

**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 II**

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 « tagli-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 .....	<i>Pag.</i> 7
Ministero dell'interno .....	» 9
1. Considerazioni generali e di sintesi .....	» 10
2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari, conta- bili e patrimoniali .....	» 15
3. Risultati dell'attività di gestione nei principali settori di inter- vento .....	» 22
4. Strumenti: organizzazione, personale e attività contrattuale ..	» 30
5. Protezione civile .....	» 36
6. Immigrazione .....	» 38
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio .....	» 45
1. Considerazioni generali e di sintesi .....	» 45
2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari, conta- bili e patrimoniali .....	» 51
3. Risultati dell'attività gestionale nei settori di intervento .....	» 53
4. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie .....	» 65
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti .....	» 71
1. Considerazioni generali e di sintesi .....	» 71
2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari, conta- bili e patrimoniali .....	» 75
3. Risultati dell'attività gestionale nei settori di intervento .....	» 82
4. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie .....	» 98
Ministero delle comunicazioni .....	» 111
1. Considerazioni generali e di sintesi .....	» 111
2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e con- tabili .....	» 112
3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori di inter- vento .....	» 117
4. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie .....	» 124

Ministero della difesa .....	Pag.	129
1. Considerazioni generali e di sintesi .....	»	129
2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari, contabili e patrimoniali .....	»	131
3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori di intervento .....	»	148
4. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie .....	»	166
Ministero delle politiche agricole e forestali .....	»	177
1. Considerazioni generali e di sintesi .....	»	177
2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili .....	»	179
3. Risultati della gestione nei principali settori di intervento ....	»	190
4. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie .....	»	204
Ministero per i beni e le attività culturali .....	»	219
1. Considerazioni generali e di sintesi .....	»	219
2. Andamenti economico-finanziari, contabili .....	»	221
3. Indirizzi programmatici ed obiettivi-quadro normativo .....	»	237
4. L'attività dell'Amministrazione nel 2004: principali problematiche .....	»	240
Ministero della salute .....	»	247
1. Considerazioni generali e di sintesi .....	»	247
2. Quadro generale degli andamenti finanziari .....	»	256
3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori di intervento .....	»	266
4. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie .....	»	279

## **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

## Ministero dell'interno

### **1. Considerazioni generali e di sintesi**

**2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari, contabili e patrimoniali:** 2.1 *Profili generali*; 2.2 *Effetti della manovra di contenimento della spesa*: 2.2.1 “Affari interni e territoriali”; 2.2.2 “Vigili del fuoco, soccorso pubblico e difesa civile”; 2.2.3 “Pubblica sicurezza”; 2.2.4 “Libertà civili ed immigrazione”; 2.3 *Auditing*: 2.3.1 In materia di “entrata”; 2.3.2 In materia di “spesa”: 2.3.2.1 Eccedenze; 2.3.2.2 Oneri latenti.

**3. Risultati dell'attività di gestione nei principali settori di intervento:** 3.1 *Programmi ed obiettivi*; 3.2 *Dipartimento per gli affari interni e territoriali*: 3.2.1 Risultati di consuntivo; 3.2.2 Contabilità degli enti locali; 3.2.3 Attività di vigilanza sull'Agenzia per la gestione autonoma dell'Albo dei segretari comunali e provinciali; 3.3 *Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile*: 3.3.1 Risultati di consuntivo; 3.3.2 Potenziamento del parco automezzi; 3.3.3 Difesa civile e protezione civile; 3.4 *Dipartimento delle libertà civili ed immigrazione*: 3.4.1 Risultati di consuntivo; 3.4.2 Progetto nazionale di sostegno delle vittime del traffico di esseri umani; 3.4.3 Status di rifugiato; 3.4.4 Fondo edifici di culto; 3.5 *Dipartimento della pubblica sicurezza*: 3.5.1 Risultati di consuntivo; 3.5.2 Poliziotto e carabiniere di quartiere; 3.5.3 Piano operativo nazionale “Sviluppo per il Mezzogiorno d'Italia”.

**4. Strumenti: organizzazione, personale e attività contrattuale:** 4.1 *Organizzazione*; 4.2 *Personale*: 4.2.1 Carriera prefettizia; 4.2.2 Dirigenza contrattualizzata; 4.2.3 Personale amministrativo; 4.2.4 Spesa per la dirigenza contrattualizzata ed il personale dei livelli; 4.2.5 Corpo nazionale dei vigili del fuoco; 4.2.6 Pubblica sicurezza; 4.3 *Contratti*: 4.3.1 Dipartimento dei vigili del fuoco; 4.3.2 Dipartimento della pubblica sicurezza; 4.3.3 Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione.

### **5. Protezione civile.**

**6. Immigrazione:** 6.1 *Profili generali*; 6.2 *le Amministrazioni interessate*: 6.2.1 Ministero dell'interno; 6.2.2 Ministero degli affari esteri; 6.2.3 Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

### 1. Considerazioni generali e di sintesi

Come è noto, la riforma disposta dal d.lgs. n. 300 del 1999 ha confermato il Ministero dell'interno quale amministrazione a competenza generale, con funzioni di garanzia dell'esercizio dei diritti e delle libertà fondamentali, relative alla regolare costituzione e funzionamento degli organi degli enti locali, alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, al soccorso pubblico ed alla difesa civile, nonché alla tutela dei diritti civili, di cittadinanza ed immigrazione. In particolare, la struttura periferica dell'Amministrazione era stata ridisegnata intorno ad un ufficio unico a competenza generale – Ufficio Territoriale di Governo (UTG), organicamente inserito nel ministero e retto dal prefetto, posto in rapporto funzionale con il Governo per l'esercizio di compiti di amministrazione generale e di raccordo e collaborazione tra Stato, regioni ed enti locali. Le prefetture erano state trasformate dall' art. 11 del d.lgs. n. 300 del 1999 in uffici di governo per esercitare, oltre alle tradizionali funzioni, le competenze residue delle amministrazioni periferiche dello Stato non attribuite ad altri uffici, a fianco, come si è detto, alle funzioni di rappresentanza generale del Governo; funzioni, quest'ultime confermate dalla legge n. 131 del 2003<sup>1</sup>. Numerose erano, peraltro, le eccezioni: oltre alle amministrazioni periferiche statali specializzate nei settori della sicurezza e della giustizia (Ministeri della difesa e della giustizia), mantenevano gli apparati periferici i Ministeri dell'economia e delle finanze, dell'istruzione, per i beni e le attività culturali.

La riforma non è mai stata pienamente realizzata per le difficoltà che tale accorpamento funzionale, organizzativo e logistico ha incontrato, determinate anche dalle resistenze di alcune Amministrazioni statali, che si sono opposte alla confluenza delle proprie funzioni negli uffici territoriali di governo. La denominazione di tali uffici è stata successivamente modificata dall'art. 22, comma 1 del d.lgs. n. 286 del 1998, come modificato dalla legge n. 189 del 2002, in prefetture – uffici territoriali del Governo.

Da ultimo, a conferma delle difficoltà a dare attuazione al disegno riformatore, il d.lgs. n. 29 del 2004 ha sostituito l'art. 11 del d.lgs. n. 300 del 1999 ed ha di fatto abolito gli UTG, riconfermando le tradizionali funzioni di coordinamento del prefetto nei confronti degli uffici statali periferici e di rappresentanza dell'autorità di governo<sup>2</sup>, alle quali è stato aggiunto un potere sostitutivo, che può essere esercitato previo assenso del Ministro competente e dopo averne informato il Presidente del Consiglio dei ministri, per l'assunzione di provvedimenti posti in essere per evitare un grave pregiudizio alla qualità dei servizi (sul punto della mancata attuazione della riforma del 1999, si veda il capitolo "l'organizzazione" di questa relazione).

Nel settore della protezione civile la Corte nelle precedenti relazioni aveva sottolineato alcuni aspetti problematici della disciplina vigente. Come è noto, infatti, il sistema della protezione civile è stato oggetto di vari interventi normativi, non sempre coordinati tra di loro<sup>3</sup>.

Il d.lgs. n. 300 del 1999 aveva ridefinito il vertice del sistema, attribuendo al Ministro dell'interno funzioni di indirizzo politico e di controllo ed all'Agenzia di protezione civile

<sup>1</sup> Legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3". Ai sensi dell'art. 10, il prefetto deve garantire il rispetto del principio di collaborazione tra Stato e Regione, la tempestiva informazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari generali ed ai ministri interessati, degli statuti e delle leggi regionali, per le finalità di cui agli artt. 123 e 127 della Costituzione, e l'eventuale invio degli stessi alle Avvocature dello Stato competenti, la promozione dell'attuazione delle intese e dell'esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 120, comma 2, della Costituzione, la verifica dell'interscambio delle informazioni, l'indizione delle elezioni regionali.

<sup>2</sup> Il potenziamento degli strumenti di rappresentanza generale del Governo sul territorio è indicato negli obiettivi della direttiva del ministro per il 2004.

<sup>3</sup> In particolare, il decentramento amministrativo, disposto dal d.lgs. n. 112 del 1998, aveva collocato la materia tra quelle attribuite alla competenza primaria delle regioni e degli enti locali, attesa la connessione con il territorio e l'ambiente. Al livello statale erano state lasciate le attribuzioni necessarie a garantire un grado uniforme di protezione civile su tutto il territorio nazionale e di salvaguardia dell'esigenza di fornire una tempestiva ed efficace risposta del sistema in occasione di eventi di eccezionale gravità. A tal fine, l'art. 107 aveva mantenuto allo Stato alcuni compiti tassativamente indicati<sup>3</sup> e conferito alle Regioni, Province e Comuni le rimanenti competenze.

compiti tecnico-operativi e scientifici. Successivamente, la legge costituzionale n. 3 del 2001, all'art. 117 Cost., ha incluso la protezione civile tra le materie a legislazione ripartita<sup>4</sup>. L'agenzia è stata soppressa con DL n. 343 del 2001<sup>5</sup> e le responsabilità nazionali del settore sono state nuovamente assegnate al Presidente del Consiglio dei ministri ed al Dipartimento della protezione civile, con l'attribuzione al Ministro dell'interno, tra le altre, delle funzioni in materia di politiche di protezione civile e prevenzione incendi, fatte salve le specifiche competenze assegnate al Presidente del Consiglio dei ministri<sup>6</sup>.

L'art. 4 del recente DL n. 90 del 2005<sup>7</sup>, interviene nella disciplina della materia attribuendo la titolarità piena della funzione nel settore della protezione civile interamante al Presidente del Consiglio dei ministri, che può farne oggetto di delega ed ha, a tal fine, abrogato ogni riferimento normativo in materia di politiche di protezione civile, recato dagli artt. 1, 3, 5 e 6 bis del DL n. 343 del 2001<sup>8</sup>, ad attribuzioni del Ministro o del Ministero dell'interno<sup>9</sup>. Rimangono attribuite al Ministro le funzioni che la normativa vigente conferisce al Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

La necessità di uniformità di indirizzo nelle politiche di protezione civile, di coordinamento e di esercizio dei poteri di ordinanza, nonché di unitario espletamento delle attribuzioni del Servizio nazionale della protezione civile, è stata risolta dal legislatore attribuendone la piena ed esclusiva titolarità al Presidente del Consiglio dei ministri. In proposito dovranno essere comunque approfondite le delicate, complesse problematiche relative ad attribuzioni operative e gestionali alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

E' ormai definita la nuova disciplina dell'immigrazione e dell'asilo, disegnata dalla legge n. 189 del 2002<sup>10</sup>, con la quale è stato modificato ed integrato il precedente quadro normativo, di cui alla legge n. 40 del 1998<sup>11</sup>, al d.lgs. n. 280 del 1998<sup>12</sup> ed al DPR n. 39 del 1999<sup>13</sup>.

In considerazione dell'importanza della materia trattata, delle dimensioni del fenomeno, dell'entità delle risorse stanziare e del numero delle amministrazioni interessate, la Corte negli

<sup>4</sup> Tale norma attribuisce allo Stato la definizione dei principi generali della materia ed alle Regioni l'emanazione della normativa di dettaglio, non affrontando la problematica relativa alla competenza statale per tutti quegli interventi che interessano l'ambito territoriale di più Regioni (art. 2, comma 1, lett. c. della legge n. 225 del 1992).

<sup>5</sup> DL 7 settembre 2001, n. 343, convertito con modificazioni dalla legge 9 novembre 2001, n. 401.

<sup>6</sup> L'art. 1 del d.l. n. 343 del 2001 attribuiva la titolarità delle politiche di protezione civile al Ministro dell'interno ed il successivo art. 5 attribuisce la stessa titolarità al Presidente del Consiglio dei ministri.

<sup>7</sup> Decreto legge 31 maggio 2005, n. 90, recante "Disposizioni urgenti in materia di protezione civile".

<sup>8</sup> Decreto legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401.

<sup>9</sup> L'attuale quadro normativo mantiene, peraltro, in essere le criticità attinenti ai rapporti tra Regioni e prefetti, ai quali la legge 225 del 1992, non modificata dalla successiva normativa, ha conferito poteri di coordinamento e di direzione unitaria dei servizi di emergenza in caso di eventi calamitosi sul territorio provinciale. Infatti, l'art. 108 del d.lgs. n. 112 del 1998 ha conferito alle Regioni il potere di individuare i principi in base ai quali le province ed i comuni devono predisporre i piani di emergenza di rispettiva competenza e di attuazione delle misure urgenti, avvalendosi del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Nel contempo, l'art. 5, comma 4, del richiamato d.l. n. 343 del 2001, anche per fare chiarezza tra i poteri del prefetto e della Regione, ha richiamato come vigente l'art. 14 della citata legge n. 225, salvaguardando il ruolo del prefetto nella fase della gestione dell'emergenza ed in quella precedente della pianificazione.

<sup>10</sup> Legge 30 luglio 2002, n. 189, recante "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e asilo". Le modifiche più rilevanti riguardano le procedure per la determinazione dei flussi di ingresso, le procedure per il rilascio dei visti di ingresso e dei permessi di soggiorno, rese più rigorose, l'ampliamento dei casi di espulsione amministrativa ed il prolungamento del periodo di permanenza nei centri, insieme ad un maggiore controllo sulla effettività delle procedure di espulsione, la conferma del ricorso alla programmazione per la determinazione dei flussi di ingresso e la conferma del ruolo degli accordi con i Paesi di origine o di transito dei clandestini, quale strumento per contrastare l'immigrazione irregolare, il potenziamento ed il coordinamento delle attività di contrasto all'immigrazione clandestina nelle acque territoriali ed in alto mare, il potenziamento delle connessioni informatiche tra le Amministrazioni interessate alla materia.

<sup>11</sup> Legge 6 marzo 1998, n. 40.

<sup>12</sup> D.lgs. 25 luglio 1998, n. 280.

<sup>13</sup> DPR 31 agosto 1999, n. 39.

ultimi anni ha prestato una particolare attenzione all'attività svolta nel settore dall'Amministrazione in sede di elaborazione della relazione annuale al Parlamento, che accompagna il giudizio di parifica del bilancio dello Stato e nell'ambito dell'attività di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato. In tale ultima sede, nel 2004<sup>14</sup>, è stata deliberata la prosecuzione dell'indagine sulla gestione delle risorse assegnate in connessione al fenomeno dell'immigrazione, avviata dopo l'entrata in vigore della nuova disciplina. Le deliberazioni conclusive<sup>15</sup> avevano rilevato la incompiutezza dello stato di attuazione della normativa all'epoca vigente, legge n. 40 del 1998, prima, e legge n. 189 del 2002, sottolineando le conseguenze che da ciò derivavano.

Tenuto conto del breve lasso di tempo nel quale la nuova disciplina era stata effettivamente in vigore (il 2003 è stato il primo anno di piena operatività della legge n. 189), in sede di programmazione dell'attività della Sezione centrale del controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato per il 2004, con deliberazione n. 1 del 2004, è stata approvata un'ulteriore indagine attraverso la quale accertare lo stato di avanzamento della legge stessa e dei provvedimenti regolamentari ad esso collegati.

Nel rinviare alla deliberazione della Sezione del controllo<sup>16</sup> per un approfondito esame delle risultanze emerse in sede di indagine, si sottolineano alcune considerazioni di carattere generale, che attengono soprattutto alle difficoltà riscontrate nell'avanzamento del processo di completamento del sistema normativo delineato dalla legge di riforma, da ricondurre anche alla complessità della materia nella quale, come detto, interagiscono con il Ministero dell'interno anche altre amministrazioni.

Sul punto delle linee politiche in materia di immigrazione, si sottolinea che il documento programmatico, per gli anni 2004/2006, è stato approvato solo recentemente<sup>17</sup>, a triennio ormai ampiamente avviato, vanificando almeno in parte la funzione per la quale è stato voluto dal legislatore. Come è noto, infatti, l'art. 3 del d.lgs. n. 286 del 1998, non abrogato dalla legge n. 189, ha introdotto il metodo della programmazione delle politiche migratorie prima limitata alla definizione dei flussi di ingresso ed ha attribuito al Presidente del Consiglio dei ministri la responsabilità della predisposizione del documento programmatico di settore. La necessità di un momento unitario di programmazione, che con cadenza triennale indichi gli interventi che il Governo intende porre in essere nello specifico settore, i criteri generali da applicare per la definizione dei flussi di ingresso, le azioni per l'inserimento e l'integrazione degli stranieri, nasce dalla complessità della materia, nella quale sono chiamate ad operare diverse amministrazioni pubbliche e differenti livelli di governo. Nel 2004 e nei primi mesi del corrente esercizio l'azione amministrativa nello specifico settore si è svolta senza un quadro di riferimento programmatico, di talché ne è più ardua la ricostruzione attraverso l'esame dei singoli interventi, che attengono al lavoro ed alla definizione dei flussi di ingresso, all'integrazione dell'immigrazione legale, al contrasto all'immigrazione clandestina, oltre che all'asilo ed ai rifugiati.

<sup>14</sup> Deliberazione n. 1/2004/G, punto 4.

<sup>15</sup> La Sezione del controllo, con deliberazioni n. 49/2001, punto 9.1 e n. 1/2003, nell'ambito della programmazione delle indagini di controllo successivo sulla gestione da svolgere nel 2002 e nel 2003, ha approvato un'indagine volta a riferire al Parlamento sui risultati gestionali raggiunti, l'efficienza e l'efficacia delle diverse misure e dei diversi interventi, la regolarità delle procedure, l'efficiente impiego delle risorse umane, la coerenza del disegno organizzativo con gli obiettivi previsti dalla normativa, l'entità della spesa sostenuta negli anni 1999/2001 e 2002/2003, indagine conclusasi con deliberazioni n. 22 del 2003 e 10 del 2004.

<sup>16</sup> L'indagine si è conclusa con la deliberazione n. 10/005/G dell'11 marzo 2005.

<sup>17</sup> Il documento programmatico è predisposto dal Presidente del Consiglio dei ministri, approvato dal Governo e trasmesso al Parlamento. Acquisito il parere delle Commissioni parlamentari, è emanato con decreto del Presidente della Repubblica. Sul documento relativo agli anni 2004/2006 si sono espresse le Commissioni permanenti del Senato e della Camera, rispettivamente l'8 ed il 9 marzo 2005 ed è, attualmente, all'esame della Corte.



Inoltre, la mancata presentazione già da diversi anni della relazione annuale sull'azione amministrativa nel settore dell'immigrazione, che ai sensi della medesima norma deve essere trasmessa al Parlamento, priva il Parlamento stesso di importanti elementi di conoscenza e di valutazione sui risultati raggiunti dalle amministrazioni interessate al fenomeno migratorio.

Ciò premesso, si segnala ancora un lento avanzamento del processo di completamento del quadro normativo dettato dalla legge n. 189; il regolamento di attuazione e di integrazione della legge, previsto dall'art. 34 della legge stessa per la revisione e l'armonizzazione delle disposizioni contenute nel regolamento approvato con DPR 31 agosto 1999, n. 394 e la definizione, tra l'altro, delle modalità di funzionamento dello sportello unico per l'immigrazione, è entrato in vigore solo il 25 febbraio 2005<sup>18</sup>. Tale ritardo ha comportato anche la mancata costituzione ed organizzazione degli "sportelli unici per l'immigrazione"<sup>19</sup>, la cui operatività è ancora condizionata dalla emanazione di diversi provvedimenti<sup>20</sup>. Solo recentemente è stata individuata, con decreto del Ministro dell'interno e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali la tipologia di funzionari responsabili degli "sportelli unici" (prefetti o della direzione provinciale del lavoro), che dovranno essere costituiti con decreto prefettizio.

Con DPR 6 febbraio 2004, n. 100 è stato approvato il regolamento, previsto dall'art. 2 *bis*, comma 4 del TU in materia di immigrazione, per la definizione delle modalità di coordinamento delle attività del gruppo tecnico, di cui al comma 3 del medesimo art. 2 *bis*, con le strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri. Al gruppo tecnico sono affidati compiti di istruttoria e di supporto alla attività del Comitato per il coordinamento ed il monitoraggio delle disposizioni del testo unico sull'immigrazione, istituito ai sensi del comma 1 del citato art. 2 *bis*<sup>21</sup>.

E' stato adottato con DPR 27 luglio 2004, n. 242 il regolamento, previsto dal richiamato art. 34, comma 2, che disciplina la razionalizzazione e la interconnessione delle comunicazioni tra amministrazioni pubbliche in materia di immigrazione. Nella deliberazione n.10/2005/G, la Corte, in disparte ogni considerazione sul grande ritardo con il quale il regolamento è stato emanato e sulle conseguenze negative che sui tempi della razionalizzazione ed interconnessione tale ritardo ha comportato, ha osservato che il provvedimento in esame rappresenta solo un primo avvio delle attività necessarie. Il decreto, infatti, contiene solo una ricognizione dei sistemi informativi automatizzati, "già realizzati e in fase di realizzazione" e rinvia (art. 4) ad un decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, sentiti la Conferenza unificata ed il Garante per la protezione dei dati personali, da emanarsi entro centottanta giorni dalla entrata in vigore del regolamento, l'individuazione delle regole tecniche per l'operatività dei collegamenti telematici.

<sup>18</sup> DPR 18 ottobre 2004, n. 334.

<sup>19</sup> Lo "sportello unico per l'immigrazione" è stato istituito dall'art. 22 del testo unico sull'immigrazione; deve curare le procedure per l'assunzione di lavoratori stranieri per lo svolgimento di attività di lavoro subordinato e le procedure per il ricongiungimento familiare.

<sup>20</sup> Decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, per la definizione degli elementi, delle caratteristiche e della tipologia della modulistica, anche informatizzata, per la documentazione, le istanze e le dichiarazioni previste per le esigenze dello "sportello unico"; decreti del Ministro dell'interno, sentiti il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il garante per la protezione dei dati personali, per la definizione dei dati identificativi ed informativi in materia di immigrazione, delle caratteristiche e delle ulteriori informazioni da registrare nell'archivio informatizzato dello "sportello unico" e per la disciplina delle regole tecniche di funzionamento attinenti all'archivio informatizzato, delle eventuali ulteriori misure di sicurezza per il trattamento dei dati.

<sup>21</sup> Tale gruppo tecnico di lavoro è composto dai rappresentanti dei dipartimenti per gli affari regionali, per le pari opportunità, per il coordinamento delle politiche comunitarie, per l'innovazione e le tecnologie, e dei Ministeri dell'interno, degli affari esteri, della giustizia, delle attività produttive, dell'istruzione, dell'università e della ricerca, delle politiche agricole e forestali, per i beni e le attività culturali, delle comunicazioni, oltre ad un rappresentante del Ministro per gli italiani nel mondo e da tre esperti designati dalla Conferenza unificata, di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

L'omessa o ritardata emanazione del complesso delle disposizioni regolamentari previste ha determinato, anche nel 2004, il ricorso a diverse ordinanze di protezione civile, che hanno in sostanza svolto un ruolo di supplenza in assenza delle necessarie norme regolamentari<sup>22</sup>.

La Corte ha sottolineato le "perplexità che desta il perdurare del procedere in via emergenziale a oltre tre anni dalla prima dichiarazione dello stato di emergenza, prorogato sino al 31 dicembre 2004 e, recentemente, sino al 12 dicembre 2005<sup>23</sup>, e la perdurante mancata attuazione di innovazioni assai significative". Si sottolinea che, la materia delle ordinanze di protezione civile è stata oggetto dell'avvio da parte della Commissione europea di procedure di infrazione, sul presupposto che alcune ordinanze non sarebbero state supportate da una situazione di estrema urgenza e, pertanto, violerebbero la normativa comunitaria in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di servizi e di forniture. Si è resa necessaria l'emanazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri di una direttiva, in data 22 ottobre 2004, la quale, tra l'altro, ha stabilito che le ordinanze di protezione civile, adottate ai sensi dell'art. 5, comma 2, della legge n. 225 del 1992, non devono prevedere deroghe alle disposizioni contenute nelle direttive comunitarie. Inoltre, si è disposto che laddove le ordinanze stesse ineriscano a situazioni di emergenza ed a "grandi eventi" ancora in atto, le stesse siano modificate nel senso di assicurare il rigoroso rispetto delle norme comunitarie in materia di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture". Per un approfondimento della problematica, si rinvia al capitolo sull'attività della Presidenza del Consiglio di questa relazione.

Inoltre, nel corso dell'esercizio in esame, la Corte costituzionale si è espressa<sup>24</sup> in ordine alla legittimità costituzionale di alcune norme del quadro normativo introdotto dalla legge n. 189 del 2002; in particolare, ha ritenuto l'illegittimità costituzionale degli artt. 13, commi 4, 5 e 5 bis, e 14, comma 5 *quinques* del d.lgs. n. 286 del 1998; con decretazione d'urgenza è stata garantita la piena operatività dell'intero impianto normativo. La legge n. 271 del 2004, di conversione del DL n. 241 del 2004, ha apportato modifiche alle disposizioni considerate ed ha introdotto nuove misure di sostegno alle politiche di contrasto dell'immigrazione clandestina, di semplificazione delle procedure e degli oneri amministrativi negli uffici di pubblica sicurezza, i cui effetti potranno valutarsi solo decorso un congruo periodo di tempo.

Tra gli strumenti di contrasto all'immigrazione clandestina e tra gli obiettivi prioritari indicati nelle direttive del Ministro è individuata la realizzazione nel territorio libico di centri di accoglienza temporanea, al fine di evitare le partenze dei clandestini verso l'Italia. L'Amministrazione ha comunicato che è in corso di realizzazione un primo centro (località Gharyan, Tripoli), i cui lavori sono iniziati, mentre sono in corso di definizione le procedure per l'espletamento di una gara di appalto per la costruzione di un altro centro presso la città di Sebha.

<sup>22</sup> Sul punto del ricorso alle ordinanze di protezione civile, nella deliberazione n. 10/2004/G, la Corte ha osservato: "Attesa la necessità di applicare comunque alcuni dei nuovi istituti previsti dalla legge n. 189 e all'interno di un quadro normativo non completo ed esattamente definito, ampio è stato nel periodo di riferimento il ricorso ad ordinanze di protezione civile. Mediante i predetti strumenti, sia pure in via provvisoria e temporanea e attraverso ampie deroghe alla normativa vigente, è stato definito il quadro di riferimento dell'attività da svolgere. Il ricorso alle ordinanze di urgenza ha consentito all'Amministrazione di utilizzare tempestivamente risorse messe a disposizione sui capitoli di bilancio in prossimità della chiusura dell'esercizio, di effettuare una politica del personale maggiormente flessibile, derogando anche ai contratti collettivi di lavoro, e di effettuare acquisti mediante procedure semplificate non applicando la normativa comunitaria sui contratti delle pubbliche amministrazioni. Il sovrapporsi delle predette disposizioni di urgenza (ben otto a partire dal marzo 2002) ha determinato difficoltà di coordinamento e di individuazione della normativa effettivamente vigente e ha soprattutto evidenziato un approccio "step by step" da parte delle Amministrazioni competenti".

<sup>23</sup> La proroga è stata disposta dal DPCM 23 dicembre 2004, pubblicato sulla G.U. n. 304 del 29 dicembre 2004.

<sup>24</sup> Pronunce n. 222 e 223 dell'8-15 luglio 2004, in materia di espulsione dello straniero prima della pronuncia del giudice sul provvedimento restrittivo della sua libertà personale e di arresto obbligatorio dello straniero.

Per quanto attiene alla organizzazione del Ministero, si sottolinea che, ad oggi, non è stata utilizzata la facoltà concessa dal d.lgs. n. 317 del 2003<sup>25</sup> di articolare la struttura del Ministero dell'interno in cinque dipartimenti, rispetto ai quattro previsti originariamente dal d.lgs. n. 300 del 1999<sup>26</sup>; mentre non risulta ancora esercitata la delega conferita dall'art. 11 della legge n. 229 del 2003<sup>27</sup>, per il riassetto delle disposizioni relative al Corpo nazionale dei vigili del fuoco né la delega per il ritorno nel settore pubblico del personale dei vigili stessi.

Infine, si osserva che l'Amministrazione ha stipulato con i Lloyd's di Londra una polizza per la copertura assicurativa di talune ipotesi di responsabilità del personale della Polizia di Stato, in applicazione dell'art. 16, comma 4, della legge n. 448 del 2001 (finanziaria 2002) e dell'art. 39 del DPR n. 164 del 2002<sup>28</sup>, che non è stata ritenuta dalla Corte<sup>29</sup> conforme a legge, atteso che la copertura assicurativa veniva estesa ad ipotesi di responsabilità nei confronti dell'Amministrazione stessa e di attività di gestione di valori e beni appartenenti alla pubblica amministrazione, in qualità di agenti contabili o consegnatari, non previsti dalla legge. Ha osservato la Corte che la previsione normativa si riferisce alla responsabilità civile ed amministrativa per eventi dannosi non dolosi causati a terzi dal personale delle Forze di polizia nello svolgimento della propria attività istituzionale, fattispecie alla quale non può essere ricondotta la responsabilità amministrativa e contabile del dipendente verso la stessa pubblica amministrazione. In particolare, la richiamata deliberazione ha sottolineato che una tale estensione "risulta priva di fondamento normativo e comunque in contrasto con i precetti costituzionali in materia di responsabilità e buon andamento, risolvendosi concretamente in una generalizzata deresponsabilizzazione del personale per il caso di colpa grave".

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

### 2.1 Profili generali.

Gli stanziamenti definitivi di competenza del Ministero dell'interno nell'esercizio in esame sono stati pari a circa 26.897,8 milioni (25.714,5 milioni nel 2003), con un incremento di circa 1.183,3 milioni (nel 2003 l'incremento era stato di circa 400 milioni rispetto al precedente esercizio), recuperando ulteriormente le diminuzioni del biennio 2001/2002. Anche nel 2004 l'aumento ha interessato esclusivamente le spese correnti (più 1.183,3 milioni rispetto al 2003), mentre le spese in conto capitale sono ulteriormente diminuite (meno 295,2).

*(in milioni di euro)*

	2000	2001	2002	2003	2004
Stanziamenti definitivi	24.761,5	25.541,2	25.315,0	25.714,5	26.897,8
% sul bilancio dello Stato	4,2	4,0	3,7	3,5	3,8

L'incremento degli stanziamenti varia di poco la percentuale delle risorse assegnate all'Amministrazione rispetto agli stanziamenti totali del bilancio dello Stato.

<sup>25</sup> Il decreto legislativo 30 ottobre 2003, n. 317, sulla base della legge 6 luglio 2002, n. 137, ha disposto modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, concernenti la struttura organizzativa del Ministero dell'interno.

<sup>26</sup> Nella recente riunione del Consiglio dei ministri del 15 maggio, è stato approvato, in prima lettura, lo schema di decreto del Presidente della Repubblica di istituzione del V Dipartimento.

<sup>27</sup> Legge 29 luglio 2003, n. 229. Il termine di diciotto mesi per l'esercizio della delega è stato prorogato a trenta mesi dalla legge 27 luglio 2004, n. 186 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 28 maggio 2004, n. 136.

<sup>28</sup> Legge 28 dicembre 2001, n. 448 e D.P.R. 18 giugno 2002, n. 164.

<sup>29</sup> Deliberazione n. 1/2005/P della Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato.

(in milioni di euro)

	2000	2001	2002	2003	2004
Spese correnti	21.225,0	21.777,7	21.582,8	22.171,6	23.650,0
Spese in conto capitale	3.536,3	3.763,4	3.732,2	3.543,0	3.247,8

Rispetto al precedente esercizio, l'incremento degli stanziamenti di parte corrente si ripartisce soprattutto tra: "redditi per lavoro dipendente" +365,5 milioni; "consumi intermedi" +248,5 milioni; "trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche" +776,1 milioni<sup>30</sup>. Tra le spese in conto capitale si riducono di 377,5 milioni i "contributi agli investimenti ad imprese", mentre si incrementano di 82,3 milioni gli "investimenti fissi lordi e acquisti di terreni".

(in milioni di euro)

Esercizi	Previsioni definitive di competenza	Impegni sulla competenza	%	Massa impegnabile	Impegni su massa impegnabile	%
2002	25.315,0	24.460,2	96,6	25.790,6	24.929,9	96,7
2003	25.714,3	25.184,9	97,9	26.187,5	25.588,5	97,7
2004	26.897,8	26.352,4	97,9	27.187,8	26.592,7	97,8

Come si evince dalla tabella, si conferma la capacità di impegno dell'Amministrazione, sia in rapporto agli stanziamenti definitivi di competenza sia con riferimento alla massa impegnabile, nei confronti della quale migliora ulteriormente.

Rispetto ai precedenti esercizi è ulteriormente diminuita la massa spendibile mentre è aumentato l'importo complessivo delle autorizzazioni di cassa. Il finanziamento agli enti locali incide per quasi il 50 per cento sugli stanziamenti di competenza dell'intera Amministrazione.

(in milioni di euro)

Esercizi	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	%
2002	44.830,0	29.571,8	65,9
2003	36.712,4	27.871,3	75,9
2004	35.970,9	28.128,0	78,1

(in milioni di euro)

Esercizi	Massa spendibile	Pagato totale	%	Autorizzazioni di cassa	Pagato totale	%
2002	44.830,0	26.539,6	59,2	29.571,8	26.539,6	89,7
2003	36.712,4	25.339,4	69,0	27.871,3	25.339,4	90,9
2004	35.970,9	25.586,6	71,1	28.128,0	25.586,6	90,9

La capacità di spesa è migliorata sia con riferimento alla massa spendibile sia con riferimento alle autorizzazioni. Il rapporto pagamenti di competenza/impegni di competenza mantiene pressoché invariato il livello del 2003 pari all'87,7 per cento (88,0 per cento nel 2003 e 85,0 per cento nel 2002).

<sup>30</sup> Come verrà approfondito nel paragrafo 3.2.2, il solo capitolo 1316 – Fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli Enti locali è stato incrementato, rispetto al precedente esercizio di circa 1.143,6 mila euro. Gli altri capitoli della categoria "trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche" sono stati ridotti, ad eccezione dei capitoli 1331 e 1332 che hanno avuto lievi aumenti. Un nuovo capitolo è stato istituito, il 2362, con uno stanziamento di 1 milione per la concessione di un contributo straordinario al Comune di Lampedusa per fronteggiare l'emergenza profughi.

La tabella che segue illustra l'andamento percentuale dei pagamenti sui residui nel triennio 2002/2004 e conferma una ridotta velocità di smaltimento dei residui stessi.

(in euro)			
Esercizi	Residui iniziali	Pagato residui	%
2002	19.483,4	5.738,4	29,4
2003	10.967,0	3.161,0	28,7
2004	8.921,2	2.465,3	27,6

Depurato dai trasferimenti, il bilancio del Ministero è di circa 12.322,4 milioni (9.900 milioni nel 2003), di cui solo lo 0,4 per cento è stato destinato alle spese in conto capitale (il 7 per cento nel 2003).

## 2.2 Effetti della manovra di contenimento della spesa.

L'esame delle risultanze di consuntivo non può prescindere dall'approfondimento degli effetti che il decreto legge n. 168 del 2004<sup>31</sup> ha determinato sulla gestione della spesa da parte dell'Amministrazione. Come è noto infatti il decreto citato ha disposto una manovra correttiva della spesa, che pur non coinvolgendo in tutti i suoi aspetti il Ministero dell'interno, ha previsto riduzioni delle autorizzazioni di spesa per circa 48,3 milioni per la competenza e 48,1 per la cassa, ripartiti in 35,9 per "consumi intermedi" e per circa 12,3 "per investimenti", che hanno interessato soprattutto il Dipartimento degli affari interni e territoriali.

Pertanto, l'esame del bilancio a legislazione vigente del Ministero evidenzia un incremento degli stanziamenti definitivi rispetto alle previsioni iniziali (circa +1.371,1 milioni), determinato da: +1.378,7 milioni per variazioni di bilancio; -7,6 milioni per l'assestamento del bilancio. I tagli effettuati a seguito del decreto legge n. 168 sono stati compensati con gli incrementi disposti con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze. In particolare, i consumi intermedi, nonostante il DL n. 168, sono aumentati, dalle iniziali previsioni, di 278,5 milioni<sup>32</sup>.

### 2.2.1 "Affari interni e territoriali".

Per effetto del decreto legge richiamato i "consumi intermedi" e gli "investimenti" sono stati ridotti, rispettivamente, di 34,0 e 11,8 milioni<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> Decreto legge 12 luglio 2004, n. 168, convertito nella legge 30 luglio 2004, n. 191. Il decreto legge n. 168 è entrato in vigore il 12 luglio 2004.

<sup>32</sup> Con riferimento agli effetti sulla programmazione 2005 del limite del 2 per cento degli incrementi di spesa disposto dalla legge finanziaria per il 2005, tagli sono intervenuti sugli stanziamenti discrezionali non aventi natura obbligatoria (pari a 113,04 milioni). Inoltre, sulla voce "personale", a seguito del blocco del *turn over*, sono stati tagliati 107,04 milioni e sulla voce "beni e servizi" 92,9 milioni.

Complessivamente, gli stanziamenti iniziali 2005 per gli "Affari interni e territoriali", al netto degli oneri stipendiali e delle spese per la finanza locale, hanno subito una riduzione del 9,51 per cento, rispetto all'iniziale 2004. Del 13,9 per cento sono diminuite le risorse destinate ai consumi intermedi, con alcune punte (per locazioni, manutenzioni, spese di ufficio e postali, per le quali già ci sono consistenti debiti pregressi) che raggiungono il 20 per cento.

Il Dipartimento dei vigili del fuoco ha comunicato che già nel primo periodo di gestione del 2005, per alcuni centri di responsabilità, il ricorso al fondo per le spese obbligatorie supererebbe l'anzidetto limite.

Per le specifiche esigenze dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, compresa l'Arma dei Carabinieri e le altre forze messe a disposizione delle autorità provinciali di pubblica sicurezza, finalizzate alla prevenzione ed al contrasto del terrorismo, anche internazionale, e della criminalità organizzata, il comma 548 della legge finanziaria 2005 ha disposto una integrazione, rispetto a quanto previsto dai commi 151 e 152 della legge finanziaria 2004, di 34 milioni per le esigenze di carattere infrastrutturale e di investimento e di 53 milioni per le esigenze correnti.

<sup>33</sup> I settori maggiormente interessati ai tagli sono stati: la formazione degli ufficiali di stato civile ed anagrafe, con l'azzeramento del capitolo di spesa pari a 1,5 milioni; la manutenzione dei locali, con una riduzione di 2,5 milioni; il funzionamento degli uffici, con una decurtazione di 3,8 milioni che ha comportato un ammontare complessivo di accreditamenti per le spese delle Prefetture\_Uffici territoriali del Governo inferiore del 60 per cento del previsto; le spese per la formazione del personale, con una riduzione di circa 1,4 milioni pari al 42 per cento dello stanziamento

Per ovviare alle difficoltà finanziarie determinate dal richiamato decreto, l'Amministrazione ha fatto ricorso alla ripartizione, con decreti ministeriali di variazione, delle disponibilità residue dei "fondi" a disposizione del Ministro sui capitoli 1370 e 1373 ed alle disponibilità di altri capitoli sui quali gravano spese che non hanno natura obbligatoria.

Mentre per la categoria dei consumi intermedi gli effetti dei tagli sulle forniture sono risultati meno pesanti per la maggiore possibilità di fronteggiare le riduzioni di risorse, più complessa è risultata la gestione dei capitoli di spesa ricompresi nella categoria degli investimenti fissi, per i quali la possibilità di reperire risorse finanziarie aggiuntive, rispetto a quelle sottratte dalla manovra correttiva, è stata modesta.

Sono state annullate o differite al successivo esercizio finanziario alcune procedure di gara, anche di rilievo comunitario, già programmate o in fase di esecuzione, per il venir meno della relativa copertura finanziaria. Per altre spese l'Amministrazione ha fatto altresì ricorso al riconoscimento di debito (in particolare sul capitolo 7001).

La manovra di contenimento della spesa ha determinato, altresì, una concentrazione dell'attività di impegno dei fondi e di ordinazione delle spese nella parte finale dell'anno, con conseguente aumento del volume dei residui passivi. Infatti, le risorse aggiuntive, rispetto a quelle sottratte dalla manovra correttiva, sono state rese disponibili, in gran parte, negli ultimi tre mesi dell'anno. Inoltre, relativamente ai capitoli a gestione unificata, ulteriore tempo è stata necessario per consentire a tutti i centri di responsabilità amministrativa di rimodulare i loro programmi d'acquisto sulla base delle ridotte disponibilità e delle urgenze createsi nel periodo di sospensione degli acquisti.

#### 2.2.2 "Vigili del fuoco, soccorso pubblico e difesa civile".

La riduzione degli stanziamenti per spese discrezionali è stata esclusa per il Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile in quanto somme destinate per la sicurezza, mentre la spesa per consulenze, per missioni all'estero e per rappresentanza risulta contenuta nei limiti indicati dal DL n. 168. Anche per le spese di missione all'estero, non risultano spese non pagate, da sostenere nel 2005<sup>34</sup>.

#### 2.2.3 "Pubblica sicurezza".

La manovra di contenimento della spesa non ha interessato la "Pubblica sicurezza" per quanto riguarda le riduzioni di autorizzazioni di spesa e di spese discrezionali. Come già osservato per il Dipartimento dei vigili del fuoco, le unità previsionali relative alla "sicurezza" sono state escluse dalle riduzioni.

Per contro, la "Pubblica Sicurezza" è stata interessata dai limiti imposti dal comma 10 dell'art. 1 del decreto legge in ordine alla spesa per missioni all'estero, mentre non vi sono stati effetti per i limiti di cui al comma 9, relativamente alle spese di rappresentanza e di consulenza, in quanto gli stanziamenti erano inferiori alla media del triennio ridotta del 15 per cento.

Il limite per le missioni all'estero (pari a circa 20,8 milioni) è stato superato nel corso della gestione, sulla base di un decreto del Ministro, che ha motivato l'ulteriore spesa per la inderogabilità delle spese per il servizio all'estero degli ufficiali di collegamento, per le missioni

---

iniziale; le spese di rappresentanza, per le quali, essendo stato raggiunto il limite previsto dall'art. 1, comma 10 del decreto legge n. 168 (trattasi della media del triennio 2001/2003, ridotta del 15 per cento), l'amministrazione ha attivato la procedura di deroga, fissando i casi di deroga; la gestione e manutenzione dei sistemi informatici, per i quali le assegnazioni sono state ridotte da 12,8 milioni a 4,3 milioni; le utenze, con il taglio di 1,1 milioni.

<sup>34</sup> L'Amministrazione ha comunicato che già nel primo periodo di gestione del 2005, per alcuni centri di responsabilità, il ricorso al fondo per le spese obbligatorie supererebbe l'anzidetto limite.

connesse con il rimpatrio di cittadini extracomunitari o comunque dirette al contrasto all'immigrazione clandestina ed a quelle per le missioni di pace<sup>35</sup>.

Gli effetti dei tagli previsti dal decreto legge n. 168, per le esigenze della sola Amministrazione della pubblica sicurezza, sono stati limitati dalla autorizzazione di spesa prevista dal comma 548, lett. b) dell'articolo unico della legge n. 311 del 2004 (legge finanziaria 2005), per complessivi 53 milioni.

#### 2.2.4 "Libertà civili ed immigrazione"

Anche nel settore delle libertà civili e della immigrazione, nel corso del 2004, si è intervenuti con decreti di variazioni compensative, che, in parte, hanno integrato i capitoli di bilancio che avevano subito riduzioni a seguito della manovra di contenimento della spesa. In particolare, sono stati trasferiti dal capitolo 2356 – spese per l'attivazione, la locazione, la gestione dei centri di permanenza temporanea, per integrare gli stanziamenti di altri capitoli ridotti in applicazione del decreto legge n. 168, circa 1,3 milioni<sup>36</sup>.

### 2.3 Auditing.

#### 2.3.1 In materia di "entrata".

Capitolo 3427 (recupero dei crediti e di ogni altra somma connessa ai medesimi, di pertinenza del Ministero dell'interno, liquidati dalla Corte dei conti con sentenza o ordinanza esecutiva, a carico di responsabili per danno erariale). Si sottolinea che l'Amministrazione non ha fornito alcun chiarimento in merito alla mancata riscossione di 44,4 milioni, conseguenti ad una sentenza di condanna della Corte dei conti nei confronti di dipendenti dell'Amministrazione stessa.

- Capitolo 2441 (proventi della inserzione nel foglio per gli annunci amministrativi e giudiziari delle province). Al 31 dicembre 2004, a fronte di previsioni definitive di circa 2,5 milioni, risulta un accertato, riscosso e versato di circa 16,900 euro.

- Capitolo 3560 (Entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero dell'interno). A fronte di previsioni definitive di circa 451,9 milioni di euro, l'accertato, al 31 dicembre 2004, ha raggiunto circa i 197,5 milioni, con versamenti per circa 193,3 milioni.

- Capitolo 3778 (Rifusione delle somme anticipate dal Ministero dell'interno per provvedere alle momentanee deficienze di fondi presso i Comandi provinciali dei vigili del fuoco, le scuole antincendi ed il centro studi ed esperienze). A fronte di previsioni definitive, pari a circa 20,6 milioni, l'accertato ed il versato hanno raggiunto, rispettivamente, circa 13 ed 8,6 milioni.

#### 2.3.2 In materia di "spesa".

##### 2.3.2.1 Eccedenze.

Per quanto attiene alle eccedenze di spesa, dall'esame del consuntivo si evince un'eccedenza di circa 77,8 milioni del Dipartimento dei VV.F, che ha comportato un volume di impegni lordi (pari a circa 1.734,0 milioni) superiore alla massa impegnabile (di circa 1.693,5 milioni). Tali eccedenze si ripartiscono nei seguenti capitoli: 1801 (stipendi, retribuzioni ), per

<sup>35</sup> Il limite del 2 per cento agli incrementi di spesa in sede di programmazione, previsto dalla legge finanziaria per il 2005, ha operato un taglio pari all'1,72 per cento, in parte recuperato per effetto del DL 21 febbraio 2005, n. 16 che ha messo a disposizione ulteriori risorse.

<sup>36</sup> I capitoli sui quali si è ritenuto di dover intervenire con integrazioni sono stati: il 2255 – spese per il funzionamento della commissione nazionale per il diritto di asilo.. (complessivamente +625.000 euro); il 2203 – spese per missioni all'estero..(+25.000 euro); il 2260 - spese per il pagamento di canoni acqua,luce.. (+168 mila euro); il 2254 – spese per il funzionamento..di consigli, comitati e commissioni (+11.000 euro); il 2259 – spese per acquisto di cancelleria..(+45.000 euro); il 2351 – spese per l'attivazione e la gestione presso i valichi di frontiera..di servizi d'accoglienza in favore di stranieri che fanno ingresso per motivi di asilo..(+50.000 euro); il 2270 – spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo (complessivamente, + 1.365.000).

circa 48,8 milioni; 1819 (per gli oneri sociali) per circa 23,5 milioni; 1820 (somme dovute a titolo di imposta regionale sulle attività produttive sulle retribuzioni), 5,4 milioni. Queste “eccedenze di pagato” sono da ricondurre alle procedure relative ai CCNL che fanno imputare gli oneri relativi, ivi inclusi quelli attinenti alla corresponsione degli arretrati dovuti, esclusivamente in conto competenza. Il CCNL per il comparto delle Amministrazioni autonome dello Stato —quadriennio normativo 2002/2005, biennio economico 2002/2003 è stato sottoscritto il 26 maggio 2004.

#### 2.3.2.2 Oneri latenti.

Sul punto di eventuali oneri latenti, particolari criticità presentano i capitoli di bilancio sui quali gravano le spese per le locazioni degli immobili, adibiti a sedi degli uffici dell’Amministrazione, spese postali e di notifica, spese per utenze.

Con riferimento al Dipartimento degli affari interni e territoriali, su due capitoli di spesa, il 1245 — fitto di locali ed oneri accessori, ed il 1248 — spese postali e di notifica, sono rilevanti gli oneri latenti che si trascinano nei successivi esercizi finanziari.

In particolare, per le spese per il fitto dei locali da adibire ad uso ufficio per le esigenze dell’Amministrazione civile dell’interno (centrale e periferica), il deficit è stato quantificato al 31 dicembre 2004 in circa 22,3 milioni, con una previsione del fabbisogno 2005 di circa 78,0 milioni<sup>37</sup>. Peraltro, la richiesta di tale stanziamento non è stata assentita, anche per effetto delle misure di contenimento della spesa<sup>38</sup>, con gli effetti che non sarà possibile provvedere al regolare pagamento dei canoni in scadenza nell’esercizio ed al ripiano dei debiti pregressi; permane, pertanto, anche per il 2005, un deficit per tale tipologia di spesa, di 47,3 milioni.

Ancora più complessa appare l’evoluzione della situazione debitoria concernente le spese postali e di notifica. Nell’esercizio 2002, sul capitolo 1248, era stato operato un accantonamento di circa 7,9 milioni per variazioni negative di bilancio, a compensazione per il mancato trasferimento di risorse umane alle regioni per il passaggio alle spese di competenze in materia di invalidità civile, parzialmente coperto da una variazione integrativa di 3,75 milioni. L’insufficiente stanziamento del capitolo del bilancio 2002 unitamente al decreto n. 194 dello stesso anno, che ha decurtato il capitolo di ulteriori 9,7 milioni, hanno determinato un trascinarsi della situazione debitoria al 2003 di circa 18,94 milioni. Nel 2003, con una variazione integrativa si è in parte assorbito il deficit pregresso che, a fronte di uno stanziamento di bilancio di 21 milioni e di una spesa annua consolidata di circa 27,5 milioni, mostra un andamento in continua crescita. Nel 2004, per effetto di variazioni compensative, è stato possibile solo contenere la situazione debitoria, ma non operare il suo completo ripiano<sup>39</sup>.

Altro settore a rischio per la formazione di debiti latenti è quello delle utenze del Corpo nazionale di vigili del fuoco (capitolo 1913). La stessa Amministrazione ha precisato che nel 2004 si è provveduto al saldo di spese relative al 2003 e che si è coperto il fabbisogno dell’esercizio in esame per il solo 40 per cento.

Una situazione particolarmente grave si è formata nel settore dell’accasermamento della Polizia di Stato e dell’Arma dei Carabinieri. E’ stato necessario avviare un processo di risanamento finanziario dei debiti pregressi attraverso fondi straordinari, resi disponibili dall’art. 3, comma 10, lett. b) della legge finanziaria per il 2004 (allocati sul capitolo 2820 “fondo debiti pregressi”), che ha autorizzato una spesa di 171 milioni, di cui 38 milioni sul capitolo 2614 (fitto

<sup>37</sup> Il deficit al 31 dicembre 2005 è stato stimato in 47,3 milioni, con un importo dei canoni per l’anno, di 51,0 milioni, cui devono essere aggiunti l’indicizzazione conseguente all’adeguamento ISTAT e gli oneri accessori, per importi rispettivamente di 756 mila euro e 3,7 milioni. A tale cifra è stato sommato il deficit al 31 dicembre 2004 per calcolare il fabbisogno 2005.

<sup>38</sup> Decreto legge n. 168 del 2004 ed art. 1, comma 5 della legge finanziaria per il 2005.

<sup>39</sup> Nel 2005, a fronte di uno stanziamento di bilancio di 18,586 milioni e di una variazione compensativa di 3 milioni, le previsioni della spesa quantificate dall’Amministrazione ammontano a circa 27,700 milioni, di cui 11 milioni per notifiche di infrazioni al codice della strada.



locali Pubblica Sicurezza) e 133 milioni sul capitolo 2663 (fitto locali Arma dei Carabinieri), per ciascuno degli anni dal 2004 al 2006, per i debiti contratti dall'Amministrazione della pubblica sicurezza fino al 31 dicembre 2003. Le risorse complessivamente disponibili sono state utilizzate mediante aperture di credito a favore delle contabilità speciali delle prefetture nella misura, rispettivamente del 46 e del 48 per cento, mentre, a fronte delle partite dei ruoli di spesa fissa sussistenti sono stati registrati pagamenti pari al 39 ed al 33 per cento.

L'Amministrazione ha comunicato di aver sollecitato le prefetture ad una attenta programmazione per il triennio in esame, per conseguire una riduzione dell'onere a regime, al fine di evitare il formarsi di successivi, nuovi aggravii di spesa. Ha, inoltre, precisato che, a seguito di trattative per la rinegoziazione dei canoni, con l'accettazione da parte dei proprietari di un abbattimento del 10 per cento, è stato ripianato un debito, in essere al 31 dicembre 2003, di circa 16,7 milioni, con un risparmio annuo per i futuri canoni di circa 647,7 milioni, mentre sono stati pagati, a seguito di vertenze in corso, 5 milioni di euro e per requisizioni 5,5 milioni.

Come già osservato, la legge finanziaria per il 2004 ha permesso di avviare anche per l'accasermamento dell'Arma dei Carabinieri il ripianamento dei debiti pregressi.

L'Amministrazione non ha, peraltro, comunicato l'ammontare del debito eventualmente ancora in essere; ha, per contro, sottolineato che perdura uno "squilibrio" tra risorse assegnate ed impegni assunti per le locazioni, anche per i fisiologici incrementi dei canoni a seguito di adeguamenti ISTAT o rinnovi contrattuali. Incide sulla crescita del debito corrente anche il perdurare del ricorso alle occupazioni extra contrattuali di locali, laddove le spese relative non trovano copertura negli stanziamenti di bilancio. Al fine di contenere la spesa, nuove sedi sono autorizzate solo in presenza di situazioni non altrimenti risolvibili, quali sfratti esecutivi, dichiarazione di inagibilità dei locali, mentre sono stati bloccati nuovi investimenti nel settore dell'accasermamento.

Nel settore della telefonia, nel 2004, con un atto transattivo con la Società Telecom Italia S.p.A., è stata ripianata una pesante situazione debitoria dell'Arma dei Carabinieri. A seguito della transazione, l'Amministrazione si è impegnata a pagare, a fronte di un debito di 80,3 milioni, 55 milioni, di cui circa 48,9 da corrispondere subito e rinviando all'esercizio 2007 l'estinzione del debito residuo, che l'Amministrazione ritiene di poter fronteggiare attraverso economie di esercizio.

Si è risolta, altresì, la posizione debitoria derivante dall'affitto dei siti per i ponti radio dell'Arma dei Carabinieri, con la corresponsione alla Società RAIWAY di circa 1,055 milioni ed alla TELECOM Italia S.p.A. di circa 1,729 milioni quale riconoscimento del debito per il triennio 2002/2004.

A seguito della convenzione transattiva per la disciplina e lo sviluppo dei servizi di telecomunicazioni, stipulata nel 2003, è proseguita la dismissione di linee non utilizzate.

Nel condividere le iniziative assunte per il risanamento dei settori relativi alle locazioni ed alle comunicazioni, che hanno consentito di procedere al parziale ripianamento di debiti sommersi, sui quali la Corte si era più volte soffermata nelle sue diverse sedi, si osserva che è necessario procedere con una attenta programmazione delle spese, con un monitoraggio costante che permetta di conoscere in ogni momento l'entità degli impegni assunti ed evidenzii eventuali eccedenze di spese rispetto alle risorse disponibili, al fine di consentire tempestivi interventi per evitare il formarsi di ulteriori ingenti debiti.

Tra gli oneri latenti, si segnala, altresì, la situazione debitoria (sul punto, vedere il paragrafo 3.2.2 del presente capitolo) nei confronti delle sezioni di tesoreria provinciale dello Stato per anticipazioni concesse agli enti locali, di circa 8.558,73 milioni.

In tema di affidabilità ed attendibilità dei dati, in via sperimentale ed in contraddittorio con l'Ufficio centrale di bilancio, in sede di esame della complessiva attività svolta dall'Amministrazione, sono stati individuati tre capitoli di bilancio nell'ambito dei quali sono stati estratti a sorte dei titoli di spesa che hanno formato oggetto, unitamente agli atti

presupposti, di un approfondimento, al fine di verificare la corrispondenza dei dati finali di bilancio con le scritture a sostegno delle stesse.

Cap. 2356 – Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione; trattasi di un riconoscimento di debito per 1.271,49 euro determinato da una maggiore presenza di clandestini nel Centro di Niscima (Caltanissetta) gestito dalla Croce Rossa Italiana;

Cap. 2731 – Dipartimento della pubblica sicurezza; trattasi di una spesa di 187.766,53 per lavori di somma urgenza in un immobile demaniale;

Cap. 7302 – Dipartimento dei vigili del fuoco; trattasi di una spesa di 1.153,68 euro, a favore dell'istituto Poligrafico e Zecca dello Stato per la pubblicazione di un bando di gara per la realizzazione di una nuova sede del Comando provinciale dei VV.F di Caserta.

L'esame dei provvedimenti, tutti connessi ai titoli di spesa in parola, non ha rilevato irregolarità.

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

#### 3.1 Programmi ed obiettivi.

La direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione relativa all'anno 2004 definisce le priorità politiche, gli obiettivi e i risultati attesi dall'azione amministrativa dei titolari dei centri di responsabilità amministrativa, dirigenti di primo livello, identificati nei Capi Dipartimento. E' suddivisa in tre sezioni che indicano le priorità politiche e gli obiettivi dell'azione amministrativa e definiscono il sistema di monitoraggio dell'attuazione della direttiva stessa<sup>40</sup>. Gli obiettivi si dividono in obiettivi strategici ed operativi e sono indicati per ciascuno gli strumenti di misurazione, quali indicatori di impatto e di risultato.

Il Servizio di controllo interno ha partecipato al progetto "controllo di gestione per le amministrazioni centrali dello Stato", finanziato dal Dipartimento per la funzione pubblica, ed ha avviato l'elaborazione di un modello teorico di controllo di gestione per i dipartimenti e le prefetture-UTG, al quale hanno aderito alcune prefetture-UTG.

#### 3.2 Dipartimento per gli affari interni e territoriali.

##### 3.2.1 Risultati di consuntivo.

*(in milioni di euro)*

Stanziamenti competenza	Impegni su competenza	%	Massa impegnabile	Impegni su massa impegnabile	%	Economie
17.112,8	16.933,7	98,9	17.223,9	17.044,5	98,9	143,3

La capacità di impegno, 98,9 per cento, è rimasta pressoché invariata rispetto al 2003 (99,1 per cento). Il 74,9 per cento dello stanziamento (12.834,5 milioni) è destinato ai finanziamenti agli enti locali (-937,1 milioni rispetto al precedente esercizio).

*(in milioni di euro)*

Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti totali	% pag.ti/massa spendibile	% pag.ti /autorizz. di cassa
24.501,2	17.876,7	16.190,1	66,0	90,5

<sup>40</sup> Le priorità politiche sono individuate nel: "rafforzamento del Sistema nazionale di sicurezza pubblica e nell'incremento dell'azione di contrasto alle diverse forme di criminalità; potenziamento degli strumenti di rappresentanza generale del Governo sul territorio a garanzia di ogni libertà civile e contro ogni discriminazione, in un contesto di leale collaborazione con le autonomie territoriali e funzionali; rafforzamento del sistema di difesa civile, prevenzione dai rischi e soccorso pubblico; perseguimento di una sempre più efficace attuazione della legge 30 luglio 2002, n. 189, recante nuove norme in materia di immigrazione e asilo".

Si conferma il miglioramento della capacità di spesa in rapporto alla massa spendibile (dal 63,6 al 66,0 per cento) mentre rimane sostanzialmente invariato il rapporto con le autorizzazioni di cassa (dal 90,6 per cento al 90,5).

### 3.2.2 Contabilità degli enti locali<sup>41</sup>.

Si premette che i trasferimenti erariali da erogare agli enti locali per il 2004 discendono dalla legge n. 350 del 2003<sup>42</sup> (Legge Finanziaria).

Rispetto agli esercizi precedenti, le risorse assegnate in termini di competenza hanno consentito l'erogazione dei trasferimenti erariali spettanti nella misura totale. Criticità rimangono per l'insufficienza delle risorse in termini di cassa, che hanno determinato difficoltà nelle erogazioni a favore degli Enti locali soggetti al monitoraggio da parte dell'Amministrazione.

Nell'anno in esame, sono stati erogati anche i saldi spettanti agli enti locali a titolo di contributo ordinario per il 2000.

Complessivamente, lo stanziamento di cassa destinato agli enti locali è stato pari a 15.492,00 milioni, mentre la massa spendibile ammontava a circa 22.560,00 milioni, di cui 15.342,14 milioni in termini di competenza e 7.218,09 in conto residui. In sede di assestamento di bilancio, a fronte di una richiesta di integrazione della cassa di 2.301,00 milioni, ne sono stati assegnati solo 416,6. L'Amministrazione ha richiesto la rassegnazione dei residui perenti agli effetti amministrativi per complessivi 1.617,68 milioni, di cui 125,48 per la corresponsione dei trasferimenti erariali spettanti per gli anni 2001 e precedenti agli enti monitorati, 9,92 milioni per gli enti non monitorati e 1.482,28 milioni per il rimborso delle somme anticipate dalle sezioni di tesoreria provinciale dello Stato agli enti locali nei medesimi anni. Sono stati rassegnati solo 135,4 milioni, pari alle somme richieste dagli enti locali, ed interamente corrisposte, escludendo i rimborsi alle tesorerie provinciali.

Nel 2004 risultano ancora da rimborsare 8.558,73 milioni, per anticipazioni disposte dalle sezioni di tesoreria ai comuni inferiori a 50.000 abitanti, nonché per le somme anticipate agli enti locali monitorati negli anni precedenti<sup>43</sup>.

Come già osservato al paragrafo 2.1, il capitolo 1316 è stato incrementato rispetto al 2003 di 1.143,6 milioni (passando da circa 2.860,0 milioni a 4.003,6), a fronte di riduzioni generalizzate per tutti gli altri capitoli, ad eccezione del capitolo 1331 – fondo finalizzato alla attribuzione di contributi agli Enti locali per eventi eccezionali e per situazioni contingenti di immediato intervento, che è rimasto invariato ed il capitolo 1332 – fondo da ripartire in

<sup>41</sup> L'Osservatorio per la finanza locale ha predisposto alcuni indicatori finanziari ed economici estratti dai conti di comuni, province e comunità montane per gli anni 1999, 2000 e 2001: autonomia finanziaria per i comuni, province e comunità montane; autonomia impositiva per comuni e province; pressione finanziaria per comuni, province e comunità montane; pressione tributaria per comuni e province; intervento erariale per comuni, province e comunità montane; intervento regionale per comuni, province e comunità montane; velocità di riscossione delle entrate proprie per comuni, province e comunità montane; velocità di gestione delle spese correnti per comuni, province e comunità montane.

<sup>42</sup> Legge 24 dicembre 2003, n. 350.

<sup>43</sup>

Capitolo	Ripiani Banca d'Italia (somme anticipate agli enti non monitorati)	Ripiani Banca d'Italia (somme anticipate agli enti monitorati)	Totale
1316	2.505,87	1.209,07	3.795,94
1317	999,18	117,5	1.116,68
1318	222,2	526,49	748,69
7232	2.480,80	409,62	2.890,42
7233	4,8		4,8
7236	2,2		2,2
Totale	6.215,05	2.343,68	8.558,73

Fonte: Ministero dell'interno

relazione all'assoggettamento all'IVA di prestazioni di servizi non commerciali, che ha avuto un incremento di circa 102 mila euro.

I trasferimenti erariali spettanti agli enti locali per l'anno 2004 sono pari a 14.757,36 milioni<sup>44</sup>. Le erogazioni disposte nel 2004 ammontano a complessivi 14.956,48 milioni, di cui 13.174,65 milioni per il pagamento dei trasferimenti erariali 2004 e 1.781,83 milioni per trasferimenti erariali spettanti per gli anni 2003 e precedenti.

3.2.3 Attività di vigilanza sull'Agenzia per la gestione autonoma dell'Albo dei segretari comunali e provinciali<sup>45</sup>.

Il comma 2, dell'art. 33 del DPR n. 465 del 1997<sup>46</sup> ha previsto la tipologia di atti che l'Agenzia deve sottoporre alla valutazione del Ministero, unitamente agli interventi da adottare in caso di difformità degli stessi dalla normativa vigente. Nell'ambito dell'attività di vigilanza, il Ministero ha richiesto la revoca della delibera (n. 258) sulla rideterminazione della dotazione organica, ritenuta in contrasto con la normativa vigente. Il Consiglio di amministrazione dell'Agenzia ha revocato l'anzidetta delibera annullando la modifica apportata alla dotazione organica.

Inoltre, sono stati rappresentati dubbi di legittimità riguardo alcune norme del contratto integrativo, relative alla attribuzione di un aumento dell'indennità di posizione con riguardo

44

Capitoli	Tipologia di contributo	Comuni	Province	Comunità montane	totale
1316	Contributo ordinario	3.049,19	176,23	119,70	3.345,12
1317	Contributo perequativo	779,78	103,18	0,00	882,96
1318	Contributo consolidato	1.377,24	60,61	37,41	1.475,26
1319	Contributo funzioni trasferite parte corrente	27,19	93,80	0,00	120,99
1320	Compartecipazione all'IRPEF	5.993,20	402,97	0,00	6.396,17
1332	Contributo IVA servizi esternalizzati	426,07	1,67	3,05	430,79
1334	Retrocessione imposta sostitutiva	29,11	28,17	0,31	57,59
7232	Contributo sviluppo investimento dei comuni e delle province	1.132,41	50,31	0,00	1.182,72
7233	Contributo sviluppo investimento delle comunità montane	0,00	0,00	15,90	15,90
7236	Contributo nazionale ordinario investimenti	121,48	1,16	0,00	122,64
7237	Contributo funzioni trasferite (parte capitale)	9,55	413,50	0,00	423,05
7238	Contributo IVA servizi trasporti	98,92	55,04	0,03	153,99
7239	Contributo libri di testo	61,31	36,82	0,00	98,13
7240	Contributo quindicennale in favore della provincia di Reggio Calabria	0,00	1,19	0,00	1,19
7243	Contributo per garantire la gratuità totale o parziale dei libri di testo	39,55	0,00	0,00	39,55
7244	Fondo da ripartire agli enti locali in relazione all'addizionale sui diritti	0,26	0,00	0,00	0,26
7253	Somme da erogare al comune di Molfetta	2,50	0,00	0,00	2,50
7254	Spese per interventi in materia di attività culturali	8,55	0,00	0,00	8,55
Totale		13.156,31	1.424,65	176,40	14.757,36

Fonte: Ministero dell'interno.

<sup>45</sup> La Corte, con la relazione della Sezione enti locali, ha riferito sui rendiconti della gestione finanziaria dell'Agenzia degli anni 2000/2003. A seguito di detto referto, è stata emanata con DM del 2 febbraio 2005 una direttiva in merito alla vigilanza sull'Agenzia per la gestione autonoma dell'Albo dei segretari comunali e provinciali.

<sup>46</sup> Ai sensi del comma 2, dell'art. 33 del DPR 4 dicembre 1997, n. 465, il Ministero deve ricevere le relazioni semestrali sull'attività dell'Agenzia, copia del bilancio preventivo, della relazione previsionale e programmatica triennale, del rendiconto del cassiere, del rendiconto generale della gestione, delle delibere del collegio dei revisori e degli atti regolamentari. Il Ministero può chiedere copia delle deliberazioni dei consigli di amministrazione nazionale e delle sedi regionali che disciplinano la tenuta dell'albo, l'organizzazione ed il funzionamento dell'Agenzia e delle sue articolazioni regionali, nonché notizie e documentazione sull'attività ed i provvedimenti di competenza dell'Agenzia.

all'art. 41, comma 4 del CCNL<sup>47</sup>. Pur avendo il Ministero sollecitato l'Agenzia a modificare le parti dell'accordo che presentano motivi di nullità, la problematica non è stata ancora risolta.

Per quanto attiene all'esame dei rendiconti della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale (SSPAL), a seguito della mancata approvazione del rendiconto 2001 da parte del Consiglio nazionale di amministrazione dell'Agenzia, è stata disposta una verifica contabile della Scuola per accertare, tra l'altro, le effettive risultanze dell'esercizio 2002 e definire le azioni necessarie per evitare squilibri di bilancio.

### 3.3 Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile.

#### 3.3.1 Risultati di consuntivo.

*(in milioni di euro)*

2003			2004		
Stanzamenti competenza	Impegni di competenza	%	Stanzamenti competenza	Impegni competenza	%
1.534,8	1.446,2	94,2	1.669,9	1.660,0	99,4

Si sottolinea che a fronte di una massa impegnabile di circa 1.693,5 milioni gli impegni lordi sono stati pari a circa 1.734,0 milioni, con una eccedenza di spesa di complessivi 77,8 milioni, sui capitoli 1801, 1819 e 1820, relativi a spese per retribuzioni (rispettivamente, + 48,8, + 23,5 e + 5,5 milioni).

La velocità di spesa è rimasta sostanzialmente invariata con riguardo alla massa spendibile (dall'81,8 per cento all'81,0) e si è ridotta con riferimento alle autorizzazioni di cassa (dal 91,4 per cento all'89,7).

*(in milioni di euro)*

2003		2004	
Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa
1.856,2	1.642,7	2.050,1	1.850,2

*(in milioni di euro)*

2003			2004		
Pagamenti totali	Pag.ti/massa spendibile %	Pag.ti/autorizz. Di cassa %	Pagamenti totali	Pag.ti/massa spendibile %	Pag.ti/autorizz. di cassa %
1.518,6	81,8	92,4	1.661,0	81,0	89,7

Permane nel 2004 una situazione creditoria nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della protezione civile per 4,1 milioni, per oneri sostenuti dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco nel 2002, in occasione del terremoto verificatosi nelle province di Campobasso e di Foggia e dell'attività eruttiva dell'Etna. A tale importo deve essere aggiunta la somma di 860.000 euro per l'invio di materiale nelle zone del sud/est asiatico colpite dal maremoto del dicembre 2004, che deve essere rimborsata dal Dipartimento della protezione civile. Il mancato, tempestivo rientro delle spese anticipate a vario titolo, anche in

<sup>47</sup> Sono stati sollevati dubbi di legittimità dell'art. 1 del contratto integrativo, relativo all'attribuzione di un aumento dell'indennità di posizione, riguardo all'art. 41, comma 4 del CCNL, nella parte in cui rinvia alla contrattazione decentrata l'individuazione delle "condizioni, criteri e parametri di riferimento per definire le "maggiorazioni", in quanto apparso "criticabile nell'individuazione delle condizioni che giustificano l'aumento dell'indennità", ravvisandosi "fondati rischi di un'applicazione generalizzata della norma, con pesanti ricadute sugli equilibri dei bilanci degli enti locali". Inoltre, sono stati sollevati dubbi di legittimità dell'art. 4, la cui formulazione potrebbe giustificare una interpretazione di retroattività, che sanerebbe di fatto alcuni provvedimenti adottati precedentemente alla sottoscrizione dell'accordo. Ipotesi, quest'ultima, che comporterebbe la nullità delle disposizioni ai sensi dell'art. 40, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001.

considerazione delle minori disponibilità finanziarie a disposizione, continua ad incidere negativamente sulla gestione finanziaria del Dipartimento<sup>48</sup>.

### 3.3.2 Potenziamento del parco automezzi.

Tra gli obiettivi per il 2004 la direttiva ha confermato il potenziamento e l'ammodernamento del parco automezzi, al quale sono correlate l'efficacia del soccorso e la sicurezza degli operatori. Per gli acquisti di diverse tipologie di automezzi sono stati utilizzati ordinari stanziamenti di bilancio nonché le risorse rese disponibili dalle leggi finanziarie n. 388 del 2000 e n. 448 del 2001, che hanno rifinanziato la legge n. 217 del 1992, attribuendo circa 30,2 milioni e 154,9 milioni.

Per il parco automezzi, complessivamente, sono stati effettuati pagamenti, al 31 dicembre 2004, per 91,9 milioni per l'acquisto di diverse tipologie di mezzi di soccorso<sup>49</sup>, mentre per il settore aereo sono stati acquisiti otto elicotteri con una spesa di circa 14,1 milioni. Per la componente del soccorso portuale, sulla base del finanziamento di cui alla legge n. 448 del 2001, sono state concluse le procedure per l'acquisto di quattro unità navali antincendio (per circa 10,1 milioni), di cento imbarcazioni leggere alluvionali (per 4,5 milioni) e di tre simulatori di incendio navale (per circa 3,8 milioni). Nel settore delle telecomunicazioni, è stata completata la procedura di gara per l'acquisto di 7000 apparati radio antideflagranti (con una spesa di 13 milioni); nel settore informatico, a fronte di impegni assunti negli anni precedenti per circa 60,3 milioni, nel 2004 sono stati effettuati pagamenti per circa 3 milioni<sup>50</sup>. Per il potenziamento della componente del settore aeroportuale, nell'anno in esame, non sono stati assunti impegni ma si è provveduto al pagamento delle rate annuali del 2004.

### 3.3.3 Difesa civile e protezione civile.

In materia di difesa civile, è stata realizzata una nuova sala operativa presso la Prefettura di Pescara e sono state completate le sale di Napoli e di Genova, rispettivamente con una spesa di 50 e 20 mila euro.

Per il controllo del rischio nucleare, biologico, chimico e radiologico sono stati costituiti otto nuclei regionali avanzati, dieci ordinari, 82 provinciali e cinquecento squadre di soccorso. Sul capitolo 7334 – acquisto di attrezzature varie per prevenire i rischi non convenzionali..., sono stati impegnati circa 7,7 milioni sulla competenza e circa 22,5 milioni sui residui, mentre sul capitolo 1990 – spese per la gestione ed il funzionamento della rete nazionale di rilevamento della caduta radioattiva e delle attrezzature per prevenire i rischi non convenzionali, l'impegno è stato di circa 2 milioni. Per quanto riguarda specificatamente l'emergenza radioattiva, il Dipartimento ha il compito di controllare, attraverso il Centro operativo, tutto il territorio nazionale utilizzando una rete automatica nazionale dotata di 1.237 stazioni remote di telemisura.,

Nel settore della protezione civile, con riferimento al trasferimento alle regioni dei C.A.P.I. (Centri Assistenziali di Pronto Intervento) nel 2004 sono state completate le procedure per trasferire i Centri di Catanzaro e di Reggio Calabria, mentre è rimasta irrisolta la

48

Costi del personale per le emergenze del 2002	
Eventi sismici nelle province di Campobasso e Foggia – periodo 31 ottobre 2002/24 gennaio 2003 – Ordinanza n. 3253 del 29 settembre 2002	1.850.167,36
Attività eruttiva dell'Etna ed eventi sismici verificatisi nella provincia di Catania, ordinanza n. 3254 del 29 settembre 2002	1.770.174,12
Eventi sismici verificatisi nella province di Palermo, ordinanza n. 3250 dell'8 novembre 2002	488.571,81
Totale	4.108.913,29

<sup>49</sup> Autopompeserbatoio, autoscale, autobus, veicoli fuoristrada.

<sup>50</sup> Ulteriori impegni sono stati assunti nel primo semestre del 2005 per il potenziamento della componente aerea e del settore informatico

problematica relativa al trasferimento alle regioni a statuto speciale, per l'assenza di previsioni normative regionali.

### 3.4 Dipartimento delle libertà civili ed immigrazione.

#### 3.4.1 Risultati di consuntivo.

(in migliaia di euro)

2003			2004		
Stanziamenti competenza	Impegni competenza	%	Stanziamenti competenza	Impegni competenza	%
378,8	243,8	64,3	418,2	330,1	78,9

(in milioni di euro)

2003		2004	
Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa
36.712,5	27.871,4	35.971,0	28.128,0

(in milioni di euro)

2003			2004		
Pagamenti totali	Pag.ti/massa spendibile %	Pag.ti/autorizz. di cassa %	Pagamenti totali	Pag.ti/massa spendibile %	Pag.ti/autorizz. di cassa %
25.393,3	69,1	91,1	25.586,6	71,1	90,9

E' migliorata la capacità di impegno rispetto al precedente esercizio e la velocità di pagamento rispetto alla massa spendibile, mentre è rimasto pressoché al medesimo livello il rapporto pagamenti/autorizzazioni di cassa.

#### 3.4.2 Progetto nazionale di sostegno delle vittime del traffico di esseri umani.

Il settore delle politiche dell'immigrazione è trattato più approfonditamente al successivo paragrafo 6). Qui si forniscono elementi conoscitivi in merito ad attività comunque connesse all'immigrazione stessa.

Come è noto, l'art. 18 del d.lgs. n. 286 del 1998, prevede la concessione di permessi di soggiorno per motivi di protezione sociale e la partecipazione degli stranieri, che versano in situazioni di pericolo per la loro incolumità, a causa di situazioni accertate di violenza o di grave sfruttamento, ai programmi di assistenza e di integrazione sociale.

In tale ambito, con riferimento, in particolare, al progetto nazionale per il ritorno volontario assistito e la reintegrazione nel Paese di origine delle vittime del traffico di esseri umani e della prostituzione, nel mese di aprile del 2004 è stata completata la fase finanziata con la seconda annualità dell'iniziativa. Si è provveduto al rimpatrio di ottanta vittime della tratta, utilizzando 284.000 euro assegnati, sulla base del richiamato art. 18, dal Dipartimento delle pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri<sup>51</sup>. E' stata, inoltre, avviata un'ulteriore fase, finanziata con la terza annualità del programma (270.000 euro), che ha richiesto un'ulteriore convenzione con l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM). L'Amministrazione prevede di assistere altre 78 vittime della tratta<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> L'iniziativa è stata realizzata in collaborazione con l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), con la quale l'amministrazione ha stipulato il 2 aprile 2003 una convenzione.

<sup>52</sup> Il programma prevede: l'organizzazione del viaggio, il versamento all'interessata di complessivi 1.548,00 euro, quali "indennità di prima sistemazione" e due borse di studio, concesse a distanza di tre mesi l'una dall'altra, finalizzate a favorire il processo di reintegrazione socio-lavorativo; l'assistenza medica, legale e psicologica; l'assistenza al programma di reinserimento sociale, familiare e lavorativo per un periodo di almeno sei mesi dal rientro in patria. Di rilievo per l'inserimento nel programma, è la collaborazione fornita dalle vittime alle Forze dell'ordine ed all'autorità giudiziaria nella lotta contro i trafficanti/sfruttatori.

Utilizzando un ulteriore finanziamento, di 300.000 euro, la collaborazione con il Ministero degli affari esteri, l'Amministrazione dell'interno ha elaborato un nuovo progetto "Prevenzione Tratta", indirizzato alla Bosnia-Erzegovina, alla Bulgaria, alla Croazia ed all'Ungheria.

La ripartizione tra i comuni e l'ANCI delle risorse allocate sul Fondo nazionale per le politiche e i servizi d'asilo è stata perfezionata, come per il precedente esercizio finanziario, in assenza del regolamento previsto dall'art. 34 della legge n. 189 del 2002, sulla base di una ordinanza di protezione civile<sup>53</sup>. La ripartizione è avvenuta in due tempi<sup>54</sup>, la prima per circa 2,9 milioni ed una ricettività di 1.303 posti di accoglienza, la seconda per circa 6,9 milioni e 1.536 posti.

Lo stanziamento iniziale del Fondo (capitolo 2361) è stato pari a 5,160 milioni ed è stato integrato con una variazione di 6,189 milioni, utilizzando una quota del Fondo Europeo per i Rifugiati, pari a circa 1,198 milioni; 5 milioni sono stati assegnati dal Ministero dell'economia e delle finanze in attuazione dell'art. 80, comma 8, della legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria 2003).

#### 3.4.3 Status di rifugiato.

Con DPCM del 4 febbraio 2005, a seguito dell'emanazione del DPR 16 settembre 2004, n. 303, recante il regolamento di attuazione della legge n. 189 del 2002 relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato, in attuazione dell'art. 1 *quinquies* della legge n. 39 del 1990<sup>55</sup>, è stata nominata la Commissione nazionale per il diritto di asilo, nella quale è stata trasformata la preesistente Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato. Devono ora essere costituite, con decreto ministeriale, le Commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato, previa designazione da parte delle amministrazioni interessate dei propri rappresentanti.

Il DPCM richiamato del 4 febbraio 2005 ha affiancato alla Commissione nazionale due Sezioni, una "Sezione stralcio", che procederà all'esame delle istanze presentate alla Commissione centrale, ed una Sezione per l'esercizio delle funzioni connesse all'istituto del "riesame", previsto dall'art. 1 *bis*, comma 3, della legge n. 189 e dall'art. 16 del DPR n. 303.

Nel 2004, la Commissione centrale ha esaminato 8.842 domande di asilo, accogliendone 780, con conseguente riconoscimento dello status di rifugiato e respingendone 7.977. Di queste, 2.298 sono state dichiarate negative perché i richiedenti si sono resi irreperibili, mentre 2.889 hanno ricevuto la protezione umanitaria. Sono in attesa di supplemento di istruttoria 19 domande, 13 sono stati i casi in cui i richiedenti hanno rinunciato alla domanda di asilo prima della convocazione e 29 sono stati i casi di cessazione dello status.

#### 3.4.4 Fondo Edifici di Culto.

Per la conservazione, restauro e manutenzione del Fondo Edifici di Culto sono stati finanziati 49 interventi di somma urgenza, per una spesa di circa 3,3 milioni; 37 interventi di manutenzione straordinaria a chiese di proprietà e in immobili di civile abitazione, per circa 2,7 milioni; 17 interventi di restauro di arredi lignei, affreschi e di opere d'arte in genere, per circa 554.000 euro; 10 interventi di installazione di nuovi impianti di sicurezza in altrettante chiese per circa 237.000 euro<sup>56</sup>.

<sup>53</sup> Art. 3 dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri del 7 novembre 2003, n. 3326.

<sup>54</sup> DM del 25 maggio, per il periodo 1° gennaio/30 aprile 2004 e DM. del 26 novembre 2004, per 1° maggio/31 dicembre 2004.

<sup>55</sup> Legge 28 febbraio 1990, n. 39

<sup>56</sup> Ai sensi dell'art. 58 della legge 20 maggio 1985, n. 222, la progettazione e l'esecuzione degli interventi di restauro sui beni del Fondo Edifici di Culto sono demandate, nell'ambito delle rispettive competenze, al Ministero per i beni e le attività culturali ed al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Il Ministero per i beni e le attività culturali cura la realizzazione degli interventi sulle chiese monumentali e sulle opere d'arte in esse custodite, sottoposte a vincolo



**3.5 Dipartimento della pubblica sicurezza.****3.5.1 Risultati di consuntivo.***(in milioni di euro)*

2003			2004		
Stanziamenti competenza	Impegni competenza	%	Stanziamenti competenza	Impegni competenza	%
6.930,6	6.776,9	97,7	7.600,6	7.334,3	96,4

*(in milioni di euro)*

2003		2004	
Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa
8.043,3	7.346,7	8.784,0	7.871,0

*(in milioni di euro)*

2003			2004		
Pagamenti totali	Pag.ti/massa spendibile %	Pag.ti/autorizz. di cassa %	Pagamenti totali	Pag.ti/massa spendibile %	Pag.ti/autorizz. di cassa %
6.765,6	84,1	92,0	7.291,8	83,0	92,6

Rispetto al 2003, si sono ridotte la capacità di impegno (dal 97,7 per cento al 96,4) e di spesa rispetto alla massa spendibile (dall'84,1 per cento all'83), mentre la capacità di spesa è di poco migliorata rispetto alle autorizzazioni di cassa.

**3.5.2 Poliziotto e carabiniere di quartiere.**

La fase sperimentale per l'istituzione del "poliziotto e carabiniere di quartiere" è stata avviata nel mese di novembre 2002, con l'impegno ad oggi di 1.200 operatori tra il personale della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri. L'Amministrazione ha comunicato di aver monitorato l'attività svolta nell'ambito della sperimentazione e di aver riscontrato un trend di crescita della "sicurezza percepita" dalla cittadinanza. Nel mese di maggio 2004, 700 unità, tra poliziotti e carabinieri, sono andate ad operare in 133 nuove zone (la sperimentazione aveva interessato 300 quartieri di tutti i capoluoghi di provincia), 34 delle quali individuate in aree di comuni non capoluogo di provincia. Ulteriori 300 unità sono state successivamente immesse nel servizio, portando a 2.200 il numero degli operatori e a 486 le aree coperte.

**3.5.3 Piano operativo nazionale "Sviluppo per il Mezzogiorno d'Italia".**

La necessità di investire sulla sicurezza e sulla legalità anche in funzione di uno sviluppo economico delle aree meridionali nasce dalla considerazione del legame negativo tra criminalità e crescita economica, che incide con particolare forza nelle regioni economicamente più deboli. Sulla base di queste considerazioni, nel 1998 è stato approvato il Programma Operativo Multiregionale "Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia", integrato nel quadro Comunitario di sostegno per gli interventi strutturali dell'obiettivo n. 1 in Italia.

Nell'ambito del Quadro Comunitario di Sostegno 2000/2006, è stato elaborato un nuovo programma<sup>57</sup>, approvato dalla Commissione Europea<sup>58</sup> con l'assegnazione al settore sicurezza di

storico-artistico e che costituiscono il patrimonio infruttifero, mentre gli interventi sugli altri immobili (patrimonio fruttifero) sono eseguiti sotto la direzione tecnica del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

<sup>57</sup> Il programma ha l'obiettivo di "aumentare le condizioni di sicurezza per lo sviluppo socioeconomico del Mezzogiorno, attraverso l'adeguamento infrastrutturale e tecnologico dei sistemi di comunicazione dei soggetti istituzionalmente deputati al contrasto delle varie forme di illegalità, soprattutto con riferimento alla fattispecie direttamente o indirettamente aggressive delle attività economiche".

<sup>58</sup> Approvazione del 13 settembre 2000.

circa 1.117,6 milioni, di cui 573,1 di quota comunitaria (523,1 Fondo Europeo di sviluppo Regionale - FESR e 50 Fondo Sociale Europeo - FSE) e circa 544,5 di quota nazionale.

La progettualità relativa alla “sicurezza”, rispetto al Quadro Comunitario di Sostegno delle Regioni dell’obiettivo 1, si colloca trasversalmente rispetto a tutti i macrosettori di interventi individuati dal ministero dell’economia e delle finanze nel più generale “Programma di sviluppo del Mezzogiorno”, anche al fine di contribuire alla internazionalizzazione del quadro socio-economico meridionale.

Il Programma operativo si articola su tre “Assi prioritari” e nove “misure”, di cui sette cofinanziate dal Fondo Europeo di sviluppo Regionale e due dal Fondo Sociale Europeo<sup>59</sup>. Le priorità strategiche sono state individuate: nella riduzione dei tempi di intervento delle forze dell’ordine, attraverso l’uso di tecnologie mirate ad un più efficiente controllo del territorio, nel fronteggiare la permeabilità delle frontiere meridionali e gestire con più efficacia le problematiche relative all’immigrazione clandestina ed all’afflusso di profughi, nella diffusione di una maggiore sensibilità ai temi della legalità tra la cittadinanza ed alla riduzione dei tempi di funzionamento della giustizia, attraverso il potenziamento tecnologico del sistema informatico.

Al 31 dicembre 2004, gli impegni complessivi sono stati pari a circa 760,9 milioni, corrispondenti al 62,07 per cento delle risorse stanziare. Le “misure” che registrano un significativo avanzamento sono: misura 1.1” - adeguamento tecnologico del sistema di controllo tecnologico del territorio, 78,10 per cento; misura 1.3” - tecnologie per la tutela delle risorse ambientali e culturali, 70,90 per cento; “misura 1.5” - risorse umane per la sicurezza, 73,90 per cento.

Alla stessa data i pagamenti sono stati pari a circa 524,9 milioni, corrispondenti al 42,79 per cento del costo totale. Le spese certificate registrano un valore complessivo di circa 463,7 milioni, di cui 434 sono relative alle “misure” finanziate con il FESR. Questi livelli di spesa hanno consentito di raggiungere le soglie minime per evitare il disimpegno automatico delle risorse. In particolare, già nel mese di ottobre, per quanto riguarda il FESR, la soglia minima era superata di circa 26,6 milioni, mentre per il FSE il livello minimo era stato superato di circa 1,9 milioni<sup>60</sup>.

#### **4. Strumenti: organizzazione, personale e attività contrattuale.**

##### **4.1 Organizzazione.**

Per quanto attiene alla mancata attuazione della riforma degli UTG (oggi prefetture-UTG) si rinvia alle osservazioni già formulate nel paragrafo 1, “Considerazioni conclusive e di sintesi”.

Il recente DL n. 45 del 2005<sup>61</sup>, all’art. 4, ha trasferito il Centro elaborazione dati<sup>62</sup>, ferme restando le caratteristiche interforze, alla direzione centrale della polizia criminale e, nell’ambito del Dipartimento della pubblica sicurezza, ha istituito la direzione centrale anticrimine della Polizia di Stato. Lo stesso legislatore ha sottolineato che detta ricollocazione, che non deve comportare ulteriori spese, è da ricondurre alla volontà di distinguere, nell’ambito del Dipartimento della Pubblica sicurezza, le funzioni di coordinamento tecnico-operativo delle Forze di polizia da quelle di direzione ed amministrazione della Polizia di Stato.

Nell’ambito del processo di decentramento delle funzioni amministrative e gestionali alle Direzioni interregionali della Polizia di Stato, nel 2004, sono state emanate nove circolari con le

<sup>59</sup> E’ predisposto un cronoprogramma ed i relativi procedimenti sono monitorati sotto il profilo dell’avanzamento fisico, procedurale e finanziario. Il reintegro delle risorse disponibili avviene dopo l’effettuazione delle certificazioni di spesa. I concreti contenuti dei progetti sono individuati nel Complemento di Programmazione, approvato dal Comitato di Sorveglianza dei PON il 15 gennaio 2001 rivisto nel 2003 ed ulteriormente revisionato nel luglio 2004.

<sup>60</sup> Dati comunicati dall’Amministrazione.

<sup>61</sup> Decreto legge 31 marzo 2005, n. 45, recante disposizioni urgenti per la funzionalità dell’Amministrazione della Pubblica Sicurezza, delle Forze di Polizia e del Corpo dei Vigili del fuoco.

<sup>62</sup> Di cui all’art. 8, della legge 1° aprile 1981, n. 121.

quali sono state individuate alcune funzioni trasferite alle Direzioni stesse e ridistribuiti gli ambiti di competenza degli uffici di supporto logistico, quali le Zone di telecomunicazioni, i Centri di raccolta vestiario, equipaggiamento, casermaggio ed accasermamento (V.E.C.A.) e gli Autocentri, in relazione alle competenze delle Direzioni interregionali.

In considerazione delle funzioni trasferite e degli interventi posti in essere, non sembra che sia stata pienamente avviata la realizzazione del disegno di decentramento, né appare ancora attuato quel decongestionamento burocratico degli uffici centrali atteso dalla piena attuazione della nuova articolazione organizzativa e funzionale delle direzioni interregionali<sup>63</sup>.

Successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 334 del 2000<sup>64</sup>, sono stati istituiti i seguenti uffici dirigenziali:

- in sede di riforma degli uffici di diretta collaborazione con il Capo della Polizia – Direttore generale della pubblica sicurezza (decreto del 25 ottobre 2000<sup>65</sup>), è stata prevista l'istituzione dell'Ufficio per l'amministrazione generale, cui è preposto un dirigente generale;
- il DL n. 83 del 2002<sup>66</sup> ha previsto l'istituzione, alla quale si è dato corso con il DM del 19 settembre 2002<sup>67</sup>, dell'Ufficio centrale interforze per la sicurezza personale (U.C.I.S.);
- la legge n. 139 del 2002<sup>68</sup> ha previsto l'istituzione, di cui al DM del 29 dicembre 2003, della Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere, cui è preposto un dirigente di livello dirigenziale generale.

La determinazione delle articolazioni periferiche dell'Amministrazione della Pubblica sicurezza è stata demandata, dall'art. 6 della legge n. 78 del 2000, ad un regolamento. Con il DPR n. 208 del 2001<sup>69</sup>, gli uffici periferici sono stati distinti in uffici con funzioni finali, uffici centrali e istituti con funzioni strumentali e di supporto, uffici con funzioni ispettive, di controllo e di decentramento amministrativo.

L'art. 3 del richiamato DPR n. 208 ha individuato quattordici questure ad “ordinamento differenziato”, cui sono preposti, con funzioni di questore, dirigenti generali della pubblica sicurezza di livello C ed ha previsto l'istituzione di sette direzioni interregionali della Polizia di Stato, alle quali sono preposti dirigenti generali della pubblica sicurezza di livello B, per l'esercizio delle funzioni ispettive e di controllo e per lo svolgimento delle funzioni di carattere organizzativo-amministrativo, di supporto agli uffici e reparti con funzioni finali.

Con DM dell'11 settembre 2002, adottato ai sensi dell'art. 8 del richiamato DPR n. 208, è stata effettuata una prima ricognizione dei posti di funzione da riservare ai dirigenti superiori ed ai primi dirigenti della Polizia di Stato<sup>70</sup>.

Presso gli uffici periferici si trovano 152 posti di funzione dei dirigenti superiori e 630 dei primi dirigenti; presso gli uffici del dipartimento, 43 di dirigenti superiore e 79 di primi dirigenti. Nei ruoli dei dirigenti tecnici, 13 posti di funzione di dirigenti superiori tecnici e 30 di primi dirigenti tecnici si trovano presso gli uffici periferici e rispettivamente 15 e 19 presso il dipartimento. Nel ruolo dei dirigenti medici, 5 posti di funzione di dirigenti superiori e 24 di primi dirigenti sono presso gli uffici periferici e, rispettivamente 3 e 6 presso il Dipartimento.

<sup>63</sup> Le direzioni interregionali della Polizia di Stato sono state previste dall'art. 7, del DPR. 22 marzo 2001, n. 208.

<sup>64</sup> Decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 334.

<sup>65</sup> Decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Successivamente, il DPR. 7 settembre 2001, recante l'organizzazione degli uffici centrali di livello dirigenziale generale ha confermato l'istituzione del suddetto Ufficio.

<sup>66</sup> Decreto legge 6 maggio 2002 n. 83, convertito con modificazioni dalla legge 2 luglio 2002, n. 133, che ha delineato un nuovo sistema per l'organizzazione dei servizi di protezione a tutela delle persone esposte a particolari situazioni di rischio.

<sup>67</sup> Decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

<sup>68</sup> Legge 30 luglio 2002, n. 189.

<sup>69</sup> DPR 22 marzo 2001, n. 208.

<sup>70</sup> Con riguardo al Dipartimento della pubblica sicurezza, il decreto ha fissato l'aliquota complessiva massima dei posti di funzione, con riserva di una successiva e più puntuale definizione dal termine del programma di riorganizzazione degli uffici e delle direzioni generali.

L'Amministrazione ha comunicato di aver avviato un programma di rinnovamento organizzativo del Dipartimento, che dovrebbe riesaminare l'assetto organizzativo di diversi uffici e delle direzioni centrali, al fine di valorizzare il loro ruolo di impulso e di indirizzo alla luce della graduale attuazione del programma di decentramento amministrativo, avviato con l'istituzione delle Direzioni interregionali.

#### 4.2 Personale.

##### 4.2.1 Carriera prefettizia.

Per quanto riguarda la mobilità della carriera prefettizia, si osserva che, ai sensi dell'art. 5, comma 6, del DM. 3 dicembre 2003, tutte le assegnazioni del suddetto personale costituiscono trasferimenti d'ufficio, ad eccezione di quelle disposte ai sensi della legge n. 104 del 1992, dell'art. 17 della legge n. 266 del 1999 e del DPR n. 316 del 2002 e successive modifiche<sup>71</sup>.

Al 31 dicembre 2004, la dotazione organica, come rimodulata ai sensi degli artt. 1 e 2 della legge n. 243 del 2002<sup>72</sup>, è illustrata dalla seguente tabella.

Qualifiche	Dotazione organica	In numero	In soprannumero	Fuori ruolo	Totale
Prefetto	156	145	37	21	203
Viceprefetto	719	631	0	28	659
Viceprefetto aggiunto	912	646	0	10	656
Totale	1787	1422	37	59	1518

*Fonte Ministero dell'interno, Dipartimento affari interni e territoriali*

Con DPR 28 giugno 2004 è stato disciplinato il procedimento di valutazione comparativa per la promozione alla qualifica di viceprefetto, mentre in materia di incarichi aggiuntivi, i dirigenti destinatari di incarichi con scadenza improrogabile al 31 dicembre 2004 hanno dovuto manifestare le proprie preferenze nell'ambito dei posti disponibili. Successivamente, è stata definita la loro collocazione funzionale, con avvio delle iniziative previste dal d.lgs. n. 139 del 2000 per il riassorbimento delle situazioni soprannumerarie.

##### 4.2.2 Dirigenza contrattualizzata.

In attuazione del DPR n. 108 del 2004<sup>73</sup> l'Amministrazione deve definire l'inquadramento dei dirigenti degli ex commissariati di Governo nelle regioni a statuto ordinario, previa individuazione delle funzioni che gli stessi dovranno assolvere. L'art. 5 del DPCM 28 settembre 2001, in attuazione dell'art. 10, comma 3 del d.lgs. n. 303 del 1999<sup>74</sup>, ha trasferito i predetti dirigenti nella disponibilità del Ministero dell'interno, quale supporto al prefetto del capoluogo regionale nell'esercizio delle funzioni di commissario del Governo e l'art. 5 del d.lgs. n. 343 del 2003<sup>75</sup> ne ha disposto l'inquadramento nella corrispondente qualifica del ruolo dirigenziale del Ministero.

Nel tempo, il numero di tali dirigenti si è ridotto da venti a dodici e da ultimo sono state presentate tre istanze di opzione che hanno ridotto a nove i dirigenti da inquadrare.

##### 4.2.3 Personale amministrativo.

Per effetto dell'autorizzazione di cui all'art. 80, comma 8, della legge n. 289 del 2002<sup>76</sup> sono stati indetti due bandi di concorso, relativi alla mobilità volontaria all'interno del comparto

<sup>71</sup> Legge 5 febbraio 1992, n. 104; legge 28 luglio 1999, n. 266; DPR. 23 maggio 2002, n. 316.

<sup>72</sup> Legge 4 ottobre 2002, n. 243.

<sup>73</sup> DPR 23 aprile 2004, n. 108.

<sup>74</sup> d. lgs. 30 luglio 1999, n. 303

<sup>75</sup> d.lgs. 5 dicembre 2003, n. 343.

<sup>76</sup> Legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria per il 2003).

ministeri e fra comparti di contrattazione collettiva delle Amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. n. 165 del 2001<sup>77</sup>. Questi bandi sono finalizzati alla copertura di seicento posti nell'ambito di vari profili professionali, resisi disponibili presso gli uffici periferici dell'Amministrazione. Inoltre, ai sensi dell'art. 80 della richiamata legge finanziaria, sono stati indetti tre concorsi a duecentotrentacinque posti in diversi profili professionali delle aree B e C.

Se si esamina l'andamento numerico complessivo del personale amministrativo nell'ultimo quinquennio, si osserva che il 2001 è stato l'anno di maggiori presenze, dopo il quale si è consolidato un trend di progressiva riduzione, che ha interessato soprattutto il personale della posizione economica A<sup>78</sup>.

#### 4.2.4 Spesa per la dirigenza contrattualizzata e per il personale dei livelli.

L'andamento della spesa del personale nell'ultimo quinquennio è rappresentata dalle tabelle che seguono.

##### Dirigenza contrattualizzata

Anni	Spesa fissa ed accessoria	Oneri Stato	Totale spesa
2000	10.397.182,00	3.926.639,00	14.323.821,00
2001	13.875.586,00	5.325.450,00	19.201.036,00
2002	14.288.355,00	5.483.871,00	19.772.226,00
2003	15.890.621,00	6.098.821,00	21.989.442,00
2004	15.954.264,67	6.123.247,00	22.077.511,67

##### Personale dei livelli/posizione economiche da C3S a A1

Anni	Spesa fissa ed accessoria	Oneri Stato	Totale spesa
2000	446.749.939,25	162.319.142,00	609.069.081,25
2001	480.779.384,09	177.536.929,00	658.316.313,09
2002	458.036.898,00	169.552.491,00	627.589.389,00
2003	498.236.583,00	188.266.688,00	686.503.271,00
2004	499.101.671,00	188.432.028,00	687.533.699,00

<sup>77</sup> d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

<sup>78</sup> La tabella che segue illustra l'evoluzione quantitativa del personale amministrativo nell'ultimo quinquennio.

	31 dicembre 2000	31 dicembre 2001	31 dicembre 2002	31 dicembre 2003	31 dicembre 2004
<b>AREA ECONOMICA C</b>					
Posizione economica C3	283	254	1037	999	980
Posizione economica C2	325	281	1514	1503	1513
Posizione economica C1	5424	5357	4588	4580	4551
<b>Totale Area C</b>	<b>6032</b>	<b>5892</b>	<b>7139</b>	<b>7082</b>	<b>7044</b>
<b>AREA ECONOMICA B</b>					
Posizione economica B3	1555	1643	4486	4482	4489
Posizione economica B2	7.208	7.184	3.084	3.126	3.134
Posizione economica B1	2.415	2.354	4.405	4.384	4.347
<b>Totale Area B</b>	<b>11.178</b>	<b>11.181</b>	<b>11.975</b>	<b>11.992</b>	<b>11.970</b>
Posizione economica A	3.932	4.177	2.021	1.968	1.909
<b>Totale per anno</b>	<b>21.292</b>	<b>21.433</b>	<b>21.311</b>	<b>21.212</b>	<b>21.095</b>

## Personale dei livelli/posizione economiche da C3S a A1

## Distribuzione della spesa

Anni	Spesa per fisso (netto oneri Stato)	Spesa per indennità (netto oneri Stato)	Spesa per altri emolumenti (netto oneri Stato)
2000	338.947.244,96	42.660.741,01	65.141.953,28
2001	354.830.801,51	56.608.203,40	69.340.379,18
2002	350.126.636,00	49.574.439,00	58.335.823,00
2003	387.561.775,00	58.623.518,00	52.051.290,00
2004	386.415.412,00	57.700.448,00	54.985.811,00

## 4.2.5 Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

La legge n. 252 del 2004 ha ricondotto il rapporto di impiego del Corpo nazionale dei vigili del fuoco nell'ambito del regime di diritto pubblico. Ai sensi dell'art. 4 della citata legge, in attesa dell'esercizio delle delega dalla stessa attribuita, hanno continuato a trovare applicazione le disposizioni normative e contrattuali vigenti<sup>79</sup>.

Successivamente all'entrata in vigore del DPR n. 314 del 2002<sup>80</sup> e dell'art. 3, comma 153 della legge n. 250 del 2003<sup>81</sup>, sono stati istituiti cinque uffici dirigenziali, ai sensi della citata legge n. 350, dieci ai sensi della legge n. 87 del 2004<sup>82</sup>, due ai sensi della legge n. 311 del 2004<sup>83</sup> e tre uffici dirigenziali generali, ai sensi della legge n. 252 del 2004<sup>84</sup>.

Nel 2004 il numero complessivo di unità in servizio del Corpo ha subito un incremento di 219 unità (da 32.000 + 7 fuori ruolo a 32.219 + 7 fuori ruolo).

I dirigenti di prima fascia in organico ed in servizio sono stati venti, mentre quelli di seconda fascia presentano quattro vacanze rispetto all'organico (138 + 1 fuori ruolo in organico, 134 + 1 fuori ruolo in servizio).

Il Dipartimento non ha fornito i dati in merito all'evoluzione della spesa nell'anno di riferimento.

In considerazione dei numerosi provvedimenti che nel tempo hanno incrementato le dotazioni organiche del Corpo e, da ultimo, del DPR 21 marzo 2005, n. 85 che ha previsto un ulteriore incremento di cinquecento unità, è stato approvato il regolamento che ha rideterminato le dotazioni complessive della pianta organica per qualifiche dirigenziali, aree funzionali, posizioni economiche e profili professionali ed ha rimodulato le dotazioni organiche dei profili professionali a seguito delle procedure di qualificazione previste dall'ordinamento introdotto dal contratto collettivo nazionale di lavoro del 24 maggio 2000. Con decreto del Ministro dell'interno si dovrà procedere alla ripartizione delle dotazioni organiche nelle strutture centrali e periferiche.

## 4.2.6 Pubblica sicurezza.

Per quanto riguarda l'evoluzione quantitativa dell'ultimo quinquennio l'Amministrazione ha inviato i dati che si riassumono nella seguente tabella.

<sup>79</sup> Da ultimo, l'art. 8 del d.l. n. 45 del 2005, ha incrementato le somme stanziare per l'esercizio della delega in materia di rapporto d'impiego del personale del Corpo nazionale di vigili del fuoco, di cui alla legge n. 252 del 2004, di 4 milioni di euro.

<sup>80</sup> DPR 23 dicembre 2002, n. 314

<sup>81</sup> Legge 24 dicembre 2003, n. 250.

<sup>82</sup> Legge 30 gennaio 2004, n. 87.

<sup>83</sup> Legge 30 dicembre 2004, n. 311.

<sup>84</sup> Legge 30 settembre 2004, n. 252.

Qualifica	2000	2001	2002	2003	2004
Dirigenti	1.032	1.056	1.002	1.001	971
Direttivi	2.959	2.754	2.818	2.997	3.008
Ispettori	21.516	21.028	20.521	20.125	2.202
Sovrintendenti	12.70	14.917	15.460	14.977	15.335
Ass.ti e agenti	69.916	69.512	69.541	71.390	71.414
Totale	108.131	109.267	109.342	110.490	110.930

La spesa per il personale, nell'anno in esame, è stata di circa 4.536,8 milioni per emolumenti fissi, di circa 488,9 milioni per emolumenti accessori e, per oneri a carico dello Stato, di circa 419,6 milioni per l'IRAP e di circa 1.194,8 milioni per INPDAP.

Nell'ambito della lotta all'immigrazione clandestina, l'art. 80, comma 8, della legge n. 289 del 2002<sup>85</sup>, ha previsto un incremento degli organici della Polizia di Stato; il DL n. 253 del 2003<sup>86</sup>, ha autorizzato l'assunzione, nel 2004, di 1000 agenti; per 550 unità è stata utilizzata la graduatoria degli idonei del concorso per allievo agente indetto nel 1996, mentre 450 unità sono corrispondenti alla riserva di posti di cui all'art. 18, comma 1, del d.lgs. n. 215 del 2001<sup>87</sup> (militari in ferma breve). Le prime 537 unità sono state immesse in servizio nel mese di dicembre 2004. Le unità tratte dai militari in ferma breve saranno immesse in servizio nel corrente anno, al termine dei corsi di formazione.

#### 4.3 Contratti.

##### 4.3.1. Dipartimento dei vigili del fuoco.

La spesa complessiva per l'acquisto di beni e servizi, nel 2004, è stata pari a circa 314,7 milioni; di massima, si è proceduto attraverso acquisti centralizzati, anche se, in talune situazioni, si è fatto ricorso all'accreditamento delle risorse ai funzionari delegati, che hanno provveduto agli acquisti in loco.

Il settore delle locazioni di immobili adibiti a sedi di servizio periferiche ha comportato una spesa complessiva di 25 milioni. L'Amministrazione ha sottolineato che gli incrementi dovuti ai rinnovi contrattuali hanno determinato un aumento costante della spesa, per il quale le risorse non appaiono sufficienti. Peraltro, nulla ha comunicato in merito all'eventuale verificarsi di oneri latenti.

Il settore dei servizi, che comprende la pulizia locali, le utenze e le mense di servizio, determina una spesa di 63,7 milioni, di cui 14,6 per i servizi di pulizia. In questo settore, si è proceduto con la predisposizione a livello centrale di un bando unico di gara a licitazione privata in ambito comunitario per 78 Comandi, che hanno provveduto autonomamente ad effettuare le singole gare ed a stipulare i relativi contratti. Per quanto riguarda le utenze, per le quali sono stati effettuati ordini di accreditamento per circa 23,4 milioni, si è fronteggiato solamente il 40 per cento del fabbisogno 2004, mentre si è proceduto al saldo delle spese del 2003 rimaste insolute.

Da due anni si procede con l'esternalizzazione per il servizio di ristorazione, coprendo il 60 per cento delle sedi, con una spesa di circa 26,7 milioni.

La direttiva per il 2004 indicava tra gli obiettivi la ristrutturazione, costruzione e l'ampliamento delle sedi di servizio. In tale ambito, sono stati completati i lavori per diciotto nuove sedi (tra le quali i Comandi di Isernia, Vibo Valentia, Alessandria, Biella e Ferrara).

<sup>85</sup> Legge 27 dicembre 2002, n. 289

<sup>86</sup> Decreto legge 10 settembre 2003, n. 253, convertito dalla legge 6 novembre 2003, n. 300.

<sup>87</sup> Decreto legislativo 8 maggio 2001, n. 215.

## 4.3.2 Dipartimento della pubblica sicurezza.

Complessivamente, per l'acquisizione di beni e servizi, nel 2004, sono stati impegnati circa 901,3 milioni.

Sul punto dei debiti pregressi nel settore dell'accasermamento della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri e della telefonia si è già riferito al paragrafo 3.3 "Auditing".

L'Amministrazione, nell'esercizio in esame, non ha fatto ricorso al *project financing*. Si ricorre alla esternalizzazione dei servizi nel settore della gestione delle mense, nell'ambito del quale si intende affidare a ditte private anche il servizio di reperimento degli approvvigionamenti.

## 4.3.3 Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione.

Per acquisto di beni e servizi è stata spesa la somma complessiva di circa 2,9 milioni, utilizzando quasi interamente lo stanziamento di bilancio.

In materia di *outsourcing*, con riferimento all'attività dei centri di permanenza temporanea ed assistenza, l'Amministrazione ha comunicato di avere in corso la realizzazione di un sistema informatico di gestione dei centri per immigrati. I dati relativi ai costi di funzionamento dei suddetti centri sono indicati al paragrafo 6).

## 5. Protezione civile.

Come per i precedenti esercizi finanziari, per il 2004 la Corte ha predisposto una rappresentazione della spesa delle Amministrazioni centrali in materia di protezione civile, con la ripartizione tra interventi di protezione ed interventi per la ricostruzione.

Analogamente ad altri settori di attività, che interessano trasversalmente diverse amministrazioni centrali, anche per la materia in esame la ricostruzione di un quadro complessivo non è mai esaustivo, in quanto la struttura di bilancio, anche considerando l'aggregazione per funzioni obiettivo, risulta insufficiente per informazioni.

Ciò ha indotto a selezionare per le Amministrazioni interessate, all'interno del settore "protezione civile", i macro aggregati della spesa, che si riportano nelle seguenti tabelle.

(in migliaia di euro)

	Stanziamenti definitivi di competenza	Massa impegnabile	Impegni totali (su massa impegnabile)	Economie su competenza
Prevenzione, emergenza e soccorso	4.322	4.708	1.673	141
Ricostruzione e misure di sostegno a seguito di calamità	1.392	1.676	1.659	11
Totale	5.714	6.384	5.881	107

Complessivamente, per la protezione civile sono stati allocati 5.714 milioni.

(in migliaia di euro)

	Residui iniziali	Massa spendibile	Pagato di competenza	Pagato su residui	Pagato totale	Residui totali
Prevenzione, emergenza e soccorso	1.383,3	5.864,4	3.144,6	919,2	4.063,7	1.081,1
Ricostruzione e misure di sostegno a seguito di calamità	1.431,1	8.541,2	1.144,6	554,9	1.699,6	236,5
Totale	2.814,5	8.541,2	4.289,2	1.474,2	5.763,4	1.129,2

La quota dei residui iniziali per la ricostruzione è stata ridotta in corso di esercizio di circa 293,3 milioni, di cui circa 73,5 e 73,1 milioni allocati rispettivamente alle voci



“investimenti” ed “altre spese in conto capitale” dello stato di previsione del ministero dell’economia e delle finanze.

Per il funzionamento sono stati stanziati, complessivamente (prevenzione e ricostruzione), 1.656,6 milioni, di cui la quota maggiore è assegnata al Ministero dell’interno.

*(in migliaia di euro)*

	Stanziamenti definitivi	Massa impegnabile	Impegni totali (su massa impegnabile)	Economie o maggiori spese su competenza
Ministero dell’economia	0,2	0,2	0,2	=
Ministero dell’interno	1.547,8	1.557,2	1.587,1	- 64,7
Ministero dell’ambiente				
Ministero delle infrastrutture	17,3	17,3	17,2	0,053
Ministero della salute	0,3	0,3	0,3	=
Totale	1.565,6	1.575,0	1604,8	- 64,7

La maggiore spesa di 64,7 milioni sul bilancio del Ministero dell’interno è da ricondurre alle spese di funzionamento, stipendi dei Vigili del fuoco.

A fronte di una massa spendibile di circa 1.765,0 milioni, il Ministero dell’interno ha effettuato pagamenti per circa 1559,5 milioni (pari al 88,3 per cento).

Gli “interventi” interessano i seguenti Ministeri:

*(in migliaia di euro)*

	Stanziamenti definitivi	Massa impegnabile	Impegni totali (su massa impegnabile)
Ministero dell’economia e delle finanze	11,3	11,3	11,1
Ministero dell’interno	4,7	4,7	4,6
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	3,2	3,2	3,2
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	79,0	79,0	79,0
Ministero degli affari esteri	0,1	0,1	0,1
Ministero della salute	34,7	34,7	34,7
Ministero per i beni culturali	5,0	5,0	5,0
Totale	138,0	138,0	137,7

La quota maggiore è gestita dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; tutte le Amministrazioni interessate hanno avuto una buona capacità di impegno. L’esame dei pagamenti indica un livello complessivo del 79,9 per cento rispetto alle autorizzazioni finali di cassa.

Agli “investimenti” sono stati destinati, complessivamente, 897,8 milioni, ripartiti tra:

*(in migliaia di euro)*

	Stanzamenti definitivi	Massa impegnabile	Impegni totali (su massa impegnabile)
Ministero dell'economia e delle finanze	446,6	598,2	585,5
Ministero dell'interno	104,0	118,3	90,0
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio	268,0	326,0	322,4
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	44,4	54,7	58,2
Ministero delle politiche agricole e forestali	31,0	48,9	48,9
Ministero per i beni culturali	3,8	14,4	11,7
Totale	897,8	1.160,5	1.16,7

## 6. Immigrazione.

### 6.1 Profili generali.

Nel presente paragrafo si vuole ricostruire un quadro di sintesi delle attività poste in essere nell'esercizio in esame, confermando le difficoltà che si incontrano nel voler individuare compiutamente le risorse complessive che il bilancio dello Stato destina alla politica dell'immigrazione, attesa la ripartizione della spesa tra numerosi soggetti<sup>88</sup>, cui sono attribuite competenze in materia e la non facile individuazione delle relative voci di spesa in alcuni bilanci.

La mancata presentazione da parte del Governo del documento di programmazione di settore e da parte del Ministro dell'interno della relazione sui risultati raggiunti, disposta dall'art. 3 comma 1 del d.lgs. n. 286 del 1998 e confermata dalla legge n. 189 del 2002, rende più ardua la ricostruzione del quadro complessivo delle attività poste in essere dalle Amministrazioni alle quali sono attribuiti compiti di contrasto all'immigrazione clandestina e di sostegno a quella legale.

Da un'analisi dei macro aggregati delle principali Amministrazioni che svolgono compiti nel settore dell'immigrazione, si evincono i seguenti dati contabili.

*(in migliaia di euro)*

	Funzionamento	Interventi	Investimenti	Totale
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	1.496	7.352	=	8.848
Ministero dell'interno	14.864	130.316	45.090	190.271
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	=	620	=	620
Ministero della salute	=	1.720	=	1.720
Ministero dell'economia e delle finanze	=	5.165	=	5.165
Totale	16.360	145.172	45.090	206.622

Sfugge da questa analisi la spesa a carico del Ministero degli affari esteri, che pur opera nell'ambito delle politiche dell'immigrazione attraverso l'attività negoziale e la sottoscrizione di accordi di cooperazione, che prevedono anche il contrasto all'immigrazione clandestina, nonché attraverso l'attività degli uffici consolari per il rilascio dei visti. La difficoltà di estrapolare la

<sup>88</sup> Diversi sono i Ministeri che svolgono funzioni attinenti la materia dell'immigrazione: il Ministero degli affari esteri per le attività di negoziazione con i Paesi di origine degli extracomunitari; il Ministero dell'interno, per la lotta all'immigrazione clandestina, la gestione dei centri di permanenza temporanea ed assistenza, per le competenze in materia di diritto di asilo e di protezione umanitaria e per la concessione dei permessi di soggiorno; il Ministero del lavoro per le attribuzioni in materia di lavoro agli immigrati. Anche in altre Amministrazioni si trovano apparati che svolgono funzioni pertinenti con l'immigrazione: Ministeri della giustizia, dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

quota delle spese per “l’immigrazione” deriva dalla complessità delle funzioni, che attengono anche alla ordinaria attività amministrativa di settore.

Dall’andamento del bilancio nel corso dell’esercizio si osserva che, nel settore in esame, gli stanziamenti definitivi sono stati ridotti di circa 1,6 milioni per i tagli del macro aggregato “oneri comuni”, che è stato azzerato (-1,6 milioni per il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e -48.000 per il Ministero dell’interno).

Su una massa spendibile complessiva di circa 367.000 euro, i pagamenti hanno raggiunto circa i 191.000 euro (52,4 per cento), con la minore velocità di pagamento nel macro aggregato “investimenti”, dove la percentuale è stata pari solo al 18,6 per cento. Le risorse per investimento, come si evince dalla tabella suesposta, sono allocate solo nello stato di previsione del Ministero dell’interno, che, a fronte di una massa spendibile per investimenti di circa 138.000 euro, ha avuto autorizzazioni di spesa per soli 24.700 euro.

## 6.2 Le Amministrazioni interessate.

### 6.2.1 Ministero dell’interno.

Anni	Totale immigrazione irregolare	Stranieri rimpatriati					
		Totale	Respinti alla frontiera	Respinti dai questori	Espulsi con accompagnamento alla frontiera	Espulsi con provvedimento dell’A.G.	Stranieri riammessi nei Paesi di provenienza
1998	98.256	62.756	29.583	15.564	8.546	432	Dato non ricevuto
1999	113.390	72.392	36.937	11.500	12.036	520	11.390
2000	131.480*	66.057	30.871	11.350	15.002	396	8.438
2001	134.332	75.448	30.625	10.433	21.266	373	12.751
2002	150.746	88.501	37.656	6.139	24.799	427	17.019
2003	105.957	65.153**	24.202	3.195	18.844	885	9.901
2004	105.662	59.965**	24.528	2.563	16.270	930	7.996

Il dato si riferisce al totale degli stranieri allontanati e intimati e presenti nei Centri;

Il dato comprende 7.535 stranieri che hanno ottemperato all’intimazione e 591 stranieri ottemperanti all’ordine del questore, per un totale di 8.126 unità.

Dati comunicati dal Ministero dell’interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

Nel 2004 sono stati intimati a lasciar il territorio nazionale 2.579 stranieri.

Nella deliberazione della Corte n. 10/2005/G, sulla base dei dati comunicati dal Dipartimento della pubblica sicurezza relativi ai primi nove mesi dell’anno in esame, comparando gli anni 2003 e 2004, è stata osservata una sostanziale stabilità del numero di stranieri rintracciati in posizione irregolare e di stranieri allontanati, mentre è stata evidenziata una tendenza in diminuzione del numero degli espulsi con accompagnamento alla frontiera.

La tabella che segue fornisce dati relativi al numero degli stranieri trattenuti nei Centri di permanenza temporanea, rimpatriati e dimessi senza rimpatrio.

n. clandestini trattenuti nei Centri	n. clandestini rimpatriati dopo il trattenimento	Dimessi senza il rimpatrio	Permanenza media anno 2004
15.647	7.895	6.698	Giorni 22,39

Rispetto al 2003, sono aumenti i clandestini trattenuti nei centri (+1.424) ed i clandestini rimpatriati (+1.065), mentre da una comparazione con il 2002, il numero complessivo dei soggetti trattenuti nel 2003 e nel 2004 risulta diminuito. Un incremento si è verificato anche per il numero di dimessi senza il rimpatrio (+282). Si è ridotta la permanenza media dei trattenuti (da 30 a 22,39 giorni), pur in presenza del raddoppio da trenta a sessanta giorni del periodo massimo di trattenimento degli stranieri irregolarmente presenti nel territorio nazionale previsto dalla nuova normativa.

Nel corso dell'anno di riferimento, sono stati conclusi accordi di cooperazione di polizia e di riammissione, che prevedono anche la lotta all'immigrazione clandestina, con la Federazione Russa, il Marocco, la Serbia e il Montenegro, la Polonia, la Romania, il Tagikistan e la Tunisia<sup>89</sup>.

Come già osservato, è ormai operativa la nuova disciplina dell'immigrazione e dell'asilo.

Nel corso dell'anno di riferimento, sono stati conclusi accordi di cooperazione di polizia e di riammissione, che prevedono anche la lotta all'immigrazione clandestina, con la Bosnia e le Filippine, in attesa di ratifica; è entrato in vigore l'accordo con la Moldavia mentre è in corso la procedura di ratifica con la Serbia e Montenegro avviata nel 2005.

L'Amministrazione ha comunicato che per lo svolgimento dei compiti di vigilanza presso i centri di permanenza temporanea, nelle province di Agrigento, Brindisi, Bologna, Caltanissetta, Catanzaro, Lecce, Milano, Modena, Roma, Torino e Trapani, sono stati impiegati 800 operatori, appartenenti alla Polizia di Stato, all'Arma dei Carabinieri ed alla Guardia di Finanza, per una spesa complessiva stimata di circa 26,3 milioni di euro.

La capienza complessiva raggiunge, in via teorica e senza tener conto che i frequenti lavori di manutenzione e di ripristino ne riducono la capienza effettiva, le 1932 unità. L'Amministrazione conta di completare nel 2005 la struttura di Bari<sup>90</sup>.

Si sottolinea che, con riferimento ad uno degli obiettivi strategici indicato nelle direttive del Ministro di realizzare strutture in territorio libico per l'accoglienza ed assistenza degli immigrati regolari diretti verso l'Italia, è in corso di realizzazione un primo Centro in Libia, mentre si stanno definendo le procedure amministrative per la realizzazione di un secondo Centro.

Complessivamente, nell'esercizio in esame, sono stati assunti impegni per i centri di trattenimento e di accoglienza circa 49,7 milioni, di cui circa 40,8 milioni per la gestione, 3,3 per la manutenzione ordinaria, 1,9 per spese in economia, 374.000 euro per altre spese, circa 3,3 milioni per lavori di manutenzione straordinaria.

Come è noto, il d.lgs. n. 286 del 1998, come modificato dalla legge n. 189 del 2002, ha istituito nell'ambito del Dipartimento della pubblica sicurezza la Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia di frontiera, alla quale sono attribuiti, tra gli altri, i compiti di coordinamento delle attività di contrasto dell'immigrazione clandestina via mare. Con decreto interministeriale, Ministro dell'interno di concerto con i Ministri della difesa, dell'economia e delle finanze e delle infrastrutture e dei trasporti, sono state adottate le disposizioni in materia di contrasto all'immigrazione clandestina, con riguardo alle modalità di intervento operativo in mare delle unità aeronavali della Marina militare, della Capitaneria di Porto e delle Forze di Polizia. Si sono disciplinati gli interventi di controllo sui natanti sospettati di trasportare immigrati clandestini da parte di navi militari o in servizio di polizia, sia nelle acque territoriali che nelle zone contigue ed in alto mare.

Alla Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia di frontiera è affidato il raccordo di questi interventi operativi. Nel 2004 è stato sottoscritto con le amministrazioni interessate un accordo tecnico-operativo, che definisce le modalità e le procedure di coordinamento da attuarsi in caso di rilevazioni di natanti sospetti da parte dei diversi soggetti che svolgono compiti di contrasto dell'immigrazione clandestina via mare.

Solo in data 31 dicembre 2004 è intervenuta la consegna dei lavori di esecuzione della sala operativa alla società incaricata della realizzazione.

<sup>89</sup> Diverse sono iniziative di cooperazione bilaterale in materia migratoria, realizzate o avviate nel 2003, con la Bosnia Erzegovina, il Libano, la Libia, la Nigeria, la Romania, il Senegal, la Serbia Montenegro, la Siria, la Tunisia.

<sup>90</sup> L'Amministrazione ha comunicato di avere in corso di esecuzione i lavori per la realizzazione del centro di Gradisca D'Isonzo (GO) ed in fase di avanzata definizione le procedure amministrative con il Ministero della difesa per l'acquisizione, sull'isola di Lampedusa, di un'area della caserma "Adorno", per collocarvi l'attuale Centro, per migliorarne la ricettività e le condizioni di vivibilità.

Nell'ambito degli accordi bilaterali con la Francia, l'Austria e la Grecia, sono proseguite le attività di implementazione dei dispositivi di contrasto all'immigrazione clandestina e le attività dei centri di cooperazione di polizia e dogana, con l'adozione di particolari iniziative che tengono conto delle diverse esigenze connesse all'immigrazione clandestina (in particolare, sono state istituite pattuglie miste di vigilanza nelle zone più sensibili).

#### 6.2.2 Ministero degli affari esteri.

Come già altre volte sottolineato, nel governo delle problematiche afferenti l'immigrazione particolare attenzione merita l'attività svolta dal Ministero degli affari esteri, volta alla stipula di intese bilaterali con i Paesi di provenienza degli immigrati. Gli Stati, che sottoscrivono accordi che prevedono anche interventi per il contrasto all'immigrazione clandestina, 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.

Si sottolinea in particolare 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 la Moldavia<sup>91</sup>.

Le rappresentanze diplomatiche e consolari hanno rilasciato nel corso del 2004, complessivamente, 983.499 visti (874.874 nel 2003) di cui: 737.893 visti Schengen uniformi<sup>92</sup>, con un incremento del 12,4%; 196.825 visti nazionali; 48.781 visti a territorialità limitata<sup>93</sup>.

<sup>91</sup> Accordi di riammissione entrati in vigore, firmati e da stipulare

Accordi entrati in vigore		Accordi firmati in attesa di ratifica		Negozianti 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 U.E. ha ricevuto il mandato a negoziare un accordo comunitario di riammissione	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				

I dinieghi sono stati circa 26.000 (29.643 nel 2003), avverso i quali sono stati proposti 772 ricorsi (697 nel 2003).

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<sup>94</sup>, 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)<sup>95</sup>.

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 per mancata assegnazione dei relativi fondi, nonostante ne fosse stata auspicata la realizzazione già nel corso del 2003.

#### 6.2.3 Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Non è ancora operativo il sistema informativo automatizzato di competenza del ministero del lavoro, previsti dall'art. 2 del DPR n. 242 del 2004, finalizzato alla costruzione del sistema informativo del lavoro e della borsa lavoro, mentre è stato avviato il Sistema informativo lavoratori stagionali (SILES), esteso al 96 per cento delle province<sup>96</sup>.

E' stata, altresì, elaborata una ulteriore gestione delle procedure amministrative connesse con le autorizzazioni al lavoro in occasione dell'ingresso nel territorio italiano dei cittadini neo comunitari (denominato "contatore unico nazionale).

In materia di programmazione dei flussi di ingresso si osserva che, l'art. 2 del DPR n. 244 del 2004<sup>97</sup> ha assegnato alla Direzione generale dell'immigrazione, a fianco ai compiti connessi alla promozione dell'integrazione sociale degli extracomunitari regolarmente presenti sul territorio nazionale, le funzioni in materia di iniziative relative ai flussi migratori per lavoro e di gestione dell'anagrafe informatizzata dei lavoratori extracomunitari (AILE). Per il 2004, la programmazione dei flussi di ingresso è stata disposta in via transitoria, ai sensi del comma 4, dell'art. 3, del d.lgs. n. 286, con l'emanazione di due DPCM, aventi ad oggetto i lavoratori stagionali e quelli non stagionali<sup>98</sup>.

<sup>92</sup> 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)

<sup>93</sup> 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).

<sup>94</sup> 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.

<sup>95</sup> Anche per il 2005 è previsto l'invio di tali esperti presso sedi diplomatiche.

<sup>96</sup> Su 48.315 autorizzazioni al lavoro stagionale ne risultano dal sistema 27.797, pari a circa il 57 per cento.

<sup>97</sup> DPR 29 luglio 2004, n. 244, di approvazione del regolamento di riorganizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

<sup>98</sup> Per gli stranieri non comunitari, ammessi per motivi di lavoro stagionale, il limite delle quote è stato fissato in 50.000 unità, riservato ad alcuni Paesi ed agli stranieri non comunitari titolari del permesso di soggiorno per lavoro

In particolare, per quanto attiene agli accordi bilaterali in materia di lavoro, si rinvia alla già citata relazione della Corte dell'11 marzo 2005.

---

subordinato stagionale negli anni 2002/2003. Per gli stranieri ammessi per motivi di lavoro non stagionale ed autonomo, l'anticipazione delle quote massime di ingresso è stata quantificata in 29.500 ingressi, dei quali 20.000 riservati ai cittadini di Pesi che hanno sottoscritto o stanno per sottoscrivere specifici accordi di cooperazione in materia migratoria. Inoltre, ulteriori riserve sono stabilite per i lavoratori di origine italiana per parte di almeno uno dei genitori, fino al terzo grado in linea retta di ascendenza, residenti in Argentina, Uruguay e Venezuela.

PAGINA BIANCA



**Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio**

- 1. Considerazioni generali e di sintesi:** *1.1 Le funzioni e la gestione finanziaria; 1.2 Verifiche sull'attendibilità dei dati di rendiconto.*
- 2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari, contabili e patrimoniali:** *2.1 Ricognizione delle risorse degli enti pubblici operanti nei settori di competenza. 2.2 Le attività del SECIN.*
- 3. Risultati dell'attività gestionale nei settori di intervento:** *3.1 Analisi dei principali programmi e obiettivi (tratti dal DPEF, dalla legge finanziaria, dal programma di Governo, da altri atti programmatici di settore e dalla direttiva annuale). 3.2 Esposizione delle problematiche connesse con l'attività contrattuale.*
- 4. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie:** *4.1 L'assetto organizzativo: 4.1.1 Le caratteristiche dell'organizzazione risultanti dai decreti legislativi e dai regolamenti di organizzazione. 4.2 I nessi con il decentramento amministrativo: 4.2.1 Entità del "contenzioso" esistente davanti alla Corte costituzionale in relazione al "riparto" di funzioni e compiti fra "centro" e "periferia". 4.3 Dirigenza e personale non dirigenziale: 4.3.1 Situazione degli uffici dirigenziali e presenze in ruolo del personale dirigenziale a seguito delle modifiche organizzative. 4.4 Nuove tecnologie: 4.4.1 Investimenti nel settore delle tecnologie, dell'informazione e della comunicazione (ICT) in relazione alle politiche dell'e-government.*

**1. Considerazioni generali e di sintesi.**

Sono due gli eventi principali che si segnalano nell'ambito delle politiche ambientali nel corso dell'esercizio 2004 e dell'inizio del 2005. Il primo è l'approvazione della legge di delega in materia ambientale 15 dicembre 2004, n. 308, il secondo, l'entrata in vigore del Protocollo di Kyoto.

Con riferimento al primo si deve segnalare che l'approvazione della legge di "Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione" è avvenuta dopo un lungo *iter* parlamentare (il disegno di legge era stato presentato in data 19 ottobre 2001).

Con tale legge il Governo è stato autorizzato ad emanare, entro diciotto mesi, uno o più decreti legislativi su numerose e distinte materie con la finalità di riordinare, coordinare e integrare la normativa ambientale.

La finalità della legge in parola è, secondo il Ministro proponente, quella di evitare l'eccesso di produzione normativa, la complessità formale della stessa e la difficile attuabilità

delle disposizioni normative. Tali fenomeni si sarebbero frapposti come ostacoli all'attuazione di efficaci politiche di salvaguardia dell'ambiente.

Nel corso dell'esame parlamentare al provvedimento, che prevedeva la sola delega al riordino della materia ambientale, sono state aggiunte numerose disposizioni immediatamente precettive<sup>1</sup>.

In ogni caso, la struttura portante del provvedimento è, tuttavia, la prima parte del testo, che delega il Governo ad adottare una serie di provvedimenti legislativi finalizzati a mettere ordine nella materia ambientale.

Il provvedimento, a tal fine, individua sette materie: 1) gestione dei rifiuti e bonifica dei siti contaminati; 2) tutela delle acque dall'inquinamento e gestione delle risorse idriche; 3) difesa del suolo e lotta alla desertificazione; 4) gestione delle aree protette, conservazione e utilizzo sostenibile degli esemplari di specie protette della flora e della fauna; 5) tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente; 6) procedure per la valutazione di impatto ambientale, per la valutazione ambientale strategica e per l'autorizzazione ambientale integrata; 7) la tutela dell'aria e riduzione delle emissioni in atmosfera.

I principi ed i criteri direttivi predisposti contenuti nella legge di delega vincolano il Governo al rispetto delle normative comunitarie in materia di diritto ambientale e delle prerogative degli enti territoriali. Il Governo è, altresì, autorizzato ad emanare regolamenti di delegificazione orientati alla semplificazione delle procedure relative agli obblighi di dichiarazione, comunicazione, denuncia o notificazione in materia ambientale.

In considerazione della complessità degli adempimenti necessari a predisporre i provvedimenti normativi nelle materie indicate con la legge in esame è stata istituita, presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, una apposita commissione di esperti composta da professionisti nei vari settori oggetto della delega che si avvale, per l'espletamento dei propri compiti, di una segreteria tecnica.

A tal fine, con decreto del Ministro 21 gennaio 2005, si è provveduto, ai sensi dell'articolo 1, commi 11 e 12, della citata legge 308 del 2004, a definire la composizione della commissione e della segreteria tecnica di supporto. Entrambe dureranno in carica per un anno dalla data di entrata in vigore della predetta legge e, quindi, sino all'11 gennaio 2006.

Con il medesimo decreto sono stati stabiliti i compiti ed il funzionamento della commissione e della segreteria tecnica, l'istituzione e i compiti di un gruppo di coordinamento, gli obblighi dei componenti della commissione e della segreteria tecnica. Sia la commissione che la segreteria tecnica, si sono insediate alla fine del mese di gennaio 2005<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Infatti, nella legge, formata da un unico articolo, suddiviso in 54 commi, sono contenute disposizioni, di particolare rilevanza, che prevedono:

- la partecipazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio nella redazione dei principali atti di programmazione del governo aventi rilevanza ambientale (comma 20);
- il finanziamento ulteriore (150 milioni complessivi per i prossimi tre anni), tramite la prosecuzione degli accordi di programma, finalizzati al miglioramento della qualità dell'aria, soprattutto nelle grandi città, per i veicoli a minimo impatto ambientale (comma 45);
- il potenziamento delle strutture operative dell'ICRAM, anche attraverso l'apertura di sedi decentrate e di laboratori di ricerca (comma 50);
- un acceleramento delle procedure per la demolizione dei c.d. "ecomostri", con particolare riferimento al caso di Punta Perotti a Bari (comma 32).

<sup>2</sup> L'Amministrazione ha, inoltre, provveduto ad attivare uno apposito sito internet, il cui indirizzo è: <http://www.comdel.it>. Il sito internet è suddiviso, rispettivamente, in un'area pubblica accessibile a tutti i visitatori ed in un'area riservata accessibile ai soli membri della commissione e della segreteria tecnica. Nell'area pubblica ogni visitatore può prendere visione della legge istitutiva, della composizione della commissione e della segreteria Tecnica, di una serie di link tematici e di tutte le informazioni che vengono messe a disposizione; è inoltre previsto un forum di discussione.

Il secondo evento particolarmente rilevante è l'entrata in vigore (avvenuta il 16 febbraio 2005) del Protocollo di Kyoto. Per i 141 paesi che lo hanno ratificato segna la data di inizio di un percorso che nel periodo 2008-2012 dovrà portare alla riduzione delle emissioni da gas serra.

Al riguardo l'Italia si è impegnata a realizzare le misure già individuate dal Piano nazionale per la riduzione delle emissioni di gas serra approvato dal CIPE che dovranno portare l'Italia a ridurre i 100,7 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> previsti per rientrare nei parametri di Kyoto.

A livello nazionale sono state individuate le misure nei diversi settori. Dette misure dovrebbero consentire di coprire circa il 50 per cento dello sforzo di riduzione delle emissioni. Nel settore dei trasporti si attendono risultati dall'ammodernamento del parco veicolare, con l'eliminazione, nel periodo 2005-2009, delle auto circolanti immatricolate prima del 1996 che hanno emissioni superiori a 160 gr.CO<sub>2</sub>/km.; dalla promozione dell'uso dei biocarburanti; dalle misure ulteriori per l'efficienza del traffico urbano.

Nel settore energetico si attendono risultati dalla diffusione della piccola cogenerazione distribuita di elettricità e calore; dalla espansione della capacità di produzione di energia da fonti rinnovabili; dall'incremento dell'efficienza dei motori industriali; dal prolungamento dell'efficacia dei decreti già in atto sull'efficienza negli usi finali civili dell'energia.

Nel settore dei rifiuti si prevede di potenziare la produzione di energia dai rifiuti e l'eliminazione del metano dalle discariche.

Nel settore dell'industria chimica si prevede la completa eliminazione delle emissioni di protossido di azoto.

Nel settore forestale, l'aumento e la migliore gestione delle aree forestali e boschive dovrebbe consentire un incremento della capacità di assorbimento del carbonio atmosferico. Nell'ambito delle misure nazionali si colloca l'attuazione in Italia della direttiva *Emissions Trading*, al fine di indirizzare l'industria italiana verso una maggiore efficienza senza penalizzare la competitività.

A livello internazionale l'Italia, inoltre, è impegnata a promuovere progetti di cooperazione tecnologica nell'ambito del "*Clean Development Mechanism*" del Protocollo di Kyoto nei settori delle fonti rinnovabili, dell'efficienza energetica, della forestazione, in Cina, India, Brasile, Argentina, Marocco, Algeria, Tunisia, Egitto, Israele, Serbia, Romania<sup>3</sup>.

I due segnalati eventi (approvazione della legge di delega in materia ambientale ed entrata in vigore del Protocollo di Kyoto) possono concorrere a caratterizzare in modo più incisivo il ruolo del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio nella realizzazione degli obiettivi delle politiche di tutela ambientale.

Un'ulteriore recente novità normativa che deve essere segnalata è il decreto legislativo per l'attuazione della direttiva 2000/76 sull'incenerimento dei rifiuti, approvato nel Consiglio dei Ministri del 29 aprile 2005, su proposta dei Ministri per le politiche comunitarie e dell'ambiente e della tutela del territorio.

Tale decreto si applica agli impianti di incenerimento e di co-incenerimento dei rifiuti e stabilisce le misure e le procedure finalizzate a prevenire e ridurre gli effetti negativi sull'ambiente, in particolare l'inquinamento atmosferico, del suolo, delle acque superficiali e sotterranee, nonché i rischi per la salute umana che ne derivino<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Allo scopo di sostenere i progetti ed acquisire i crediti di emissione e di carbonio, è stato istituito uno speciale "Italian Carbon Fund" presso la Banca Mondiale.

<sup>4</sup> Il provvedimento, in particolare, regola tutte le fasi dell'incenerimento dei rifiuti, dal momento della ricezione nell'impianto fino alla corretta gestione e smaltimento delle sostanze residue: - disciplina i valori limite di emissione degli impianti di incenerimento e di co-incenerimento dei rifiuti; - i metodi di campionamento, di analisi e di valutazione degli inquinanti derivanti dagli stessi impianti; - i criteri e le norme tecniche generali riguardanti le caratteristiche costruttive e funzionali, nonché le condizioni di esercizio degli impianti, con particolare riferimento alle esigenze di assicurare una elevata protezione dell'ambiente contro le emissioni causate dall'incenerimento e dal co-incenerimento dei rifiuti; - i criteri temporali di adeguamento degli impianti già esistenti alle disposizioni contenute

È, inoltre, stato recentemente approvato in prima lettura dal Consiglio dei Ministri il decreto legislativo che recepisce tre direttive comunitarie (2002/95/CE, 2002/96/CE, 2003/108/CE) sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche e sulle restrizioni d'uso in queste apparecchiature di determinate sostanze pericolose.

Sotto il profilo organizzativo e dell'allocazione delle risorse finanziarie, infine, si segnala anche nel corso del 2004 la notevole e anomala concentrazione di dette risorse (pari al 63,15 per cento) nel centro di responsabilità n. 1 (Gabinetto e uffici di diretta collaborazione del Ministro).

Pur con un'attenuazione del fenomeno riscontrata nella direttiva annuale per il 2005, permane una patologica attribuzione di mezzi finanziari finalizzati al perseguimento dei compiti istituzionali, ad un ufficio che, invece, dovrebbe svolgere esclusivamente compiti ausiliari nei confronti dell'organo di direzione politica.

Infine, si deve registrare, dopo la soppressione del piano triennale per l'ambiente, la mancanza di uno strumento di programmazione delle politiche di settore che costituisca il quadro di riferimento nel medio periodo per l'azione del Ministero.

#### *1.1 Le funzioni e la gestione finanziaria.*

Il rendiconto 2004 del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio espone i seguenti dati di competenza:

- gli stanziamenti definitivi sono risultati pari a 1.431 milioni (1.721 milioni nel 2003), con una diminuzione, rispetto all'anno precedente, del 16,85 per cento;
- la massa impegnabile è risultata pari a 1.593 milioni con una diminuzione del 19,4 per cento rispetto al 2003;
- a fronte di ciò, gli impegni sono complessivamente ammontati a 1.413 milioni (1.687 nel 2003), con una riduzione del 16,24 per cento;
- i residui di stanziamento sono diminuiti del 65,29 per cento passando dai 162 milioni del 2003 ai 56 milioni di euro del 2004. Di questi 41,6 provengono dalla competenza (143 nel 2003);
- la massa spendibile è risultata pari a 3.496 milioni (4.297 nel 2003) a fronte di autorizzazioni definitive di cassa di 1.996 milioni.
- i pagamenti totali diminuiscono del 35,97 per cento, passando dai 2.044 milioni del 2003 ai 1.308 del 2004;
- i residui finali totali di lettera (C) ammontano a 1.989 milioni, a fronte dei 1.897 milioni del 2003.

Dalla tabella che segue risulta che il C.d.R. 1 "Gabinetto e uffici di diretta collaborazione del Ministro" assorbe il 33 per cento degli stanziamenti definitivi di competenza<sup>5</sup>.

Seguono le funzioni concernenti la difesa del suolo (C.d.R. 6) con il 18,39 per cento; la ricerca ambientale e sviluppo (C.d.R. 4) con l'11,4 per cento; la protezione della natura (C.d.R. 2) con il 13,02 per cento, i servizi interni del Ministero (C.d.R. 7) con il 9,16 per cento ed infine la qualità della vita (C.d.R. 3) con il 7,1 per cento.

---

nel medesimo decreto. Il provvedimento, infine, prevede che i cittadini possano accedere a tutte le informazioni, così da essere coinvolti nelle eventuali opportune decisioni.

<sup>5</sup> La percentuale del 33 per cento si ottiene negli stanziamenti definitivi a seguito della ripartizione del Fondo iscritto al cap. 7090, ma, come sopra evidenziato, la percentuale sugli stanziamenti iniziali è pari al 63,15 per cento.

Centro di responsabilità	Stanziamenti definitivi	Autorizzazioni di cassa	di cui in C/Capitale	Impegni lordi	Impegni c/comp.za	pagato c/comp.za	Pagato totale	Residui totali	Economie o maggiori spese
1. Gabinetto e uff. diretta collab. all'opera del Ministro	472.088	546.537	527.668	471.647	467.600	179.077	313.679	598.970	4.497
2. Protezione della natura	186.280	225.537	71.886	184.882	168.566	124.283	188.822	124.888	5.550
3. Qualità della vita	101.599	241.996	204.365	98.640	84.702	19.945	79.534	453.304	40.107
4. Ricerca ambientale e sviluppo	163.542	209.873	114.205	160.827	159.534	72.565	134.759	268.259	4.262
5. Salvaguardia ambientale	112.980	95.057	59.111	107.289	105.571	28.327	43.503	167.358	15.220
6. Difesa del suolo	263.126	518.449	491.563	262.231	261.455	111.728	418.776	344.866	18.086
7. Servizi interni del Ministero	131.115	158.349	55.948	128.071	124.541	55.127	129.411	115.491	10.158
<b>TOTALE</b>	<b>1.430.730</b>	<b>1.995.798</b>	<b>1.524.746</b>	<b>1.413.587</b>	<b>1.371.969</b>	<b>591.052</b>	<b>1.308.484</b>	<b>2.073.136</b>	<b>97.880</b>

Si deve, inoltre, segnalare che una quota significativa di risorse destinata a funzioni finali – che pur diminuendo (in termini di previsioni iniziali di competenza) rispetto al 2003 del 22,3 per cento, è ancora pari al 56,5 per cento dello stanziamento iniziale di competenza dell'intero Ministero (nel 2003 era il 72,8 per cento), – si rinviene, al capitolo 7090 – Fondo da ripartire per la difesa del suolo e tutela ambientale, nell'ambito del centro di responsabilità n. 1, relativo all'Ufficio di diretta collaborazione del Ministro. Al riguardo si ribadisce che la collocazione di capitoli relativi a spese che attengono alla gestione amministrativa – ancorché aventi natura di fondo – nell'ambito dei centri di responsabilità relativi agli uffici che coadiuvano gli organi di direzione politica, appare in contrasto con il principio di separazione tra indirizzo politico e amministrazione. Si segnala, inoltre, che solamente nel novembre 2004 (con i decreti di variazione al bilancio del Ministro dell'economia e delle finanze nn. 122006 e 122479) la somma iscritta al capitolo 7090, è stata messa a disposizione dei Centri di Responsabilità competenti. Il ritardo nel riparto dei fondi ha, quindi, determinato la conseguenza di dover concentrare le operazioni necessarie per l'assunzione degli impegni nell'ultimo scorcio dell'esercizio finanziario, con evidenti ripercussioni negative sulla gestione amministrativa.

**Le modalita' di integrazione delle dotazioni finanziarie iniziali nel 2004***(in migliaia di euro)*

Categorie economiche di spesa	2004				2005	
	Stanzamenti iniziali di competenza	Variazioni con DMT (a)	Variazioni in assestamento	Variazioni con DMC (b)	Stanzamenti definitivi di competenza	Stanzamenti iniziali di competenza
1 - redditi da lavoro dipendente	47.430,00	8.238,54	5.070,23	-159,11	60.579,67	48.493,98
2 - consumi intermedi	198.375,30	13.808,05	1.870,81	-80,85	213.973,31	191.411,73
3 - imposte pagate sulla produzione	2.479,44	1.361,88	0,00	201,97	4.043,30	3.209,44
4 - trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	128.189,97	-2.282,19	0,00	0,00	125.907,78	123.725,97
5 - trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
6 - trasferimenti correnti a imprese	25.231,27	0,00	0,00	0,26	25.231,53	22.976,90
7 - trasferimenti correnti all'estero	9.353,04	614,01	0,00	0,00	9.967,05	9.593,04
8 - risorse proprie CEE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
9 - interessi passivi e redditi da capitale	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
10 - poste correttive e compensative	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
11 - ammortamenti	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
12 - altre uscite correnti	8,01	3.615,06	0,00	37,72	3.660,78	8,01
21 - investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	45.557,58	129.955,02	711,43	0,00	176.224,03	48.723,18
22 - contributi agli investimenti	907.918,10	-100.218,20	0,00	0,00	807.699,90	633.184,05
23 - contributi agli investimenti ad imprese	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
24 - contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
25 - contributi agli investimenti all'estero	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
26 - altri trasferimenti in conto capitale	0,00	3.440,91	0,00	0,00	3.440,91	0,00
31 - acquisizioni di attività finanziarie	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
61 - rimborso passività finanziarie	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTALE</b>	<b>1.364.542,71</b>	<b>58.533,08</b>	<b>7.652,47</b>	<b>0,00</b>	<b>1.430.728,26</b>	<b>1.081.326,30</b>

(a) Decreti di variazione di bilancio del Ministro dell'economia e delle finanze

(b) Decreti di variazione del ministro competente.

**1.2 Verifiche sull'attendibilità dei dati di rendiconto.**

In riferimento a quanto stabilito nel programma annuale delle Sezioni riunite in sede di controllo in ordine all'attendibilità dei dati risultanti dal rendiconto generale dello Stato, sono state effettuate nella sede dell'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, verifiche tese ad accertare la veridicità dei dati di rendiconto. A tal fine sono stati disposti accertamenti in ordine all'idoneità della documentazione allegata ai mandati a comprovare il regolare svolgimento del procedimento presupposto all'erogazione della spesa.

Con l'esclusione di alcuni capitoli relativi a spese fisse di personale e di mero trasferimento, sono state eseguite estrazioni a sorte dei mandati relativi ai capitoli 7082

(“Realizzazione degli interventi previsti da accordi di programma tra Stato e Regioni attinenti alle attività a rischio incidente rilevante, da programmi regionali di tutela ambientale, dal programma nazionale di bonifica e ripristino ambientali dei siti inquinati, da programmi di difesa del mare e delle riserve marine statali, dai programmi attuativi degli impegni assunti nella conferenza di Kyoto, dal piano straordinario di completamento e razionalizzazione dei sistemi di collettamento e depurazione delle acque reflue, nonché da accordi e contratti di programma attinenti al ciclo di gestione dei rifiuti”), 7949 (“Progetto di biblioteca nazionale per l’ambiente”) e 7948 (“Proseguimento e potenziamento delle attività ambientali e promozione di figure professionali”).

Tra i 265 mandati di pagamento emessi sul capitolo 7082 è stato individuato il numero 83 riguardante il pagamento di 937.451,91 euro effettuato il 19 ottobre 2004 a favore della Provincia di Milano.

Tra i 12 mandati di pagamento emessi sul capitolo 7948, è stato individuato il numero 8 riguardante il pagamento di 157.396,4 euro effettuato il 4 maggio 2004 a favore della Regione Umbria.

Tra gli 11 mandati di pagamento emessi sul capitolo 7949, è stato individuato il numero 3 riguardante il pagamento di 23.277,00 euro effettuato il 29 aprile 2004 a favore della Biblionova SCRL.

L’emissione dei mandati n. 83 sul capitolo 7082 e n. 8 sul capitolo 7948 è risultata regolare sotto il profilo amministrativo-contabile.

Per quanto riguarda il mandato n. 3 sul capitolo 7949, invece, si è potuto osservare che dalla documentazione allo stesso allegata e da quella contenuta nel fascicolo dell’Amministrazione relativo alla medesima fornitura di servizi, non sono emerse le ragioni in base alle quali si è fatto ricorso alla trattativa privata per la scelta del privato contraente destinatario della somma cui si riferisce il mandato (euro 23.277,00 compresa IVA). Inoltre non sono stati rinvenuti in atti elementi idonei a comprovare la congruità delle tariffe applicate al personale operante nell’ambito delle forniture in questione.

## **2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari, contabili e patrimoniali.**

### **2.1 Ricognizione delle risorse degli enti pubblici operanti nei settori di competenza.**

Per quanto attiene all’attività di vigilanza sugli enti, gli uffici della Direzione generale per i servizi interni del Ministero hanno svolto un’azione di supporto al Ministro per l’esercizio del potere di indirizzo e vigilanza sull’Agenzia per la protezione dell’ambiente e per i servizi tecnici.

Con l’entrata in vigore del DPR 8 agosto 2002, n. 207, recante l’approvazione dello statuto dell’Agenzia per la protezione dell’ambiente e per i servizi tecnici, istituita con l’art 38 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 mediante la fusione dell’ANPA e del Dipartimento dei servizi tecnici della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha avuto termine la gestione commissariale dell’ANPA.

Ciò ha comportato, da una parte, il riordino delle funzioni e dell’organizzazione della neo-istituita agenzia, con l’istituzione dei dipartimenti e dei servizi interdipartimentali di cui all’art. 8 dello statuto, e il relativo affidamento dell’incarico di direzione, dall’altra, una maggiore attenzione all’attività di indirizzo e di vigilanza sull’Agenzia, da parte dell’Amministrazione.

A tal fine si segnalano: 1) l’approvazione del bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2004; 2) l’approvazione del conto consuntivo dell’esercizio finanziario 2003; 3) l’approvazione del Programma triennale 2004/2006 di cui all’art. 7 dello statuto dell’APAT.

## 2.2 Le attività del SECIN.

Nel periodo maggio 2004 – ottobre 2004 l'attività di verifica del SECIN ha riguardato l'esercizio 2004, attraverso la stesura di un referto infrannuale (monitoraggio al 31/5/2004).

Il documento rappresenta le analisi svolte in merito ai principali risultati raggiunti dalle strutture e descrive lo stato di avanzamento delle attività nel periodo considerato, con elementi di raffronto con la pianificazione, quale si può desumere dalle schede allegate alla direttiva.

Il Servizio ha rilevato alcune criticità, ma anche aspetti positivi a seguito del conseguimento degli obiettivi assegnati in misura superiore al 50 per cento.

Il SECIN ha evidenziato difficoltà operative incontrate nell'esercizio delle funzioni di controllo e l'impossibilità di esercitare in modo efficace ed integrato tali funzioni, dal momento che, tra l'altro, non sono state ancora costituite tutte le necessarie strutture per il controllo di gestione presso le competenti direzioni generali. Ciò al fine sia di sviluppare nel Ministero un modello di pianificazione e controllo impostato sulla stretta connessione tra il controllo strategico e quello di gestione, sia di orientare l'azione amministrativa ai risultati.

Secondo il SECIN, solo quando verranno costituiti gli uffici di controllo di gestione presso ciascun centro di responsabilità amministrativa e, quindi, sarà pienamente operativo il sistema dei controlli, la programmazione strategica e finanziaria e la pianificazione e il controllo operativi, tra loro integrati, consentiranno di individuare al meglio gli obiettivi e le risorse per realizzarli e di rilevare gli scostamenti tra obiettivi e risultati dei diversi centri di costo (identificando le cause al fine di proporre gli interventi ritenuti più opportuni per correggere le situazioni fuori controllo). Tale avviso è pienamente condivisibile. Per quanto detto, il quadro d'insieme dei controlli interni si presenta non ancora ben definito ed organizzato e non consente, allo stato, una ricostruzione completa del sistema.

Alle carenze sopra evidenziate il Servizio ha ovviato ricorrendo, per la prima volta, ad un sistema di monitoraggio basato su schede tecniche, utili ad individuare lo stato di avanzamento dei programmi ministeriali, al fine di evidenziarne i nodi e le criticità.

Il SECIN ha rilevato, inoltre, le difficoltà che il Ministero ha, tuttora, nei rapporti con gli enti locali che materialmente utilizzano le risorse finanziarie erogate. In tale ambito, si registrano le problematiche connesse alla rendicontazione delle spese sostenute dagli enti che hanno beneficiato dei fondi erogati. Infatti, con gli attuali meccanismi di controllo gestionale, non è sempre possibile verificare, da parte del Ministero, se l'effettivo impiego delle risorse trasferite sia conforme al vincolo di destinazione. Il problema sta nella "eterogeneità" della rendicontazione che gli enti locali utilizzano, ma che, a parere del SECIN, sarebbe superabile. Il Servizio in parola ritiene, infatti, che le direzioni interessate dal problema debbano compiere un ulteriore sforzo, per attivare, in futuro, un meccanismo di rendicontazione costruito e basato sull'uso delle nuove tecnologie<sup>6</sup>. Questo consentirebbe, anche in tempi brevi, di impegnare i beneficiari dei contributi a seguire procedure di rendicontazione omogenee e ad avviare un programma di formazione "ad hoc" dei beneficiari, in cui il Ministero potrebbe assumere la veste di promotore o di partner.

Il SECIN, poi, segnala la necessità di una maggiore integrazione tra programmazione strategica e programmazione finanziaria; ciò anche alla luce dell'esigenza di operare, nel Ministero, una riduzione del numero degli obiettivi, strategici ed operativi. A questo riguardo si ritiene che, con riferimento alla programmazione strategica, il punto di maggiore distanza tra il modello teorico, previsto dalla normativa e dalla logica di sistema, e quello invalso nella prassi del Ministero riguardi la mancanza di raccordo tra programmazione strategica e programmazione finanziaria. Infatti, dal combinato disposto dell'art. 14 del d.lgs. n. 165 del 2001 e dell'art. 4 bis della legge n. 468 del 1978 emerge che la determinazione degli obiettivi

<sup>6</sup> Ciò è oggi possibile attraverso la RUPA (e in un futuro con il Sistema pubblico di connettività – SPC di cui al d.lgs. 42 del 2005) e con l'uso di programmi specifici, di tipo informatico, acquisibili sul mercato o tramite il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA).



strategici, che prende corpo dalla direttiva generale per l'attività amministrativa, assume come quadro di riferimento finanziario l'allocazione delle risorse stabilita in sede di bilancio. Da ciò consegue che tale allocazione, in sede di formazione del bilancio, va fatta tenendo conto degli obiettivi e dei programmi del Ministero. Peraltro i prodromi di questa complessa e articolata operazione — in cui gli obiettivi individuati nella programmazione finanziaria vengono ribaditi e fatti salvi nella programmazione amministrativa — si ritrovano già nelle note preliminari dello stato di previsione del Ministero, che, come è noto, devono indicare (art. 2, comma 4 *quater* legge n. 468 del 1978) gli obiettivi che l'Amministrazione intende conseguire in termini di livelli dei servizi e di interventi, con la specificazione degli indicatori di efficacia e di efficienza che intende utilizzare per valutare i risultati.

Sinora, presso il Ministero, il processo di programmazione strategica — e, quindi, la fissazione degli obiettivi, la loro traduzione in programmi d'azione e la costruzione dei connessi indicatori — ha sempre avuto inizio solo dopo l'approvazione del bilancio dello Stato; sicché la ripartizione delle risorse finanziarie, effettuate con il bilancio, non ha potuto tener conto — se non in modo del tutto approssimativo — degli obiettivi e dei programmi ipotizzati dall'Amministrazione in sede di programmazione amministrativa.

### **3. Risultati dell'attività gestionale nei settori di intervento.**

*3.1 Analisi dei principali programmi e obiettivi (tratti dal DPEF, dalla legge finanziaria, dal programma di Governo, da altri atti programmatici di settore e dalla direttiva annuale).*

Prima di prendere in esame le attività svolte dalle direzioni generali nell'esercizio delle funzioni ad esse assegnate occorre svolgere alcune considerazioni sui compiti dell'Ufficio di diretta collaborazione.

Nell'ambito della direttiva generale per l'azione amministrativa per l'anno 2004, è previsto l'assegnazione al Capo di Gabinetto preposto agli Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro, quale titolare del competente Centro di responsabilità amministrativa, di risorse economiche-finanziarie pari al 63,15 per cento dell'intero stanziamento iniziale in termini di competenza<sup>7</sup>.

Peraltro, oltre ad avere la disponibilità del Fondo unico da ripartire<sup>8</sup>, al responsabile dell'Ufficio di diretta collaborazione del Ministro sono anche assegnati capitoli di spesa corrente di natura tipicamente gestoria che avrebbero dovuto essere invece attribuiti agli uffici amministrativi.

---

<sup>7</sup> La direttiva, infatti, dispone: "Al Capo di Gabinetto preposto agli Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro, quale titolare del competente Centro di responsabilità amministrativa, sono assegnate le risorse economiche-finanziarie di cui alle sottoindicate unità previsionali di base e relativi capitoli di spesa:

*1.1 - Spese correnti*

1.1.1.0 FUNZIONAMENTO: Capitoli 1001, 1002, 1003, 1004, 1014, 1020, 1035, 1038, 1039, 1040, 1051, 1052, 1055, 1056, 1058, 1059, 1065, 1066, 1067, 1072, 1076, 1077, 1078, 1082, 1083, 1091.

1.1.5.1 Residui passivi perenti: Capitolo 1331.

*1.2 Spese in conto capitale*

1.2.3 INVESTIMENTI

1.2.3.1 Programmi di tutela ambientale: Capitoli 7081, 7082, 7083, 7084.

1.2.3.3 Beni mobili: Capitolo 7121.

1.2.3.6 Fondo unico da ripartire — investimenti difesa del suolo e tutela ambientale: Capitolo 7090.

1.2.10.1 Residui passivi perenti: Capitolo 7181".

<sup>8</sup> Sul quale si vedano le osservazioni al paragrafo 1.1

capitolo	stanziamento iniziale di competenza	% sul totale amministrazione
1001	334.796,00	0,025
1002	38.448,00	0,003
1003	1.104.209,00	0,081
1004	1.040.493,00	0,076
1014	2.693.357,00	0,197
1020	110.390,00	0,008
1035	92.963,00	0,007
1038	313.581,00	0,023
1039	112.959,00	0,008
1040	0,00	0,000
1051	16.200,00	0,001
1052	5.500,00	0,000
1055	53.577,00	0,004
1056	8.910,00	0,001
1058	81.000,00	0,006
1059	289.317,00	0,021
1065	1.085.400,00	0,080
1066	16.200,00	0,001
1067	37.260,00	0,003
1072	69.660,00	0,005
1076	5.508,00	0,000
1077	14.580,00	0,001
1078	17.010,00	0,001
1082	13.705,00	0,001
1083	2.677.000,00	0,196
1091	433.860,00	0,032
1331	0,00	0,000
7081	27.268.925,00	1,998
7082	51.645.915,00	3,785
7083	0,00	0,000
7084	0,00	0,000
7121	131.674,00	0,010
7090	771.975.772,00	56,574
7181	0,00	0,000
<b>totale</b>	<b>861.688.169,00</b>	<b>63,148</b>
<b>totale amministrazione</b>	<b>1.364.542.709,00</b>	<b>100,000</b>

Si deve, tuttavia, segnalare che nella direttiva generale per l'azione amministrativa per l'anno 2005<sup>9</sup>, pur permanendo l'attribuzione dei medesimi capitoli (ad eccezione del capitolo 1084) dell'anno precedente al Capo di Gabinetto preposto agli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro, quale titolare del competente centro di responsabilità amministrativa, si è specificato che le risorse iscritte su alcuni capitoli sono impegnate e gestite dai dirigenti preposti alle direzioni generali competenti<sup>10</sup>.

Al riguardo si deve osservare che l'attribuzione dei citati capitoli alla responsabilità amministrativa dei singoli dirigenti preposti alle direzioni generali, sembra configurare una

<sup>9</sup> La direttiva per l'anno 2005 è pervenuta al competente Ufficio di controllo preventivo di legittimità, in data 27 aprile 2005.

<sup>10</sup> I capitoli in questione sono: 1083, 1084, 7081, 7082, 7083, 7084, 7090.

positiva inversione di tendenza alla segnalata concentrazione di poteri e di risorse finanziarie nell'Ufficio di diretta collaborazione del Ministro.

### **Macromissione 1. Protezione della Natura.**

Le attività di protezione della natura sono svolte dall'omonima direzione<sup>11</sup>. Tali attività sono state soprattutto dirette a rafforzare il sistema delle aree naturali protette e, nell'ambito del loro territorio, a promuoverne lo sviluppo economico e sociale sostenibile. Dette aree naturali protette, che hanno origine dalla legge quadro n. 394 del 1991 e successive modifiche, sono inserite nell'elenco ufficiale che raccoglie tutte le aree naturali protette sia marine che terrestri e che viene aggiornato periodicamente; quello attualmente in vigore è stato emanato nel luglio 2003.

In questo ambito, particolare importanza rivestono le attività riguardanti sia le aree marine protette, la cui disciplina legislativa risale alla legge n. 426 del 1998 e alla legge n. 93 del 2001, sia i parchi nazionali. Nel corso del 2004 sono stati rilevanti gli atti emanati riguardanti l'assegnazione di fondi alle aree marine protette per 6 milioni per l'esercizio finanziario 2003 per il perseguimento delle finalità previste dai programmi annuali d'intervento; l'adozione dello statuto del Parco Nazionale del Vesuvio; la gestione dell'area marina protetta "Isola di Ustica"<sup>12</sup>; l'istituzione del Parco Nazionale dell'Alta Murgia; l'istituzione dell'Area

<sup>11</sup> Ha la funzione di individuare, conservare e valorizzare le aree naturali protette, di predisporre la Carta della natura, ai sensi dell'articolo 3 della legge 6 dicembre 1991, n. 394. Individua le linee fondamentali di assetto del territorio, di intesa, per le parti di competenza, con la direzione per la difesa del suolo, per tutelare gli ecosistemi terrestri e marini; monitorizza lo stato della biodiversità, terrestre e marina, con la definizione di linee guida di indirizzo e la predisposizione del piano nazionale per la sua salvaguardia. Prepara le istruttorie relative all'istituzione dei parchi nazionali e delle riserve naturali dello Stato, e prende iniziative volte alla salvaguardia delle specie di flora e fauna terrestri e marine. Attua e gestisce la Convenzione sul commercio internazionale di specie di fauna e di flora selvatiche in pericolo di estinzione (CITES), firmata a Washington il 3 marzo 1973 e ratificata con legge 19 dicembre 1975, n. 874, e i relativi regolamenti comunitari; promuove la sicurezza in mare con riferimento al rischio di incidenti marini. Pianifica e coordina gli interventi in caso di inquinamento marino, autorizzando gli scarichi in mare da nave o da piattaforma. Alle sue competenze è affidata la difesa e la gestione integrata della fascia costiera marina e la divulgazione della conoscenza del patrimonio naturale ed ambientale della relativa tutela e possibilità di sviluppo compatibile, presso gli operatori e i cittadini.

<sup>12</sup> Con riferimento all'area marina protetta denominata "Isola di Ustica" si deve segnalare che con decreto 30 giugno 2004 del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, è stata affidata la gestione al Comune di Ustica.

Con detto provvedimento sono state anche apportate prescrizioni di carattere organizzativo e funzionale, tra le quali la soppressione di alcuni articoli del vigente regolamento di organizzazione di detta area marina, approvato con decreto interministeriale del 30 agosto 1990.

Sul provvedimento in questione, il competente Ufficio di controllo, ha formulato le seguenti osservazioni:

a) mancata applicazione dell'art. 19, comma 2, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 "legge-quadro sulle aree protette", secondo cui "qualora un'area marina protetta sia istituita in acque confinanti con un'area protetta terrestre, la gestione è attribuita al soggetto competente per quest'ultima", che, nel caso di specie, è la Provincia di Palermo, gestore della riserva naturale "Isola di Ustica", istituita con decreto regionale del 20 novembre 1997;

b) mancata acquisizione del parere della competente Commissione di riserva previsto dell'art. 28 della legge 31 dicembre 1982, n. 979, in merito alle modifiche apportate al Regolamento di organizzazione dell'area marina protetta in parola.

L'Amministrazione ha controdedotto affermando che la disciplina recata dall'art. 2, comma 37 della legge 9 dicembre 1998, n. 426, come integrato dalla legge 23 marzo 2001, n. 93, ha sostituito quella prevista dall'art. 19, comma 2, della legge 6 dicembre 1991, n. 394, e che si è reso necessario sopprimere gli articoli del regolamento di organizzazione della riserva marina in quanto divenuti incompatibili con la normativa primaria sopravvenuta successivamente all'emanazione del regolamento stesso.

La Sezione di controllo preventivo di legittimità sulle amministrazioni dello Stato della Corte ha ritenuto che la disposizione recata ad opera dell'art. 2, comma 37 della legge n. 426 del 1998 ha abrogato il solo comma 1 dell'art. 19 della legge n. 394 del 1991, che stabilisce la procedura da osservare al fine dell'affidamento della gestione di ciascuna area marina protetta, lasciando invariato il comma 2 dello stesso articolo, che stabilisce, nel caso di aree marine protette istituite in acque confinanti con un'area protetta terrestre, che la gestione è attribuita al soggetto competente per quest'ultima. Ciò in quanto la novella legislativa ha dettato una nuova disciplina in tema di affidamento "ordinario" della gestione, senza nulla modificare in ordine alla speciale ipotesi di cui al comma 2.

Marina Protetta “Plemmirio”; la modifica e l’istituzione delle aree marine protette “Cinque Terre” e “Isole Ciclopi”; l’emanazione dello Statuto del Consorzio del Parco geominerario della Sardegna. Ai parchi nazionali sono stati assegnati fondi per 58.672.000,00 e in questa materia sono stati stipulati due accordi di programma con il Corpo forestale dello Stato per 25.000,00 e per 570.000,00.

Tali accordi di programma sono stati stipulati ai sensi della legge n. 36 del 2004 che assegna al Corpo forestale dello Stato la sorveglianza delle aree naturali protette di rilevanza nazionale ed entrambi gli accordi sono diretti a migliorare l’efficienza degli uffici e delle strutture tecniche del Corpo forestale dello Stato necessarie all’azione della salvaguardia e protezione dell’ambiente.

Con l’Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare (ICRAM) il Ministero ha reso esecutivo - ai sensi dell’art. 1 della legge 537 del 1993 che prevede che il Ministero può avvalersi dell’Istituto per le attività di consulenza relative all’ambiente marino - un protocollo d’intesa per 2 milioni di euro.

In attuazione di una direttiva comunitaria<sup>13</sup> è stato determinato l’“Elenco provvisorio dei siti d’importanza comunitaria” per la formazione di una Regione biogeografica alpina in Italia. La provvisorietà di tale elenco è dovuta al ritardo con cui l’Italia ha trasmesso le informazioni necessarie per la costituzione della sopracitata Regione biogeografica.

Nel corso del 2004 la Direzione ha emanato alcuni atti transattivi derivanti da procedure originate da danni ambientali subiti dall’amministrazione e in particolare quelli con la SMEB S.r.l. per 100.000,00, con la Soc. Atlantska Plovdba per 1.000.000,00, e quelli relativi a procedura fallimentare e acquisto beni per 1.044.520,00 sull’Isola di Giannutri<sup>14</sup>.

## **Macromissione 2. Qualità della Vita.**

La Direzione generale per la qualità della vita<sup>15</sup> ha rivolto particolare attenzione alla tutela di “Venezia e della sua Laguna” e “Venezia – Porto Marghera”; tale sito è stato

---

Il Collegio non ha condiviso neppure la risposta fornita dall’Amministrazione in ordine al secondo punto di osservazione, in quanto l’art. 28 della già citata n. 979 del 1982, recante disposizioni per la difesa del mare, come modificata dall’art. 2, comma 16, legge n. 426 del 1998, prevede, tra l’altro, al fine della vigilanza e della eventuale gestione della riserva marina, l’istituzione di apposite commissioni di riserva e che “la commissione dà il proprio parere alla proposta del regolamento di esecuzione del decreto istitutivo e di organizzazione della riserva...”. La Sezione ha quindi ricusato il visto di legittimità e la conseguente registrazione del provvedimento in questione.

<sup>13</sup> Direttiva 92/43/CEE recepita con DPR 357 del 1997 modificato dal DPR 120 del 2003.

<sup>14</sup> Sono state sottoposte al controllo preventivo di legittimità della Corte alcune convenzioni approvate con decreti dirigenziali. Nell’ambito di tali convenzioni è prevista la divulgazione della conoscenza del patrimonio naturale ed ambientale presso gli operatori del settore e presso i cittadini attraverso campagne di comunicazione effettuate sia con trasmissioni televisive che pubblicazioni editoriali, altre di queste convenzioni attengono più specificatamente a problematiche come attività di sorveglianza e tutela.

<sup>15</sup> La direzione si occupa di definire gli obiettivi di qualità dei corpi idrici, superficiali e sotterranei, relativamente alla quantità e alla qualità delle acque, per mantenere la capacità naturale di autodepurazione dei corpi idrici e per consentire gli usi legittimi delle risorse idriche, contribuendo alla qualità della vita e alla tutela della salute umana. Individua le misure volte alla prevenzione e alla riduzione dell’inquinamento dei corpi idrici, prevedendo gli interventi per l’eliminazione delle sostanze pericolose e la definizione delle misure necessarie al loro risanamento. Definisce, in collaborazione con la Direzione per la difesa del suolo, le direttive per il censimento delle risorse idriche per la disciplina dell’economia idrica, e per l’individuazione delle metodologie adatte alla programmazione dell’utilizzazione razionale delle risorse idriche e delle linee di programmazione degli utilizzi plurimi, con particolare riferimento all’uso irriguo. Stabilisce i criteri per la gestione del servizio idrico integrato, e promuove il completamento dei sistemi di approvvigionamento idrico, di distribuzione, di fognatura, di depurazione e di riutilizzo delle acque reflue, in attuazione degli adempimenti comunitari e delle disposizioni legislative. Fissa i criteri generali delle metodologie per la gestione integrata dei rifiuti, individuando le misure di prevenzione e riduzione della produzione e della pericolosità dei rifiuti stessi e dei rischi di inquinamento, promuovendo e sviluppando la raccolta differenziata e individuando le iniziative e le azioni economiche atte a favorire il loro riciclaggio ed il loro recupero. Definisce i criteri per l’individuazione dei siti inquinati, per la loro messa in sicurezza, per la caratterizzazione e per la bonifica e il ripristino ambientale dei siti medesimi con particolare riferimento a suolo, sottosuolo, falda, acque superficiali e sedimenti. Infine indirizza, coordina e controlla gli interventi necessari per superare situazioni di

individuato dalla legge n. 426 del 1998 e successivamente sono stati emanati gli atti normativi diretti a conseguire gli obiettivi di messa in sicurezza e bonifica di tale area.

Altra attività rilevante è stata la definizione di criteri generali per la gestione integrata dei rifiuti e dei rischi di inquinamento oltre che per l'adozione di misure atte a favorire il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti e la definizione di criteri per l'individuazione dei siti inquinati.

E' proseguita, anche per il 2004, l'attuazione d.lgs. n. 22 del 1997 (c.d. "decreto Ronchi"). La valutazione dei rifiuti come risorsa e l'importanza della gestione integrata dei rifiuti è alla base oltre che dello stesso decreto legislativo anche dei provvedimenti emanati dalla Direzione stessa in attuazione delle disposizioni normative dirette a disciplinare le attività di bonifica e ripristino dei siti inquinati che sono derivate dal sopraccitato d.lgs. n. 22 del 1997.

La disciplina delle attività di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati è stata emanata ai sensi del DM n. 471 del 1999, per quanto riguarda le procedure e modalità per la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti inquinati, e ai sensi delle leggi n. 426 del 1998, n. 338 del 2000, n. 179 del 2002, e del DM n. 468 del 2001, per quanto riguarda l'individuazione dei siti di maggior rischio definiti di interesse nazionale<sup>16</sup>.

Secondo i dati forniti dall'Amministrazione a tutto il 2004 la situazione della bonifica dei siti inquinati è la seguente: la perimetrazione ha interessato 50 siti di interesse nazionale, sono stati notificati ai soggetti interessati 23 progetti definitivi di bonifica (alcuni dei quali ancora in fase di registrazione o di perfezionamento nel 2004), alle risorse finanziarie trasferite per il Programma nazionale di bonifica si sono aggiunti 40 milioni di euro assegnati dall'Ufficio di Gabinetto a valere sul Fondo unico degli investimenti per l'anno 2004 ripartiti fra i siti del Programma nazionale e con un provvedimento di integrazione e rettifica del DM n. 468 del 2001 si è provveduto alla istituzione di due nuovi siti ("Bacini idrografico del fiume Sarno" e "Area industriale del Comune di Milazzo"). Con quest'ultimo provvedimento si è provveduto, oltre che alla ripartizione dei 40 milioni di euro fra i 9 siti istituiti dalla legge n. 179 del 2002, anche a stipulare convenzioni con l'ICRAM e all'adozione di una procedura uniforme di bonifica per tutti i siti di interesse nazionale contaminati dall'uso improprio del cd. "polverino".

Lo strumento adottato per l'adozione di "Progetti per la bonifica dei siti inquinati" è il decreto interministeriale del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio emanato di concerto con i Ministri delle attività produttive e della salute. Numerosi sono stati i siti interessati nel corso del 2004<sup>17</sup>. Con tre provvedimenti, sempre in materia di bonifica dei siti

---

emergenza nelle materie di competenza, e fornisce il supporto alle attività del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, garantendo la funzionalità della Segreteria tecnica e dell'Osservatorio di cui agli articoli 21 e 22 della legge 5 gennaio 1994, n. 36.

<sup>16</sup>Nel corso del 2004, la Sezione Centrale di Controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello stato della Corte dei conti, ha assunto la deliberazione n.8/2004/G del 29/03/2004 sul Piano di completamento della bonifica e del recupero ambientale dell'area industriale di Bagnoli (legge n. 388 del 2000). L'indagine ha fatto emergere una serie di criticità, che vanno dalla copiosa stratificazione normativa intervenuta negli anni dal 1997 al 1999, ai reiterati interventi di riorganizzazione della competente struttura ministeriale (modificata tre volte nell'ultimo quadriennio a livello di Direzione generale, con la Divisione bonifiche priva di titolare); dalla vistosa carenza di personale (rispetto ad una dotazione organica di 85 unità, ne risultano in servizio 51, di cui soltanto 31 in ruolo) al ricorrente ritardo nell'emanazione delle direttive annuali del Ministro per l'espletamento dell'attività amministrativa (il fenomeno si è attenuato solo nel 2003).

Conclusivamente, la Corte ha evidenziato il consistente slittamento (2 anni e mezzo) dei tempi preventivati dalla legge n.388/2000, causato anche dall'intrinseca complessità dell'attività di definizione del progetto di bonifica e dell'istruttoria per l'approvazione del piano, che ha coinvolto (anche sotto il profilo finanziario) la regione Campania, il Commissario per l'emergenza rifiuti, il comune a la provincia di Napoli, l'autorità portuale della medesima città e la stessa Soc. Bagnolifutura, consentendo la formalizzazione dei relativi decreti interministeriali di approvazione solo alla fine di luglio 2003.

<sup>17</sup>I siti sono i seguenti: area industriale di Taranto - ENI S.p.A. (DI del 2 settembre 2004), sito di interesse nazionale di Brescia-Caffaro - ex Pietra (DI dell'1 ottobre 2004), aree di Pioltello-Treviglio e area Italferr (DI dell'1 ottobre 2004), sito di Massa e Carrara - stab. UNIMIN (DI del 29 ottobre 2004), area industriale di Manfredonia -

inquinati, la Direzione generale ha promosso la modifica del decreto interministeriale del 6 agosto 2004 riguardante l'approvazione definitiva di un progetto di bonifica nell'area di Piombino (DI del 6 dicembre 2004), ha approvato la perimetrazione provvisoria delle aree marine della zona "Aree del Litorale Vesuviano" (DM n. 1011 del 27 dicembre 2004) e ha stabilito gli importi da versare a titolo garanzia per le imprese che svolgono attività di bonifica dei beni contenenti amianto (DI del n. 16 del 2004).

Per il Programma stralcio di tutela ambientale 1997/1999 di cui alla legge 662 del 1996 per la realizzazione di progetti strategici di interesse nazionale è stata finanziata la variante al progetto "Ristrutturazione impianto di compostaggio Loc. Gotara" presentato dal Consorzio CERMEC per un importo di euro 1.688.297,60 (DM n. 521 del 16 giugno 2004).

Nell'ambito dell'art. 4 del DM 101 del 2003 (interventi urgenti di bonifica) con DD n. 994 del 2 dicembre 2003 sono stati individuati e finanziati alcuni interventi di bonifica di particolare urgenza.

Nel corso del 2004 sono state disciplinate le modalità di funzionamento e accesso al fondo di rotazione (art. 18 legge 349 del 1986 e art. 114 della legge 388 del 2000); tale provvedimento è stato adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (DI del 14 ottobre 2003).

In materia di tutela delle acque dall'inquinamento, sono state adottate le seguenti disposizioni. E' stato emanato un regolamento<sup>18</sup> di modifica della tabella n. 11 del d.lgs. n. 152 del 1999, con cui è stata recepita la direttiva 91/271/CEE, che definisce la metodologia per la classificazione dello stato ecologico dei laghi; con DM del 28 luglio 2004 è stato attuato il disposto di cui all'art. 22, comma 4 del sopracitato d.lgs. n. 152 del 1999 che prevede la "Definizione di linee guida per la disposizione del bilancio idrico di bacino e relativi criteri"; con decreto interministeriale del 1° luglio 2004, emanato di concerto con i Ministri delle attività produttive, delle politiche agricole e forestale e delle infrastrutture e dei trasporti, è stata data attuazione all'art. 40, commi 2, 3 e 4 del d.lgs. n. 152 del 1999. Sempre in materia di tutela delle acque è stato integrato il Piano straordinario 1994-1996 approvato con DM 616 del 1997 di completamento e razionalizzazione dei sistemi di collettamento e depurazione (DM n. 84 del 2004)<sup>19</sup>.

---

stabilimento Syndial (DI del 29 novembre 2004), sito di Casale Monferrato (DI del 29 novembre 2004), area di Priolo – stabilimento multisocietario di Priolo (DI del 29 novembre 2004), area di Gela – Stabilimento Multisocietario di Gela (DI del 6 dicembre 2004), area di Gela – raffineria di Gela (DI del 6 dicembre 2004), area Priolo – ERG raffineria mediterranea S.r.l. e raffinerie ISAB (DI del 6 dicembre 2004), sito di Gela e Priolo - Syndial Spa (DI del 6 dicembre 2004), sito di interesse nazionale di Piombino (DI del 6 agosto 2004), area Brescia- Caffaro (DI del 29 aprile 2004), area ex deposito Agip Petroli di Napoli (DI del 29 aprile 2004), area di Sesto San Giovanni – ex Vulcano (DI del 29 aprile 2004), area industriale di Brindisi- SNAM rete GAS (DI del 5 luglio 2004), modifica del progetto definitivo di bonifica dell'area stralcio del Comune di Monte Sant'Angelo (DI del 1 luglio 2004) e del progetto definitivo di bonifica del sito di interesse nazionale del comparto di Milano (DI del 17 agosto 2004).

<sup>18</sup> DI del 20 dicembre 2003 di concerto con il Ministro della salute.

<sup>19</sup> La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello stato della Corte, ha assunto, nel corso del 2004 la deliberazione n.3/2004/G del 28/01/04, riguardante la "gestione delle misure per la riduzione delle emissioni inquinanti (legge n. 448 del 1998)" L'indagine ha constatato che, all'ottobre 2003, delle iniziative programmate, poche risultavano realizzate, altre erano in fase di avvio, altre soggette a rimodulazione o addirittura cancellate. Ciò è stato determinato, in parte, dal processo di riorganizzazione delle strutture ministeriali, avviato nella seconda metà dell'anno 2000, che non ha consentito una fluida azione amministrativa, e, in parte, dal fatto che le attività poste in essere coinvolgono soggetti (Stato – Regioni – Enti attuatori) che interagiscono sul territorio e che non riescono a rispettare i tempi prefissati per la realizzazione del programma.

Sempre alla data dell'ottobre 2003 non era stato concesso alcun finanziamento relativo agli investimenti per la tutela ambientale, non essendo stata approvata la convenzione tra il Ministero dell'ambiente e il Mediocredito centrale volta a definire i criteri e le modalità di ammissione ai benefici; convenzione che, peraltro, è stata trasmessa alla Commissione europea, riguardando contributi a favore di piccole e medie imprese.

E' emersa, infine, una grave inadempienza, rappresentata dalla mancata costituzione del Comitato di monitoraggio dei programmi di rilievo nazionale, avente il compito di assicurare il coordinamento dei programmi nazionali con quelli regionali e di monitorare l'attuazione dei programmi finanziati. Tale circostanza ha vanificato la prevista

E' stata data, infine, attuazione alla convenzione del 16 dicembre 2003 stipulata con l'Istituto superiore di sanità (DD n. 1034 del 19 dicembre 2003) avente per oggetto un incarico di supporto tecnico per un totale di euro 1.000.000,00 per gli anni 2003/2004/2005 e sono stati approvati due atti aggiuntivi riguardanti, il primo la convenzione stipulata con la SOGESID del 30 dicembre 2002 (DI del 6 dicembre 2004), per una proroga della stessa fino al 31 dicembre del 2006, il secondo la convenzione stipulata con Sviluppo Italia S.p.A. del 28 agosto 2003 (DD n. 219 del 18 marzo 2004) per una rimodulazione delle risorse impegnate per la convenzione base.

Sul piano organizzativo degna di menzione è la delibera della Sezione del controllo di legittimità su atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato in data 21 aprile 2005 con la quale è stato rifiutato il visto di legittimità e la conseguente registrazione ad alcuni decreti direttoriali della Direzione generale per la qualità della vita, con i quali erano state conferite deleghe di competenze dirigenziali, in quanto, attribuendo con uno strumento improprio funzioni dirigenziali, avevano posto in essere atti *extra ordinem* non conformi alla disciplina positiva in materia.

### **Macromissione 3. Ricerca Ambientale e Sviluppo.**

I provvedimenti adottati dalla Direzione generale per la ricerca ambientale e lo sviluppo<sup>20</sup> hanno riguardato principalmente l'applicazione delle disposizioni previste dai Protocolli di Kyoto e di Montreal con i quali i paesi industrializzati si impegnano a ridurre per il periodo 2008-2012 il totale della emissioni di gas ad effetto serra di almeno il 5 per cento rispetto ai livelli del 1990. Hanno riguardato, altresì, la promozione dello sviluppo sostenibile sia in campo nazionale che internazionale con supporto tecnico-scientifico fornito alle nazioni in via di sviluppo (legge 120 del 1 giugno 2002 – Kyoto e legge 409 del 29 gennaio 2000 – Montreal)<sup>21</sup>.

---

attività di controllo e monitoraggio, in contrasto con il principio di buona amministrazione secondo la quale l'Amministrazione che eroga fondi statali è tenuta ad accertare i risultati ottenuti e l'efficace impiego delle risorse rese disponibili.

<sup>20</sup> La Direzione fornisce, in via principale, il supporto al Ministro per la partecipazione ai comitati interministeriali di programmazione economica. Promuove la ricerca di iniziative per l'occupazione in campo ambientale, e si occupa di informazione e di rapporti con i cittadini e le istituzioni pubbliche e private in materia di tutela ambientale. Redige la relazione al Parlamento sullo stato dell'ambiente, e si occupa di educazione e di formazione ambientale. Gestisce la biblioteca centrale di documentazione ambientale e promuove tutte le iniziative nazionali e internazionali per l'acquisizione di dati, testi e documenti di interesse ambientale. Svolge l'azione di coordinamento operativo della partecipazione della rappresentanza del Ministero nei comitati di gestione delle convenzioni, dei protocolli, delle direttive, dei regolamenti e degli accordi in materia ambientale, nell'ambito del Programma ambientale delle Nazioni Unite (UNEP), della Commissione economica per l'Europa (ECE-ONU), dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e dell'Unione europea, d'intesa con le Direzioni generali competenti per materia.

Coordina la partecipazione delle amministrazioni pubbliche e delle imprese italiane ai meccanismi finanziari e di cooperazione internazionale in campo ambientale e fornisce il supporto alle attività del Ministero nelle sedi internazionali della Convenzione sui cambiamenti climatici, del protocollo di Kyoto e del protocollo di Montreal per la protezione dell'ozono stratosferico.

<sup>21</sup> Sono stati adottati i seguenti provvedimenti:

- Accordo volontario con ENI, DEC/RAS/973/04;
- Accordo volontario con DUFERCO Energie S.r.l. DEC/RAS/3196/04;
- Protocollo d'intesa con ENEL DEC/RAS/550/2004 per l'individuazione e lo sviluppo di progetti *Clean Development Mechanism* CDM previsti dal protocollo di Kyoto nel territorio della Repubblica Popolare Cinese;
- Convenzione con l'Università di Pisa in attuazione a quanto stabilito dal *Memorandum of Understanding* firmato a Parigi il 27 gennaio 2003 DEC/RAS/2149/04 tra il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio italiano ed il Ministro di Stato per gli affari ambientali egiziano. Realizzazione dell'*Annex I* "Studio pilota e master plan per lo sviluppo sostenibile per la gestione ambientale del Mar Rosso e della fascia costiera (Sharm el Sheikh)" per un contributo pari a 1.100.000,00 euro;
- Convenzione con Consorzio CETMA DEC/RAS/2168/2004 per sviluppo del progetto "Piano di monitoraggio dell'inquinamento nei paesi dell'area balcanica" per un importo di 534.600,00;
- *Addendum* alla convenzione stipulata nel 2002 con la ERM S.r.l. DEC/RAS/461/2004, per servizio di assistenza ai negoziati internazionali nell'ambito della convenzione sui cambiamenti climatici;

Come detto, il 16 febbraio 2005 è entrato in vigore il Protocollo di Kyoto. Per l'Italia si pone, quindi, l'obbligo di rispettare gli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra ripartiti tra gli stati membri dell'Unione europea nel giugno del 1998 e confermati dal Consiglio europeo del 25 marzo 2004. Tale decisione stabilisce che l'Italia deve ridurre le proprie emissioni di gas serra del 6,5 per cento rispetto ai livelli del 1990. In attuazione dell'art. 2, comma 3, della legge 1° giugno 2002, n. 120 (Ratifica del Protocollo di Kyoto e della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici) sono stati emanati due decreti interministeriali: il primo<sup>22</sup>, che dispone l'erogazione della somma di euro 25.000.000,00 a favore dell'«*Italian Carbon Fund*» istituito dal Ministero presso la Banca Mondiale di Washinton per acquisire per l'Italia «crediti di carbonio» e «crediti di emissioni» di cui ai progetti di JI (*Joy Implementation*) e CDM (*Clean Development Mechanism*); il secondo<sup>23</sup> con il quale vengono destinati euro 30.000.000,00 per la realizzazione di interventi volti a promuovere l'attuazione di progetti pilota a rapida canteribilità (ovvero progetti realizzabili entro 6 mesi) nel settore della piccola cogenerazione distribuita di energia elettrica e di calore.

Il Vertice Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile si è concretizzato nel Piano di attuazione di Johannesburg nel quale è stato promosso il modello innovativo delle iniziative in partnership tra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo, in collaborazione con le imprese private e le istituzioni finanziarie multilaterali, per realizzare e consolidare esperienze concrete di sviluppo sostenibile. Nel marzo 2004 a Roma si è svolto il Forum internazionale nel quale l'Italia ha presentato i seguenti programmi e progetti:

- programma per la promozione e diffusione delle fonti rinnovabili di energia nell'area del Bacino Mediterraneo MEDREP;
- programma di cooperazione italo-cinese per la protezione ambientale verso lo sviluppo sostenibile;
- approccio integrato per la gestione delle aree costiere dell'Adriatico e delle risorse idriche dei bacini idrografici - ADRICOSM;
- progetto pilota per una rapida valutazione del rischio ambientale e sanitario nei bacini fluviali secondari dell'area del basso Danubio (REHRA).

- 
- *Addendum* alla convenzione stipulata nel 2002 con la ERM S.r.l. DEC/RAS/974/2003 per ampliare le attività di cui alla predetta convenzione al fine della costituzione di una struttura di supporto su attività di *training capacity building* in materia di protezione ambientale con sede a Belgrado e Pascevo in applicazione della legge n. 84/2001, per la partecipazione italiana alla stabilizzazione, alla ricostruzione e allo sviluppo di Paesi dell'area balcanica per un impegno di 630.000,00;
  - Accordo di programma con AGROINNOVA – Dipartimento dell'Università di Torino DEC/RAS/797/2004 presentazione del Programma di attività 2004. per la «Protezione delle piante nel rispetto dell'ambiente per la realizzazione di una serie di attività volte a sviluppare e a trasferire nella pratica l'uso di tecnologie di difesa delle colture con particolare riferimento alla lotta ai patogeni terricoli a basso impatto ambientale,» per un importo di 1.641.652,00;
  - Accordo di programma con AGROINNOVA – Dipartimento dell'Università di Torino per rinnovo accordo programmatico triennio 2005/2007;
  - Accordo programmatico con Università della Tuscia – DISAFRI DEC/RAS/1186/2004 per supporto e consulenza scientifica per le attività riguardanti i temi delle risorse agroforestali anche in ambito internazionale per un importo di euro 1.735.716,70 di cui euro 850.000,00 esercizio finanziario 2004;
  - *Addendum* stipulato con Venice International University in data 20 maggio 2004, per la realizzazione di un programma di *training* sullo sviluppo sostenibile destinato a funzionari cinesi e dell'est europeo per un importo di 1.375.184,98;

Accordo programmatico sottoscritto con Venice International University DEC/RAS/1872/2004 ulteriore *addendum* per il biennio 2003-2005 per la realizzazione di un programma di attività formative. nell'ambito del Programma di cooperazione sino – italiano per la protezione dell'ambiente e del Programma di cooperazione con il Regional Environmental Center (REC) di Budapest per un importo di 1.183.876,78.

<sup>22</sup> DI/RAS/215/2005.

<sup>23</sup> DI/RAS/1673/2004.



Inoltre sono state presentate le iniziative sugli indicatori ambientali per la salute dei bambini e l'iniziativa di cooperazione per lo sviluppo sostenibile nelle regioni di montagna.

Per dare attuazione a tali proposte è stata stipulata la convenzione con l'Istituto per la Promozione Industriale – IPI (ente posto sotto la vigilanza del Ministero delle attività produttive) per un importo complessivo di 2.840.000,00, di cui 840.000,00 per il 2004.

Per la stessa materia è stato concesso un ulteriore finanziamento all'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia per l'estensione del progetto ADRICOSM finalizzato a sviluppare un sistema integrato di monitoraggio e previsione nel Mare adriatico per un importo di 742.000,00 euro;

Con delibera CIPE n. 20 del 2004 sono state ripartite le somme che la legge finanziaria 2004 ha destinato al rifinanziamento della legge 208 del 1998 ed in applicazione di tali disposizioni è stato dato attuazione al Protocollo d'intesa tra Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, Ministero del lavoro e politiche sociali ed Italia Lavoro S.p.A., DD del 20 ottobre 2004. Obiettivo del Protocollo è quello di instaurare un rapporto di sistematica collaborazione per azioni in materia di micro-cogenerazione diffusa e per avviare azioni sperimentali e progetti pilota in collaborazione con enti e istituzioni territoriali nell'ambito della micro-cogenerazione diffusa e del risparmio energetico. A tal fine vengono assegnati dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio ad Italia Lavoro euro 550.000,00 e vengono altresì destinati fino a 10.000.000,00, delle risorse di cui al punto 4.3 della succitata delibera CIPE 20/04, per progetti relativi a programmi di "micro-cogenerazione diffusa" che prevedano anche azioni di stabilizzazione occupazionale.

In applicazione della legge 164 del 2004, art. 1 *bis*, al fine di assicurare il funzionamento dell'Agenzia europea per la sicurezza alimentare, con sede in Parma, è stato stipulato un accordo di programma tra Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, regione Emilia Romagna e comune di Parma, approvato con DM 24 novembre 2004, per un importo di euro 20.000.000,00. Tale finanziamento è stato determinato dalla legge stessa mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 49 della legge 448 del 1998 iscritta sul fondo unico "Investimenti per la difesa del suolo e tutela ambientale" dello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio per l'anno 2004.

#### **Macromissione 4. Salvaguardia Ambientale.**

Le attività svolte dalla Direzione generale per la salvaguardia ambientale<sup>24</sup> nel corso del 2004 hanno riguardato principalmente la prosecuzione di programmi già avviati come:

- "Tetti fotovoltaici", programma pluriennale che prevedeva contributi a fondo perduto a soggetti pubblici e privati per la realizzazione di impianti fotovoltaici di piccola potenza installati in edifici<sup>25</sup>;

- "Solare termico," finalizzato alla realizzazione di impianti solari termici per la produzione di calore a bassa temperatura<sup>26</sup>;

- "Domeniche ecologiche," diretto alla realizzazione, integrazione o completamento di sistema di trasporto pubblico a minimo impatto ambientale<sup>27</sup>;

<sup>24</sup> La direzione fornisce attività di studio, di ricerca e di sperimentazione tecnico-scientifica in materia di impatto ambientale e trasformazione dell'ambiente, offrendo supporto tecnico e amministrativo per stabilire ed attuare i piani ed i programmi di settore di competenza di altre amministrazioni a carattere nazionale, regionale e locale, con rilevanza di impatto ambientale. Provvede alla valutazione ed al monitoraggio delle attività a rischio di incidente rilevante, coordinando la valutazione integrata degli inquinamenti. Si occupa della prevenzione e della protezione dall'inquinamento atmosferico, acustico e da campi elettromagnetici.

Fissa i limiti massimi di accettabilità della concentrazione e dei limiti massimi di esposizione relativi ad inquinamenti atmosferici di natura chimica, fisica e biologica, e dei limiti medesimi riferiti agli ambienti di lavoro.

<sup>25</sup> DD/1378/2003; DD/1375/2003; DD/217/2004.

<sup>26</sup> DD/1168/2003; DD/1374/2003; DD/314/2004; DD/315/2004; DD/316/2004; DD/1653/2004; DD/3072/2004.

<sup>27</sup> DD 1040 del 2003 e DD 6-7-8-9-10-11-16-17-71-72-73-275-273-166-674-644-1253 del 2004.

- “Mobilità sostenibile,” finalizzato al finanziamento ai comuni per la realizzazione di politiche radicali ed interventi integrati per la mobilità sostenibile nelle aree urbane<sup>28</sup>.

Sono state, inoltre, apportate modifiche ad alcuni programmi. Per il programma denominato “Comune solarizzato” è stato previsto l’inserimento tra i soggetti beneficiari del contributo anche delle amministrazioni statali inizialmente non previste. E’ stato integrato il programma denominato “Mobilità sostenibile nelle aree urbane” inserendo un ulteriore progetto per la “razionalizzazione della mobilità in ambiente urbano volto all’utilizzo di mezzi di trasporto e distribuzione merci a basso impatto ambientale”. E’ stato definito il programma nazionale di *Car Sharing* con l’obiettivo di ridurre l’inquinamento atmosferico ed i consumi del settore trasporto urbano, tramite misure volte alla incentivazione dell’uso del mezzo collettivo.

La direzione ha, altresì, provveduto a disciplinare<sup>29</sup> le modalità di versamento del contributo dovuto dai soggetti committenti per i progetti di impianti di produzione di energia elettrica assoggettati alle procedure di VIA di cui all’art. 6 della legge 349 del 1986.

Con DM del 3 febbraio 2005 è stato istituito il “Sistema nazionale di monitoraggio della qualità dei combustibili” ai sensi dell’art. 8, comma 4, del DPCM n. 434 del 2000 (direttiva 98/70/CE). Tale monitoraggio interessa momenti distinti della verifica della qualità dei carburanti distinguendo i momenti della produzione, dell’importazione e della loro distribuzione.

La Direzione nel corso del 2004 e nel primo quadrimestre 2005 ha, infine, adottato numerosi provvedimenti di approvazione di accordi di programma, convenzioni, protocolli d’intesa e contratti<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> DD 856-1212-1247-1248-1249-1250-1252-1265-1343 del 2004.

<sup>29</sup> Con DD 481 del 2004.

<sup>30</sup> DD del 4 ottobre 2002 Accordo volontario con la regione Umbria su fonti rinnovabili e risparmio energetico;

- DD/1326/2003, convenzione stipulata con CNR in attuazione della legge 306 del 2003. La Direzione ha stipulato la convenzione per il supporto scientifico all’attuazione della direttiva CE 96/61/CE recepita con d.lgs. 372 del 1999 per un importo di 603.895,00;
- accordo con regione Toscana, provincia di Lucca, comune di Bagni di Lucca, ARPAT e ALCE S.p.A. in attuazione di un programma avente come obiettivo il conseguimento di un elevato livello di protezione dell’ambiente attraverso la prevenzione e la riduzione integrata dell’inquinamento, determinati da attività industriali nell’area della provincia di Lucca;
- DD 432 del 2004, accordo di programma con la regione Abruzzo per l’attuazione di un programma nel triennio 2004/2006 nel territorio della regione stessa per la creazione di filiere per lo sfruttamento delle biomasse agroforestali per un importo di 1.430.000,00;
- accordo di programma con ARPA-Veneto per affidamento manutenzione di apparecchiature installate nell’area di Porto Marghera aventi il compito di monitorare lo stato ambientale del sito;
- DD 1054 del 2004, convenzione con Sviluppo Italia S.p.A., per lo sviluppo di un sistema volto a consentire attraverso la formazione di idonee figure professionali gli interventi di normazione e i progetti di incentivazione promossi dalla Direzione generale in materia di inquinamento atmosferico, mobilità sostenibile risparmio energetico e fonti rinnovabili per un importo di 2.000.000,00;
- DD 1325 del 2004, convenzione con Sviluppo Italia S.p.A., per la realizzazione di un progetto sperimentale VAS- Valutazione Ambientale Strategica – per il miglioramento delle condizioni ambientali dell’area industriale e portuale e la riqualificazione del territorio di Piombino per un importo di 579.413,81;
- DD 1333 del 2004, convenzione con l’APAT per supporto tecnico scientifico alla Commissione speciale VIA al fine di accelerare le istruttorie per il rilascio delle autorizzazioni VIA già avviate, per un importo di 1.937.456,00;
- DD 1335 del 2004, convenzione con il CNR per la consulenza tecnico-scientifica nel settore tecnico di competenza per supportare la Commissione ordinaria e speciale VIA per un importo di 594.000,00;
- DD 1342 del 2004, accordo di programma con il Dipartimento ingegneria industriale dell’Università di Perugia per proroga della scadenza dell’accordo originario precedentemente già registrato e integrazione di spesa pari a 103.291,38;
- DD 1331 del 2004, atto aggiuntivo all’accordo di programma con l’Università di Roma per il controllo dell’inquinamento acustico nei dintorni degli aeroporti per un importo di 127.823,08;
- DD 839 del 2004, contratto stipulato con Pricewatercoopers advisory S.r.l. per affidamento servizi supplementari a contratto originario per supporto alla Direzione per la salvaguardia ambientale per un importo di 550.368,00;

**Macromissione 5. - Difesa del Suolo.**

L'azione principale della Direzione generale per la difesa del suolo<sup>31</sup> si è concentrata sulla programmazione e realizzazione di interventi di messa in sicurezza del territorio per l'eliminazione delle aree a rischio idrogeologico individuate dalle autorità di bacino attraverso l'attuazione di "Piani stralcio di assetto idrogeologico" (Pai) necessaria per il superamento delle emergenze idrogeologiche e per la successiva attuazione delle attività di trasformazione territoriale dirette all'eliminazione del rischio.

Nell'ambito di questa attività è proseguita ed è stata aggiornata l'attività di mappatura del territorio italiano a rischio idrogeologico con più di 11 mila aree ad elevato rischio.

Anche l'attività di monitoraggio per l'attuazione dei programmi per la difesa del suolo finanziati e da finanziare rientra tra quelle di competenza della Direzione generale con la realizzazione di un sistema unitario per il monitoraggio di tali programmi; esso consiste in un sistema standard posto in essere di concerto con le autorità di bacino di rilievo nazionale.

Nel corso del 2004 è stata approvata la tabella di riparto tra varie regioni delle risorse economiche disponibili, esercizio finanziario 2003, per l'attuazione degli interventi urgenti per il riassetto territoriale delle aree a rischio idrogeologico di cui alla legge 180 del 1998 e alla legge 179 del 2002 per un importo di 139.796,50 (DM 564 del dicembre 2003).

I programmi stralcio di interventi urgenti sono stati approvati con decreti ministeriali, ai sensi dell'art. 16 della citata legge 179/02.

A tale proposito si evidenzia che, per la realizzazione di interventi idraulici rimasti di competenza statale il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio assegna con propri decreti ai Provveditorati regionali alle OO.PP. (confluiti ora nei SIIT), i fondi occorrenti, utilizzando lo stanziamento degli appositi capitoli dello stato di previsione del Ministero, in conformità delle disposizioni della legge 908/1960 (art. 2, comma 12, della legge 1° agosto 2002, n. 166).

Il Magistrato alle Acque di Venezia ha presentato il programma triennale 2002/2004 per lavori di straordinaria manutenzione delle opere idrauliche ricadenti nel territorio della regione autonoma del Friuli Venezia-Giulia (approvato con DM n. 528 del novembre 2003) e il programma triennale 2003/2005 per opere di ordinaria manutenzione nella stessa regione (approvato con DM n. 529 del novembre 2003) mentre il Servizio integrato infrastrutture e trasporti (SIIT) per il Lazio ha presentato il programma triennale 2003/2005 per interventi nella sezione idrica dell'Isola Tiberina (approvato con DM n. 549 del novembre 2003).

La Presidenza del Consiglio dei Ministri con DPCM del 28 gennaio 1998 ha approvato il Programma integrativo di interventi urgenti e prevenzione nelle aree a rischio per gli anni 1999/2000 presentato dalla regione Molise e adottato ai sensi della legge 180 del 1998; sempre in attuazione della medesima legge la stessa Presidenza del Consiglio dei Ministri ha emanato il

- 
- DD 1070 del 2004, convenzione con il CNR per il supporto scientifico per attività relative alla prevenzione dell'inquinamento industriale in attuazione delle direttive 96/91/CE e 96/82/CE per un importo di 1.291.106,76;
  - DD 26 del 2004, primo rinnovo del contratto con Pricewatercoopers advisory srl per supporto tecnico operativo finalizzato al funzionamento della commissione VIA per un importo di 1.424.808,00;
  - DD 1863 del 2003, convenzione stipulata nel 2003 con l'ICRAM per un importo di 929.623,00;
  - DD 2157 del 2004, *addendum* alla Convenzione con il C.N.R. del 2001 per supporto scientifico alla elaborazione della Relazione sullo stato dell'ambiente per un importo di 897.895,85.

<sup>31</sup> Le attività della Direzione generale per la difesa del suolo riguardano in maniera rilevante oltre che la programmazione, il finanziamento e il controllo degli interventi in materia di difesa del suolo anche e soprattutto la previsione, prevenzione e difesa del suolo da frane, alluvioni e fenomeni di dissesto idrogeologico nel territorio nazionale da sempre soggetto ad una complessità di eventi naturali o causati dall'uomo che lo modificano profondamente mettendone a rischio sia l'integrità fisica che la possibilità d'uso da parte della collettività. Altre attività sono quelle che riguardano il coordinamento dell'attività dei rappresentanti del Ministero nei Comitati tecnici nei bacini di rilievo nazionale, regionale e interregionale. La Direzione generale stabilisce anche parte delle linee fondamentali da seguire per determinare l'assetto del territorio con riferimento a valori naturali, ambientali e della difesa del suolo.

DPCM 28 gennaio 2004 che ha approvato il Programma integrativo di interventi urgenti per la regione Sicilia per il 1999 e il DPCM del 28 gennaio 2004 per l'approvazione del Programma integrativo di interventi urgenti per la regione Sicilia per gli anni 1999 e 2000.

Un accordo di programma è stato stipulato tra il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, l'Università degli Studi della Calabria (UNICAL) e il Comitato Nazionale per la Lotta alla Siccità e/o Desertificazione (approvato con DD n. 529 del novembre 2004); esso impegna la somma di 1.000.000,00 ed ha per oggetto le attività tecniche di supporto per le attività di ricerca scientifica e tecnica sul territorio nazionale per la lotta alla siccità e alla desertificazione previste dal Piano di Azione Nazionale (PAN).

### 3.2 Esposizione delle problematiche connesse con l'attività contrattuale.

Come per i precedenti esercizi, l'Amministrazione ha provveduto all'acquisto dei beni e dei servizi principalmente aderendo alle diverse convenzioni generali stipulate dalla CONSIP e nel corso dell'esercizio ha altresì completato le procedure di iscrizione del responsabile della spesa al mercato elettronico, iniziando pertanto ad effettuare gli acquisti on-line<sup>32</sup>.

Secondo quanto riferito dall'Amministrazione, l'utilizzo delle convenzioni ha assicurato, per alcune tipologie di acquisti di beni e di servizi, un risparmio in termini economici di notevole entità (come ad esempio per l'acquisizione del carburante), ma in generale la metodologia ha garantito un miglioramento dell'efficienza del processo di acquisizione dei beni e dei servizi, grazie ad una riduzione degli adempimenti burocratici che il sistema permette ed in particolare in virtù del fatto che vengono eliminate le procedure per l'individuazione del contraente.

Tali miglioramenti sono stati constatati anche nei casi di ricorso al mercato elettronico.

Per quanto attiene alla gestione delle autovetture di servizio si rileva che essendo venuti a scadere i privilegiati contratti di noleggio a lungo termine, l'Amministrazione ha proceduto alla sostituzione delle auto con altre 10 autovetture ibride a basso impatto ambientale con motore a combustione interna e motore elettrico, concesse in comodato d'uso per un periodo di sperimentazione fissato per i mesi di aprile e maggio del corrente esercizio.

L'Amministrazione nei trascorsi esercizi aveva provveduto alla esternalizzazione di alcuni servizi attraverso l'adesione alle Convenzioni tra CONSIP e diverse società per la fornitura di "Servizio di gestione integrata (Global Service) degli immobili adibiti prevalentemente ad uso ufficio in uso a qualsiasi titolo alle Pubbliche Amministrazioni", ai sensi dell'art. 26 della l. 488 del 1999 e dell'art. 58 della l. 388 del 2000.

<sup>32</sup> In particolare il Ministero ha aderito alle seguenti convenzioni:

- a) convenzione per l'affidamento del servizio di noleggio a lungo termine di autoveicoli senza conducente per le pubbliche amministrazioni;
  - b) convenzione carburanti autotrazione mediante acquisto alla pompa;
  - c) Convenzioni tra CONSIP e diverse Società per la fornitura di Servizio di gestione integrata (Global Service) degli immobili adibiti prevalentemente ad uso ufficio in uso a qualsiasi titolo alle pubbliche amministrazioni;
  - d) convenzione per la fornitura in acquisto di personal computer e dei servizi connessi per le pubbliche amministrazioni;
  - e) convenzione per la fornitura di stampanti elettrofotografiche e dei servizi connessi per le pubbliche amministrazioni;
  - f) convenzione per il noleggio *full-service* di macchine fotocopiatrici digitali e dei servizi connessi per le Pubbliche Amministrazioni;
  - g) convenzione per l'acquisto di apparecchiature fax con tecnologia laser;
- altre convenzioni per acquisto prodotti per ufficio.

#### **4. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie.**

##### **4.1 L'assetto organizzativo.**

4.1.1 Le caratteristiche dell'organizzazione risultanti dai decreti legislativi e dai regolamenti di organizzazione.

Con il d.lgs. n. 300 del 1999 al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio sono state attribuite tutte le competenze affidate precedentemente al Ministero dell'ambiente (istituito con la legge n. 349 del 1986) e parte di quelle del Ministero dei lavori pubblici, dei Servizi tecnici nazionali e del Ministero per le politiche agricole. Il regolamento di organizzazione del nuovo Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, istituito con il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, fu definito con il DPR 27 marzo 2001, n. 178 e prevedeva quattro dipartimenti a loro volta ripartiti in 11 direzioni generali.

Il d.lgs. del 6 dicembre 2002, n. 287 ha, in seguito, modificato sostanzialmente il d.lgs. n. 300 del 1999, apportando novità relative alla struttura organizzativa del Ministero in virtù della delega al Governo conferita dalla legge del 6 luglio 2002, n. 137. Da qui, con il DPR 17 giugno 2003, n. 261, la creazione di sei direzioni generali e la soppressione contemporanea sia dei dipartimenti esistenti, sia delle undici direzioni generali previste dal DPR n. 178 del 2001. La nuova organizzazione appare coerente con le aree tematiche di competenza del Ministero.

Tale riforma ha introdotto un nuovo sistema, più snello del precedente, con l'abolizione dei dipartimenti e la loro sostituzione con le nuove direzioni generali, destinate alla gestione dei comparti di competenza del Ministero. Il passaggio di funzioni, però, non è stato agevole per l'Amministrazione; nei primi tempi, infatti, l'attuazione del regolamento ha subito non pochi ritardi, soprattutto nella fase di riorganizzazione della struttura del Ministero e nelle nomine dei nuovi direttori generali.

Con il successivo DM n. 139 del 12 dicembre 2003 il Ministro ha provveduto a disciplinare l'articolazione degli uffici di livello dirigenziale non generale nell'ambito delle sei direzioni generali di cui sopra, attribuendo loro le funzioni di competenza e ridistribuendo tra le direzioni generali il personale inquadrato nelle qualifiche funzionali. Nel corso del 2004, quindi l'assetto organizzativo si è stabilizzato.

Notevole rilievo per l'espletamento dei compiti del Ministero ha assunto la formula organizzativa delle convenzioni con l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT). Al riguardo è da segnalare che in attuazione dell'art. 7, comma 1 dello statuto dell'agenzia (secondo cui la stessa opera sulla base di un programma triennale di attività, aggiornato annualmente, che determina obiettivi, priorità e risorse) è stata stipulata una convenzione triennale tra l'APAT e il Ministero nella quale sono definite le linee prioritarie di azione nel campo della protezione dell'ambiente della tutela delle risorse idriche e della difesa del suolo e i risultati attesi nell'arco temporale di riferimento. Su tale formula la Corte ha disposto una specifica indagine nell'ambito della programmazione dell'attività di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato per l'anno 2005 (delibera Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato n. 1/2005/G).

##### **4.2 I nessi e il decentramento amministrativo.**

4.2.1 Entità del "contenzioso" esistente davanti alla Corte costituzionale in relazione al "riparto" di funzioni e compiti fra "centro" e "periferia".

Particolarmente intensa è stata l'attività del Governo (e per esso, nella materia ambientale, dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio) connessa con le impugnative dinanzi alla Corte costituzionale, delle leggi regionali in contrasto con le norme contenute nel nuovo titolo V della Costituzione. Qui di seguito si riportano i casi più significativi.

L.R. Emilia Romagna n. 26 del 23 dicembre 2004.

Disciplina della programmazione energetica territoriale ed altre disposizioni in materia di energia.

La legge della regione Emilia Romagna, che detta norme in materia di energia, reca alcune disposizioni di contenuto ritenute non compatibili con i principi fondamentali della materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”, la cui determinazione è affidata allo Stato dall’ art. 117, terzo comma, Cost., e che risultano altresì lesive delle competenze legislative esclusive dello Stato in materia di tutela della concorrenza e tutela dell’ambiente di cui all’art. 117, secondo comma, lettere e) ed s) Cost.

L.R. Friuli Venezia Giulia n. 22 del 11 dicembre 2003.

Divieto di sanatoria eccezionale delle opere abusive.

La legge, che riguarda la sanatoria delle opere edilizie, è stata ritenuta censurabile dal Governo in quanto la disposizione contenuta nell’articolo 1, comma 1, con la quale la regione Friuli-Venezia Giulia, avuto riguardo alla propria potestà legislativa primaria in materia urbanistica, dispone che non è ammessa, nel proprio territorio, la sanatoria di opere edilizie realizzate in assenza dei necessari titoli abitativi ovvero in difformità o in variazione con essi, eccede dalle competenze regionali.

Sulla citata legge si è pronunciata la Corte Costituzionale con la sentenza 28 giugno 2004, n. 198, dichiarandone l’illegittimità costituzionale.

L.R. Marche n. 5 marzo 2004.

Disposizioni in materia di salvaguardia delle produzioni agricole, tipiche, di qualità e biologiche.

La citata legge, che detta norme in materia di salvaguardia delle produzioni agricole, tipiche, di qualità e biologiche, ad avviso del Governo è censurabile in quanto la norma contenuta nell’articolo 2, pone un divieto generalizzato di coltivazione di piante e di allevamento di animali geneticamente modificati o di altro tipo di OGM.

Sulla citata legge si è pronunciata la Corte Costituzionale con la sentenza 12 aprile 2005, n. 150, dichiarando inammissibili le questioni di illegittimità costituzionale sollevate.

L.R. Lombardia n. 31 del 3 novembre 2004.

Disposizioni regionali in materia di illeciti edilizi.

Con la legge in esame la Regione detta norme in materia di sanatoria edilizia nel proprio territorio, introducendo disposizioni che appaiono illegittime in quanto palesemente lesive del principio di leale collaborazione, cui deve uniformarsi il rapporto fra lo Stato e le Regioni a seguito della riforma costituzionale del 2001 (cfr. sent. Corte Cost. n. 196/04).

L.R. Sardegna n. 8 del 25 novembre 2004.

Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale.

Con la citata legge la Regione ha dettato norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica. Secondo il Governo sono da evidenziare i seguenti aspetti di illegittimità:

1) le norme contenute negli articoli 3 e 4, commi 1 e 2, che prevedono misure di salvaguardia comportanti il divieto di realizzare nuove opere soggette a concessione ed autorizzazione edilizia nelle zone costiere ed esclusioni e deroghe di tale divieto, risultano illogiche e manifestamente irrazionali in contrasto con gli articoli 3 e 97 della Costituzione;

2) la norma transitoria contenuta nell’articolo 8, comma 3, vieta, fino all’approvazione del PPR, la realizzazione di impianti di produzione di energia eolica nell’intero territorio regionale, ammette altresì la prosecuzione dei lavori di realizzazione degli impianti già autorizzati solo nel

caso in cui lo stato dei lavori stessi abbia già comportato un'irreversibile modificazione dei luoghi e sottopone a procedura di VIA gli impianti già autorizzati in assenza della medesima, laddove i lavori non abbiano comportato un' irreversibile modificazione dello stato dei luoghi.

L.P. Trento n. 10 del 15 dicembre 2004.

Disposizioni in materia di urbanistica, tutela dell'ambiente, acque pubbliche, trasporti, servizio antincendi, lavori pubblici e caccia.

La legge presenta, ad avviso del Governo, illegittimità costituzionali relativamente alle norme di cui agli artt. 8, 9, 10 e 15. Tali disposizioni sarebbero censurabili sotto il profilo ambientale in quanto alcune disposizioni della legge provinciale invaderebbero la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema di cui all'articolo 117, comma 2, lettera s) della Costituzione.

#### 4.3 *Dirigenza e personale non dirigenziale.*

4.3.1 Situazione degli uffici dirigenziali e presenze in ruolo del personale dirigenziale a seguito delle modifiche organizzative.

La seguente tabella indica il numero dei dirigenti in servizio con incarichi di direzione di uffici dirigenziali in relazione alle dotazioni organiche stabilite dai regolamenti di organizzazione.

#### **Dotazione uffici dirigenziali ed effettive presenze in ruolo di personale dirigenziale in occasione delle modifiche organizzative**

QUALIFICA	DOTAZIONE legge n. 306 del 1987	PRESENZE AL 31/12/98	DOTAZIONE DPR 344 Del 1997	PRESENZE AL 31/12/00	DOTAZIONE DPR 178 del 2001	PRESENZE AL 31/12/01	DOTAZIONE DPR 261 del 2003	PRESENZE AL 31/12/2004*
DIRIG. I FASCIA **	8	8	10	5	11	6	8	8
DIRIG. II FASCIA **	24	17	47	26	56	31	62	38
<b>TOTALE</b>	<b>32</b>	<b>25</b>	<b>57</b>	<b>31</b>	<b>67</b>	<b>37</b>	<b>70</b>	<b>46</b>

\*comprende personale dirigenziale proveniente dal Ruolo unico della dirigenza.

\*\*in questo prospetto non si tiene conto di personale estraneo al ruolo dell'amministrazione cui sia stato affidato un incarico di direzione di ufficio dirigenziale sia di I che di II fascia. Non si tiene altresì conto di personale dirigenziale appartenente al ruolo del Ministero ma collocato in posizione fuori ruolo.

La tabella seguente, invece, ripercorre le modiche intervenute alla pianta organica del Ministero a partire da quella prevista dalla legge 344 del 1997 e l'evoluzione quantitativa delle presenze di personale.

Evoluzione pianta organica e presenze di personale di ruolo								
QUALIFICA	DOTAZIONE legge 344/1997	PRESENZE AL 31/12/00	DOTAZIONE DPR 17/8/01	PRESENZE AL 31/12/01	PRESENZE AL 31/12/02	DOTAZIONE DPR 261/03	PRESENZE AL 31/12/03	PRESENZE AL 31/12/04*
DIRIG. I FASCIA **	10	5	11	6	6	8	6	8
DIRIG. II FASCIA **	47	26	56	31	30	62	36	38
<b>TOTALE A</b>	<b>57</b>	<b>31</b>	<b>67</b>	<b>37</b>	<b>36</b>	<b>70</b>	<b>42</b>	<b>46</b>
C3	87	40	88	60	61	87	62	58
C2	166	74	172	97	97	171	95	95
C1	205	95	233	86	85	232	83	80
B3	125	89	152	131	129	152	128	138
B2	140	148	161	128	125	161	117	101
B1	69	75	73	79	79	73	75	72
A1	51	51	52	51	50	52	51	50
<b>TOTALE B</b>	<b>843</b>	<b>572</b>	<b>931</b>	<b>632</b>	<b>626</b>	<b>928</b>	<b>611</b>	<b>594</b>
<b>TOTALE A+B</b>	<b>900</b>	<b>603</b>	<b>998</b>	<b>669</b>	<b>662</b>	<b>998</b>	<b>653</b>	<b>640</b>

\*comprende personale dirigenziale proveniente dal Ruolo unico della dirigenza.

\*\*in questo prospetto non si tiene conto di personale estraneo al ruolo dell'amministrazione cui sia stato affidato un incarico di direzione di ufficio dirigenziale sia di I che di II fascia. Non si tiene altresì conto di personale dirigenziale appartenente al ruolo del Ministero ma collocato in posizione di fuori ruolo.

#### 4.4 Nuove tecnologie.

4.4.1 Investimenti nel settore delle tecnologie, dell'informazione e della comunicazione (ICT) in relazione alle politiche dell'e-government.

Va preliminarmente evidenziato che le funzioni già attribuite alla soppressa Direzione per i sistemi informativi e statistici sono state trasferite alla Direzione generale per i servizi interni, ai sensi dell'art. 7 del DPR 17/6/2003, n. 261.

Nella direttiva per l'azione amministrativa dell'anno 2004 sono stati fissati i seguenti obiettivi strategici, che tengono conto delle priorità politiche in materia:

- definire le procedure per l'attuazione del protocollo informatico e dello scambio dei flussi documentali in coerenza con il DPR 445 del 2000, con la direttiva del 14/10/2003 del Ministro per l'innovazione e le tecnologie e con il Piano di e-government;
- rendere immediatamente operativa la Divisione sistemi informativi in modo da realizzare, in coerenza con le disposizioni del d.lgs. n. 39 del 1993, una gestione unitaria dei processi di automazione dell'amministrazione;
- realizzare un sistema informativo per il controllo di gestione della contabilità economica e finanziaria;
- incrementare, potenziare e mettere in sicurezza la rete, anche al fine di un possibile utilizzo del telelavoro.

Alla Divisione sistemi informativi è stata attribuita la gestione dei seguenti capitoli e risorse finanziarie:



Esercizio finanziario	Capitolo	Denominazione capitolo	Dotazione capitolo (in euro)		U.P.B.
			Competenza	Cassa	
2004	8811	Spese per lo sviluppo del Sistema informativo	653.200	653.200	7.2.3.1.
2004	3501	Spese per la gestione ed il funzionamento del Sistema informativo	328.500	328.500	7.1.1.0.
2004	8871	Spese per la progettazione ed avvio della realizzazione di un sistema informativo e di monitoraggio ambientale finalizzato alla redazione della R.S.A.	492.000	492.000	7.2.3.4.

L'Amministrazione rileva che per effetto della entrata in vigore dell'art. 1, comma 6, del decreto taglia-spesa, si è determinata, in generale, un' indisponibilità di risorse sui capitoli di spesa per i consumi intermedi, pari a complessivi 13,91 milioni di euro. In particolare, l'accantonamento operato relativamente ai capitoli di spesa n. 8811 e 3501 sopra indicati avrebbe determinato l'insufficienza delle risorse allocate sugli stessi capitoli non solo ai fini di garantire le incompressibili esigenze di funzionamento del sistema informativo del ministero, ma anche di assicurare un' idonea implementazione delle infrastrutture hardware e software necessarie all'attuazione degli obiettivi programmati per l'anno 2004.

Relativamente agli obiettivi strategici previsti nella direttiva del Ministro per il 2004, attuati con l'utilizzo dei fondi stanziati nei capitoli di spesa sopramenzionati, le attività svolte sono le seguenti.

Nel corso del mese di dicembre 2004 sono state avviate le procedure amministrative e tecniche necessarie per l'attivazione delle funzionalità minime del protocollo informatico presso le Direzioni generali servizi interni del ministero, protezione natura, qualità della vita e Commissione tecnico scientifica, nonché presso alcune strutture dell'Ufficio di gabinetto, nonché per l'avvio della gestione documentale presso gli uffici c.d. di 2° livello (Divisioni) e per la relativa formazione del personale interessato, d'intesa con la competente Divisione VI – Formazione.

Le risorse finanziarie – euro 64.603,44 – per l'attuazione del programma in parola, escluse le spese relative alle attività di formazione – euro 11.880,00 – sono state reperite nell'ambito dello stanziamento di bilancio – E.F. 2004 – relativo al cap. n. 8811 “Spese per lo sviluppo del sistema informativo” dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

Riguardo allo stato di attuazione dell'obiettivo strategico in parola, alla data del 31 dicembre 2004 -, si evidenzia che sono state attivate le procedure di installazione e di configurazione delle postazioni degli uffici di protocollo delle Direzioni servizi interni del Ministero, protezione natura, Commissione tecnico scientifica, qualità della vita.

Alla medesima data sono stati espletati i corsi di formazione per il personale addetto agli uffici di protocollo e per il personale sistemista.

Per effetto del DM n. GAB/DEC/139/2003 in data 12 dicembre 2003, art. 7, comma 3, lett. c), le funzioni in materia di gestione, sviluppo e funzionamento del sistema informativo sono state demandate alla competenza della Divisione sistemi informativi.

A fine anno 2004 sono iniziati gli incontri con il CNIPA, il Ministero dell'economia e delle finanze e la Banca d'Italia per definire e programmare le azioni da intraprendersi per l'attuazione del programma SI.CO.GE, Sistema di Contabilità Gestionale Finanziaria del Ministero dell'economia e delle finanze che comprende i moduli applicativi per la gestione del bilancio, gestione della spesa (decreti di impegno, ordini di pagamento, ordini di accreditamento, assegnazione fondi), moduli di servizio e funzionalità di firma digitale (i decreti

di impegno e gli ordini di pagamento sono firmati digitalmente dai dirigenti dell'amministrazione e inviati con flusso elettronico agli uffici centrali di bilancio).

Il Ministero è connesso con altre amministrazioni esclusivamente attraverso canali protetti.

L'accesso alla rete interna si prevede che sarà consentito attraverso autenticazione con *smart card*.

Nell'anno 2004 il sistema di controllo e gestione centralizzato del sistema informativo è stato ulteriormente affinato unitamente alla progressiva migrazione delle postazioni di lavoro al nuovo dominio *Active Directory* (la definitiva migrazione al dominio centrale è prevista gradualmente, secondo le esigenze delle singole direzioni generali). Attraverso le *policies* gestite centralmente si è ottimizzata l'assistenza e il supporto agli utenti, riducendo i tempi di attesa per la risoluzione di problemi informatici di tipo software; in tal ambito, peraltro, si è proceduto all'aggiornamento del software Antivirus ed è stato installato il software *Symantec Mail Security*.

Sono state concluse le procedure di acquisizione di n. 100 nuove postazioni di lavoro e n. 6 server, necessari a sostituire le apparecchiature obsolete, per l'attivazione della Rete NUV – Nucleo per la Valutazione degli Investimenti - e per soddisfare le specifiche esigenze di sicurezza del Ministero appositamente segnalate dal Comando dell'Arma dei Carabinieri per la tutela ambientale.

Inoltre, presso gli Uffici di protocollo in cui è stato attivato il c.d. nucleo minimo di protocollo informatico sono state installate apparecchiature multifunzione, scanner, fotocopiatrice e stampante.

Sono state inoltre avviate le procedure per l'incremento di n. 50 punti rete e per l'acquisizione di nuovi apparati attivi.

Si segnala, infine, che con delibera in data 12 maggio 2005 la Sezione del controllo di legittimità su atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato ha ricusato il visto e la conseguente registrazione di un decreto dirigenziale di approvazione di un contratto stipulato secondo l'uso del commercio con una associazione senza fine di lucro, per la ristampa di n. 670.000 pacchetti divulgativi su CD-ROM in quanto la procedura per la scelta del contraente adottata (trattativa privata) era fondata sull'asserita acquisizione del diritto d'autore da parte del soggetto affidatario della prima fornitura del medesimo pacchetto. Come è noto, infatti, l'articolo 11 della legge 633 del 1941, prevede che "alle amministrazioni dello Stato...spetta il diritto d'autore sulle opere create e pubblicate sotto il loro nome ed a loro conto e spese".

**Ministero delle infrastrutture e dei trasporti**

**1. Considerazioni generali e di sintesi:** *1.1 Le funzioni e la gestione finanziaria; 1.2 La coerenza tra funzioni e assetti organizzativi; 1.3 Le relazioni con il sistema delle autonomie.*

**2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari, contabili e patrimoniali:** *2.1 Effetti della manovra correttiva di metà anno; 2.2 Ricognizione dei provvedimenti di variazione al bilancio; 2.3 Ricognizione delle risorse delle S.p.A. operanti nei settori di competenza; 2.4 Verifiche sull'attendibilità dei dati di rendiconto; 2.5 Sistema integrato dei controlli;*

**3. Risultati dell'attività gestionale nei settori di intervento:** *3.1 Analisi dei principali programmi e obiettivi (tratti dal DPEF, dalla legge finanziaria, dal programma di Governo, da altri atti programmatici di settore e dalla direttiva annuale); 3.2 Problematiche connesse con l'attività contrattuale.*

**4. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie:** *4.1 L'assetto organizzativo: 4.1.1 Le caratteristiche dell'organizzazione risultanti dai decreti legislativi e dai regolamenti di organizzazione; 4.2 Dirigenza e personale non dirigenziale: 4.2.1 Numero degli uffici dirigenziali istituiti dopo ciascuna delle riforme del 1999 e del 2002 e la loro variazione rispetto all'epoca antecedente il decreto legislativo n. 300 del 1999; 4.2.2 L'evoluzione quantitativa del personale nell'ultimo quinquennio. 4.3 Gli effetti sull'organizzazione dell'outsourcing di attività e servizi. 4.4 I nessi con il decentramento amministrativo: 4.4.1 Gli effetti prodotti sull'organizzazione dal trasferimento delle funzioni, degli uffici e delle risorse (finanziarie e umane) al complesso regioni-enti locali; 4.4.2 Uffici e dipendenti trasferiti a regioni-enti locali, a fronte della situazione preesistente al trasferimento (1998); 4.4.3 Entità delle risorse finanziarie trasferite, rispetto a quelle assegnate (nel 1998); 4.4.4 Entità del "contenzioso" esistente davanti alla Corte costituzionale in relazione al "riparto" di funzioni e compiti fra "centro" e "periferia". 4.5 Nuove tecnologie: 4.5.1 Investimenti nel settore delle tecnologie, dell'informazione e della comunicazione (ICT) in relazione alle politiche dell'e-government.*

**1. Considerazioni generali e di sintesi.**

L'anno 2004 ha visto il completamento dell'adeguamento del disegno organizzativo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con l'approvazione del decreto del Presidente Repubblica 2 luglio 2004, n. 184, recante il nuovo regolamento di organizzazione del Ministero.

Ai sensi del citato regolamento, con il quale si è provveduto a dare un nuovo assetto alle funzioni e ai compiti nell'ambito delle strutture ministeriali, il Ministero è ora articolato, a livello centrale, in 16 direzioni generali e 4 uffici di livello dirigenziale generale incardinati nei seguenti quattro Dipartimenti:

- a) Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio, per il personale ed i servizi generali;
- b) Dipartimento per le infrastrutture stradali, l'edilizia e la regolazione dei lavori pubblici;
- c) Dipartimento per la navigazione e il trasporto marittimo ed aereo;
- d) Dipartimento per i trasporti terrestri.

Il nuovo assetto istituzionale ha comportato la riduzione da 19 a 16 delle direzioni generali e l'istituzione di dieci Servizi integrati infrastrutture e trasporti (S.I.I.T.), organi decentrati a livello regionale, ciascuno dei quali suddiviso in due distinti settori: uno competente per l'area infrastrutture e opere, l'altro per l'area trasporti e servizi.

Nel settore delle grandi opere è proseguita l'attività di attuazione dei programmi derivanti dalla legge obiettivo sui quali la Corte si è pronunciata in sede di controllo sulla gestione<sup>1</sup> evidenziando criticità di rilievo in sede di attuazione.

Nel settore della sicurezza stradale è proseguita l'azione di contenimento degli incidenti stradali con l'applicazione della c.d. "patente a punti". Va segnalata in materia, tuttavia, la sentenza con la quale la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittimo l'art. 126-bis, comma 2 del codice della strada nella parte in cui prevede che, in caso di mancata identificazione del trasgressore, i punti devono esser tolti al proprietario del veicolo, salvo che questi non comunichi, entro 30 giorni, il nome e la patente di chi guidava in quel momento l'auto<sup>2</sup>. Si attendono in proposito misure di adeguamento della normativa in parola ai principi posti dalla Consulta.

E' stata, inoltre, per la prima volta data applicazione alle nuove norme in materia di abilitazione alla conduzione di ciclomotori (c.d. "patentino").

<sup>1</sup> Per l'esame analitico delle menzionate criticità si rinvia al successivo paragrafo 3.1 e a quanto diffusamente illustrato nella relazione allegata alla deliberazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato in adunanza congiunta dei Collegi I e II del 28 gennaio 2005, n. 8, pubblicata sul sito internet [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

<sup>2</sup> Corte Costituzionale, 24 gennaio 2005, n. 27. Si riporta di seguito la massima: "E' costituzionalmente illegittimo l'art. 126-bis, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, introdotto dall'art. 7 del decreto legislativo 15 gennaio 2002, n. 9, nel testo risultante all'esito della modifica apportata dall'art. 7, comma 3, lettera b), del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151, convertito, con modificazioni, nella legge 1° agosto 2003, n. 214, nella parte in cui dispone che: «nel caso di mancata identificazione di questi, la segnalazione deve essere effettuata a carico del proprietario del veicolo, salvo che lo stesso non comunichi, entro trenta giorni dalla richiesta, all'organo di polizia che procede, i dati personali e della patente del conducente al momento della commessa violazione», anziché «nel caso di mancata identificazione di questi, il proprietario del veicolo, entro trenta giorni dalla richiesta, deve fornire, all'organo di polizia che procede, i dati personali e della patente del conducente al momento della commessa violazione». Premesso che, in base al principio generale posto dall'art. 6 della legge 24 novembre 1981, n. 689, l'art. 196 del d.lgs. n. 285 del 1992 fa proprio, per le violazioni punibili con la sanzione amministrativa pecuniaria, il «principio di solidarietà», disponendo, al comma 1, che il proprietario del veicolo» (o, in sua vece, «l'usufruttuario, l'acquirente con patto di riservato dominio o l'utilizzatore a titolo di locazione finanziaria») è «obbligato in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questi dovuta», e che pertanto la responsabilità del proprietario non conducente è configurabile per le sole sanzioni aventi contenuto patrimoniale, la disposizione censurata, in materia diversa dalla responsabilità per il pagamento di somme e in una ipotesi di sanzione di carattere schiettamente personale - assimilabile a quella della sospensione della patente, di indubbio carattere afflittivo -, pone irragionevolmente a carico del proprietario del veicolo, solo perché tale, una autonomia sanzione personale, prescindendo dalla violazione, ascrivibile al medesimo proprietario direttamente, di regole disciplinanti la circolazione stradale. Nel caso in cui, peraltro, il proprietario ometta di comunicare i dati personali e della patente del conducente, trova applicazione la sanzione pecuniaria di cui all'articolo 180, comma 8, del codice della strada, ferma restando la possibilità per il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, di conferire alla materia un nuovo e diverso assetto.

Di rilievo è stata l'attività di regolamentazione nella materia dei lavori pubblici<sup>3</sup>, in particolar modo, nel recepimento della normativa comunitaria.

Intensa, infine, è stata l'attività della Guardia Costiera e delle Capitanerie di Porto nell'esercizio delle proprie funzioni di vigilanza e controllo.

#### *1.1 Le funzioni e la gestione finanziaria.*

Il rendiconto 2004 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti espone i seguenti dati:

- gli stanziamenti definitivi sono risultati pari a 8.780 milioni (8.083 milioni nel 2003), con un lieve aumento, rispetto all'anno precedente, dell'8,62 per cento;
- la massa impegnabile è risultata pari a 9.334 milioni con una diminuzione dell'1,8 per cento rispetto al 2003;
- a fronte di ciò, gli impegni sono complessivamente ammontati a 8.080 (7.334 nel 2003), con un aumento del 10,18 per cento;
- i residui di stanziamento finali di competenza sono aumentati del 50,75 per cento passando dai 435 milioni di euro del 2003 ai 655 milioni di euro del 2004;
- la massa spendibile è risultata pari a milioni 17.085 (16.912 nel 2003) a fronte di autorizzazioni definitive di cassa di 10.436 milioni;
- i pagamenti totali si mantengono sostanzialmente uguali al 2003, passando dai 7.042 milioni del 2003 a 7.045 nel 2004;
- i residui finali totali di lettera C ammontano a 8.087 milioni, a fronte dei 7.803 milioni del 2003.

#### *1.2 La coerenza tra funzioni e assetti organizzativi.*

L'articolazione delle funzioni (macromissioni) del ministero è sostanzialmente coerente con la struttura dei centri di responsabilità e con le competenze ad essi assegnate. Si osserva, tuttavia, che sussistono commistioni nell'ambito del centro di responsabilità (C.d.R.) n. 2 tra funzioni "finali" (lo sviluppo del territorio) e compiti di carattere "strumentale" (gli affari generali e il personale).

Dalla tabella che segue risulta che la funzione dei trasporti terrestri (le cui aree funzionali d'azione riguardano essenzialmente la programmazione, la vigilanza, l'indirizzo, la regolazione, la gestione tecnico-operativa in materia di trasporto privato su gomma; trasporto ferroviario trasporto ad impianti fissi; trasporto su gomma di persone o cose e trasporto intermodale) è quella riconducibile al C.d.R. 5 che assorbe il 36,49 per cento del totale dello stanziamento del dicastero.

Seguono le funzioni concernenti le opere pubbliche e l'edilizia (C.d.R. 3) con il 21,93 per cento; la navigazione ed il trasporto marittimo ed aereo (C.d.R. 4) con il 21,43 per cento; lo sviluppo del territorio con gli affari generali (C.d.R. 2) con l'8,63 per cento ed infine il controllo delle coste (C.d.R. 6) con il 6,62 per cento.

<sup>3</sup> Si segnala in particolare il decreto 22 giugno 2004, "Procedura e schemi-tipo" per la redazione e la pubblicazione del programma triennale, dei suoi aggiornamenti annuali e dell'elenco annuale dei lavori pubblici, ai sensi dell'art. 14, comma 11, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni ed integrazioni.

(migliaia di euro)

Centro di responsabilità	Stanziamenti definitivi	Autorizzazioni di cassa	di cui in C/Capitale	Impegni lordi	Impegni c/comp.za	Pagato c/comp.za	Pagato totale	Residui totali	Economie o maggiori spese
1. Gabinetto e uff.diretta collab. all'opera del Ministro*	422.800	435.083	389.992	279.241	279.241	25.571	83.893	351.365	143.558
2. Coord.to sviluppo terr. politiche pers. e aff. gen.	757.282	901.903	703.593	724.730	581.593	473.287	597.994	435.843	32.553
3. Opere pubbliche ed edilizia	1.925.872	2.653.353	1.845.775	1.842.297	1.523.027	749.439	1.998.329	3.330.725	83.575
4. Navigazione e trasporto marittimo e aereo	1.881.273	1.990.712	1.252.129	1.672.526	1.572.409	954.119	1.218.598	1.710.743	208.747
5. Trasporti terrestri e sistemi informativi e statistici	3.203.698	3.846.435	2.197.004	3.029.751	2.937.089	1.856.983	2.643.236	2.907.726	173.947
6. Capitanerie di porto	581.501	600.834	78.155	525.965	525.964	467.993	496.808	118.306	55.536
7. Consiglio superiore dei lavori pubblici	7.493	7.448	133	5.964	5.919	5.433	5.855	631	1.529
<b>TOTALE AMMINISTRAZIONE</b>	<b>8.779.919</b>	<b>10.435.768</b>	<b>6.466.781</b>	<b>8.080.474</b>	<b>7.425.242</b>	<b>4.532.825</b>	<b>7.044.713</b>	<b>8.855.339</b>	<b>699.445</b>

\* Dalle risorse del centro di responsabilità è opportuno scorporare il fondo per opere strategiche (capitolo 7060) i cui stanziamenti definitivi ammontano per il 2004 a 386,4 milioni di euro.

Si deve, inoltre, segnalare che una quota significativa di risorse destinata a funzioni finali (peraltro di particolare rilievo, essendo destinate alle grandi opere di interesse strategico), si rinviene, al capitolo 7060, nell'ambito del centro di responsabilità 1, relativo all'Ufficio di diretta collaborazione del Ministro. Al riguardo si osserva che la collocazione di capitoli relativi a spese che attengono alla gestione amministrativa - ancorché aventi natura di fondo - nell'ambito dei centri di responsabilità relativi agli uffici che coadiuvano gli organi di direzione politica, appare in contrasto con il principio di separazione tra indirizzo politico e amministrazione.

### 1.3 Le relazioni con il sistema delle autonomie.

Le relazioni del Ministero con il sistema delle autonomie sono state intense nella gestione dei fondi per Roma Capitale, per gli interventi a favore delle grandi città e per la città di Reggio Calabria; l'attività ha riguardato la gestione di alcune leggi speciali<sup>4</sup> che prevedono finanziamenti di reti viarie a beneficio di regioni, province e comuni.

Dalla tabella che segue si evincono i capitoli, con le relative risorse finanziarie destinate agli enti locali.

Capitoli	Autorizzazioni cassa	Pagamenti tot. al 31.12.2004	% P.gti. tot./Aut.cassa
7146-7147-7148-7169-7491 7493-7512-7545	257.598.927	202.171.167	78,48

Per quanto concerne le attività connesse all'attuazione dei programmi annuali del "Piano nazionale della sicurezza stradale", sono svolte in stretta collaborazione con le regioni e con gli enti locali: è, infatti, sulle strade rientranti nell'ambito di competenza di detti enti che vengono realizzati gli interventi di messa in sicurezza.

Relativamente alla disciplina dei servizi di trasporto viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente e in materia di accesso alla professione di autotrasportatore su strada, l'Amministrazione ha avuto rapporti con il sistema delle autonomie, sia nel settore dei finanziamenti, che in campo normativo e ha collaborato, altresì, sotto il profilo della legittimità costituzionale, all'esame e alla valutazione delle leggi regionali in materia di trasporto.

<sup>4</sup> Leggi nn. 67/1988, 341/1995, 641/1996, 166/2002, articolo 19, 376/2003.

**2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari, contabili e patrimoniali.****Le modalità di integrazione delle dotazioni finanziarie iniziali nel 2004***(in migliaia di euro)*

Categorie economiche di spesa	2004				2005	
	Stanziamenti iniziali di competenza	Variazioni con DMT (a)	Variazioni in assestamento	Variazioni con DMC (b)	Stanziamenti definitivi di competenza	Stanziamenti iniziali di competenza
1 - REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	736.726,00	34.698,00	5.284,00	1.579,00	778.287,00	788.671,00
2 - CONSUMI INTERMEDI	245.059,00	97.128,00	17.462,00	-1.463,00	358.186,00	228.463,00
3 - IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	45.388,00	2.662,00		136,00	48.186,00	47.130,00
4 - TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	1.012.628,00	525.479,00	28,00	0,00	1.538.136,00	820.731,00
5 - TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	410,00	18.764,00		0,00	19.175,00	371,00
6 - TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	908.961,00	27.988,00	17.394,00	-142,00	954.202,00	816.511,00
7 - TRASFERIMENTI CORRENTI ALL'ESTERO	814,00	0,00	0,00		814,00	814,00
8 - RISORSE PROPRIE CEE						
9 - INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	200,00	200,00			400,00	200,00
10 - POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	13.869,00	773,00	16,00	0,00	14.658,00	4.769,00
11 - AMMORTAMENTI						
12 - ALTRE USCITE CORRENTI	4.118,00	27.716,00	0,00	-110,00	31.723,00	4.118,00
21 - INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	963.615,00	91.134,00	544,00	-234,00	1.055.060,00	879.138,00
22 - CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	1.469.739,00	214.762,00	439,00	234,00	1.685.173,00	1.480.753,00
23 - CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE	1.860.674,00	23.980,00	0,00	0,00	1.884.654,00	1.627.494,00
24 - CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	16.113,00	1.093,00	129,00	0,00	17.334,00	15.846,00
25 - CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI ALL'ESTERO						
26 - ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	404.650,00	-13.273,00	0,00	0,00	391.377,00	567.470,00
31 - ACQUISIZIONI DI ATTIVITA' FINANZIARIE	21.534,00	-18.980,00			2.554,00	
61 - RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE						
<b>TOTALE</b>	<b>7.704.498,00</b>	<b>1.034.124,00</b>	<b>41.296,00</b>	<b>0,00</b>	<b>8.779.919,00</b>	<b>7.282.479,00</b>

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

(b) Decreti di variazione del Ministro competente.

### *2.1 Effetti della manovra correttiva di metà anno.*

Per quanto riguarda il settore degli acquisiti di beni e di servizi il Ministero riferisce che la manovra correttiva di cui al decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168, convertito nella legge 30 luglio 2004, n. 191 (c.d. decreto “taglia-spesa”), ha comportato, tra l’altro, tagli del 36 per cento su tutti i capitoli riguardanti i consumi intermedi.

Ciò avrebbe determinato, secondo l’Amministrazione, una drastica riduzione degli acquisti a livello centrale, una minore assegnazione agli uffici decentrati (già indebitati da precedenti manovre, quali il taglio delle spese del novembre 2002) delle risorse loro occorrenti per il funzionamento delle rispettive strutture, nonché un importante indebitamento relativo ai contratti in corso (ad esempio, le utenze).

Durante la seconda metà dell’anno l’Amministrazione ha tentato di individuare gli sprechi eventualmente esistenti e di provvedere alla rimodulazione, ove possibile, dei contratti in corso, ovvero al recesso dai contratti troppo onerosi.

Tuttavia, l’Amministrazione sostiene di aver constatato l’impossibilità di contrarre tali spese oltre una certa soglia senza compromettere la funzionalità degli Uffici interessati.

Si deve al riguardo osservare che l’attuazione delle disposizioni del “taglia-spesa”, in progressiva carenza di risorse finanziarie (con particolare riferimento alle spese di funzionamento), ha determinato fenomeni di assunzione di impegni sulla competenza anche per obbligazioni giuridiche perfezionate in esercizi finanziari precedenti, con ciò violando il principio di annualità del bilancio. Già nella relazione relativa all’esercizio finanziario 2003 la Corte aveva segnalato che la problematica in parola era degna di particolare attenzione, non solo in sede di previsione degli stanziamenti iniziali di bilanci e di successive variazioni per la corretta definizione dei fabbisogni in relazione alle effettive necessità di gestione, ma anche in sede di controllo da parte degli uffici della Ragioneria generale dello Stato (centrali, periferici e ispettivi). Il permanere delle illustrate patologie gestionali deve essere nuovamente evidenziato affinché si ponga da parte dell’Amministrazione al più presto rimedio.

Secondo il Ministero la manovra correttiva in argomento ha comportato, inoltre, ripercussioni per taluni capitoli sia di parte capitale che di parte corrente.

Per quelli di parte capitale, sono stati operati tagli sui capp. 7841 e 7842.

Riguardo al capitolo 7841 (“Costruzioni di opere relative ai porti di I e II categoria ecc.”) con riferimento ai residui 2003, alla data del 1° gennaio 2004 risultavano disponibili 65.411.417,34 euro; a seguito del taglio operato dal decreto “taglia-spesa” nel mese di luglio 2004 l’importo è stato decurtato di 38.813.491,20 euro.

In ordine ai residui 2002, alla medesima data del 1° gennaio 2004 risultavano disponibili ancora 5.057.572,20 euro; a seguito del taglio operato dal citato decreto “taglia-spesa” nel mese di luglio 2004 l’importo di cui sopra è stato decurtato di 1.848.409,66 euro.

Circa il capitolo 7842 (“Riparazione e ricostruzione di opere marittime danneggiate dalle mareggiate ecc.”), il medesimo presentava alla data del 1° gennaio 2004 uno stanziamento di competenza di 7.600.000,00 euro; a seguito del taglio operato dal decreto taglia-spesa nel mese di luglio 2004, l’importo di cui sopra è stato decurtato di 2.280.000,00 euro; l’importo residuo di competenza è stato poi stornato sul cap. 7841 ed oggetto di programmazione triennale 2004/2006.

Per i capitoli di parte corrente, si fa riferimento sia al cap. 2141 – relativo alla manutenzione, riparazione ed illuminazione dei porti di 1^ e 2^ categoria, 1^ classe e delle opere marittime, manutenzione e riparazione delle edilizie a servizio dell’attività tecnica, amministrativa e di polizia dei porti – sia ai capitoli per le spese di funzionamento da assegnare agli Uffici del genio civile per le opere marittime (oggi S.I.I.T.). Per ciò che concerne il citato cap. 2141 lo stanziamento alla data del 1° gennaio 2004 ammontava ad euro 7.695.000,00; nel corso dell’anno a seguito della manovra correttiva introdotta dal Governo con il decreto “taglia-spesa”, lo stanziamento è stato decurtato dell’importo di 2.202.286,30 euro.



Per ciò che concerne i capitoli relativi alle spese di funzionamento, l'Amministrazione provvede annualmente all'assegnazione agli ex dieci Uffici del genio civile per le opere marittime dei fondi occorrenti per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali, previa richiesta ed acquisizione dei relativi fabbisogni.

Le spese di funzionamento riguardano il cap. 1886 (spese di missione); il cap. 1928 (spese di informatica); il cap. 1951 (spese per acquisto di cancelleria, stampati, noleggio e trasporto mobili); il cap. 1952 (spese per pagamento canoni); il cap. 1953 (spese per manutenzione mezzi di trasporto); il cap. 1960 (spese per copia, stampa, contratti, bolli, ecc.); il cap. 1972 (spese per manutenzione locali e impianti); il cap. 1973 (spese postali); il cap. 7943 (spese per apparecchiature non informatiche, mobilio e dotazioni librerie); il cap. 7944 (spese per acquisto di impianti di telecomunicazioni); il cap. 1884 (compensi per lavoro straordinario); il cap. 1898 (oneri previdenziali a carico dell'Amministrazione su compenso straordinario); il cap. 1899 (IRAP su compenso straordinario).

A seguito della manovra correttiva introdotta dal Governo con il ripetuto decreto "taglia spese", le risorse finanziarie sulla gran parte dei predetti capitoli sono state ridotte soprattutto in termini di cassa, causando disagi nei pagamenti relativi ai canoni, noleggio automezzi e forniture varie indispensabili per l'attività istituzionale.

La manovra correttiva, poi, ha condizionato le approvazioni in corso dei programmi di edilizia demaniale, a causa della copertura insufficiente rispetto alla spesa preventivata. È stato necessario tagliare di pari misura le assegnazioni di competenza già effettuate al momento della manovra e ridurre le assegnazioni relative ai programmi la cui procedura di approvazione non era ancora perfezionata.

Un altro effetto condizionante si è avuto per i fabbisogni di cassa da assegnare ai S.I.I.T., nonché per la spesa direttamente ordinata. In tali casi l'Amministrazione ha fatto ricorso a numerose variazioni compensative, cercando di ottimizzare le dotazioni residuali rispetto alle esigenze che via via si presentavano.

## 2.2 Ricognizione dei provvedimenti di variazione al bilancio.

Nel corso dell'esercizio finanziario 2004 sono state disposte, a firma del Ministro, sui seguenti capitoli di spesa, talune variazioni compensative in termini di competenza ritenutesi necessarie ai fini del corretto svolgimento dei compiti istituzionali assegnati all'Amministrazione e curati dal Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio, il personale e i servizi generali:

Capitoli in diminuzione	oggetto	C.d.R.	Capitoli in aumento	oggetto	C.d.R.	CP
1270	Mezzi trasporto Amm.ni centrali	2	1260	Mezzi trasporto	2	35.664,19
1257	Canoni	2	1258	Cancelleria	2	50.000,00
7229	Acquisti telecom.ni	2	7121-8079	Sviluppo Informatica	2 - 5	400.000,00
1272	Studi, incarichi	2	1267	Convegni	2	15.000,00
1257	Canoni	2	1215	Gestione sistema informativo	2	310.000,00
7229	Acquisti impianti di telecomunicazioni	2	7121	Sviluppo sistema informativo	2	100.000,00
1450	Consumi intermedi	2	cap. vari	Consumi intermedi	vari	6.615.273,00
	<b>Totale</b>					<b>8.083.233,19</b>

Inoltre le risorse iscritte sul capitolo 1450 (“Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per consumi intermedi”), sono state ripartite tra vari capitoli della stessa tipologia allocati nei diversi centri di responsabilità. In particolare al Centro di responsabilità 2 “*Coordinamento dello sviluppo del territorio, personale e servizi generali*” è stata assegnata la somma di 1.290.558,54 euro. Tale somma è stata destinata all’incremento di alcuni capitoli di spesa ritenuti di maggiore criticità per assicurare i compiti istituzionali prefissati e particolarmente carenti rispetto agli stanziamenti di bilancio.

Il riparto ha riguardato:

- le spese di funzionamento delle sedi centrali e periferiche (canoni, utenze, missioni ecc.);
- la gestione e il funzionamento del sistema informativo;
- i mezzi di trasporto;
- lo svolgimento dei concorsi e la formazione del personale.

Peraltro, le assegnazioni di risorse inerenti al suddetto cap. 1450 sono intervenute a ridosso dell’emanazione dei provvedimenti di attuazione del “taglia-spese” e, pertanto, la possibilità di utilizzare tali somme è stata fortemente affievolita.

Al riguardo si deve osservare che le intempestive assegnazioni di risorse ai capitoli-fondo istituiti per le esigenze relative alle spese per consumi intermedi, vanificano l’utilità di tali meccanismi contabili e finiscono per determinare notevoli criticità nella gestione.

### 2.3 Ricognizione delle risorse delle S.p.A. operanti nei settori di competenza.

I finanziamenti a carico dello Stato a favore di FF.SS. S.p.A. (holding) e società collegate, per quanto riguarda gli investimenti previsti nel contratto di programma e gli oneri di servizio pubblico di cui ai contratti di programma e di servizio, fanno carico a capitoli di bilancio del Ministero dell’economia e delle finanze. Gli oneri di servizio pubblico possono essere individuati come “partite formalmente da non classificare come contributi, ma che hanno affinità con questi”<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Si segnala che la Corte dei conti – Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato – ha riferito in materia con delibera n. 5/2004/G. La delibera ripercorre la complessa e lunga transizione del sistema ferroviario nazionale, che vede, da un lato, il completamento del processo di trasformazione dell’azienda di trasporto ferroviario di proprietà dello Stato (FF.SS. S.p.A.) – la quale ha adottato dal luglio 2001 la configurazione di una holding, mediante la creazione di due società partecipate al 100% rispettivamente responsabili per la gestione dell’infrastruttura (Rete Ferroviaria Italiana – R.F.I. S.p.A.) e per la gestione delle attività di trasporto (Trenitalia S.p.A.) – e dall’altro lato, la liberalizzazione del sistema ferroviario nazionale.

Com’è noto, la direttiva 2001/12/CE, al fine di garantire un accesso equo e non discriminatorio all’infrastruttura, prescrive che l’organismo o l’impresa responsabile dell’esecuzione delle funzioni essenziali (attribuzione delle tracce, tariffazione per l’utilizzo dell’infrastruttura, rilascio dei certificati di sicurezza) non debba essere lo stesso esercente di servizi di trasporto.

Come riconosciuto dalla Commissione Europea, l’Italia è stata tra i primi Paesi ad adottare una serie di misure normative ed organizzative volte ad accogliere il principio dell’apertura al mercato del trasporto ferroviario.

La disamina dei temi considerati – sotto il profilo della vigilanza – ha fatto emergere l’esigenza di una rivisitazione in chiave funzionale ed operativa della vigilanza ministeriale: soprattutto, mediante il conferimento di risorse umane, a tempo pieno, con professionalità tecniche ed economico-finanziarie in grado di gestire con carattere di continuità sistemi esperti per il controllo di gestione, secondo logiche che consentano una chiara individuazione dei possibili scostamenti delle stime effettuate.

La liberalizzazione del settore ha visto, peraltro, il recepimento delle direttive comunitarie in ritardo e con il rilascio delle prime licenze nel maggio 2000.

Sul fronte dell’adeguamento dell’infrastruttura e del materiale rotabile occorrerebbe una maggiore attenzione a specifiche problematiche, quali: lo slittamento dei tempi di ultimazione previsti per l’esecuzione degli interventi; il connesso aumento dei costi, con ulteriori esigenze di finanziamento dei progetti; la trasparente individuazione dei centri di responsabilità ai quali è rimessa l’attuazione degli interventi medesimi, con conseguente obiettiva valutazione dei risultati da parte dell’azionista.

A ciò si aggiunga che l’esigenza di nuovi ulteriori finanziamenti per interventi precedentemente avviati incide sulle certezze proprie di una corretta programmazione degli interventi infrastrutturali.

## Anno 2004

	R.F.I.	(in milioni di euro) Trenitalia
Contributi in conto esercizio	1.256 (*)	-----
Oneri di servizio pubblico (in conto esercizio)	48 (*)	1.130 (***)
Finanziamento investimenti (aumento di capitale sociale)	2.864 (**)	-----

\*) U.P.B. 3.1.2.8, cap. 1541: 48 milioni di euro per obblighi di collegamento ferroviario via mare delle isole maggiori. L'importo complessivo del capitolo è al netto del definanziamento di 75 milioni di euro disposto dal DL n. 168 del 2004, convertito nella legge n. 191 del 2004

\*\*) U.P.B. 3.2.3.15, cap. 7122 e 7123

\*\*\*) U.P.B. 3.1.2.8, cap. 1539, 1540, 1542, 1543. La cifra totale esposta comprende anche l'importo di circa 768 milioni di euro previsto per gli obblighi di servizio effettuati da Trenitalia a fronte di contratti di servizio stipulati con le regioni a statuto ordinario per servizi di trasporto ferroviario regionale.

Per quanto concerne le strade ed autostrade, al fine di indicare le risorse economiche che l'ANAS S.p.A. ha destinato nel 2004 alla realizzazione e alla manutenzione straordinaria di infrastrutture, si espongono di seguito i dati relativi sia alle risorse trasferite dai Ministeri "Infrastrutture e Trasporti" ed "Economia e Finanze" per investimenti, sia alle somme erogate a titolo di pagamento nel corso del 2004 alla Società (suddivisi per pagamenti attinenti gli interventi programmati prima della trasformazione in S.p.A. e pagamenti relativi agli interventi programmati successivamente):

Sotto altro profilo vanno considerate, poi, le limitazioni che derivano da cause esterne, quali la complessità della legislazione in materia di appalti di lavori e forniture e dei procedimenti decisionali per giungere all'approvazione dei progetti relativi alle opere di che trattasi, con significativa incidenza delle questioni ambientali ed energetiche.

Ritardi e limitazioni che dovrebbero beneficiare dell'applicazione della legge n. 443 del 2001 (c.d. "legge obiettivo"), con la prevista semplificazione delle procedure ed istituzione di corsie preferenziali per l'acquisizione delle risorse.

Una considerazione particolare la relazione riserva alla realizzazione del Sistema AV/AC e, nello specifico, alla nuova impostazione delle modalità di finanziamento introdotte dall'art. 75 della legge n. 298 del 2002 (Legge Finanziaria 2003), per le ripercussioni che certamente avrà sulla finanza pubblica a partire dal 2009: a partire da tale anno, è infatti, previsto che lo Stato intervenga con risorse consistenti per integrare l'onere per il servizio del debito nei confronti di Infrastrutture S.p.A., che non è adeguatamente remunerabile utilizzando i soli flussi di cassa revisionali per il periodo di sfruttamento del sistema "alta velocità/alta capacità".

In sintesi, gli elementi esaminati hanno fatto emergere i seguenti aspetti:

- infrastruttura inadeguata, in termini di estensione e capacità – da cui dipende il potenziale di sviluppo del traffico – ma soprattutto in termini di tecnologie adottate, specie quelle dedicate al miglioramento dei livelli di sicurezza. I ritardi nella esecuzione dei lavori allontanano nel tempo il raggiungimento dell'obiettivo di risanamento infrastrutturale, anche se negli ultimi anni è emersa una maggiore capacità di spesa;
- materiale rotabile di età media elevata, che comporta alti costi di manutenzione, con la conseguente esigenza, ai fini del perseguimento degli obiettivi dell'efficienza dei servizi e della sicurezza della circolazione ferroviaria, di un progressivo e ampio rinnovo del materiale stesso;
- necessità di monitoraggio dei livelli di produttività.

La Corte sottolinea la necessità di definire più efficacemente i compiti di vigilanza e controllo dei Ministeri delle infrastrutture e dei trasporti e dell'economia e delle finanze, per l'esercizio dei poteri dell'azionista (Stato), come stabilito originariamente dalla delibera CIPE del 12.8.1992. In tale prospettiva dovrebbe essere data sollecita attuazione a quanto, tra l'altro, già ribadito dalla più recente delibera CIPE del 2.9.2002, la quale dispone che il Ministro dell'economia e delle finanze ed il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti provvedano, con decreto emanato di concerto, ad individuare i ruoli dei rispettivi dicasteri ai fini dell'esercizio dei poteri dell'azionista.

Risorse trasferite nel 2004 all'ANAS	Investimenti per tipologia opere	ANAS ante trasformazione	ANAS S.p.A.	Totali complessivi
2.394 milioni di euro	Nuove opere Piano 2003-2005	1.439.412.835,15	43.560.864,02	1.482.973.699,17
	Manutenzione straordinaria	94.003.655,42	315.054.384,36	409.058.039,78
	TOTALE	1.533.416.490,57	358.615.248,38	1.892.031.738,95

Dai dati sopra riportati si rileva che un ingente quota di risorse relative a politiche pubbliche del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sono trasferite alla FF.SS. S.p.A. (holding) e società collegate, per il trasporto ferroviario, e all'ANAS S.p.A., per le infrastrutture stradali e autostradali. Tale fenomeno conferma il modulo organizzatorio che vede nelle aziende derivanti dalla trasformazione di enti pubblici in società per azioni gli strumenti operativi per l'attuazione di politiche pubbliche riconducibili al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Si segnala, inoltre, che in data 30 maggio 2005 è stato registrato il Terzo *Addendum* al contratto di programma 2001-2005 tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Rete ferroviaria italiana S.p.A. (nel quale sono previsti investimenti per un totale di 48.402 milioni di euro e l'attuazione di ulteriori interventi pari a 18.337 milioni di euro) da parte della Corte in sede di controllo preventivo di legittimità.

Le Commissioni permanenti trasporti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, nell'esprimere il parere favorevole di competenza sullo schema di *Addendum*, hanno osservato, tra l'altro, che la realizzazione delle infrastrutture risente spesso del mancato rispetto dei tempi programmati per la progettazione e l'esecuzione delle opere ed hanno raccomandato di limitare l'eccessivo sfasamento temporale che si continua a registrare tra la programmazione delle risorse e la sottoscrizione dell'*Addendum* che ne costituisce la definitiva contrattualizzazione.

Detto ritardo, già segnalato nello scorso anno, dovrà essere evitato nell'approvazione degli schemi contrattuali del quarto ed ultimo *addendum* al Contratto di programma 2006-2010, con la previsione di procedure più snelle per il relativo perfezionamento.

Le Commissioni hanno anche segnalato l'assoluta improcrastinabilità delle iniziative tese ad incrementare le cosiddette "autostrade del mare", il trasporto merci su rotaia ed i centri intermodali, con connessa necessità di ammodernamento dei nodi, veri "colli di bottiglia" del sistema ferroviario.

#### 2.4 Verifiche sull'attendibilità dei dati di rendiconto.

In riferimento a quanto stabilito nel programma annuale delle Sezioni Riunite in sede di controllo in ordine all'attendibilità dei dati risultanti dal rendiconto generale dello Stato, sono state effettuate, nella sede dell'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, verifiche tese ad accertare la veridicità dei dati di rendiconto e l'idoneità della documentazione allegata ai titoli di spesa a comprovare il regolare svolgimento del procedimento presupposto all'erogazione della spesa.

Con l'esclusione di alcuni capitoli relativi a spese fisse di personale e di mero trasferimento, sono stati individuati i mandati relativi ai capitoli 1586 ("Provvidenze a favore del personale in servizio, di quello cessato dal servizio, e delle loro famiglie"), 2460 ("Sgravi ed agevolazioni contributive") e 8139 ("Spese relative ad interventi per gli interporti situati nelle aree depresse del territorio nazionale).

Per quanto riguarda l'ordinativo n. 2, relativo al capitolo 2460, per l'importo di 3.826.601.32, si è accertato che si trattava di somme destinate all'INPS per l'allineamento delle aliquote contributive dei dipendenti dell'aziende esercenti pubblici servizi di trasporto di cui all'art. 9, commi 1 e 2, della legge 7 dicembre 1999, n. 472. In base a tali disposizioni è previsto che l'importo delle minori entrate derivanti dalla riduzione delle aliquote contributive a carico

dei dipendenti dall'aziende esercenti i pubblici servizi di trasporto, mediante allineamento a quelle medie dei dipendenti del settore industriale, è corrisposto all'INPS dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti mediante un piano di rientro commisurato ad un limite di impegno quindicennale di lire 10 miliardi a decorrere dall'anno 2000. L'emissione del mandato in questione è risultata quindi coerente con le citate disposizioni di legge e regolare sotto il profilo amministrativo-contabile.

Per ciò che concerne il capitolo n. 8139, l'ordinativo individuato n. 4, a favore della Interporto Marche S.p.A., per l'importo di 2.324.056,05, si è accertato che si trattava di erogazioni di rate relative ai contributi quindicennali per la realizzazione di interporti. Nel caso di specie la somma si riferisce all'interporto di Jesi, considerato di rilevanza nazionale. Anche in tale caso si è potuta constatare la coerenza degli atti con le disposizioni di legge che disciplinano la materia (in particolare le leggi 4 agosto 1990, n. 240, 30 maggio 1995, n. 204, 20 dicembre 1996, n. 640 e 7 dicembre 1999, n. 472).

Infine, con riferimento all'ordinativo n. 5 (importo pagato euro 192,90) del capitolo 1586 di competenza del centro di responsabilità n. 2 (Coordinamento dello sviluppo del territorio per le politiche del personale e gli affari generali), si è rilevato, che dalla documentazione allegata e da quella contenuta nel fascicolo dell'Amministrazione, non è risultata comprovata l'osservanza dei criteri generali per l'erogazione degli interventi assistenziali, di cui ai verbali del Consiglio di Amministrazione in data 11 giugno 1986 e in data 18 dicembre 1996.

#### 2.5 Sistema integrato dei controlli.

Come è noto il sistema dei controlli si sostanzia fondamentalmente:

- a) nel controllo strategico (articoli 1, comma 1, lett. d), e 6 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286);
- b) nel controllo di gestione (articoli 1, comma 1, lett. b), e 4 del d.lgs. n. 286 del 1999);
- c) nella valutazione dei dirigenti apicali (articolo 6, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1999);
- d) nella valutazione dei dirigenti di prima fascia non apicali (articolo 1, comma 1, lett. c), e 5 del d.lgs. n. 286 del 1999).

Per quanto concerne il controllo strategico, è ormai operativo il relativo sistema informativo (SISTRA), per mezzo del quale i dati relativi allo stato di avanzamento degli obiettivi strategici, degli obiettivi operativi e dei correlati programmi d'azione/fasi – riferiti a specifici *indicatori* – vengono inseriti direttamente dalle strutture interessate (Dipartimenti, Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto e Presidenza del Consiglio superiore dei lavori pubblici), mentre i dati relativi agli obiettivi finanziari, forniti dai dipartimenti, vengono esaminati ed immessi nel sistema dal Servizio di controllo interno.

Per mezzo dei dati elaborati dal Sistema informativo, rappresentati attraverso *report* di sintesi, si evidenzia in modo diretto e immediato il grado di raggiungimento degli obiettivi, anche al fine di assumere eventuali azioni correttive.

Analogamente, è operativo il sistema informativo per il controllo di gestione (SIGEST), per mezzo del quale le strutture competenti procedono, al loro interno, alla verifica dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare il rapporto tra costi e risultati, anche mediante tempestivi interventi correttivi.

Relativamente alla valutazione dei dirigenti di prima e seconda fascia, è stato adottato il decreto ministeriale 10 marzo 2005, contenente le metodologie di conferimento degli obiettivi e delle risorse da attribuirsi al personale dirigente, nonché i criteri e le procedure di verifica dei risultati e di valutazione dei dirigenti medesimi. Detto decreto prevede, tra l'altro, all'articolo 2, comma 1, che il Ministro, individuati appositi criteri su proposta del Servizio di controllo interno, valuti i dirigenti incaricati ai sensi dell'articolo 19, commi 3 e 10, del decreto legislativo n. 165 del 2001.

A tale riguardo, è stata predisposta a cura del SECIN, una bozza di provvedimento con il quale vengono individuati i criteri di valutazione dei dirigenti che rispondono direttamente all'organo politico per il conseguimento degli obiettivi loro assegnati da quest'ultimo.

Non sono stati, invece, forniti dall'Amministrazione elementi relativi al controllo di regolarità amministrativa e contabile di cui all'articolo 1, comma 1, lett. a) del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286.

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

*3.1 Analisi dei principali programmi e obiettivi (tratti dal DPEF, dalla legge finanziaria, dal programma di Governo, da altri atti programmatici di settore e dalla direttiva annuale).*

In via preliminare, prima di esaminare i risultati dell'azione amministrativa esposti con riferimento alle macromissioni del ministero, si osserva che la direttiva per l'azione amministrativa per l'anno 2004 è stata adottata dal Ministro in data 31 dicembre 2003 e, quindi, tempestivamente rispetto all'inizio dell'esercizio finanziario. La direttiva segue puntualmente le indicazioni di carattere generale fornite dalla Presidenza del Consiglio dei ministri in ordine all'individuazione delle priorità politiche e alla definizione di obiettivi strategici e operativi. Sempre in adesione agli indirizzi della Presidenza del Consiglio sono state elaborate schede per il monitoraggio e la verifica del raggiungimento degli obiettivi. Si deve osservare, tuttavia, che appare non ancora strettamente correlata l'assegnazione degli obiettivi ai dirigenti con l'attribuzione delle risorse finanziarie.

La direttiva generale per l'indirizzo e l'azione amministrativa per l'anno 2004 è stata adottata nell'ambito del quadro programmatico generale cui sono indirizzate le politiche dell'esecutivo e tenendo anche conto degli orientamenti espressi in sede sopranazionale dalle UE. Il Ministro, anche sulla base delle proposte formulate dai centri di responsabilità, ha individuato, tra le priorità politiche di particolare rilievo per il 2004, la necessità di dare ulteriore impulso al controllo di gestione; lo stesso è stato, infatti, oggetto di specifica declaratoria nella quale è stato evidenziato l'utilizzo di sistemi informatici appositamente predisposti.

Sono stati conferiti, poi, anche gli obiettivi strategici ed operativi, ai fini dell'attuazione delle priorità politiche, e le risorse finanziarie ai quattro dipartimenti, al Comando generale del Corpo delle Capitanerie di Porto e al Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Ai dipartimenti inoltre, sono stati assegnati, per specifici settori di intervento, obiettivi ed indicatori finanziari.

È stato stabilito poi che i capi dei dipartimenti e il presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici attribuiscono ai dirigenti degli uffici di livello dirigenziale generale gli obiettivi ritenuti opportuni in armonia con gli indirizzi tracciati dalla stessa direttiva.

Tale ultima indicazione si è estrinsecata, da parte dei destinatari della direttiva, con l'emanazione di appositi provvedimenti.

La direttiva per l'anno 2005 è stata emanata il 31 dicembre 2004 nella considerazione sia di quanto indicato nel DPEF per gli anni dal 2004 al 2007, sia degli indirizzi per garantire la coerenza programmatica per l'azione di Governo emanati dal Presidente del Consiglio dei Ministri sia, infine, delle linee guida e dell'atto di indirizzo ministeriali. Le priorità politiche cui si è ritenuto di dare particolare rilievo sono dirette ad ottenere il miglioramento delle aree di intervento, comuni all'Amministrazione ed al Consiglio superiore dei lavori pubblici, relative ai fattori "sicurezza" ed "ammodernamento".

L'atto evidenzia le priorità politiche, tradotte in obiettivi strategici dell'azione amministrativa e della gestione, che danno luogo a programmi d'azione, individuati e riportati in singole e sintetiche schede illustrative.

Con riferimento ai principali programmi di attività del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è da segnalare in primo luogo la prosecuzione della realizzazione dell'attuazione della

“legge obiettivo”. Come detto, la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, con la delibera n. 8 del 2005, ha fornito un quadro di dettaglio delle criticità riscontrate in sede di esame degli atti di gestione relativi alle opere rientranti nell’ambito della predetta legge. Le rilevate criticità sono relative alle carenze pianificatorie; alle insufficienti capacità progettuali; all’esiguità delle risorse; all’inclusione di opere vecchie e nuove; al frequente impiego di Commissari *ad acta*; all’inadeguatezza dello strumento della “finanza di progetto” ai fini del finanziamento delle opere; all’avanzamento lento delle opere; alle carenze di coordinamento e di monitoraggio.

Recentemente, con la delibera CIPE in data 27 maggio 2005, sono state approvate 10 grandi opere per un investimento complessivo di oltre 3.500 milioni euro<sup>6</sup>. Con le suddette opere gli investimenti riconducibili alla “legge obiettivo” ammontano a 54 miliardi di euro pari a circa il 45 per cento delle previsioni complessive del programma infrastrutture strategiche approvato dal CIPE nel 2001.

**Macromissione n. 1: infrastrutture puntuali e a rete; altre opere pubbliche statali.**

Sono numerosi i programmi ai quali è stata data attuazione nel corso del 2004 nell’ambito della macromissione “Infrastrutture puntuali a rete; altre opere pubbliche statali”.

Tra i programmi di investimento con onere a carico degli stanziamenti assegnati al Centro di responsabilità 2 “*Coordinamento dello sviluppo del territorio, personale e servizi generali*”, di rilievo appaiono quelli attinenti alla salvaguardia della Laguna di Venezia. Le risorse previste dagli stanziamenti di bilancio sui capitoli allocati nell’unità previsionale di base 2.2.3.7 “*Interventi per Venezia*” si riferiscono prevalentemente ad annualità quindicennali (limiti di impegno) che riguardano precedenti disposizioni legislative (legge n. 798 del 1984, legge n. 139 del 1992), ivi comprese quelle attinenti al rifinanziamento dei medesimi interventi.

La ripartizione di tali risorse è affidata al Comitato di indirizzo coordinamento e controllo, di cui all’articolo 4 della legge n. 798 del 1984, istituito presso il Magistrato alle Acque di Venezia.

Lo stato di previsione della spesa ha previsto, per l’esercizio finanziario 2004, per i programmi compresi nella suddetta UPB, una dotazione, in termini di competenza definitiva, pari a 380.260.147,72 euro. Tale importo include le risorse assegnate con precedenti disposizioni legislative, nonché quelle derivanti da nuovi programmi di finanziamento.

In proposito, si segnala che, a decorrere dal 2004, sono stati finanziati nuovi interventi, per l’importo complessivo pari a 30.987.000,00 euro quale limite di impegno quindicennale previsto dalla legge n. 448 del 2001 (legge finanziaria 2002), ripartito dal predetto Comitato con apposite delibere ed assegnato, per la quota parte di 21.227.000,00 euro, a carico dei pertinenti capitoli di spesa allocati presso la ripetuta UPB 2.2.3.7 nell’esercizio finanziario 2004.

Inoltre, l’articolo 4, comma 242, della legge n. 350 del 2003 (legge finanziaria 2004), tab. D, rifinanziando, tra l’altro, alcune delle leggi concernenti la “Prosecuzione degli interventi per la Salvaguardia di Venezia”, ha assegnato i seguenti contributi finalizzati al Riequilibrio idrogeologico della Laguna:

---

<sup>6</sup> Le opere finanziate sono:

Ferrovia Messina-Catania (completamento Gianpilleri-Fiumefreddo) 1970 milioni

Ferrovia Spoleto-Terni (raddoppio linea) 532 milioni

Ferrovia Rho-Arona (tratta Rho-Gallarate) 302 milioni

Collegamento ferroviario Venezia-Aeroporto Marco Polo 224 milioni

Interporto Battipaglia 18 milioni

Allaccio A12-interporto Fiumicino 18 milioni

Raccordo autostradale Villesse-Gorizia 86 milioni

Metropolitana Parma 306 milioni

Metropolitana Rimini 93 milioni

Metropolitana Fiera di Milano 36 milioni

- a) Es. 2004: 13.000.000,00 euro
- b) Es. 2005: 3.000.000,00 euro
- c) Es. 2006: 3.000.000,00 euro

L'importo di cui al punto a) è stato, pertanto, stanziato nello stato previsionale della spesa dell'Amministrazione per il 2004 a carico del Cap. 7191 *"Fondo da ripartire per la prosecuzione dei programmi d'intervento per la salvaguardia di Venezia, finalizzati alla manutenzione dei rii ed alla tutela e conservazione del patrimonio edilizio prospiciente i rii"*, allocato presso il citato C.d.R. n. 2 nella predetta UPB 2.2.3.7.

Nel corso dell'esercizio 2004 è stata disposta, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, una variazione di bilancio, per l'importo di 13.000.000 euro, dal cap. 7191 al cap. 7197, di nuova istituzione, denominato *"Spese in gestione al Magistrato alle Acque volte alla salvaguardia di Venezia e della sua laguna"*; tale denominazione dal 2005 è così variata *"Riequilibrio idrogeologico della laguna di Venezia e recupero dei beni di interesse pubblico in fregio all'ambito lagunare"*.

*Programma: Programmazione negoziata.*

La programmazione negoziata prevista dall'articolo 2, comma 203, della legge n. 662 del 1996 è finalizzata al perseguimento di uno o più programmi di intervento di interesse comune tra il Governo e le regioni, mediante intese istituzionali di programma e accordi di programma-quadro.

Le intese, da configurarsi quale atto di programmazione politico-economica nei differenti settori della spesa pubblica, sono curate dal Ministero dell'economia e delle finanze, per ciò che riguarda i rapporti negoziali e l'iter procedurale. Al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è demandato il supporto tecnico; relativamente agli atti già in essere, detto supporto ha riguardato il settore della viabilità, il sistema portuale, le risorse idriche ed i settori ferroviario ed aeroportuale.

Nel 2004 sono stati stipulati dal Ministero dell'economia e delle finanze con i ministeri di settore, le regioni ed enti nazionali competenti in materia, n. 23 accordi di programma quadro, per un importo complessivo di risorse programmate pari a circa 694 milioni di euro.

*Programma: SIMPT – Sistema informativo per il monitoraggio e la pianificazione dei trasporti.*

Nel 2004 è proseguito regolarmente lo svolgimento del contratto di affidamento dei servizi di sviluppo modellistica, aggiornamento dati, assistenza tecnica, manutenzione e supporto alla conduzione funzionale del Sistema informativo per il monitoraggio e la pianificazione dei trasporti (SIMPT). Tale contratto ha durata di 36 mesi a decorrere dal 3 ottobre 2003, data di inizio delle attività, e un importo di 2.867.224,12 di euro, a valere sul capitolo 8079/RP, imputato al C.d.R. n. 5.

Nel 2004, in particolare, è stata eseguita e completata la campagna di rilievo del traffico stradale, consistente in 500 misurazioni sulla rete stradale nazionale, ed ha avuto inizio l'acquisizione dei dati di domanda di trasporto tramite indagini telefoniche e questionari, che prevede l'esecuzione di 15.000 contatti. Inoltre, è stato effettuato il pagamento del primo stato di avanzamento per un importo di 299.607,48 euro, più IVA.

*Programma: Monitoraggio e programmazione delle reti idriche, idrauliche ed acquedottistiche.*

Il programma comprendeva, tra l'altro, la sottoscrizione, entro il 2004, di numerosi accordi di programma-quadro (APQ) per il trasferimento delle risorse idriche alle regioni e l'analisi dei risultati degli accordi già sottoscritti, con il riepilogo delle risorse finanziarie programmate al giugno 2004, che ammontavano a circa 14.157,00 milioni.



A tutto il 2004 risultano sottoscritti otto APQ; per altri due accordi, stipulati nel 2003, si è proceduto ad una revisione; per altri due ancora l'Amministrazione è pervenuta alla firma di un'intesa preliminare propedeutica.

Altre amministrazioni coinvolte nel programma sono il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, il Ministero delle politiche agricole e forestali, nonché le regioni.

*Programma: Programma triennale opere marittime (Quota 2004).*

Per quanto concerne i principali programmi in essere nel corso del 2004, è stata svolta tutta l'attività istruttoria per l'elaborazione del programma definitivo aggiornato delle opere marittime per il triennio 2004-2006.

Gli interventi infrastrutturali posti in essere direttamente dall'Amministrazione, hanno riguardato l'elaborazione del suddetto programma per il triennio 2004-2006 e degli accantonamenti previsti al proprio interno, tenuto conto che, in virtù delle disposizioni che hanno trasferito alle regioni le competenze in materia, restano al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti soltanto quelle di difesa degli abitati.

Inoltre, è stata svolta e completata anche l'attività istruttoria finalizzata al riparto dei fondi speciali, disposti dall'articolo 36 della legge 1° agosto 2002 n. 166, per il rifinanziamento della legge 30 novembre 1998, n. 413, da destinare alle autorità portuali, alle aziende autonome al porto di Chioggia e Monfalcone e al comune di Manfredonia per problematiche ambientali. Con il DM del 30 giugno 2004, emanato sulla base del programma di cui sopra e in adesione a quanto previsto nella delibera della Sezione di controllo preventivo di legittimità sulle amministrazioni dello Stato, 11 marzo 2004, è stata ripartita la somma complessiva di 1.425.900.000,00 euro di cui 1.398.100.005,00 euro destinati alle autorità ed 27.799.995,00 euro destinati alle aziende autonome, ai porti di Chioggia e Monfalcone e al comune di Manfredonia.

Infine, sono da evidenziare le opere infrastrutturali - nei porti sede di autorità portuale finanziate ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 84 del 1994 - che sono direttamente realizzate dalle stesse autorità portuali. L'importo destinato alle autorità in parola per tali finalità ammonta, per il triennio 2004-2006, ad 493.849.822,89 euro, di cui 341.680.124,45 euro relativi agli interventi con copertura finanziaria immediata. Sul programma approvato sono stati effettuati, nel corso del 2004, assegnazioni di competenza ed impegni di spesa per 236.725.278,68 euro. Alla data del 31 dicembre 2004, risultano ancora disponibili sul capitolo in conto competenza 33.909.797,60 euro.

*Programma: Realizzazione di opere infrastrutturali di ampliamento, ammodernamento e riqualificazione dei porti<sup>7</sup>.*

<sup>7</sup> Si segnala che la Corte dei conti - Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato - ha riferito in materia con delibera n. 17/2004/G. In particolare l'indagine ha riguardato lo stato di attuazione dei programmi finalizzati allo sviluppo dei sistemi portuali ed all'incentivazione del trasporto marittimo delle merci, per ridurre la congestione stradale e contrastare l'inquinamento ambientale, anche in attuazione degli obiettivi fissati dal nuovo "Piano generale dei trasporti e della logistica", emanato nel 2001.

Ad avviso della Corte, i risultati raggiunti nella realizzazione delle infrastrutture portuali sono da considerare modesti, a distanza di oltre un quinquennio dall'emanazione della legge n. 413 del 1998: in effetti, le poche opere portate a termine dalle varie Autorità portuali sono ancora insufficienti rispetto al fabbisogno.

Sono stati presi in considerazione n. 25 porti, nei quali risultano programmati 123 interventi complessivi per opere marittime: 87 di questi (pari al 70,7 per cento del totale) riguardano lotti di lavori per "autostrade del mare".

Soltanto sei Autorità portuali (Catania, Civitavecchia, Gioia Tauro, Livorno, Salerno e Savona) avevano completato, al 31 dicembre 2003, parte degli interventi autorizzati (peraltro ancora in attesa di collaudo) per un totale di 24 su 123, pari al 19,5 per cento. Considerando che 7 dei 24 interventi riguardano acquisti di strutture, le opere eseguite scendono a 17, con abbassamento della media generale dei lavori ultimati al 14,6 per cento.

Lo stanziamento del relativo capitolo di spesa 7849 (ripartito in otto piani gestionali), pari ad euro 232.795.250,00 per l'anno 2004 è stato destinato:

euro 51.645.690,00 al rimborso delle due rate semestrali alla banca OPI S.p.A. per il mutuo contratto dal Fondo gestione istituti contrattuali lavoratori portuali, ai sensi del DM 27 ottobre 1999 per l'utilizzo delle risorse recate dall'articolo 9 della legge n. 413 del 1998, impegnato fin dal 2000;

euro 83.149.560,00 al rimborso delle rate di ammortamento relative ai mutui contratti dalle autorità portuali, in reazione al rifinanziamento della stessa legge disposto con le leggi n. 488 del 1999 e n. 388 del 2000;

euro 98.000.000,00 alla contrazione di ulteriori mutui, ancora da stipulare, a valere sull'ulteriore rifinanziamento della norma disposto dall'articolo 36 della legge n. 166 del 2002.

Nel 2004 sono stati disposti pagamenti per euro 87.919.313,00 ed assunti nuovi impegni, relativi al primo rifinanziamento, per euro 17.043.077,00, anche a carico di esercizi futuri.

*Programma: Investimenti nelle sedi di Autorità portuali (cap. 7850).*

L'articolo 145, comma 61, della legge n. 388 del 2000 ha previsto uno stanziamento di 50 miliardi di lire per investimenti nelle sedi di autorità portuali. Tali risorse (pari ad euro 25.822.845) sono state ripartite tra le autorità portuali con decreto interministeriale del 18 aprile 2002.

---

Le cause del ritardo sono imputabili a varie contingenze, tra le quali spiccano la scelta di lavori ancora in fase pre-progettuale e l'assenza di una adeguata programmazione da parte del Ministero, sia per le opere da realizzare che per l'individuazione delle tratte.

Proprio quest'ultima carenza ha indotto la Corte, nella sede del controllo preventivo su atti, a ricusare il visto (delibera n. 3 del 1° aprile 2004) ad un decreto ministeriale che si limitava a ripartire le risorse fra le Autorità portuali, lasciando alle medesime l'individuazione degli interventi da realizzare.

Dai successivi provvedimenti emerge, tuttavia, che l'Amministrazione si è adeguata ai rilievi formulati in sede di controllo.

Ulteriore criticità riguarda l'assetto organizzativo, che appare oggettivamente complesso e produce ricorrenti difficoltà gestionali (conflitti frequenti tra i centri decisionali Ministero-Enti locali-Regioni; farraginosità dei Comitati portuali; ricorrente conflittualità fra i piani regolatori portuali e comunali, ecc.).

In ordine ai rilevati ritardi l'Amministrazione ha rappresentato alcune discrasie della struttura di missione che, in vario modo, hanno influito sull'efficienza del servizio, quali: l'unificazione organizzativa limitata agli uffici di livello dirigenziale generale; la mancata individuazione delle divisioni all'interno della Direzione generale competente; la incompleta unificazione del personale non dirigenziale; il conseguente assetto ancora provvisorio e disomogeneo, derivante dalla sommatoria degli uffici dirigenziali già operanti nei soppressi Ministeri dei lavori pubblici e dei trasporti e della navigazione; la complessità delle procedure (valutazione di impatto ambientale, progettazioni, varianti e piani regolatori portuali, vecchi anche di 30).

Pur prendendo atto delle disfunzioni indicate — che certamente hanno influito sul rendimento complessivo dell'azione amministrativa, non può essere valutata positivamente, in quanto nell'arco di un quinquennio è stato realizzato meno del 22 per cento degli investimenti autorizzati dallo Stato per la realizzazione delle infrastrutture necessarie all'avvio delle "autostrade del mare".

Più di recente, tuttavia, si riscontra una decisa accelerazione delle iniziative per la realizzazione dei progetti di trasporto via mare.

L'Amministrazione con decreto 3 giugno 2004 ha, infatti, approvato un ulteriore programma di interventi, con una percentuale non inferiore al 20 per cento dei finanziamenti finalizzata allo sviluppo delle "autostrade del mare", in ottemperanza al disposto della legge n. 413 del 1988. Con tale finanziamento, la somma complessiva stanziata dal legislatore sfiora i 3,5 miliardi di euro."

Sono state anche individuate le seguenti rotte più significative per le autostrade del mare: 1) Genova-Palermo; 2) Livorno-Palermo/Catania; 3) Napoli-Palermo; 4) Ravenna-Catania.

Ulteriori possibilità di finanziamento per le autostrade del mare verranno anche dalla Comunità europea per le tratte internazionali: tali aiuti costituiscono per l'Italia una occasione da non perdere, giacché la tempistica prevista (completamento entro il 2010) per l'utilizzazione delle risorse dovrà essere assolutamente rispettata, pena la perdita dei fondi comunitari.

Nel 2004 si è provveduto all'erogazione di euro 1.505.461,17 a favore delle autorità portuali di Napoli, Salerno e Taranto, portando ad euro 18.365.804,75 le somme trasferite a favore dei beneficiari.

Inoltre, la legge n. 358 del 1° dicembre 2003 ha assegnato, per interventi nel porto di Palermo, ulteriori 7.282.000,00 euro. Nel 2004, l'Amministrazione ha provveduto alla stipula di un'apposita convenzione con l'autorità portuale, ente attuatore delle opere infrastrutturali, ed è stato assunto il relativo impegno di spesa. L'erogazione delle risorse avverrà a partire dall'approvazione del quadro economico definitivo conseguente all'aggiudicazione della relativa gara d'appalto.

*Programma: Attività di monitoraggio delle opere pubbliche finanziate.*

All'attività di finanziamento delle opere è connessa quella del monitoraggio e controllo sull'utilizzo delle risorse assegnate. Nel 2004, l'Amministrazione ha provveduto all'aggiornamento costante del programma di monitoraggio delle opere infrastrutturali realizzate nei porti con le risorse ex leggi n. 341 del 1995, n. 641 del 1996, n. 135 del 1997, n. 208 del 1998, n. 413 del 1998 (art. 9) e n. 388 del 2000 (art. 145), per corrispondere con puntualità alle richieste dei vari organismi preposti al controllo ed alla vigilanza in materia di lavori pubblici. Analoga attività è in corso in relazione all'utilizzo delle risorse derivanti dai mutui contratti nel 2002 a carico del primo rifinanziamento della legge n. 413 del 1998.

*Programma: Infrastrutture aeroportuali.*

L'attività di monitoraggio sullo stato di attuazione degli interventi finanziati dallo Stato (DM n. 68T del 25 maggio 1999) si è svolta secondo i seguenti criteri:

- verifica dei dati relativi all'utilizzo, da parte dell'ENAC, delle somme stanziare dal decreto in argomento per la realizzazione degli interventi previsti nelle convenzioni tra lo stesso ENAC e le società di gestione;
- verifica sul rispetto della tempistica per la realizzazione delle stesse opere, proposte relative al riutilizzo delle somme derivanti da economie o decadenze.

In sede di monitoraggio, l'Amministrazione ha constatato che gli interventi finanziati con l'articolo 17 della legge n. 135 del 1997 ricadono principalmente nelle tipologie relative alla manutenzione straordinaria, alla realizzazione di nuove opere ed all'ampliamento e miglioramento di quelle già esistenti. Attraverso il confronto tra gli importi necessari per la realizzazione di detti interventi e quelli relativi alle somme percepite dalle varie società di gestione, sono state effettuate verifiche in merito alla correttezza dell'utilizzo dei fondi finanziati con il predetto articolo.

**Macromissione 2: assetto e sviluppo del territorio, politiche urbane ed edilizia.**

Nell'ambito della macromissione "Assetto e sviluppo del territorio, politiche urbane ed edilizia" si segnala l'attuazione dei programmi *URBAN* e dei *Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST)*.

*Programma: URBAN II.*

Nel 2004, si è registrato il regolare avanzamento dei programmi di iniziativa comunitaria URBAN II 2000-2006 – destinati allo sviluppo e al recupero urbano dei Comuni di Torino, Milano, Genova, Carrara, Pescara, Caserta, Mola di Bari, Taranto, Crotone e Misterbianco – che prevedono la realizzazione di interventi per complessivi 265 milioni, di cui 120 finanziati con fondi FESR ed il rimanente con risorse nazionali. Tutte le amministrazioni comunali hanno raggiunto l'obiettivo di spesa prefissato dalla regola N+2, evitando così il disimpegno automatico. Complessivamente, a fine 2004, l'insieme dei dieci programmi ha superato il livello del 36 per cento della spesa totale.

*Programma URBAN Italia.*

La principale finalità del programma URBAN ITALIA è quello di assicurare continuità, a livello nazionale, ai programmi URBAN comunitari, ritenuti un modello di programmazione integrata di successo, individuando strategie innovative per la rivitalizzazione sostenibile di città di piccole e medie dimensioni o di aree urbane degradate all'interno di grandi città. A tal fine, sono stati concessi contributi ai primi venti programmi non ammessi al finanziamento comunitario nella graduatoria del programma URBAN II con le risorse messe a disposizione dalla legge n. 388 del 2000.

Nel 2004 sono stati sottoscritti 20 accordi di programma, su 20 previsti, tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed i comuni interessati. Questi ultimi, poi, hanno avviato buona parte delle azioni previste ed hanno effettuato la prima rendicontazione della spesa al 30 dicembre 2004.

Nel complesso, l'insieme dei 20 programmi ha previsto il finanziamento dello Stato pari a 5,16 milioni per ogni comune, per un totale di 103,2 milioni.

*Programma: Società di trasformazione urbana.*

L'articolo 7, comma 1, della legge 8 febbraio 2001, n. 21, al fine di promuovere la costituzione – da parte dei comuni e delle città metropolitane – delle società di trasformazione urbana di cui all'articolo 120 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ha disposto il finanziamento, da parte del Ministero, degli studi di fattibilità, delle indagini conoscitive necessarie all'approfondimento della realizzabilità economica, amministrativa, finanziaria e tecnica delle ipotesi di trasformazione deliberate dal consiglio comunale, nonché degli oneri occorrenti alla progettazione urbanistica. Ai sensi della medesima disposizione di legge, è stata autorizzata la spesa di lire 13,2 miliardi per l'anno 2000, di lire 15,2 miliardi per l'anno 2001 e di lire 13,2 miliardi per l'anno 2002.

Sulla base delle graduatorie delle domande presentate dai comuni e dalle città metropolitane nell'ambito delle due distinte selezioni previste dal decreto del Ministro dei lavori pubblici del 6 giugno 2001 e dall'allegato bando di gara, successivamente modificato con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 3 aprile 2002, nel 2004 sono state stipulate le relative convenzioni per la regolamentazione dei rapporti tra le parti e la determinazione delle modalità di erogazione dei finanziamenti.

*Programma: Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST).*

Obiettivi generali dei PRUSST sono la realizzazione, l'adeguamento ed il completamento di attrezzature sia a rete che puntuali di livello territoriale e urbano in grado di promuovere e di orientare occasioni di sviluppo sostenibile sotto il profilo economico, ambientale e sociale, avuto riguardo ai valori di tutela ambientale, alla valorizzazione del patrimonio storico, artistico e architettonico.

L'Amministrazione ha dichiarato che nel 2004 sono stati approvati 78 programmi, con il relativo finanziamento delle attività di assistenza tecnica ai soggetti promotori, delle progettazioni e realizzazioni delle opere previste, per un ammontare di contributi erogati pari ad euro 339.593.489,13.

*Programma: Sostegno agli interventi contro l'abusivismo edilizio.*

In tale settore, nel periodo di riferimento (1° gennaio–10 agosto 2004)<sup>8</sup> sono state svolte l'attività relative all'istruttoria sui ricorsi straordinari al Capo dello Stato in materia di abusi edilizi e quelle residuali dei condoni edilizi del 1985 e del 1994.

Si segnala la realizzazione di un sistema centralizzato per la raccolta delle informazioni tramite internet, per la costituzione di un archivio informatizzato da utilizzare da parte dei comuni e di altri soggetti istituzionali interessati.

Tale sistema è stato adottato con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'interno, ai sensi dell'art. 32, comma 13 del D.L. 30 settembre 2003, n. 269 convertito con legge 24 novembre 2003, n. 326, ed è stato istituito nelle more della costituzione dell'Osservatorio nazionale dell'abusivismo edilizio previsto dal medesimo articolo (al quale faranno capo le attività di monitoraggio e di raccolta delle informazioni relative al fenomeno dell'abusivismo edilizio).

*Programma: Interventi nel settore dei lavori pubblici.*

Nel corso del 2004 si è dato luogo ad un programma di spesa in seguito alla stipula di una convenzione, sottoscritta il 30 giugno 2004 e con scadenza il 31 dicembre 2005, tra il Ministero ed ITACA (Associazione nazionale per l'innovazione e la trasparenza degli appalti e per la compatibilità ambientale), allo scopo di assicurare la continuità dell'erogazione e della gestione, in via unificata, dei servizi in rete [www.serviziobandi.lpp.it](http://www.serviziobandi.lpp.it) e [www.legge109-94.it](http://www.legge109-94.it).

Il primo dei siti citati riguarda la pubblicazione dei bandi, degli esiti di gara, degli avvisi di *project financing*, nonché delle programmazioni triennali e degli elenchi annuali dei lavori pubblici. Il secondo fornisce un servizio di informazione e di supporto tecnico giuridico alle amministrazioni pubbliche sulle modalità di applicazione della disciplina in materia di appalti pubblici, ai fini di una corretta attuazione della normativa.

Gli oneri derivanti dalla convenzione sono a carico del cap. 1627 del Ministero, al quale, per l'esercizio finanziario 2004, è stato assegnato uno stanziamento pari a 70.000,00 euro. Sul medesimo capitolo di spesa, sono stati liquidati, in favore dell'associazione ITACA, nel corso del 2004 la quota di euro 35.000,00 a titolo di acconto sulle competenze ad essa spettanti.

**Macromissione 3: servizi di trasporto e sicurezza.**

L'Amministrazione ha provveduto a dare attuazione all'articolo 116, comma 1-bis, e 116-bis, del Codice della strada, in particolare per ciò che riguarda il certificato di idoneità alla guida dei ciclomotori, essendosi reso necessario abilitare *ad hoc* parte del personale. Inoltre, intensa è risultata l'attività di organizzazione delle sedute d'esame, svolte presso gli istituti scolastici, nonché di quelle svolte direttamente presso le sedi periferiche dell'Amministrazione. Detta attività ha prodotto i seguenti risultati (alla data del 24 dicembre 2004): esami svolti 846.052; candidati respinti 225.999; candidati assenti 41.402; candidati abilitati 578.651.

Da segnalare, poi, sono i dati relativi all'applicazione della c.d. "patente a punti" che di seguito si riportano.

Il 1° luglio 2004 è iniziato il secondo anno di applicazione delle modifiche al Codice della strada.

Relativamente a tutto il 2004, sono disponibili i dati relativi all'ambito extraurbano rilevati dalla Polizia Stradale e dall'Arma dei Carabinieri.

Detti dati e confronti sono riportati nelle tabelle che seguono.

---

<sup>8</sup> L'attività relativa al sostegno agli interventi contro l'abusivismo edilizio è stata svolta dal Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio sino all'11 agosto 2004, data di entrata in vigore del D.P.R. 184/2004, con il quale è stato operato il trasferimento delle relative competenze al Dipartimento per le infrastrutture stradali, l'edilizia e la regolazione dei lavori pubblici.

<i>Valutazione II° semestre 2003 vs I° semestre 2004</i>	<i>I° semestre 2004</i>	<i>II° semestre 2003</i>	<i>Differenza</i>	<i>Diff. %</i>
<b>Totale incidenti</b>	78.450	83.246	-4.796	-5,8
<b>Morti</b>	1.722	1.990	-268	-13,5
<b>Feriti</b>	54.450	57.778	-3.328	-5,8

Nei sei mesi che vanno dal 1° gennaio al 30 giugno 2004, con riferimento al precedente semestre del 2003 (cioè con norme già in vigore), i dati evidenziano una riduzione degli incidenti del 5,8 per cento, del 13,5 per cento dei decessi e del 5,8 per cento di feriti.

Ciò significa in termini numerici una riduzione di 4.796 incidenti, 268 morti e 3.328 feriti.

<i>Valutazione II° semestre 2003 vs II° semestre 2004</i>	<i>II° semestre 2004</i>	<i>II° semestre 2003</i>	<i>Differenza</i>	<i>Diff. %</i>
<b>Totale incidenti</b>	79.770	83.246	-3.476	-4,2
<b>Morti</b>	2.013	1.990	23	1,2
<b>Feriti</b>	57.714	57.778	-64	-0,1

Nei sei mesi che vanno dal 1° luglio al 31 dicembre 2004, con riferimento all'analogo semestre del 2003 (sempre con norme già in vigore), i dati evidenziano una riduzione degli incidenti del 4,2 per cento, dello 0,1 per cento dei feriti, con un lieve aumento dell' 1,2 per cento dei decessi.

Ciò significa in termini numerici una riduzione di 3.476 incidenti e 64 feriti con un incremento di 23 decessi.

Si rileva pertanto la sostanziale tenuta degli effetti conseguenti agli ultimi interventi normativi varati.

Al fine di una valutazione del positivo apporto alla sicurezza stradale derivante dall'applicazione delle normative in parola, l'Amministrazione ha inoltre, effettuato la verifica degli effetti conseguiti nel primo anno di applicazione.

L'entrata in vigore delle ultime modifiche al Codice della strada ha consentito nel primo anno di applicazione, cioè dal 1° luglio 2003 al 30 giugno 2004, di registrare rispetto all'analogo periodo precedente – e cioè in assenza delle norme – una diminuzione del 14,5 per cento del totale degli incidenti, del 18,8 per cento delle persone decedute e del 17,9 per cento delle persone ferite.

E' da rilevare che i dati riportati in tabella si riferiscono ai sinistri rilevati dalla Polizia Stradale e dall'Arma dei Carabinieri, e cioè relativi all'ambito extraurbano.

In particolare in detto periodo si è avuta una riduzione di 27.485 incidenti, di 857 morti e di 24.505 persone ferite.

**Sinistri stradali rilevati dalla Polizia Stradale ed Arma dei Carabinieri (Ambito Extraurbano)****PRIMO ANNO DI APPLICAZIONE DELLE ULTIME NORME DI MODIFICA AL CODICE DELLA STRADA**

<i>Valutazione a 1 anno</i>	<i>1° luglio 2003 - 30 giugno 2004</i>	<i>1° luglio 2002 - 30 giugno 2003</i>	<i>Differenza</i>	<i>Diff. %</i>
<b>Totale incidenti</b>	161.696	189.181	-27.485	-14,5
<b>Morti</b>	3.712	4.569	-857	-18,8
<b>Feriti</b>	112.228	136.733	-24.505	-17,9

Da quanto risulta dai dati sopra esposti, si può affermare che l'applicazione degli interventi normativi in oggetto ha prodotto risultati positivi.

Degna di nota è anche l'attività svolta per l'attuazione dell'art. 126-*bis* del codice della strada, sempre concernente la cosiddetta "patente a punti": in tale ambito, è stato elaborato un apposito programma per il monitoraggio di tale istituto, i cui esiti, al 20 dicembre 2004, possono così riassumersi: infrazioni 2.415.052 che hanno comportato la sottrazione di 8.911.101 punti; 112.331 punti sono stati recuperati a mezzo della frequenza degli appositi corsi da parte di 17.865 conducenti; 8.155 sono stati, invece, i conducenti che hanno ricevuto la comunicazione di perdita totale del punteggio.

Al riguardo, si attendono misure di adeguamento della normativa in parola ai principi posti dalla Corte Costituzionale (Sentenza n. 27 del 2005) in caso di mancata identificazione del trasgressore.

*Programma: Vigilanza sulle autorità portuali (articolo 12 della legge n. 84 del 1994).*

Nello scorso anno sono stati esaminati, per l'approvazione di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, i conti consuntivi 2003, le variazioni ai bilanci preventivi 2004 ed i preventivi 2005 delle autorità portuali, anche alla luce delle disposizioni dettate dalla legge finanziaria 2005 e dalle circolari emanate dalla Ragioneria generale dello Stato.

Inoltre, sono state esaminate, per l'approvazione, le delibere riguardanti le piante organiche delle autorità, che hanno rideterminato la propria dotazione di personale per far fronte a nuovi compiti ed esigenze, soprattutto in materia di sicurezza.

Infine, l'Amministrazione ha preso in esame i risultati delle verifiche amministrativo-contabili effettuate dal Ministero dell'economia e delle finanze e le determinazioni della Corte dei conti, nella sede del controllo enti, relative all'attività svolta da talune autorità portuali ed ha provveduto ad acquisire direttamente dalle stesse gli eventuali chiarimenti ritenuti utili. Ove è stato necessario, ha provveduto a invitare gli enti vigilati ad apportare gli opportuni interventi correttivi seguendone l'effettiva realizzazione.

*Programma: Interventi per la navigazione lacuale<sup>9</sup>.*

<sup>9</sup> Si segnala che la Corte dei conti – Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato – ha riferito in materia con delibere n. 11/2004/G e 18/2004/G. Con quest'ultima la Corte ha affermato che "L'esercizio della navigazione sui laghi e nelle vie d'acqua interne nonché gli interventi per l'acquisizione di naviglio e per l'esecuzione delle opere, fra cui, in primis, quelle dirette alla realizzazione del sistema idrovioario padano-veneto, sono oggetto di sostanziosi contributi dello Stato, giustificati dall'importanza attribuita allo sviluppo delle rete idrica di trasporto, quale valida alternativa a quella stradale, congestionata e inquinante.

Sia la gestione della navigazione sui laghi Maggiore, di Garda e di Como, sia quella diretta alla realizzazione del sistema idrovioario padano-veneto sono interessate dal processo di regionalizzazione avviato dalla legge-delega 15 marzo 1997, n. 59 e che ha trovato attuazione, rispettivamente, con i d.lgs. 19 novembre 1997, n. 42 (art. 11) e 31 marzo 1998, n. 112 (art. 105).

Con riferimento alla gestione governativa del servizio di trasporto pubblico sui laghi Maggiore, Garda e Como (legge n. 614 del 1957); nel 2004 l'Amministrazione ha provveduto all'approvazione del bilancio preventivo 2004 e di quello consuntivo 2003 e ha emanato i decreti per il pagamento del primo acconto di sovvenzione 2004, della 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> rata di sovvenzione, delle varianti ed aggiunte relative alla M/n "Orione", per il pagamento della seconda rata e delle varianti e aggiunte concernenti la M/n "San Vigilio".

Lo stanziamento, per l'anno 2004, sul capitolo 2077 ammontante a 26.597.530, è stato integralmente impegnato e pagato.

Per gli interventi relativi al lago Trasimeno (cap. 7911), l'Amministrazione ha provveduto al pagamento dell'ottava rata alla Cassa Depositi e Prestiti. Lo stanziamento sul capitolo 7911 ammonta, per l'anno 2004, a 1.291.142 Euro, di cui sono stati pagati 774.685,00.

*Programma: Imprese navalmeccaniche e amatoriali.*

Con DM del 2 febbraio 2004 ha avuto esecuzione in Italia il Regolamento (CE) n. 1177/2002 relativo ad un Meccanismo Temporaneo Difensivo contro il *dumping* coreano (c.d. T.D.M.) che prevede la possibilità, per gli stati membri, di concedere, per ordinativi fino al 31 marzo 2005 (termine prorogato), un contributo del 6 per cento sul valore della commessa ai cantieri nazionali che dimostrino di essere in gara con un cantiere sudcoreano per l'aggiudicazione dell'ordinativo.

Per quanto concerne l'assunzione di impegni definitivi nel corso dell'anno l'Amministrazione ha emesso decreti di impegno definitivo per un ammontare complessivo annuale di 8.934.575,72, come di seguito ripartiti:

Capitolo	n. Impegni	Importo (Euro)
7807	8	7.570.838,18*
7808	//	//
7812	1	300.000,00 **
1974	2	1.032.554,92 ***
7821	1	30.817,54

\* di cui n. 3 impegni relativi a concessioni 2004 e n. 5 a concessioni 2003

\*\*fondi diretti, di cui alla legge n. 166 del 2002

\*\*\*Si tratta di fondi stanziati dalla legge n. 448 del 2001, come modificata dalla legge n. 289 del 2002, per un importo complessivo di 5.164.600, di cui il 20 per cento, pari a 1.032.920,00, è stato concesso a favore di INSEAN e CETENA per la realizzazione di programmi di ricerca.

Tale riforma normativa, tuttavia, quanto alla navigazione sui laghi non ha ancora ricevuto concreta attuazione a causa del contrasto insorto fra il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e le Regioni interessate circa il quantum e le modalità dei finanziamenti statali da erogare per la copertura del deficit di esercizio. In conseguenza di tale situazione di stallo (che tuttora perdura), il servizio di navigazione sui laghi Maggiore, di Garda e di Como continua ad essere svolto dall'apposita Gestione governativa.

Per quanto riguarda la realizzazione del sistema idroviario padano-veneto, la gestione degli interventi, invece, svolta dalle regioni interessate, ma, al riguardo, si rileva una dilatazione dei tempi di attuazione dei programmi, in rapporto agli oltre 11 anni trascorsi dai primi consistenti finanziamenti statali, effettuati negli anni 1992 e 1993.

In ordine ai finanziamenti, di minore entità, erogati per interventi di miglioramento tecnico- ambientale dei servizi di trasporto pubblico sui laghi d'Iseo e Trasimeno, gestiti, rispettivamente, dalla regione Lombardia e dalla provincia di Perugia, si rileva un'assenza di informazioni da parte della competente Amministrazione statale circa l'impiego delle risorse provenienti dai mutui contratti, con oneri a carico dello Stato, dagli enti attuatori, per cui non si conosce lo stato di attuazione degli interventi programmati.

In presenza delle rilevate situazioni di stallo, di lentezza dell'attività realizzativa e di mancanza di informazioni, viene in evidenza il ruolo della funzione di vigilanza assegnata alle Amministrazioni statali erogatrici dei finanziamenti, la quale non può, ad avviso della Corte, esaurirsi in un mero esercizio formale – come avvenuto nei casi di specie – ma va accompagnata e seguita da congrue e incisive attività di impulso e di sollecitazione, in mancanza delle quali la funzione stessa perderebbe ogni significato.

L'indagine ha constatato che, all'ottobre 2003, delle iniziative programmate poche risultavano realizzate, altre erano in fase di avvio, altre soggette a rimodulazione o addirittura cancellate."



Per quanto attiene ai pagamenti, tramite ruoli di spesa fissa, sui seguenti capitoli sono state erogati i seguenti importi:

Capitolo	Descrizione	Importo totale
7806	Contributi cantieristica – legge n. 111 del 1985	5.461.721,73
7807	Contributi cantieristica – legge n.132 del 1994	381.558.028,76
7808	Contributi investimenti cantiere – legge n. 234 del 1989	7.557.087,48
7809	Contributi demolizione – legge n. 234 del 1989	81.802,64
7812	Contributi per la ricerca	18.207.412,55
7814	Concorso alla copertura costi sociali Fincantieri	12.815.541,21
7816	Anticipazione rate di contributo di credito navale	29.811.719,10
7820	Contributi rideterminazione contributi in valuta U.E.	847.832,88
7821	Contributi demolizione – legge n. 51 del 2001	10.792.298,03

Nel corso del 2004 l'Amministrazione ha provveduto, altresì, al pagamento delle rate dei contributi già concessi ai sensi delle leggi nn. 361 del 1982, 234 del 1989, 132 del 1994 e 88 del 2001, per un totale di 415 autorizzazioni di pagamento, pari a euro 24.657,34, sul capitolo 2053 (*“Contributi sugli interessi a favore delle imprese armatoriali per i lavori di costruzione, trasformazione, modificazione e grande riparazione navale”*), 346 autorizzazioni, pari ad 80.091.304,03 euro, sul capitolo 2054 (*“Contributi a favore delle imprese armatoriali per la riduzione degli oneri finanziari relativi a lavori di costruzione, trasformazione, modificazione e grande riparazione navale”*) e 67 autorizzazioni, pari ad 37.147.906,37 euro, sul capitolo 2057 (*“Contributo alle imprese armatoriali per l'abbattimento degli oneri finanziari relativi ad investimenti navali”*).

Infine, nel quadro degli interventi di cui al DM 17 aprile 2003 a favore dell'incentivazione ed il sostegno per l'alta formazione professionale, nonché progetti di studio e ricerca per la promozione dei trasporti marittimi sicuri, è stata concessa al CETENA – Centro per gli studi di tecnica navale S.p.A. con sede in Genova ed all'INSEAN – Istituto nazionale per studi ed esperienze di architettura navale, l'annualità 2004 del beneficio spettante a valere sulla disponibilità iscritta per il predetto anno sul capitolo 1974 dello stato di previsione del Ministero, nella misura complessiva di 1.458.631,52 euro.

Va, poi, segnalata nell'ambito della gestione delle aree demaniali per strutture da dedicare alla nautica, un'importante decisione della Sezione del controllo preventivo di legittimità sugli atti delle amministrazioni dello Stato<sup>10</sup>, che ha stabilito il principio che le concessioni di aree demaniali debbono essere affidate con pubblica gara anche se si è in presenza di un'unica offerta. Con la concessione, infatti, si consente a soggetti operanti sul mercato una possibilità di lucro; ne consegue, quindi, la necessità di imporre una procedura competitiva ispirata ai principi di trasparenza e di non discriminazione.

#### *Programma: Gestioni aeroportuali.*

L'ENAC, con deliberazione del consiglio di amministrazione 9 del 2004, ha approvato le “linee guida” per l'affidamento delle gestioni totali aeroportuali. Lo stesso ente ha fatto sottoscrivere alla soc. SAB, attuale gestore dell'aeroporto di Bologna, e alla soc. GEASAR, attuale gestore dell'aeroporto di Olbia-Costa Smeralda, l'adeguamento delle rispettive convenzioni per la gestione totale, di durata quarantennale, nonché i relativi contratti di programma, ai sensi della legge n. 265 del 2004. I contratti di programma, sottoscritti dalle parti, sono stati approvati con delibera del CIPE del 20 dicembre 2004.

<sup>10</sup> Delibera 5/2005/P della Sezione del controllo preventivo di legittimità sugli atti delle amministrazioni dello Stato che ha ricusato il visto ad un provvedimento del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che aveva disposto l'affidamento senza gara della concessione di un'area demaniale.

*Programma: Contratti di programma e contratti di servizio con l'ENAV S.p.A.*

Contratti di programma. Nel 2004 è stato definito lo schema del contratto di programma per il periodo 2004/2006, i cui aspetti innovativi possono così sintetizzarsi:

- introduzione della contabilità analitica e separata e della relativa certificazione (art. 5);
- fissazione di obiettivi di qualità e sicurezza (artt. 10 e 11);
- adozione, in luogo dell'attuale meccanismo contabile di mero recupero dei costi a pie' di lista (*cost recovery*), di un metodo di contenimento dei costi (il cosiddetto *cost cap*), (art. 12);
- obblighi informativi sull'attività della società (art. 13);
- sistema di monitoraggio e di consultazione (art. 18).

Contratto di servizio. Nel 2004 è stato definito lo schema dello stipulando contratto di servizio con l'ENAV S.p.A., i cui aspetti innovativi possono così sintetizzarsi:

- previsione di un'ipotesi di spesa a carico dello Stato, relativamente alle fattispecie dei voli fiscalmente esenti o agevolati nel triennio 2004-2006;
- introduzione di un sistema sanzionatorio, in caso di mancata adozione della contabilità analitica separata e certificata (art. 5, all. d).

*Programma: Tariffe, tasse e diritti aeroportuali.*

Nel 2004, sono state effettuate valutazioni delle istruttorie trasmesse dall'ENAC inerenti le tariffe, le tasse e i diritti aeroportuali ed è stata offerta collaborazione alla predisposizione dei relativi provvedimenti amministrativi.

Inoltre, è stato predisposto lo schema di decreto per l'approvazione dei coefficienti unitari di tariffazione (CUT) relativi agli anni 2003 e 2004.

*Programma: Security.*

In sede comunitaria nel corso dell'anno 2004 sono stati affrontati e discussi, anche con il contributo da parte dei rappresentanti italiani, taluni aspetti legati alla sicurezza aerea, con particolare attenzione a quelli che riguardano:

- il programma di sicurezza delle compagnie aeree;
- le parti critiche della sicurezza nelle aree aeroportuali;
- il controllo dei passeggeri e dei bagagli a mano e da stiva in transito negli aeroporti all'interno della U.E.;
- la sicurezza nel cargo aereo;
- la sicurezza degli aerei negli aeroporti dei Paesi terzi<sup>11</sup>.

Inoltre ai sensi dei Reg. CE 2320/2002 e 1217/2003, in materia di sicurezza dell'aviazione civile, è stato adottato il Programma Nazionale di Sicurezza (PNS), è stato individuato il Ministero come Autorità competente per la Sicurezza dell'Aviazione Civile, che attualmente svolge le funzioni di coordinamento e di vigilanza sull'attività dell'ENAC, ed è stato approvato il programma nazionale per i controlli di qualità attualmente vigente per l'anno 2004.

<sup>11</sup>Oltre al regolamento CE 2320/2002, che istituisce le norme comuni per la sicurezza dell'aviazione civile, sono in vigore il regolamento 1217/2003, "recante specifiche comuni per i programmi nazionali per il controllo di qualità della sicurezza dell'aviazione civile", il regolamento 1486/2003, che riguarda le ispezioni comunitarie nel campo della *security* e il regolamento CE 1138/2004, che ha emanato criteri comuni per definire la consistenza minima delle aree critiche negli aeroporti.

*Programma: Prosecuzione dei programmi di potenziamento dei servizi di trasporto rapido di massa finanziati dalla legge 24.12.92, n. 211.*

Capitolo 8163 – Concorso dello Stato alla spesa per la realizzazione di sistemi di trasporto rapido di massa a guida vincolata e di tranvie veloci nelle aree urbane. Importo complessivo dei titoli pagati nel corso del 2004: 116.296.653.549,17 euro.

Capitolo 8165 – Contributi per capitale ed interessi derivanti dall'ammortamento dei mutui garantiti dallo Stato contratti per la realizzazione di sistemi ferroviari passanti, di collegamenti ferroviari con aree aeroportuali, espositive ed universitarie, di sistemi di trasporto rapido di massa di programmi urbani integrati. Importo complessivo dei titoli pagati nel corso del 2004: 169.446.231,94 euro.

*Programma: Prosecuzione e completamento dei programmi di ammodernamento e potenziamento delle ferrovie in concessione e in gestione statale, ai fini del risanamento tecnico-economico per il passaggio delle medesime alle regioni ex d.lgs. n. 422 del 1997.*

Capitolo 8095 – Concessione di contributi per capitali ed interessi derivanti dall'ammortamento di mutui garantiti dallo Stato che le ferrovie in regime di concessione e in gestione commissariale governativa possono contrarre per la realizzazione degli investimenti. Importo complessivo dei titoli pagati nel corso dell'anno 2004: 307.055.653,72 euro.

*Programma: Finanziamenti nel settore del trasporto merci su strada e intermodale e del trasporto pubblico locale su gomma.*

*Trasporto merci su strada e trasporto intermodale:*

Cap. 8178 – Fondo per la ristrutturazione dell'autotrasporto e lo sviluppo dell'intermodalità e del trasporto combinato – legge 23/12/1997, n. 454 recante "Interventi per la ristrutturazione dell'autotrasporto e lo sviluppo dell'intermodalità". Ai sensi di tale provvedimento legislativo e in aderenza alla convenzione stipulata in data 18/12/1998 tra l'Amministrazione e i soggetti gestori individuati dall'articolo 10 della legge medesima, il Ministero ha provveduto ad effettuare il pagamento delle rate di ammortamento dei mutui, dei compensi e delle commissioni dovuti a vario titolo agli stessi gestori per un importo complessivo di 21.065.873,37 euro.

*Trasporto pubblico locale su gomma:*

Cap. 8151 – Contributi per l'acquisto e la sostituzione di autobus, nonché per l'acquisto di altri mezzi di trasporto pubblico di persone (legge n. 194 del 1998, art.2, comma 5; legge n. 472 del 1999, art.14, comma 1; legge n. 488 del 1999 (legge finanziaria 2000), art.54, comma 1; legge n. 388 del 2000 (legge finanziaria 2001), art. 144; legge n. 166 del 2002 (collegato alla finanziaria 2002), art.13, comma 2. L'Amministrazione ha provveduto al pagamento della quote annuali relative ai contributi accordati alle regioni e alle province autonome con le leggi suindicate per un importo complessivo di 278.916.951,38 euro.

Capp. 2424 e 2426 – Concorso dello Stato alla copertura dei disavanzi di esercizio delle aziende esercenti servizi di trasporto pubblico locale (d.lgs. n. 98 del 1995, convertito in legge n. 204 del 1995 art. 1, commi 1, 4 e 15; legge n. 194 del 1998, art.12, comma 1; legge n. 472 del 1999 art.12, comma 1). L'Amministrazione ha provveduto al pagamento della quote annuali relative ai contributi accordati alle regioni e alle province autonome con le leggi suindicate per un importo complessivo di 562.676.304,34 euro.

Cap. 2460 - La legge 7 dicembre 1999, n. 472, prevede all'articolo 9, commi 1 e 2, che le aliquote contributive per i dipendenti delle aziende esercenti pubblici esercizi di trasporto vengano ridotte mediante l'allineamento a quelle medie dei dipendenti del settore industriale. In base alla medesima norma l'importo delle complessive minori entrate è corrisposto all'INPS dal Ministero mediante un piano di rientro commisurato ad un limite di impegno quindicennale di

lire 10 miliardi, a decorrere dall'anno 2001 e fino al 2015. Si è provveduto ad emanare l'atto di pagamento della quota 2004 per un ammontare pari ad euro 4.977.267,28. Al riguardo non si può non rilevare che l'adozione di limiti di impegno pluriennali per spese di natura corrente non appare conforme ai principi di sana gestione delle risorse finanziarie pubbliche.

*Programma: Campagne formative per l'attuazione del codice della strada.*

Nel 2004 sono state ripartite le somme stanziare per le attività inerenti la circolazione e la sicurezza stradale, sia per il capitolo 1248 "Studi, indagini, sperimenti e diffusione della normativa per il miglioramento del traffico stradale, per la propaganda e prevenzione degli incidenti stradali, attuata anche attraverso il centro di coordinamento per la sicurezza stradale mezzi necessari per l'espletamento dei servizi di prevenzione, spese per il funzionamento del CCISS – centro di coordinamento per la sicurezza stradale" sia per il capitolo 7160 "Spese per gli interventi di sicurezza stradale ivi compresi quelli per l'educazione stradale e per la redazione dei piani urbani di traffico, spese per le attività inerenti alla redazione ed attuazione del Piano nazionale della sicurezza stradale (PNSS)".

Le principali attività connesse ai suddetti programmi e alle relative ripartizioni di somme hanno riguardato:

a) l'attività di polizia stradale e di controllo della circolazione, soprattutto dei mezzi pesanti. A tale proposito è stato evidenziato che oltre il 50 per cento dei mezzi sottoposti a controllo risultano irregolari dal punto di vista amministrativo e non ordinariamente efficienti sul piano tecnico. Il personale impegnato nei controlli è stato istruito e dotato di personal computers portatili e di lampade di "Wood" atte a verificare l'autenticità dei documenti di viaggio;

b) la riorganizzazione del CISS, che ha il compito della raccolta e dell'elaborazione e selezione di informazioni sul traffico e la viabilità; della distribuzione delle notizie utili alla fluidità ed alla sicurezza della circolazione stradale; dell'elaborazione e realizzazione di campagne di sicurezza stradale;

c) il completamento della campagna di comunicazione istituzionale, già svolta nel 2003 e l'attività di educazione stradale.

*Programma: Interventi in materia di omologazione nazionale e comunitaria dei veicoli e loro dispositivi.*

L'attività di omologazione, nel corso dell'anno 2004, è stata sostanzialmente incentrata su due ambiti che hanno avuto per oggetto:

a) l'attività inerente all'omologazione dei veicoli;

b) l'attività normativa relativa al campo dei veicoli e del trasporto delle merci pericolose.

L'attività sub a) ha riguardato il rilascio di:

- omologazioni nazionali ed estensioni in numero di	200.000
- serie differenziate delle omologazioni nazionali in numero di	1.500.000
- omologazioni comunitarie in numero di	500
- omologazioni parziali CE ed ECE/ONU in numero di	5.200
- codici di immatricolazione in numero di	350.000

A tale attività si è aggiunta ovviamente l'ordinaria attività di vigilanza sull'operatività dei Centri Prova Autoveicoli.

**Macromissione 4: vigilanza costiera e polizia marittima.**

La realizzazione dei programmi ascrivibili alla macromissione in argomento rientra nell'attività del Corpo delle Capitanerie di Porto.

Tabella 1

## Programmi del Corpo e priorità politiche ministeriali di riferimento

	Descrizione	MISSIONE ISTITUZIONALE (FUNZIONI OBIETTIVO INTERESSATE)	AGGREGATO FUNZIONALE	PRIORITA' POLITICA DI RIFERIMENTO
PROGRAMMA 1	Garantire, nel trasporto marittimo, la sicurezza della navigazione, intesa anche come security.	4.5.2.4 (sicurezza della navigazione)	A Salvaguardia della vita umana in mare	9: SICUREZZA
PROGRAMMA 2	Assicurare efficienza e prontezza operativa nell'attività S. A. R. (ricerca e soccorso).	3.1.1.8 (salvaguardia della vita umana in mare)		
PROGRAMMA 3	Intensificare l'attività antimigratoria	3.1.1.7 (controllo del territorio)	B Polizia marittima	
PROGRAMMA 4	Garantire la vigilanza delle coste	1.3.4.6 (servizi per le amministrazioni pubbliche) 4.5.2.2 (navigazione marittima)		
PROGRAMMA 5	Espletare l'attività di tutela del mare e delle sue risorse	5.3.1.2 (inquinamento del mare) 5.4.1.3 (tutela aree naturali protette terrestri e marine) 4.2.3.3 (controllo della pesca) 8.2.1.3 (beni archeologici)		

Tabella 2

## Risorse assegnate nell'anno riconducibili ai programmi di cui alla Tab. 1

(in euro)

	Durata prevista	Stato di attuazione (al 31.12.04)	Altri C.d.R. coinvolti	Risorse assegnate (esclusi costi di personale)	Risorse assegnate (solo costi di personale)	Totale risorse assegnate
<b>PROGRAMMA 1</b>	annuale	parzialmente ultimato	Dipartimento per i trasporti terrestri e per i sistemi informativi e statistici	22.232.162	70.310.682	92.542.844
<b>PROGRAMMA 2</b>	annuale	ultimato		25.317.175	113.085.574	138.402.749
<b>PROGRAMMA 3</b>	annuale	ultimato		8.674.211	36.011.534	44.685.745
<b>PROGRAMMA 4</b>	annuale	ultimato		10.255.325	64.386.108	74.641.433
<b>PROGRAMMA 5</b>	annuale	ultimato		21.138.021	96.494.233	117.632.254

## 3.2 Problematiche connesse con l'attività contrattuale.

Per quanto concerne la verifica della validità del sistema degli acquisti centralizzati, in ottemperanza alle disposizioni dell'articolo 24 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003), il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha commissionato alla CONSIP l'acquisizione di gran parte delle risorse strumentali occorrenti per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali. Secondo l'Amministrazione, da tale sistema non si sarebbero tratti i benefici sperati, né sotto il profilo dell'efficienza né, tanto meno, sotto il profilo del risparmio della spesa. Sono stati riferiti, infatti, disservizi, riverberatisi, secondo l'Amministrazione, negativamente sui costi di gestione<sup>12</sup>.

Tali criticità hanno indotto l'Amministrazione, prima di procedere all'acquisto di altri beni, ad effettuare attente comparazioni – previste dall'articolo 3, comma 166, della legge 24

<sup>12</sup> Quali, a titolo esemplificativo, materiali non di buona qualità, ritardata consegna delle merci, come pure cattive o ritardate manutenzioni di apparecchiature prese a noleggio, il tutto a prezzi non sempre concorrenziali.

dicembre 2004, n. 350 (legge finanziaria 2004) – sulla base del rapporto prezzo-qualità, tra le offerte delle società aggiudicatrici della CONSIP e le offerte proposte da altre società commerciali operanti sul mercato.

Per contro, nel settore della gestione delle autovetture, il ricorso ai servizi esterni di noleggio attivati attraverso le convenzioni CONSIP sono risultati, ancora, economicamente più convenienti rispetto ai contratti di noleggio accessi direttamente dall'Amministrazione, consentendo un risparmio approssimativo di circa il 30 per cento. Tale valutazione favorevole è data anche dal fatto che i prezzi stabiliti nel lotto CONSIP, in esaurimento, non hanno risentito dell'incremento dovuto all'inflazione.

Inoltre, l'Amministrazione si avvale del servizio di *global service*, di durata quadriennale, offerto nell'ambito delle convenzioni-quadro CONSIP, cui ha aderito fin dal 1° gennaio 2003. Tale servizio ha per oggetto molteplici prestazioni, concernenti attività indispensabili alla operatività delle strutture, quali la pulizia delle sedi, la guardiania non armata, la manutenzione del fabbricato, la manutenzione degli impianti con relativi presidi, ove necessari.

Anche nell'ambito di tali attività sono stati riscontrati disservizi, a fronte di una spesa complessiva (che si traduce nel pagamento di un canone annuo) piuttosto alta rispetto agli attuali prezzi di mercato e che si sta rivelando non più commisurata alle risorse finanziarie inserite in bilancio tanto che l'Amministrazione ha ritenuto necessario, avvalendosi della facoltà prevista dall'articolo 3, comma 177, della citata legge n. 350 del 2003, recedere da taluni servizi del *global service* e rivolgersi ad altri fornitori, al fine di ottenere prezzi più convenienti.

#### **4. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie.**

##### **4.1 L'assetto organizzativo.**

4.1.1 Le caratteristiche dell'organizzazione risultanti dai decreti legislativi e dai regolamenti di organizzazione.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti esercita le funzioni e svolge i compiti di cui agli articoli 41 e 42 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, come modificato dall'articolo 2 del decreto legislativo 12 giugno 2003, n. 152. Le funzioni e i compiti in parola consistono nell'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio con riferimento alle reti infrastrutturali e al sistema delle città e delle aree metropolitane; nella progettazione e realizzazione di reti infrastrutturali e di opere di competenza statale; nelle politiche urbane e dell'edilizia abitativa; nella progettazione e realizzazione di opere marittime e di infrastrutture idrauliche; nelle politiche dei trasporti e della viabilità.

Nel corso del 2004 con l'approvazione del decreto del Presidente della Repubblica 2 luglio 2004, n. 184, recante il nuovo regolamento di organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, si è provveduto a dare un diverso assetto all'articolazione delle funzioni e dei compiti nell'ambito delle strutture ministeriali.

È stato, quindi, riconfigurato il disegno organizzativo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed è stato disciplinato, in particolare, l'ordinamento dei S.I.I.T., tra cui quello per il Lazio, l'Abruzzo e la Sardegna avente compiti di coordinamento di Uffici di livello dirigenziale generale, il cui direttore generale viene nominato con decreto del Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 19, comma 3 del d.lgs. 30 maggio 2001, n. 165.

La riorganizzazione della struttura ministeriale in parola ha comportato la revisione dei compiti istituzionali e ha reso necessario procedere *ex novo* alla nomina dei capi dei dipartimenti e dei direttori generali.

Per ciò che concerne il personale dirigenziale di prima fascia, ai sensi dell'art. 19, comma 3 del citato d.lgs. n. 165 del 2001, sono stati nominati i capi di quattro dipartimenti e il direttore generale del S.I.I.T. del Lazio, Abruzzo e Sardegna avente compiti di coordinamento dei

direttori generali preposti a tutti gli altri S.I.I.T.<sup>13</sup>. Ai sensi dell'art. 19, comma 4, inoltre, sono stati, nominati i direttori generali dell'Amministrazione centrale e periferica.

Per quanto riguarda i dirigenti di livello non generale, come esposto nella relazione per l'anno 2003, con decreto adottato dal Ministro il 19 dicembre 2003, sono stati stabiliti i criteri per l'affidamento, l'avvicendamento e la revoca degli incarichi, in attuazione dell'art. 13 del vigente CCNL per la dirigenza dell'area 1.

Ciò nonostante, anche per il 2004, così come avvenuto per gli anni 2002 e 2003, non è stato risolto il problema del loro collocamento, non essendo stati ancora adottati i provvedimenti di conferimento di incarico, né tanto meno stipulati i contratti che accedono agli stessi.

E' stato recentemente trasmesso alla Corte il decreto ministeriale comportante la nuova organizzazione degli uffici centrali e periferici del Ministero, atto propedeutico ed indispensabile per l'attivazione delle procedure per l'attribuzione degli incarichi di cui sopra. Non si può non rilevare che il ritardo nell'adozione del provvedimento in parola determina conseguenze negative nell'ambito della gestione amministrativa.

È proseguita, invece, l'attività di adeguamento alla nuova disciplina: infatti, con decreto del Ministro in data 18 ottobre 2004 è stato costituito presso ciascun settore infrastrutture dei S.I.I.T., un Comitato tecnico amministrativo con il compito di esprimere pareri tecnici sulla progettazione, sulle vertenze, sulle proposte di risoluzione di contratti, nonché su ogni altro affare per il quale il direttore del S.I.I.T. ritenga opportuno richiedere il parere del comitato.

È stata altresì dettata la disciplina del funzionamento dell'organo in questione e sono state individuati i componenti designati in rappresentanza di diversi organismi.

Degna di nota è l'istituzione dell'Organismo di Regolazione del mercato, nel settore del trasporto ferroviario. Ciò costituisce uno degli adempimenti obbligatori essenziali previsti dalla normativa comunitaria di settore, contenuta nel cosiddetto "pacchetto infrastrutture" (direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE).

Con tale pacchetto il legislatore comunitario ha, di fatto, definito con maggior dettaglio principi e linee guida per la liberalizzazione, nell'ambito di un filone normativo avviato nel 1991, con la direttiva 91/440/CEE, e proseguito poi nel 1995, con le direttive 95/18/CE e 95/19/CE.

I legislatori nazionali, nel recepire le suddette norme comunitarie del 1991 e del 1995 (recepimento effettuato, in Italia, rispettivamente con DPR 8 luglio 1998, n. 277 e con DPR 16 marzo 1999, n. 146), hanno posto le basi per un primo stadio evolutivo del processo di liberalizzazione, e ciò – nel caso italiano – ha consentito un primo avvio del regime di libero mercato a partire dal secondo semestre del 2000.

Il legislatore comunitario, con l'emanazione delle direttive contenute nel "pacchetto infrastrutture", ha tenuto conto di tale primo avvio della concorrenza nel settore, che accomuna diversi Paesi membri dell'Unione Europea, ed è intervenuto con specifico articolo sul tema della regolazione di settore (articolo 30, direttiva 2001/14/CE), in quanto lo stesso viene ad essere ora di cruciale importanza per l'efficacia del processo di liberalizzazione e per un corretto instaurarsi dei meccanismi di libera concorrenza.

Con il DPR 2 luglio 2004, n. 184 (Riorganizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) è stato istituito l'Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari, prevedendone in particolare:

1. la collocazione alle dirette dipendenze del Ministro;

<sup>13</sup> Con riferimento alla struttura dei S.I.I.T. cfr. le osservazioni contenute nel capitolo Organizzazione della parte generale della presente relazione nel quale si rileva che "la riduzione del numero dei ministeri rispetto alla situazione precedente l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 300/1999, si è risolta, per lo più nella sommatoria nella giustapposizione degli apparati preesistenti che hanno, infatti, conservato le loro articolazioni sia centrali che periferiche (talchè, ad esempio, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è presente in ciascuna sede periferica con due uffici dirigenziali generali, i quali riproducono gli uffici periferici dei due ministeri originari)".

2. la collocazione al di fuori degli Uffici di diretta collaborazione previsti dal DPR n. 320 del 2001;
3. la preposizione allo stesso di un dirigente di prima fascia;
4. lo svolgimento dei compiti da individuare, ai sensi dell'art. 3, comma 3, del citato DPR n. 184 del 2004, con specifico decreto ministeriale, in fase di perfezionamento.

#### 4.2 Dirigenza e personale non dirigenziale.

4.2.1 Numero degli uffici dirigenziali istituiti dopo ciascuna delle riforme del 1999 e del 2002 e la loro variazione rispetto all'epoca antecedente il decreto legislativo n. 300 del 1999.

E' in corso di esame da parte della Corte, in sede di controllo preventivo di legittimità, il decreto di attuazione che individua gli uffici dirigenziali di secondo livello, sia per la Sede centrale che per quelle periferiche.

Si riportano di seguito i dati relativi ai dirigenti di prima e seconda fascia.

##### Ex Ministero trasporti e navigazione – 31/12/1998

	Pianta Organica	Presenze
Dirigenti I fascia	20	21
Dir. II fascia - Sede Centrale	91	*110
Dir. II fascia – Uffici Periferici	61	

##### Ex Ministero lavori pubblici – 31/12/1998

	Pianta Organica	Presenze
Dir. I fascia – Sede Centrale	16	*50
Dir. I fascia – Uffici Periferici	19	
Dir. II fascia - Sede Centrale	94	*141
Dir. II fascia – Uffici Periferici	84	

\* L'Amministrazione non ha potuto scorporare le presenze su centrale e periferico sia per il tempo intercorso, sia perché comunque numerosi dirigenti avevano incarichi *ad interim* su uffici di livello dirigenziale centrale e periferico.

##### Ministero infrastrutture e trasporti – 31/12/2001 (DPR n. 177 del 2001)

	Pianta Organica	Presenze
Dirigenti. I fascia	57	55
Dirigenti II fascia	321	302

##### Ministero infrastrutture e trasporti – 31/12/2004 (DPR n. 184 del 2004)

	Pianta Organica	Presenze
Dirigenti I fascia	57	53
Dirigenti II fascia	310	256

#### 4.2.2 L'evoluzione quantitativa del personale nell'ultimo quinquennio.

Si riportano di seguito i dati relativi al personale dei ruoli della struttura, suddivisa per posizione economica e per ruoli di provenienza (*ex Lavori Pubblici – ex Trasporti e Navigazione*), con l'indicazione della variazione rispetto all'anno precedente.



## XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

	31/12/2000			31/12/2001			31/12/2002			31/12/2003			31/12/2004		
	Trasp. &Nav.	LL.PP.	Totale	Trasp. &Nav.	LL.PP.	Totale	Variazione anno prec.	Trasp. &Nav.	LL.PP.	Totale	Variazione anno prec.	Trasp. &Nav.	LL.PP.	Totale	Variazione anno prec.
Dir. I Fascia	18	38	56	14	41	55	-1,8%	12	50	62	12,7%	17	43	60	-3,2%
Dir. II Fascia	133	151	284	142	160	302	6,3%	136	137	273	-9,6%	125	142	267	-2,2%
Ruolo Esaur.	5	4	9	5	2	7	-22,2%	5	2	7	0,0%	3	2	5	-28,6%
C3S	0	0	0	317	0	317	Nuova Pos.Ec.	308	0	308	-2,8%	300	131	431	39,9%
C3	352	178	530	13	217	230	-56,6%	14	206	220	-4,3%	14	63	77	-65,0%
C2	364	295	659	341	258	599	-9,1%	331	218	549	-8,3%	311	228	539	-1,8%
C1S	0	0	0	0	0	0	--	0	402	402	Nuova Pos.Ec.	1324	546	1870	365,2%
C1	1662	1072	2734	1600	1097	2697	-1,4%	1573	519	2092	-22,4%	232	257	489	-76,6%
B3S	0	0	0	1117	0	1117	Nuova Pos.Ec.	1084	317	1401	25,4%	1006	277	1283	-8,4%
B3	1217	747	1964	47	680	727	-63,0%	52	272	324	-55,4%	48	285	333	2,8%
B2	2112	890	3002	1958	875	2833	-5,6%	1923	743	2666	-5,9%	1950	697	2647	-0,7%
B1	745	736	1481	515	760	1275	-13,9%	509	637	1146	-10,1%	462	478	940	-18,0%
A1S	0	0	0	729	0	729	Nuova Pos.Ec.	714	128	842	15,5%	708	132	840	-0,2%
A1	776	154	930	29	155	184	-80,2%	34	22	56	-69,6%	31	9	40	-28,6%
Tot. Dir	151	189	340	156	201	357	5,0%	148	187	335	-6,2%	142	185	327	-2,4%
Tot. Area C	2383	1549	3932	2276	1574	3850	-2,1%	2231	1347	3578	-7,1%	2184	1227	3411	-4,7%
Tot. Area B	4074	2373	6447	3637	2315	5952	-7,7%	3568	1969	5537	-7,0%	3466	1737	5203	-6,0%
Tot. Area A	776	154	930	758	155	913	-1,8%	748	150	898	-1,6%	739	141	880	-2,0%
Tot. Area Funz.	7233	4076	11309	6671	4044	10715	-5,3%	6547	3466	10013	-6,6%	6389	3105	9494	-5,2%
Totale Generale	7384	4265	11649	6827	4245	11072	-5,0%	6695	3653	10348	-6,5%	6531	3290	9821	-5,1%

Il flusso di diminuzione derivante dal trasferimento del personale alle regioni, riportato al punto 4.2.2, è distribuito nel periodo 2001/2003, essendo stati trasferiti entro il 31/12/2001 tutti i dipendenti dei ruoli ex Trasporti, dal 1/1/2002 ed entro il 31/12/2003 il personale ex Lavori Pubblici.

Viceversa, nel 2004 l'Amministrazione ha dovuto provvedere all'assorbimento del personale dell'Agenzia del Demanio, già dei ruoli del Ministero dell'economia e delle finanze, che ha optato per il mantenimento del rapporto di pubblico impiego (54 dipendenti), nonché alla obbligatoria ricollocazione di 20 dipendenti del CONI. Per tale motivo, la riduzione del personale presente è inferiore all'1 per cento.

#### *4.3 Gli effetti sull'organizzazione dell'outsourcing di attività e servizi.*

Attualmente, anche a seguito del processo di riqualificazione del personale, nonché alla riprogettazione, attraverso gli strumenti di contrattazione sindacale, dei vari profili professionali, e per effetto del blocco delle assunzioni, molte delle figure professionali precedentemente esistenti non sono più disponibili, per cui l'Amministrazione ha ritenuto indispensabile provvedere all'affidamento all'esterno di alcuni servizi (ad esempio: la guardiana, anche durante la notte).

L'Amministrazione, peraltro, rileva, in materia di ferrovie, che la Corte, in occasione della "Relazione sull'esercizio dei poteri di indirizzo e vigilanza in materia di Ferrovie dello Stato" relativamente all'anno 2003, aveva evidenziato alcune criticità gestionali, in relazione ad una "spiccata caratterizzazione di inadeguatezza strutturale" derivante da "carenza di funzionari tecnici ed amministrativi", osservando che tale situazione di inadeguatezza viene "progressivamente acuita dall'aumento della complessità strutturale del sistema ferroviario oggetto di vigilanza".

A tal riguardo, nel corso del 2004 sono state avviate azioni mirate alla rimozione delle criticità in essere. In particolare, è stato dato inizio ad un programma biennale *ad hoc*, approvato dal Ministro, che prevede il ricorso a professionalità esterne e si basa sull'utilizzo dei fondi (pari a circa 1 milione di euro/anno) disponibili, in virtù dell'articolo 20 del Contratto di Programma 2001-2005 con R.F.I. S.p.A., gestore della rete ferroviaria in qualità di concessionario dello Stato.

#### *4.4 I nessi con il decentramento amministrativo.*

4.4.1 Gli effetti prodotti sull'organizzazione dal trasferimento delle funzioni, degli uffici e delle risorse (finanziarie e umane) al complesso regioni-enti locali.

Il trasferimento delle funzioni alle regioni e agli enti locali ha interessato essenzialmente gli uffici decentrati e periferici dell'Amministrazione (gli ex Provveditorati alle opere pubbliche, gli ex Uffici speciali del Genio civile alle opere marittime, gli Uffici periferici già incardinati nel Dipartimento dei trasporti terrestri, oggi S.I.I.T. — Servizi integrati infrastrutture e trasporti).

Occorre, in primo luogo, rilevare che il personale trasferito appartenente ai citati uffici svolgeva soltanto parzialmente funzioni conferite alle regioni e agli enti locali. Pertanto, il loro trasferimento ha comportato, secondo l'Amministrazione, disfunzioni di carattere organizzativo.

In materia di trasporto di persone su strada, si osserva che il conferimento alle province delle relative funzioni in tema di autotrasporto previsto dall'articolo 105, comma 3, del decreto legislativo n. 112/1998 ha dato luogo, in particolare, a problemi di carattere regolatorio nell'esercizio delle funzioni amministrative trasferite. Infatti, alcune province non hanno aderito, nell'ambito dell'accordo del 14 febbraio 2002 tra lo Stato, le regioni e gli enti locali, alle clausole che prevedevano la costituzione di appositi organi collegiali per

l'esercizio delle predette funzioni. Si è, così, prodotta sul territorio una situazione di disomogeneità nella disciplina delle funzioni trasferite<sup>14</sup>.

4.4.2 Uffici e dipendenti trasferiti a regioni-enti locali, a fronte della situazione preesistente al trasferimento (1998).

	ex Ministero Trasporti e Navigazione	ex Ministero Lavori Pubblici
Uffici Trasferiti	Nessuno È stato peraltro soppresso il S.E.P. (Servizio Escavazione Porti) con il trasferimento del personale alle Regioni a Statuto Ordinario. Per le Regioni a Statuto Speciale il trasferimento del personale è tuttora in corso. È in corso di definizione il trasferimento integrale degli Uffici Provinciali già del Dipartimento dei Trasporti Terrestri e del relativo personale con sede a Gorizia, Pordenone, Trieste ed Udine alla Regione Friuli – Venezia Giulia	Magistrato per il Po (ora AIPO, Agenzia Interregionale per il Fiume Po) Peraltro, in taluni Provveditorati alle OO.PP. sono stati soppressi importanti uffici dirigenziali di seconda fascia che si occupavano esclusivamente di Opere Idrauliche (ad esempio Genio Civile-Ufficio speciale per il Tevere), il cui personale è poi quasi integralmente transitato alle Regioni (nel caso ad esempio, all'ARDIS – Agenzia Regionale per la Difesa del Suolo)
Competenze Trasferite	Artt. 105-106 del d.lgs. n. 112 del 1998	Sorveglianza Idraulica e Difesa del Suolo (fatte salve parte delle competenze della Direzione Generale della Difesa del Suolo comunque transitata al Ministero dell'Ambiente) Artt. 60-94 del d.lgs.n. 112 del 1998

<sup>14</sup> Per completezza si riportano i dati relativi ai trasferimenti di risorse umane effettuati nel 2003.

Per quanto concerne il processo di trasferimento delle risorse umane alle regioni e agli enti locali, nel 2003 sono proseguite le procedure di trasferimento del personale impegnato nelle funzioni di sorveglianza idraulica e difesa del suolo, nonché in quelle relative all'edilizia statale e alla difesa delle coste esercitate dai Provveditorati alle opere pubbliche e dagli Uffici del genio civile per le opere marittime, da trasferirsi alle regioni a statuto ordinario, nell'ambito di quanto disposto dai decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 dicembre 2000.

In particolare, tale procedura si era conclusa il 1° gennaio 2002, con il trasferimento – operato su base volontaria – di 407 dipendenti e 4 dirigenti. Successivamente – previa modifica del contingente previsto da parte del Dipartimento della funzione pubblica – sono stati trasferiti ulteriori 62 dipendenti, che sono transitati, sempre su base volontaria, alla regione Lazio (16.10.2002), alla regione Veneto (1.1.2003) e alla regione Emilia Romagna (1.4.2003).

L'Amministrazione ha, altresì, chiesto la revisione dei contingenti previsti dai DD.P.C.M. 14 dicembre 2000, con particolare riguardo alla regione Campania, per la quale è stato ritenuto insufficiente il numero di personale trasferito con mansioni di sorveglianza idraulica. Una iniziativa simile è stata avviata anche per l'Umbria e la Puglia, d'intesa con le medesime regioni. Tali richieste hanno però avuto il parere negativo del Dipartimento della funzione pubblica. Una procedura analoga ha interessato le funzioni del Magistrato per il Po, chiamato a svolgere in un ambito pluriregionale (Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna e Veneto) la sorveglianza idraulica sul bacino del Po, nonché su tutte le relative opere di difesa del suolo.

Per tale motivo, le regioni interessate – d'intesa con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con l'ex Ministero dei lavori pubblici e con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio – hanno costituito una apposita Agenzia interregionale (AIPO) cui, con decorrenza 1° gennaio 2003, sono stati trasferiti tutti i dipendenti (274 più 5 dirigenti) in servizio presso il Magistrato per il Po.

Per quanto concerne le regioni a statuto speciale, si rileva che il decreto legislativo n. 112/1998, all'articolo 10, subordina l'espletamento delle procedure di mobilità all'emanazione di una apposita normativa di attuazione. Con il decreto legislativo n. 265/2001 è stata definita la procedura di trasferimento alla regione Friuli-Venezia Giulia delle funzioni esercitate dal Magistrato alle acque di Venezia per il tramite degli Uffici del genio civile di Gorizia, Udine e Pordenone, incardinati nel Provveditorato alle opere pubbliche di Trieste. Pertanto, è stato disposto direttamente da questo il trasferimento, con decorrenza 1° gennaio 2004, di 24 dipendenti appartenenti agli Uffici suddetti.

**Personale Trasferito ex Ministero dei Lavori Pubblici**

		Area A	Area B	Area C	Dirigenti	Totali
Personale trasferito d.lgs. 112/1998	Magistrato alle Acque ex Provveditorati, ex Geni Civili OO.MM.	8	291	170	4	473
	ex Magistrato per il Po	4	190	80	6	280
	Uffici del Genio Civile di Gorizia, Pordenone e Udine	0	18	6	0	24
	<b>Totale Personale Trasferito</b>	<b>12</b>	<b>499</b>	<b>256</b>	<b>10</b>	<b>777</b>
<b>Totale Personale al 31/12/1998</b>		<b>151</b>	<b>2473</b>	<b>1644</b>	<b>191</b>	<b>4459</b>
<i>% personale trasferito su totale Ministero Lavori Pubblici</i>		<i>7,95%</i>	<i>20,18%</i>	<i>15,57%</i>	<i>5,24%</i>	<i>17,43%</i>

**Personale Trasferito ex Ministero dei Trasporti e Navigazione**

		Area A	Area B	Area C	Dirigenti	Totali
Personale trasferito ex d.lgs. n. 112 del 1998	ex MCTC		112	36		148
	Capitanerie di Porto		19	16		35
	SEP		392			392
	<b>Totale Personale Trasferito</b>		<b>523</b>	<b>52</b>		<b>575</b>
<b>Totale Personale Trasporti e Navigazione al 31/12/1998 (esclusa Aviazione Civile)*</b>		<b>787</b>	<b>4096</b>	<b>2458</b>	<b>131</b>	<b>7472</b>
<i>% personale trasferito su totale Ministero Trasporti e Navigazione</i>		<i>0,00%</i>	<i>12,77%</i>	<i>2,12%</i>	<i>0,00%</i>	<i>7,70%</i>

\* dalle presenze sono stati esclusi i dipendenti del settore Aviazione Civile in quanto non oggetto di trasferimento né di personale, né di competenze alle regioni e agli enti locali e contestualmente soggetti ad altro procedimento di riorganizzazione (istituzione e trasferimento di circa 900 dipendenti all'ENAC).

**4.4.3 Entità delle risorse finanziarie trasferite, rispetto a quelle assegnate (nel 1998).**

In attuazione del decreto legislativo n. 112 del 1998 che ha trasferito parte delle competenze del ministero all'agenzia autonoma AIPO, sono state quantificate le relative somme da trasferire come di seguito riportato:

Capitoli	UPB	Denominazione	Competenza		% Trasferimento
			bilancio 2003	trasferimenti	
1178	2.1.1.0	Stipendi ed altri assegni fissi al personale al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive e degli oneri sociali a carico dell'amministrazione	82.093.551	1.672.255	2,04
1179	2.1.1.0	Compensi per lavoro straordinario al personale	730.093	102.921	14,10
1181	2.1.1.0	Spese per missioni all'interno, all'estero e per trasferimenti	1.109.352	88.000	7,93
1182	2.1.1.0	Somma occorrente per la concessione di buoni pasto al personale	1.647.224	114.196	6,93
1188	2.1.1.0	Quota del fondo unico di amministrazione da utilizzare per l'erogazione degli incentivi al personale per la realizzazione degli obiettivi e programmi di incremento della produttività	1.361.381	128.550	9,44
1238	2.1.1.0	Spese di funzionamento degli uffici decentrati e periferici	2.430.000	146.000	6,01
1244	2.1.1.0	Spese, poste a carico del richiedente, per l'espletamento di istruttorie, rilievi, accertamenti e sopralluoghi	63.000	27.844	44,20
1254	2.1.1.0	Spese postali e telegrafiche	364.500	1.000	0,27
1257	2.1.1.0	Spese per il pagamento dei canoni acqua, luce, energia elettrica, gas e telefoni, conversazioni telefoniche nonché per la pulizia, il riscaldamento ed il condizionamento d'aria dei locali	1.458.000	36.000	2,47
1260	2.1.1.0	Manutenzione, noleggio ed esercizio di mezzi di trasporto	340.200	7.500	2,20
7111	2.2.3.1	Spese per la ricerca scientifica	206.583	15.000	7,26
7121	2.2.3.2	Spese per lo sviluppo del sistema informativo	644.000	15.000	2,33
7227	2.2.3.10	Spese per acquisto di attrezzature e apparecchiature non informatiche, di mobilio e di dotazioni librerie degli uffici decentrati e periferici	396.204	32.071	8,09
7229	2.2.3.10	Spese per acquisto di impianti di telecomunicazione	888.254	10.000	1,13
7230	2.2.3.10	Spese per acquisto di attrezzature e apparecchiature non informatiche, di mobilio e di dotazioni librerie	532.882	15.000	2,81

Detto trasferimento di risorse si è perfezionato nel corso dell'esercizio finanziario 2003, in quanto dal 1998 è iniziata la trattativa interna – in ordine all'attuazione del passaggio – che ha incontrato notevoli difficoltà “tecniche”, attinenti all'individuazione numerica dei dirigenti di secondo livello da trasferire, alla determinazione delle somme dei pertinenti capitoli stipendiali, alla riduzione degli stanziamenti iscritti nel bilancio del Ministero. Non risultano ulteriori trasferimenti nel corso dell'esercizio finanziario 2004.

4.4.4 Entità del “contenzioso” esistente davanti alla Corte costituzionale in relazione al “riparto” di funzioni e compiti fra “centro” e “periferia”.

Numerosi sono stati i ricorsi alla Corte Costituzionale a seguito della riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, la quale ha inciso in maniera rilevante sulla materie oggetto di

competenza legislativa concorrente e sull'esercizio del potere regolamentare statale e regionale. Tra le più recenti e significative si annoverano le sentenze nn. 302 e 303 del 2003.

Con la prima la Corte, su ricorso della Regione Valle d'Aosta e di altre Regioni, ha dichiarato incostituzionali talune disposizioni del DPR n. 34 del 2000, concernente il sistema di qualificazione delle imprese per l'esecuzione di lavori pubblici, nella parte in cui si riferiscono alle Regioni, anche a statuto speciale, e alle Province autonome di Trento e Bolzano, sulla scorta del rilievo che atti di natura regolamentare, sia pure di delegificazione, non possono disciplinare materie di competenza regionale o provinciale. Lo strumento della delegificazione, infatti, non può operare per fonti di diversa natura tra le quali vi è un rapporto di competenza e non di gerarchia, qual è il rapporto tra norme statali e norme regionali ovvero provinciali.

La sentenza in esame, tuttavia, riferita ad un momento antecedente rispetto all'entrata in vigore della riforma del Titolo V, deve essere letta alla luce del nuovo articolo 117 Cost., il quale non contiene alcun riferimento alla materia dei lavori pubblici, mentre attribuisce alla potestà esclusiva dello Stato una serie di materie tra cui, ad esempio, la disciplina della tutela della concorrenza e l'ordinamento civile.

Pertanto, secondo quanto sostenuto anche dalla giurisprudenza, si ritiene che parte della disciplina sui lavori pubblici, quella riferita alla qualificazione e alle procedure di scelta dei soggetti ammessi alle gare, ricada nell'ambito della tutela della concorrenza e come tale sia riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (TAR Sardegna 18 luglio 2002, n. 892, secondo il quale "l'articolo 117 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, demanda alla competenza esclusiva dello Stato le questioni relative alla tutela della concorrenza, tra le quali rientra quella relativa alla qualificazione delle imprese").

Con la seconda la Corte, statuendo sulla legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge n. 443 del 2001, c.d. Legge obiettivo, ed escludendo che le stesse operino un *vulnus* nella potestà legislativa regionale, ha dichiarato, tuttavia, l'illegittimità costituzionale delle disposizioni dell'art. 1, comma 3 della legge n. 443 del 2001 e dell'art. 15 del decreto legislativo n. 190 del 2002, nelle parti in cui prevedevano la definizione della normativa di attuazione della legge n. 443 del 2001 a mezzo di regolamenti.

Le norme succitate, invero, prevedevano l'adozione di regolamenti di "delegificazione", intesi cioè ad abrogare e sostituire, ai sensi dell'art. 17, comma 2 della legge n. 400 del 1988, norme primarie vigenti. Poiché, nell'ambito dei suddetti regolamenti, sussistono materie di competenza amministrativa e legislativa concorrente delle Regioni, e pertanto, regolate o regolabili con le leggi regionali, secondo i principi espressi dalla Corte Costituzionale, è illegittimo disciplinare tali materie con atti di natura regolamentare, atteso che "alla potestà secondaria statale è inibita in radice la possibilità di vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale o di incidere su disposizioni regionali preesistenti. Se quindi, come già chiarito, alla legge statale è consentita l'organizzazione e la disciplina delle funzioni amministrative assunte in sussidiarietà, va precisato che la legge stessa non può spogliarsi della funzione regolativa affidandola a fonti subordinate, neppure predeterminando i principi che orientino l'esercizio della potestà regolamentare circoscrivendone la discrezionalità".

Pertanto, la Corte Costituzionale pur riconoscendo la legittimità costituzionale dell'intervento normativo statale nelle varie materie oggetto dei regolamenti previsti dall'art. 1, comma 3 della legge n. 443 del 2001 e dall'art. 15, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo n. 190 del 2002, ha ritenuto che tale intervento non possa essere attuato con una norma secondaria, ma, necessariamente, attraverso una norma primaria.

In ottemperanza ai principi esposti, il Governo può integrare la disciplina del decreto legislativo n. 190 del 2002 non più a mezzo di norme regolamentari, ma a mezzo di norme primarie delegate. Con tale modalità, in particolare, è già stato adottato un primo provvedimento di integrazione del d.lgs. n. 190 del 2002, per quanto riguarda la istituzione del sistema di qualificazione dei contraenti generali (d.lgs. 10 gennaio 2005, n. 9).

#### 4.5 Nuove tecnologie.

4.5.1 Investimenti nel settore delle tecnologie, dell'informazione e della comunicazione (ICT) in relazione alle politiche dell'*e-government*.

##### Rete RUPA

La circostanza che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è il risultato di successivi accorpamenti di tre dicasteri, ha determinato una situazione della rete trasmissiva dati di elevata complessità tecnica ed articolazione contrattuale, causata dall'unione e dalla evoluzione di strutture informatiche già di per sé singolarmente complesse.

Agli inizi del 2003, l'infrastruttura per la trasmissione dei dati presentava un nucleo centrale costituito da una rete metropolitana articolata su cinque siti principali, ciascuno con un orientamento funzionale indipendente (Motorizzazione civile, Lavori pubblici, Navigazione). Detti siti, raccogliendo anche il traffico dati da e verso le proprie strutture periferiche, manifestavano già allora l'esigenza di una maggiore banda trasmissiva.

Inoltre, gli uffici periferici connessi via RUPA risultavano approssimativamente il 32 per cento su un totale di circa 500.

Infatti, per esigenze operative manifestatesi in periodi temporali successivi, erano presenti diverse centinaia di collegamenti dati e fonia-dati non RUPA, acquisiti direttamente da singoli uffici.

In tale situazione, la spesa risultante per il 2003 superava i 2.200.000,00 e, ove si fosse mantenuta l'esistente struttura trasmissiva (basata su collegamenti di tipo IP permanente, sia per la periferia che per il centro), sarebbe stato necessario un impegno di spesa superiore a 6.000.000,00 annui per estendere la connettività anche alla totalità degli uffici periferici ed ampliare la relativa banda trasmissiva.

Nel giugno 2003, la Direzione generale dei sistemi informativi e statistici ha attivato un progetto di sviluppo e ammodernamento della rete trasmissiva dati, partendo dai seguenti elementi:

- stesura di un piano fabbisogni frutto di un'analisi dei collegamenti esistenti ed una rilevazione dei nuovi collegamenti da attivare completa della verifica delle maggiori esigenze di banda trasmissiva;
- riesame e ridisegno dell'infrastruttura esistente, utilizzando tutte le nuove tecnologie trasmissive e di interoperabilità previste dagli atti aggiuntivi ai contratti quadro RUPA.

Gli obiettivi del progetto erano:

- connettere telematicamente la totalità degli uffici centrali e periferici tramite RUPA;
- migliorare sostanzialmente il rapporto costi-benefici;
- garantire la continuità di aderenza alle normative nel pieno utilizzo dei servizi RUPA;
- unificare, normalizzare e semplificare i molteplici contratti in essere, perseguendo anche un risparmio amministrativo.

La revisione architettuale si è conclusa a novembre 2004, con un aggiornamento del piano dei fabbisogni ed un piano di intervento dal quale è chiaramente emerso un rapporto costi/benefici inferiore rispetto al precedente, lasciando intravedere futuri sviluppi in direzione di ulteriori innovazioni di servizi e di ulteriori abbattimenti dei costi.

Ad un incremento del 40 per cento circa della spesa annua (da 2.200.000,00 a 3.000.000,00) ha corrisposto un aumento di oltre il 200 per cento dei collegamenti.

Inoltre si è ottenuto:

- la copertura al 100 per cento della rete dell'Amministrazione, interamente su RUPA;
- un incremento della "Banda Garantita" disponibile per la periferia;

- una modalità di connessione per i siti centrali che assicura la fruibilità dei servizi di interoperabilità disponibili su RUPA con livelli di qualità, affidabilità e sicurezza ampiamente superiori rispetto al passato.

A dicembre 2004 l'Amministrazione ha quindi rinnovato il contratto con PAtNet (fornitore dei servizi RUPA) fino al 2006, avvalendosi della nuova convenzione stipulata dal CNIPA che prevedeva condizioni di maggior vantaggio per le tariffe correnti, per l'introduzione di nuovi servizi trasmissivi xDSL *flat*, per la flessibilità verso altri possibili, futuri *providers* di mercato per la connettività (SPC).

#### Digitalizzazione processi

Il progetto prevede l'informatizzazione del solo "nucleo minimo" delle registrazioni di protocollo; successivamente, il sistema informativo di protocollazione, segnatura e classificazione dovrà essere integrato con l'archiviazione digitale, il *workflow*, e completato dalla firma digitale in conformità alle norme dettate dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa emanato con DPR n. 445 del 28 dicembre 2000<sup>15</sup>.

L'implementazione della infrastruttura tecnologica è stata preceduta da una fase di analisi organizzativa, che si è conclusa nel primo semestre del 2004, attraverso l'individuazione di 15 aree organizzative omogenee (AOO) dell'Amministrazione centrale e dei rispettivi responsabili del servizio per la tenuta del protocollo informatico e la gestione del flusso documentale e degli archivi, così come previsto dalla normativa vigente.

L'individuazione delle suddette AOO è stata effettuata in previsione del nuovo assetto organizzativo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti definito dal DPR. 184 del 2 luglio 2004.

L'istituzione dei S.I.I.T. (Servizi integrati per le infrastrutture e i trasporti), prevista nella nuova riorganizzazione, richiederà, invece, una nuova analisi del flusso documentale delle istituende strutture al fine di definire efficacemente le relative AOO.

Per una più efficace erogazione a regime del servizio di protocollo informatico è stato predisposto un piano di attuazione che prevede un'attivazione graduale delle AOO, attraverso l'individuazione di otto AOO pilota.

E' stata attivata l'AOO della Direzione generale per i sistemi informativi e statistici e sono in corso attività di sperimentazione su una piattaforma di *test* all'uopo istituita da parte delle altre AOO pilota, nonché attività di formazione sull'utilizzo dell'applicativo.

Nel corso del 2005 si prevede l'attivazione di tutte le AOO centrali, secondo il piano di attuazione suddetto.

#### Accesso on-line

L'accesso on-line ai servizi e alle pratiche dell'Amministrazione ha avuto un miglioramento con l'attivazione del nuovo portale [www.infrastrutturetrasporti.it](http://www.infrastrutturetrasporti.it).

Allo stato, il portale dell'Amministrazione ha registrato la messa in linea di circa 600 documenti annui per il 2003 e il 2004 e annovera circa 800 documenti normativi presenti. Gli accessi sono stati circa 11 milioni nella seconda metà del 2004.

#### Progetti approvati dal CNIPA nel 2004

Nel 2004 sono stati sottoposti al CNIPA, per il previsto parere di congruità tecnico-economico, tre importanti progetti:

- Multiservice, che prevede locazione di 9000 personal computer e 1000 portatili e servizi di gestione per un importo a base di gara pari a circa 25 milioni;

<sup>15</sup>Le disposizioni sono state ora trasfuse nel Codice dell'amministrazione digitale, approvato con il decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, che entrerà in vigore il 1° gennaio 2006.



- Gente di mare, che prevede la realizzazione di un sistema chiavi in mano per la gestione delle matricole della “Gente di mare” per un importo a base di gara pari a circa 2,5 milioni;
- VTS seconda tranche, che prevede realizzazione della seconda tranche del sistema VTS e dei servizi di gestione ad esso collegati per un importo a base di gara pari a circa 230 milioni.

PAGINA BIANCA

**Ministero delle comunicazioni****1. Considerazioni generali e di sintesi.**

**2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili:** 2.1 *Valutazione degli andamenti finanziari*; 2.2 *Auditing*.

**3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori di intervento:** 3.1 *Ufficio di diretta collaborazione all'opera del Ministro*; 3.2 *Segretariato generale*; 3.3 *Affari generali e personale*; 3.4 *Direzione generale Concessioni e Autorizzazioni*; 3.5 *Direzione generale Pianificazione e Gestione delle frequenze*; 3.6 *Direzione generale Regolamentazione e Qualità dei Servizi*; 3.7 *Istituto Superiore delle Comunicazioni e tecnologie dell'informazione*; 3.8 *L'attività contrattuale*.

**4. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie:** 4.1 *Assetto organizzativo*; 4.2 *dirigenza e personale non dirigenziale*; 4.3 *Nuove tecnologie*.

**1. Considerazioni generali e di sintesi.**

Il Ministero delle comunicazioni è stato interessato — come tutte le Amministrazioni centrali dello Stato — dai profondi rivolgimenti che nel corso degli ultimi anni hanno radicalmente modificato assetto e funzioni dei vari Dicasteri.

Tutto ciò appare ancor più eclatante nel caso di specie, poiché nell'originario intento del legislatore le funzioni in passato svolte dal Ministero delle poste e telecomunicazioni avrebbero dovuto confluire nel neo-istituito Ministero delle attività produttive, secondo il disegno del d.lgs. n. 300 del 1999.

Quasi immediatamente dopo, tuttavia, si assiste ad un “*revirement*” dello stesso legislatore, che — ancor prima che la nuova organizzazione avesse potuto prender piede — istituisce (con il d.lgs. n. 217 del 2001) il Ministero delle comunicazioni.

L'azione di quest'ultimo, come delineata dalle nuove norme, appare, da un canto, improntata al segno della continuità con il passato, sostanziandosi nella rappresentanza del Paese sul piano internazionale, nonché nel controllo, vigilanza e regolazione del settore delle telecomunicazioni (inclusa la materia postale).

Dall'altro, però, le funzioni oggi svolte si ricollegano alla fondamentale importanza che le comunicazioni (in senso lato) hanno ormai assunto nella “società dell'informazione”, ed ai tumultuosi progressi tecnologici — ma anche ai profondi mutamenti intervenuti nel mercato — del settore.

In effetti, le nuove tecnologie della televisione digitale, nonché delle trasmissioni in rete mediante la c.d. “banda larga” sono oggi alla base, non solo di una vera rivoluzione nel mondo

della comunicazione (consentendo, oltre ad una migliore qualità e velocità di ricezione, l'interazione dei diversi *media* ed una maggiore utilizzazione delle frequenze), ma rappresentano anche una formidabile leva, diretta ed indiretta, di sviluppo economico.

E' perciò che il Ministero delle comunicazioni, accanto alle funzioni "tradizionali" di cui s'è detto, si è visto attribuire anche quelle di supporto alla sperimentazione nei campi suddetti, nonché di specifica vigilanza sull'applicazione delle nuove tecnologie. L'incrocio con lo sviluppo economico si manifesta poi in modo immediato attraverso lo sforzo di realizzazione delle infrastrutture tecniche, necessarie alla messa in opera del sistema digitale e dell'accesso alla banda larga nelle Regioni del Mezzogiorno, pure affidato al Ministero.

Per lo svolgimento di questi impegnativi compiti, le risorse finanziarie assegnate all'Amministrazione per l'anno 2004 appaiono obiettivamente modeste (circa 361 milioni). Su di esse ha inoltre pesato in modo rilevante il c.d. decreto "taglia-spese" (DL n. 168 del 2004, convertito dalla legge n. 335 del 2004), sopravvenuto in corso di esercizio e per effetto del quale sono stati considerevolmente ridotti, in particolare, stanziamenti destinati alla formazione del personale ed a taluni progetti operativi.

Ultimo ma non meno importante, va menzionato un fattore organizzativo che costituisce ulteriore limite allo sforzo attuativo dell'Amministrazione, ovvero la suddivisione tuttora incerta di competenze e compiti tra il Ministero e l'Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni, che genera frequentemente duplicazioni e sovrapposizioni nelle rispettive attività. Quest'ultima, creata con la legge n. 249 del 1997, avrebbe dovuto assorbire gran parte delle funzioni dell'allora Ministero delle poste.

Anche in questo caso è tuttavia intervenuta un'inversione di rotta del legislatore, che con il d.lgs. n. 259 del 2003 ha successivamente restituito molte competenze al Ministero delle comunicazioni, nel frattempo istituito.

La situazione attuale non vede ancora definitivamente chiariti tutti i dubbi sulle rispettive sfere di azione, pur se le modalità di "consultazione bilaterale permanente" introdotte sembrano garantire la possibilità di risolvere positivamente i problemi che dovessero presentarsi.

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

### **2.1 Valutazione degli andamenti finanziari.**

Gli stanziamenti definitivi assegnati nell'esercizio 2004 al settore delle comunicazioni ammontano a 361 milioni, con un incremento pari a 90,8 milioni rispetto al precedente esercizio finanziario, conservando quasi il medesimo rapporto percentuale sul totale delle risorse complessive del bilancio dello Stato (0,5 rispetto allo 0,4 del 2003).

Le spese di parte corrente ammontano a 195,9 milioni (-36,5 milioni rispetto all'esercizio 2003; +13,9 milioni rispetto all'esercizio 2002), mentre quelle in conto capitale ammontano a 165,1 milioni (+127,3 milioni rispetto all'anno precedente e +59,8 milioni rispetto al 2002). Nel 2004 si è quindi registrata, rispetto all'esercizio finanziario precedente, una diminuzione delle spese correnti a cui ha fatto riscontro un notevole incremento delle spese in conto capitale, determinato, peraltro, dagli stanziamenti assegnati, ai sensi dell'art. 4 della legge finanziaria 2004, per contributi relativi all'acquisto o al noleggio di decoder (110 milioni) e per contributi per l'acquisto o noleggio di apparecchi per la trasmissione o ricezione a larga banda dei dati via internet (30 milioni).

Tabella 1

(in milioni di euro)

Anni	Stanzamenti definitivi	% sul bilancio dello Stato	Spese correnti	Spese in conto capitale
2002	287,3	0,04	182,0	105,3
2003	270,2	0,04	232,4	37,8
2004	361,0	0,05	195,9	165,1

La Direzione generale “Concessioni e autorizzazioni” ha gestito la quota maggiore delle assegnazioni - 248 milioni a fronte di 152,4 milioni del 2003 - sulle quali incidono per la quasi totalità le spese per contributi a favore di concessionari per la radiodiffusione e televisione in ambito locale (cap. 3121) e quelle relative a contributi per l’acquisto o il noleggio di decoder e di apparati per la trasmissione o ricezione a larga banda dei dati via internet (cap. 7591-7592). Di minore rilevanza è l’assegnazione di stanziamenti alla Direzione “Affari generali e personale” -54,8 milioni, in lieve flessione rispetto agli stanziamenti dell’esercizio precedente.

Gli impegni effettivi, che ammontano a 346,5 milioni, presentano in percentuale un lieve aumento rispetto al 2003 (+3,2 per cento) e confermano il trend positivo nel triennio, realizzando una capacità d’impegno sulla massa impegnabile pari al 95,8 per cento rispetto al 94 per cento dell’anno precedente.

Un sensibile aumento va registrato anche per i pagamenti che ammontano a 357,3 milioni a fronte dei 276 milioni dell’esercizio 2003 (+9,9 per cento); il dato è da correlare con il limite delle autorizzazioni di cassa (479,6 milioni) e con la massa spendibile (642 milioni), evidenziando un andamento della capacità di spesa del 74,7 per cento rispetto al 59,4 per cento dello scorso anno.

Il rapporto tra i pagamenti totali e le autorizzazioni di cassa è in lieve diminuzione: 74,5 per cento a fronte del 77 per cento del 2003.

L’andamento dei residui totali registra una sensibile riduzione, passando da 282,1 milioni del 2003 a 179,7 milioni del 2004.

Tabella 2

(in milioni di euro)

C.d.R.	Stanzamenti definitivi			Massa impegnabile			Impegni effettivi		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Gabinetto	9,2	10,6	10,0	9,2	10,6	10,0	8,0	9,9	9,7
Segretariato generale	15,4	14,0	17,7	17,6	17,1	20,6	11,9	11,3	15,3
Affari generali	54,1	57,6	54,8	58,5	62,8	60,1	45,5	47,9	46,2
Concessioni e autorizzazioni	182,7	152,4	248,0	314,3	213,5	248,3	120,1	148,8	246,2
Pianificazione frequenze	9,7	9,4	9,5	26,9	26,3	9,7	8,7	9,1	9,1
Regolamentazione servizi	2,8	2,8	2,5	2,8	2,8	2,5	2,5	2,4	2,2
Istituto Superiore	13,5	23,6	18,5	13,5	24,4	20,1	11,8	21,3	17,8
<b>Totale Amm.ne</b>	<b>287,4</b>	<b>270,4</b>	<b>361,0</b>	<b>442,8</b>	<b>357,5</b>	<b>371,3</b>	<b>208,5</b>	<b>250,7</b>	<b>346,5</b>

C.d.R.	Autorizzazioni di cassa			Massa spendibile			Pagamenti totali			Residui totali		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Gabinetto	9,7	11,1	11,1	9,7	11,2	11,4	8,0	8,9	10,6	0,5	1,4	0,5
Segretariato generale	22,8	25,2	19,3	34,9	30,8	23,0	16,5	22,9	12,4	16,8	5,2	8,0
Affari generali	61,5	59,4	56,8	67,6	68,3	64,2	52,1	51,3	48,4	10,7	10,7	9,2
Concessioni e autorizzazioni	183,9	220,7	349,7	389,2	427,7	484,7	83,5	158,3	255,3	274,5	236,2	135,5
Pianificazione frequenze	13,7	14,8	20,1	34,9	33,3	32,9	9,9	9,6	12,4	23,7	23,3	19,9
Regolamentazione servizi	2,9	2,9	2,6	2,9	3,0	2,7	2,7	2,5	2,1	0,1	0,0	0,0
Istituto Superiore	17,6	24,4	20,0	21,5	28,7	23,2	15,9	22,5	16,1	4,6	5,3	6,6
<b>Totale Amm.ne</b>	<b>312,1</b>	<b>358,5</b>	<b>479,6</b>	<b>560,7</b>	<b>603,0</b>	<b>642,1</b>	<b>188,6</b>	<b>276,0</b>	<b>357,3</b>	<b>330,9</b>	<b>282,1</b>	<b>179,7</b>

Le conseguenze della manovra correttiva di metà anno sono illustrate nella tabella che segue, ove sono indicate, per categorie economiche, le variazioni di bilancio apportate, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, con la manovra di assestamento e con decreto del Ministro competente, in aumento per 2,8 milioni e in diminuzione per 13,7 milioni, con un saldo negativo di 10,8 milioni.

Le variazioni in aumento hanno riguardato in generale spese di funzionamento; all'interno di dette spese si registrano diminuzioni per consumi intermedi e per interventi; i consumi intermedi, peraltro, presentano variazioni in diminuzione anche per effetto del DL n. 168 del 2004, c.d. "taglia-spese".

**Tabella 3**  
(in migliaia di euro)

Categorie economiche di spesa	2004					2005
	Stanziamenti iniziali di competenza	Variazioni con DMT (a)	Variazioni in assestamento	Variazioni con DMC (b)	Stanziamenti definitivi di competenza	Stanziamenti iniziali di competenza
1 - redditi da lavoro dipendente	68.636,0	1.664,7	2.914,6	-78,0	73.137,0	65.827,1
2 - consumi intermedi	24.380,0	-1.939,1	-80,8	74,4	22.434,0	18.607,3
3 - imposte pagate sulla produzione	4.068,0	132,7	-	-	4.201,0	4.030,4
4 - trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	-	-	-	-	-	-
5 - trasferimenti correnti a famiglie e istituz. sociali private	-	-	-	-	-	-
6 - trasferimenti correnti a imprese	107.679,0	-18.557,6	-	-	89.121,0	1.200,0
7 - trasferimenti correnti all'estero	5.934,0	-	-	-	5.934,0	103.678,6
9 - interessi passivi e redditi da capitale	-	81,0	-	3,6	81,0	5.934,0
10 - poste correttive e compensative	310,0	320,0	-	-	630,0	-
12 - altre uscite correnti	45,0	390,0	-	-	439,0	309,9
21 - investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	12.603,0	4.186,9	-	-	16.790,0	44,9
23 - contributi agli investimenti ad imprese	140.000,0	-	-	-	140.000,0	-
26 - altri trasferimenti in conto capitale	8.264,0	-	-	-	8.264,0	-
<b>TOTALE</b>	<b>371.919,0</b>	<b>-13.721,4</b>	<b>2.833,8</b>	<b>0,0</b>	<b>361.031,0</b>	<b>199.632,2</b>

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

(b) Decreti di variazione del Ministro competente

Il citato DL n. 168 del 2004 ha inciso sui C.d.R. secondo il prospetto che segue:

Tabella 4

(in euro)

VARIAZIONI PER EFFETTO DEL DL N. 168 DEL 2004 SU C.d.R.						
C.d.R.	Competenza	%	Cassa	%	Residui	%
1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	-1.382.211,93	5,1	-1.153.474,27	4,3	-	-
2. Segretariato generale	-1.161.487,26	4,3	-769.526,52	2,8	-26.678,98	2,5
3. Affari generali e personale	-2.026.721,02	7,5	-1.901.592,20	7,0	-76.389,97	7,1
4. Concessioni e autorizzazioni	-18.958.254,92	70,2	-18.852.486,34	69,8	-17.044,54	1,6
5. Pianificazione e gestione delle frequenze	-82.293,62	0,3	-2.215.737,66	8,2	-84.393,38	7,9
6. Regolamentazione e qualità dei servizi	-76.968,15	0,3	-77.759,79	0,3	-2.356,90	0,2
7. Istituto superiore comunicazione e tecnologie dell'informazione	-3.305.391,35	12,2	-2.017.795,56	7,5	-864.106,05	80,7
<b>TOTALE</b>	<b>-26.993.328,25</b>	<b>100,0</b>	<b>-26.988.372,34</b>	<b>100,0</b>	<b>-1.070.969,82</b>	<b>100,0</b>

In termini quantitativi l'impatto complessivo degli interventi di contenimento della spesa pubblica è stato pari a 26,9 milioni di cui 23,2 milioni a valere sulle spese correnti e 3,7 milioni sulle spese in conto capitale.

La manovra nel complesso, ha apportato tagli al bilancio del Ministero, in particolare, sui consumi intermedi, sui contributi in favore di concessionari per la radiodiffusione televisiva in ambito locale (C.d.R. "Concessioni e autorizzazioni") e sulle spese per impianti e strumenti scientifici e per la ricerca tecnico-scientifica (C.d.R. "Istituto superiore comunicazioni e tecnologie dell'informazione").

Gli interventi riduttivi hanno comportato, secondo quanto riferito dalla Amministrazione, un notevole condizionamento della operatività nell'ambito degli investimenti relativi allo sviluppo della informatizzazione del Ministero e dell'attività internazionale. In particolare, per il progetto strategico relativo alla realizzazione del cablaggio strutturato delle sedi ministeriali, la riduzione operata, pari ad oltre l'86 per cento dello stanziamento iniziale, ha comportato il rinvio della operatività all'esercizio successivo; per l'attività internazionale, la mancanza di risorse non ha permesso ai funzionari addetti di presenziare a tutte le riunioni ed agli incontri internazionali di interesse istituzionale.

Inoltre, l'emanazione del decreto "taglia-spesa" non ha consentito di far fronte a spese per attività programmate soprattutto per gli Uffici periferici; ha comportato una limitazione della attività degli Ispettorati Territoriali per il controllo delle emissioni radioelettriche; non ha consentito di provvedere alla manutenzione degli immobili e dei relativi impianti. Con riguardo a detta ultima voce, a fronte di tagli per 749.477,70 euro, l'Amministrazione ha richiesto (ed ottenuto) 1.132.322 euro, prelevati dal fondo di riserva per le spese impreviste, per l'esecuzione di spese indifferibili connesse alla applicazione del decreto d.lgs. n. 626 del 1994 in materia di sicurezza negli ambienti di lavoro.

I tagli effettuati in base al decreto "taglia-spesa" hanno avuto - come sottolineato dall'Amministrazione - ripercussioni negative anche sul versante "entrate" del bilancio dello Stato. Infatti la manovra, interessando in misura consistente il cap. 4301 - "indennità e rimborso spese di missione per prestazioni c/terzi..." - ha condizionato l'attività conto terzi che l'Istituto superiore delle comunicazioni svolge relativamente ad esami tecnici, verifiche, omologazioni e collaudi (cap. 2569/5), comportando, in molti casi, l'impossibilità di effettuare o di portare a

compimento nei tempi previsti le richieste operazioni o gli impegni già assunti con le aziende richiedenti i servizi, anche con conseguente danno all'immagine della Amministrazione.

La tabella sottostante mostra per ciascun capitolo le entrate relative all'esercizio 2004- che ammontano a 299.951.853,42 euro - riguardanti prevalentemente proventi derivanti da attività e servizi di telecomunicazioni ad uso privato (cap. 2569) pari a 113,5 milioni e proventi derivanti dalle licenze UMTS per 183,8 milioni.

(in euro)

Capitolo	Competenza	Residui	Totale
2569/01	34.456.592,48	3.361,27	34.459.953,75
2569/02	24.649.242,37	342.474,12	24.991.716,49
2569/03	1.608.663,43	4.810,81	1.613.474,24
2569/05	553.486,86	301,89	553.788,75
2569/06	4.825.626,01	59.294,29	4.884.920,30
2569/07	479.521,07	4.147,41	483.668,48
2569/08	43.513.227,95	144.652,00	43.657.879,95
2569/09	600.064,65	74.175,68	674.240,33
2569/10	1.589.546,69	3.070,47	1.590.617,16
2569/11	45.880,65	-	45.880,65
2569/12	-	-	-
2569/13	126.993,12	-	126.993,12
2569/14	918.446,36	-	918.446,36
2569/15	146.263,86	13,32	146.277,18
2569	113.513.555,50	636.301,26	114.147.856,76
2570	14.299,74	-	14.299,74
2571	183.826.838,46	-	183.826.838,46
2576	624.335,06	-	624.335,06
3311	-	-	-
3317	52.452,37	-	52.452,37
3392/01	287,52	-	287,52
3392/02	-	-	-
3392/03	-	-	-
3392/04	-	-	-
3392/05	-	-	-
3392/06	-	-	-
3392	287,52	-	287,52
3393	-	-	-
3412/01	39.003,98	-	39.003,98
3412/02	28.109,47	11.237,90	39.347,37
3412	67.113,45	11.237,90	78.351,35
3441/01	-	-	-
3441/02	-	-	-
3441	-	-	-
3665	1.852.916,16	14,81	1.852.930,97
3994	55,16	-	55,16
<b>TOTALE</b>	<b>299.951.853,42</b>	<b>647.553,97</b>	<b>300.597.407,39</b>



### 2.2 Auditing.

In riferimento a quanto stabilito nel programma annuale delle Sezioni Riunite in sede di controllo in ordine alla attendibilità dei dati del rendiconto generale dello Stato, nella sede dell'Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero delle comunicazioni sono state effettuate verifiche a campione (a titolo sperimentale) tese ad accertare l'affidabilità e l'attendibilità dei conti.

Tali verifiche, da eseguire su capitoli individuati nell'ambito del consuntivo e per ciascuno di essi su specifici atti di impegno e pagamento, hanno riguardato mandati estinti relativi ai capitoli: 2621 "Spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo"; 7621 "Acquisto ed installazione di apparecchiature, impianti tecnici per i servizi radioelettrici..."; 7931 "Spese per impianti e strumenti tecnico-scientifici".

Gli accertamenti, finalizzati alla verifica della regolarità della documentazione, della corretta imputazione della spesa, degli atti presupposti all'adozione degli impegni e delle conseguenti fasi della liquidazione, ordinazione e pagamento dei mandati, hanno evidenziato la correttezza delle procedure adottate dalla Amministrazione e la regolarità contabile delle scritture esaminate.

Per l'esercizio 2004 è da segnalare che il fenomeno delle eccedenze di spesa, dopo la posizione assunta al riguardo dall'Ufficio centrale di bilancio, è andato riducendosi fino a diventare non più significativo.

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

Come si è detto le vicende del Ministero sono state, nel corso degli ultimi anni, piuttosto travagliate. Il d.lgs. n. 300 del 1999 ne aveva dapprima attribuito le competenze al Ministero delle attività produttive. Successivamente, il DL n. 217 del 2001, convertito dalla legge n. 317 del 2001, ha ripristinato il Ministero delle comunicazioni, stabilendo che la sua organizzazione fosse imperniata su Organi centrali e Ispettorati territoriali (oltre all'Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione, ente strumentale operante nell'ambito del Ministero stesso).

Gli organi centrali erano il Segretariato generale e quattro Direzioni generali (affari generali e personale, concessioni e autorizzazioni, pianificazione e gestione delle frequenze e regolamentazione e qualità dei servizi).

Secondo i suddetti atti normativi, le funzioni essenziali del Ministero si articolavano in attività relative al settore delle comunicazioni (gestione delle politiche in materia di comunicazione, rapporti internazionali, licenze ed autorizzazioni, controllo del mercato, vigilanza del rispetto della normativa vigente ed irrogazione delle relative sanzioni, assegnazione dei diritti d'uso delle frequenze, controllo delle emissioni radioelettriche), oltre a specifiche competenze in materia postale e ad attività di studio, ricerca e formazione del personale.

Successivamente, funzioni e struttura organizzativa del Ministero sono state nuovamente modificate dal d.lgs. 30 dicembre 2003, n.366. Il relativo regolamento di organizzazione è stato approvato con DPR 22 giugno 2004, n. 176.

Secondo la nuova struttura (di cui si dirà più diffusamente nella sezione della relazione relativa all'assetto organizzativo del Ministero), è ora prevista una Direzione generale in più, per un totale di cinque, mentre anche la denominazione delle Direzioni stesse è stata variata.

Da quanto esposto, appare tuttavia inevitabile l'intersecazione e sovrapposizione delle competenze del Ministero con quelle dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, istituita con la legge n. 249 del 1997, con l'attribuzione di numerose funzioni in materia di

comunicazioni, parte delle quali dovevano – nel disegno del legislatore – esserle cedute proprio dal Ministero. I rapporti tra quest'ultimo e l'Autorità non sono quindi stati scevri da difficoltà <sup>1</sup>.

Il regolamento di organizzazione dell'Autorità, emanato nel 1998, aveva individuato le funzioni che, già svolte dal Ministero delle comunicazioni, erano state trasferite alla propria competenza. Da subito, tuttavia, era apparso chiaro che l'Autorità, a causa di difficoltà di ordine logistico, non sarebbe stata in grado di assumerle in tempi brevi. Veniva così stipulato un Accordo con il Ministero, che prevedeva, nelle more del definitivo passaggio di funzioni, l'utilizzazione da parte dell'Autorità dell'apparato centrale e periferico di questo. Il suddetto accordo è stato seguito da altri due (stipulati rispettivamente nel 1999 e nel 2001), sostanzialmente negli stessi termini.

Nel frattempo è però intervenuta la legge 20 marzo 2001, n. 66, con cui il legislatore ha effettuato un "*revirement*" rispetto al precedente orientamento, ritrasferendo al Ministero compiti in materia di autorizzazioni e licenze già assegnati all'Autorità, ed instaurando nel contempo forme "istituzionalizzate" di collaborazione tra le due entità.

E' stato così costituito un "Comitato permanente", composto da due rappresentanti rispettivamente, con compiti di raccordo nelle attività di interesse comune.

Successivamente, è stato approvato il d.lgs. n. 259 del 2003 (c.d. "Codice delle comunicazioni elettroniche"), che – nell'abrogare varie disposizioni contenute nella legge istitutiva dell'Autorità – ha in parte attribuito le funzioni dalle stesse previste al Ministero.

Non tutti i dubbi ed i rischi di duplicazione di competenze possono dirsi così fugati; a questo fine, è senz'altro positiva l'azione svolta dal succitato Comitato (pur se, come osservato dalla Corte nella Deliberazione richiamata, appare per altro verso singolare la posizione di un'Autorità indipendente che opera in permanente collaborazione con altro Organo, la cui azione rappresenta l'attuazione di decisioni di carattere politico).

Resta ad ogni modo fermo che il Ministero continua a svolgere numerose ed importanti funzioni, per cui resta valida l'impostazione del DPEF 2003/2006, che prevede un diretto impegno dell'Amministrazione, anzitutto nello sviluppo delle nuove tecnologie - digitale terrestre e trasmissioni a banda larga – che rappresentano il futuro del settore, tanto sotto il profilo dell'innovazione, necessaria al rilancio dell'economia del Paese, che sotto quello del miglioramento del servizio a beneficio degli utenti.

Coerentemente, le priorità politiche individuate nella Direttiva del Ministro per il 2004 vedono in primo piano lo sviluppo economico e sociale (con speciale attenzione al Sud), accanto al riordino della normativa e alle politiche ambientali e di salvaguardia della salute dei cittadini – oltre ai compiti per così dire "ricorrenti", quali semplificazione amministrativa, formazione ed informatizzazione dei servizi - .

L'accesso alle comunicazioni a larga banda rappresenta, come si è detto, un fattore chiave per il progresso dell'economia, nonché dei servizi pubblici; d'altra parte, l'avvento generalizzato della tecnologia digitale per le trasmissioni televisive appare ormai imminente.

Entrambi gli aspetti sono stati infatti recepiti dalla fondamentale legge 3 maggio 2004, n. 112, recante "Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della Rai – Radiotelevisione italiana S.p.A., nonché delega al Governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione".

Viene qui confermato il termine del 31 dicembre 2006 per il passaggio dal sistema di trasmissione analogico a quello digitale (già previsto da un precedente provvedimento), e disciplinata la fase di avvio delle trasmissioni con tecnica digitale; d'altro canto, è individuato e

<sup>1</sup> Un'approfondita disamina di questa materia è contenuta nell'indagine sulla gestione dell'Autorità, effettuata dalla Sezione centrale del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte, approvata con Deliberazione n. 9/2005/G in data 4 marzo 2005.

disciplinato il SIC (Sistema Integrato delle Comunicazioni)<sup>2</sup>, frutto dell'introduzione delle trasmissioni a banda larga, che consentono l'integrazione di mezzi di comunicazione di varia natura (stampa, televisione, Internet, canali televisivi satellitari, ecc.).

Per l'incremento di questi sistemi, la legge finanziaria 2004 ha stanziato l'importo complessivo di 141 milioni, di cui 110 destinati a contributi all'acquisto degli apparecchi (decoder) necessari per la ricezione delle trasmissioni digitali, e 31 a contributi all'acquisto di apparati di accesso alle trasmissioni Internet a banda larga.

La gestione di tali somme da parte del Ministero è riflessa nell'assegnazione di circa l'80 per cento degli stanziamenti dell'Amministrazione per l'esercizio 2004 alla Direzione generale concessioni e autorizzazioni, appunto preposta all'erogazione dei suddetti contributi.

La particolare attenzione rivolta, nel contesto in discorso, alle Regioni del Mezzogiorno del Paese, secondo i documenti di programmazione e indirizzo ricordati, si è sostanziata nella stipula da parte del Ministero – avvenuta nel dicembre 2003 – di una convenzione con “Sviluppo Italia”, che assegna a questa (attraverso altra società costituita allo scopo) l'attuazione del Programma dello sviluppo della banda larga nel Mezzogiorno, per la parte relativa alla realizzazione di infrastrutture a larga banda<sup>3</sup>.

Per il resto, l'Amministrazione appare aver perseguito (come si dirà diffusamente più oltre) gli obiettivi assegnatili con i mezzi finanziari a disposizione, in assoluto modesti: il totale dello stanziamento definitivo di competenza per l'esercizio 2004 ammonta a circa 361 milioni.

Figurano allo stato in bilancio sette Centri di Responsabilità (le quattro Direzioni generali, l'Istituto superiore delle comunicazioni, il Segretariato generale e l'Ufficio di Gabinetto), che corrispondono in modo sufficientemente coerente alle funzioni del Ministero – a parte l'attività “trasversale” di Gabinetto e Segretariato generale, riguardante la materia delle comunicazioni in senso stretto, qualità dei servizi, ricerca e formazione –.

Va ancora precisato (salvo tornare sul punto in occasione dell'esame degli aspetti organizzativi) che la gestione dell'esercizio 2004 si è svolta sulla base dell'assetto anteriore al citato DPR n. 176 del 2004, sopravvenuto nel mese di giugno; la specificazione della struttura delle nuove DG è infatti contenuta nel DM del 16 dicembre 2004. Lo svolgimento della relazione segue pertanto questa linea (così come, del resto, il Servizio di controllo interno del Ministero, che ha svolto il suo compito con efficacia, e della cui relazione annuale si è tenuto conto).

### *3.1 Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro.*

Il DPR 2 marzo 2004, n. 84, recante modifiche al DPR 14 maggio 2001, n. 258, ha incrementato il contingente complessivo dell'Ufficio da 92 a 96 unità, riducendo tuttavia nel contempo il contingente assegnato al SECIN da 14 a 10 unità, di cui non più di due (rispetto alle precedenti tre) con qualifica di dirigente di seconda fascia. Lo stesso provvedimento istituiva fino a due Vice Capi di Gabinetto, di cui almeno uno da scegliere tra i dirigenti generali del Ministero.

Attualmente, presso il Gabinetto del Ministro, presta servizio personale esterno all'Amministrazione, appartenente a varie categorie:

- personale con funzioni “istituzionali”, con contratto a tempo determinato (Capo Gabinetto, Capo Ufficio Legislativo, Consigliere Diplomatico, ecc.): 12 unità, per una spesa complessiva annua di 652.700 euro;
- collaboratori coordinati e continuativi e collaboratori esterni : 8 unità, per una spesa complessiva annua di 101.454 euro;

<sup>2</sup> Il SIC, secondo il sistema introdotto dalla citata legge n. 112 del 2004, rappresenta un “paniere” delle principali attività svolte nell'ambito del mercato delle comunicazioni, il cui valore consente di determinare il tetto massimo delle risorse che ciascun operatore può detenere.

<sup>3</sup> Un primo finanziamento di 270 milioni (di cui 150 milioni per la rete infrastrutturale e 120 milioni per i servizi) è stato approvato con Delibera CIPE n. 83 del 13 novembre 2003.

- consulenti ed esperti: 6 unità, per una spesa complessiva annua di 101.304 euro.

### 3.2 Segretariato generale.

L'attività istituzionale ha interessato in particolare la programmazione di nuove assunzioni ed i relativi adempimenti preparatori. Il Segretario generale ha altresì svolto funzioni di coordinamento degli Ispettorati territoriali nel settore postale, disponendo varie verifiche presso soggetti titolari di autorizzazione generale e licenza, su segnalazione della Direzione generale concessioni e autorizzazioni.

Sempre in materia di personale, è stato rielaborato il testo della bozza di decreto del Ministro concernente il personale della Fondazione Bordini (ente strumentale del Ministero, cui sono delegati rilevanti compiti); dopo l'invio della versione definitiva all'Ufficio Legislativo e la formulazione di osservazioni da parte del Dipartimento Funzione Pubblica, il relativo decreto interministeriale è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale nel maggio 2004.

E' stata redatta una Direttiva concernente linee-guida relative alla contrattazione integrativa decentrata presso gli organi periferici dell'Amministrazione.

Tra gli obiettivi specifici, particolarmente importante appare la promozione delle iniziative necessarie per l'incremento del fondo unico di amministrazione. Al riguardo, il Segretario generale ha coordinato i lavori delle Direzioni generali per la predisposizione di un decreto interministeriale che individui le prestazioni in conto terzi effettuate dall'Amministrazione e preveda la destinazione del 30 per cento delle relative entrate al Fondo unico di amministrazione. Lo schema di decreto è stato trasmesso all'Ufficio legislativo ed è attualmente all'esame del Ministero dell'economia e delle finanze.

Da menzionare, altresì, la redazione di istruzioni relative ai criteri operativi da seguire nell'effettuazione dei controlli demandati al Ministero.

Sono state, inoltre, avviate le procedure concorsuali di cui alla legge 16 gennaio 2003, n. 3, relative all'ammissione, anche in soprannumero, nei ruoli del Ministero del personale della Fondazione Bordini risultante in esubero. Al riguardo, è stato emanato il bando di concorso, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale.

### 3.3 Affari generali e personale.

L'attività di formazione ha interessato specificamente i dirigenti. I relativi corsi sono stati avviati sulla base di un progetto esecutivo e sotto il controllo di un apposito Comitato. Pur se tutti i corsi programmati sono stati portati a termine, il sopravvenire del DL n. 168 del 2004 — con conseguente riduzione degli stanziamenti — ha comportato un rallentamento nella loro esecuzione.

Particolarmente importante la realizzazione di un sistema informativo di supporto all'attività amministrativo-contabile del Ministero (inclusa quella attinente al personale). La funzionalità del sistema realizzato è stata testata e si è provveduto all'inserimento dei dati anagrafici e di inquadramento dei dipendenti.

Sempre con riferimento all'informatizzazione dell'ufficio, deve registrarsi la rinnovazione dell'inventario presso le varie sedi del Ministero.

Va altresì menzionata l'attività di elaborazione di testi normativi, che annovera l'adozione di un regolamento per l'istituzione di un albo delle società ed enti accreditati presso l'Amministrazione per la formazione del personale e l'elaborazione di un codice deontologico dei formatori, oltre alla redazione di una direttiva sulla contrattazione decentrata presso gli organi periferici dell'Amministrazione.

Deve infine ricordarsi uno specifico problema organizzativo, con riflessi di carattere finanziario. Presso il Ministero operano vari organismi con competenza nel settore delle comunicazioni (Commissione per l'assetto del sistema radiotelevisivo, Comitato di controllo sulle televendite, Comitato per la tutela dei minori in TV, Comitato di garanzia Internet e minori). Non essendo previsti stanziamenti specifici in ordine all'attività di tali organi, le

relative spese gravano sulle spese di funzionamento del Ministero. Ciò ha aggravato le conseguenze delle riduzioni di stanziamenti operate dal ripetuto DL n. 168 del 2004, che hanno appunto inciso in massima parte sulle spese di funzionamento.

#### *3.4 Direzione generale Concessioni e Autorizzazioni.*

Come già accennato, questa Direzione ha gestito buona parte delle risorse finanziarie assegnate al Ministero per l'esercizio 2004 (circa 247 milioni su un totale di circa 361).

Ciò va ricollegato all'attività di erogazione dei contributi per l'acquisto delle apparecchiature necessarie alla ricezione delle trasmissioni televisive con tecnica digitale (decoder), nonché al collegamento ad Internet in banda larga, che ha appunto costituito uno dei principali obiettivi.

L'erogazione dei suddetti contributi ha avuto inizio nel mese di febbraio, per i decoder tramite i rivenditori accreditati presso il Ministero (è stata altresì stipulata una convenzione con la Società Poste Italiane, che prevedeva un corrispettivo di 8,7 milioni, rinnovata anche per il 2005) e per l'accesso ad Internet attraverso gli operatori che ne hanno fatto richiesta. Per i primi, sono anche stati attivati due *call-center*, allo scopo di fornire sia ai rivenditori che agli utenti le necessarie informazioni.

In ordine ai decoder, sono stati erogati 96,5 milioni, mentre per l'accesso ad Internet risultano erogati 29,8 milioni.

La Direzione ha inoltre concluso i procedimenti di erogazione dei contributi previsti dalla legge n. 57 del 2001 a favore delle emittenti televisive locali per l'ammodernamento degli impianti di trasmissione, relativi, tra l'altro, all'introduzione della tecnica digitale.

Ritardi devono per contro registrarsi in ordine ad altri due obiettivi, che prevedevano, rispettivamente, l'assegnazione delle frequenze per il servizio radio-mobilità professionale a gestione centralizzata e per il servizio di connessione via radio "*Wireless Local Loop*". Il Ministero ha espletato gli adempimenti di pertinenza, ma ha poi dovuto attendere che l'Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni esercitasse a sua volta le proprie competenze.

Di particolare rilevanza l'obiettivo indicato come "Elaborazione del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di radio e televisione" (Codice della Radiotelevisione). La relativa attività è sfociata nel testo della ricordata legge n. 112 del 2004, di importanza basilare nel settore delle comunicazioni.

#### *3.5 Direzione generale Pianificazione e Gestione delle frequenze.*

Per questa Direzione generale assume peculiare importanza, in ordine alle principali funzioni assegnate, la ripartizione delle competenze tra il Ministero e l'Autorità (operata secondo la sistemazione normativa più sopra richiamata).

In materia di pianificazione, il Ministero è responsabile del piano di ripartizione delle frequenze (Piano Nazionale Ripartizione Frequenze), emanato ed aggiornato con decreti ministeriali, su cui spetta all'Autorità di pronunciare un parere obbligatorio, ma non vincolante.

Per contro, l'Autorità è competente per l'elaborazione dei Piani nazionali di assegnazione delle frequenze, su parere del Ministero, in termini analoghi a quelli già visti.

E' stata inviata al Ministro la bozza di DM di modifica del Piano di ripartizione delle frequenze.

La rappresentanza sul piano internazionale in materia di pianificazione dell'assegnazione delle frequenze è condivisa tra Ministero ed Autorità (anche se la guida delle delegazioni spetta sempre al Ministero). Al riguardo, va osservato che, nonostante i provvedimenti riduttivi della spesa più volte citati, l'attività di missione all'estero ha potuto svolgersi con relativa regolarità, grazie ad un'integrazione dello stanziamento sul relativo capitolo di spesa.

E' stata così assicurata la partecipazione a Comitati e Gruppi di lavoro, particolarmente a livello comunitario, provvedendo, altresì, al recepimento dei provvedimenti adottati in questa sede.

E' stata poi effettuata una serie di studi di compatibilità per la delocalizzazione degli impianti radioelettrici dell'emittenza radiofonica e televisiva, in collaborazione con le Regioni.

Anche in materia di monitoraggio sulla radiodiffusione hanno competenza sia l'Amministrazione che l'Autorità; il Ministero svolge il compito di controllo delle emissioni radioelettriche, per vigilare su interferenze ed utilizzo abusivo delle frequenze. L'Autorità esercita il monitoraggio delle emittenti di radiodiffusione sonora e televisiva limitatamente ai contenuti delle trasmissioni, al fine di far rispettare le regole sull'affollamento pubblicitario, sulla tutela dei minori e sulle televendite (nonché, durante le campagne elettorali, sulla *par condicio*).

Nel corso dell'anno 2004, è stata finalizzata l'attività di monitoraggio dei livelli di campo elettromagnetico sul territorio. Al riguardo, si è proceduto alla valutazione della relazione tecnica redatta dalla Fondazione Bordini sullo stato di avanzamento della rete di monitoraggio.

L'attività vera e propria si è poi sostanziata nel monitoraggio di 397 siti (scelti prioritariamente tra scuole, ospedali, edifici e luoghi pubblici e private abitazioni), durante un periodo medio di 26 giorni, con l'effettuazione di un numero di misurazioni molto elevato.

### *3.6 Direzione generale Regolamentazione e qualità dei Servizi.*

Fra gli obiettivi per il 2004, spicca quello attinente alla ricognizione dei principi fondamentali in materia postale ai sensi della legge n. 131 del 2003, nel quadro più generale dell'individuazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni, in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione. La Direzione aveva completato l'elaborazione di un testo unico, inviato all'Ufficio legislativo. Tuttavia, l'iter procedurale è stato arrestato, in attesa dell'approvazione di apposita legge.

L'attività della Direzione generale si è svolta attraverso il monitoraggio e la regolamentazione del settore postale e delle telecomunicazioni, compresa la rappresentanza in sede internazionale.

Sono state compiute analisi del mercato postale attraverso la raccolta di dati, tramite questionari inviati agli operatori postali, ed elaborazione delle informazioni in tal modo acquisite.

E' stata attuata la sorveglianza del mercato nel settore delle telecomunicazioni, in collaborazione con il Segretariato generale, gli Ispettorati territoriali e la Polizia postale. Sempre in collaborazione con quest'ultimo Corpo, è stata svolta attività di vigilanza e controllo sui servizi audiotex, con applicazione delle relative sanzioni (dalla contestazione alla disattivazione del servizio).

In materia di sicurezza delle reti e tutela delle comunicazioni, è stato predisposto ed aggiornato semestralmente un apposito elenco dei titolari di licenza individuale, inoltrato agli Ispettorati territoriali. E' in corso la preparazione di un nuovo listino/repertorio per gli operatori Internet.

Sono stati effettuati gli adempimenti connessi alle prestazioni obbligatorie a fronte di richieste di intercettazioni ed informazioni da parte dell'Autorità giudiziaria.

### *3.7 Istituto Superiore delle comunicazioni.*

All'Istituto superiore delle comunicazioni, definito dalla legge n. 3 del 2003 organo tecnico-scientifico del Ministero, fornito di autonomia nei limiti di legge (posizione mantenuta sia nell'assetto precedente alla riforma del 2004, che nell'attuale), risultano assegnati obiettivi operativi e di ricerca.

Tra questi ultimi, spicca la verifica delle condizioni necessarie per l'inserimento di Internet e servizi a larga banda nel segnale della TV numerica, terrestre e via satellite, che si raccorda, secondo quanto detto, al nucleo essenziale delle funzioni del Ministero.

Sono state definite le caratteristiche tecniche delle apparecchiature necessarie per la sperimentazione e si è proceduto al relativo acquisto, iniziando la sperimentazione. L'obiettivo ha dovuto però essere parzialmente rimodulato, a causa dei provvedimenti di contenimento della spesa.

Da menzionare l'avvio dell'Organismo di Certificazione per la Sicurezza informatica (sia in ordine ad apparati per la firma digitale, sia per prodotti e sistemi commerciali), istituito con apposito Decreto Ministeriale. L'attività al riguardo ha visto l'individuazione dei locali e l'approntamento di linee-guida provvisorie, tenendo conto delle osservazioni del Comitato Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA).

L'Istituto ha anche partecipato all'attività di formazione del personale del Ministero, in materia tecnica ed informatica.

Rilevante l'attività di certificazione dei siti di trasmissione a radiofrequenza, con l'obiettivo di rilasciare un'attestazione di idoneità ("bollino blu"). Tale attività rientra fra quelle di certificazione svolte dall'Istituto, il quale è anche Organismo Certificatore della sicurezza dei sistemi e dei prodotti informatici commerciali (DM 30 Ottobre 2003).

Questa funzione viene svolta a titolo oneroso per i terzi richiedenti, con conseguenti entrate al bilancio dello Stato.

Al riguardo (ma considerazioni analoghe potrebbero essere svolte in ordine ad attività similari compiute direttamente dal Ministero, quali ispezioni a bordo di imbarcazioni, collaudi delle stazioni radio di bordo, verifiche degli impianti ENEL, ecc.), l'Amministrazione rileva come i provvedimenti di contenimento della spesa della PA abbiano inciso anche sulle spese, specialmente di indennità e missioni, funzionali all'attività istruttoria.

Si verifica così la conseguenza secondo cui detti provvedimenti sortiscono un effetto opposto a quello voluto, impedendo la formazione di entrate (a parte le conseguenze di immagine per la PA, costretta ad aprire contenziosi con i terzi che avessero corrisposto in anticipo il corrispettivo dell'attività in questione).

### 3.8 L'attività contrattuale.

La spesa complessiva per acquisizione di beni e servizi da parte dell'Amministrazione ammonta per l'anno 2004 a 10,9 milioni, come risulta dalla Tabella 6. Anche per il Ministero delle comunicazioni si riscontra il fenomeno, comune alle Amministrazioni centrali dello Stato, del c.d. "rimbalzo" della spesa per beni e servizi nel 2003 rispetto all'esercizio precedente, dovuto agli effetti della compressione di tale categoria di spesa, ad opera di provvedimenti limitativi, nel 2002. L'andamento per il 2004 si è assestato sui livelli del 2003.

Tabella 6

	<i>(in migliaia di euro)</i>				
	2000	2001	2002	2003	2004
Beni di consumo	2.424	1.440	1.952	1.709	1.667
Prestazione di servizi da terzi	7.048	7.151	6.899	9.319	9.311

Dalle informazioni fornite dall'Amministrazione in ordine ai contratti per la fornitura di beni e servizi ed interventi di manutenzione risulta che per effetto del DL n. 168 del 2004, convertito dalla legge n. 191 del 30 luglio 2004 (c.d. "decreto taglia-spese"), gli stanziamenti relativi ai capitoli su cui gravano le spese in questione sono stati decurtati di circa 1,5 milioni; conseguentemente, spese già programmate non hanno potuto essere effettuate, soprattutto con riguardo agli uffici periferici (e più specificamente in ordine alle spese per servizi di telefonia fissa).

Per il capitolo di spesa 2011, concernente manutenzione di immobili e relativi impianti, la diminuzione dei fondi, per le ragioni indicate, è stata di circa 749.000 euro.

Il totale delle spese relative all'esercizio ammonta a circa 6 milioni, di cui 4,1 milioni in dipendenza da contratti stipulati a livello centrale, e 1,8 milioni corrispondenti alle somme accreditate al Consegnatario (sede centrale) ed ai singoli Ispettorati Territoriali.

La stessa Direzione generale per la gestione delle risorse strumentali ed informative, pur avendo fatto ampio ricorso alle convenzioni CONSIP, rileva al riguardo come i prezzi praticati siano quasi sempre risultati superiori a quelli sul mercato, lamentando inoltre tempi di consegna particolarmente lunghi.

D'altra parte, nei pochi casi in cui i prezzi delle convenzioni erano concorrenziali (ad esempio, per il materiale di ricambio destinato alle apparecchiature informatiche), al risparmio così conseguito non è corrisposto un adeguato livello qualitativo dei prodotti forniti.

La Direzione generale per la Pianificazione e la Gestione delle frequenze (ora denominata DG per la Pianificazione e la Gestione dello spettro radioelettrico) ha effettuato, nell'ambito della funzione di controllo delle emissioni radioelettriche, spese, tanto di funzionamento che di investimento, legate all'attività contrattuale.

In ordine alle prime, figurava sul relativo capitolo (n. 3731) uno stanziamento di circa 1,1 milioni; la percentuale di spesa è risultata del 70 per cento (di cui la maggior parte in favore degli Ispettorati Territoriali, per complessivi 688.000 euro).

Per le spese di investimento, lo stanziamento (sul capitolo 7621) era pari a circa 5 milioni, rispetto ai quali la percentuale di spesa si è attestata al 95 per cento, corrispondente per l'importo di 2,9 milioni ad acquisti effettuati a livello centrale, attraverso l'espletamento di gare con procedura "comunitaria", e per 1,9 milioni ad ordini di accreditamento in favore degli Ispettorati.

Al riguardo, l'Amministrazione ha chiarito come i singoli Ispettorati Territoriali procedano direttamente, in generale, alle spese di funzionamento ed alle altre che siano di modesta entità, mentre gli acquisti degli strumenti necessari all'effettuazione del controllo delle emissioni radioelettriche, espressione di tecnologie sofisticate e di prezzo elevato, sono effettuati dalla Direzione generale, conseguendo in tal modo un risparmio, derivante dalla concentrazione delle spese legate all'espletamento delle relative procedure di gara (pubblicazione dei bandi sulla Gazzetta Ufficiale e sulla stampa, commissioni, ecc.).

#### **4. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie.**

##### **4.1 Assetto organizzativo.**

Come già accennato, l'organizzazione del Ministero è stata ridisegnata in tempi assai recenti, con i citati DPR 22 giugno 2004, n. 176 e DM 16 dicembre 2004. Tuttavia - lo si ripete - tali cambiamenti rivestono in questa sede interesse solamente teorico, atteso che, nelle more dell'assestamento degli uffici, la gestione dell'esercizio si è svolta secondo l'impianto preesistente.

Può comunque osservarsi, che la nuova struttura annovera una Direzione generale in più rispetto al passato (per un totale di cinque, oltre al Segretariato generale). Le Direzioni generali istituite dal DPR n. 176 del 2004, pur con denominazioni diverse rispetto alle precedenti (Direzione generale per la gestione delle Risorse Umane, Direzione generale per la Pianificazione e la Gestione dello spettro radioelettrico, Direzione generale per i Servizi di Comunicazione Elettronica e di Radiodiffusione, Direzione generale per la Regolamentazione del Settore Postale, Direzione generale per la Gestione delle Risorse Strumentali ed Informative), riprendono sostanzialmente, in massima parte, le funzioni di queste ultime.

In effetti - a parte l'attribuzione alla Direzione generale per la Gestione delle Risorse Umane delle funzioni di gestione del personale e collegate, nonché di formazione del bilancio - l'attività demandata alle nuove Direzioni generali concerne la rappresentanza sul piano internazionale in materia di telecomunicazioni, la ripartizione delle frequenze, il controllo delle



emissioni radioelettriche ed in generale la vigilanza del settore (con specifico riguardo alla materia postale).

Il Segretariato generale mantiene la propria funzione di coordinamento ed impulso “trasversale”, e di “*trait d’union*” fra il Ministro e le strutture operative.

Analogamente, l’Istituto superiore delle comunicazioni (ente strumentale dotato di autonomia, ma così strettamente collegato all’organizzazione ministeriale che le linee generali della sua struttura sono direttamente regolate dal ricordato DM 16 dicembre 2004, pur se l’organizzazione dello stesso dovrà essere disciplinata da apposito regolamento) continua a svolgere importanti attività per conto del Ministero, tanto sul piano della ricerca che su quello operativo.

Il richiamato DPR n. 176 del 2004 ha poi previsto tre ulteriori posizioni dirigenziali di livello generale per compiti di studio, ricerca e coordinamento di progetti speciali, che si aggiungono alle 10 unità a suo tempo stabilite dal d.lgs. n. 366 del 2003. Quest’ultimo provvedimento aveva altresì determinato in 50 unità l’organico dei dirigenti di base, corrispondenti appunto al totale dei posti di funzione di cui al succitato DM del 16 dicembre 2004.

Il DM 16 dicembre 2004 ha anche individuato numero e funzioni dei nuovi uffici dirigenziali non generali, a livello centrale e periferico. Al riguardo, il Ministro aveva in un primo tempo “delegato” il Direttore generale per la gestione delle risorse umane a conferire i relativi incarichi, anche per conto del Segretario generale e di alcuni Direttori generali, in principio competenti, ma non ancora formalmente investiti della titolarità dei rispettivi Centri di responsabilità.

In seguito all’attività istruttoria della Corte, l’Amministrazione ha riproposto i provvedimenti in questione, procedendo alle nomine in oggetto a firma dei competenti titolari dei Centri di responsabilità, man mano che si perfezionano le rispettive investiture<sup>4</sup>.

Con DM in data 19 aprile 2005 sono stati fissati i criteri generali di conferimento degli incarichi dirigenziali di prima e seconda fascia.

Discorso a parte merita il rapporto del Ministero con la Fondazione “Ugo Bordonini”, riconosciuta dalla legge n. 3 del 2003 quale istituzione privata di alta cultura, sottoposta alla vigilanza del Ministero delle comunicazioni. Funzione precipua della Fondazione è, in particolare, quella di coadiuvare l’Amministrazione sul piano operativo in materie connesse alle attività del Ministero stesso.

Una delle principali applicazioni di quanto sopra è appunto rappresentata dalla sperimentazione pubblica della televisione digitale terrestre, prevista dalla citata legge n. 3 del 2003, la quale stabilisce altresì che il Ministero promuova le relative attività. L’iniziativa è finanziata pro-quota, per l’importo di 3 milioni, con fondi di pertinenza dell’Amministrazione.

Avendo la Fondazione aderito a tale iniziativa, nel quadro della collaborazione permanente di questa con il Ministero (regolata, ai sensi della ricordata legge n. 3 del 2003, da “rapporti convenzionali”), le è stato conferito il compito, con DM del 14 giugno 2004, di attuarla per la suddetta quota di pertinenza dell’Amministrazione.

#### 4.2 Dirigenza e personale non dirigenziale.

La dotazione organica del Ministero relativa alla dirigenza ha seguito l’evoluzione della normativa di organizzazione dello stesso.

In origine, il regolamento di organizzazione dell’allora Ministero delle poste e telecomunicazioni prevedeva 6 uffici centrali, ivi compreso il Segretario generale. Successivamente, nel DPR n. 175 del 2001, recante norme di organizzazione del Ministero delle

<sup>4</sup>Una vicenda analoga si è svolta al riguardo di decreti, ritenuti dalla Corte carenti di motivazione, di nomina dei dirigenti degli Ispettorati Territoriali; l’Amministrazione, ritirati tali atti, ha proceduto all’emanazione di nuovi provvedimenti.

attività produttive - in cui avrebbero appunto dovuto confluire le funzioni del Ministero delle poste - erano previsti 8 posti di dirigente di prima fascia, che hanno altresì rappresentato l'organico del neo-istituto (con DL 12 giugno 2001, convertito dalla legge n. 317 del 2001) Ministero delle comunicazioni.

Le posizioni dirigenziali di livello generale sono state poi elevate a 10 dal d.lgs. 30 dicembre 2003, n.366.

Le sottostanti tabelle mostrano l'evoluzione del numero dei dirigenti e del personale non dirigenziale del Ministero prima e dopo il 1999 e il 2002.

Tabella 7

## EVOLUZIONE PERSONALE DI RUOLO

Qualifica	Presenze al 31/12/00	Presenze al 31/12/01	Presenze al 31/12/02	Presenze al 31/12/03	Presenze al 31/12/04
Dirig. I fascia	7	8	7	6	3
Dirig. II fascia	35	30	33	33	37
C3	69	67	63	153	159
C2	74	72	69	8	4
C1	315	312	307	264	246
B3	41	53	53	153	152
B2	206	223	218	116	184
B1	107	107	108	105	32
A1	48	50	48	47	44
<b>Totale</b>	<b>902</b>	<b>922</b>	<b>906</b>	<b>885</b>	<b>861</b>

Tabella 8

## EVOLUZIONE PERSONALE IN SERVIZIO PRESSO GLI ISPETTORATI TERRITORIALI

Qualifica	Presenze al 31/12/00	Presenze al 31/12/01	Presenze al 31/12/02	Presenze al 31/12/03	Presenze al 31/12/04
Dirig. II fascia	10	14	12	12	12
C3	33	33	32	63	69
C2	25	24	23	3	1
C1	547	544	536	509	491
B3	71	106	103	146	147
B2	135	155	150	103	181
B1	133	170	168	163	71
A1	20	20	20	19	17
<b>Totale</b>	<b>974</b>	<b>1.066</b>	<b>1.044</b>	<b>1.018</b>	<b>989</b>

In seguito all'entrata in vigore della legge n. 145 del 2002, si registra la mancata riconferma di un dirigente di prima fascia; la durata dei nuovi incarichi conferiti è di tre e due anni.

La tabella 9 evidenzia l'evoluzione della spesa relativa al personale nell'ultimo quinquennio.

Tabella 9

*(in migliaia di euro)*

	2000	2001	2002	2003	2004
Retribuzione fissa	54.173,0	59.135,1	64.501,0	65.507,8	62.973,3
Indennità ed emolumenti vari	3.602,7	5.136,2	5.626,4	4.899,7	582,2
<b>TOTALE</b>	<b>59.775,7</b>	<b>66.272,3</b>	<b>72.129,4</b>	<b>72.410,5</b>	<b>65.559,5</b>

#### 4.3 Nuove tecnologie.

Si è già detto delle attività di potenziamento del sistema informativo del Ministero svolte nell'ambito della Direzione generale Affari Generali e personale, con specifico riferimento al supporto alla gestione amministrativo-contabile ed all'inventario.

Va qui aggiunto che il cablaggio delle sedi dell'Amministrazione viene considerato il primo passo per poter poi procedere al potenziamento generale dei servizi in rete del Ministero ed in particolare del protocollo informatico.

Peraltro, il DL n. 168 del 2004 ha pesantemente inciso sullo stanziamento per il 2004 relativo alle spese di investimento nell'informatica, pari a circa 1,1 milioni. Per effetto del suddetto provvedimento, tale stanziamento ha infatti subito una riduzione di circa 938.000 euro, pari a oltre l'86 per cento dell'importo iniziale.

Ciò ha di fatto comportato il rinvio delle spese previste per l'anno 2004 all'esercizio successivo.

PAGINA BIANCA

## Ministero della difesa

### **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; 2.1.2 Analisi per capitoli. *2.2 Gli effetti dei provvedimenti di contenimento della spesa:* 2.2.1 L'impatto del DL n. 168 del 2004, convertito con la legge n. 191 del 2004; 2.2.2 La riprogrammazione degli obiettivi; *2.3 Auditing:* 2.3.1 Auditing sul sistema contabile; 2.3.2 Auditing su casi di specie.

**3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori di intervento:** *3.1 La Programmazione:* 3.1.1 La Nota preliminare; 3.1.2 Le Direttive del Ministro; *3.2 Le analisi del Controllo Interno - Verifica dei risultati raggiunti in rapporto alla Direttiva 2004;* *3.3 Attività contrattuale:* 3.3.1 Le "Gare"; 3.3.2 Le trattative private; 3.3.3 Attività contrattuale dell'Arma dei carabinieri; 3.3.4 I lavori pubblici della Difesa; 3.3.5 Nuovi moduli contrattuali – Leasing operativo previsto dalla Legge Finanziaria 2004. Altre opzioni seguite dall'Amministrazione per realizzare programmi d'armamento; 3.3.6 I Programmi di armamento di particolare rilievo: 3.3.6.1 Direzione per gli armamenti terrestri; 3.3.6.2 Direzione generale delle telecomunicazioni; 3.3.6.3 Direzione per gli armamenti navali; 3.3.6.4 Direzione degli armamenti aeronautici; *3.4 L'esternalizzazione ed il ricorso alle gare CONSIP;* *3.5 I settori d'intervento – profili peculiari della Difesa:* 3.5.1 Le missioni internazionali della Difesa; 3.5.2 L'Agenzia Industrie-Difesa; 3.5.3 Le dismissioni immobiliari della Difesa.

**4. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie:** *4.1 Profili di rilievo dell'organizzazione della Difesa;* *4.2 Il Regolamento per l'amministrazione e la contabilità degli enti ed organismi della Difesa;* *4.3 L'evoluzione organizzativa dell'Arma dei carabinieri;* *4.4 Evoluzione qualitativa e quantitativa del personale civile e militare della Difesa;* *4.5 L'Innovazione tecnologica – I sistemi informativi della Difesa.*

### **1. Considerazioni generali e di sintesi.**

L'evoluzione dell'Amministrazione della difesa procede in un contesto estremamente complesso sia per fattori endogeni, dovuti alle modificazioni della sua organizzazione, sia per fattori esogeni come i provvedimenti di contenimento della spesa, che mettono in discussione il suo rinnovamento.

Per quanto attiene al primo aspetto va sottolineato come, in una sinergia tra i profili ordinamentali e la struttura dei centri di responsabilità<sup>1</sup>, viene a modificarsi in misura considerevole l'assetto del rendiconto rispetto all'esercizio precedente, ed ovviamente vengono a determinarsi modifiche sensibili nell'organizzazione.

Infatti l'Area tecnico-amministrativa vede ora il C.d.R. Segretario generale, quale vero e proprio ente esponentiale della medesima, facendo ora capo ad esso i precedenti 11 C.d.R. (le due direzioni per il personale civile e militare, le tre direzioni di armamento (armamenti terrestri, navali ed aeronautici), la Direzione delle telecomunicazioni, quella per i lavori ed il demanio, quella della sanità militare, due direzioni per le quali si prevedono consistenti modifiche (anche mediante accorpamento) come quella della leva e quella per il commissariato ed i servizi generali ed, infine l'ufficio per la gestione degli enti dell'area industriale).

Rimane autonomo C.d.R. la Direzione centrale per il bilancio che, a sua volta, incorpora il commissariato per le onoranze ai caduti.

Inoltre, assumono un'importanza ben più rilevante, rispetto al passato, sotto il profilo della gestione delle risorse, i C.d.R. di Forza armata (Esercito italiano, Marina militare ed Aeronautica militare), ai quali viene attribuita gran parte della spesa inerente all'"esercizio" e, quindi agli approvvigionamenti ed alla logistica, ferma restando la peculiarità del C.d.R. Arma dei carabinieri che mantiene le sue caratteristiche.

La scelta della modifica dei C.d.R. e di una diversa distribuzione delle risorse, in attesa della riorganizzazione dell'amministrazione sotto il profilo ordinamentale, comporta una riflessione sulla prospettiva di medio periodo, in un ambiente che è fortemente caratterizzato dalla sospensione della leva obbligatoria, anticipata al 2005, coerente con la creazione della Forza professionale, alla quale conseguono esigenze sia di formazione e di ammodernamento degli armamenti per essere adeguati ai teatri internazionali in cui la Difesa si trova ad operare, sia di ricorso all'*outsourcing*, per la mancanza di risorse umane, provenienti dalla leva obbligatoria, spesso utilizzate per compiti di natura logistica.

Tali aspetti sono in realtà strettamente collegati tra loro e gli effetti si riverberano reciprocamente: la cessata disponibilità della leva obbligatoria e la nuova forza professionale hanno indotto l'Amministrazione a ricorrere all'*outsourcing* ed a riflettere su una nuova configurazione delle competenze della Direzione della leva.

Inoltre l'adesione alle convenzioni CONSIP (ritornata di attualità) ed il passaggio delle risorse per i servizi di commissariato ai C.d.R. di Forza armata, estendono il disegno riformatore alla Direzione per i servizi generali e di commissariato ed al tempo stesso determinano il trasferimento delle competenze in ordine ad acquisizioni di grande rilievo ai C.d.R. di Forza armata e pongono il problema di diversamente collocare procedure, professionalità e responsabilità, nonché, perlomeno nel breve-medio periodo, quello di verificare l'esistenza di possibili sovrapposizioni strutturali e diseconomie.

Pertanto, la Corte si riserva di analizzare, nel prossimo futuro, tale contesto e di esprimere le sue valutazioni al riguardo.

Sempre sotto il profilo dell'organizzazione, va considerata quella in evoluzione, dell'Arma dei carabinieri e la prossima emanazione del Regolamento per l'amministrazione degli enti ed organismi della Difesa – R.A.D., che va a modificare anche altri regolamenti, piuttosto datati e sul quale la Corte si è espressa in sede consultiva.

<sup>1</sup> Gli attuali centri di responsabilità sono:

- CRA n. 1: Gabinetto del Ministro;
- CRA n. 2: Ufficio centrale del Bilancio;
- CRA n. 3: Segretariato Generale Difesa/Direttore Nazionale degli Armamenti;
- CRA n. 4: Esercito;
- CRA n. 5: Marina;
- CRA n. 6: Aeronautica;
- CRA n. 7: Carabinieri.

Per quanto attiene all'innovazione tecnologica, si segnalano progressi dovuti ad una migliore sinergia progettuale ed all'accentramento della responsabilità in materia presso lo Stato maggiore della difesa con la nuova Direzione generale appositamente costituita.

L'Agenzia industrie-difesa, pure in un quadro che non presenta effettive soluzioni, perlomeno al momento, sul piano della sua configurazione e su quello dell'allocazione del personale non rientrando nelle esigenze industriali, mostra progressi per i risultati economici conseguiti e l'affacciarsi di un'effettiva concorrenzialità di alcuni suoi enti e stabilimenti. Pertanto merita attenzione una possibile riorganizzazione della medesima alla stregua di ente pubblico economico.

Sul piano finanziario e su quello della gestione dei programmi della Difesa hanno molto pesato i "tagli al bilancio", argomento sul quale viene fatto un approfondimento. Per quanto attiene agli andamenti finanziari, si riscontra un miglioramento nella gestione dei residui, anche in un contesto che per i motivi appena accennati ha determinato un loro tendenziale aumento per l'impossibilità di procedere ai pagamenti in tempo utile dopo le riassegnazioni intervenute a fine esercizio.

L'analisi del Servizio di controllo interno ha permesso di evidenziare alcuni profili critici e, comunque, la direttiva presenta un progressivo affinamento, fermo restando che le appostazioni finanziarie alla programmazione non hanno sempre un livello di certezza, anche a causa di possibili ulteriori provvedimenti di contenimento, nonché di problematiche particolarmente complesse come quelle relative alle dismissioni immobiliari le quali presentano profili sensibili di particolare rilievo.

La rilevanza della materia contrattuale viene sottolineata sia sotto il profilo dell'entità e qualità dei contratti in essere ed a maggior ragione dei programmi di grande rilievo, sia in un contesto che per la prima volta nella presente Relazione costituisce un momento di sperimentazione.

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.

Nel caso della Difesa sono stati presi in esame quattro contratti di significativa rilevanza che fanno riferimento alle quattro Forze armate. Per la prima volta quindi l'esame si spinge ad una verifica che ricomprende non solo la fase di formazione ed approvazione del contratto ma anche quella della sua esecuzione, nella prospettiva di attestare l'attendibilità e veridicità del bilancio.

## **2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari, contabili e patrimoniali.**

### **2.1 Analisi finanziaria.**

L'esercizio 2004 è il primo nel quale è stato adottato il nuovo sistema di Centri di responsabilità, che prevede, in pratica, l'accorpamento di tutte le Direzioni generali dell'area tecnico-amministrativa nel C.d.R. Segretario generale.

Altro fenomeno, di segno diverso, è l'attribuzione di gran parte della spesa inerente all'esercizio e quindi diretta al mantenimento in efficienza dell'apparato, ai C.d.R. di Forza armata.

Delle implicazioni di carattere organizzativo si dirà nella parte dedicata, appunto, all'organizzazione ma, in questa sede, è opportuno ribadire come, sotto il profilo della lettura del rendiconto, con l'aggregazione di tutta la spesa dedicata all'ammodernamento ed il rinnovamento degli armamenti in un unico centro di responsabilità, l'analisi per C.d.R. non può considerarsi soddisfacente e si debbano quindi prendere in considerazione alcuni capitoli del bilancio amministrativo nei quali tale tipologia di spesa trova appostazioni specifiche.

Già in passato si è, del resto, sottolineato come l'attuale configurazione delle funzioni-obiettivo determini un macroaggregato di secondo e terzo livello "Difesa militare" di scarsa significatività e che, dunque, sia necessario scendere al quarto livello, intercettando, in particolare, la funzione "Predisposizione dello strumento militare" che costituisce ancora un aggregato eccessivamente ampio.

Per quanto attiene alla FO "Ordine pubblico e sicurezza" è anche qui necessario scendere al quarto livello con la FO "Predisposizione dello strumento per l'ordine e la sicurezza pubblica" anch'essa sostanzialmente coincidente, ma, in questo caso, giova l'incrocio con il C.d.R. Arma dei Carabinieri.

Per quanto attiene agli andamenti complessivi del rendiconto della Difesa, esso presenta stanziamenti definitivi per 21,20 miliardi di euro, impegni effettivi sulla competenza per 20,93 miliardi e 0,18 miliardi di impegni su residui di stanziamento, 18,36 miliardi di pagamenti sulla competenza e 3,15 miliardi di pagamenti su 6,96 di residui iniziali. I nuovi residui provenienti dalla competenza 2004 ammontano a 2,55 miliardi e, quindi i residui totali al 31.12 ammontano a 6,18 miliardi. La massa residui diminuisce quindi di 0,78 miliardi, corrispondenti all'11,20 per cento.

Un primo commento che è possibile fare è che la diminuzione dei residui, pur apprezzabile, non ha potuto raggiungere livelli maggiormente significativi per gli effetti del provvedimento di contenimento della spesa che hanno inciso proprio sulla formazione di nuovi residui e sul difficile smaltimento di quelli pregressi.

Va infatti tenuto conto che una quota di rilievo della spesa di funzionamento della Difesa concerne l'esercizio e, quindi risente dell'appesantimento registrato nei procedimenti contrattuali.

Una distinzione che è opportuno fare riguarda la spesa di personale dal complesso della spesa per la Difesa, in quanto, diversamente da gran parte dei ministeri per i quali la spesa di personale è decisamente preponderante raggiungendo, talvolta, incidenze superiori al 90 per cento, nella Difesa il livello raggiunto è di poco superiore al 60 per cento, come si evince dalla tabella seguente:

#### PERSONALE

<i>(in migliaia di euro)</i>								
CDR	Stanz. Def.	Inc. % sul tot.	Imp. Effett.Comp.	Inc. % sul tot.	Pagato totale	Inc. % sul tot.	Residui al 31/12	Inc. % sul tot.
1 Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	14.872	0,12	14.584	0,11	14.809	0,11	102	0,06
2 Bilancio e affari finanziari	20.235	0,16	20.150	0,16	20.239	0,16	4	0,00
3 Segretariato generale	1.724.574	13,34	1.713.060	13,42	1.775.805	13,78	68.927	39,47
4 Esercito italiano	3.649.467	28,24	3.622.877	28,38	3.622.745	28,10	367	0,21
5 Marina militare	1.261.569	9,76	1.246.381	9,76	1.245.446	9,66	1.310	0,75
6 Aeronautica militare	1.870.977	14,48	1.829.080	14,33	1.828.912	14,19	293	0,17
7 Arma dei carabinieri	4.383.458	33,91	4.319.450	33,84	4.383.111	34,00	103.608	59,34
<b>Totale</b>	<b>12.925.152</b>	<b>100,00</b>	<b>12.765.582</b>	<b>100,00</b>	<b>12.891.067</b>	<b>100,00</b>	<b>174.611</b>	<b>100,00</b>

<b>Totale amministrazione</b>	<b>21.202.810</b>	<b>*60,96</b>	<b>20.931.767</b>	<b>*60,21</b>	<b>21.509.472</b>	<b>*60,80</b>	<b>6.233.780</b>	<b>*0,82</b>
-------------------------------	-------------------	---------------	-------------------	---------------	-------------------	---------------	------------------	--------------

\* Incidenza su totale Amministrazione

Pertanto, l'analisi va concentrata sulle spese che attengono all'"esercizio" e quindi gli approvvigionamenti e, soprattutto su quelle inerenti all'ammodernamento e rinnovamento degli armamenti.



In tali contesti le dinamiche di spesa risentono dell'andamento dei programmi e sono state maggiormente incise dai provvedimenti di contenimento della spesa, come si approfondirà nella specifica parte della relazione. Del resto, dalla stessa tabella si evince la sostanziale irrilevanza dei residui per la spesa di personale rispetto a quelli complessivi del rendiconto Difesa.

#### 2.1.1 Analisi per Centri di Responsabilità.

Sulla scorta di quanto evidenziato in precedenza, con il rendiconto 2004, anche l'analisi per centri di responsabilità perde gran parte della sua rilevanza in considerazione dell'“incorporazione” nel C.d.R. Segretariato generale di ben 11 C.d.R. del sistema precedente (le due Direzioni per il personale civile e militare, le tre Direzioni di armamento (armamenti terrestri, navali ed aeronautici), la Direzione delle telecomunicazioni, quella per i lavori ed il demanio, quella della sanità militare, due direzioni per le quali si prevedono consistenti modifiche (anche mediante accorpamento) come quella della leva e quella per il commissariato ed i servizi generali ed, infine l'Ufficio per la gestione degli enti dell'area industriale).

Altra aggregazione, sia pure tra due soli C.d.R., è quella tra Bilancio ed affari finanziari e Onoranze ai Caduti determinata dall'incorporazione del secondo nel primo.

Con tutti i limiti indicati, è comunque possibile mettere a confronto i risultati del 2004 con quelli del 2003, attraverso il “compattamento”, per questo esercizio, rappresentato nelle tabelle (in migliaia di euro) che seguono, degli undici C.d.R. poi confluiti nel Segretariato generale e l'incorporazione di cui si è detto.

CDR	Stanziamenti definitivi 2003					Stanziamenti definitivi 2004				
	Funzion.	di cui personale	Interv.	Invest.	Altre spese	Funzion.	di cui personale	Interv.	Invest.	Altre spese
1 Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	17.326	14.428	140.211	1	0	17.764	14.872	169.571	70	0
2 Bilancio e affari finanziari**	15.784	6.381	126.815	0	0	34.092	20.235	121.687	43	0
3 Segretariato generale*	10.100.773	7.607.880	135.531	2.639.579	847.039	3.670.807	1.724.574	134.893	2.448.627	549.655
4 Esercito italiano	586.446	77.517	0	0	0	4.600.428	3.649.467	0	20.006	0
5 Marina militare	294.055	41.138	3	0	0	1.671.527	1.261.569	0	3.000	0
6 Aeronautica militare	827.092	32.887	22.252	0	0	2.721.722	1.870.977	15.694	10.077	0
7 Arma dei carabinieri	4.773.310	4.143.478	0	0	34	5.004.696	4.383.458	0	8.449	0
<b>Totale</b>	<b>16.614.786</b>	<b>11.923.709</b>	<b>424.812</b>	<b>2.639.579</b>	<b>847.073</b>	<b>17.721.036</b>	<b>12.925.152</b>	<b>441.845</b>	<b>2.490.272</b>	<b>549.655</b>

\*vengono accorpate sotto la voce "Segretariato generale" i precedenti 11 C.d.R.

\*\* comprende anche onoranze ai caduti

		Impegni effettivi di competenza 2003					Impegni effettivi di competenza 2004				
CDR		Funzion.	di cui personale	Interv.	Invest.	Altre spese	Funzion.	di cui personale	Interv.	Invest.	Altre spese
1	Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	15.979	13.794	140.065	0	0	17.085	14.584	168.012	66	0
2	Bilancio e affari finanziari	14.294	6.048	126.811	0	0	33.020	20.150	121.646	43	0
3	Segretariato generale	10.796.460	7.506.620	131.054	2.592.390	792.881	3.643.471	1.713.060	128.585	2.446.143	489.748
4	Esercito italiano	581.792	76.885	0	0	0	4.568.797	3.622.877	0	19.636	0
5	Marina militare	291.991	40.390	3	0	0	1.647.338	1.246.381	0	2.994	0
6	Aeronautica militare	824.354	32.544	22.250	0	0	2.674.695	1.829.080	15.609	8.709	0
7	Arma dei carabinieri	4.713.022	4.083.870	0	0	34	4.937.875	4.319.450	0	8.294	0
<b>Totale</b>		<b>17.237.892</b>	<b>11.760.150</b>	<b>420.183</b>	<b>2.592.390</b>	<b>792.915</b>	<b>17.522.281</b>	<b>12.765.582</b>	<b>433.852</b>	<b>2.485.885</b>	<b>489.748</b>

		Pagamenti Totali					Pagamenti Totali 2004				
CDR		Funzion.	di cui personale	Interv.	Invest.	Altre spese	Funzion.	di cui personale	Interv.	Invest.	Altre spese
1	Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	15.665,00	13.565,00	136.118,00	0,00	0,00	17.327	14.809	163.160	66	0
2	Bilancio e affari finanziari	14.415,00	6.122,00	131.591,00	0,00	0,00	33.689	20.239	115.656	4	0
3	Segretariato generale	11.003.683,00	7.492.201,00	126.578,00	2.680.355,00	783.666,00	3.936.628	1.775.805	118.698	2.548.660	528.044
4	Esercito italiano	586.944,00	77.149,00	0,00	0,00	0,00	4.568.840	3.622.745	0	287	0
5	Marina militare	288.808,00	40.715,00	1.003,00	0,00	0,00	1.628.595	1.245.446	0	2.125	0
6	Aeronautica militare	704.489,00	32.649,00	20.445,00	0,00	0,00	2.792.171	1.828.912	21.896	904	0
7	Arma dei carabinieri	4.790.235,00	4.131.194,00	0,00	0,00	34,00	5.032.312	4.383.111	0	409	0
<b>Totale</b>		<b>17.404.239,00</b>	<b>11.793.595,00</b>	<b>415.735,00</b>	<b>2.680.355,00</b>	<b>783.700,00</b>	<b>18.009.562</b>	<b>12.891.067</b>	<b>419.410</b>	<b>2.552.455</b>	<b>528.044</b>

		Residui al 31/12 2003					Residui al 31/12 2004				
CDR		Funzion.	di cui personale	Interv.	Invest.	Altre spese	Funzion.	di cui personale	Interv.	Invest.	Altre spese
1	Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	472	230	9.727	0	0	334	102	14.391	4	0
2	Bilancio e affari finanziari	2.159	3	216	0	0	2.692	4	6.113	39	0
3	Segretariato generale	2.766.444	86.705	117.168	2.410.389	167.697	2.330.725	68.927	107.330	2.291.885	77.358
4	Esercito italiano	289.533	72	0	0	0	283.253	367	0	19.719	0
5	Marina militare	199.448	85	3	0	0	215.772	1.310	0	875	0
6	Aeronautica militare	663.590	43	15.365	0	0	523.375	293	12.079	9.173	0
7	Arma dei carabinieri	318.147	106.663	0	0	0	273.582	103.608	0	8.041	0
	<b>Totale</b>	<b>4.239.793</b>	<b>193.801</b>	<b>142.479</b>	<b>2.410.389</b>	<b>167.697</b>	<b>3.629.733</b>	<b>174.611</b>	<b>139.913</b>	<b>2.329.736</b>	<b>77.358</b>

Un primo elemento che emerge dall'esame degli stanziamenti definitivi, ma che si ripercuote in termini di impegni e pagamenti (mentre per la natura della spesa non sono rilevanti i residui) è quello attinente alla spesa di personale che indica un trasferimento consistente di risorse dall'area tecnico-amministrativa all'area tecnico-operativa (i C.d.R. di Forza armata); le spese di personale del Segretariato generale, e quindi dell'area ad esso corrispondente nel 2003, passano da 7,61 miliardi di euro ad 1,72 miliardi. La differenza si distribuisce nel 2004 su Esercito italiano con 3,65 miliardi, Marina militare con 1,26 miliardi ed Aeronautica militare con 1,87 miliardi.

Con il bilancio 2004, come viene sottolineato nella parte dedicata all'organizzazione, oltre alle innovazioni citate, si assiste ad una forte evoluzione dei C.d.R. di Forza Armata, la cui spesa di funzionamento raggiunge livelli notevoli. Esercito Italiano, ad esempio, diviene il secondo C.d.R. con 4,60 miliardi di euro di stanziamenti definitivi, mentre l'Arma dei Carabinieri, con 5,00 miliardi di euro di stanziamenti definitivi, incrementa la competenza di 0,23 miliardi pari al 4,6 per cento per la spesa di funzionamento che rappresenta la quasi totalità della spesa e che per 0,65 miliardi è dedicata all'esercizio e per 4,38 miliardi al personale. I residui dell'"Arma" già esigui, come è stato sottolineato nelle relazioni precedenti, sono ulteriormente diminuiti, da 0,32 a 0,28 miliardi di euro, mostrando un ulteriore miglioramento della filiera di spesa.

Pertanto, al di là di tale notazione, e rimanendo nel contesto della classificazione economico-semplificata, l'evoluzione della spesa di funzionamento - con impegni sulla competenza che raggiungono complessivamente il 98,9 per cento nel 2004 e pagamenti totali che con 18,01 miliardi di euro consentono una diminuzione della massa-residui che passa dai 4,24 miliardi del 2003 ai 3,63 miliardi del 2004, non mostra particolari problematiche.

Più interessante è l'analisi della spesa d'investimento che vede una forte concentrazione sul C.d.R. Segretariato generale e sui C.d.R. che corrispondevano alle direzioni d'armamento nel 2003.

In questo ambito, si rileva una contrazione, nella misura del 7,2 per cento degli stanziamenti definitivi rispetto al 2003 che passano da 2,64 miliardi a 2,45.

Un fenomeno interessante è il livello degli impegni del 2004, pressoché sovrapponibile agli stanziamenti. Il livello dei residui diminuisce, ma in misura minore di quanto ci si sarebbe potuto attendere per l'impatto dei provvedimenti di contenimento della spesa, in quanto essi passano da 2,41 miliardi a 2,29.

Una parziale spiegazione può essere rinvenuta nella circostanza che il Ministero della difesa è stato prima fortemente penalizzato dal DL 12.07.2004, n. 168, convertito con la legge 30.07.2004, n. 191, per 1,8 miliardi di euro, per poi avere riassegnazioni per 0,57 miliardi sulla parte corrente e di 0,28 miliardi in conto capitale.

A parte la considerazione che, comunque, il "taglio" per la Difesa è stato, al netto delle riassegnazioni, di 0,98 miliardi di euro, i tempi tecnici delle riassegnazioni medesime hanno influito sul mantenimento di una consistente massa residui nella spesa d'investimento.

Nella seguente analisi per capitoli sarà possibile una verifica degli andamenti maggiormente mirata e collegata alle Direzioni d'armamento, mentre nella parte dedicata all'impatto del provvedimento di contenimento della spesa, tale profilo verrà opportunamente approfondito.

#### 2.1.2 Analisi per capitoli.

In questa sede, vengono presi in esame gli andamenti, nel rapporto 2004-2003, dei capitoli nei quali si concentrano le spese più significative per l'ammodernamento ed il rinnovamento degli armamenti e che sono riconducibili direttamente alle competenze delle Direzioni generali per gli armamenti navali, terrestri ed aeronautici e per le telecomunicazioni e, quindi, viene, sia pure in termini più limitati, recuperata l'analisi non più possibile in termini di centri di responsabilità.

Si tratta, del resto, delle Direzioni che gestiscono i contratti di maggior rilievo, nell'ambito della Difesa, nonché programmi pluriennali ed internazionali.

Il primo capitolo preso in esame è gestito dalla Direzione generale per gli armamenti navali. Si tratta del cap. 1320, al quale corrisponde nel bilancio 2003 il cap. 1432.

Su questo capitolo nel 2004 si è registrata una diminuzione degli stanziamenti definitivi di competenza, rispetto a quelli iniziali, di 6,1 milioni (90,1 rispetto a 96,2), con impegni corrispondenti, ma con pagamenti per 11,33 milioni. Il dato più importante è quello relativo alla gestione dei residui che, al 1° gennaio ammontavano a 390,75 milioni, sui quali sono stati effettuati pagamenti per 194,55 milioni e che, al 31.12 sono quindi ancora 174,92 (con economie su residui per 21,28 milioni), ai quali vanno aggiunti residui di nuova formazione, provenienti dalla competenza 2004, per 78,80 milioni.

Pur apprezzandosi quindi un miglioramento della dinamica di spesa, ancora sussistono problemi di smaltimento dei residui pregressi.

Non va sottovalutato, al riguardo, che esistono rilevanti problemi per l'ammodernamento della flotta, che comporta costi di grande rilievo non supportabili con gli attuali stanziamenti di bilancio.

L'aspetto più sintomatico può essere rinvenuto nelle problematiche sull'applicazione del "leasing operativo" per la realizzazione delle "FREMM" – Fregate della marina militare" di cui si parla nella parte specifica, e nell'allocazione specifica sul cap. 7129 delle risorse per l'avvio di un programma di interventi per l'ammodernamento delle forze armate, con priorità per l'immediata acquisizione di quattro unità navali di classe lupo, compreso il supporto logistico, munizionamento ed elicotteri. Nonostante l'apposito capitolo, infatti, non si è avuto stanziamento di competenza e la massa residui (di 145,18 milioni al 1° gennaio) è stata erogata per soli 6,31 milioni, corrispondenti alla cassa disponibile.

Per la Direzione generale degli armamenti aeronautici, l'analogo capitolo (al 1320) è il 1322 che, a stanziamenti definitivi per 69,64 milioni, in consistente diminuzione rispetto alle previsioni iniziali (78,82 milioni) aggiunge 306,39 milioni di residui iniziali al 1° gennaio.

I pagamenti sulla competenza ammontano a 47,88 milioni e quelli sui residui a 117,74 milioni, con 151,99 milioni di residui pregressi al 31.12, 21,27 milioni di residui di nuova formazione e 36,65 milioni di economie sui residui.

La massa residui è quindi diminuita di circa la metà, a conferma del *trend* registrato nelle precedenti relazioni.

Esistono evidenti problemi, in prospettiva, per i programmi in atto e quelli che dovrebbero avere impulso nel breve-medio periodo.

Gli stanziamenti di competenza sono infatti in forte diminuzione rispetto al capitolo del bilancio 2003 (1665) di circa la metà (le previsioni iniziali erano di 152,63 milioni e quelle definitive di 158,32).

Il cap. 1323 concerne analoga materia per la Direzione per le telecomunicazioni che ha una competenza, specialistica e trasversale per tutte le Forze armate.

Gli stanziamenti iniziali di competenza sono di 137,68 milioni che, in questo caso, aumentano a 168,49 milioni nel corso dell'esercizio 2004 e ad essi corrispondono gli impegni, mentre i pagamenti sulla competenza sono 26,5 milioni.

Molto consistenti sono i residui al 1° gennaio, i quali ammontano a 593,71 milioni e su di essi vengono effettuati pagamenti per 185,33 milioni con il mantenimento quindi di residui pregressi per 403,13 ed economie per 5,25 milioni.

In considerazione della formazione di nuovi residui per 141,50 milioni, non si avverte un'accelerazione dello smaltimento della massa-residui. Come si evince nella parte della relazione dedicata ai programmi ed alla materia contrattuale, incide su tale situazione la complessità delle procedure e la mancanza della disponibilità di cassa, dovuta anche ai provvedimenti di contenimento della spesa.

Infine, il cap. 1326 della Direzione generale degli armamenti terrestri presenta una dotazione iniziale di competenza pari a 40,65 milioni che, seppur lievitata a 63,34 nel corso dell'esercizio, è decisamente inferiore a quella del 2003 che (sul cap. 3773) raggiungeva, in sede definitiva, 168,56 milioni.

Gli impegni sulla competenza sono di 63,34 milioni ed i pagamenti 5,72 milioni, con residui di nuova formazione per 57,62 milioni.

I residui al 1° gennaio ammontano a 372,48 milioni ed i pagamenti sui residui a 71,39 milioni.

Pertanto permangono residui pregressi per 279,94 milioni che, aggiunti ai nuovi residui indicano che, nonostante la limitata dotazione di competenza, sussistono problemi nella dinamica della filiera di spesa.

Vanno anche qui fatte quelle notazioni che valgono, in termini generali, per tutta l'Amministrazione della difesa, in ordine alle conseguenze che la mancata disponibilità di cassa comporta in settori nei quali vengono gestiti approvvigionamenti di grande entità e, nel contempo limitati stanziamenti di competenza per programmi a medio-lungo termine.

## 2.2 Gli effetti dei provvedimenti di contenimento della spesa.

### 2.2.1 L'impatto del DL n. 168 del 2004, convertito con la legge n. 191 del 2004.

L'impatto dei provvedimenti di contenimento della spesa per l'Amministrazione della Difesa è di particolare rilievo per la collocazione nella parte corrente anche di gran parte della spesa destinata agli investimenti.

Infatti l'originaria decurtazione operata sui "consumi intermedi" ha raggiunto 1.145,5 milioni, mentre sugli investimenti lordi fissi (in conto capitale) la diminuzione è stata di 666,0 milioni<sup>2</sup>, nonché di 0,04 milioni sui contributi ad enti ed altri organismi, per complessivi 1.811,5

<sup>2</sup> A parte va considerata la diminuzione dei residui di stanziamento per 23,7 milioni.

milioni a fronte di uno stanziamento complessivo (per consumi intermedi ed investimento) di 6.424,97 milioni.

Va detto che, in seguito alle riassegnazioni intervenute sull'apposito fondo istituito "per le esigenze di spesa in conto corrente" per 575,0 milioni e sull'analogo fondo per le spese in conto capitale per 282,5 milioni, l'effettivo impatto è stato di 977,7 milioni.

In conclusione il "taglio" operato sugli stanziamenti definitivi ha toccato per il 15,1 per cento il settore dell'Esercizio e per il 16,1 per cento quello dell'Investimento.

E' importante contestualizzare l'incidenza del provvedimento e quindi far riferimento alle disponibilità esistenti al momento della sua entrata in vigore.

In questo caso, l'incidenza raggiunge il 22,4 per cento per l'Esercizio ed il 44,4 per cento per l'Investimento.

#### 2.2.2 La riprogrammazione degli obiettivi.

Nella passata relazione era stato affrontato il tema dell'azione che l'organo programmatore (lo Stato maggiore della Difesa) aveva posto in essere per riallocare opportunamente le risorse disponibili che erano state significativamente ridotte con il primo provvedimento "taglia-spese" (il DL 06.09.2002, n. 194, convertito con la legge 31.10.2002, n. 246).

Alla stessa stregua, in considerazione del secondo provvedimento del genere che ha colpito il bilancio Difesa in misura sensibilmente superiore a quelli degli altri ministeri per la collocazione nella parte corrente (per poi parzialmente recuperarne una quota), è opportuno fare cenno al particolare contesto della "reale" spesa d'investimento della difesa, nella cosiddetta "programmazione finanziaria associata alle imprese del settore d'investimento".

Gli stanziamenti previsionali iniziali per il 2004, erano di 3.295,2 milioni, di cui:

- 3.200,5 milioni, per sostenere i programmi di ammodernamento e rinnovamento della Funzione Difesa;
- 54,4 milioni per sostenere programmi di ammodernamento e rinnovamento della Funzione Sicurezza Pubblica;
- 40,3 milioni per sostenere programmi di ammodernamento e rinnovamento delle Funzioni Esterne.

I provvedimenti di contenimento della spesa pubblica (legge 30.07.2004, n. 191 di conversione del DL 12.07.2004, n. 168) hanno recato una riduzione delle risorse destinate, in conto competenza, ai programmi di investimento complessivamente pari a 516,4 milioni, (sui citati 575,0 milioni complessivi di decurtazione apportata agli stanziamenti destinati ad ammodernamento e rinnovamento) innestandosi su una attività programmatica che, sulla base dell'evoluzione gestionale delle spese risultava, alla data del 12 luglio 2004, attestata su 3.342,3 milioni, ridefinendo le relative disponibilità e stanziamenti in 2.825,9 milioni.

La rimodulazione, in riduzione, dei programmi, determinata dal citato provvedimento, è stata improntata ai seguenti criteri programmatici:

- assicurazione di un adeguato sostegno alle imprese di maggiore valenza, finalizzate al mantenimento ed all'acquisizione di capacità operative dello strumento militare nel breve e medio termine;
- rinvio al 2006 o esercizi finanziari successivi dell'avvio di programmi riferiti all'acquisizione di capacità operative connesse con il medio-lungo termine;
- riduzione delle risorse assegnate nell'anno a quei programmi a sviluppo pluriennale ed attinenti all'acquisizione progressiva di capacità con sostanzamento significativo nel medio-lungo periodo;
- preminenza di finanziamento a quei programmi correlati con un più ravvicinato ritorno sotto il profilo dell'efficienza operativa e del relativo supporto logistico;

- coerenza dei finanziamenti in esito allo stato di attuazione tecnico-amministrativa dei programmi, al fine di evitare l'insorgere di contenziosi e/o evenienze di ricorsi per quelle imprese già in avanzata fase di finalizzazione.

Sul piano operativo, tale strategia programmatica si è tradotta nel settore dei mezzi terrestri in una riduzione di 17,6 milioni, mediante il rinvio o la riduzione dell'acquisizione di veicoli e materiali meno stringenti dal punto di vista operativo.

Nel settore dei mezzi navali si è provveduto a ridurre le dotazioni di 10,6 milioni, decrementando prevalentemente gli stanziamenti destinati alle revisioni prezzi ed agli adeguamenti contrattuali e riprogrammando gli stessi negli esercizi finanziari successivi.

La quota più significativa della riduzione è stata applicata al settore dei mezzi aerei (-250 milioni), tenuto, soprattutto, conto della minore impellenza operativa di sostenere programmi in corso ma con ampio orizzonte di sviluppo (EUROFIGHTER i cui impegni si protraggono sino ad oltre il 2015), oppure non ancora avviati (adeguamento tecnologico dei pattugliatori marittimi), procrastinando i relativi interventi. Di contro, è stato assicurato adeguato sostegno ai programmi connessi con le linee di volo con più sensibile deficit di aggiornamento (velivoli aerotattici), in fase finale di acquisizione (velivoli da trasporto) o in condizione di maggiore necessità operativa (Rifornitori, JSF, NH-90, EH-101 e AV-8b, tutti svolti in cooperazione internazionale).

I settori dei sistemi missilistici e dei sistemi d'arma e di armamento hanno registrato una riduzione di 48,5 milioni prevalentemente attribuita al rinvio al 2005 dell'avvio dello sviluppo del sistema missilistico ATBM MEADS (-20,0 milioni) ed ad una serie di interventi di minor impatto, finalizzati a determinare e concentrare nel 2004 le quote dei programmi ineludibili dal punto di vista dell'esecuzione amministrativa.

Nel settore del C4I-teleradiocomunicazioni sono state applicate riprogrammazioni in riduzione per 70,6 milioni, sempre tenendo conto delle maggiori priorità.

Il settore delle infrastrutture è stato interessato da una significativa riduzione (-77,8 milioni), avendo cura di assicurare il proseguimento degli interventi legati, soprattutto, all'adeguamento alle norme di sicurezza delle infrastrutture operative e logistiche.

Infine, le riduzioni operate sul settore degli ammodernamenti minori, dei supporti e della logistica (-30,7 milioni) hanno comunque preservato l'esigenza di un mantenimento e di uno sviluppo bilanciato dello strumento operativo.

Alla data del 31 luglio 2004 veniva emanato, da parte dello Stato maggiore della Difesa, il piano di programmazione aggiornato, al fine di consentire, soprattutto alle direzioni generali ed agli enti preposti dell'area tecnico-operativa, la prosecuzione delle attività acquisitive ed amministrative.

### 2.3 Auditing.

L'analisi che segue viene distinta nell'"Auditing" che attiene alle patologie contabili riscontrate nell'approfondimento dei dati di rendiconto del Ministero della difesa, 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 delibera n. 44 del 2004.

#### 2.3.1 Auditing sul sistema contabile.

##### *Capitoli promiscui*

Uno dei temi di particolare interesse per l'*auditing* finanziario contabile è quello dei capitoli promiscui, che, diversamente dai capitoli-fondo, caratterizzati da indeterminatezza dell'oggetto, presentano una nomenclatura che prevede più oggetti che complessivamente toccano un ambiente molto vasto.

Oltre a verificarsi, in tal modo, un contrasto al principio della specificazione della spesa, ne soffre la filiera del controllo di gestione che viene a perdere parametri di riferimento.

Ad una maggiore incidenza dei capitoli promiscui corrispondono un minore affinamento gestionale ed una peggiore lettura della spesa.

Capitoli promiscui di particolare interesse si rinvergono nell'ambito del C.d.R. Esercito Italiano: il cap. 4246, ad esempio, che ha un oggetto che si occupa del mantenimento della dotazione di "mezzi, impianti, apparecchiature, macchinari, equipaggiamenti, armi e munizionamento, nonché dei relativi materiali, scorte e dotazioni, comunque attinenti al funzionamento di tutti i settori dell'esercito...".

Questo capitolo presenta stanziamenti definitivi per 206,90 milioni ed impegni effettivi per 206,58 milioni, pagamenti sulla competenza per 107,93 milioni e residui di nuova formazione per 98,65 milioni.

Un capitolo, sempre del C.d.R., la cui promiscuità raggiunge livelli notevoli è il cap. 4252 il cui oggetto spazia dalle spese generali d'ufficio a quelle postali e telegrafiche, fino a quelle per la cartografia e per il servizio di barberia.

Appare evidente che un oggetto del genere pone nel nulla la logica stessa che presiede alla costruzione dei capitoli di bilancio, determinando un magma contabile che non consente un'analisi effettiva della dinamica di spesa, in quanto non è possibile riferire gli andamenti ad una materia specifica e, quindi ai fenomeni gestori sottostanti.

Nel caso di specie, può solo constatarsi che il complesso indistinto delle attività ha avuto stanziamenti definitivi per 145,00 milioni, 144, 40 milioni di impegni effettivi, pagamenti sulla competenza per 115,23 milioni e residui di nuova formazione per 29,17 milioni.

Un andamento quindi non particolarmente problematico ma non riferibile a spese specifiche e, come tale di scarso rilievo.

Di rilievo è invece l'incidenza sul bilancio complessivo della Difesa di tale tipologia di capitoli che si mantiene elevata (con una media superiore al 70 per cento)

Si ribadisce in conclusione l'esigenza di porre un limite alla presenza nel bilancio di tali capitoli che non consentono una reale azione di *governance* da parte dell'Amministrazione, e la presenza in genere di elevati residui lo dimostra - contraddicendo la tesi che un *basket* più ampio e flessibile migliori la dinamica di spesa - e, tanto meno una lettura da parte degli Organi di controllo sia interno che esterno.

#### *Capitoli con scostamenti rilevanti tra stanziamenti di competenza ed autorizzazioni di cassa.*

In termini generali può dirsi che l'Amministrazione della Difesa presenti effettivamente degli scostamenti rilevanti tra gli stanziamenti definitivi di competenza e le autorizzazioni di cassa a fine esercizio soprattutto per quei capitoli che attengono all'esercizio, ma in ogni caso hanno caratteristiche, talvolta di capitoli promiscui, tipologia di cui si è trattato in precedenza.

Ne costituisce un esempio il capitolo 1296 che attiene a spese generali che vanno a ricomprendere tutte le esigenze d'ufficio della Marina Militare ed è gestito dalla Direzione degli armamenti navali.

Su questo capitolo gli stanziamenti definitivi di competenza (fortemente ridotti durante l'esercizio), ammontano ad euro 110.768.910,09 e le autorizzazioni definitive di cassa ad euro 77.705.887,90.

Già si è detto in precedenza come l'estrema vastità dell'oggetto di un capitolo, oltre a confliggere con i principi dell'ordinamento contabile, non assicuri un'efficiente dinamica di spesa.

Come già si è sottolineato, diversamente dai capitoli promiscui, i capitoli fondo si distinguono generalmente per l'indeterminatezza dell'oggetto.

Nella Difesa essi sono numerosi anche se non incidono in termini rilevanti sul bilancio complessivo dell'Amministrazione (l'incidenza infatti non supera l'1 per cento).



Il più importante è il cap. 1253 (ex 3908) “Fondo per le anticipazioni agli enti, istituti, stabilimenti ed altri organismi dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica per provvedere a momentanee deficienze di cassa rispetto alle anticipazioni di fondi e alle particolari esigenze previste dai rispettivi ...” che mostra 45,46 milioni di stanziamenti definitivi di competenza ed impegni e pagamenti corrispondenti.

La Corte ha al riguardo, già in passato, sottolineato la funzione particolare di questo Fondo che non è quella di perseguire funzioni proprie ma di costituire una riserva alla quale approvvigionarsi per deficienze di cassa.

Altrettanto è stato sottolineato il collegamento con le contabilità speciali e la loro quadratura. Al riguardo è in corso l'indagine della Sezione Centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato che permetterà di disporre di un importante approfondimento su di un modulo contabile di grande rilevanza per l'Amministrazione periferica della Difesa ma sul quale, in mancanza di un effettivo monitoraggio e tenuto conto delle operazioni di riassegnazione che intervengono, a valere sul Fondo citato, per ripianare capitoli in eccedenza, si esprimono perplessità.

#### *Le eccedenze di spesa.*

Per quanto attiene alle eccedenze di spesa, sui pagamenti, l'Amministrazione della difesa è tra le più virtuose con euro 1.572.936,31, soprattutto se raffrontate a quelle del MIUR con euro 875.484.912,36.

Il capitolo più significativo è il 1320 che è del C.d.R. Segretariato generale, è gestito dalla Direzione per gli armamenti navali e concerne l'ammodernamento ed il rinnovamento (ed è stato oggetto di esame in sede di sperimentazione dell'auditing sui casi di specie), con euro 1.488.510,92 che, come si vede, rappresenta la quasi totalità delle eccedenze.

#### **2.3.2 Auditing su casi di specie.**

I casi di specie presi in considerazione riguardano contratti che fanno riferimento alle quattro forze armate. I primi due hanno per oggetto la fornitura di *hardware* e *software*. Il terzo la fornitura di un sistema di “protezione campale” ed il quarto la fornitura di carburante.

In ognuna delle fattispecie, partendo da un ordinativo diretto relativo al saldo del contratto ed emesso nell'esercizio 2004 (in un caso l'unico), è stata ricostruita ed esaminata l'intero procedimento contrattuale e contabile.

Capitolo 4885 - Spese per il potenziamento dei Servizi dell'Arma dei carabinieri. O.D. n. 79 (R.T.I. Braga Moro sistemi d'energia S.p.A. ed Energy 3000 S.r.l.). Fornitura di gruppi di continuità per i server di rete – esercizio di provenienza 2003, estinto l'08.11.2004. (L'importo è di euro 608.986,99).

Il contratto stipulato il 31.07.2003, riguarda complessivamente 1.638 gruppi di continuità per un importo complessivo di euro 608.986,00 (pari all'importo del contratto – unico pagamento). L'aggiudicazione è avvenuta con gara comunitaria a licitazione privata con procedura accelerata.

Il Comando generale dell'Arma dei Carabinieri, nel quadro del completamento dell'informatizzazione dei reparti dell'Arma, ha disposto l'acquisizione di 1.637 gruppi di continuità (UPS) destinati ad assicurare il funzionamento dei server installati presso i Comandi di Stazione ed allo stesso tempo proteggerli, nell'eventualità di interruzione dell'alimentazione elettrica e del verificarsi di picchi di corrente.

Il dato particolarmente significativo è quello dell'estensione dell'acquisizione a tutti i reparti dotati di server. E' stato previsto comunque un piano di distribuzione che tenesse conto anche delle esigenze tecniche e della potenza da assicurare agli UPS.

Dopo la verifica e rappresentazione delle esigenze, l'Amministrazione ha riscontrato l'inesistenza nell'ambito delle convenzioni CONSIP di prodotti adeguati. Inoltre l'ufficio approvvigionamenti ha ritenuto che, tenuto conto della circolare AIPA/CR/15 del 22.05.1997, non sussistesse la necessità di richiedere il parere all'AIPA.

Il metodo di scelta del contraente, nelle more dell'approvazione del Piano Impiego Fondi del 2003, è stato individuato nella gara a licitazione privata con procedura ristretta ed accelerata secondo il criterio di aggiudicazione al prezzo più basso, ai sensi dell'art. 16 comma 1 lett. a) del d.lgs. 24.07.1992, n. 358 e successive modificazioni di cui al d.lgs. 20.10.1998, n. 402. La fissazione del prezzo base è avvenuta ad euro 918.055,00 più IVA (euro 1.101.666,00 IVA compresa), importo determinato dalla commissione in data 12.12.2002 dopo avere esaminato il disciplinare tecnico ed individuato il costo di ogni singolo sistema, applicando "su base euristica" uno sconto del 40 per cento, ritenuto come il livello del possibile abbattimento praticato dagli offerenti in considerazione dell'entità del contratto.

In seguito al bando pubblicato sulla GUCE del 22.02.2003, hanno presentato domanda di partecipazione alla gara 22 ditte; di queste, in base alle valutazioni della commissione, è stata esclusa un'impresa che non aveva presentato parte della documentazione richiesta. Pertanto, l'invito a presentare offerte è stato rivolto a 21 ditte ma di queste solo 13 le hanno presentate.

L'aggiudicazione è avvenuta nei confronti delle R.T.I. "BRAGA MORO Sistemi di Energia" S.p.A. di San Giuliano milanese (MI) e "ENERGY 3000" S.r.l. di Busto Arsizio (VA) che ha offerto uno sconto del 44,72 per cento rispetto al prezzo base, come risulta dal verbale di aggiudicazione del 06.05.2003.

In effetti l'aggiudicazione è avvenuta in un primo tempo con riserva perché è stato necessario gestire la fase relativa alla valutazione delle "anomalie", fase che si è svolta in due momenti diversi (09.05.2003 e 25.06.2003) per l'esigenza ravvisata dalla commissione di richiedere ulteriori elementi relativi a dettagli sui costi.

Pertanto, l'aggiudicazione definitiva è avvenuta il 02.07.2003.

Il contratto, stipulato il 31.07.2003, per l'importo complessivo di euro 507.500,80 più IVA, è stato approvato con il decreto del Capo di stato maggiore (munito di delega da parte del Comandante generale) del 06.08.2003, il provvedimento è stato registrato alla Corte dei conti il 30 settembre successivo ed è divenuto esecutivo il 29 ottobre.

Per quanto attiene alla fase dell'esecuzione, la consegna dei gruppi di continuità è avvenuta presso i reparti entro i termini stabiliti. Le R.T.I. ha confermato la consegna di tutti gli UPS, in data 15.12.2003 ed ha nel contempo emesso la fattura relativa all'intero importo.

Il collaudo della fornitura è avvenuto il 28.05.2004, con esito positivo. L'assunzione in carico e la cessione ai Reparti sono avvenute tra il 15 ed il 28 luglio 2004.

Infine, è stato emesso in data 04.11.2004 per l'intero importo (euro 608.986,99) a favore della "Braga Moro Sistemi di energia S.p.A.", l'ordine di pagamento n. 79 sul capitolo 4885, estinto il successivo 8 novembre.

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

Capitolo 1320 – O.D. n. 183 (Datamat S.p.A.) Fornitura Centro di integrazione per le attività di test funzionali sul S.F./W del link 22 – (2 lotti - pagamento secondo lotto euro 249.186,32 su una somma complessiva di euro 515.827,34) – esercizio di provenienza 2001, estinto il 9.12.2004.

La filiera contabile in esame concerne un contratto suddiviso in 2 lotti.

Il primo è relativo alla fornitura, installazione ed integrazione del "Test Bed (Centro di Integrazione) del Nile Reference System – NSR" presso il Centro di programmazione della Marina di Taranto.

Il secondo attiene invece alla fornitura della documentazione di specifica funzionale e di interfaccia del Data Link Processor tra il sistema di comando e controllo (SCC) ed il *System Network Control* (SNC). Gli importi rispettivi sono di euro 266.641,02 per il primo lotto e di euro 249.186,32 per il secondo lotto. Il totale del contratto è quindi di euro 515.827,34.

Appare evidente l'esigenza di verificare tutte le fasi contrattuali e quindi anche quelle relative al primo lotto.

La Marina militare ha dovuto soddisfare l'esigenza di supportare con il "test bed" il nuovo sistema di link: link 22 (che sostituirà l'attuale link 11) necessario per farvi girare l'applicativo software NRS (*Nile Reference System*) acquisito dalla Marina militare nell'ambito del Programma Internazionale *Nile* per poter gestire i test funzionali del software NSC.

In pratica, i prodotti citati sono fortemente interconnessi tra loro ed il nuovo sistema di link (link 22), caratterizzato da maggiore velocità e sicurezza nello scambio delle informazioni, diventa necessario per la prospettiva futura della realizzazione del DLP (*Data Link Processor*) che costituirà l'interfaccia del link 22 nei confronti del "comando e controllo".

La scelta della trattativa privata viene considerata compatibile con l'esclusione dall'applicazione delle disposizioni del d.lgs. 24.07.1992, n. 358, come modificato dal d.lgs. 20.10.1998, n. 402, trattandosi di materiale bellico destinato a scopi specificatamente militari e, quindi applicando l'art. 223 par. 1, lett. b) del Trattato di Roma.

L'Amministrazione supporta inoltre la scelta della trattativa privata con la constatazione che la Datamat sia l'unica ditta italiana presente nel Consorzio Nazionale che svilupperà il link 22.

Si pone nella circostanza una questione che viene spesso all'esame, per le commesse militari, e che riguarda l'apertura o meno al mercato concorrenziale delle stesse.

Nella fattispecie può essere dirimente l'esistenza di un M.O.U. (*Memorandum of Understanding*) che riguarda appunto la produzione e la fornitura dei link di cui si è detto. Pertanto appare accettabile il ricorso alla trattativa privata.

La richiesta al riguardo è stata inoltrata alla Datamat il 19.09.2001 e la risposta con l'offerta il 21 settembre successivo. Le condizioni dell'offerta prevedevano un prezzo complessivo di lire 1.025.572.000 (pari ad euro 529.663,73) al netto di IVA ripartito in lire 412.432.000 (pari ad euro 213.003,35) per il primo lotto e lire 613.140.000 (pari ad euro 316.660,38) per il secondo lotto.

I tempi di consegna erano previsti in 180 giorni per il lotto uno, decorrenti dalla ricezione della notifica del contratto e di 30 giorni per il lotto due, decorrenti dalla ricezione dell'avvenuto collaudo positivo del primo lotto.

La Commissione di congruità, dopo aver preso in considerazione la specifica tecnica della fornitura, nonché i costi orari della Datamat ed i costi chilometrici delle autovetture, ha accertato l'importo da riconoscere alla Ditta in termini diversi rispetto all'offerta e precisamente in lire 516.289.000 (pari ad euro 266.641,02) per il lotto uno e lire 482.492.000 (pari ad euro 249.186,32) per il lotto due, per un importo complessivo di lire 998.781.000 (pari ad euro 515.827,34) al netto di IVA, contro un offerta della Ditta di lire 1.025.572.000 (pari ad euro 529.663,74). Veniva inoltre dichiarata il 05.11.2001 la "somma urgenza" della fornitura ai sensi dell'art. 4, comma 5 del d.lgs. n. 490 del 1994.

Il contratto veniva stipulato il 5 novembre 2001 ed approvato il 19 novembre successivo con il Decreto Direttoriale registrato alla Corte dei conti il 16 febbraio 2002.

Nella fase di esecuzione, dopo la comunicazione alla Ditta dell'approvazione del DD, ricevuta il 28 marzo 2002, è stata fornita la disponibilità del sito il 17 aprile 2002 e l'autorizzazione all'uso del simulatore il 17 luglio successivo.

Il 30 luglio 2002 veniva disposta la sospensione delle attività fino al 17 ottobre successivo perché doveva essere presentato il prototipo nazionale del DLP link 22. Tale circostanza ha

prodotto in un momento in cui lo stato di avanzamento era stimato dalla Ditta nell'80 per cento (per il primo lotto) e nel 50 per cento (per il secondo lotto) un ritardo nella fornitura.

Il collaudo del primo lotto è avvenuto il 29 gennaio 2003 con esito positivo.

La fattura ad esso relativa è stata emessa il 19 marzo 2003 per euro 266.641,02 e l'ordinativo per tale ammontare (n. 294 del 2003 – residui 2001) è stato emesso il 31 luglio 2003.

Per quanto attiene al secondo lotto:

1. il 10 marzo 2003 è stata notificata l'accettazione del primo lotto (per il quale la Ditta ha dato ricezione il 19 marzo);
2. il 3 giugno 2003 è stato effettuato il collaudo;
3. il 15 luglio 2003 è stata inviata la fattura per euro 249.186,32;
4. l'ordinativo, che risulta emesso il 4 agosto 2004 ed inviato all'UCB il 26 ottobre dello stesso anno, viene preso in carico dal medesimo il giorno successivo ed estinto il 9 dicembre 2004.

L'ultima fase del contratto ha riguardato lo svincolo della polizza fideiussoria (per lire 99.878.100) disposto il 4 agosto 2004 dall'Amministrazione, una volta verificato il termine della garanzia per il lotto uno, essendo stati rilevati malfunzionamenti per la fornitura effettuata.

I ritardi nell'emissione del secondo titolo di spesa, che costituisce la chiusura del rapporto ed il punto di partenza dell'analisi, nonché nell'invio del medesimo all'UCB e nel successivo pagamento, non appaiono motivati in base alla documentazione prodotta.

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

Capitolo 1290 O.D. n. 40 (Officine Maccaferri S.p.A.) Fornitura 40.000 mt. sistemi di protezione campale - esercizio di provenienza 2002, estinto il 27.05.2004. (L'importo di euro 998.400,00 costituisce il saldo di un contratto il cui importo complessivo, comprensivo di IVA, è di euro 1.996.800,00).

Il contratto è stato stipulato il 22.11.2002 a seguito di trattativa privata che costituisce esito di una licitazione privata UE nell'ambito della quale sono pervenute 4 domande; l'unica idonea è risultata essere quella delle Officine Maccaferri S.p.A..

Il ricorso alla trattativa privata - procedura negoziata - era stato previsto espressamente in sede di bando (pubblicato sulla GUCE del 28 giugno 2002), per il caso in cui non vi fossero state offerte o le stesse non fossero appropriate.

In realtà la fattispecie è differente in quanto era stato individuato un unico soggetto. Va inoltre precisato che nel bando medesimo, al punto 13 lett. d), era espressamente previsto che si sarebbe proceduto all'aggiudicazione anche in presenza di una sola offerta valida.

Le esigenze che l'Amministrazione intendeva soddisfare erano legate alla protezione del personale e dei mezzi che operano in ambienti potenzialmente ostili.

Poiché peraltro i materiali sono di stretta derivazione commerciale, non hanno un livello particolare di militarizzazione ed hanno caratteristiche tecnico-costruttive e prestazioni ben definite, l'Amministrazione ha inteso procedere con una licitazione privata UE ed il criterio di aggiudicazione al prezzo più basso, ai sensi del d.lgs. 24.07.1992 n. 358, modificato dal d.lgs. 20.10.1998, n. 492.

Al riguardo va sottolineato come il 28 maggio 2002 la Commissione istituita per determinare il prezzo palese, constatando che il materiale descritto era dello stesso tipo precedentemente acquistato con contratto a trattativa privata (per l'approvvigionamento di 10.035 mt) con la Società Officine Maccaferri S.p.A. per un costo al mt. di euro 42,87, concludeva per la determinazione del prezzo più basso al costo unitario di euro 42,00 al mt. per 40.000 mt., corrispondenti al valore complessivo di euro 1.680.000,00 IVA esclusa.

In considerazione delle caratteristiche della commessa si è deciso di procedere in un unico contesto senza ripartizioni in lotti. Non si è posta l'esigenza di acquisire il parere preventivo delle Commissioni Parlamentari Difesa, per le ragioni di cui sopra.

Nella seduta del 22 agosto 2002, la commissione aggiudicatrice ha esaminato le richieste di partecipazione di quattro Ditte ed ha chiesto integrazioni e chiarimenti per tre di esse. Successivamente nella seduta del 3 settembre, la commissione ha escluso tali Ditte ritenendo idonea la Società Maccaferri a partecipare alla gara.

In realtà l'Amministrazione ha ritenuto di procedere a trattativa privata con la citata Ditta ai sensi dell'art. 9, comma 4 lett. a) del d.lgs. 24.07.1992, n. 358, essendo la medesima l'unica in grado di eseguire l'appalto. Anche in questo caso come nel precedente, l'ipotesi di attivare la procedura negoziata senza pubblicazione del bando di gara, è contemplata nel bando (al punto 11) ma nel caso in cui non vi siano offerte o le stesse non siano appropriate, mentre nel successivo punto 13 lett. d), si precisa che si procede ad aggiudicazione anche in presenza di una sola offerta valida.

Il Decreto con il quale è stato approvato il contratto è del 6 dicembre 2002 ed il medesimo è stato registrato dalla Corte dei conti il successivo 10 gennaio 2003.

In data 28 febbraio 2003 la Ditta comunicava la disponibilità per il collaudo dei primi 20.000 mt. (assemblati in 4.000 elementi di mt. 5 per uno). Il collaudo veniva eseguito dal 18 al 22 marzo ed in data 26 maggio la prima rata di fornitura veniva considerata accettata e l'8 luglio 2003 assunta in carico.

In data 13 giugno 2003 era stata emessa la corrispondente fattura per euro 998.400,00 e veniva quindi emesso il 22 ottobre 2003 il mandato n. 86.

La seconda rata doveva essere approntata entro il 14 luglio 2003.

Tale termine veniva rispettato e la decorrenza delle consegne veniva stabilita al 31 luglio con 30 giorni per realizzare l'operazione.

L'assunzione in carico avveniva il 13 agosto.

Il collaudo sulla seconda rata avveniva il 22 luglio e l'accettazione dei materiali il 29 luglio.

La fattura veniva emessa il 22 agosto 2003 per analogo importo.

Il 21 aprile 2004 è stata resa la comunicazione sull'ottemperanza da parte della Società alla clausola standard del codice a barre.

L'ordinativo da cui nasce la seguente analisi, il n. 40 sull'esercizio 2004, è stato emesso il 13 maggio 2004 ed estinto il 27 maggio successivo.

Sulla scorta di quanto evidenziato si sottolinea, come anche in questo caso si sia proceduto a trattativa privata pur potendosi aggiudicare in presenza di una sola offerta essendo previsto dal bando di gara. Altro aspetto attiene alla determinazione del prezzo palese e praticamente è stata fatta col solo riferimento ad un precedente contratto (con la Ditta che è stata poi la fornitrice anche di questo in esame). Ovviamente si prescinde da valutazioni di merito sull'importo indicato, pressoché analogo a quello del contratto precedente ma in presenza di una quantità di circa quattro volte superiore.

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

**Capitolo 1292** – O.D. n. 178 (Maxcom Petroli Srl) Fornitura approvvigionamento combustibile navale distillato. (L'importo lordo è di euro 387.071,64 su un importo complessivo di 17 milioni). Esercizio di provenienza 2002, estinto il 22.12.2004.

In relazione al mandato all'esame che riguarda l'approvvigionamento di combustibile navale, va innanzitutto precisato che la Direzione degli armamenti aeronautici provvede all'approvvigionamento di combustibile per tutte le Forze armate, nella circostanza, riferito alla Marina militare.

Inoltre, va anche sottolineato che i pagamenti effettuati direttamente dall'Amministrazione corrispondono al 5 per cento di ogni quota parte di fornitura eseguita, mentre il 95 per cento viene pagato dall'ente gestore con fondi accreditati in contabilità ordinaria.

Pertanto, la filiera contabile è piuttosto complessa e comunque viene presa in considerazione nella sua interezza, tenendo anche conto degli accreditamenti disposti nei confronti degli ordinatori secondari di spesa sul territorio.

L'approvvigionamento è stato richiesto per le necessità addestrative-operative delle navi della Marina militare, sia presso i depositi di La Spezia, Cagliari, Taranto ed Augusta, sia direttamente presso le unità navali, nei porti dei relativi depositi.

Il combustibile navale distillato doveva rispondere alla specifica MM-C-1200/E-Simbolo NATOF-76 e, per il rifornimento diretto, anche il combustibile con la specifica ISO 8217 CD Mark 94 DMA.

Il metodo di scelta del contraente è stato individuato nella gara a procedura ristretta, ai sensi del d.lgs. 24.07.1992, n. 358, modificato dal d.lgs. 20.10.1998, n. 402 tra le ditte ritenute idonee per le capacità tecniche, finanziarie ed economiche.

Un aspetto importante che attiene alla determinazione del prezzo è che il medesimo viene definito al momento della consegna del prodotto perché viene determinato in base alle dieci quotazioni minime pubblicate dal listino PLATT'S per la voce GASOIL 02, precedenti alla consegna del prodotto.

Gran parte delle clausole attiene, quindi, ai parametri per la determinazione del prezzo finale, che è legato alla quantità effettiva di prodotto consegnato che, per le particolari caratteristiche del medesimo, tende a modificarsi in base anche alle condizioni ambientali e pertanto ad esso viene riferita una tolleranza (che viene stabilita per i rifornimenti ad unità navali nella misura del 20 per cento in meno).

Altro profilo legato alla natura dell'approvvigionamento è quello, come si è detto, delle specifiche tecniche e comunque, nel rispetto delle medesime, della possibilità di utilizzare un diverso prodotto a fronte di una decurtazione del 4 per cento del prezzo di fornitura.

Si è già accennato in epigrafe alle caratteristiche dei pagamenti i quali vengono effettuati dall'ente gestore che riceve il prodotto per il 95 per cento dell'importo di ogni consegna. Il saldo corrispondente (il restante 5 per cento) viene, invece, a cadenza trimestrale erogato dalla Direzione generale.

Il collaudo deve avvenire entro 20 giorni dalla ricezione dell'ordine, salvo il caso in cui questo avvenga direttamente al deposito; in tal caso avverrà entro 30 giorni dalla ricezione dell'ordine.

Queste regole costituiscono elementi determinanti per la fornitura che sono quindi presenti in un particolare documento definito "specificazione nazionale", nella specie la "MM-C-1002/E del giugno 1993 che riguarda il combustibile navale distillato F76.

Tale specifica, che costituisce una sorta di capitolato tecnico che riguarda la fornitura di questo tipo di carburante, viene indicata nel bando di gara pubblicato sulla GU il 26 giugno 2002 e sulla GUCE il successivo 28 giugno per la citata procedura ristretta.

Sono state seguite le procedure della pubblicazione su tre quotidiani nazionali in data 26 giugno 2002.

L'importo a base di gara era di euro 18.900.000,00 con esenzione da IVA ed accisa, e l'aggiudicazione è stata effettuata in base alla "media ponderata più bassa delle spese accessorie per le destinazioni di consegna" secondo una formula indicata nella lettera d'invito.

Infatti, per le particolari caratteristiche del prodotto, la Commissione per la determinazione del prezzo da porre a base di gara, in data 19 marzo 2002, ha soprattutto individuato le quotazioni PLATT'S di riferimento alla data del 13 febbraio 2002, nonché il cosiddetto "delta" (l'elemento che rappresenta i costi per l'esecuzione contrattuale e che in

pratica è determinato dai costi di trasporto e dalle componenti aggiuntive per la specificità del prodotto e dei vincoli contrattuali come lo stoccaggio, il caricamento etc...).

Il risultato delle operazioni ha quindi portato alla quotazione fissata in euro 192,71 e nel “delta” distinto per destinazioni nonché depositi ed unità navali.

In sostanza il prezzo a base di gara sul quale operare da parte dei concorrenti il ribasso è quello rappresentato dal “delta” rappresentativo degli oneri accessori.

La prima fase della procedura si è conclusa con l'individuazione delle ditte da invitare a produrre offerte: (Total Fina Elf Italia S.p.A.; Maxcom Petroli Srl; F. Di Cesare Riscaldamenti; San Marco Petroli S.p.A.) per la fornitura ed il 9 settembre 2002 la Commissione ha escluso una delle quattro Ditte (San Marco Petroli S.p.A.) per documentazione incompleta nonostante la richiesta di integrazione ed ha ammesso alla procedura ristretta le altre tre.

L'Amministrazione in data 30 settembre 2002 ha rivolto un invito alle tre ditte interessate, rendendo noto che, a seguito dei provvedimenti di contenimento della spesa, era necessario rimodulare la fornitura, modificandone le quantità in corrispondenza ad un importo a base d'asta non più di euro 18.900.000,00 ma di euro 17.000.000,00.

In data 3 ottobre 2002 la Total Fina Elf Italia S.p.A. ha dichiarato di non poter partecipare alla gara in quanto i costi operativi erano superiori alle indicazioni del prezzo base d'asta.

Dopo la conferma da parte delle altre due ditte, si è tenuta la licitazione privata in data 10 ottobre 2002.

In questa sede hanno presentato buste le ditte F. Di Cesare Riscaldamenti e Maxcom Petroli Srl.

All'apertura delle buste, in quella della F. Di Cesare Riscaldamenti è stata rinvenuta una dichiarazione di non poter partecipare alla licitazione per impegni precedentemente presi.

Poiché l'unica offerente è risultata essere quella della Maxcom Petroli Srl e l'offerta della medesima in ordine alle singole spese accessorie, inferiore a quelle palesi indicate a base d'asta, con media ponderale di euro/tn 40,32, la fornitura è stata aggiudicata alla medesima.

In data 7 novembre 2002 è stato stipulato il contratto per euro 17.000.000,00 suddivisi in euro 16.122.023,00 sul capitolo 1639 ed euro 877.977,00 sul capitolo 1706 che riguarda in particolare l'approvvigionamento per le isole minori.

Il 12 dicembre successivo, in attesa della registrazione (avvenuta l'8 gennaio 2003) del provvedimento di approvazione del contratto (DM 07.11.2002, n. 173) l'Amministrazione ha chiesto un'anticipata esecuzione per euro 3.400.000,00 pari ad un quinto dell'importo complessivo.

Una particolare circostanza si è verificata in sede di impegno delle somme da parte dell'UPB dimostrandosi insufficiente la disponibilità di competenza sul capitolo 1706. Pertanto l'Amministrazione ha decretato la riduzione nei limiti del quinto dell'importo contrattuale, avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 11 del RD 18.11.1923, n. 2440. Gli importi sono variati quindi in euro 16.781.822,72 complessivi, costituiti da euro 16.122.023,00 sul capitolo 1639 e da euro 659.799,72 sul capitolo 1706.

Per quanto attiene all'esecuzione del contratto si ricostruisce l'intera filiera contabile:

- 6 accreditamenti: 1) euro 563.601,26 trasmesso alla Ragioneria il 14 aprile 2003; 2) euro 2.666.398,74 trasmesso alla Ragioneria il 19 maggio 2003; 3) euro 3.800.000,00 trasmesso alla Ragioneria il 4 giugno 2003; 4) euro 4.737.283,40 trasmesso alla Ragioneria il 1 luglio 2003; 5) euro 2.284.500,00 trasmesso alla Ragioneria il 31 luglio 2003; 6) euro 1.778.638,58 trasmesso alla Ragioneria il 29 marzo 2004. (accrediti corrispondenti ad enti gestori differenti);

- 4 pagamenti: 1) euro 192.002,05 (parziale) con mandato n. 154 del 1° dicembre 2003; euro 96.198,21 (conguaglio); 2) euro 106.190,15 con mandato n. 153 del 1° dicembre 2003; 3) euro 71.133,98 con mandato n. 57 del 23 marzo 2004; 4) euro 387.071,64 con mandato n. 178



emesso il 16 dicembre 2002 ed estinto il successivo 22 dicembre, comprensivo della disapplica di penale di cui al DM 25.02.2004, n. 14.

I collaudi sono intervenuti in occasione di ogni consegna presso i depositi o le unità navali di Taranto, La Spezia, Cagliari ed Augusta con la contemporanea misurazione effettiva della quantità di carburante e non sono state riscontrate irregolarità od inadempienze rispetto alle clausole contrattuali.

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

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

#### 3.1 La Programmazione.

##### 3.1.1 La Nota preliminare.

La Nota preliminare, della quale costituisce naturale evoluzione la "Nota aggiuntiva", documento peculiare del Ministero della difesa, tiene conto dell'impatto particolarmente negativo per la Difesa dei provvedimenti di contenimento della spesa (in particolare il DL 12.07.2004, n. 168, convertito con la legge 30.07.2004, n. 191), tanto da affermare che, per il settore Investimento, "nel 2005 non saranno avviati programmi di significativo importo finanziario".

Il recupero di parte delle decurtazioni operate dal DL 12.07.2004, n. 168, convertito con la legge 30.07.2004, n. 191, avvenuto attraverso le assegnazioni sui due fondi "per le esigenze di spesa" per la parte corrente e per la parte in conto capitale, ha consolidato in 977,7 milioni, il "taglio" al bilancio Difesa, aspetto questo che viene approfondito nella specifica parte della relazione con un impatto piuttosto rilevante sui programmi della Difesa.

In termini strettamente previsionali, e quindi al netto di possibili manovre di contenimento, si registra un'apparente diminuzione, rispetto al 2004, dell'incidenza del bilancio Difesa sul PIL, (indicatore questo che, per raggiungere il livello degli principali Paesi europei, dovrebbe attestarsi all'1,5 per cento) che raggiunge l'1,447 per cento, rispetto all'1,467 per cento del 2003.

Ma tale dato - che comunque indica un aumento del previsionale Difesa 2005, rispetto a quello del 2004, del 3 per cento - risente della forte diminuzione della funzione "pensioni provvisorie" (di circa il 50 per cento da 728,9 milioni a 365,4 milioni), mentre la "Funzione Difesa" che più correttamente indica le assegnazioni allo "strumento militare" raggiunge, sempre in rapporto al PIL, l'1,051 per cento, rispetto all'1,048 per cento del 2004 ed all'1,061 per cento del 2003.

In ogni caso, in considerazione della marginalità dell'incremento, ove si ripetessero le vicende degli ultimi due esercizi, non potrebbe parlarsi di inversione della tendenza negativa emersa nel rapporto 2004-2003.

*(milioni di euro)*

Esercizio	2003	2004	2005
Funzione Difesa (Forze Armate)	13.803,4	14.148,9	14.815,3
Funzione Sicurezza Pubblica (carabinieri)	4.555,7	4.694,8	4.982,9
Funzioni Esterne	245,9	238,4	236,4
Pensioni Provvisorie	770,9	728,9	365,4
<b>Totale</b>	<b>19.375,9</b>	<b>19.811,0</b>	<b>20.400,0</b>

Non è dunque mutato in termini positivi il quadro presente al momento dell'approvazione del bilancio di previsione per il 2004, ma anzi, è ancor più precario.

Ciò avviene in un contesto che vede il grande impegno (aspetto questo che viene approfondito nella parte dedicata alle "missioni internazionali") della Difesa nell'ambito della collaborazione internazionale, nelle forme che questa assume in ambito NATO ed UE, che alla tradizionale "peace keeping" associano i compiti di "collective defence" e "crisis reponse", con



logiche di intervento che presuppongono l'allocazione e l'impiego in tempi brevi dei contingenti.

Per tali ragioni, viene mantenuto l'obiettivo di investire sempre più nella componente operativa, anche attraverso l'accelerazione del processo di riorganizzazione che, da un lato, tende a migliorare la professionalità e, dall'altro, ad ottimizzare e razionalizzare le strutture di supporto e tecnico-operative, in un ambiente nel quale ha grande rilievo l'evoluzione tecnologica.

Continua ad essere messa in discussione la coerenza delle risorse poste a disposizione della Difesa con il disegno riformatore che si incentra sulla Forza professionale.

In effetti, nel rapporto tra 2005 e 2004 è ancora inferiore l'incremento che hanno avuto, nell'ambito della funzione "Difesa" gli stanziamenti per la spesa di "Personale" (era dell'1,5 per cento nel rapporto 2004-2003 e diviene dell'1,3 per cento nel rapporto 2005-2004) con evidenti ripercussioni sulla formazione e l'addestramento del personale. Parzialmente diverso è il discorso per la spesa relativa all'"Esercizio" e per quella di "Investimento", in quanto vi è un certo incremento sul 2004: nel primo caso del 10,6 per cento e nel secondo del 6,5 per cento.

Va, infine, considerato che il bilancio di previsione 2005 è il secondo con il nuovo disegno dei centri di responsabilità,<sup>3</sup> che è oggetto di una prima verifica proprio nella presente relazione che prende in esame il primo rendiconto della nuova configurazione.

### 3.1.2 Le Direttive del Ministro.

La Direttiva generale sull'azione amministrativa per il 2005, che con la "Programmazione tecnico-finanziaria" e con la Nota aggiuntiva costituisce il sistema programmatico della Difesa, si muove sul solco della Direttiva per il 2004 e segue gli indirizzi della Direttiva del Presidente del Consiglio del 27 dicembre 2004.

Va ricordato come la Corte abbia segnalato come la mancanza della Direttiva presidenziale abbia determinato una soluzione di continuità, nel 2004, nella qualità programmatica delle direttive annuali dei ministri.

Per quel che concerne la Difesa non si erano peraltro rinvenute, nella passata relazione, carenze rispetto al passato, ma semmai, in considerazione della circostanza che la prima direttiva è stata emanata nel 2003, un consolidamento delle *technicalities* al fine di rendere maggiormente rapportata con le esigenze operative l'indicazione degli obiettivi, maggior coerenza rispetto alle politiche strategiche che in chiave nazionale ed internazionale vedono coinvolta la Difesa.

Tale processo continua, tenendo in rilievo le esigenze di razionalizzazione della spesa e, conseguentemente idonee scelte organizzative.

Fermo restando il recepimento delle linee di Governo in ordine alle esigenze tendenziali dell'intero sistema amministrativo (semplificazione amministrativa, digitalizzazione delle Amministrazioni, contenimento della spesa pubblica, miglioramento della qualità dei servizi resi dalle pubbliche Amministrazioni), la Direttiva indica le priorità politiche peculiari della Difesa:

1. la riorganizzazione della Difesa attraverso l'implementazione di nuove strutture organizzative di comando interforze, operative/logistiche/amministrative;
2. il consolidamento e la diffusione dell'informatica gestionale per le attività operative ed amministrative; aspetti questi sui quali la Corte si sofferma nella parte di questa relazione dedicata all'informatica;
3. la continuazione della professionalizzazione delle forze armate, sia come forza complessiva, che di bilanciamento finale dei volumi relativi alle singole categorie/ruoli del personale militare;

<sup>3</sup> I C.d.R., a decorrere dal 2004, sono quindi 7: Gabinetto, Direzione Centrale del Bilancio, Segretario Generale, Esercito, Marina, Aeronautica e Carabinieri.

4. la ristrutturazione ed il potenziamento dello strumento militare per garantire globalmente gli interessi nazionali e fronteggiare minacce non convenzionali/asimmetriche, con il ricorso a misure di sostegno finanziario innovative e con lo sviluppo della cooperazione internazionale nel campo degli approvvigionamenti di mezzi e sistemi d'arma, della ricerca nell'ambito dell'Agenzia europea di Difesa;
5. la capitalizzazione delle esperienze operative maturate nel contesto delle operazioni di *peace Keeping* utilizzando l'organizzazione addestrativa dell'Arma dei carabinieri in funzione della costituzione di un Comando multinazionale formato da forze di polizia delle Nazioni europee.

Sulla base delle priorità politiche, gli obiettivi strategici/operativi vengono focalizzati sull'ammodernamento dello strumento militare, sulla valorizzazione dell'elemento umano, nonché sullo snellimento e sulla informatizzazione della organizzazione, nell'ottica della razionalizzazione della spesa, avvalendosi dell'interfasizzazione di attività logistiche comuni e dell'eliminazione di soluzioni di continuità tra fase addestrativa e attività operativa.

In tale ottica, vengono evidenziati i *focus* che attengono al miglioramento complessivo della professionalità, degli strumenti a disposizione e degli interventi per disporre di un apparato, fondato su "professionisti" e "volontari" adeguato allo scenario nazionale ed internazionale.

Completano le linee di indirizzo le schede allegate, facenti parte integrante della Direttiva, descrittive degli obiettivi strategici e degli obiettivi operativi, nonché dei programmi d'azione con le risorse umane e finanziarie assegnate, con l'indicatore di risultato e la durata.

E' importante che alla direttiva siano allegate le indicazioni relative agli obiettivi che non sono stati conclusi nel 2004, in quanto in questo modo viene realizzato un circuito continuo tra il *feed-back* della precedente Direttiva (se ne fa cenno nella parte dedicata al Controllo Interno) e la successiva Direttiva.

### 3.2 Le analisi del Controllo Interno - Verifica dei risultati raggiunti in rapporto alla Direttiva 2004.

L'attività del SECIN è ormai in via di consolidamento nel sistema Difesa ed in questo senso assume rilievo sia l'implementazione nel SIV 2 (il sistema informatico di vertice che costituisce nelle due fasi di attuazione, ormai fuse in un unico contesto - SIV 1 e SIV2 - il fulcro dell'evoluzione informatica della Difesa) delle funzionalità che corrispondono alle esigenze del SECIN in coerenza con un principio fondamentale secondo il quale i *databases* dovrebbero essere sempre condivisi tra organismi attivi e di controllo, soprattutto se di controllo interno, sia l'affinamento dell'analisi delle procedure che trova nel "Manuale operativo sulle metodologie adottate dal SECIN Difesa nelle sue attività funzionali", che si sta elaborando, uno strumento operativo di grande interesse per la gestione amministrativa.

Nel 2005 entra in vigore il "Sistema di valutazione dei dirigenti di prima fascia" nella nuova versione approvata nell'aprile 2004 e sulla quale la Corte aveva espresso le sue considerazioni nella precedente relazione.

E' invece all'esame delle organizzazioni sindacali il sistema di valutazione per la dirigenza di seconda fascia.

Progressi si segnalano anche nella costruzione di un sistema di contabilità analitica per centri di costo. Al riguardo, la stessa individuazione dei centri di costo è stata oggetto di un opportuno affinamento che dovrebbe consentire di superare il difetto fondamentale, segnalato dalla Corte nelle precedenti relazioni, di una sostanziale corrispondenza dei centri di costo con i Centri di Responsabilità.

Oltre, infatti, a non essere assolutamente coerente con le finalità di una contabilità economica, tale scelta si manifesta inattuale in considerazione della nuova strutturazione dei centri di responsabilità, che non considera più tali rilevanti centri di costo come le Direzioni

generali d'armamento, nonché della maggiore rilevanza dei C.d.R. di forza armata per la spesa di esercizio, oltre, ovviamente, all'Arma dei carabinieri.

Un elemento di particolare interesse che emerge dal monitoraggio effettuato dal SECIN sulla realizzazione degli obiettivi indicati nella Direttiva 2004 è costituito dall'utilizzazione di un *set* di indicatori indirizzati alla valutazione dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa.

In primo luogo è stato applicato un indicatore di contesto, per rilevare il livello di partecipazione del CRA alla realizzazione delle priorità politiche stabilite in direttiva; quindi un indicatore finanziario per misurare la capacità di investire mostrata dai CRA.

In sintesi, è emersa l'esigenza di una migliore definizione dei programmi in modo da accentuare la corrispondenza con le risorse disponibili e, laddove vengono utilizzate risorse aggiuntive, far corrispondere ad esse ulteriori risultati conseguibili.

La rilevazione di carenza di effettive attività, indicata dalla mancanza di impegni definitivi, per una quota che non ha un'alta incidenza sul complesso del bilancio della difesa (si attesta all'1,4 per cento) ma non è trascurabile in termini assoluti (euro 30.220.566,00) al netto del decreto taglia-spesa, distribuita tra lo Stato maggiore Difesa ed il Segretariato generale, ha indotto il SECIN a segnalare l'esigenza di una migliore razionalizzazione delle risorse finanziarie.

Al di là della constatazione che su 98 obiettivi 31 siano in ritardo (6 a causa dei provvedimenti di contenimento della spesa), aspetti cruciali riguardano:

- la fase di collaudo nella filiera contrattuale (su un campione di 95 contratti per complessivi 113 milioni stipulati dalle Direzioni per gli armamenti terrestri, navali ed aeronautici e dalla Direzione delle telecomunicazioni) ha comportato un tempo medio complessivo di 100 giorni con un picco positivo di 67 giorni (in media) della Direzione degli armamenti aeronautici che presentava un minor numero di lotti di rilevante valore finanziario;
- la fase di liquidazione che sullo stesso campione ha indicato una media complessiva di 137 giorni dal momento del collaudo, con un picco positivo, questa volta per la Direzione degli armamenti terrestri la cui media di liquidazione è di 74 giorni. Un'osservazione che attiene ad una problematica che è diventata particolarmente pesante con i provvedimenti di contenimento della spesa è quella della motivazione fondamentale della carenza di cassa disponibile. In proposito il SECIN afferma che la fase della liquidazione attiene all'individuazione dell'esatto importo dell'obbligazione, una volta verificata la regolare esecuzione del contratto e, come tale, non è legata alla disponibilità di cassa e ciò anche in considerazione degli interessi legati al ritardo nei pagamenti.<sup>4</sup> A prescindere dalla corretta accezione della fase di liquidazione e dall'esigenza di accelerare i tempi delle liquidazioni, non va sottaciuto che, poiché di pagamenti si tratta, l'avvenuta liquidazione non esonererebbe l'amministrazione da eventuali richieste di interessi da parte dei fornitori. In realtà, il problema della disponibilità di cassa è di grandissima importanza per la Difesa, come è emerso anche nello specifico contesto dell'*auditing* su alcuni contratti, di cui si dirà in altra parte della relazione;
- la sostanziale sminuizione del SIPAD a mero strumento di automazione delle direzioni che gestiscono il personale, mentre un elemento importante ad esso assegnato riguardava la gestione del trattamento economico che di fatto avviene nell'ambito delle forze armate. Questo argomento avvalorava ulteriormente le esigenze, rappresentate nella parte dedicata all'informatica, di accelerare

<sup>4</sup> Al riguardo, l'Amministrazione, in seguito al d.lgs. 9.10.2002, n. 231 di attuazione della Direttiva 2000/35/CE, ha codificato una clausola contrattuale che prevede il pagamento a 180 giorni dal collaudo.

l'evoluzione di SIV1 e SIV2 (il sistema informativo di vertice), oltre a considerare che l'amministrazione non fruisce attualmente delle funzionalità del SICOGE.

### 3.3 Attività contrattuale.

#### 3.3.1 Le "Gare".

Gli appalti di maggior rilievo della Difesa si riscontrano nella Direzioni di armamento ed in quella per le telecomunicazioni che ha caratteristiche "trasversali" per tutte le forze armate.

La Direzione per gli armamenti aeronautici ha stipulato cinque contratti a seguito di appalti con procedura aperta o ristretta superiore a 200.000 DSP (Sopra-soglia) per un ammontare complessivo di euro 37.751.320,42.

Il contratto più importante è quello stipulato con la Esso italiana S.p.A. per la fornitura di combustibile avio per euro 16.500.000,00.

Nell'ambito della Direzione per le telecomunicazioni, è di grande rilievo l'appalto-concorso per il Programma RNI (Rete Numerica Interforze) che è diviso in 4 fasi finanziate in modo separato per un importo complessivo di circa euro 150.000.000,00.

Inoltre, nell'anno 2004, sono state aggiudicate 6 gare sopra-soglia (due appalti-concorsi e due licitazioni private) per complessivi euro 20.003.369,97 (tra le quali spicca quella per la realizzazione della rete in fibra ottica della tratta Bologna-Ancona-Bari-Gioia del Colle-Taranto, aggiudicata al RTI SITE-Albacom per euro 9.749.399,73 ed una gara sotto-soglia a licitazione privata per euro 874.708,35).

La Direzione degli armamenti terrestri ha aggiudicato licitazioni private in ambito UE per complessivi euro 15.290.476,41; licitazioni private in ambito NATO-WEAG per complessivi euro 5.432.892,01.

Di rilievo è anche la vendita a trattativa privata di M113 per 69.721,68euro.

La Direzione degli armamenti navali ha aggiudicato una sola gara per l'acquisto di Dispositivi di protezione individuale per 516.726,00 euro.

#### 3.3.2 Le trattative private.

Come in passato, il ricorso al metodo della trattativa privata è stato frequente, con giustificazioni tratte da disposizioni di legge nazionali e comunitarie che, in presenza di ipotesi tassativamente previste (es. private industriali, forniture di completamento, studio e ricerca), o di eccezionali circostanze, autorizzano la scelta del contraente mediante negoziazione diretta in deroga alle ordinarie procedure di gara.

Spesso, peculiari ragioni tecniche tratte dalla natura dell'oggetto della fornitura o del servizio, privo di un mercato idoneo ad attivare una effettiva competitività, sono il motivo più ricorrente addotto dall'Amministrazione a giustificazione del proprio operato.

È, comunque, da evidenziare che l'art. 296 del Trattato UE esclude l'obbligo, per i materiali e i servizi destinati direttamente a fini specificamente militari, di applicare la normativa comunitaria, che, per altro, prevede un'ampia casistica in cui è ammesso il metodo della trattativa diretta.

Di rilievo sono le trattative private delle direzioni d'armamento.

In particolare:

- la Direzione degli armamenti navali ha stipulato trattative private per 102.188.705,66 euro ed una gara a licitazione privata per 516.726,00 euro.  
In questo ambito vanno considerati anche gli emendamenti ad FS Cases, come quello per circa 21 milioni con l'US Navy.
- La Direzione degli armamenti aeronautici ha stipulato trattative private per 472.446.050,37 euro, alle quali vanno aggiunte quelle in dollari USA (135.760.156,00) e quelle in Corone Norvegesi (15.598,00).

In questo caso, i contratti di maggiore importanza sono quelli relativi all'acquisto di ulteriori 27 velivoli nell'ambito del programma C27J, per 371.768.728,66 euro e quello per l'acquisto di due velivoli Dassault Falcon 900 EX per \$ 82.000.000,00.

- La Direzione degli armamenti terrestri ha stipulato trattative private per 371.683.573,64 euro alle quali vanno aggiunte quelle per il Piano Nazionale Ricerca militare per 6.490.494,49 euro.

Il contratto più importante è quello per 1.150 VTLM dell'Iveco per 334.939.095,60 euro, che incide per una percentuale del 90,11 per cento sull'ammontare complessivo delle trattative private.

- La Direzione per le telecomunicazioni ha stipulato trattative private per 137.749.675,87 euro.

I contratti di maggior valore sono i 15 stipulati con Marconi-Selenia S.p.A. per complessivi 68.348.765,23 euro (il più importante, sotto il profilo finanziario, riguarda l'acquisto di 50 ponti-radio per oltre 33 milioni), il contratto con Telecom Italia per 13.459.134,00 euro ed i due stipulati con Alcatel S.p.A. nell'ambito del progetto RIFON (per il cablaggio e la costituzione della rete geografica nazionale in fibra ottica) di cui si parla nella parte dedicata all'innovazione tecnologica, per complessivi 13.564.314,34 euro.

### 3.3.3 Attività contrattuale dell'Arma dei Carabinieri.

Come nelle passate relazioni, in considerazione delle particolari caratteristiche di centro di responsabilità al quale fanno capo tutte le attività gestionali riferite alla Forza armata, si rappresenta in termini schematici il complesso dell'attività contrattuale, distinta tra quella effettuata in sede centrale e quelle realizzate in sede decentrata, nonché per tipologie contrattuali, tenendo conto del sistema di scelta del contraente e delle conseguenti procedure di aggiudicazione.

### ATTIVITÀ CONTRATTUALE IN MATERIA "ACCENTRATA"

#### (1) Contratti di pubbliche forniture

Tipo contratto	Importo complessivo (compresa IVA)		Totale
	Ambito comunitario	Ambito nazionale	
Licitazione privata	3.813.512,81	227.994,22	4.041.507,03
Trattativa privata	28.634.752,23	2.560.763,55	31.195.515,78
Appalto concorso	830.400,00	-	830.400,00
CONSIP	17.796.159,01	570.032,22	18.366.191,23
l/5 aggiuntivo	448.579,35	23.620,40	472.199,75
Atto aggiuntivo	1.265.286,61	452.257,56	1.717.544,17
<b>Totale</b>	<b>52.788.690,01</b>	<b>3.834.667,95</b>	<b>56.623.357,96</b>

**(2) Contratti di servizi**

Tipo contratto	Importo complessivo (compresa IVA)		Totale
	Ambito comunitario	Ambito nazionale	
Licitazione privata	116.602,74	3.833.845,24	3.950.447,98
Trattativa privata	11.796.964,13	1.460.686,78	13.257.650,91
CONSIP	437.851,40	625.496,69	1.063.348,09
Atto aggiuntivo	72.000,00	-	72.000,00
Rinnovo	3.939.204,60	330.620,84	4.269.825,44
<b>Totale</b>	<b>16.362.622,87</b>	<b>6.250.649,55</b>	<b>22.613.272,42</b>

**(3) Contratti lavori pubblici**

Tipo Contratto	Importo complessivo (compresa IVA)		Totale
	Ambito comunitario	Ambito nazionale	
Asta pubblica	-	5.537.232,51	5.537.232,51
Licitazione privata	-	1.866.077,51	1.866.077,51
Trattativa privata	-	2.029.374,84	2.029.374,84
1/5 aggiuntivo	-	35.406,31	35.406,31
Atto aggiuntivo	-	408.376,91	408.376,91
<b>Totale</b>	-	<b>9.876.468,08</b>	<b>9.876.468,08</b>

**PRINCIPALE ATTIVITÀ CONTRATTUALE IN MATERIA "DECENTRATA"***Direzione di commissariato*

- ❑ Contratti per acquisto di prodotti: euro 13.057.361,70 (al prezzo più basso), di cui euro 11.906.713,00 per un importo superiore alla soglia comunitaria:
  - a. euro 12.512.229,50 (licitazione privata);
  - b. euro 545.132,20 (trattativa privata).
- ❑ Contratti per somministrazione (*catering*) aventi ad oggetto fornitura periodica o continuativa: euro 22.312.730,00 complessivi (licitazione privata) tutti per un importo superiore alla soglia comunitaria.

**3.3.4 I lavori pubblici della Difesa.**

In ordine alla materia dei lavori pubblici connessa alle esigenze della difesa militare, di competenza della Direzione generale dei lavori e del demanio, l'art. 3 comma 7 bis della legge n. 109/94 ha demandato ad apposito regolamento interministeriale Lavori pubblici-Difesa la disciplina dei lavori medesimi, da emanarsi, entro il 1° gennaio 1996, in armonia con la legge stessa.

Malgrado il tempo trascorso, tale regolamento non è stato ancora emanato e poiché nelle more "restano ferme le disposizioni attualmente vigenti" contenute, per altro nel RD 17.03.1932, n. 365, con conseguenti problemi di coordinamento con l'attuale normativa generale sui lavori pubblici, un'accelerazione dei tempi di conclusione della procedura potrebbe conferire maggiore certezza e speditezza all'azione amministrativa nel presente settore.

In relazione alle problematiche già segnalate nello scorso esercizio in merito all'applicazione del cennato RD 17.03.1932, n. 365, riguardanti in particolare l'inclusione nell'importo dei lavori a base d'asta della somma a disposizione della stazione appaltante per imprevisti, assume importanza la circolare n. MP/GGEN/05/20550/21/101/04, emanata dalla menzionata Direzione generale in data 18 maggio 2004, con la quale, tenendo conto delle osservazioni formulate in sede di controllo di legittimità, è stato, tra l'altro, stabilito che l'ammontare dei lavori da indicare nei bandi di gara non dovrà comprendere la somma per

imprevisti a disposizione dell'ente appaltante, né i relativi oneri per l'attuazione del piano di sicurezza, specificando che detta somma va indicata nel decreto d'impegno della spesa in misura non superiore al 10 per cento dell'importo complessivo dei lavori.

Allo scopo di uniformare ed adeguare l'attività degli uffici dell'Ispettorato Infrastrutture dell'Esercito alle numerose novità normative introdotte nel settore degli appalti di lavori pubblici, compresi tra 150 mila euro e 5 milioni di D.S.P. (5.923.624 euro), con circolare MP/GGEN/05/21/20690/101/04, in data 7 luglio 2004, sono state impartite istruzioni e diramati gli schemi dei nuovi bandi e disciplinari di gara di appalto a pubblico incanto, compreso l'appalto integrato, contenenti in maniera chiara e puntuale indirizzi e criteri opportuni per una migliore gestione del settore, conferendo maggiore certezza e trasparenza alla condotta amministrativa.

3.3.5 Nuovi moduli contrattuali – Leasing operativo previsto dalla Legge Finanziaria 2004. Altre opzioni seguite dall'Amministrazione per realizzare programmi d'armamento.

Nella relazione sul rendiconto 2003 si era fatto cenno alle particolari previsioni contenute nei commi 155 e 156 dell'art. 4 della legge 24.12.2003, n. 350 (Finanziaria 2004)<sup>5</sup>.

La Corte si era dunque ripromessa di verificare in che termini tale particolare forma di *leasing* fosse stata effettivamente adottata dall'Amministrazione della Difesa, che intendeva utilizzarla per un programma di grande rilievo come quello delle c.d. FREMM, le fregate della Marina militare.

Innanzitutto, vanno inquadrare le caratteristiche specifiche del *leasing* operativo che lo distinguono dal comune "*leasing* finanziario".

In effetti, nel *leasing* operativo vi è coincidenza tra costruttore e proprietario del bene. In pratica non vi è l'intermediazione della società finanziaria.

Il conduttore del bene versa un canone correlato all'utilizzazione che fa del medesimo e, generalmente, questa non supera il 60-70 per cento del valore del bene, in quanto non vi è il ricarico applicato dall'intermediatore finanziario allo scopo di remunerare, appunto, il "rischio finanziario".

Pertanto il costruttore-locatore ha poi interesse a ricollocare sul mercato il bene per recuperarne il costo complessivo oltre alla remunerazione dell'intera operazione.

Appare evidente quindi come, nel caso dei sistemi d'armamento, sia necessario tener conto dell'intera vita del bene non essendo realistica la successiva ricollocazione del medesimo.

Va inoltre tenuto conto delle problematiche connesse con la normativa nazionale e comunitaria, sia per le particolari caratteristiche dei "sistemi d'armamento", sia per la collocazione della spesa, secondo *Eurostat*.

E' stato costituito, all'uopo, dal Ministro della difesa un Gruppo di lavoro per esplorare la fattibilità del *leasing* ed in particolare di quello operativo per le esigenze di approvvigionamento dell'Amministrazione anche al di là della fattispecie dei programmi d'armamento, in considerazione del forte ridimensionamento subito dal bilancio.

<sup>5</sup> Comma 155. Le operazioni con oneri a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico allargato di cui all'articolo 27 della legge 5 agosto 1978, n. 468, volte all'acquisizione della disponibilità di beni da adibire al trasporto pubblico locale e degli eventuali servizi accessori, possono essere effettuate anche mediante contratti di *leasing* operativo ai sensi del comma 156.

Comma 156. Le operazioni con oneri a carico del bilancio dello Stato, volte all'acquisizione della disponibilità di beni e degli eventuali servizi accessori, possono essere effettuate mediante contratti di *leasing* operativo, anche in deroga a quanto previsto dalla normativa vigente, compresa quella a carattere speciale. Qualora l'operazione sia effettuata in deroga alla normativa vigente, essa è preventivamente autorizzata, tenuto conto della natura dei beni oggetto dell'acquisizione e degli aspetti tecnico-finanziari dell'operazione stessa, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Dagli studi effettuati e da una sperimentazione dell'industria su quattro programmi d'armamento sono emerse le seguenti criticità:

- rischio del valore residuale: che deve gravare “strutturalmente” sulla società di leasing e non sul conduttore;
- programma di manutenzione straordinaria: previsto in occasione del “*mid life upgrade*” che dovrà essere garantito o attraverso un fondo fruttifero che la società di leasing accantona progressivamente per conto del locatario (pari al 15-20 per cento del valore del bene a nuovo) o attraverso un impegno contrattuale irrevocabile, dell'utilizzatore, al pagamento della manutenzione straordinaria, anche in caso di mancato rinnovo del contratto dopo il primo periodo, cioè anche qualora dopo il primo periodo di locazione il bene non fosse più di suo interesse;
- rischio di proprietà: considerato sino ad oggi da *EUROSTAT* come uno degli elementi distintivi che connotano le operazioni di leasing operativo rispetto a quello finanziario (quest'ultimo, pertanto, da ritenersi sicuramente non ammissibile in ambito Difesa).

Riepilogando, le difficoltà di carattere normativo-finanziario e amministrativo-contrattuale riguardano principalmente:

- la proprietà dei mezzi e degli equipaggiamenti acquisiti;
- la necessità, per i sistemi di armamento, di dover modificare il TU di P.S. 773/1931 (art. 35 bis) per quanto riguarda le autorizzazioni;
- l'esclusione dei costi di progetto e sviluppo dall'ambito del *leasing* operativo e la sua applicabilità a partire dalla successiva fase di industrializzazione del prodotto oggetto della commessa;
- i sensibili incrementi di costo dovuti all'ammontare degli interessi e delle imposte.

D'altro canto tale metodologia di finanziamento incontra difficoltà anche in altri paesi europei.

La G.B. è l'unica nazione, in ambito europeo, che utilizza tale strumento finanziario ma per programmi che hanno una ricaduta commerciale nell'impiego dei mezzi (*dual use*), i cui ricavi bilanciano i maggiori costi per la A.P.; inoltre l'utilizzo di tali strumenti è favorito da una legislazione più flessibile che presumibilmente non pone vincoli nel possesso di materiali di armamento da parte di un agente differente dallo Stato.

La Francia, partita inizialmente per finanziare le FREMM, ha fatto un passo indietro perché ritiene che tale forma di finanziamento potrebbe non soddisfare le condizioni poste da *EUROSTAT*.

La Germania non ha in corso iniziative del genere.

Giova ricordare, inoltre, che nel nostro Paese, in occasione dell'acquisizione di velivoli della flotta di Stato, il ricorso al leasing operativo è stato definito, dalla Presidenza del Consiglio, difficoltoso sul piano normativo (proprietà) nonché molto più oneroso dal punto di vista economico.

Le stesse esperienze per l'acquisizione di velivoli intercettori in attesa della disponibilità dell'EFA-eurofighter 2000<sup>6</sup>, hanno mostrato la preferenza per la cessione in *lease*, come forma di mera locazione, di velivoli come il Tornado ADV e l'F16 mediante accordi rispettivamente con il Governo britannico ed il Governo statunitense. L'aspetto di mera locazione realizzato con il *lease* è stato fuso con la contestuale definizione di un pacchetto di assistenza logistica concordata con una *Letter of offer and acceptance*.

Al riguardo, va comunque precisato che il programma Tornado è ormai concluso e i velivoli sono stati restituiti al governo britannico, mentre sono ancora in uso i velivoli F16.

<sup>6</sup> Cfr. delibera n. 20/2004/G della Sezione Centrale del controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato.



### 3.3.6 I Programmi di armamento di particolare rilievo.

#### 3.3.6.1 Direzione per gli armamenti terrestri.

##### **SISTEMI D'ARMA CONTROCARRI DI 3<sup>a</sup> GENERAZIONE**

E' un Programma pluriennale di A/R (SME 03/2004), approvato con DM registrato alla Corte dei conti in data 29 luglio 2004, direttamente destinato alla difesa nazionale e finanziato con stanziamenti tratti dal bilancio ordinario della Difesa. Il programma è finalizzato a sostituire i sistemi d'Arma controcarro (c/c) di seconda generazione attualmente in servizio presso i reparti dell'Esercito, con nuovi sistemi di terza generazione allo scopo di assicurare alla F.A., il mantenimento di una adeguata capacità in tale settore anche oltre il 2008.

Il costo complessivo del programma "sistemi C/C di 3<sup>a</sup> generazione" è compreso in un importo massimo di circa 55 milioni, ripartiti nel seguente sviluppo finanziario:

Anno	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTALE
milioni di euro	0,1	14,5	15,00	13,5	10,5	1,47	55,1

##### **DIGITALIZZAZIONE DEL CAMPO DI BATTAGLIA**

Il progetto "Digitalizzazione del campo di battaglia" ha lo scopo di definire una nuova architettura tecnologica di riferimento in base alla quale indirizzare i nuovi programmi e, se possibile, farvi confluire quelli già in corso afferenti lo specifico settore del comando e controllo. In particolare il progetto sopra menzionato nasce da un documento emanato dallo Stato maggiore dell'Esercito avente titolo "Documento di base di digitalizzazione dello Spazio di manovra", successivamente recepito in ambito interforze come parte integrante dell'esigenza complessiva di "Network Enabled Capability – (NEC)". Si tratta pertanto di un segmento specifico relativo alla componente terrestre, di un programma interforze a più ampio respiro, avente lo scopo di esaminare tutti i programmi ad elevato contenuto tecnologico alla luce della nuova dottrina "Network Centric Warfare". Lo Stato maggiore della Difesa, al fine di armonizzare tali tipologie di programmi delle varie forze armate, ha elaborato ed emanato un documento relativo ad una "Specifica Operativa per la definizione dell'Architettura NCW". Lo scopo è quello di determinare la "High Level Architecture –(HLA)" nazionale, in funzione degli scenari di riferimento ipotizzati.

In questo contesto confluisce una serie di programmi di A/R e R/S<sup>7</sup> inseriti in programmazione nel corso dell' e.f. 2004, fra i quali:

- il SICCONA (Sistema di Comando, Controllo e Navigazione); finanziato nel corso dell'e.f. 2004 per un importo pari a circa 11,5 milioni;
- il Sistema RSTA (Ricerca Sorveglianza e Acquisizione Obiettivi) per le unità delle forze terrestri; tale programma inserito in programmazione nel corso dell'e.f. 2004 è stato poi successivamente rinviato;
- il "Soldato Futuro": programma avente lo scopo di sviluppare un insieme di equipaggiamenti individuali innovativi completamente integrati tra loro e con il sistema automatizzato di comando e controllo della Forza Armata Il programma è stato finanziato nel corso dell' e.f. 2004 per un importo pari a circa 5 milioni.

#### 3.3.6.2 Direzione generale delle telecomunicazioni.

##### **SHELTER PONTE RADIO PR6/190N**

E' un Programma annuale di A/R, approvato con decreto ministeriale in data 12 maggio 2003, direttamente destinato alla difesa nazionale e finanziato con stanziamenti tratti dal bilancio ordinario della Difesa. Il programma prevede l'approvvigionamento di 50 sistemi di

<sup>7</sup> A/R = Ammodernamento e Rinnovamento. R/S = Ricerca e Sviluppo.

comunicazione in ponte radio su Shelter PR6-190/N per le unità C4 (Comando, Controllo, Comunicazioni e Computers) dell'Esercito italiano.

Il programma è stato finalizzato con impegno registrato alla Corte dei conti nel corso dell' e.f. 2004, per un importo pari ad euro 33.648.981,00.

### 3.3.6.3 Direzione per gli armamenti navali.

#### **NUOVA PORTAEREI "CAVOUR"**

E' il Programma relativo all'acquisizione di una unità portaerei, caratterizzata da elevate capacità di comando, controllo, comunicazioni e flessibilità di configurazione d'impiego dei mezzi aerei imbarcati (velivoli STOVL ed elicotteri). L'Unità è, in particolare, idonea ad essere sede di comando per operazioni interforze ed internazionali, caratterizzate da elevata proiettabilità al fine di poter essere impiegata in un ampio spettro di operazioni, comprensive anche di quelle anfibiae per le quali possiede capacità di trasporto di un'aliquota di mezzi e truppe. L'ingresso in servizio dell'unità è previsto per il 2008.

Il programma è stato avviato nel 2000 (DM di approvazione registrato alla Corte dei conti il 20 maggio 1998), con oneri globali pari a circa a 1.390 milioni.

In particolare è stato preso un impegno pluriennale (2000-2008) per complessivi 903,3 milioni relativo alla progettazione, realizzazione e fornitura della Piattaforma e del relativo Supporto Logistico, e di un set di apparecchiature operative, suddiviso secondo il seguente sviluppo:

(milioni di euro)									
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Totale
2,58	2,58	76,69	92,19	182,3	175,6	163,7	146,2	61,42	903,25

### 3.3.6.4 Direzione degli armamenti aeronautici.

#### **AMX ADEGUAMENTO CAPACITA' OPERATIVE N. 66 VELIVOLI (55+11)**

E' un Programma pluriennale di A/R approvato con DM in data 11 luglio 2000, registrato alla Corte dei conti in data 9 ottobre 2000 (programma SMA 02/2000), direttamente destinato alla difesa nazionale finanziato con stanziamenti tratti dal bilancio ordinario della Difesa ed integrazioni disposte a sostegno dell'industria aeronautica. Il programma è finalizzato ad aggiornare il velivolo AM-X per renderlo in grado di condurre operazioni aeree del tipo CAS (*Close Air Support*) e Interdizione vicina in pacchetti integrati di velivoli appartenenti a diverse forze aeree, in zone abitate da popolazioni civili (problematica dei danni collaterali) ed in presenza di una minaccia contraerea di tipo moderno.

Il programma comprende anche una manutenzione del velivolo, in grado di garantirne la funzionalità fino al 2015.

Il costo complessivo del programma è di 296 milioni. Di questi, 246 milioni sono a carico del bilancio ordinario della Difesa (ripartizione annuale nella tabella seguente) e 50 milioni netti a carico del Ministero delle attività produttive.

Capitolo	Anno				Totale
	2004	2005	2006	2007	
.7132 (Art. 2)	18 milioni di euro	66 milioni di euro	87 milioni di euro	75 milioni di euro	246 milioni di euro

### 3.3.4 L'esternalizzazione ed il ricorso alle gare CONSIP.

Nelle precedenti relazioni è stata data particolare rilevanza sia al tema più generale dell'"esternalizzazione dei servizi" sia a quello, più specifico, del ricorso alla CONSIP.

Nell'Amministrazione della Difesa si sono verificati due fenomeni che hanno matrici e tempi diversi ma che hanno condotto a scelte fortemente indirizzate all'*outsourcing*:

- il primo attiene ad una riforma profonda del sistema militare che si è orientato alla c.d. "forza professionale", abbandonando dunque il ricorso alla "leva obbligatoria" a decorrere dal 1° gennaio 2005, in forza di due provvedimenti legislativi: la legge 14.12.2000, n. 331 che reca i principi della trasformazione dello strumento militare in forza professionale e la legge 23.8.2004, n. 226 sulla "sospensione della leva obbligatoria e disciplina dei volontari di truppa in ferma prefissata", in un contesto nel quale la "forza bilanciata" è diminuita dalle 384.461 unità del 1990 alle 201.800 del 2005 con un decremento pari al 47,51 per cento.
- Il secondo è legato ad esigenze di riorganizzazione dei servizi di commissariato e più in generale della gestione del c.d. "esercizio", l'attività diretta al mantenimento in efficienza degli apparati, attraverso l'approvvigionamento dei beni e la gestione della "logistica". Attività che è di grande rilievo per la Difesa, anche sotto il profilo finanziario, come viene messo in evidenza nella parte dedicata all'analisi finanziaria di questa relazione e che è stata oggetto di una consistente attività di regolazione (attraverso le direttive della Direzione di commissariato) e di attenzione da parte della Corte (si citano le relazioni sui magazzini militari (deliberazioni n. 80/2000 e n. 17/2002/G) sui materiali non d'armamento, e sulla gestione dei lavori pubblici (approvate con le deliberazioni n. 11/2002/G e n. 12/2002/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato).

Per quanto attiene al primo, si è già detto, nella precedente relazione, come la mancata disponibilità di una forza-lavoro, a volte impropriamente utilizzata (si citano le osservazioni della Corte sulla gestione degli enti di protezione sociale che hanno determinato una riforma del settore), abbia costituito il fattore determinante per le scelte di esternalizzazione di talune attività:

- *vettovagliamento*. Tale servizio è assicurato in massima parte mediante "catering" e consente di recuperare risorse, oltre che di personale, anche dalla "filiera logistica" agli stessi connessa (magazzini, mezzi, locali). L'Amministrazione, a scopo addestrativo e di mantenimento delle esperienze organizzative e professionali, continua a gestire in proprio il servizio in alcuni Enti;
- *trasporti terrestri, marittimi, aerei e spedizione di materiali*;
- *vigilanza alle infrastrutture militari nei servizi ausiliari connessi alla vita ed al funzionamento delle installazioni militari* che non attengono alla sicurezza ed alla difesa, in quanto, altrimenti, ai sensi dell'articolo 3 della legge 331/2000, non è possibile ricorrere all'esternalizzazione;
- *sanità*. In tale settore, l'esigenza di specifiche professionalità impone, in alcuni casi, il ricorso ad organi esterni all'amministrazione.

Il secondo ha ragioni e dinamiche più complesse, in quanto nasce dalla difficoltà di rendere uniformi le procedure di acquisizione di beni e servizi e la loro gestione, come è stato evidenziato dalle stesse indagini della Corte.

Il ricorso alla CONSIP, a prescindere dalla valutazione degli effettivi risparmi per la quale non ha messo in campo strumenti di monitoraggio, avrebbe comunque consentito di raggiungere, ferme restando le peculiarità territoriali, detta uniformizzazione ove la recente legislazione, alquanto ondivaga - che ha dapprima fortemente depauperato la posizione di CONSIP, per poi via via (anche con l'ultima Finanziaria) recuperarne in gran parte la funzione

perlomeno per le amministrazioni dello Stato - non avesse determinato una forte precarietà non idonea a consentire in tempi brevi una diversa allocazione di strutture ed addetti.

Si è già fatto cenno, comunque, alle nuove competenze assunte, non solo nell'ambito del funzionamento ma anche dell'esercizio dai centri di responsabilità di forza armata.

La descrizione sintetica per materia e valori del ricorso alle gare CONSIP è la seguente:

CONVENZIONI CONSIP	Importi 2003	Importi 2004
Buoni Pasto	52,4	32,96
Cancelleria	7,0	0,52
Carburanti extra-rete	6,3	9,38
Carburanti rete	1,6	10,70
Carta	4,4	0,35
Centralini telefonici	0,1	0,01
Fax	0,3	0,60
Fotocopiatrici	6,8	6,25
Gasolio per riscaldamento	22,4	14,73
PC Desktop	7,2	1,22
PC portatili	5,1	1,64
Stampanti	1,4	0,82
S/W Produttività	1,8	1,10
S/W Gestione documentale	2,7	-
Arredi didattici e per ufficio	0,2	0,11
Autoveicoli	0,3	-
Derrate alimentari	45,5	13,26
Ecotomografi	0,2	0,05
Energia elettrica*	9,9	6,66
Global Service uffici	30,9	0,30
Reti fonia dati	0,3	3,19
Servizio energia (calore)*	25,9	8,51
Telefonia mobile*	0,2	0,08
Videoproiettori	0,1	-
<b>Totale</b>	<b>233,0</b>	<b>112,44</b>

Gli importi, espressi in milioni di euro si riferiscono al valore degli ordinativi emessi nell'anno di competenza.

Gli importi, espressi in milioni di euro si riferiscono al valore dell'erogato per ordinativi emessi negli esercizi precedenti.

E' quindi piuttosto evidente la diminuzione (per circa il 50 per cento) dei valori rispetto al 2003.

### 3.5 I settori d'intervento – profili peculiari della Difesa.

#### 3.5.1 Le missioni internazionali della Difesa.

Com'è noto, il problema della copertura delle missioni internazionali della Difesa è stato oggetto di particolari approfondimenti, da parte della Corte, non solamente in sede di relazione sul rendiconto, ma in occasione delle apposite relazioni trimestrali “sulla copertura delle leggi di spesa”.

In passato la Corte ha, infatti, espresso le sue perplessità per il ricorso al fondo per le spese impreviste non essendo ricompresa la specifica tipologia di spesa nell'elenco tassativo allegato alla legge n. 468 del 1978 che abilita, appunto, al prelevamento da detto fondo di riserva.

Si è quindi espressa, in occasione della prima trimestrale del 2004 (che ha preso in esame la legge finanziaria per il 2004) e nel contesto della passata relazione sul rendiconto, la posizione favorevole della Corte in ordine all'istituzione, avvenuta con la predetta legge finanziaria (la legge n. 350 del 2003) del “Fondo per le missioni internazionali di pace”, con una

dotazione, commisurata al dato storico del fabbisogno registrato nel precedente esercizio, di euro 1,2 miliardi.

Va peraltro precisato che la costituzione del Fondo speciale, se da un lato ha dato una certa stabilità al livello di disponibilità al quale la Difesa può accedere per le missioni all'estero, dall'altro non svincola la Difesa dall'iter (variazione in aumento del bilancio della Difesa mediante decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da sottoporre alla registrazione della Corte dei conti) necessario per accedere alle predette risorse.

Appare quindi opportuno che il MEF predisponga le opportune iniziative ai fini dell'effettiva funzionalità del Fondo, affinché la scelta sia coerente con quanto affermato dalla Corte, ai fini della necessaria trasparenza del bilancio.

La dinamica finanziaria dell'esercizio 2004 è la seguente in relazione alle due leggi (per i due semestri) di autorizzazione delle missioni.

Sono stati complessivamente spesi 1.159,1 milioni (comprensivi di 44,9 milioni necessari per le esigenze degli altri Dicasteri: 30,0 milioni per il MAE, 14,7 milioni per il Ministero dell'interno, 0,2 milioni per il MEF) pari al 96,6 per cento dei 1.200,0 milioni previsti dal citato Fondo.

Quale prima esperienza di utilizzazione del Fondo con tetto prestabilito, la Difesa ha utilizzato circa 1.114,2 milioni (pari al 92,8 per cento del totale del Fondo) mentre sono rimasti inutilizzati circa 40,9 milioni pari al 3,4 per cento dell'intero ammontare del Fondo.

In particolare, si è proceduto attingendo da esso:

- 512,6 milioni nel 1° semestre 2004, mediante il DL 20.01.2004, n. 9 convertito nella legge 12.03.2004, n. 68;
- 601,5 milioni nel 2° semestre 2004, con il DL 24.06.2004, n. 160 convertito per la sola missione umanitaria di stabilizzazione e ricostruzione in Iraq nella legge 30.07.2004, n. 207 (289,5 milioni), mentre per la rimanente parte delle missioni internazionali, nella legge 30.07.2004, n. 208 (312,0 milioni).

In considerazione delle prevedibili maggiori esigenze per il secondo semestre, l'attenzione programmatica ha consentito di limitare a meno della metà dell'intero ammontare del fondo il complesso dei prelevamenti riferiti al primo semestre dell'anno.

Per quanto attiene ai teatri operativi, la distribuzione per il primo semestre 2004, per complessivi 512,6 milioni, è stata la seguente:

Balcani	milioni 217,3;
Etiopia ed Eritrea	milioni 2,4;
Afghanistan	milioni 82,8;
Israele	milioni 0,8;
Somalia e Sudan	milioni 0,3;
Iraq	milioni 209,0.

La suddivisione per Organo Programmatore è stata:

SMD	milioni 29,3;
SME	milioni 323,9;
SMM	milioni 57,1;
SMA	milioni 53,1;
CC	milioni 49,2.

Per il 2° semestre 2004, dal 1.7.2004 al 31.12.2004, le esigenze finanziarie complessive, relative alle missioni internazionali, sono state pari a 601,5 milioni, di seguito riepilogate per Teatro Operativo:

Balcani	milioni 193,0;
Etiopia ed Eritrea	milioni 1,6;
Afghanistan	milioni 115,9;
Israele	milioni 0,6;
Somalia e Sudan	milioni 0,1;
Iraq	milioni 290,3.

e per Organo Programmatore:

SMD	milioni 51,4;
SME	milioni 389,3;
SMM	milioni 54,7;
SMA	milioni 63,7;
CC	milioni 42,4.

Nel secondo semestre ha assunto particolare rilevanza la spesa per la missione in IRAQ, che per il primo semestre, come per l'esercizio 2003, aveva raggiunto livelli inferiori all'impegno nei Balcani. Va tenuto presente, al riguardo, il significativo peso dei costi logistici a grande distanza, soprattutto relativi alle unità navali impegnate.

Un'analisi importante nel quadro finanziario delle missioni internazionali riguarda le spese di personale e la loro incidenza sui costi complessivi la cui quantificazione viene effettuata in base a parametri predeterminati<sup>8</sup>.

Le spese riconducibili al personale, in senso stretto, riguardano il trattamento economico aggiuntivo e gli oneri assicurativi.

Nel primo semestre 2004 esse sono ammontate complessivamente a 260.503.368 euro (di cui 3.302.908 euro di oneri assicurativi) rispetto a 249.151.122 euro di spese di funzionamento.

Nel secondo semestre, hanno raggiunto 267.060.607 euro (di cui 3.372.452 euro di oneri assicurativi) rispetto a 334.507.180 euro per il funzionamento.

Mentre i maggiori oneri di personale si sono riscontrati nei Balcani con 128.410.700 euro nel primo semestre e 110.559.558 euro nel secondo, i maggiori oneri di funzionamento hanno certamente riguardato le missioni in Iraq con 110.093.967 euro nel primo semestre e 174.269.408 nel secondo.

Come si vede, la lontananza del teatro operativo incide maggiormente sulle spese di funzionamento, mentre in termini complessivi le due tipologie di spesa tendono ad essere equivalenti.

Al netto degli oneri assicurativi (che non costituiscono emolumenti al personale) la spesa aggiuntiva di personale per le missioni internazionali della Difesa ammonta per i due semestri del 2004 ad euro 513.503.187.

Per quanto attiene invece al funzionamento del fondo, si ha conferma, oltre che della più corretta copertura della spesa, di una migliore pianificazione della medesima, anche dei rischi che i ritardi, soprattutto per il secondo semestre, dell'effettiva imputazione delle risorse al fondo, comportano per i riflessi sul bilancio della Difesa.

<sup>8</sup> I parametri sono:

- il periodo, espresso in giorni, di svolgimento della missione;
- il numero dei militari impiegati;
- la diaria di missione, per categoria e fasce di gradi, spettante al personale, riferita al paese nel quale si svolge l'intervento;
- il premio giornaliero da corrispondere all'assicurazione, calcolato sulla base del capitale assicurato (stipendio annuale per gradi);
- la quota giornaliera pro-capite per il miglioramento del vitto e per la maggiore usura del vestiario ed equipaggiamento speciale in relazione alle condizioni geo-climatiche delle Regioni in cui si deve operare;
- la tipologia dei mezzi impiegati ed il numero e le ore km-moto che statisticamente essi percorrono.

Ferma restando, infatti, l'esigenza di completare il percorso legislativo di autorizzazione delle missioni, si palesa l'esigenza di assicurare un'effettiva diretta gestibilità del fondo, consentendo in tal modo una contabilità delle missioni indipendente dal resto del bilancio Difesa.

### 3.5.2 L'Agenzia Industrie-Difesa.

Nella relazione sul rendiconto 2003 era stata richiamata l'attenzione sull'esigenza di una riflessione sulla collocazione dell'Agenzia Industrie-Difesa nel sistema ordinamentale, in considerazione della finalità di portare all'utile economico gli enti e gli stabilimenti che ad essa vengono assegnati.

In realtà, non si riscontrano passi avanti in questo senso, nonostante che siano oggi riscontrabili, come nel caso dell'ex agenzia del demanio, ora Ente pubblico economico, opzioni che in un contesto che non ha caratteristiche industriali ma è caratterizzato dalla finalità essenziale della dismissione degli immobili pubblici e della gestione di quelli che rimarranno nell'area del demanio o del patrimonio statale, sono state concretizzate.

Molti nodi sono quindi ancora da sciogliere, anche per il permanere della coesistenza di enti e stabilimenti che appartengono al portafoglio dell'"Agenzia" ed altri che continuano ad essere gestiti direttamente dall'Amministrazione.

Va ricordato che il disegno del d.lgs. n. 300 del 1999, forse troppo ambizioso, era quello di realizzare una vera e propria cernita tra organismi in grado di essere avviati all'utile economico e, pertanto da caratterizzare con strumenti tipici di un'azienda industriale ed organismi, che non esprimendo tali potenzialità, sarebbero stati avviati alla loro liquidazione patrimoniale e, inevitabilmente, ad un *outplacement* dei lavoratori in essi impiegati, anche attraverso opportune azioni di riqualificazione professionale dei medesimi.

La realtà indica come si sia di fronte a situazioni ibride che trovano la maggiore difficoltà proprio nella gestione delle risorse umane, sia sotto il profilo degli strumenti di contrattazione applicabili, che mal si conciliano con le caratteristiche e le finalità di un piano industriale, sia sotto quello della loro destinazione.

Sotto questo profilo, le difficoltà rimangono pressoché inalterate pur in presenza di un miglioramento del rapporto degli organismi gestiti dall'Agenzia sia, nel loro complesso, con il contributo in conto esercizio conferito dall'amministrazione e, quindi, a carico del bilancio pubblico, che è stato nel 2004 di 20,6 milioni a fronte dei 27,1 del 2003, con un miglioramento del 24 per cento ben superiore a quello previsto (il 14 per cento con il contributo attestato a 23,2 milioni), sia, ma è un fenomeno evidentemente correlato, in termini di produzione sviluppata che ha raggiunto 39,84 milioni rispetto ai 38,29 del 2003, sia, indicatore questo ancor più significativo in quanto riferito al libero mercato e non alle commesse della Difesa, con gli ordini acquisiti sul cosiddetto "mercato concorrenziale" che passano da 3,2 milioni a 5,1 milioni con un aumento del 62,74 per cento.

Scendendo nel dettaglio.

Sul fronte della riallocazione del personale, oltre ai tre soli stabilimenti: (Noceto, Fontana Liri e Firenze), per i quali questa era stata definita entro il 2003, la concertazione è stata raggiunta anche per Baiano e Castellammare.

Sul piano della produzione industriale si sono avuti incrementi, seppur differenziati, rispetto al 2003, per cinque stabilimenti: il Munizionamento terrestre di Baiano (che è stato di recente all'attenzione dei media per esplosioni che hanno posto in concreto il problema della sicurezza degli impianti), lo stabilimento Ripristino e Recupero di Noceto, il Cordamificio di Castellammare, il Farmaceutico di Firenze, l'Arsenale di La Maddalena e, soprattutto, l'Arsenale di Messina, di cui si dirà in particolare. In diminuzione sono i risultati dello Stabilimento grafico di Gaeta e, soprattutto, dello Stabilimento spolette di Torre Annunziata che ha avuto una brusca inversione di tendenza rispetto al 2003, raggiungendo un livello di

molto inferiore rispetto al 2002, e del Polverificio di Fontana Liri che ha dimezzato i risultati del 2003.

Nella tabella che segue vengono forniti, sinteticamente, i dati dei consuntivi 2002-3 e 2004 relativi alla produzione sviluppata.

*in migliaia di euro*

Stabilimento	Consuntivo 2002	Consuntivo 2003	Consuntivo 2004
Baiano	7.856	7.913	8.507
Noceto	3.976	2.817	4.939
T. Annunziata	5.636	7.032	4.353
Fontana Liri	4.006	3.450	1.682
Castellammare	1.395	2.353	2.450
Firenze	1.209	2.092	3.033
Gaeta	2.633	2.525	2.188
La Maddalena	1.549	2.320	2.374
Messina	8.889	7.790	10.319
<b>Totale</b>	<b>37.149</b>	<b>38.292</b>	<b>39.845</b>

Tale rilevazione attiene sostanzialmente ai “ricavi” degli Stabilimenti, ma va rilevata anche la forcella tra costi (sia degli Stabilimenti che dell’Agenzia) e ricavi, che indica la misura del contributo in conto esercizio dal bilancio Difesa.

*in migliaia di euro*

Valori	Consuntivo 2003	Budget 2004	Consuntivo 2004
Ricavi	38.292	49.913	39.845
Costi	65.737	73.095	61.573
Proventi finanziari	366	=	493
Proventi straordinari	=	=	653
Contributo in conto esercizio	27.079	23.182	20.582

Dalla tabella che precede si rileva come sia stato ancora più sensibile, rispetto al 2003, il contenimento dei costi, in relazione al *Budget*, confermando il *trend* 2002-3.

Da quanto sopra evidenziato emerge come la situazione dei vari stabilimenti ed arsenali sia piuttosto differenziata, anche se si evidenziano “picchi” sia in termini negativi che positivi.

Fortemente problematica appare infatti la situazione dello Stabilimento spolette di Torre Annunziata, mentre si segnala tra le *best practices* l’incidenza produttiva e commerciale dell’Arsenale di Messina che ormai copre un importante segmento nell’apprestamento di traghetti.

Tale ultima constatazione induce, tenuto conto che in questo caso le commesse sono sul mercato concorrenziale, a ritenere che in taluni casi è ormai matura la partecipazione a gare e procedure ristrette di quelle che cominciano a porsi come vere realtà imprenditoriali.

In conclusione, esistono risultati di rilievo soprattutto se si rapportano alle previsioni ed è tangibile il progressivo affrancamento dal contributo proveniente dal bilancio pubblico e non connesso con la produzione ed i suoi esiti commerciali, così come il significativo livello degli utili realizzati sul mercato concorrenziale (non dipendente dunque dalle commesse della Difesa).

Appare chiaro che un disegno industriale, se realmente tale, vada sostenuto da una configurazione del soggetto gestore che abbia effettivi requisiti imprenditoriali e, quindi assuma connotazioni giuridico-economiche tipiche dell’ente pubblico economico se non di una società



per azioni. In tale contesto, mal si concilia con un disegno del genere una collocazione dell'Agenzia nel comparto di contrattazione del pubblico impiego.

### 3.5.3 Le dismissioni immobiliari della Difesa.

In tema di dismissione degli immobili militari, individuati ai sensi dell'art. 3 comma 113 della legge 23.12.1996, n. 662, si evidenzia che nel corso del pregresso esercizio sono stati ammessi a visto e registrazione n. 28 provvedimenti approvativi di contratti di alienazione, per un valore complessivo di euro 24.345.073,88, di cui n. 17 nei confronti di privati ed i rimanenti in favore di Comuni che, a suo tempo, avevano esercitato il diritto di prelazione di cui all'art. 44, comma 3, della legge 23.12.1998, n. 448, ormai, per altro, soppresso dall'art. 27 del DL n. 269 del 2003 convertito dalla legge 24.11.2003, n. 326.

Il comma 13 di tale articolo ha esteso ai predetti immobili l'applicabilità delle procedure di valorizzazione e dismissione prescritte dai commi 15 e 17 dell'art. 3 del DL 25.09.2001, n. 351, convertito in legge 23.11.2001, n. 410 (cartolarizzazione), prevedendo, quindi, il trasferimento degli immobili medesimi a titolo oneroso a più società, costituite con decreti di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze.

Con l'art. 1, comma 443 della legge 30.12.2004, n. 311 (Legge Finanziaria 2005) all'art. 13 bis del succitato art. 27 DL n. 269 del 2003 sono stati aggiunti i commi 13 *ter*, 13 *quater*, 13 *quinquies* e 13 *sexies*, contenenti nuove disposizioni sulla individuazione, da effettuarsi entro il 28 febbraio 2005, a cura del Ministero della difesa con decreto del Direttore generale per i lavori e il demanio, di concerto con l'Ente pubblico demanio, (il decreto è stato tempestivamente emanato e registrato dalla Corte) di beni immobili comunque in uso all'Amministrazione della Difesa, non più utili ai fini istituzionali, da dismettere e, a tal fine, consegnare al Ministero dell'economia e delle finanze e, per esso, all'Ente pubblico demanio. Una volta individuati e consegnati, tali beni entrano a far parte del patrimonio disponibile dello Stato per essere alienati secondo la succitata normativa sulla cartolarizzazione, previa stima dell'Ente pubblico demanio nello stato di fatto e di diritto in cui si trovano.

In relazione alla cartolarizzazione dei predetti immobili la CDP (Cassa Depositi e Prestiti) concederà anticipazioni, in misura non inferiore a 954 milioni e, comunque, non superiore a 1.357 milioni, che saranno versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate al Dicastero della Difesa su appositi fondi, concernenti i consumi intermedi e gli investimenti fissi lordi. Una quota delle risorse dei proventi della cartolarizzazione, pari a 30 milioni, per ciascuno degli anni dal 2005 al 2009 sarà destinata all'ammodernamento ed alla ristrutturazione degli arsenali della Marina militare di Augusta, La Spezia e Taranto, mentre altra quota, sempre pari a 30 milioni, sarà destinata, per l'anno 2005, al finanziamento di un programma di edilizia residenziale in favore del personale delle Forze armate dei ruoli dei sergenti e dei volontari in servizio permanente.

Sulla dismissione degli immobili militari ed in particolare degli alloggi di servizio appare rilevante segnalare il decreto del Ministro della difesa in data 3 dicembre 2004, con il quale è stato definito il piano annuale di gestione del patrimonio abitativo della Difesa mediante l'indicazione dell'entità e dell'utilizzo degli alloggi di cui alla legge 18.08.1978, n. 497, nonché degli alloggi medesimi alienabili, non ubicati nelle infrastrutture militari e non più utili alle esigenze dell'Amministrazione. In ordine a tale decreto, la Corte ha osservato, in sede di controllo di legittimità, che, nel dare applicazione alla normativa contenuta negli artt. 9, comma 7, della legge 24.12.1993, n. 537 e 43, comma 16, della legge 23.12.2000, n. 388, non si era tenuto conto del dettato di cui all'art. 26, 11 *quater*, del DL 30.09.2003, n. 269 (convertito in legge 24.11.2003, n. 326), concernente la vendita degli alloggi di servizio. In altri termini, il predetto decreto riservava all'Amministrazione un potere discrezionale di valutazione circa l'alienabilità o meno degli alloggi di servizio non ubicati nelle infrastrutture militari, che non trovava fondamento nella normativa da ultimo citata, come si evinceva anche dalla innovativa

prescrizione sulla destinazione delle risorse provenienti dalla vendita degli alloggi medesimi. Risorse non più utilizzabili per la realizzazione di nuovi alloggi e per la manutenzione di quelli esistenti, bensì per la riduzione del deficit pubblico, ad eccezione di una quota (20 milioni) riassegnabile al bilancio della Difesa.

Anche le Commissioni parlamentari avevano mosso censure sullo schema di decreto sottoposto al loro esame, rilevando, in particolare, la scarsa consistenza degli alloggi dichiarati alienabili pari a 3742 su 18080 (circa il 21 per cento della totale disponibilità) e la eventuale conseguente modesta entrata erariale. Nel rendere il proprio parere, le Commissioni, pur esprimendosi favorevolmente, hanno, tuttavia, posto la condizione di accurate valutazioni, fondate su esigenze alloggiative del personale militare ed altresì di salvaguardia della finanza pubblica. Tenuto conto del suddetto parere, comunque, non positivo, nonché dell'esigenza di far luce sull'operato dell'Amministrazione, sono stati chiesti documentati elementi di conoscenza sui criteri adottati a base della quantificazione di detti alloggi e delle ragioni di scostamento dalla menzionata normativa. A seguito delle suesposte osservazioni e richieste, su autorizzazione del Ministro, in data 11 febbraio 2005, il menzionato decreto è stato ritirato.

Conseguentemente è stato anche ritirato il decreto dirigenziale n. 11, in data 23 dicembre 2004, con il quale, sul presupposto del decreto del Ministro, gli alloggi alienabili, inseriti in appositi elenchi, erano stati contestualmente dichiarati non più infrastrutture destinate alla difesa nazionale e trasferiti nello stato di fatto e di diritto al Ministero dell'economia e delle finanze, per la finalità di cui al suindicato art. 26, commi 11 *quater* e *sexies* della citata legge 24.11.2003, n. 326.

#### **4. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie.**

##### **4.1 Profili di rilievo dell'organizzazione della Difesa.**

Nella passata relazione è stato posto l'accento su di un'importante modifica nella struttura dei Centri di Responsabilità del Ministero, che ha visto concentrarsi sul Segretario generale la decisionalità sulle risorse finanziarie assegnate all'Area tecnico-amministrativa.

Il rendiconto 2004 è il primo con la nuova configurazione<sup>9</sup> che ha, tra l'altro, comportato, sul piano della struttura del bilancio, una sensibile riduzione delle UPB (circa 70 in meno) ed una contrazione di circa duecento capitoli di spesa (ora sono 58 le Unità Previsionali di Base e 358 i Capitoli di spesa) e che va letta in termini assolutamente peculiari rispetto a scelte apparentemente analoghe di altre amministrazioni.

Infatti, pur tenendo conto dell'estrema varietà delle soluzioni adottate - tanto da aver disatteso il disegno originario del d.lgs. n. 300 del 1999 che si proponeva assetti amministrativi il più possibile omogenei - nel caso di specie, la figura del Segretario generale (che è anche Direttore nazionale degli armamenti) va sempre considerata quale vertice dell'area tecnico-amministrativa della Difesa, che si confronta con l'area tecnico-operativa rappresentata dalle quattro Forze Armate e che concorre alla realizzazione dei programmi della Difesa che vedono nel Capo di stato maggiore della Difesa il Vertice al quale fa comunque capo il controllo operativo dei fondi destinati all'investimento.

Premesso quanto sopra, vanno fatte ulteriori considerazioni che traggono spunto dalla prima esperienza operativa che nel 2004 si è avuta del nuovo sistema.

<sup>9</sup> I C.d.R. sono ora 7 rispetto ai 18 preesistenti:

- CRA n. 1: Gabinetto del Ministro;
- CRA n. 2: Ufficio centrale del Bilancio;
- CRA n. 3: Segretariato Generale Difesa/Direttore Nazionale degli Armamenti;
- CRA n. 4: Esercito;
- CRA n. 5: Marina;
- CRA n. 6: Aeronautica;
- CRA n. 7: Carabinieri.

In primo luogo, va precisato che, contestualmente alla modifica dei Centri di responsabilità, che è in sostanza rappresentata dalla concentrazione sul Segretario generale di tale ruolo prima attribuito alle Direzioni generali, viene ad accrescersi in misura significativa il ruolo dei Centri di responsabilità di forza armata, in precedenza assegnatari di limitate spese di funzionamento ed ora responsabili in prima persona di una quota di rilievo del bilancio della Difesa che attiene all'esercizio, in sostanza tutta la spesa che è finalizzata all'approvvigionamento ed al mantenimento in efficienza degli apparati, fatte salve quelle opere infrastrutturali e strutturali che più propriamente attengono all'investimento e vengono gestite dall'area tecnico-amministrativa.

Più fattori assumono rilievo in tale contesto, in quanto lo spostamento della gestione di tutta la logistica o, comunque, gran parte di essa nella competenza diretta delle Forze armate determina una loro diretta responsabilità, laddove, in precedenza (come ovviamente continua ad essere per l'«Investimento») la responsabilità della filiera dei processi di acquisizione e gestione di beni e servizi era collocata nell'area tecnico-amministrativa, una volta dato dalla Forza armata l'*input* sull'esigenza da soddisfare, con le specifiche del caso (il cosiddetto requisito militare).

Inoltre, si manifesta la necessità di riorganizzare la struttura amministrativa della Difesa che dovrà quindi riposizionare l'attuale Direzione di commissariato che perde competenze sia per le nuove attribuzioni ai C.d.R. di Forza armata, sia per effetto del ricorso all'*outsourcing* ed alle convenzioni CONSIP, argomento questo che merita una trattazione peculiare, nonché quella della leva che con l'anticipazione della sospensione, appunto, della leva obbligatoria (adottata in anticipo sulle previsioni con la legge 23.8.2004, n. 226) farà presumibilmente parte di una nuova configurazione amministrativa.

Ad una lettura più approfondita emerge quindi una linea di tendenza che vede, da un lato, il maggior coinvolgimento delle Forze armate che hanno ora una responsabilità gestionale e non più solamente strategico-militare - aspetto questo già presente nell'Arma dei carabinieri che costituisce comunque un complesso organizzativo che racchiude in un unico Centro di responsabilità tutti i profili strategici e gestionali afferenti alle sue funzioni specifiche nel campo della sicurezza e dell'ordine pubblico - e, dall'altro, la costituzione di un polo decisionale univoco rappresentato dal Segretario generale in un quadro direzionale complesso come quello dell'amministrazione di risorse che, seppure allocate nella parte corrente del bilancio, per convenzione internazionale<sup>10</sup>, costituiscono una parte rilevante delle spese di investimento dell'amministrazione statale.

Nella pratica, non vanno sottovalutati aspetti importanti come la possibile sovrapposizione di attività inerenti all'acquisizione di beni e servizi e di lievitazione di strutture, con le maggiori spese conseguenti, per la realizzazione presso le Forze armate di uffici analoghi a quelli esistenti presso le Direzioni generali ed un appesantimento della filiera per l'interazione fra tali organismi, senza considerare i tempi necessari per l'acquisizione del necessario *know-how* ed il delicato equilibrio nel rapporto tra Segretariato generale, ed, in particolare l'Ufficio generale preposto al C.d.R.<sup>11</sup> e le Direzioni generali che perdono comunque il livello esponenziale.

<sup>10</sup> Le spese per la Difesa, in particolare quelle per gli armamenti, sono considerate improduttive, ma sussiste al riguardo un correttivo in ordine alla possibilità di conservare i residui passivi oltre il biennio, (ai sensi dell'art. 36 2° c., RD 18.11.1923, n. 2440), in virtù di apposita norma contenuta nella legge annuale di bilancio.

<sup>11</sup> Il suddetto Ufficio Generale risulta articolato essenzialmente in:

- 1° Ufficio (Programmazione finanziaria e bilancio) che svolge attività in materia di programmazione finanziaria e gestione del bilancio; attività inerenti all'impiego operativo dei fondi destinati all'investimento per la realizzazione dei programmi di competenza del Segretariato; attività inerenti all'impiego operativo dei fondi destinati all'investimento per la realizzazione dei programmi di competenza del Segretariato; attività inerenti all'impiego operativo dei fondi destinati al funzionamento in ordine alle aree tecnico-amministrative e tecnico-industriale, supporto alla elaborazione dello stato di previsione del Ministero della difesa.

Esigenze di razionalizzazione vengono dunque in evidenza e dovranno costituire oggetto di attenzione da parte dei soggetti coinvolti, onde evitare possibili diseconomie.

In tale contesto, vanno sottolineati due profili significativi: la scelta di collocare il “controllo di gestione” e più precisamente di mantenerlo, nel caso delle Direzioni tecniche, presso le Direzioni generali con la funzione di coordinamento del Segretariato generale<sup>12</sup> e quella, di cui si è già detto nella precedente relazione e di cui si tratterà più in particolare nella parte dedicata all’innovazione tecnologica e quindi ai sistemi informativi, di costituire un centro unitario per l’Informatica presso lo Stato maggiore Difesa.

Nel primo caso fa pregio la valenza specialistica delle Direzioni generali ed il rispetto della *ratio* del d.lgs. n. 286 del 1999 che, nel prevedere la distinzione tra controllo strategico e controllo di gestione, ha inteso collocare il primo presso l’Indirizzo politico ed il secondo presso le unità operative di primo livello. Nella circostanza, va infatti superato il dato nominalistico che fa riferimento ai Centri di Responsabilità, che, altrimenti, verrebbe a perdersi proprio tale caratteristica, accentuata dalle dimensioni strutturali e finanziarie delle Direzioni generali che stanno metabolizzando, in particolare quelle amministrative, con non poche difficoltà, l’accorpamento voluto dalla legge 25 del 1997 e dai successivi decreti legislativi.

Nel secondo caso l’esigenza di realizzare la *reductio ad unum* delle responsabilità dei sistemi informatici diffusi nell’amministrazione, è stata perseguita sia con la creazione di un unico centro direzionale presso lo Stato maggiore Difesa, l’attuale D.G.RE.SI.AD, sia con lo sviluppo del SIV – sistema informatico di vertice al quale collegare in un’ottica funzionale gli altri sistemi esistenti, in particolare quelli coinvolti nella gestione delle procedure di controllo della spesa, quali:

- Sistema Informativo del Personale dell’Amministrazione della difesa (SIPAD) per la gestione del Personale e per il controllo della spesa del Personale militare e civile della Difesa;
- Sistema Informativo dell’Area Tecnico-amministrativa (SIDAT) relativo alle infrastrutture informatiche di quest’Area;
- Sistema Informativo Direzionale Automatizzato per il Controllo della Spesa (SIDACS), che riguarda l’automazione delle Direzioni generali tecniche.

---

- 2° Ufficio (Coordinamento programmi e gestione amministrativo-finanziaria del bilancio) con il compito di svolgere azione di coordinamento generale dei rapporti tra gli Organi Programmatori di Vertice di Forza Armata ed Interforze e le Direzioni generali, relativamente alle quote di bilancio attribuite al CRA del Segretariato generale; predisporre il decreto di assegnazione alle Direzioni generali, competenti per materia, delle risorse finanziarie attribuite al CRA, per la conseguente gestione amministrativa e finanziaria; seguire l’iter tecnico-amministrativo dei programmi finanziari di investimento e di funzionamento delle relative attività di approvvigionamento di beni, servizi e lavori di competenza delle D.G.; sovrintendere, coordinare e controllare gli adempimenti di gestione amministrativo-finanziaria del bilancio; svolgere gli adempimenti di contabilità economica-analitica riferibile al CRA.

<sup>12</sup> Scelta, del resto, coerente con quella di assicurare la gestione, nell’ambito dell’A.D., dell’Area Tecnico-amministrativa e Tecnico-industriale del Segretariato, da parte dei titolari degli Uffici di livello dirigenziale generale, competenti per materia sulla base delle risorse finanziarie iscritte nei capitoli delle UPB del Centro di Responsabilità n. 3, di cui alla tab. 12 dello stato di previsione del Ministero della difesa.

Per l’anno 2004, è stato infatti emanato un apposito “decreto dirigenziale” con il quale dette risorse sono state attribuite in gestione – secondo apposita ripartizione – ai titolari degli Uffici di livello dirigenziale generale suddetti, che provvederanno ad utilizzarle con le proprie strutture organizzative secondo i rispettivi ordinamenti e secondo gli obiettivi ed i programmi fissati dal Segretario generale/DNA in aderenza anche alla programmazione tecnico-finanziaria.

In proposito, la Corte ha segnalato nella relazione sul rendiconto 2003, l’esigenza di porre in essere tempestivamente tale adempimento per assicurare, in concreto, l’operatività delle Direzioni generali, al fine di evitare, com’è avvenuto nel recente passato in altre amministrazioni - in tali casi nel rapporto tra la struttura dipartimentale, Centro di Responsabilità e le Direzioni generali - per un periodo rilevante dell’esercizio finanziario, l’irrigidimento della gestione amministrativa, per mancanza di risorse certe.

#### *4.2 Il Regolamento per l'amministrazione e la contabilità degli enti ed organismi della Difesa.*

Un aspetto di grande importanza per tutta l'Amministrazione della difesa è l'emanazione del "Regolamento per l'amministrazione e la contabilità degli organismi della Difesa", il cosiddetto "R.A.D.", su cui si è espressa la Corte nella sede delle Sezioni Riunite consultive.

Si tratta di uno strumento fondamentale per tutta l'attività gestionale della Difesa, costituendo una sorta di Testo Unico, diretto a tutti gli enti ed organismi della Difesa, che copre le tematiche fondamentali di un sistema amministrativo: dall'organizzazione ed amministrazione, alla responsabilità amministrativa e contabile, all'attività negoziale, alla programmazione finanziaria e gestione dei fondi, alla disciplina specifica della contabilizzazione delle spese, alla gestione dei materiali, alle ispezioni, fino ad occuparsi della costruzione di una contabilità analitica industriale.

Questo regolamento va a sostituire sia il precedente provvedimento analogo che era stato approvato con il DPR 5.6.1976, n. 1076, sia altri regolamenti (il regolamento per gli stabilimenti ed arsenali militari a carattere industriale, approvato con il DPR 5.6.1976, n. 1077, il regolamento per i servizi in economia, approvato con il DPR 5.12.1983, n. 939 ed il regolamento concernente i servizi di commissariato dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica, approvato con il DPR 19.11.1980, n. 451).

E' prevista l'abrogazione, all'atto di entrata in vigore del nuovo R.A.D., di tutte le disposizioni contenute nei cennati regolamenti, comprese quelle del regolamento per l'esecuzione dei grandi trasporti militari, approvato con il RD 16.11.1939, n. 2167. Fa eccezione, per la parte concernente i lavori pertinenti ad infrastrutture, l'indicato DPR 939 del 1983, sui servizi in economia, perché la disciplina dei lavori del Genio militare sarà oggetto di un apposito regolamento.

Lo schema del R.A.D. è stato approvato dal Consiglio dei ministri il 15 ottobre 2004 e su di esso la Corte a Sezioni riunite in sede consultiva ha espresso il proprio parere nell'adunanza del 3 dicembre 2004.

In tale contesto la Corte ha posto l'accento sull'esigenza di una migliore "identificazione", in ordine al rapporto tra la struttura e la capacità gestionale, degli organismi amministrativi che, rispettivamente, espletano funzioni di "centri contrattuali e stipendiali" per le esigenze di forza armata o interforze, ovvero, hanno funzioni tecniche, logistiche ed amministrative, a livello centrale o periferico.

Mentre la prima tipologia appare dotata di autonomia amministrativa, la seconda avrebbe solo capacità negoziale e la competenza ad assumere impegni di spesa sui fondi assegnati.

Notazione più generale riguarda la "disseminazione" delle norme relative alla struttura degli organismi amministrativi e la loro capacità gestionale nel testo del regolamento, tale da rendere "improbo il lavoro dell'interprete".

Viene anche sottolineato come le disposizioni del regolamento abbiano un impatto notevole sul sistema delle funzioni dirigenziali nell'ambito dell'Amministrazione della difesa, per la possibilità, indicata nel regolamento, di attribuire ad un ufficiale di grado inferiore a colonnello, della titolarità di una Direzione o di un centro di intendenza.

Alcune discrasie sono state rilevate anche nella disciplina della responsabilità, attribuendosi la qualità di "contabili di fatto", in tale precipuo contesto, anche a chi viene indicato come "istituzionalmente" incaricato della gestione di denaro o materiali.

Nell'ambito della disciplina dei "servizi in economia", è stata espressa perplessità in ordine alla sua esperibilità, senza limite d'importo, per le spese indifferibili per le quali siano stata infruttuosamente esperite le procedure "ordinarie" previste dalle norme attuative delle direttive comunitarie. Non afferendo, infatti, a specifiche esigenze dell'Amministrazione della difesa, non appare giustificabile la deroga alla disciplina generale del DPR n. 384 del 2001, anche perché, non essendo sottoposte le spese in economia al controllo preventivo della Corte dei conti, ne consegue che non vengono sottoposte ad a controllo le procedure "infruttuose".

Per quanto attiene, più specificamente, alla parte del regolamento che si occupa della materia della responsabilità, nella sede consultiva, è stato osservato che la complessa procedura delineata dal R.A.D. - che prevede un'istruttoria preliminare per l'accertamento e la conseguente imputabilità del danno presunto, si conclude, se il danno risulti "imputabile esclusivamente al caso fortuito o a forza maggiore", con un "provvedimento di scarico" ferma restando la comunicazione alla Procura regionale della Corte dei conti, altrimenti viene aperta un'inchiesta amministrativa, previa messa in mora dei presunti responsabili. Detta inchiesta - che, a discrezione dell'autorità proponente, viene svolta da un singolo ufficiale o da una commissione d'inchiesta e si conclude con i "provvedimenti definitivi sull'esistenza di responsabilità", che vengono comunicati alla Corte dei conti - appare preordinata ad una sorta di "decisione anticipata" che, oltre ad evidenziare duplicazioni procedurali (prima l'istruttoria preliminare e poi l'inchiesta amministrativa), non appare coerente con il sistema di responsabilità che vorrebbe che gli accertamenti dell'Amministrazione fossero funzionali all'attivazione della Procura della Corte e non tendenti ad un'autonoma decisione, che, comunque, non si può sostituire agli esiti naturali di un giudizio di responsabilità.

L'impatto che il R.A.D., che deve essere ancora emanato nella sua forma definitiva, ha sull'Amministrazione della difesa è quindi di grandissimo rilievo, tenuto anche conto della concentrazione di materie in precedenza demandate ad altri strumenti, dei tempi estremamente lunghi, come testimoniano le date dei DPR di approvazione degli attuali regolamenti ed anche del mutato quadro ordinamentale della Difesa.

#### *4.3 L'evoluzione organizzativa dell'Arma dei Carabinieri.*

Per quanto attiene, all'Arma dei Carabinieri ed, in particolare, alla razionalizzazione delle strutture, va sottolineato il recupero di 4.500 unità all'attività operativa sul territorio.

Va peraltro considerato che si riducono fortemente i possibili margini per un'ulteriore incremento delle unità operative a causa dell'anticipo della sospensione della leva.

La scelta operata è dunque quella di migliorare e snellire le procedure per liberare risorse, agendo anche su una maggiore responsabilizzazione dei livelli coinvolti e la soppressione di strutture non più adeguate, attraverso:

- l'ottimizzazione della componente logistico/amministrativa marcando la responsabilità dei comandi interregionali, lasciando comunque ai Comandi di Regione/Scuola/Battaglione la possibilità di garantire tempestività di risposta con interventi autonomi in settori propri ben delineati;
- il perfezionamento, anche sulla base dei dati di esperienza acquisiti dal modello che si sta sperimentando in alcuni Comandi Provinciali caratterizzati da un maggiore impegno operativo, delle strutture di comando e controllo dell'organizzazione territoriale;
- l'elevazione a Tenenza di Stazioni distaccate operanti in aree sensibili e caratterizzate da alta densità abitativa. Finora sono attivate 35 Tenenze, di cui 6 nel 2004: Copertino (LE), Rosarno (RC), Cassano allo Jonio (CS), Casalnuovo di Napoli (NA), Pagani (SA) e Mola di Bari (BA);
- la manovra di razionalizzazione delle Stazioni operanti fuori dai capoluoghi come unico presidio di polizia sul territorio; dal 2001 sono state incrementate complessivamente 746 Stazioni (35 nel 2004) con 2.150 unità;
- la riconfigurazione del dispositivo territoriale operante nei capoluoghi al fine di incrementare la forza operativa delle Stazioni attraverso opportuni accorpamenti nei casi di ridondanze accertate e/o precarie situazioni infrastrutturali;
- l'istituzione di nuove Stazioni in comuni ad elevata urbanizzazione e/o industrializzazione; per alcune di esse sono stati stipulati accordi di programma tra le Regioni amministrative interessate, le Amministrazioni locali e i Ministeri dell'interno e

- delle infrastrutture, volti a rendere disponibili i fondi necessari per l'edificazione dei relativi immobili. Nel 2004 sono state istituite 5 Stazioni;
- la soppressione delle Stazioni per le quali non è stata ancora individuata una soluzione infrastrutturale, disponendo il contestuale potenziamento della Stazione che ne assorbe la competenza territoriale (nel 2004 ne sono state sopprese 7);
  - l'elevazione al grado di Colonnello della titolarità dei Comandi Provinciali. Nel corso del 2004 ciò è avvenuto per i comandi provinciali di Pisa, Bergamo, Viterbo, Caltanissetta e Siena.

#### 4.4 Evoluzione qualitativa e quantitativa del personale civile e militare della Difesa.

Per quanto concerne le dotazioni organiche del personale militare delle tre forze armate (Esercito, Marina ed Aeronautica), in attuazione del disegno legislativo (d.lgs. n. 490 del 1997 e d.lgs. n. 215 del 2001) di configurazione di un nuovo modello di Difesa, mediante la trasformazione dello strumento militare da misto, comprensivo di militari di leva e volontari, ad interamente professionale, l'Amministrazione ha provveduto all'adeguamento dei contingenti nel rispetto dei limiti previsti dalla normativa vigente.

Al riguardo, per l'annuale rideterminazione degli organici dei ruoli degli ufficiali, nonché dei sottufficiali e dei volontari di truppa sono stati emanati, rispettivamente, i decreti 19 ottobre 2004 e 27 ottobre 2004, che recano il contingente delle varie dotazioni di cui ai seguenti prospetti:

##### UFFICIALI

	2004	2005	2020
ESERCITO	12.634	12.189	12.050
MARINA	4.085	4.116	4.500
AERONAUTICA	6.030	5.806	5.700

##### SOTTUFFICIALI ESERCITO

	2003	2004	2020
Sottufficiali	Massime 26.888	Massime 26.945	
Servizio permanente	Medie 26.077	Medie 26.467	24.091
Volontari truppe	Massime 24.439	Massime 24.927	
Servizio permanente	Medie 23.811	Medie 24.407	44.496
Volontari truppe	Massime 29.704	Massime 31.602	
Ferma breve	Medie 29.704	Medie 31.046	31.363
Militari truppa			
Complemento	-	Unità 646	-
Personale di leva	Unità 27.837	Unità 21.683	-

##### MARINA

	2003	2004	2020
Sottufficiali	Massime 18.600	Massime 18.100	
Servizio permanente	Medie 16.713	Medie 16.878	13.576
Volontari truppe	Massime 3.800	Massime 3.800	
Servizio permanente	Medie 3.405	Medie 3.405	9.400
Volontari truppe	Massime 7.000	Massime 7.500	
Ferma breve	Medie 5.870	Medie 6.450	6.524
Personale di leva	Unità 5.286	Unità 6.450	-

##### AERONAUTICA

	2003	2004	2020
Sottufficiali	Massime 32.900	Massime 33.660	
Servizio permanente	Medie 31.970	Medie 31.849	26.280
Volontari truppe	Massime 1.830	Massime 1.600	
Servizio permanente	Medie 1.678	Medie 1.400	7.049
Volontari truppe	Massime 4.080	Massime 5.106	
Ferma breve	Medie 2.100	Medie 3.850	4.971
Personale di leva	Unità 6.752	Unità 2.800	-

I suindicati prospetti evidenziano le variazioni apportate alle dotazioni fissate nell'anno precedente, nonché le cifre risultanti dai citati decreti legislativi, quali limiti massimi da raggiungere nell'anno 2020, per un totale complessivo di 190.000 unità, come rappresentato nella seguente tabella:

FORZA ARMATA	ESERCITO	MARINA	AERONAUTICA
Ufficiali	12.050	4.500	5.700
Sottufficiali			
Aiutanti	2.400	2.178	3.000
Marescialli	5.583	5.774	6.480
Sergenti	16.108	5.624	16.800
Totale	24.091	13.576	26.280
Volontari di truppa			
VSP	44.496	9.400	7.049
VFP	31.363	6.524	4.971
TOTALE	75.859	15.924	12.020
TOTALE GENERALE	112.000	34.000	44.000

In merito alle dotazioni organiche del personale civile si segnala che con DPCM 8.09.2004, n. 3843, emanato, su proposta del Ministro della difesa, ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 265 del 1997, sono state rideterminate le dotazioni organiche delle qualifiche dirigenziali, dei commissari di leva, dei professori e dei ricercatori, delle aree funzionali e delle posizioni economiche, nonché dei profili professionali del personale civile del Ministero della difesa, fissandone il totale generale in 44.232 unità.

Tale provvedimento ha disposto l'adeguamento delle dotazioni organiche al mutato assetto organizzativo ed ordinamentale, conseguente alla complessiva riorganizzazione dell'Amministrazione stessa ed alla riforma strutturale delle forze armate, nonché al nuovo ordinamento professionale appartenente al ruolo del comparto dei Ministeri, nel rispetto del principio dell'invarianza della spesa e della insuperabilità del numero dei posti dell'organico, vigenti alla data del 29 settembre 2002.

È da evidenziare, al riguardo, che col cennato provvedimento si è determinata una contrazione della dotazione organica complessiva, rispetto al passato DPCM 18.10.1999, pari a 1.508 unità (45.740 meno 44.232), con conseguente diminuzione degli oneri per spese di personale.

Anche il decreto interministeriale (Difesa – Economia e Finanze) n. 63, in data 28 dicembre 2004, applicativo della Convenzione 15 febbraio 1949 approvata con decreto interministeriale 1° settembre 1949 (art. 5 della legge 04.01.1938, n. 23), si iscrive nel quadro dei provvedimenti riduttivi dell'organico del personale militare.

Con tale decreto, infatti, su proposta del Presidente dell'Associazione dei Cavalieri Italiani del S.M.O.M. il nuovo ruolo normale mobile del personale (direttivo e di assistenza) dell'Associazione medesima stabilito per il triennio 2003/2005, è stato notevolmente ridimensionato.

Rispetto al triennio precedente (2000/2002), la tabella organica ha subito una contrazione che ha interessato sia il personale direttivo che il personale di assistenza, evidenziando una diminuzione complessiva di ben 100 unità (da 694 a 594).

Con decreto interministeriale Difesa, Infrastrutture e Trasporti in data 9 novembre 2004, è stata data ottemperanza per l'anno 2005 all'art. 60, c. 1, del d.lgs. n. 490 del 1997, e succ. mod. che, nel dettare disposizioni transitorie per la disciplina degli organi, prevede la definizione annuale delle dotazioni organiche degli ufficiali del Corpo della capitaneria di porto.



Al riguardo si pone in evidenza che il citato d.lgs. n. 490 (art. 1, c. 1) esclude il predetto Corpo dalla disciplina riduttiva delle dotazioni organiche e delle consistenze effettive complessive del servizio permanente della Marina militare.

Pertanto ed alla luce della normativa di cui all'art. 17 della legge n. 413 del 1998 (recante disposizioni sull'incremento degli organici della Capitaneria di porto – Guardia costiera), con il menzionato provvedimento, la dotazione organica per l'anno in corso, in relazione alle nuove incombenze d'istituto, è stata fissata in 978 unità (976 nel 2004) così da raggiungere, con gradualità, la cifra di 979 unità, prevista per l'anno 2006.

Per quanto attiene all'Arma dei carabinieri, che è il C.d.R. della Difesa il cui bilancio è collocato nella funzione "Sicurezza pubblica", è previsto il passaggio della forza bilanciata da complessive 111.951 unità di personale militare a 112.600, con un aumento di 649 unità, secondo la seguente distribuzione:

CATEGORIA (a)	Forza Bilanciata 2004 (b)	Forza Bilanciata 2005 (b)	Differenza
<b>UFFICIALI</b>			
Servizio permanente (*)	3.350	3.427	77
Trattenuti (**)	4	4	0
Ferma prolungata	96	36	-60
Prima nomina	408	542	134
<b>TOTALE</b>	<b>3.858</b>	<b>4.009</b>	<b>151</b>
<b>ISPETTORI</b>			
Servizio permanente	28.565	28.694	129
Trattenuti	394	336	-58
<b>TOTALE</b>	<b>28.959</b>	<b>29.030</b>	<b>71</b>
<b>SOVRINTENDENTI</b>			
Servizio permanente	19.171	19.133	-38
Trattenuti	178	158	-20
<b>TOTALE</b>	<b>19.349</b>	<b>19.291</b>	<b>-58</b>
<b>APPUNTATI E CARABINIERI</b>			
Appuntati servizio permanente	31.481	32.088	607
Carabinieri servizio permanente	11.454	11.517	63
Appuntati trattenuti	18	7	-11
Carabinieri in ferma	7.036	11.644	4.608
<b>TOTALE</b>	<b>49.989</b>	<b>55.256</b>	<b>5.267</b>
<b>TRUPPA</b>			
Carabinieri ausiliari	7.655	4.589	-3.066
Forze di completamento	0	0	0
<b>TOTALE</b>	<b>7.655</b>	<b>4.589</b>	<b>-3.066</b>
<b>ALLIEVI</b>			
Allievi Accademia	102	102	0
Allievi Carabinieri	354	323	-31
Allievi Carabinieri ausiliari	1.685		-1.685
<b>TOTALE</b>	<b>2.141</b>	<b>425</b>	<b>-1.716</b>
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>111.951</b>	<b>112.600</b>	<b>649</b>

La situazione del personale civile è invece sostanzialmente invariata:

CATEGORIA	Forza Bilanciata 2004	Forza Bilanciata 2005	Differenza
- Personale dirigente e assimilato			0
- Personale dei livelli	299	335	36
<b>TOTALE</b>	<b>299</b>	<b>335</b>	<b>36</b>

#### 4.5 L'Innovazione tecnologica – I sistemi informativi della Difesa.

Sia nelle relazioni sul rendiconto, sia nella specifica relazione sull'Informatica, in particolare l'ultima, approvata dalle Sezioni Riunite con la delibera. n. 8/Contr/Ref/04 del 14 aprile 2004, la Corte ha sottolineato l'esigenza che l'Amministrazione della Difesa potesse disporre in concreto di un sistema informatico diffuso sul territorio, in grado di monitorare l'andamento della spesa e di intercettare le anomalie gestionali che hanno, in taluni casi, formato oggetto di indagini da parte della Corte (si citano quelle sui magazzini militari e sugli appalti) e che, comunque, possono costituire indicatori di sofferenze nella dinamica di spesa, ma che, attualmente, a causa della mancanza, appunto, di un monitoraggio della spesa periferica, non trovano evidenza se non al momento delle rassegnazioni sulle contabilità speciali a valere sul fondo per il ripianamento delle momentanee deficienze di cassa (il cosiddetto fondo-scorta).

Si tratta di un contesto oggetto di attenzione, da parte della Corte, sia nella parte dedicata all'*auditing* nella relazione sul rendiconto, sia con l'indagine programmata dalla Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle amministrazioni dello Stato ed attualmente in corso, sulle contabilità speciali.

La disponibilità di un effettivo sistema integrato consentirebbe la sperimentazione di una contabilità analitica per centri di costo in un'area di ben maggior rilievo rispetto a quella attualmente oggetto, appunto di sperimentazione e, soprattutto, di permettere un riscontro della programmazione attuata nella PTF – Pianificazione tecnico-finanziaria, che costituisce la trasposizione sul piano programmatico del bilancio di previsione del Ministero della difesa.

Si è già detto dei due passi importanti realizzati sia sotto il profilo soggettivo che sotto quello oggettivo:

- l'unificazione presso un unico centro direzionale della competenza in materia, la Direzione generale Reparto Sistemi informativi dell'Amministrazione della Difesa, collocato presso lo Stato maggiore della Difesa e quindi in grado di colloquiare utilmente sia con l'area tecnico-amministrativa sia con quella tecnico-operativa costituita dalle Forze Armate;
- la concentrazione nel SIV – Sistema Informativo di Vertice delle priorità strategiche ed il collegamento allo stesso, sul piano funzionale, degli altri sistemi gestionali attualmente esistenti ed in precedenza ricordati.

Scendendo nel dettaglio, è importante ricordare come vi sia uno stretto legame funzionale, oltre che con il Segretariato generale e le Forze armate, con la Direzione per le telecomunicazioni della Difesa (TELEDIFE) che gestisce i contratti infrastrutturali e dalla quale proviene il reparto TEI che ha dato vita alla nuova struttura.

Tale accenno consente di fare un'altra puntualizzazione che impinge nella strategia di un sistema informativo.

Un elemento al quale, forse, è stata data scarsa importanza in passato è quello delle interconnessioni, da un lato e dell'esigenza di aumentare il livello di sicurezza dei sistemi, attraverso procedure di *disaster recovery*, dall'altro.

La Difesa è stata fortemente impegnata su questo piano con la realizzazione con i due progetti RIFON 1 e RIFON 2 del cablaggio e quindi la costituzione della rete geografica nazionale in fibra ottica, dalla quale si attendono utilità anche per le altre Amministrazioni ed un corrispondente recupero dei costi per la Difesa.

Per quanto attiene al dettaglio delle implementazioni del SIV, vanno descritte le funzionalità previste ed i tempi di attivazione delle medesime.

Il SIV è stato distinto in due fasi SIV 1 e SIV 2 ma, nel corso del tempo, essi hanno finito per integrarsi, anche perché il SIV 2 aveva caratteristiche più spiccatamente gestionali dovendo supportare la costruzione di un sistema di contabilità analitica e, nella costruzione del *data-base*, ha tenuto conto delle esigenze del SECIN.

Nella precedente relazione l'esercizio 2004 veniva considerato l'anno di effettivo avvio del SIV 1. In realtà è con la PTF 2005 che questo avviene e quindi nell'attuale esercizio, ed inoltre più che di operatività complessiva può parlarsi di avvio del sistema.

Il costo del progetto è di euro 677.000,00 (comprensivo del materiale Hardware, delle licenze del Software commerciale, della formazione degli utenti e dei tecnici, e di 70 gg. di assistenza all'avviamento operativo).

Il SIV 2, come si è detto, è nato dall'esigenza di introdurre la contabilità economico-analitica nella Difesa, anche quale strumento di controllo di gestione, ma, nonostante la rilevanza data a questa prospettiva (si ricorda la Direttiva GAB 2001), è solo al 30 gennaio 2003 che parte il SIV 2, distinto dal primo perché questo era già partito.

Come si è visto l'evoluzione non è stata particolarmente celere e quindi i due progetti hanno finito per saldarsi.

Del resto, solo alla fine del 2003 si è concluso l'iter contrattuale per l'affidamento al RTI aggiudicatario dell'appalto-concorso (costituito da IBM, SAP Italia e Sistemi Informativi) e l'inizio dei lavori si è avuto il 26 agosto 2004.

La realizzazione del progetto (suddiviso in due blocchi: uno già finanziato, in corso di realizzazione, finalizzato alla produzione di un sistema "autoconsistente"; l'altro in budget nell'e.f. del c.a., quale integrazione contemplata in contratto, per il completamento del sistema con il perfezionamento del controllo di gestione e con l'intero sviluppo della programmazione e del controllo strategico) prevede, dopo l'approvazione e collaudo del modello di funzionamento e prototipo, la consegna del progetto *ad hoc* per la programmazione e il controllo strategico, nella 1<sup>a</sup> settimana di luglio 2005.

Per il giugno 2006 è prevista la presentazione a collaudo del sistema "autoconsistente" e l'avvio della sua fase operativa, mentre il completamento del sistema (integrazione contrattuale) ed il collaudo dell'intero sistema dovrebbero avvenire tra la fine del 2006 e l'inizio del 2007.

L'importo complessivo del progetto, euro 3.646.335,00 più IVA, di cui euro 2.500.000 già finanziati per la produzione del sistema "autoconsistente" e 1.207.000, quale integrazione già prevista dal contratto, inserita a bilancio per il corrente e.f., per il completamento dell'intero sistema.

E' importante, infine, sottolineare come progressi significativi siano stati fatti nella realizzazione delle reti che collegano le sedi dell'Amministrazione.

Il punto che si può dunque fare sullo stato dell'informatica della Difesa indica come sia stata senz'altro opportuna la scelta effettuata a maggio del 2004 di collocare un unico centro (la DG.RE.SI.A.D.) presso lo Stato maggiore della Difesa, anche se, trattandosi di competenze gestionali, ciò può apparire in contrasto con le caratteristiche programmatiche di SMD.

In realtà l'esigenza di coinvolgere allo stesso tempo l'area tecnico-amministrativa e le Forze armate ha consigliato tale scelta, mantenendo in capo al Segretariato generale l'impiego dei fondi (nonché le operazioni infrastrutturali presso la Direzione delle telecomunicazioni), anche per la difficile distinzione tra l'informatica gestionale e quella afferente l'area tecnico-militare.

Un esempio, al riguardo, è costituito dal SICRAL, il sistema di telecomunicazione digitale interforze, basato sulle componenti in ponte radio, fibra ottica e satellitare, al quale si è fatto cenno anche nelle passate relazioni.

Alla stessa stregua, va considerata positiva la concentrazione sul SIV, sostanzialmente ormai integrato, della progettualità informatica, alla quale collegare come funzionalità specifiche i preesistenti altri sistemi, in primo luogo il SIPAD ed il SIDAT.

Non va sottovalutato come i tempi siano ancora lunghi e, soprattutto, come si sia ancora ben lontani dal progettare la rete periferica, aspetto questo che merita attenzione rimanendo una mera prospettiva un effettivo monitoraggio della spesa, esigenza più volte sottolineata dalla Corte.

Inoltre, va segnalato in termini negativi la ancora non definita adesione della Difesa al SICOGE, il sistema evoluto che vede come capofila il dipartimento della RGS e che costituisce uno strumento fondamentale per la gestione del bilancio delle pubbliche amministrazioni.

Di segno positivo sono, comunque le informative sul sistema periferico che pervengono al *data-base* del SIV, così come l'opportuna integrazione delle funzionalità di questo, proprio al fine di disporre di un *data-base* fruibile da più utenti, per le esigenze del SECIN. In tal modo, si ha anche una condivisione del dato oltre che del sistema informativo.

## Ministero delle politiche agricole e forestali

- 1. Considerazioni generali e di sintesi:** *1.1 Le funzioni e la gestione finanziaria; 1.2 La coerenza tra funzioni e assetti organizzativi; 1.3 Le relazioni con il sistema delle autonomie.*
- 2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili:** *2.1 Valutazione degli andamenti finanziari; 2.2 Verifiche a campione; 2.3 Auditing.*
- 3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori di intervento:** *3.1 Esame dei documenti programmatici di settore; 3.2 Analisi dei principali programmi e obiettivi: 3.2.1 Premessa; 3.2.2 Scelta ed analisi di alcuni programmi; 3.3 L'attività contrattuale.*
- 4. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie:** *4.1 Assetto organizzativo, dirigenza e personale non dirigenziale; 4.2 I nessi con il decentramento amministrativo; 4.3 Nuove tecnologie.*

### **1. Considerazioni generali e di sintesi.**

#### *1.1 Le funzioni e la gestione finanziaria.*

L'attività del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (MIPAF), nel corso del 2004, è stata caratterizzata dalla riforma della Politica Agricola Comune (PAC) che, come prima applicazione, ha richiesto la predisposizione di tutti gli atti normativi e regolamentari connessi ai settori riformati.

D'altra parte, i nuovi indirizzi della politica agricola europea hanno implicazioni nel contesto economico-sociale nazionale e richiedono soluzioni di problemi in materia di ambiente, sicurezza alimentare, qualità della vita e benessere animale.

Di conseguenza, sulla base della Direttiva del Ministro, che ha delineato le azioni tendenti alla realizzazione dell'attuazione della riforma, nell'anno sono stati emanati 11 decreti ministeriali. Tra questi, va menzionato il DM 1787 del 5 agosto 2004 che ridisegna la logica dei sostegni dell'attività agricola, mediante il regime del pagamento unico, la gestione della risorsa nazionale, i criteri di ammissibilità e la prima assegnazione dei titoli di aiuto.

L'attività ministeriale, inoltre, ha proseguito nell'opera di modernizzazione della normativa agricola nazionale e in tale contesto d'interesse si ritengono due decreti, relativi rispettivamente ai soggetti ed attività nel settore agricolo (d.lgs. n. 99 del 2004) e agli strumenti finanziari per l'agricoltura e la riforma del fondo di solidarietà nazionale (d.lgs. n. 102 del 2004).

Altro settore, particolarmente curato nel 2004, è stato quello della qualità dei prodotti, e, sull'argomento, sono stati emanati nell'anno 573 decreti ministeriali, il 77 per cento dell'intera

produzione annuale, di cui la maggior parte riguardante i controlli per la sicurezza e la tutela dei prodotti.

Nel 2004 si è evidenziato anche un rafforzamento del ruolo degli Enti vigilati, a partire dall'AGEA e ISMEA, che denota l'orientamento del Ministero a decentrare i compiti strettamente gestionali e a mantenere, invece, le funzioni decisorie su scelte strategiche e sulla destinazione generale delle risorse, tanto che la spesa diretta del Ministero è pari solo al 4 per cento e per lo più riguarda spese di funzionamento.

Anche per questo anno si possono ribadire le osservazioni formulate negli anni precedenti, in merito agli aspetti relativi all'auditing finanziario-contabile, sulle criticità "congenite", riguardanti la gestione di leggi pluriennali (legate agli investimenti, in genere cofinanziati), da cui sono derivate sfasature in sede di ripartizione dei finanziamenti su più esercizi.

La prassi ricorrente, inoltre, della attribuzione dei fondi nell'ultima parte dell'anno non ha agevolato la creazione di un adeguato sistema di monitoraggio.

Va sottolineata l'attenzione rivolta dall'Amministrazione alla creazione del sistema di controllo di gestione, che, nel corso dell'anno, ha avuto un concreto avvio, superando le situazioni di "impasse" che finora avevano frapposto ostacoli, disponendo la sua collocazione in posizione di staff del Ministro, la composizione qualitativa, l'inserimento di professionalità con competenze tecniche e giuridico-amministrative e la calendarizzazione dei passaggi fondamentali dell'attività del servizio, che, negli ultimi mesi, ha consentito, tra l'altro, la redazione della relazione relativa all'anno 2003 e l'individuazione di un sistema di autovalutazione della dirigenza.

Dall'esame delle attività svolte dai cinque Centri di responsabilità (C.d.R.), emerge il raggiungimento della maggior parte degli obiettivi prefissi (per quelli mancanti, l'Amministrazione ha fornito giustificazioni) ed il rafforzamento di una presenza italiana, qualificata ed attiva, nelle sedi internazionali, soprattutto comunitarie.

Sotto il profilo finanziario i dati più significativi riguardano:

- l'andamento degli stanziamenti, che è diminuito del 9 per cento circa rispetto al 2003, mantenendosi di poco superiore al 2002, concentrato per l'85 per cento in due C.d.R. "Qualità dei prodotti agroalimentari e dei servizi" e "Corpo Forestale dello Stato" (CFS);
- gli impegni totali, che presentano un aumento del 20,3 per cento rispetto al 2003, confermando il trend positivo nel triennio;
- i residui totali, che fanno registrare un'ulteriore sensibile diminuzione, passando da 2.223,8 milioni del 2003 a 1.776,9.

### *1.2 La coerenza tra funzioni e assetti organizzativi.*

Nel precedente anno, veniva rilevata, quale criticità, la persistente mancanza di un organico assetto del personale. Il 9 maggio 2005 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il DPR 23 marzo 2005, n. 79 riguardante il Regolamento sul nuovo assetto del Ministero, per cui la problematica si ritiene in via di risoluzione con l'attuazione della nuova struttura ordinamentale.

### *1.3 Le relazioni con il sistema delle autonomie.*

In via preliminare, va osservato che la progressiva attribuzione alle Regioni della competenza in materia di agricoltura e pesca, di cui al d.lgs. n. 143 del 1997, il processo di introduzione del federalismo fiscale con il d.lgs. n. 56 del 2000 e la revisione del titolo V della Costituzione, avviata dalla legge n. 3 del 2001, hanno comportato la rideterminazione delle competenze Stato/Regioni. In tale contesto, il MIPAF svolge funzioni di coordinamento delle linee di politica agricola, di elaborazione di principi di ordine generale, di armonizzazione della materia fra i vari livelli di governo e di rappresentanza in sede comunitaria ed internazionale.

Ciò premesso, i nessi più significativi con il decentramento amministrativo riguardano il personale che, per disposizioni normative, dovrebbe transitare alle Regioni. Il Ministero però, allo stato attuale, delle previste 144 unità, ne ha trasferite solo 39. Per quanto riguarda il personale del CFS, essendo prevista la possibilità di trasferimento a domanda nei ruoli dei servizi tecnici forestali delle Regioni, è tuttora all'esame della Conferenza Stato-Regioni la bozza di accordo per la movimentazione delle risorse umane che ne hanno fatto richiesta e che ammontano a circa 262 unità.

In materia di attività proprie del CFS, inoltre, è previsto che il Ministro possa stipulare convenzioni con le Regioni per l'affidamento al Corpo di funzioni regionali ed è altresì previsto il passaggio, con DPCM, alle Regioni e agli Enti locali delle riserve naturali e dei beni non indispensabili al servizio istituzionale del Corpo, previo trasferimento, senza mutamento delle condizioni contrattuali di lavoro, del personale necessario alla loro gestione. Entrambe le situazioni sono all'esame del Comitato di coordinamento, appositamente istituito, delle attività del CFS e dei servizi tecnici forestali e regionali.

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

### **2.1 Valutazione degli andamenti finanziari.**

I dati del rendiconto 2004, indicati nella tabella 1 sottostante e ripartiti per Centri di responsabilità (C.d.R.), evidenziano che gli stanziamenti definitivi ammontano a 1.570,5 milioni di poco superiori a quelli del 2002, ma inferiori di circa il 9 per cento rispetto al 2003. Di detti stanziamenti, il 55 per cento è destinato, come nel passato, al C.d.R. "Qualità dei prodotti agroalimentari e dei servizi", pari a 862,1 milioni, con una sensibile flessione rispetto al 2003 del 22,8 per cento. Significativa è anche la dotazione finanziaria per il Corpo forestale dello Stato, che ammonta a 549,8 milioni, corrispondente al 35 per cento degli stanziamenti definitivi, con un aumento del 14 per cento rispetto al 2003, a fronte della diminuzione complessiva già vista. Di minore rilevanza è l'incidenza percentuale degli altri C.d.R.: Gabinetto (0,8 per cento), Ispettorato centrale repressione frodi - ICRF - (2,7 per cento), Politiche di mercato (6,5 per cento); quest'ultimo però con un consistente aumento rispetto al 2003 del 41 per cento, passando da 73 milioni a 103,3. Gli impegni effettivi, che ammontano a 1.746,2 milioni, presentano un aumento del 20,3 per cento rispetto al 2003 e confermano il trend positivo nel triennio, realizzando una capacità di impegno sulla massa impegnabile pari a 88 per cento, rispetto al 79,9 dell'anno precedente, come risulta dalla tabella 2 sui principali indicatori finanziari.

Una leggera diminuzione, invece, va registrata per i pagamenti (- 1,6 per cento), che passano da 1.721,5 milioni del 2003 a 1.693,2. Il dato però va correlato con il limite delle autorizzazioni di cassa (2.628,5 milioni) e la massa spendibile (3.742,1 milioni) evidenziando un discreto andamento della capacità di spesa del 70,2 per cento rispetto al 62,1 dello scorso anno. Il rapporto invece tra i pagamenti totali e le autorizzazioni di cassa è rimasto pressoché costante rispetto al 2003. Di interesse, infine, è l'andamento dei residui totali che registrano un'ulteriore sensibile diminuzione, passando da 2.223,8 milioni del 2003 a 1.777.

Tabella 1

(in milioni di euro)

C.d.R.	Stanziamenti definitivi			Impegni effettivi			Autorizzazioni di cassa			Massa spendibile			Pagamenti totali			Residui totali		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Gabinetto	9,6	12,5	11,8	8,3	11,2	11,3	10,6	14,3	15,1	10,9	14,1	15,4	7,8	9,1	8,0	1,6	3,6	6,7
Mercato	93,4	73,0	103,3	70,2	69,2	102,0	186,7	128,4	174,1	225,8	165,1	189,2	73,3	64,2	62,5	91,7	87,9	115,4
Qualità	930,8	1.117,5	862,1	841,0	826,6	1.081,7	1.947,8	1.895,2	1.689,9	3.399,9	3.276,0	2.615,9	1.022,1	1.150,9	1.036,8	2.095,5	1.833,6	1.375,5
ICRF	36,7	40,4	43,5	33,1	38,5	39,6	45,1	50,1	55,8	49,4	54,5	61,3	33,4	36,2	36,9	12,0	16,1	18,1
CFS	447,1	471,0	549,8	224,8	445,9	511,6	565,9	559,1	693,6	718,7	754,6	860,3	376,7	461,1	549,0	283,5	282,6	261,3
<b>Totale Amm.ne</b>	<b>1.517,6</b>	<b>1.714,4</b>	<b>1.570,5</b>	<b>1.177,3</b>	<b>1.391,4</b>	<b>1.746,2</b>	<b>2.756,2</b>	<b>2.647,1</b>	<b>2.628,5</b>	<b>4.404,8</b>	<b>4.264,3</b>	<b>3.742,1</b>	<b>1.513,3</b>	<b>1.721,5</b>	<b>1.693,2</b>	<b>2.484,4</b>	<b>2.223,8</b>	<b>1.777,0</b>

Tabella 2

(dati in percentuale)

C.d.R.	Impegni totali/ massa impegnabile			Autorizzazioni di cassa/massa spendibile			Pagamenti totali/autorizzazioni di cassa		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Gabinetto	85,9	89,7	95,8	96,9	101,4	98,1	73,5	63,8	53,0
Mercato	66,2	95,6	97,1	82,7	77,8	92,0	39,3	50,0	35,9
Qualità	58,1	72,2	86,2	57,3	57,9	64,6	52,5	60,7	61,4
ICRF	85,7	94,8	90,6	91,3	91,9	91,0	73,9	72,2	66,1
CFS	48,2	96,1	90,1	78,7	74,1	80,6	66,6	82,5	79,2
<b>Totale Amm.ne</b>	<b>56,9</b>	<b>79,9</b>	<b>88,0</b>	<b>62,6</b>	<b>62,1</b>	<b>70,2</b>	<b>54,9</b>	<b>65,0</b>	<b>64,4</b>

L'analisi per aggregati economici della spesa mostra i seguenti valori in termini di stanziamenti:

(in milioni di euro)

C.d.R.	Funzionamento			Interventi			Investimenti			Altre spese			Totale		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Gabinetto	9,6	12,4	11,7	0	0	0	0	0,1	0,1	0	0	0	0	12,5	11,8
Mercato	14,6	15,9	18,3	55,7	40,2	70,1	20,0	16,9	14,4	3,1	0	0,5	93,4	73,0	103,3
Qualità	96,6	120,2	110,1	139,9	132,9	167,7	678,2	800,8	523,2	16,0	63,6	61,1	930,7	1.117,5	862,1
ICRF	33,8	36,9	39,3	0	0	0	2,9	3,5	4,2	0	0,1	0	36,7	40,5	43,5
CFS	379,1	407,2	485,5	0	0	9,7	65,8	56,8	52,5	2,3	2,4	2,1	447,2	466,4	549,8
<b>Totale Amm.ne</b>	<b>533,7</b>	<b>592,6</b>	<b>664,9</b>	<b>195,6</b>	<b>177,7</b>	<b>247,5</b>	<b>766,9</b>	<b>878,0</b>	<b>594,4</b>	<b>21,4</b>	<b>66,1</b>	<b>63,7</b>	<b>1.517,6</b>	<b>1.714,4</b>	<b>1.570,5</b>

Come per il 2003 si registra un incremento delle spese relative al funzionamento e agli interventi. Al contrario, le spese di investimento hanno subito un decremento del -32,3 per cento che interessa in particolare il Dipartimento qualità dei prodotti agroalimentari e dei servizi.

Le conseguenze della manovra correttiva di metà anno sono illustrate nella tabella che segue, ove sono indicate le variazioni apportate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, con la manovra di assestamento e autonomamente con decreto del Ministro competente. Dall'esame dei dati riportati si evidenzia un aumento degli stanziamenti in quasi tutte le categorie economiche di spesa, tra le quali significativo è quello relativo ai consumi intermedi.



*(in migliaia di euro)*

Categorie economiche di spesa	2004				2005	
	Stanziamenti iniziali di competenza	Variazioni con DMT (a)	Variazioni in assestamento	Variazioni con DMC (b)	Stanziamenti definitivi di competenza	Stanziamenti iniziali di competenza
1 - REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	500.630,0	43.834,0	3.701,7	140,3	548.306,0	491.946,8
2 - CONSUMI INTERMEDI	39.576,0	46.373,3	705,9	-297,3	86.358,0	62.082,0
3 - IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	32.959,0	6.127,3	16,6	226,5	39.330,0	29.651,5
4 - TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	57.025,0	56.015,1	-	-75,0	112.965,0	143.304,7
5 - TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	289,0	4.484,2	-	-	4.773,0	488,2
6 - TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	105.813,0	17.706,8	-4.132,0	9,1	119.397,0	85.064,7
7 - TRASFERIMENTI CORRENTI ALL'ESTERO	565,0	40,0	-	-	605,0	564,7
9 - INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	-	35,1	-	5,5	41,0	-
12 - ALTRE USCITE CORRENTI	300,0	12.172,9	30,0	-9,1	12.494,0	729,2
21 - INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	53.720,0	81.728,9	-	-1.650,0	133.799,0	104.604,9
22 - CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	107.047,0	128.328,3	81,8	3.030,8	238.488,0	111.639,0
23 - CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE	143.158,0	49.562,8	-7.500,0	-1.338,0	183.883,0	285.658,3
24 - CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	-	-	-	-	-	-
26 - ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	414.268,0	-362.315,6	-	-42,8	51.909,0	238.411,0
31 - ACQUISIZIONI DI ATTIVITA' FINANZIARIE	-	38.159,9	-	-	38.160,0	-
<b>TOTALE</b>	<b>1.455.350,0</b>	<b>122.252,9</b>	<b>-7.096,4</b>	<b>-</b>	<b>1.570.507,0</b>	<b>1.554.145,0</b>

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

(b) Decreti di variazione del Ministro competente.

Con riferimento ai consumi intermedi, inoltre, si ritiene opportuno precisare che la categoria ha subito variazioni anche a seguito del decreto taglia-spese, incidendo per il 3,1 per cento sullo stanziamento definitivo di 86.358 migliaia di euro. Come evidenzia la tabella, la variazione ha interessato in particolare il Dipartimento della qualità.

## XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

(in migliaia di euro)

C.d.R.	Variazioni
1 - Gabinetto	142,3
2 - Dipartimento politiche di mercato	134,5
3 - Dipartimento della qualità	1.815,2
4 - ICRF	625,2
5 - Corpo Forestale dello Stato	-
<b>Totale C.d.R.</b>	<b>2.717,2</b>

La manovra di contenimento della spesa pubblica, nel suo complesso, ha apportato al bilancio del Ministero tagli relativi alle spese discrezionali, quali consumi intermedi (2,72 milioni) e investimenti fissi lordi (0,18 milioni). Contestualmente è stato rifinanziato di 50 milioni il capitolo 7439 relativo ai contributi per la costituzione della dotazione della cassa sociale dei consorzi e delle cooperative di produttori agricoli. Ulteriori variazioni hanno interessato i capitoli 2200 (0,23 milioni) relativo a erogazioni ad enti, istituti e associazioni, 2083 (0,50 milioni) relativo a contributi al Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura e 7003 (103,55 milioni) relativo al Fondo unico per gli investimenti, nonché i capitoli relativi all'attuazione del Piano nazionale della pesca marittima (1,21 milioni).

La tabella sottostante mostra per ciascun capitolo le entrate relative all'esercizio 2004, riguardanti prevalentemente proventi derivanti da gestione di beni dell'ex Azienda di Stato delle foreste (cap. 2475), entrate eventuali (cap. 3590) e contributi nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati (cap. 3988).

(in euro)

Capitolo	Somme accertate	Residui	Totale
2471	76,77	-	76,77
2472	-	-	-
2474/01	87.471,61	1.334,50	88.806,11
2474/02	-	-	-
2474/03	33.569,65	-	33.569,65
2474/04	2.623,02	-	2.623,02
2474	123.664,28	1.334,50	124.998,78
2475	2.849.904,85	3.580,05	2.853.484,90
2476	349.036,46	-	349.036,46
3414/01	249.039,86	-	249.039,86
3414/02	266.540,74	-	266.540,74
3414	515.580,60	-	515.580,60
3443/01	210,69	-	210,69
3443/02	-	-	-
3443	210,69	-	210,69
3581	50.680,14	-	50.680,14
3582	992.989,73	-	992.989,73
3583	1.867.644,69	-	1.867.644,69
3585	313.687,79	-	313.687,79
3586	16.206.443,76	-	16.206.443,76
3588	-	-	-
3589	7,06	-	7,06
3590	14.963.670,08	222.493,82	15.186.163,90
3591	134.813,17	154,94	134.968,11
3793	-	-	-
3988	50.117.398,04	-	50.117.398,04
<b>Totale</b>	<b>88.485.808,11</b>	<b>227.563,31</b>	<b>88.713.371,42</b>

Le risorse finanziarie destinate a ciascuna funzione obiettivo, anche per il 2004, evidenziano una concentrazione nel Dipartimento della qualità e nel Corpo forestale dello Stato.

In particolare, per il primo, come indicato nella tabella seguente, il 57,3 per cento degli stanziamenti è assegnato alla funzione obiettivo “Incentivazione nel settore agricolo ed agroindustriale”.

#### Dipartimento della qualità dei prodotti agroalimentari e dei servizi

(in migliaia di euro)

Funzioni obiettivo	Stanziamenti definitivi di competenza	Massa spendibile	Autorizzaz. di cassa	Impegni effettivi	Pagamenti totali	Residui totali finali
Supporto all'attività istituzionale dell'amministrazione	33.489	40.647	39.931	30.190	25.328	12.645
Cooperazione allo sviluppo in ambito multilaterale	284	284	284	284	284	-
Risorse da assegnare nell'ambito della P.A.	51.901	51.913	51.913	51.901	51.858	54
Meteorologia, idrografia e cartografia	128	178	183	126	95	82
Programmazione in materia di sviluppo nel settore agroindustriale	5.449	92.731	40.869	25.324	25.708	65.547
Regolamentazione e vigilanza in materia di politiche agroindustriali	73.970	117.371	109.217	81.674	63.538	50.675
Valorizzazione e tutela della qualità dei prodotti ittici e dei marchi	2.919	10.405	8.449	3.863	2.189	7.826
Incentivazione nel settore agricolo ed agroindustriale	494.350	1.585.110	1.007.095	622.577	643.917	794.231
Fertilizzanti ed altri prodotti per l'agricoltura	-	77	37	26	-	26
Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricoltura e foreste	-	2	2	2	-	-
Incentivazione per le opere di irrigazione	89.498	466.419	254.335	108.863	113.719	308.528
Incentivazione nel settore della silvicoltura	-	3.345	3.342	-	3.330	3
Regolamentazione e vigilanza in materia di caccia e pesca	40	65	65	-	25	-
Incentivazione nel settore della pesca e della caccia	8.358	12.542	12.500	8.110	12.038	201
Ricerca in materia di agricoltura, silvicoltura, pesca e caccia	101.493	234.559	161.488	148.745	94.784	135.696
Tutela e conservazione della fauna e della flora	202	202	202	1	1	1
Beni ambientali e paesaggistici	-	-	-	-	-	-
Tutela delle aree naturali protette terrestri e marine	-	-	-	-	-	-
<b>Totale</b>	<b>862.081</b>	<b>2.615.850</b>	<b>1.689.912</b>	<b>1.081.686</b>	<b>1.036.814</b>	<b>1.375.515</b>

Per il Corpo forestale dello Stato, delle risorse stanziate il 37,7 per cento riguarda la funzione obiettivo “Interventi per pubbliche calamità” e il 33,8 per cento la funzione obiettivo “Predisposizione dello strumento per l'ordine e la sicurezza pubblica”. Entrambe interessano capitoli attinenti per lo più a spese relative al personale (stipendi, missioni, straordinari, cure sanitarie, ecc.), al funzionamento, allo sviluppo del sistema informatico e all'acquisto di mezzi di trasporto.

**Corpo forestale dello Stato***(in migliaia di euro)*

Funzioni obiettivo	Stanzamenti definitivi di competenza	Massa spendibile	Autorizzaz. di cassa	Impegni su massa impegnabile	Pagamenti totali	Residui totali finali
Supporto all'attività istituzionale dell'amministrazione	22.292	33.598	30.097	20.912	23.522	8.418
Cooperazione allo sviluppo in ambito multilaterale	-	-	-	-	-	-
Risorse da assegnare nell'ambito della P.A.	-	-	-	-	-	-
Interventi per pubbliche calamità	207.407	442.960	295.571	194.650	238.066	187.980
Controllo del territorio	-	-	-	-	-	-
Predisposizione dello strumento per l'ordine e la sicurezza pubblica	186.117	218.435	209.374	171.984	164.196	36.355
Meteorologia, idrografia e cartografia	1.962	4.989	4.434	1.840	3.123	1.859
Programmazione in materia di sviluppo nel settore agroindustriale	-	-	-	-	-	-
Valorizzazione e tutela della qualità dei prodotti tipici e dei marchi	-	-	-	-	-	-
Incentivazione nel settore agricolo ed agroindustriale	-	-	-	-	-	-
Fertilizzanti ed altri prodotti per l'agricoltura	-	-	-	-	-	-
Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricoltura e foreste	32	41	41	13	13	8
Incentivazione per le opere di irrigazione	-	-	-	-	-	-
Regolamentazione e vigilanza del settore della silvicoltura	-	-	-	-	-	-
Protezione delle aree boschive	3.897	7.493	6.669	3.804	5.042	2.344
Regolamentazione e vigilanza in materia di caccia e pesca	-	-	-	-	-	-
Incentivazione nel settore della pesca e della caccia	-	-	-	-	-	-
Ricerca in materia di agricoltura, silvicoltura, pesca e caccia	-	-	-	-	-	-
Tutela e conservazione della fauna e della flora	49.163	55.757	55.008	45.495	43.879	7.165
Beni ambientali e paesaggistici	1.367	3.155	2.778	1.068	1.349	1.132
Tutela delle aree naturali protette terrestri e marine	76.217	91.442	87.342	70.609	68.481	15.292
Ricerca in materia di protezione ambientale	73	444	344	73	185	208
Vigilanza, controllo, prevenzione e repressione in materia ambientale	62	117	117	60	92	23
Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore sanitario	1.189	1.917	1.867	1.108	1.065	552
<b>Totale</b>	<b>549.778</b>	<b>860.348</b>	<b>693.642</b>	<b>511.616</b>	<b>549.013</b>	<b>261.336</b>

## 2.2 Verifiche a campione.

Accanto ai riscontri contabili, sono state effettuate delle verifiche a campione sull'affidabilità dei dati di bilancio riguardanti il versante della spesa.

L'attività si è sostanziata, in aderenza alle modalità individuate al paragrafo 1 del programma di lavoro, nella preliminare selezione, in collaborazione con il competente Ufficio centrale di bilancio, di alcuni capitoli, ritenuti particolarmente significativi, individuati nell'ambito delle spese in conto capitale dei consuntivi del MIPAF.

Successivamente, si è proceduto alla individuazione, per ciascun capitolo, di un mandato di pagamento estinto, da sottoporre a riscontro, e all'acquisizione, in contraddittorio con l'amministrazione, della documentazione giustificativa dei pagamenti.

In particolare, i controlli hanno riguardato la correttezza della imputazione della spesa ai pertinenti capitoli di bilancio, la regolarità degli atti preposti all'adozione dell'impegno e alle conseguenti fasi della liquidazione, ordinazione e pagamento del titolo.

Di seguito, vengono riportate le fasi salienti di ciascuna verifica:

- cap. 7082 "contributi per l'organizzazione di campagne e di iniziative promozionali per la pesca marittima".

Il primo titolo riguarda il pagamento della somma di 934.618,71 euro, relativo alla "ideazione, organizzazione e realizzazione di iniziative televisive coprodotte con la RAI".

Dalla documentazione esaminata è emerso che la RAI ha presentato un piano di iniziative di comunicazione televisiva con 68 spazi, di varia durata, inseriti nelle trasmissioni "Linea Blu", "Uno mattina" e "In viaggio con Sereno Variabile".

Il piano è stato ritenuto rispondente agli obiettivi del Ministero di "sviluppare un'azione informativa ed educativa, finalizzata alla promozione della pesca e dell'acquacoltura ed alla valorizzazione dei prodotti ittici" e, alla luce della convenzione stipulata tra il MIPAF e la RAI, il cui decreto è stato regolarmente registrato dalla Corte dei conti, il competente Direttore generale ha emesso il decreto di liquidazione dell'importo, a cui ha fatto seguito l'ordine di pagamento.

E' stato, per lo stesso capitolo, esaminato anche un secondo titolo riguardante le "iniziative promozionali finalizzate all'informazione del cittadino, all'affermazione di una corretta immagine della pesca e alla valorizzazione dei prodotti ittici".

In questo caso, è stato indetto un bando di gara di appalto concorso, con procedura di urgenza, inviato anche alla Comunità Europea, per la scelta di una ditta specializzata. La "Leo Burnett Co. S.r.l." è risultata aggiudicataria per il triennio 2004-2006 ed ha sottoscritto il relativo contratto che prevedeva, alla scadenza del primo mese di attuazione delle iniziative, l'incasso della somma di 397.957,45 euro.

Il 26 novembre 2004, è stata disposta la liquidazione dell'importo con decreto del Direttore generale per la pesca e l'acquacoltura e con l'emissione del relativo ordine di pagamento;

- cap. 7627 "somme da assegnare alle Regioni per la concessione ai giovani imprenditori agricoli di aiuti per l'introduzione nella contabilità delle aziende agricole".

Il titolo esaminato è relativo all'attuazione di numero 8 corsi di formazione di giovani imprenditori agricoli, ai sensi dell'articolo 14, comma 6, della legge n. 441 del 1998. Sulla base della presentazione del primo rendiconto parziale, presentato dall'Ente Nazionale per la Formazione, Addestramento e Perfezionamento Professionale in Agricoltura (ENAPRA), con cui il MIPAF ha stipulato un'apposita convenzione, si è provveduto al pagamento della somma di 127.234,74 euro, disposto con decreto del Direttore generale per le politiche strutturali e lo sviluppo rurale, a valere sul capitolo in esame (fondo residui);

- cap. 7910 "spese per la realizzazione e lo sviluppo del sistema informativo".

L'Ispettorato Centrale Repressione Frodi, avendo necessità di provvedere all'acquisto di personal computer portatili, ha interessato con lettera d'invito varie ditte specializzate. Valutati i preventivi di spesa pervenuti, la scelta è caduta sulla Società SHARK S.r.l., subentrata alla IBM Italia S.p.A che, trovandosi nelle condizioni di non poter consegnare il materiale con le modalità e termini previsti in convenzione, aveva offerto prodotti diversi, privi peraltro di batteria aggiuntiva e dotati conseguentemente di minor autonomia d'uso. A seguito del parere espresso dall'apposita Commissione in merito agli acquisti di apparecchiature informatiche, l'Ispettore generale Capo ha emesso il decreto di sostituzione ditta e di fornitura di materiale in quantità rientrante nell'impegno di spesa originariamente previsto (54.900 euro). Il Dirigente direttore dell'Ufficio V ha successivamente emesso il proprio decreto di liquidazione e pagamento per l'importo suddetto, gravante sul capitolo in esame.

Per lo stesso capitolo è stato esaminato anche un altro mandato, riguardante il pagamento della somma di 43.291,20 euro per l'acquisto di 22 personal computer e 23 stampanti. Viste le offerte presentate dalla SHARK S.r.l., i cui preventivi sono risultati economicamente più vantaggiosi, e considerato che la CONSIP non ha attivato alcuna convenzione per gli acquisti in parola, si è proceduto, con decreto del citato Ispettore, al relativo impegno di spesa e, con successiva decretazione del Dirigente direttore dell'Ufficio V, al pagamento;

- cap. 7927 "spese per la realizzazione e l'aggiornamento dell'Inventario Forestale Nazionale (IFNI) e della Carta Forestale dell'Italia".

Sono stati esaminati due titoli che gravano sui fondi del capitolo dello stato di previsione della spesa per l'anno finanziario 2004.

Il primo riguarda la corresponsione della somma di 361.800 euro, quale 1° acconto previsto dalla convenzione stipulata con l'Istituto Sperimentale per l'Assestamento Forestale e per l'Alpicoltura (ISAF), relativa all'attività di supporto ed alla progettazione, realizzazione e gestione del suddetto Inventario Forestale. La somma è stata approvata e liquidata con decreto del Direttore della I Divisione del CFS con fondi di provenienza 2002-2003.

Il secondo rientra nelle forme di collaborazione con la Regione Autonoma della Sardegna, previste dall'apposita convenzione che delinea il concorso nella realizzazione del citato Inventario, per la parte riferita al territorio regionale, non essendo ivi presenti strutture del Corpo Forestale. L'art. 4 della menzionata convenzione stabilisce anche le modalità di erogazione dei fondi per l'esecuzione dell'incarico, per cui, con decreto del Capo del CFS, quale percentuale dell'importo previsto in convenzione, sono stati disposti l'impegno e la liquidazione della somma di 162.878,50 euro a favore della Regione, a valere sul capitolo in esame per l'esercizio finanziario 2004 (provenienza fondi anno 2002).

L'accertamento, che ha consentito di approfondire, tra l'altro, in collaborazione con l'amministrazione, tematiche più generali riguardanti le criticità degli specifici settori di attività, ha evidenziato la correttezza delle procedure adottate e la regolarità contabile delle scritture esaminate.

### 2.3 Auditing.

Gli aspetti di criticità riscontrati, come osservato negli anni precedenti, sono per lo più legati alla trasformazione del Ministero, alle sue mutate funzioni ed alla gestione di leggi spesso pluriennali, che si traducono in investimenti, i cui finanziamenti si ripartiscono sui vari esercizi con conseguenti possibili sfasature.

Sulle eccedenze di spesa, registrate nel bilancio e riportate nella tabella sottostante, a raffronto il biennio 2003-2004, si evidenzia che si riferiscono essenzialmente a pagamenti tramite ruoli di spesa fissa, riconducibili a tre distinte tipologie di capitoli, a seconda della loro destinazione (stipendi, canoni di locazione, limiti di impegno per il concorso statale nel pagamento di interessi sui mutui di credito agrario).

*(in euro)*

Capitolo	Competenza		Residui		Cassa	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
1871	-	-	270.752,7	-	-	-
1882	-	-	1.400.005,8	-	464.365,8	-
1883	69.715,6	-	-	-	-	-
2262	-	-	-	-	772,1	-
2267	132.311,2	-	-	-	132.211,2	-
2281	-	-	44.522,5	-	40.797,8	-
2470	-	-	38.007,3	-	-	-
2915	16.624,3	-	-	95.176,0	70.704,2	-
7449	223.118,1	281.606,8	-	-	-	-
7450	10.193.330,6	-	-	-	5.932.031,1	-
7457	808.747,8	65.046,8	-	-	808.747,8	64.593,6
7459	-	875.314,0	-	540.579,4	-	1.610.333,7

Per quanto riguarda le prime due tipologie, si osserva che nel corso degli anni la gestione finanziaria si è andata normalizzando grazie all'informatizzazione dei pagamenti e al costante monitoraggio della spesa da parte dell'Ufficio centrale di bilancio.

Con riferimento ai canoni di locazione, nell'esercizio 2004 non risultano eccedenze di pagamento ad eccezione di quella relativa al capitolo 2915, ricollegabile però alle risultanze del consuntivo 2003 ed in particolare alle eccedenze in conto competenza. Le eccedenze, invece, dei capitoli relativi alle annualità di credito agrario, capp. 7457 e 7459, sono dovute ad impegni autorizzati in esercizi finanziari pregressi, in cui erano in vigore normative diverse in ordine ai termini di impegnabilità e conservazione fondi. Pertanto, devono essere ancora pagate residue rate di ammortamento, la cui copertura è assicurata dalle somme conservate al conto patrimoniale.

Da un primo esame della tabella, sembrerebbe che il trend delle eccedenze subisca una flessione anche se, per un esame più completo, si dovrebbe disporre di una situazione aggiornata di tutti i titoli pagati dalle Tesorerie provinciali, stralciati dalle contabilità passive a seguito della mancata parifica della Corte dei conti.

La problematica della sistemazione contabile di detti pagamenti è tuttora all'esame degli organi competenti (Banca d'Italia, Ministero dell'economia e delle finanze, Ufficio centrale di bilancio ed Ufficio di riscontro e parifica della Corte dei conti) e sul punto l'Amministrazione ha dichiarato che anche in questo caso la situazione potrà normalizzarsi grazie all'avvio delle procedure informatiche dei pagamenti a mezzo ruoli di spesa fissa.

In relazione ai residui di stanziamento, in via preliminare va osservato che la maggior parte sono presenti sui capitoli che vengono finanziati annualmente a seguito della ripartizione del Fondo per gli investimenti (FUI), istituito ai sensi dell'art. 46, comma 4, della legge n. 448 del 2001 (cap. 7003, es. fin. 2004), nel quale vengono allocate tutte le risorse destinate dalle apposite leggi per gli specifici interventi di settore; per quello agricolo rivestono maggiore importanza le leggi n. 267 del 1998, n. 499 del 1999 e n. 118 del 2002.

Dal raffronto dei dati contabili relativi ai residui di stanziamento, per gli anni 2003 e 2004, emerge un andamento in diminuzione; infatti da un totale di 388.960.615 euro del 2003 si passa a 83.316.776 euro al 31 dicembre 2004. La notevole differenza è stata, tra l'altro, determinata da:

- minori stanziamenti nel 2004 di spese in conto capitale di 55.771.636 euro;

- riduzioni agli stanziamenti in conto capitale apportati a seguito del DL n. 168 del 2004, pari a 73.434.279 euro;
- maggiore celerità dimostrata in via generale dall'Amministrazione nella conclusione dei relativi procedimenti amministrativi.

Per quanto riguarda i residui derivanti dalla competenza, si riscontrano in prevalenza nei capitoli finanziati dalla citata legge n. 499, la cui variazione di bilancio ha concluso il proprio iter nel mese di ottobre 2004.

In relazione ai residui pregressi, si riportano di seguito i capitoli che presentano il più elevato importo:

- cap. 7635 per 569.698 euro, destinati alle residue attività dell'ex Agensud;
- cap. 7830 per 61.069.699 euro, relativi al fondo rotativo delle imprese, istituito ai sensi dell'art. 66 della legge n.289 del 2002 (finanziaria 2003), che, a tutt'oggi, non ha ancora trovato applicazione da parte dell'Amministrazione;
- cap. 7923 per 4.427.717 euro, riguardanti la lotta agli incendi boschivi che, nel corso dell'esercizio 2004, ha usufruito di una ingente assegnazione in conto residui pari a 6.800.000 euro. La variazione di bilancio è stata determinata dalla riassegnazione delle somme, a suo tempo accantonate a favore delle Regioni, ma non più trasferite a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 36 del 2004 relativa al riordino del CFS, di cui ha salvato l'unitarietà.

Le economie risultanti dalla gestione 2004 sono evidenziate nella tabella seguente, distintamente per C.d.R.:

(in euro)						
C.d.R	Residui accert.	Econ.in c/residui *	%	Stanz. di comp.	Econ. in c/comp.**	%
1 – Gabinetto	3.596.067,93	248.469,29	6,9	11.786.936,46	520.621,91	4,4
2 – Dipartimento politiche di mercato	85.894.457,30	9.446.183,11	11,0	103.311.727,27	1.853.229,51	1,8
3 – Dipartimento della qualità	1.758.177.277,48	147.387.526,45	8,4	862.081.483,91	60.542.573,25	7,2
4 – ICRF	17.765.656,98	2.155.518,94	12,1	43.548.865,60	4.192.973,09	9,6
5 – Corpo Forestale dello Stato	310.570.502,83	6.770.218,20	2,2	549.777.984,00	43.229.828,75	7,9
<b>Totale C.d.R.</b>	<b>2.176.003.962,52</b>	<b>166.007.915,99</b>	<b>-</b>	<b>1.570.506.997,24</b>	<b>110.339.226,51</b>	<b>-</b>
Rettifica al C.d.R. 3	-	-4.410.000,00	-	-	-	-
Somme che vanno in perenzione	-	-152.363.390,55	-	-	-	-
<b>Totali</b>	<b>2.176.003.962,52</b>	<b>9.234.525,44</b>	<b>0,4</b>	<b>1.570.506.997,24</b>	<b>110.339.226,51</b>	<b>7,0</b>

\* relative a residui propri.

\*\* dovute alla mancata utilizzazione degli stanziamenti.

In linea generale, si rileva che le economie in c/residui rappresentano una percentuale minima rispetto ai residui complessivamente accertati nell'anno (0,4 per cento), mentre quelle in c/competenza presentano una percentuale più elevata pari al 7 per cento degli stanziamenti definitivi.

Sono ancora presenti economie a carico dei capitoli relativi agli stipendi, anche se in forma molto ridotta rispetto agli anni passati. Il formarsi di tale fenomeno è dipeso, così come per le eccedenze, dalle forme di pagamento miste adottate dall'Amministrazione (ordini di pagare contestualmente a ruoli di spesa fissa e, per il CFS, ad ordini di accreditamento), che non hanno finora consentito di effettuare un adeguato monitoraggio a livello centrale. La problematica è in corso di risoluzione con la prevista informatizzazione delle forme secondarie di pagamento.

Le economie si riscontrano diffusamente nelle spese di funzionamento, anche se per importi non rilevanti, ad eccezione dei seguenti capitoli: 2142 (compensazione contributi non più dovuti dalle cooperative per 5.766.758,03 euro), 2143 (compensazione contributi non più



dovuti da imprenditori per 20.833.244,13 euro) e 2284 (contributo straordinario all'UNIRE per 27.210.000 euro).

Gli scostamenti tra previsioni iniziali e definitive, riportati nella tabella sottostante, sono dovuti, per gli stanziamenti di competenza, per circa il 55 per cento alla reiscrizione di residui passivi perenti sia di parte corrente che di conto capitale, mentre il 30 per cento circa provengono dal prelevamento dei fondi speciali in base a quanto disposto da specifiche norme, quali la legge n. 289 del 2002 relativa all'assegnazione di risorse per i contratti di filiera (25.000.000 euro), la legge n. 77 del 2004 che detta disposizioni urgenti per i settori di agricoltura e pesca (10.327.000 euro) e la legge n. 36 del 2004 riguardante il CFS (10.171.538 euro), mentre le variazioni negative derivano dall'attuazione del decreto-legge n. 168 del 2004 (108.384.025 euro), dal provvedimento di assestamento (7.096.033 euro) e dall'attuazione del d.lgs. n. 99 del 2004 (18.421.250 euro).

Con riferimento ai residui, la differenza è dovuta essenzialmente all'attuazione del citato decreto-legge n. 168 del 2004 che ha apportato una riduzione di 73.434.276 euro, compensata in parte, per 21.266.495 euro, dal prelevamento dei fondi speciali in attuazione della legge n. 36 del 2004.

(in euro)

Previsioni iniziali		Previsioni definitive		Differenza			
Competenza	Residui	Competenza	Residui	Competenza	%	Residui	%
1.455.349.905	2.223.761.744	1.570.506.997	2.171.593.963	115.157.092	7,9	-52.167.781	-2,3

Anche per il 2004, come si evidenzia nella tabella sottostante, è presente il fenomeno della divaricazione tra dotazioni di competenza e autorizzazioni di cassa nella percentuale del 67,4 per cento. In particolare, lo scostamento più rilevante ha interessato il Dipartimento della qualità, ove sono allocati la maggior parte dei capitoli in conto capitale, creando un significativo accumulo di residui.

(in migliaia di euro)

C.d.R.	Stanziamenti definitivi di competenza	Autorizzazioni di cassa	%
1 – Gabinetto	11.786,9	15.085,6	28,0
2 – Dipartimento politiche di mercato	103.311,7	174.123,0	68,5
3 – Dipartimento della qualità	862.081,5	1.689.912,0	96,0
4 – ICRF	43.548,9	55.742,9	28,0
5 – Corpo Forestale dello Stato	549.778,0	693.641,9	26,2
<b>Totale amm.ne</b>	<b>1.570.507,0</b>	<b>2.628.505,4</b>	<b>67,4</b>

La tabella che segue illustra l'esito della ricognizione delle risorse degli enti pubblici, istituti e associazioni che presentano al Ministero il rendiconto sulle attività svolte. Tali somme sono iscritte sul già citato cap. 2200 (indicato nella tabella C della legge finanziaria).

Creditore	(in euro)	
	Impegni	Pagamenti
Istituto Nazionale di Ricerca per gli Alimenti e la Nutrizione – INRAN	6.080.000	4.192.380
Istituto Nazionale di Economia Agraria – INEA	3.490.735	3.632.635
Ente Nazionale Sementi Elette – ENSE	52.272	52.272
Centro per la formazione in economia e politica dello sviluppo rurale	160.000	80.000
Federazione Europea di Zootecnica – FEZ	12.100	-
Comitato italiano della commissione internazionale per l'irrigazione e il drenaggio - ITALICID	2.407	-
Organizzazione Europea per la protezione delle piante – OEPP	65.200	62.080
Federazione Italiana Pesca Sportiva e Attività Subacquee (FIPSAS)	11.250	-
<b>TOTALI</b>	<b>9.873.964</b>	<b>8.019.367</b>

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

Al fine di individuare i principali programmi ed obiettivi del Ministero, si è proceduto ad un esame analitico dei documenti programmatici di settore e soprattutto della Direttiva annuale del Ministro, che rappresenta, in termini concreti, l'essenza della strategia di rilancio del settore agricolo e agroalimentare, quale fattore propulsivo della crescita del Paese.

Come detto nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2003, il Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) 2003-2006 ha dedicato molto spazio al settore agricolo, più ampio di quello precedente, ponendo le "politiche agricole" tra i progetti di grande rilevanza, tanto che nella parte dedicata al sistema produttivo si è detto, tra l'altro, che era indispensabile una "politica agricola nazionale" per sostenere la competitività delle proprie imprese nel processo di globalizzazione, con particolare attenzione alla "qualità" dei prodotti.

In sintesi, si è voluto affermare il principio che è necessario passare da "una qualità dei prodotti ad una qualità del sistema" e questa impostazione è stata sostenuta anche nel contesto della revisione di medio periodo della Politica Agricola Comune (PAC), come si vedrà in seguito.

La struttura del DPEF 2004-2007 non individua in maniera specifica le politiche settoriali, ma ne traccia le linee essenziali, facendo emergere dati programmatici di insieme e proseguendo nella linea di innalzamento del potenziale di sviluppo del Paese, attraverso le riforme strutturali ed il sostegno agli investimenti, in un contesto di equilibrio finanziario.

Il documento fa riferimento al settore agricolo solo indirettamente nel capitolo V, dove, fra i temi da discutere, indica, tra l'altro, la "valorizzazione delle potenzialità produttive delle filiere agroalimentari, anche al fine dello sviluppo diffuso ed equilibrato del territorio, della crescita qualitativa delle produzioni e della tutela del consumatore...".

Dall'analisi svolta nello stesso documento, il settore agricolo, però, risulta quello che ha dimostrato un maggior tasso di crescita della produttività totale dei fattori produttivi, raggiungendo una media tendenziale di 3 punti percentuali, contro un sol punto del settore industriale, facendo altresì registrare un aumento occupazionale del 6,2 per cento ed un incremento di produzione pari all'1,6 per cento, come riportato nella "Direttiva generale annuale sull'azione amministrativa e sulla Gestione per il 2004" del Ministro delle politiche agricole e forestali, della quale nel prosieguo della trattazione si faranno ulteriori approfondimenti.

Da tale osservazione, discende il ruolo strategico assegnato all'agricoltura, quale fattore determinante per la crescita soprattutto del Mezzogiorno; un ruolo messo ancor più in risalto dalla congiuntura economica, dagli scambi internazionali e dall'allargamento dell'Unione, nonché dalla nuova PAC, del quale in seguito si dirà.

In merito alla Nota preliminare al bilancio di previsione per il 2004, nella relazione della Corte dello scorso anno si è detto che il documento presenta una impostazione diversa rispetto a quelle precedenti, perché omette ogni riferimento alle attività delle strutture del Ministero,

finalizzate al raggiungimento degli obiettivi e formula solo alcune considerazioni di carattere finanziario.

In realtà, tali informazioni, pur contenute in un documento che è stato redatto secondo le disposizioni date dal Ministro dell'economia e delle finanze con circolare n. 21 del 2 aprile 2003 e che analizza compiutamente le attività della struttura amministrativa, non sono state riportate nella Nota preliminare del bilancio di previsione.

La legge finanziaria 2004, con vari commi dell'art. 4, ha disposto una serie di finanziamenti per gli investimenti nell'ambito della competenza del MIPAF, che prevedono interventi a favore dell'agricoltura, della pesca e del settore irriguo, nonché per il supporto agricolo ed agroalimentare e per la protezione del *made in Italy*.

La stessa, inoltre, ha ribadito la sussistenza del Fondo unico per gli investimenti, istituito con legge finanziaria per il 2002, attribuito al Centro di responsabilità "Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro".

Per l'anno 2004, l'importo è di 412.267.520 euro, che rappresenta il 28,5 per cento del totale della spesa prevista per il Ministero ed il 57,7 per cento della spesa in c/capitale.

Da quanto precede è deducibile l'essenza della Direttiva del Ministro, n. 30662/1034 del 30 gennaio 2004, che definisce gli obiettivi strategici sulla base di:

- proposte contenute nel "Piano di Governo per una legislatura";
- Programma di Governo presentato alle Commissioni agricoltura della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica;
- Documento sulla Qualità, presentato a Parma il 29 novembre 2001;
- DPEF 2004-2007;
- documenti presentati ai tavoli agroalimentari nel corso del 2003;
- riforma della PAC intervenuta nell'anno 2003.

Gli obiettivi strategici del Ministero per il 2004 sono sostanzialmente volti a proseguire sulla avviata programmazione per il sistema agricolo, agroalimentare e della pesca, attraverso tre linee guida:

- consolidamento delle condizioni di competitività del settore;
- attuazione dei nuovi strumenti finanziari e di garanzia, finalizzati alla riduzione dei rischi, nonché accompagnamento delle imprese sui mercati;
- qualificazione dell'azione pubblica, migliorandone l'efficienza e fornendo maggiori garanzie per i cittadini/consumatori.

Gli obiettivi, in coerenza con le priorità politiche ed il programma di Governo, sono suddivisi in "Strategici Intersettoriali" e "Strategici Settoriali".

I primi individuano le proprie finalità specifiche nell'ambito delle politiche intersettoriali del Governo:

- riforma degli apparati dello Stato;
- digitalizzazione della Pubblica Amministrazione;
- contenimento e razionalizzazione della spesa;
- miglioramento della qualità dei servizi.

I secondi rappresentano la programmazione politica dell'azione amministrativa del Ministero, in armonia alle linee di azione governativa:

- consolidamento del ruolo acquisito nella costruzione europea per la valorizzazione e tutela del sistema agroalimentare italiano;
- accrescimento della competitività del sistema agricolo, agroalimentare e della pesca nazionale;
- aumento della quota di produzione di qualità sulla P.L.V. (produzione lorda vendibile) nazionale e della sicurezza degli alimenti a tutela dei consumatori;
- sicurezza del territorio e dell'ambiente.

Attraverso l'esame dei singoli obiettivi, si possono individuare le finalità più consistenti del Ministero, su cui poggia l'attività gestionale dei vari Centri di responsabilità, finalità che costituiscono, peraltro, premessa per la successiva valutazione dei risultati raggiunti.

Per quanto riguarda la riforma degli apparati dello Stato, il MIPAF è interessato alla riorganizzazione dell'intera struttura, alla specializzazione degli enti vigilati e all'avvio del Consiglio di Ricerca e Sperimentazione in Agricoltura (CRA).

Nel contesto della digitalizzazione della P.A., il Ministero prosegue, tra l'altro, il programma già avviato del miglioramento dei servizi offerti alle imprese, attraverso il potenziamento delle banche dati del Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN) ed il completamento della rete telematica del CFS.

Per il contenimento e la razionalizzazione della spesa, anche su una linea di continuità con il 2003, è prevista l'introduzione del Sistema di Contabilità gestionale e finanziaria SICOGE (protocollo d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze – RGS).

Il miglioramento della qualità dei servizi è messo nella direttiva del Ministro in stretta correlazione con la competenza e con la professionalità delle risorse impiegate, per cui l'obiettivo è quello di proseguire nell'azione già avviata di formazione continua del personale, utilizzazione di nuove tecnologie, individuazione di professionalità emergenti, avviamento e consolidamento della struttura per il controllo di gestione.

Nell'ambito degli obiettivi strategici settoriali, la valorizzazione e la tutela del sistema agroalimentare italiano assume un importante rilievo, assicurato con atti normativi nazionali in applicazione della Regolamentazione Comunitaria.

La competitività del sistema agricolo, agroalimentare e della pesca è finalizzata al posizionamento delle imprese nazionali su livelli che premiano la qualità dei prodotti, sia nel mercato interno sia sui mercati internazionali, per cui l'obiettivo si sostanzia nel dare operatività alle normative che riguardano, tra l'altro, il ricambio generazionale, la riduzione del rischio d'impresa, l'integrazione di filiera, il potenziamento di Sistemi Produttivi locali e di Distretti agroalimentari, nonché l'indirizzo ed il coordinamento nei confronti delle Regioni per le attività di programmazione e gestione dei Fondi Europei.

L'obiettivo strategico "dalla qualità del prodotto alla qualità del sistema" è perseguito con la tutela della produzione nazionale di qualità, migliorando il sistema di etichettatura, aumentando la trasparenza delle informazioni verso la clientela, attuando strumenti per la differenziazione territoriale delle produzioni, garantendo i consumatori dalle frodi alimentari.

Come già osservato per la direttiva dello scorso anno, anche quest'anno manca l'indicazione delle risorse umane e finanziarie necessarie alla realizzazione degli obiettivi operativi e dei relativi programmi, come peraltro previsto dalla direttiva del Presidente del Consiglio dell'8 novembre 2002, che dà gli indirizzi per la programmazione strategica e per la predisposizione delle direttive annuali dei ministri, raccomandando che i programmi indichino i risultati ottenuti, i tempi, i soggetti coinvolti, gli indicatori per misurare il conseguimento dell'obiettivo e le risorse impiegate.

Nel documento ministeriale, soprattutto per gli ultimi due elementi, non c'è alcun riferimento.

E' auspicabile che il punto di criticità venga colmato con la stesura, nell'ambito delle attività di monitoraggio, di documenti tecnici che contengano tali elementi e con un attento controllo da parte del SECIN che, dopo una stasi di operatività, ha ripreso la sua funzione nell'aprile 2004.

Con la suddetta direttiva sono state individuate le linee strategiche generali per il settore agricolo e alimentare, sulla base delle quali i titolari dei Centri di responsabilità amministrativa hanno predisposto i relativi programmi di attuazione, tenendo conto della distinzione fra obiettivi strategici intersettoriali e settoriali, nonché i conseguenti obiettivi operativi specifici.

### 3.2 Analisi dei principali programmi ed obiettivi.

#### 3.2.1 Premessa.

In via preliminare, si ritengono opportune due precisazioni che in breve facciano il punto sulla situazione organizzativa del Ministero e sulla nuova Politica Agricola Comune.

Per la prima, nelle more dell'attuazione del provvedimento di riordino, il Ministero, oltre agli Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro, si articola su:

#### Dipartimento delle politiche di mercato

- Direzione generale per le Politiche Agroalimentari
- Direzione generale per la Pesca e l'Acquacoltura

#### Dipartimento della qualità dei prodotti agroalimentari e dei servizi

- Direzione generale per la qualità dei prodotti agroalimentari e la tutela del consumatore
- Direzione generale per le politiche strutturali e lo sviluppo rurale
- Direzione generale per i servizi e gli affari generali

#### Ispettorato Centrale Repressione frodi

#### Corpo Forestale dello Stato

I Dipartimenti, l'Ispettorato ed il Corpo Forestale, nonché il Gabinetto del Ministro, costituiscono Centri di responsabilità Amministrativa (C.d.R.).

In merito alla Politica Agricola Comune, il 26 giugno 2003 i Ministri Europei dell'Agricoltura hanno approvato una radicale riforma che sta rivoluzionando le metodologie di sostegno del settore.

La riforma dei fondi strutturali aveva già incentivato l'allargamento della visione della PAC a questioni non immediatamente legate alla produttività agraria e l'inserimento della tutela dell'ambiente fra le politiche comunitarie ha contribuito a spostare l'obiettivo da una produzione di tipo essenzialmente "quantitativo" (estensiva o di massa) ad uno sviluppo "qualitativo" in linea con l'accresciuta esigenza di tutela della salute e dell'ambiente.

La nuova PAC, pertanto, sembra maggiormente rivolta verso gli interessi dei consumatori e dei contribuenti, cercando di consentire altresì agli agricoltori di indirizzare la scelta verso le istanze del mercato.

Sebbene sia previsto, a partire dal 2005, un sistema di sostegno unico per azienda, prendendo a riferimento l'ammontare dei premi che l'azienda ha ricevuto nell'annata 2002/2003, così svincolando l'aiuto dalla produzione (c.d. "disaccoppiamento"), al fine di scongiurare il pericolo di abbandono delle campagne, viene data agli Stati membri la facoltà di mantenere ancora una porzione delle sovvenzioni legate alla produzione, ponendo tuttavia condizioni definite e limiti certi.

Il "disaccoppiamento", quindi, è la vera innovazione della nuova PAC e ne costituisce il principio saliente e fondante, anche se sta dividendo le organizzazioni di categoria, delle quali alcune sostengono più adeguato quello "totale", altre quello "parziale", altre ancora propongono un disaccoppiamento "variabile", plasmato sulle esigenze di ciascuna Organizzazione Comune di Mercato (OCM).

In sede di Comitato Tecnico Agricolo (articolazione di settore della Conferenza dei Presidenti delle Regioni) sono state assunte decisioni definitive inerenti all'applicazione della PAC sul territorio nazionale; in particolare:

- conferma del 1° gennaio 2005, quale data di inizio dell'applicazione della nuova PAC, ed approvazione di uno specifico decreto ministeriale per affidare le competenze

- operative all'Agenzia Erogazioni in Agricoltura (AGEA), sentiti gli Organismi Pagatori Regionali (OPR);
- adozione del sistema di “disaccoppiamento totale”, ossia il c.d. pagamento unico per azienda ed anticipo dell'OCM latte al 2005, come per tutte le altre OCM, oggetto della riforma della PAC;
  - applicazione dell'art. 69 del regolamento CE 1782/2003 sulla trattenuta del 10 per cento del massimale di settore per la costituzione di un premio supplementare a favore degli agricoltori che pongono in essere azioni volte alla salvaguardia della qualità dei prodotti e dell'ambiente ed adottano sistemi avanzati per la commercializzazione dei prodotti stessi.
- In sintesi, gli elementi salienti della riforma della PAC sono:
- il sostegno allo sviluppo rurale ed il regime dei pagamenti diretti, anche per evitare la possibile riconversione della coltivazione, con la prospettiva non favorevole della riduzione o addirittura l'abbandono delle terre;
  - l'introduzione del c.d. “principio della condizionalità” degli aiuti, ovvero subordinati al rispetto delle norme in materia di salvaguardia ambientale, sicurezza alimentare, sanità animale e vegetale e protezione animali, nonché al vincolo della conservazione della terra in buone condizioni agronomiche ed ecologiche;
  - la creazione di un meccanismo di disciplina finanziaria inteso ad impedire che venga superato il bilancio agricolo fissato fino al 2013;
  - il rafforzamento e la promozione dello sviluppo rurale attraverso:
    - l'incremento delle risorse dedicate;
    - la c.d. “modulazione”, ossia riduzione dei pagamenti diretti per le aziende di grandi dimensioni, non collocate in zone molto periferiche, al fine della successiva redistribuzione delle risorse recuperate, a seconda della superficie agricola, dell'occupazione di settore e del PIL pro capite;
  - l'attuazione di misure volte a disincentivare l'abbandono della produzione agricola, attraverso una rinnovata apertura verso gli investimenti a favore di giovani produttori;
  - l'adozione di norme che consentano la stabilizzazione del mercato e del miglioramento delle OCM in settori definiti, come quelli del latte, dei cereali, delle colture proteiche, dei foraggi essiccati e della frutta.

### 3.2.2 Scelta ed analisi di alcuni programmi.

Tra i vari programmi ed obiettivi, sono stati scelti alcuni ritenuti più significativi e caratterizzanti per l'attività gestionale, ripartiti nei principali settori di intervento dei quattro Centri di responsabilità, costituiti dai Dipartimenti, dall'ICRF e dal CFS.

La già citata direttiva pone otto obiettivi strategici, come per il 2003, e venticinque obiettivi operativi, assicurando così una linea di continuità con le attività iniziate nell'anno precedente e garantendo un soddisfacente grado di stabilità all'azione amministrativa, che, a seguito della delega alle Regioni, ha richiesto, peraltro, modifiche nella missione e nella struttura.

#### *Dipartimento della qualità dei prodotti agroalimentari e dei servizi<sup>1</sup>.*

Con riferimento agli obiettivi della direttiva 2004, sono ritenuti particolarmente significativi i seguenti programmi operativi, rientranti nell'obiettivo strategico settoriale n. 2 “accrescere la competitività del sistema agricolo, agroalimentare e della pesca nazionale”.

<sup>1</sup> Nell'ambito delle attività del Dipartimento, la Sezione centrale del controllo sulla gestione ha svolto un'indagine sulla realizzazione di “opere di ripristino e adeguamento di strutture irrigue di rilevanza nazionale”, riferendo con delibera n.13 del 19 maggio 2004.

In particolare:

1. Programma (2.3.4) “Miglioramento servizi alle imprese”.

L’attività ha riguardato il finanziamento di progetti alle Unioni Nazionali di associazioni di produttori agricoli riconosciute, nonché tutte le attività preliminari e conseguenti a tali finanziamenti. Intensa è stata la produzione normativa specifica, tra cui:

- la predisposizione del DM di attuazione del d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99, articolo 6, concernente le modalità di controllo e vigilanza sulla sussistenza dei requisiti di riconoscimento delle OP (Organizzazioni Produttive);
- l’aggiornamento dell’Albo Nazionale delle organizzazioni dei produttori, riconosciute dalle Regioni con DM n. 703 dell’8 giugno 2004.

2. Programma (2.3.5) “Programmi di ricerca nei settori produttivi”.

L’attivazione dei programmi è stata effettuata nel rispetto delle priorità stabilite dalla programmazione agricola della ricerca nazionale, attivando e sviluppando una serie d’iniziative riguardanti sia le nuove tecnologie, per la valorizzazione delle produzioni agroalimentari e per la diffusione di pratiche agricole innovative, sia le strategie economiche, sociali ed organizzative per il rafforzamento del sistema produttivo agricolo, agroalimentare e dei sistemi territoriali.

Nel corso dell’anno, fra le numerose attività di competenza, sono state espletate le procedure istruttorie di valutazione di vari progetti, articolati per filiera, completate alcune valutazioni, procedendo alla formalizzazione degli impegni finanziari previsti, impegnati i fondi relativi ai piani di settore (florovivaistico, olivicolo-oleario, orticolo), finanziati progetti di ricerca, attraverso gli strumenti dell’affidamento diretto e dello sportello.

In sintesi, tutte le risorse finanziarie assegnate per il 2004, comprensive di residui di stanziamento, sono state impegnate per complessivi 45,9 milioni. Entrambi gli obiettivi possono essere considerati raggiunti ed analoga riflessione va fatta per la maggior parte degli obiettivi prefissati nella direttiva, che hanno richiesto un’attività da parte dell’Amministrazione con stesura di atti programmatici, definizione di strumenti normativo-procedurali, atti d’indirizzo e coordinamento. Alcune difficoltà si riscontrano, invece, allorché le attività strategiche ed istituzionali sono legate a finanziamenti, sia per il ritardo nella loro messa a disposizione, sia per effetto della manovra finanziaria legata al decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168, che hanno contribuito entrambi a rendere incerta la programmazione generale alla luce della diretta incidenza sull’espletamento degli atti preliminari ed istruttori e sull’adozione dei decreti di impegno.

*Dipartimento delle politiche di mercato.*

Tra gli obiettivi assegnati per il 2004, sono stati esaminati quelli che trattano settori di rilievo in ambito internazionale, ritenuti importanti per la valorizzazione del sistema agroalimentare italiano e per la focalizzazione del ruolo acquisito nel contesto europeo.

Vengono così analizzati alcuni aspetti della riforma della PAC, la gestione del mercato lattiero caseario e la competitività delle imprese del settore pesca ed acquacoltura attraverso l’esame del relativo Piano Nazionale.

1. Nell’ambito dell’obiettivo strategico settoriale n.1 “Consolidare l’autorevole ruolo acquisito in ambito internazionale e nella costruzione europea per la valorizzazione e tutela del sistema agroalimentare italiano”, la riforma della PAC costituisce uno specifico Programma Operativo (1.1.1) che trova la sua normativa di riferimento nel Regolamento Comunitario 1782 del 29 settembre 2003.

La riforma sta procedendo nel rispetto dei termini previsti ed ha richiesto nel corso del 2004 l’emanazione, a livello ministeriale, di regolamenti di attuazione delle varie decisioni

prese in ambito comunitario, riguardanti i settori latte, cereali, zucchero, tabacco, materie grasse, ortofrutta e vitivinicolo. In particolare:

- per il settore latte, con il DM 23 aprile 2004, si è provveduto a dettare le disposizioni nazionali di applicazione della revisione di medio termine della PAC e le modalità per l'armonizzazione delle quote, considerato che la normativa comunitaria prevede che l'aiuto diretto ai produttori è commisurato alla "quota" disponibile nel periodo 1999/2000. Il decreto prevede altresì le modalità per la ripartizione del plafond nazionale, appositamente assegnato nell'ambito comunitario, relativo al pagamento supplementare a favore dei produttori che beneficiano del pagamento diretto;
- per il settore cereali, il DM 5 agosto 2004, oltre a contenere disposizioni per l'attuazione della riforma della PAC, ha dato norme specifiche, come previsto dall'art. 69 del Regolamento, sull'applicazione del pagamento supplementare per i settori dei seminativi, delle carni bovine e degli ovicaprini;
- per il settore ortofrutta, con il D.M. 18 febbraio 2004, così come modificato dal successivo del 23 aprile, sono state individuate misure attuative del nuovo regime di aiuti alla superficie per la frutta a guscio. Sono già previste per il corrente anno ulteriori misure correttive sulla base dell'esperienza acquisita nel corso del primo anno di applicazione del regime. Nel 2004, intensa è stata anche la partecipazione ai lavori presso il Consiglio dell'Unione Europea in materia di semplificazione dell'Organizzazione Comune di Mercato dei prodotti ortofrutticoli;
- nel settore vitivinicolo, altrettanto intensa è stata l'attività svolta presso l'UE, ove sono stati trattati, in varie riunioni, argomenti di particolare rilevanza, scaturiti dalle richieste avanzate dal mondo produttivo e finalizzati a garantire e tutelare la produzione nazionale (importazione alcool dal Pakistan, concorrenza dell'aceto di vino prodotto in Grecia, implicazioni sull'esportazioni dei vini in Brasile, problematiche sui vigneti sperimentali, progetto di regolamento per l'adesione di nuovi paesi all'UE, ecc.).

In complesso, gli obiettivi sono stati realizzati, rispettando la tempistica ed individuando e risolvendo le criticità sopravvenute.

2. L'obiettivo strategico settoriale n. 2 cura l'accrescimento della competitività del sistema agricolo, agroalimentare e della pesca nazionale e, tra i vari programmi operativi in cui è suddiviso, si sottolineano quello riguardante l'OCM latte (2.4.1) e quello relativo al Piano Nazionale della Pesca e Acquacoltura (2.7.5).

Il Programma Operativo 2.4.1 ha richiesto nel corso del 2004 una serie di attività di ordine regolamentare ed organizzativo per dare attuazione ad alcune norme CE, a seguito dell'allargamento dell'UE e della revisione di medio termine dell'OCM latte.

Sono state emanate, in proposito, circolari che stabiliscono i criteri e le modalità per la concessione di aiuti comunitari per la cessione di latte e dei prodotti lattieri agli allievi delle scuole, nonché per dar seguito a quanto disposto dal Reg. CE n. 921 del 2004, relativamente ai requisiti qualitativi e sanitari del burro e del latte.

Si è altresì provveduto ad assicurare l'applicazione delle decisioni assunte dal Comitato di gestione latte ed alla designazione di esperti scientifici per lo studio di una proposta di regolamento in materia di produzione e commercializzazione dello yogurt.

L'obiettivo è stato completamente realizzato e non sono state individuate criticità.

Nell'ambito dello stesso obiettivo settoriale, si ritiene di rilievo anche il Programma Operativo 2.7 che prevede l'accrescimento della competitività delle imprese del settore pesca e acquacoltura. La competente Direzione generale ha dato esecuzione ai programmi, sollecitando al massimo l'impiego di strumenti di interventi comunitari nel settore (SFOP — Strumento di intervento finanziario nel settore della pesca) e sviluppando una programmazione cofinanziata dalla UE, tale da realizzare piani d'azione finalizzati, quali "assistere le Regioni nell'utilizzo



dello SFOP” e svolgere le attività necessarie a dare operatività tecnica agli adempimenti normativi concernenti l’attività di controllo di II livello, anche a seguito degli orientamenti espressi dalla Commissione Europea.

Il Programma Operativo 2.7.5, in particolare, ha richiesto per la sua realizzazione una serie di provvedimenti per l’attuazione del “Piano Nazionale della Pesca e dell’Acquacoltura”, per l’acquisizione di risorse finanziarie e per l’elaborazione del “Programma sperimentale polizza multirischio pesca”.

Anche questo obiettivo risulta raggiunto e la relativa attività contrattuale ha visto l’impegno della quasi totalità degli stanziamenti disponibili per 32.510.575 euro su 32.768.500.

#### *Corpo forestale dello Stato.*

Tra gli obiettivi strategici settoriali assegnati al Corpo Forestale dello Stato, si segnalano in particolare i seguenti:

1. Il già citato obiettivo n. 1, che prevede tra gli altri il Programma Operativo inteso all’indirizzo e coordinamento delle politiche forestali dell’UE (1.1.6) con natura pluriennale.

Le relazioni finali di esecuzione lavori e i progetti regionali del CFS, del MIPAF, della Protezione Civile e dei Vigili del fuoco, controllati e trasmessi alla Commissione europea, sulla strategia forestale costituiscono gli indicatori utilizzati per la valutazione e la misurazione dello stato di avanzamento. I risultati conseguiti sono da considerarsi soddisfacenti sia per quanto concerne l’efficacia che l’efficienza. Benché i settori interessati al programma siano così numerosi da rendere difficile lo sviluppo al meglio delle relative attività, non si evidenziano significativi scostamenti rispetto agli obiettivi prefissati.

Tra i fattori critici riscontrati, rivestono carattere di generalità la scarsa dotazione organica, che rende difficile il dovuto approfondimento delle tematiche di competenza, e l’insufficiente dotazione finanziaria, che non garantisce la costante partecipazione ai processi internazionali e comunitari. A tali fenomeni si è cercato di ovviare utilizzando personale di diverse divisioni e favorendo collaborazioni con i Ministeri degli affari esteri e dell’ambiente e tutela del territorio.

2. L’obiettivo strategico settoriale 4 “Sicurezza del territorio e dell’ambiente”, che tra gli altri comprende il Programma Operativo “Conservazione e valorizzazione della biodiversità” (4.4.1).

Il CFS cura e tutela la salvaguardia della biodiversità attraverso le strutture della Gestione ex A.S.F.D, mediante l’amministrazione di aree protette di rilevanza nazionale e aziende pilota, finalizzate alla conservazione di razze e popolazioni autoctone in via di estinzione. Al tal fine sono stati istituiti con decreto legislativo n. 227 del 2001 tre Centri nazionali per lo studio e la conservazione della biodiversità forestale.

Nel corso del 2004, sono state svolte attività di conservazione naturalistica e di valorizzazione delle componenti animali e vegetali specifiche degli ecosistemi presenti nelle riserve naturali dello Stato e nelle aree protette. E’ stato realizzato un monitoraggio continuo delle specie di fauna e flora presenti, al fine di perfezionare le strategie di conservazione. E’ stato concluso l’iter amministrativo inteso all’approvazione da parte dell’UE del progetto di cofinanziamento comunitario (Programma LIFE NATURA) “Tutela dei siti NATURA 2000 gestiti dal CFS”.

Per tale programma, oltre alle criticità già descritte, si segnala che solo nel mese di settembre sono stati ripartiti i fondi di bilancio destinati all’attività di salvaguardia e tutela della biodiversità stanziati nel capitolo 7003 “Fondo unico per gli investimenti in agricoltura, foreste e pesca” e solo ad ottobre sono stati ripartiti i finanziamenti autorizzati dalle varie leggi speciali di settore. Tale situazione ha avuto ripercussioni sull’attività di gestione e compromesso il tempestivo perseguimento degli obiettivi prefissati.

Al finanziamento si provvede, oltre che mediante il suddetto Fondo, con la riassegnazione delle risorse accantonate nel “Fondo per il federalismo amministrativo”. Altre fonti vanno ravvisate nelle variazioni di bilancio, in seguito all’attuazione di convenzioni con Enti Parco Nazionali, e nel cofinanziamento comunitario del progetto LIFE NATURA “Conservazione degli habitat e delle specie del Bosco della Mesola”. Tali risorse finanziarie sono confluite nei capitoli relativi all’unità previsionale di base 5.2.3.6 “Tutela ambientale e salvaguardia della biodiversità” come indicato nel seguente prospetto:

Capitolo	Stanziamenti	Utilizzo
7960	982.026	Interventi di manutenzione straordinaria di opere edili, viabilità e impianti di telecomunicazione al servizio delle aree naturalistiche
7961	1.077.605	Conservazione naturalistica e valorizzazione delle componenti animali e vegetali degli ecosistemi delle Riserve naturali
7962	1.955.879	Conservazione e salvaguardia della biodiversità animale per la tutela di razze e popolazioni in estinzione
7963	534.178	Azioni dirette alla salvaguardia della diversità biologica vegetale

Nell’ambito dell’obiettivo strategico 4 si segnala, inoltre, la realizzazione della II fase dell’inventario forestale nazionale (IFNI) – Programma Operativo (4.3.3) – costituito presso il CFS ai sensi dell’art. 12, comma 2, della legge n. 352 del 2000, ai fini dell’aggiornamento delle conoscenze sulle foreste italiane. Tale fase consiste nella rilevazione di 30.000 punti inventariali sul territorio nazionale, che sarà completata nel corso del 2005. Nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e Bolzano, la rilevazione è condotta, a seguito di convenzioni, dal personale forestale locale; il CFS provvede al rimborso delle spese sostenute ed a fornire le risorse strumentali necessarie.

Al riguardo, si fa presente che ai sensi della legge n. 36 del 2004 il MIPAF ha facoltà di stipulare con le Regioni specifiche convenzioni per l’affidamento al CFS di compiti e funzioni proprie delle Regioni, sulla base di un accordo quadro approvato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. I compiti che è possibile affidare al CFS riguardano, tra l’altro, la programmazione della lotta agli incendi boschivi, l’organizzazione di corsi a carattere tecnico, l’attività di promozione, educazione e divulgazione delle materie ambientale e forestale, l’attività di monitoraggio, vigilanza e controllo in materia di foreste e del patrimonio agro-silvo-pastorale.

Le spese per le attività intese alla realizzazione del programma gravano sui seguenti capitoli:

Capitolo	Stanziamenti	Utilizzo
2854	450.000	Compenso per lavoro straordinario
2865	400.000	Missioni in territorio nazionale
2975	300.000	Manutenzione, noleggio ed esercizio mezzi di trasporto
7950	1.824.922	Informatica
7927	760.000	Spese per la realizzazione dell’inventario forestale nazionale

Con tali risorse si provvede alla cura ed alla manutenzione del patrimonio anche mediante interventi in economia di cui sono responsabili i funzionari delegati del CFS a capo degli Uffici Amministrazione della Gestione ex A.S.F.D., ai quali i fondi vengono accreditati.

Con riferimento all’attività operativa del CFS, va detto che, rispetto al 2003, nel 2004 il numero dei reati accertati è stato di 13.284, il 16,6 per cento in meno rispetto al 2003, mentre le perquisizioni sono diminuite del 43,7 per cento. Al contrario i fermi hanno subito un aumento del 100 per cento, gli arresti del 23,5 per cento, i sequestri penali del 12,4 per cento. Il numero dei controlli (927.574) ha registrato un lieve aumento dello 0,2 per cento, interessando in particolare il settore della tutela della flora, della fauna, dell’inquinamento, delle aree protette e delle discariche e rifiuti. Il numero degli illeciti amministrativi accertati (39.090) è diminuito

dell' 8,1 per cento, registrando di contro un considerevole aumento del 68,2 per cento dell'importo della riscossione delle sanzioni, che ammonta a circa 32 milioni.

Nell'ambito del suddetto obiettivo si segnala altresì il programma operativo relativo al servizio Meteomont (4.2.3), per il quale il Corpo svolge attività di protezione civile in montagna, occupandosi in particolare di previsione, prevenzione e gestione del pericolo valanghe, controllo della stabilità del manto nevoso, monitoraggio delle condizioni meteonivometriche nonché controllo e soccorso delle piste da sci e dei travolti da valanghe. Quest'ultima attività è svolta in collaborazione con il Comando Truppe Alpine e con il Servizio Meteo dell'Aeronautica Militare.

Preliminarmente, va detto che alcuni obiettivi relativi al programma devono essere realizzati entro il 2005 o 2006. Per quanto concerne quelli da conseguire entro il 2004, in qualche caso la carenza di personale qualificato ha determinato lungaggini nella gestione amministrativa e ritardi nella realizzazione.

In generale gli obiettivi sono stati raggiunti attraverso la gestione della Rete di monitoraggio meteonivometrico Meteomont del CFS, che si è concretizzata, tra l'altro, nel rilevamento, trasmissione ed elaborazione dei dati rilevati dalle varie stazioni; elaborazione e pubblicazione giornaliera del Bollettino Nazionale sul pericolo valanghe; formazione e aggiornamento del personale; gestione del Servizio Nazionale di segnalazione valanghe; acquisto e distribuzione di equipaggiamento speciale; vigilanza e soccorso sulle piste da sci.

#### *Ispettorato centrale repressione frodi.*

Tra gli obiettivi strategici assegnati, si segnalano in particolare i seguenti:

1. L'obiettivo strategico intersettoriale n.1 "Riforma degli apparati dello Stato".

Nel corso del 2004, l'Ispettorato ha proseguito nella riorganizzazione della struttura, come previsto dal DM n. 44 del 13 febbraio 2003, successivamente modificato dal DM 11 novembre 2004, n. 294.

Al riguardo, d'interesse si ritiene il programma operativo "Attivazione nuove sedi e riforma laboratori" (1.3.1), che ha consentito l'apertura delle sedi di Verona e Potenza e il completamento del processo di razionalizzazione dei laboratori. La sede di Verona è già operativa dal 1° ottobre 2004, mentre quella di Potenza lo è dal gennaio 2005.

In ordine alla razionalizzazione dei laboratori, va detto che sette centri di analisi sono stati dismessi e sono stati istituiti due gruppi di lavoro denominati rispettivamente "Qualità" e "Sicurezza", il primo inteso a conseguire un sistema di qualità univoco, il secondo quale supporto ai laboratori, al fine di assicurare l'adeguamento alla normativa vigente in materia di sicurezza, come previsto dal d.lgs. n. 626 del 1994 e dal d.lgs. n. 25 del 2002.

Il raggiungimento dei suddetti obiettivi strategici prevedeva altresì l'assegnazione di personale alle nuove sedi. Pertanto, come previsto dal DM n. 44 del 13 febbraio 2003, l'Ispettorato ha provveduto a riorganizzare l'intera struttura. Con l'emanazione della legge 27 marzo 2004, n. 77, recante "Disposizioni urgenti concernenti i settori dell'agricoltura e della pesca", la dotazione organica prevista dal DPR 278 del 2002 ha subito un incremento di 239 unità. Per una trattazione più approfondita della materia si rimanda al paragrafo relativo all'organizzazione.

Come risulta dall'esame degli indicatori previsti dal "Documento tecnico per il monitoraggio" della direttiva, trasmesso al Ministro, si può affermare che l'obiettivo è stato raggiunto.

2. L'obiettivo strategico settoriale n.3, inteso alla razionalizzazione e potenziamento dei sistemi di controllo.

Esso si sviluppa in quattro Programmi operativi:

a) Attivazione di programmi mirati di controllo allo scopo di garantire la capillarità e l'incisività dell'azione di vigilanza su tutto il territorio (3.3.1). Il programma è stato realizzato mediante l'attuazione dei sotto indicati programmi, per i quali si riportano in tabella i dati salienti relativi all'attività condotta:

- Programma mirato di controllo Prodotti da agricoltura biologica: inteso a verificare la rispondenza alla normativa comunitaria dei prodotti derivanti dall'agricoltura biologica;
- Programma mirato di controllo Prodotti denominazione registrata: inteso ad accertare la conformità al relativo disciplinare di produzione di alcuni prodotti nazionali a denominazione registrata, mediante accertamenti nella fase della produzione, del confezionamento e della commercializzazione;
- Programma mirato di controllo sementi di mais e soia per la verifica della presenza di OGM in collaborazione con l'Agenzia delle Dogane e l'Ense (Ente Nazionale Sementi Elette);
- Etichettatura prodotti alimentari.

Dal raffronto dei dati riportati nella tabella che segue con gli indicatori previsti per il monitoraggio (tra parentesi), si può affermare che l'obiettivo è stato raggiunto.

Attività realizzate	Prodotti da agricoltura biologica	Prodotti denominazione registrata	Sementi di mais e soia per verifica presenza OGM	Etichettatura prodotti alimentari
Durata	Intero anno	Otto settimane	2003-2004	20 giorni
Visite ispettive	(850) 1.093	(750) 981	546	1.554
Operatori controllati	987	(340) 822	-	1.422
Prodotti controllati	1.686	1.208	-	(2.400) 2.506
Campioni prelevati	(200) 305	(220) 340	(400) 443	(170) 267
Campioni analizzati	(200) 284	(220) 280	(400) 443	(170) 220
Campioni irregolari	4	29	15	25
Sequestri	19	15	-	26
Valore dei sequestri in euro	20.870,18	15.801,42	-	16.634,85

b) Ordinaria attività di controllo diretta alla prevenzione e repressione delle frodi nel comparto agroalimentare e dei mezzi tecnici di produzione agricola (3.3.2).

Nel corso del 2004, è stata data attuazione ad undici programmi operativi degli Uffici periferici, relativi a visite ispettive, ed a cinque programmi dei laboratori relativi ad analisi dei campioni. I settori interessati sono stati i seguenti: vitivinicolo, lattiero-caseario, oli e grassi, ortofrutta, conserve, fertilizzanti, mangimi e sementi. Oltre il 24 per cento degli operatori controllati operano nel comparto vitivinicolo.

Come dimostra il seguente prospetto, l'attività ispettiva e analitica svolta ha contribuito al raggiungimento dell'obiettivo relativo al programma descritto.

Attività realizzate	Numero nel corso dell'anno
Visite ispettive	24.846
Operatori controllati	17.984
Prodotti controllati	46.629
Operatori irregolari	3.911
Campioni prelevati	10.001
Campioni analizzati	11.027
Campioni irregolari	976
Notizie di reato all'A.G.	388
Contestazioni amm.ve elevate dall'Ispettorato	5.026
Sequestri	442
Valore dei sequestri in euro	9.915.638,08

c) Cooperazione con le Regioni e le Province autonome e altri Organismi di controllo (3.3.3). Nel corso del 2004 sono stati attivati i due Comitati tecnici, presieduti dal Ministro, previsti dal D.M. 14 febbraio 2003, n. 44. Il primo assicura il coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome nella programmazione dell'attività di controllo; il secondo è finalizzato alla concertazione delle azioni tra gli organi di controllo con i quali l'Ispettorato opera ai sensi della legge n. 462 del 1986.

L'obiettivo previsto dal programma può considerarsi raggiunto, atteso che sono stati nominati i componenti del Comitato e si sono tenute le riunioni di insediamento come previsto dagli indicatori di realizzazione.

d) Recupero dell'arretrato nella definizione dei procedimenti amministrativi sanzionatori (3.3.4).

Sono stati evasi più di 4.374 procedimenti pendenti, pari al 61 per cento degli atti da definire con ordinanza.

Il Centro di responsabilità ha potuto disporre, oltre che delle risorse iscritte in bilancio, di quelle provenienti dalla legge pluriennale di spesa n. 499 del 1999, come riportato nella tabella seguente che tiene conto dei tagli apportati dalla legge di contenimento della spesa pubblica:

(in euro)	
Spese correnti	Intero anno
Personale	31.034.757,59
Beni e servizi	7.893.100,89
Indennità	37.647,21
<i>Totale</i>	<i>38.965.505,69</i>
Spese in conto capitale	
Investimenti	4.212.314,39
<b>Totale generale</b>	<b>43.177.820,08</b>

Per quanto concerne le spese degli Uffici periferici, l'Ispettorato ha assegnato a ciascun Ufficio e Laboratorio stanziamenti di bilancio commisurati alle risorse umane in servizio, ai programmi da realizzare ed alle spese di funzionamento delle strutture, come da specchio che segue:

*(in euro)*

Capitolo	Oggetto	Stanziamento
2395	straordinario	555.337,16
2396	missioni	943.754,29
2398(*)	corsi di formazione	1.191.340,54
2461	funzionamento	2.136.911,63
2462	acquisto pubblicazioni	90.239,33
2464	manutenzione mezzi di trasporto	758.333,80
2466	spese per le analisi di revisione	13.785,84
2467	manutenzione attrezzature di laboratorio	197.657,00
2480	manutenzione elaborazione dati	82.541,71
<b>Totale</b>		<b>5.969.901,30</b>

(\*) capitolo gestito direttamente dall'amministrazione centrale anche per le spese presso gli uffici ed i laboratori periferici

In relazione alla citata legge n. 499, si ritiene opportuno far presente, infine, che la Sezione Centrale del Controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato di questa Corte ha svolto una specifica indagine in relazione ai finanziamenti previsti dall'art. 4, che si è conclusa con la deliberazione n. 25 del 25 ottobre 2004. L'indagine ha riguardato la ricerca e sperimentazione, la raccolta e diffusione di informazioni ed i progetti speciali predisposti da Università ed Enti di ricerca. La Sezione, quale connotazione negativa, ha rilevato dei ritardi nell'attuazione delle procedure di riorganizzazione del settore ed ha osservato, tra l'altro, che necessita un riordino delle funzioni dei Comitati e dell'Albo degli esperti, nonché un maggiore coordinamento con il Consiglio per la ricerca e sperimentazione in agricoltura.

### 3.3 Problematiche connesse con l'attività contrattuale.

3.3.1 L'attività contrattuale non ha presentato implicazioni di rilievo ed è stata contenuta in settori specifici, rispondenti agli indirizzi istituzionali, in osservanza dei principi di economicità ed efficienza e nel rispetto delle norme vigenti.

Per quanto concerne l'acquisto di beni e servizi, non sembra che la relativa spesa abbia una incidenza determinante sulle risorse finanziarie complessive del Ministero, come risulta dal seguente prospetto in cui sono riportati i capitoli di parte corrente e in conto capitale:

#### Capitoli di parte corrente

*(in euro)*

Capitolo	C.d.R.	Risorse assegnate (Stanziamento + variazioni)
1105	GABINETTO	250.998,15
1931	DIQS	548.206,07
1408	DIPM	30.753,09
2460	ICRF	3.043,65

#### Capitoli in conto capitale

*(in euro)*

Capitolo	C.d.R.	Risorse assegnate (Stanziamento + variazioni)
7001	GABINETTO	31.638,71
7740	DIQS	761.445,12
7194	DIPM	56.037,04

Si riportano di seguito alcuni casi di interesse, messi in atto dai vari Centri di responsabilità:

- Dipartimento delle politiche di mercato.

A seguito dell'approvazione del Piano di Comunicazione per l'anno 2004, a sostegno dell'immagine del comparto ittico nell'ambito del Piano Nazionale della pesca e dell'acquacoltura, sono state stipulate e rese esecutive delle convenzioni con emittenti televisive per la produzione, in un caso si tratta di prosecuzione, di spazi informativi, tendenti a sottolineare i principali aspetti sociali, economici ed ambientali del settore. L'importo complessivo delle convenzioni è stato di 3.735.060,00 euro.

- Dipartimento qualità dei prodotti agroalimentari e dei servizi.

Per la realizzazione degli interventi finalizzati alla raccolta e divulgazione dei dati, alla valorizzazione delle produzioni agroalimentari e tutela del consumatore, alla progettazione di strumenti finanziari ed assicurativi innovativi, è stato sottoscritto, in data 14 novembre 2003, l'atto esecutivo, relativo all'Accordo di programma 2003-2005, con l'Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare (ISMEA).

Il contributo concesso, a valere sul capitolo 7308, per l'annualità 2004, è stato di 8.800.000,00 euro con l'erogazione di una anticipazione del 50 per cento.

Per la realizzazione della rivista "*Agricoltura italiana on line*" è stata impegnata, a seguito del contratto stipulato in data 27 gennaio 2004 con un raggruppamento temporaneo di imprese, aggiudicatario dell'apposita gara, una somma di 496.000,00 euro, a valere sul capitolo 1969, di cui erogati 390.199,00.

In data 11 maggio 2004, è stato stipulato un contratto con la Società aggiudicataria della gara per la consulenza ed assistenza tecnica, a livello comunitario, in materia di qualità, strutture ed aiuti di Stato nel settore agroalimentare. Il contratto, che ha la durata di un triennio a decorrere dal 17 marzo 2004, prevede per il primo anno l'impegno di 226.000,00 euro a valere sul capitolo 7326, di cui già erogato l'acconto di 81.360,00.

A seguito di gara, il 26 maggio 2004, è stato stipulato un contratto, della durata di un triennio a decorrere dal 1° giugno 2004, per l'ideazione e la realizzazione del monitoraggio estensivo e continuativo, finalizzato all'analisi del settore agroalimentare.

Per il complesso delle azioni previste dal programma, l'impegno è di 280.000,00 euro per l'anno 2004, a valere sul capitolo 7326, di cui è stato erogato l'acconto di 228.600,00.

Nel corso dell'anno si è proceduto all'approvazione della Convenzione stipulata il 14 novembre 2003, relativa al Programma AGRIQUOTE 2003/2005, predisposto dall'ISMEA per fornire al Ministero un insieme di dati ed assicurare un quadro generale costantemente aggiornato. Per la realizzazione dell'iniziativa, prevista nell'annualità 2003, il corrispettivo fissato è di 727.478,00 euro, a valere sul capitolo 1981, di cui il 13 ottobre 2004 si è proceduto all'impegno di 250.325,00 rinviando il residuo importo all'esercizio 2005.

- Ispettorato Centrale Repressioni Frodi.

L'Ispettorato svolge in prevalenza attività contrattuale in materia di acquisto di beni e servizi e di stipula di contratti di locazione per immobili da destinare a sedi degli uffici periferici. Nel corso del 2004 sono stati stipulati 23 contratti.

In materia di locazione, l'Amministrazione ha segnalato che, essendo prescritto il nulla osta alla spesa, previa valutazione di congruità del canone da parte dell'Agenzia del Demanio, in alcuni casi la lentezza delle procedure ha costituito elemento di criticità.

Si ritiene in merito che il sistema normativo debba essere comunque rispettato, per cui l'inconveniente può essere evitato con l'individuazione, in sede locale, di accorgimenti per lo snellimento e l'accelerazione della trattazione dei singoli atti.

- Corpo Forestale dello Stato.

L'attività contrattuale per l'acquisto di beni e servizi è condotta nel rispetto delle procedure e della disciplina prescritta dalla normativa e dal decreto del Ministro del 25 giugno 2002.

In particolari casi di urgenza si è fatto ricorso alla trattativa privata; in merito si riportano di seguito due contratti di interesse, stipulati rispettivamente:

- il 29 aprile 2004 con la Gestione Sistemi Srl di Roma, unica ditta a possedere il brevetto di componenti indispensabili, per l'esecuzione della terza fase dell'attività di ricerca e sviluppo, relativa alla realizzazione di un sistema integrato per la rivelazione dei livelli termici critici dell'ambiente.

Per tale attività è stata impegnata sul capitolo 7923 la somma di 811.060,00 euro;

- il 25 luglio 2003, con validità pluriennale, con l'Erickson Air-Crane Inc, unico fornitore sul mercato di velivoli idonei allo spegnimento di incendi boschivi, per l'acquisto di 4 elicotteri S64F. L'impegno gravante sul capitolo 7928 è stato nel 2003 di 82.062.175,00 euro e nel 2004 di 35.701.792,00.

3.3.2 Tra le principali esternalizzazioni, intese anche a razionalizzare e semplificare l'azione amministrativa, si citano:

- l'appalto per la fornitura di automezzi in leasing, tramite CONSIP;
- la gestione del Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN), che, alla luce della sua complessità ed importanza, deve essere sempre mantenuto aggiornato alla evoluzione della normativa in riferimento;
- gli appalti, in materia di servizi generali, affidati secondo la logica del "Global Service" ai soggetti individuati da CONSIP;
- l'erogazione dei finanziamenti per la piccola pesca costiera, affidata al Consorzio UNIPROM, considerato il carattere di trasversalità delle parti economiche e sociali presenti, garanzia di un sicuro profilo unitario;
- l'affidamento delle attività di comunicazione, consulenza e promozione, nonché della formazione professionale, ad Agenzie specializzate, individuate a seguito di gare d'appalto. In tale ambito si cita l'esternalizzazione dei concorsi relativi all'assunzione di nuovo personale del Corpo Forestale dello Stato, alla luce della legge 27 marzo 2004, n.77, attesa la complessità procedurale e l'elevato numero di partecipanti.

#### **4. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie.**

##### **4.1 Assetto organizzativo, dirigenza e personale non dirigenziale.**

Il Ministero delle politiche agricole e forestali fu istituito con d.lgs. n. 143 del 4 giugno 1997 e con il d.lgs. n. 300 del 1999 è stato modulato nell'attuale assetto, ove si rileva un minor numero di funzioni rispetto al precedente Dicastero.

Con DPR 28 marzo 2000, n. 450, inoltre, è stato emanato il regolamento di organizzazione, seguito dal DM 15 marzo 2002 che individua i compiti degli uffici dirigenziali di livello non generale.

Nella relazione del precedente anno, si era evidenziato che il 2003 costituiva l'avvio in concreto del nuovo assetto del Ministero in 5 Centri di responsabilità, dando conto anche della ripartizione del personale, in assenza di una pianta organica, e di una diversa collocazione logistica di alcune Direzioni generali.

La legge finanziaria 2003, all'art. 34, infatti aveva imposto la previsione del cosiddetto "organico provvisorio", corrispondente solo al personale effettivamente in servizio alla data del 31 dicembre 2002. In tale quadro, pertanto, l'Amministrazione ha provveduto a determinare l'organico provvisorio in 776 unità, articolando il personale secondo gli esiti delle procedure di riqualificazione svolte nel 2003.



Nel corso del 2004, è emersa la necessità di riequilibrare la struttura dell'organico, rispetto ai fabbisogni dell'Amministrazione, completare la valorizzazione professionale del personale ed indire nuovi concorsi per reclutare unità giovani e meglio indirizzate verso le moderne tecnologie dell'informazione e le nuove competenze internazionali.

A tal fine il 9 maggio 2005 è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale il DPR 23 marzo 2005, n. 79 riguardante il nuovo assetto del Ministero.

La modifica dell'organico, in realtà, costituiva programma operativo previsto dalla direttiva (1.1.2), così come l'aggiornamento professionale del personale (4.1.1).

Nel citato decreto è inserita la tabella organica di seguito riportata, messa a confronto con l'attuale dotazione. L'organico, come si vedrà successivamente, non comprende il CFS e l'ICRF.

QUALIFICHE	ATTUALE ORGANICO (1)	NUOVO ORGANICO
Dirigenti I fascia	7	9
Dirigenti II fascia	89	69 (2)
C3 Amministrativo	82	96
C3 Tecnico	74	97
C2A	95	124
C2T	91	77
C1A	118	96
C1T	78	67
B3A	165	168
B3T	78	40
B2A	131	74
B2T	44	45
B1A	78	170
B1T	10	70
A1	131	22
<b>Totale</b>	<b>1.271</b>	<b>1.222</b>

(1) Al netto delle posizioni trasferite al CRA, (5 C3, 4 C2, 4 C1, 4 B3, 2 B2, 4 A1).

(2) 4 posti sono indicati in via transitoria ai sensi dell'art. 6, comma 2, del DPR in esame.

Si può quindi considerare il 2004 un anno di transizione, in cui sono state poste le basi per la riorganizzazione del Ministero, individuando le strutture per assolvere le nuove competenze, coerenti al dettato costituzionale e derivanti da una serie di leggi, decreti legislativi e regolamenti comunitari, entrati in vigore dopo il decreto n. 450 del 2000, che hanno modificato il contesto normativo di riferimento.

Tra queste, vanno sottolineate, per le implicazioni sull'attività del MIPAF:

- la "competenza esclusiva" in materia di trattazione di interessi nazionali, in sede comunitaria ed internazionale, nel settore agricolo, di tutela della concorrenza, sia nella organizzazione dei mercati comuni a livello europeo, nei quali operano le aziende italiane, sia nell'accesso e nell'utilizzo degli aiuti comunitari, e di tutela della salute attraverso la sicurezza alimentare;
- la "competenza concorrente" in merito alla definizione dei rapporti tra le Regioni e l'Unione Europea, ivi compreso non solo l'esercizio del potere di autorità di ultima istanza nel corretto impiego dei fondi comunitari (che ammontano a poco meno della metà del bilancio dell'Unione), attraverso un efficace sistema dei controlli, ma anche la strategia di indirizzo e coordinamento finalizzata alla qualità dell'alimentazione, alla

compatibilità della produzione agricola nazionale nel commercio con l'estero ed alla ricerca ed innovazione nel campo agricolo;

- le modifiche legislative, riguardanti :

- l'Ispettorato Centrale Repressione Frodi, che è passato, da una collocazione funzionale all'interno di uno dei due Dipartimenti, alle dirette dipendenze del Ministro (decreto-legge 11 gennaio 2001, n. 1, convertito in legge 9 marzo 2001, n. 49);
- il reinserimento, tra le competenze del Ministero, della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e agroalimentari, come definiti dal paragrafo 1 dell'art. 32 del trattato della Comunità europea, modificato dal trattato di Amsterdam, di cui alla legge 16 giugno 1998, n. 209 (decreto-legge 12 giugno 2001, n. 217, convertito in legge 3 agosto 2001, n. 317);
- il Corpo Forestale dello Stato, che ha mantenuto la sua posizione nell'ordinamento statale, con competenza in materia di politica forestale di livello nazionale (legge 6 febbraio 2004, n. 36);
- il concentramento presso l'AGEA della gestione del Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN), prima ripartita con uno dei due Dipartimenti del Ministero.

Il nuovo Regolamento, comunque, non comporta né crescita dimensionale del Ministero, né modifiche di attribuzione degli uffici, ad eccezione di una differente articolazione dei Dipartimenti, con l'inserimento di due uffici, a livello dirigenziale generale, rispettivamente per le attività di trasformazione alimentare e per la tutela del consumatore.

Ulteriori innovazioni riguardano la razionalizzazione dei rapporti con gli altri Ministeri, prevedendo la cessione delle competenze sulla sicurezza alimentare, che passano al Ministero della salute, e sulle biodiversità vegetali ed animali, che passano al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

Per quanto attiene alla definizione dell'organico, l'Amministrazione ha operato il trasferimento di funzioni dal Ministero al Consiglio per la Ricerca e la Sperimentazione in Agricoltura (CRA), che è consistito nel passaggio sotto la responsabilità del CRA di tre Uffici: Laboratorio di idrobiologia, Ufficio centrale di ecologia agraria e Gabinetto di analisi entomologiche, con un organico complessivo di 23 unità.

Con riferimento all'assetto organizzativo attuale, come si evidenzia dalle tabelle che seguono, il numero delle unità di personale presente ha subito nel tempo una riduzione progressiva e rileva un sensibile scarto rispetto alla forza organica:

**DOTAZIONE ORGANICA DEL MINISTERO DELLE RISORSE AGRICOLE  
ALIMENTARI E FORESTALI - DPCM 4.8.1995**

QUALIFICHE	ORGANICO Mi.R.A.A.F.	PRESENTI	
		31.12.2000	31.12.2001
C3	94	56	55
C2	160	105	99
C1	355	227	221
B3	104	19	19
B2	227	164	157
B1	164	119	116
A1	173	132	128
<b>Totale</b>	<b>1.277</b>	<b>822</b>	<b>795</b>

**DOTAZIONE ORGANICA DEL MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI**  
**DPCM 4.12.2001**

QUALIFICHE	ORGANICO MIPAF (1)	PRESENTI		
		31.12.2002	31.12.2003	31.12.2004
C3	161	55	159	150
C2	190	94	134	115
C1	200	211	60	47
B3	247	20	184	184
B2	177	155	93	74
B1	88	116	9	4
A1	135	125	121	107
<b>Totale</b>	<b>1.198</b>	<b>776</b>	<b>760</b>	<b>681</b>

(1) comprese le unità trasferite al CRA.

L'andamento decrescente trova d'altra parte la sua giustificazione nella trasformazione del Ministero, da struttura caratterizzata da una gestione diretta e centralizzata in struttura con funzioni di coordinamento, programmazione e controllo, essendo stata demandata alle Regioni l'attività gestionale del settore.

Come già esposto, l'organico sopra descritto non comprende il personale dell'Ispettorato Centrale Repressione Frodi e quello del Corpo Forestale dello Stato, trattandosi di strutture inserite nel Ministero con propri contingenti, per effetto di leggi specifiche.

Per il primo, le variazioni delle dotazioni organiche sono state introdotte nel tempo dalle seguenti norme: DPR 15 novembre 2002, n. 278, DPCM 28 ottobre 2003, legge 27 marzo 2004, n. 77 e DPCM 14 luglio 2004.

Nel corso del triennio 2004-2006, la citata legge n. 77 autorizza l'Ispettorato a provvedere all'assunzione di 239 unità, ricorrendo anche alle graduatorie dei concorsi già espletati, ed il DPCM di attuazione del 14 luglio 2004 ha previsto la ripartizione delle dotazioni organiche del personale appartenente alle qualifiche dirigenziali, alle aree funzionali ed alle posizioni economiche dell'organismo, sia per le sedi centrali che periferiche.

Con l'emanazione del DM 11 novembre 2004, n. 294, inoltre, al fine di incrementare l'efficacia dell'attività di indirizzo e coordinamento della struttura, sono state istituite quattro unità organizzative di livello non dirigenziale, di cui una presso la struttura periferica, ed un Laboratorio Centrale di livello non dirigenziale con compiti di consulenza giuridica, studio e ricerca nei settori istituzionali di competenza.

Nell'ultimo quinquennio, il personale dell'ICRF è stato distribuito tra i vari livelli, come indicato nella tabella sottostante:

Area funzionale	al 31.12. 2000		al 31.12. 2001		al 31.12. 2002		al 31.12. 2003		al 31.12. 2004	
	Organico	Presenti	Organico	Presenti	Organico	Presenti	Organico	Presenti	Organico	Presenti
Dir. I fascia	-	-	-	1	1	1	1	1	1	1
Dir. II fascia	22	19	22	18	22	16	22	13	26	13
C3	86	99	86	97	121	94	121	114	121	111
C2	90	66	90	66	214	67	214	163	279	233
C1	226	195	226	188	96	183	96	80	96	75
B3	133	37	133	34	229	35	229	180	369	295
B2	150	186	150	179	101	174	101	83	111	92
B1	99	37	99	36	12	36	12	13	22	7
A1	74	68	74	66	66	61	66	59	76	55
<b>Totale</b>	<b>880</b>	<b>707</b>	<b>880</b>	<b>685</b>	<b>862</b>	<b>667</b>	<b>862</b>	<b>706</b>	<b>1.101</b>	<b>882</b>

Per quanto riguarda gli uffici dirigenziali, si nota che la dotazione organica è rimasta invariata nel tempo fino al 31.12.03 (il dato previsto dal DPCM 27 novembre 1996 di 22 unità è pari a quello del DPR 15 novembre 2002, n. 278), mentre presenta un contenuto aumento nel 2004.

Dai dati dell'organico e delle presenze del personale non dirigenziale, si nota invece un andamento crescente, che risulta corrispondente al consolidamento della struttura operativa dell'Ispettorato e all'acquisizione di un soddisfacente potenziale per l'azione di contrasto alle frodi nel settore agroalimentare.

Nel corso del 2004 sono state emanate varie circolari che hanno riguardato in particolare l'istituzione del Laboratorio di Perugia, le modalità operative dei controlli per l'attuazione di disposizioni nazionali relative a norme comunitarie, le linee guida per l'attività di ispezione, di accertamento, di controllo e di prelievo di campioni. Tra le circolari si segnala quella relativa alle indicazioni in merito al Protocollo d'intesa, stipulato il 17 dicembre 2003 col Ministero della salute, sul controllo dei mangimi ai fini della prevenzione della BSE (encefalopatia spongiforme bovina).

Nel 2004, al fine di ottimizzare la formazione del personale, sono state stipulate due convenzioni, rispettivamente con l'Università di Bologna il 25 febbraio e con il FORMEZ il 23 dicembre.

Il Corpo Forestale dello Stato (CFS), invece, con la legge 6 febbraio 2004, n. 36, ha acquisito un assetto definitivo sotto il profilo ordinamentale ed organico.

Il Corpo è posto alle dirette dipendenze del Ministro con una propria organizzazione distinta da quella ministeriale ed ha una dipendenza funzionale anche dal Ministero dell'interno, quale Forza di Polizia specializzata ad ordinamento civile, rientrante quindi nel Comparto Sicurezza dello Stato e concorrendo, nel proprio ambito di competenza e livelli di responsabilità, al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica, nonché al controllo coordinato del territorio.

La stessa legge prevede altresì che il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio possa avvalersi della collaborazione del CFS per tutte le attività in materia ambientale, dalla vigilanza sul patrimonio faunistico e naturalistico alla salvaguardia delle aree protette e risorse naturali, dai controlli derivanti dalla normativa comunitaria all'accertamento degli illeciti commessi nel settore.

Il Dirigente generale, Capo del Corpo, è anche membro effettivo del Comitato Nazionale per l'Ordine e Sicurezza Pubblica, presieduto dal Ministro dell'interno.

La dotazione organica del Corpo è di 8713 unità, di cui 7.841 con qualifiche di Polizia Giudiziaria e di Pubblica Sicurezza e 872 nei ruoli di periti, revisori, operatori e collaboratori.

Nell'ultimo quinquennio il personale è stato distribuito tra i vari livelli come indicato nella tabella sottostante. Ad esso vanno aggiunti il contingente dirigenziale e direttivo per 678 unità e 50 elementi del ruolo direttivo speciale.

Area funzionale	al 31.12. 2000	al 31.12. 2001	al 31.12. 2002	al 31.12. 2003	al 31.12. 2004
C3	0	52	179	127	140
C2	115	151	26	26	10
C1	1.517	1.608	1.546	1.486	1.436
B3	1.128	774	743	1.216	1.580
B2	3.662	5.261	5.250	4.789	4.429
<b>Totale</b>	<b>6.422</b>	<b>7.846</b>	<b>7.744</b>	<b>7.644</b>	<b>7.595</b>

Nell'ambito del Ministero operano anche degli Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro, con compiti specifici, come da specchio sottostante:

Ufficio	Compiti
Segreteria particolare	Assicura il supporto all'espletamento burocratico dei compiti del Ministro
Servizio di controllo interno	Svolge funzioni di valutazione e controllo strategico
Segreteria tecnica	Assicura il supporto tecnico al Ministro nelle aree di competenza
Ufficio del portavoce	Cura i rapporti con il sistema e con gli organi di informazione, nazionali ed internazionali
Ufficio legislativo	Assicura il supporto all'organo di direzione politica, in materia di rapporti con le Regioni e nella definizione delle iniziative legislative e regolamentari
Ufficio Rapporti internazionali	Cura i rapporti del Ministro con le Istituzioni internazionali
Consigliere Diplomatico	Assiste il Ministro nelle attività di politica estera ed intrattiene rapporti con le varie Rappresentanze Diplomatiche

Trattasi in sintesi di Uffici di supporto e di consulenza, che coadiuvano il Ministro nelle sue scelte e decisioni, nell'ambito delle funzioni e delle prerogative ministeriali.

I Capi Ufficio sono di provenienza esterna, ancorché appartenenti ad altre strutture dello Stato; il personale è quasi tutto interno, ad eccezione di quello assunto a contratto, stipulato dal Gabinetto con i fondi del cap. 1003 e nel rispetto delle procedure e limitazioni previste dal DPR 14 maggio 2001, n. 303 (n.10, co.co.co. e n. 10, a tempo determinato), reperito, di norma, fra esperti e consulenti estranei alla Pubblica Amministrazione.

Nella struttura ordinativa del Ministero è inserito un altro organismo, qualificato e specializzato, che costituisce un ulteriore polo di riferimento e collaborazione, non solo per il Ministro ma anche per gli altri organi ministeriali, nell'ambito delle indagini sui peculiari settori di interesse.

Si tratta del "Comando Carabinieri Politiche Agricole", che, per quanto riguarda l'attuale assetto e denominazione, trova la sua base normativa nel decreto del Ministro della difesa, emesso l'8 giugno 2001, di concerto con il Ministro dell'interno e su proposta del MIPAF.

Il Reparto ha una consistenza organica di 83 militari, di gradi diversi, ed è articolato su un Comando, presso il Ministero, e 3 Nuclei antifrodi, con competenza d'area, con sede a Parma, Roma e Salerno, per assicurare la maggiore aderenza al territorio.

Ha una dipendenza funzionale dal Ministro, mentre resta strutturalmente inquadrato nell'ambito della Difesa. Per i relativi oneri di gestione, il primo assume le spese per il casermaggio e per il funzionamento, compresa l'indennità di missione, che gravano sui capitoli

1008, 1107, 1108 gestiti dal Gabinetto, la seconda mantiene gli oneri relativi agli stipendi e al vestiario.

Con decreto del Ministro delle politiche comunitarie, il Comandante del Reparto è inserito nel Comitato interministeriale per la lotta alle frodi comunitarie.

La citata norma ha fissato i compiti di questa Unità specializzata dei Carabinieri, affidandole i controlli straordinari per la prevenzione e la repressione dei reati in violazione delle norme concernenti gli aiuti nel settore agricolo ed agroalimentare nonché della pesca ed acquacoltura, con particolare riguardo all'erogazione e percepimento di contributi comunitari; concorre inoltre all'esecuzione di controlli, sotto il profilo quantitativo e qualitativo, sugli aiuti alimentari ai Paesi in via di sviluppo e agli indigenti. Inoltre, opera in completa interazione con tutte le strutture operative dell'Arma dei Carabinieri e con gli altri organismi ministeriali, nell'ambito delle rispettive competenze, quali il Corpo Forestale dello Stato e l'Ispettorato Centrale Repressione Frodi. Altrettanto stretti sono i rapporti con gli enti collegati al MIPAF, preposti all'erogazione e controllo degli aiuti, quali l'AGEA e l'AGECONTROL.

In ambito internazionale, lo stesso Comando si relaziona con l'O.L.A.F. (Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode, dipendente dalla Commissione Europea), con il quale mantiene intensi rapporti per le indagini nell'ambito dell'Unione e per le eventuali attivazioni sul territorio nazionale.

Nell'anno 2004, il Comando Carabinieri, quale organo direttamente dipendente, ha agito sulla base delle direttrici tracciate dal Ministro per il mantenimento della legalità e per l'individuazione di ogni forma di criminalità, che turbi il regolare svolgimento delle attività nel settore agricolo.

I risultati complessivi, riportati nella tabella sottostante, evidenziano un significativo riscontro alla lotta contro le frodi nella esclusiva tutela dei consumatori e degli agricoltori:

ATTIVITA' SVOLTA NELL'ANNO 2004							
Settore di intervento	Imprese agricole		Contributi verificati (in euro)	Violazioni accertate		Persone	
	Controllate	Proposte per la sospensione da aiuti comunitari		Penali	Amm.ve	Arrestate	Segnalate
ITTICO	3	-	4.830.951,72	6	-	4	8
OLEARIO	9	-	125.000,00	5	2	-	29
CONSERVIERO	6	-	-	3	-	-	3
CEREALICOLO	33	-	2.650.919,00	78	50	-	157
ZOOTECNICO	42	-	8.874.934,88	13	3	-	17
ALCOOL	11	-	-	-	-	-	-
ORTOFRUTTA	28	7	14.900.000,00	25	8	10	61
TABACCO	6	-	2.034.000,00	6	1	-	10
VITIVINICOLO	9	-	77.694,88	7	-	-	12
LATTIERO CASEARIO	61	2	110.392,14	7	7	-	25
FONDI STRUTTURALI	13	-	19.831.249,00	14	-	-	32
ALTRI	54	-	743.872,00	14	15	-	210
<b>TOTALE</b>	<b>275</b>	<b>9</b>	<b>54.179.013,62</b>	<b>178</b>	<b>86</b>	<b>14</b>	<b>564</b>

Riprendendo l'esame dell'assetto organico del Ministero, si ritiene opportuno fare un consuntivo sulla evoluzione del personale in servizio di livello dirigenziale, dopo ciascuna delle riforme del 1999 e del 2002, prendendo il 1998 come dato di raffronto:

Anno	Dirigenti prima fascia	Dirigenti seconda fascia	Totale
1998	8	72	80
1999	8	64	72
2000	8	64	72
2001	9	59	68
2002	7	54	61
2003	6	50	56
2004	7	50	57

Dall'excursus storico, si considera che, nonostante l'incremento del numero delle Direzioni generali, con il DM 15 marzo 2002 si è proceduto alla individuazione di 51 uffici dirigenziali di struttura, con la riduzione di una unità, e di 10 uffici ispettivi di consulenza, di ricerca e studio, con la riduzione di 9 unità.

Il taglio di 10 uffici operato è tanto più significativo se si tiene conto che la nuova organizzazione ministeriale ha dovuto far fronte ad una serie di esigenze sopravvenute, legate a compiti di supporto nei confronti del Capo Dipartimento e dei Direttori generali nelle attività di gestione delle risorse e nel monitoraggio e valutazione dei costi, rendimenti e risultati delle attività svolte.

Gli incarichi dirigenziali hanno una durata differenziata:

- 3 anni per i dirigenti di prima fascia;
- 5 anni per i dirigenti incaricati ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d.lgs n. 165 del 2001 (persone di particolare e comprovata qualificazione professionale con contratto a tempo determinato);
- 2 anni per i dirigenti di seconda fascia.

In applicazione della legge 15 luglio 2002, n. 145, non è stata effettuata nessuna sostituzione prevista dall'art. 3, lettera i (*spoils system*).

La realizzazione dei vari cambiamenti nell'assetto organizzativo del Ministero, invero, ha presentato punti di criticità, in quanto ha coinciso con l'introduzione della nuova normativa sull'istituzione dei controlli interni, la modifica del bilancio dello Stato e la dirigenza.

Nel complesso, però, malgrado le condizioni di insieme, interne ed esterne, del contesto in cui l'Amministrazione ha agito, l'attività dei cinque Centri di responsabilità è stata rispondente alle linee tracciate dalla direttiva del Ministro, come è stato evidenziato nel corso dell'esame dell'attività gestionale del Ministero.

Non si sono riscontrate disfunzioni nella linea di comando né dissociazioni fra dirigenti di vertice e Centri di responsabilità. In attuazione di quanto previsto dal d.lgs. n. 279 del 1997, in raccordo con i detti Centri sono state definite le UPB ed individuati i nuovi capitoli con i relativi stanziamenti. Ai Centri di costo, inoltre, costituiti dalle Direzioni generali nell'ambito dei due Dipartimenti, sono state assegnate, all'inizio dell'esercizio in esame, adeguate risorse finanziarie e strumentali.

L'Amministrazione ha segnalato che persiste tuttora il sottodimensionamento dell'organico di alcuni uffici, rispetto alle effettive esigenze ed ai compiti assegnati, solo in parte ripianato dalla messa a disposizione delle unità di lavoratori interinali.

In merito, si ritiene che la problematica possa trovare soluzione con l'attuazione, peraltro in corso, del citato provvedimento di modifica al regolamento di organizzazione del Ministero, anche se, per quanto riguarda la determinazione delle nuove dotazioni organiche, nella relazione illustrativa e tecnica viene richiamata la limitazione, imposta dall'art. 34 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003), del divieto di superamento del numero di posti vigenti alla data del 29 settembre 2002 (1.198 unità nelle varie aree funzionali, come fissato nel DPCM del 4 dicembre 2001), assicurando, peraltro, il principio d'invarianza della spesa.

Correlata alla organizzazione ed al personale è la situazione logistica degli uffici ministeriali, alla luce anche di qualche segnalazione sulla situazione di disagio per l'inadeguatezza degli ambienti di lavoro, sia nel numero sia nella qualità dei locali messi a disposizione, che sono ripartiti negli stabili di via XX Settembre (sede del Ministero), via Sallustiana e via dell'Arte all'EUR per la Direzione generale della pesca ed acquacultura.

La riorganizzazione infrastrutturale, che tra l'altro costituisce programma operativo previsto dalla direttiva (1.1.1), è in atto e prevede lavori di ristrutturazione e riqualificazione degli stabili, per i quali è stato già predisposto il programma esecutivo per la prima fase e data la disponibilità di 2 milioni sul capitolo 1095 del C.d.R. "Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro".

Per il 2005, è prevista una somma di 4 milioni, in base alla legge n. 499 del 1999.

L'apertura del cantiere è avvenuta nel mese di giugno 2004 ed il programma dei lavori è stato regolarmente avviato.

A chiusura del capitolo sull'assetto organizzativo, si ritengono opportune alcune riflessioni su due strumenti di grande importanza per il Dicastero:

- il Servizio di controllo interno, in ragione dell'attività svolta;
- l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA).

#### *Servizio di controllo interno (SECIN).*

Per quanto concerne il funzionamento del SECIN, l'attuazione del d.lgs. n. 286 del 1999 e del d.lgs. n. 165 del 2001 non prosegue in modo sincronico rispetto alla riorganizzazione del Ministero. Infatti il continuo assestamento della struttura ed il perdurare della carenza di organico del Servizio hanno creato non poche difficoltà all'attività di controllo, tanto che nel corso del 2004, solo in seguito alla nomina del Collegio di Presidenza, è stato possibile redigere il rapporto sull'attività relativa al 2003.

In realtà, la composizione del controllo interno sembra insufficiente rispetto alle indicazioni date dal Comitato Tecnico Scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e per il controllo strategico dell'Amministrazione.

Comunque, pur con le difficoltà connesse al rinnovamento generale del sistema amministrativo, l'attivazione del SECIN, nella prima metà dell'anno, ha consentito il recupero dell'arretrato accumulato ed ha assicurato una maggiore efficienza per la realizzazione della direttiva in corso. Si sono ravvisati infatti miglioramenti nella stesura dei rapporti parziali ed i Dipartimenti, nella loro veste di C.d.R., hanno provveduto ad elaborare un programma di attuazione della direttiva, nonché ad assegnare ai Centri di costo gli obiettivi strategici ed intersettoriali con le relative risorse.

Sulla base di tale programma, l'attività del 2004 è stata più regolare rispetto all'anno precedente e, per far fronte all'azione di contrasto dell'incremento dell'indebitamento e alle esigenze connesse al fabbisogno di cassa, si è proceduto ad una rettifica della disponibilità sui capitoli e delle azioni previste, a partire dal mese di luglio.

Il sistema di controllo di gestione è tuttora in fase di gestazione ed il ritardo è dovuto alle variazioni subite dal meccanismo legislativo e dalle nuove norme amministrative introdotte.

Tale situazione si ripercuote sull'attuazione del sistema di valutazione dei dirigenti, che pertanto è ancora in fase di assetto.

Al riguardo, in attesa dell'avvio del sistema, l'Amministrazione ha proposto di dare attuazione alla procedura di "autovalutazione", quale sistema-ponte, in grado di applicare la normativa inerente la valutazione e nel contempo consentire la realizzazione del controllo di gestione.

In sintesi, il sistema, che ha già ricevuto riconoscimento normativo in Francia, consiste nel concentrare l'attenzione non sull'aspetto valutativo ma su quello organizzativo, in un



confronto costante fra l'opinione che ciascun dirigente ha delle proprie mansioni e l'idea del valutatore.

#### *AGEA*

Nelle precedenti relazioni sono state poste in evidenza le difficoltà gestionali ed organizzative rifluite sull'AGEA dalla precedente gestione dell'AIMA ed è stato altresì sottolineato che il 2003 è stato un anno di svolta, anche perché alla fine dell'anno, con la nomina del Consiglio di Amministrazione, è cessato il Commissariamento e si sono ricostituiti gli organi ordinari.

La nomina del Commissario Straordinario a Presidente ha dato continuità alla gestione che, per il 2003, pur con le difficoltà connesse al recupero dei crediti provenienti dall'AIMA e al contenzioso pregresso, è stata considerata positivamente dalla Corte – Sezione di Controllo sugli Enti – per quanto concerne l'individuazione e la soluzione dei problemi organizzativi e gestionali (determinazione n. 4/2005 del 14 febbraio 2005).

Nel 2004, l'AGEA ha visto accresciuta la propria competenza a seguito della normativa nazionale di attuazione della riforma della PAC e del d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99, con il quale è stata trasferita all'Agenzia la responsabilità del coordinamento e della gestione del Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN), prima attribuito al Ministero.

Per detto anno, la legge finanziaria n. 205 del 2003 ha elevato le assegnazioni per il funzionamento dell'Ente da 223.108.000,00 a 250.425.000,00 euro.

Alla luce di tali sviluppi, nell'anno di riferimento, le attività più qualificanti dell'AGEA, in attuazione dei propri indirizzi strategici, sono sintetizzabili come segue:

- Attuazione della ristrutturazione organizzativa.

E' in corso un progetto di riorganizzazione che assicuri all'Ente una fisionomia adeguata alla connotazione "orizzontale" conferita dalla Commissione Europea agli aiuti comunitari, a seguito della riforma della PAC. In sostanza, l'indirizzo è quello di coniugare la rafforzata funzione di coordinamento con un'efficace offerta di servizi da rendere disponibili agli Enti, agli Organismi coordinati, alle Regioni e alle Province autonome, ai produttori ed anche alle pubbliche amministrazioni, esterne al comparto agricolo.

- Utilizzo di strutture esterne di controllo (AGECONTROL).

Nell'intento di promuovere la razionalizzazione in materia di controlli, il d.lgs n. 99 del 2004 ha disposto il trasferimento all'AGEA delle partecipazioni azionarie del MIPAF all'AGECONTROL. L'Agenzia è venuta così a disporre di una struttura professionalmente vocata al controllo delle attività poste in essere da soggetti pubblici e privati, cui sono delegate funzioni di competenza degli organismi pagatori, particolarmente utile nell'assolvimento del proprio compito prioritario di assicurare l'esecuzione dei controlli, cosiddetti di "secondo livello", sull'attività dei soggetti delegati, quali le Regioni e i Centri Autorizzati di Assistenza Agricola (CAA).

- Coordinamento e attuazione del sistema di controlli su base unitaria a livello nazionale.

Quale autorità competente per i controlli, sulla base del titolo II del Regolamento CE n. 1782 del 2003, l'Agenzia ha curato il tempestivo aggiornamento delle banche dati del Sistema Integrato di Gestione e Controllo e sviluppato un'efficace azione di coordinamento nei confronti degli Organismi Pagatori Regionali (OPR).

- Incremento dell'azione di promozione del decentramento di competenze.

Sono stati costituiti quattro nuovi OPR (Abruzzo, Basilicata, Calabria e Piemonte), che vanno ad aggiungersi ai quattro già esistenti (Lombardia, Veneto, Toscana, Emilia e Romagna). Altre Regioni, grazie all'azione promozionale svolta dall'Agenzia, hanno iniziato l'iter di istituzione del proprio organismo.

La gestione degli aiuti derivanti dalla PAC e degli interventi finanziati dal FEOGA (Fondo Europeo Orientamento Garanzia) configura una peculiare funzione dell'Agenzia, nel suo ruolo di organismo di coordinamento, che comporta specifiche responsabilità nei confronti dell'Unione Europea.

Secondo il proprio regolamento di amministrazione e contabilità, la gestione finanziaria delle entrate e delle spese comunitarie, connesse e cofinanziate, avviene attraverso un bilancio di cassa, la cui contabilità è distinta dal bilancio nazionale e segue le regole comunitarie.

Gli interventi dell'AGEA rappresentano un fattore di fondamentale importanza per la crescita economico-sociale, non solo in agricoltura ma anche nei comparti industriali e commerciali ad essa collegati.

Nel 2004 (esercizio finanziario FEOGA-16.10.2003/15.10.2004), gli interventi effettuati dall'Agenzia, riportati in termini di gestione finanziaria, hanno comportato l'erogazione di una somma complessiva di 4.503 milioni, ripartita nei settori merceologici, aggregati e disaggregati, come previsto dalla Commissione Europea.

Nella tabella che segue, il dato è messo a raffronto con le erogazioni effettuate nell'ultimo quinquennio.

(in milioni di euro)

Settore di intervento	2000	2001	2002	2003	2004	Variazione 2004/2003 %
AIUTI AL SETTORE SEMINATIVI	1.731	1.963	2.319	1.660	1.136	31,5
AIUTI AL SETTORE OLIO	701	845	720	723	737	1,9
PAC BOVINI - MACELLAZIONE - REG 2777/2000 E LEGGE 49/2001	171	238	374	564	555	- 1,6
PAC OVICAPRINI	170	144	89	219	126	42,7
AIUTI ALLO SVILUPPO RURALE (COMPRESSE VECCHIE MISURE)	1.502	1.272	1.043	894	897	0,4
AIUTI AL SETTORE ORTOFRUTTA	420	351	443	407	344	15,6
AIUTI AL SETTORE VITIVINICOLO	289	385	348	386	288	-25,4
PREMI PER IL TABACCO	359	341	335	331	269	-18,7
LATTE E FORMAGGI	79	59	86	90	69	-23,3
ALTRI AIUTI	280	288	350	125	83	-33,9
<b>TOTALI</b>	<b>5.702</b>	<b>5.886</b>	<b>6.107</b>	<b>5.399</b>	<b>4.503</b>	<b>-16,6</b>

Nel raffronto con il precedente esercizio 2003 si rileva una diminuzione pari a circa 897 milioni, ampiamente compensata però dalle erogazioni eseguite dagli Organismi Pagatori Regionali riconosciuti (AVEPA, AGREA, ARTEA e O.P. LOMBARDIA), che risultano pari a circa 1.245 milioni, come da tabella sotto riportata.

(in milioni di euro)

Settore di intervento	AVEPA	AGREA	ARTEA	OP LOMBARDIA	Totale OPR
AIUTI AL SETTORE SEMINATIVI	246	170	130	248	794
PAC BOVINI - MACELLAZIONE - REG 2777/2000 E LEGGE 49/2001	-	-	-	68	68
AIUTI ALLO SVILUPPO RURALE (COMPRESSE VECCHIE MISURE)	48	51	51	53	203
AIUTI AL SETTORE ORTOFRUTTA	4	95	-	-	99
AIUTI AL SETTORE VITIVINICOLO	10	8	9	-	27
PREMI PER IL TABACCO	54	-	-	-	54
<b>TOTALI</b>	<b>362</b>	<b>324</b>	<b>190</b>	<b>369</b>	<b>1.245</b>

In sintesi, le erogazioni complessive, alla luce del cofinanziamento, ammontano a 5.748 milioni, con un incremento superiore del 6 per cento rispetto al 2003.

Nel corso del 2004, molto intensa è stata l'attività tesa a revisionare, integrare, rescindere accordi convenzionali pregressi con soggetti delegati, cui sono affidate funzioni proprie dell'organismo pagatore (CAA, AVEPA, ARTEA, Unioni e Associazioni Olivicole e Ortofrutticole, Istituto Nazionale Conserve Alimentari (INCA), AGECONTROL, Agenzia delle Dogane, Istituto Sperimentale per le Colture Industriali (ISCI), ICE, Corpo Forestale dello Stato).

Le Regioni Campania, Piemonte e Puglia hanno chiesto all'AGEA, nelle more della stipulazione della Convenzione quadro, di far continuare i controlli nel settore zootecnico al CFS (previo pagamento della relativa spesa).

In merito alla situazione creditoria e debitoria, l'Agenzia, alla data del 15.10.2004, presenta un ammontare complessivo di crediti comunitari, originati da irregolarità o frodi, pari a 661.845.798,71 euro, con un importo stimato di recupero improbabile di 413.827.245, 60.

Per quanto riguarda i debiti, considerato che il contenzioso in atto può costituire potenzialmente posizione debitoria per l'Agenzia, devono essere prese in esame le richieste di erogazioni tuttora in giudizio. Queste, per lo più riguardanti aiuti comunitari, e quindi attribuibili al bilancio dell'UE, presentano al termine dell'esercizio finanziario un importo di 192.422.773,82 euro.

Uno dei problemi che affligge la struttura dell'AGEA è l'enorme mole di controversie giudiziarie. La risoluzione di tale criticità è stata incanalata su due linee di azione, a seconda se trattasi di arretrato o di nuovo; per il primo, oltre alla ricognizione delle vertenze *sub iudice*, la predisposizione tempestiva di elementi a difesa, completi ed efficaci, da portare all'attenzione dell'Avvocatura dello Stato nonché la ricerca di indirizzi operativi, giudicati convenienti dalla stessa Avvocatura, che favoriscano la definizione transattiva della pendenza. Quanto al contenzioso futuro, il Consiglio di Amministrazione, nella riunione del 19 ottobre 2004, ha disposto la riattivazione della Camera Arbitrale e dello Sportello di Conciliazione, temporaneamente disattivati, apportando modifiche procedurali che garantiscano, tra l'altro, terzietà e trasparenza delle attività. In attuazione comunque delle precedenti procedure, sono stati attivati 34 arbitrati, di cui 28 conclusi con lodo e 6 ancora in corso, e definite 30 conciliazioni relative ai settori seminativi e zootecnici.

A chiusura della illustrazione dell'attività dell'Agenzia, si sottolineano:

- il continuo impulso all'attuazione della "Carta dei Servizi", vista la sua rilevanza nella concezione di servizio pubblico e nei rapporti fra amministrazione e cittadino;
- il concreto e decisivo apporto, quale supporto all'organo politico, nella definizione del quadro normativo nazionale per l'attuazione dei "controlli di condizionalità" imposti dal regolamento comunitario, che si è concluso con l'approvazione di specifiche disposizioni in sede di Conferenza Stato-Regioni, pubblicate con decreto 29 dicembre 2004.

#### 4.2 I nessi con il decentramento amministrativo.

Con il d.lgs. n. 143 del 1997 ed il successivo DPCM 11 maggio 2001, è stato stabilito che il numero complessivo del personale da trasferire alle Regioni fosse il 15 per cento di quello in servizio al 31.12.1998 e quindi pari a 144 unità.

In base, però, alle procedure di individuazione di detto personale, che prevedono in prima fase la volontarietà della mobilità, il trasferimento ha effettivamente riguardato solo 39 unità.

Il Ministero, in relazione alla flessione dell'organico per il naturale *turnover* ed alle modifiche legislative ed organizzative sopravvenute che hanno portato a nuove funzioni, non ha ritenuto di dover proseguire ad ulteriori trasferimenti, rinviando ogni decisione al consolidamento delle modifiche costituzionali, successive al 1998.

Per quanto riguarda il Corpo Forestale dello Stato, la materia invece è disciplinata dall'art. 4 della legge n. 36 del 2004 che prevede, tra l'altro, la facoltà di richiesta da parte del

personale del Corpo di transitare, a determinate condizioni, nei ruoli dei servizi tecnici forestali della Regione ove presta servizio.

Attualmente, è all'esame della Conferenza Stato-Regioni la bozza di accordo ai fini del trasferimento delle 262 unità che hanno fatto richiesta di transitare alle Regioni.

Per quanto concerne il contenzioso davanti alla Corte Costituzionale, si rileva che sono pendenti ricorsi promossi sia dalle Regioni sia dallo Stato.

In particolare, l'Amministrazione ha segnalato:

- n. 1 conflitto di attribuzione, promosso dalla Regione Sardegna, avverso il decreto ministeriale 10 giugno 2004, in materia di disciplina delle reti da posta fissa;
- n. 3 impugnative in via principale della Regione Toscana avverso la legge n. 38 del 2003 ed i decreti legislativi n. 153 e n. 154 del 2004;
- n. 3 ricorsi disgiunti avverso la legge n. 350 del 2004, art. 4, comma 29 e comma 39, da parte delle Regioni Toscana, Emilia Romagna e Marche;
- n.2 impugnative da parte dello Stato avverso la legge regionale n. 11 del 2004 della Regione Marche e la legge regionale n. 22 del 2004 della Regione Abruzzo.

#### 4.3 Nuove tecnologie.

Gli investimenti nel settore delle tecnologie, dell'informazione e della comunicazione (ICT), effettuati nel corso dell'anno 2004, in relazione alle politiche dell'e-government, hanno riguardato in particolare:

- Trasparenza.  
Nel corso dell'anno sono stati completati i progetti di trasparenza riferiti ai procedimenti amministrativi ritenuti prioritari, consentendo ai cittadini, alle imprese e alle altre amministrazioni l'accesso allo stato degli atti delle licenze di pesca, delle autorizzazioni all'esportazione di sfarinati e paste alimentari e dei decreti ministeriali di liquidazione.
- Efficienza dell'Amministrazione: posta elettronica e documento elettronico.  
Nel corso del 2004, si è registrato un notevole incremento della comunicazione per il tramite di tale strumento, per cui sono stati definiti e presentati al Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA) alcuni progetti volti a sostituire la comunicazione interna cartacea con quella elettronica. E' stato, altresì, avviato lo studio per la riorganizzazione del sito intranet del Ministero, al fine di ospitare i servizi di carattere amministrativo ad uso esclusivamente interno.
- Sicurezza delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.  
Sulla base della Direttiva del 16 gennaio 2002, riguardante l'argomento, ed a seguito della nomina del Consigliere tecnico del Ministro in materia di Sicurezza ICT, è stata costituita una Task Force operativa, che ha operato le necessarie valutazioni in merito al livello di sicurezza nel Ministero, in sinergia con le politiche di sicurezza già adottate nell'ambito del SIAN.
- Sviluppo delle competenze.  
In piena coerenza con quanto già previsto nel 2003, l'Amministrazione ha attuato nel corso del 2004 piani di formazione per accrescere le conoscenze nelle tematiche classiche di competenza, nel campo dell'Information technology, nella formazione informatica finalizzata al conseguimento dell'European Computer Driver Licensing (patente europea).
- Operatività del Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN).  
Sono proseguite nel 2004 le attività di conduzione e gestione del SIAN, sia come assistenza alle applicazioni, sia come gestione dell'infrastruttura tecnologica a supporto del sistema stesso.  
In considerazione della sua intrinseca complessità, dato che al proprio interno comprende i Sistemi Informativi dell'ICRF, della Montagna e della Pesca, nonché dell'oneroso compito di supporto delle attività di competenza dell'Amministrazione, nell'anno sono

state svolte le necessarie attività per mantenere il Sistema aderente alla evoluzione delle normative di riferimento ed alle innovazioni tecnologiche.

PAGINA BIANCA

**Ministero per i beni e le attività culturali****1. Considerazioni generali e di sintesi.**

**2. Andamenti economico-finanziari e contabili:** 2.1 *Il quadro complessivo.* 2.2 *Struttura dello stato di previsione e del rendiconto.* 2.3 *Il riparto delle risorse tra le funzioni obiettivo.* 2.4 *Auditing finanziario-contabile:* 2.4.1 *Eccedenze di spesa;* 2.4.2 *Classificazione per categorie economiche;* 2.4.3 *Affidabilità ed attendibilità dei conti - verifica a campione.* 2.5 *Contabilità speciali.* 2.6 *Entrate.* 2.7 *Aspetti peculiari della provvista finanziaria:* 2.7.1 *Otto per mille;* 2.7.2 *Lotto.*

**3. Indirizzi programmatici ed obiettivi - quadro normativo.** 3.1 *Il DPEF 2004-2007.* 3.2 *La nota preliminare.* 3.3 *Le direttive.* 3.4 *Il quadro normativo.*

**4. Organizzazione, personale, nuove tecnologie.** 4.1 *Definizione dell'assetto organizzativo.* 4.2 *Il personale dell'Amministrazione centrale e territoriale.* 4.3 *I servizi informatici.* 4.4 *Il Servizio di controllo interno.*

**1. Considerazioni generali e di sintesi.**

1.1 Negli ultimi anni le dotazioni finanziarie per la cura del patrimonio culturale, a causa delle condizioni della finanza pubblica, risultano in diminuzione: l'indice espresso dall'incidenza della dotazione annuale di competenza del Ministero per i beni e le attività culturali (MBAC) sulla spesa finale dello Stato<sup>1</sup> attesta che, in quattro anni, dallo 0,61 per cento del 2001 si è giunti allo 0,50 per cento del 2004.

La spesa del Ministero, comprensiva delle risorse destinate al rimborso dei prestiti, nel 2004 ha rappresentato lo 0,34 per cento della spesa complessiva dello Stato<sup>2</sup>; nel 2003 l'indice era 0,36 per cento.

A fronte di ciò non si riescono a cogliere le ragioni che hanno indotto ad affidare al Ministero dell'economia e delle finanze la concessione, per gli anni 2005-2006-2007, di contributi statali per il finanziamento di interventi diretti, tra l'altro, sui beni culturali. Il decreto 18 marzo 2005 finanzia, per ciò che interessa in questa sede, 113 interventi senza indicare né come sono stati individuati né come sono state determinate le rispettive quote di finanziamento. Il tutto è avvenuto senza alcuna partecipazione dell'Amministrazione per i beni culturali<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Spesa finale: titolo I (spese correnti) + titolo II (spese in conto capitale).

<sup>2</sup> Spesa complessiva: titolo I + titolo II + titolo III (rimborso passività finanziarie).

<sup>3</sup> Art. 1, commi 28 e 29, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Legge Finanziaria 2005), modificati dall'art. 1-ter del DL 30 dicembre 2004 n. 314, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° marzo 2005, n. 26; decreto MEF 18 marzo 2005 in SO. GU. n. 68 del 23 marzo 2005. Successivamente, l'art. 2 bis del DL 31 gennaio 2005, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2005 n. 43 ha rifinanziato, per gli anni 2004, 2005, 2006,

1.2 L'anno 2004 per il MBAC è stato caratterizzato dalla messa a regime, mediante la progressiva adozione degli atti organizzativi, dell'assetto definito nelle linee generali dal d.lgs. n. 3 del 2004. Ne è seguita qualche incertezza nell'azione amministrativa, collegata, soprattutto al succedersi dei responsabili nei procedimenti di spesa. Nel complesso, le due più rilevanti innovazioni nel disegno organizzativo del Ministero, l'una apportata all'articolazione centrale — i dipartimenti, — l'altra a quella periferica — le direzioni regionali —, questa particolarmente incisiva per una rete di uffici fortemente distribuiti sul territorio come le soprintendenze, dovrebbero incidere positivamente sulla qualità dei servizi, ove sia dato all'Amministrazione di operare in un quadro di stabilità protratto nel tempo. I dipartimenti, nella articolazione in direzioni generali, si presentano comunque come strutture sufficientemente coese e potenzialmente in grado di sviluppare un produttivo rapporto dialettico con le stesse direzioni generali, espressione delle esigenze di governo e di guida unitaria dei rami di amministrazione cui sono preposti. Le direzioni regionali corrispondono ad una analoga esigenza funzionale, questa volta mirata al territorio: esse, infatti, sono chiamate a raccordare l'azione delle soprintendenze, presenti nella regione ed attive per le aree dei beni archeologici, artistici e storici, architettonici e paesaggistici. Se la loro esperienza dovesse rivelarsi positiva, potrebbe essere considerato l'ampliamento della competenza delle direzioni regionali agli archivi ed alle biblioteche statali, competenza dalla quale, al momento, restano estranee.

1.3 La notazione precedente introduce alla considerazione della condizione complessiva dell'amministrazione. Se quelle ora ricordate sono le soluzioni organizzative adottate, esse debbono rivelarsi una scelta convinta, adeguatamente alimentata e sostenuta, evitando comportamenti incoerenti. La specificità di questo ramo dell'amministrazione statale, l'ampio spettro di differenziati servizi che viene chiamato ad assolvere, i contenuti professionali fortemente diversificati e le salde competenze tecniche che essi richiedono nel personale, soprattutto per le qualifiche medie ed alte, esigono che sia condotta una attenta ricognizione della situazione. Essa è necessaria in due direzioni: per così dire, orizzontale, in relazione ai diversi profili professionali propri di questa amministrazione, nello stesso tempo aperta all'evoluzione tecnologica delle modalità di erogazione dei servizi; e verticale, con riferimento al corpo di personale attualmente in servizio, tenendo presenti le fasce di età e quindi gli anni di collocamento a riposo. Quello che si vuol dire è che, in conseguenza delle linee generali della politica del pubblico impiego, va effettuata una proiezione scandita almeno a tre, cinque anni, che faccia conoscere oggi in quale condizione ci si troverà nel prossimo futuro. In altri termini, occorre un progetto per il personale, che varrebbe, oltre che come quadro di migliore certezza per il quotidiano operare, come prezioso servizio reso agli atenei ed, in genere, alle istituzioni di istruzione superiore per orientare la definizione dei rispettivi percorsi didattici.

1.4 L'attenzione alla situazione del personale, ovviamente, deve essere rapportata ai servizi fondamentali che caratterizzano l'Amministrazione: azione di tutela del patrimonio culturale; allestimento e fruizione della rete dei musei, degli archivi, delle biblioteche e dei siti culturali, in genere; promozione e sostegno delle attività culturali, in particolare di quelle che si esprimono nello spettacolo e nel cinema. Ciò deve riflettersi, come pratica costante ed ordinaria, mediante l'utilizzazione di dati ed indicatori, nel monitoraggio dei servizi resi per renderne evidenti qualità e costi. Una avvertita necessità è la considerazione degli esiti dei primi anni di gestione dei poli museali secondo il modulo dell'autonomia amministrativa.

1.5 L'attenzione ai servizi conduce ad occuparsi degli aspetti organizzativi e delle modalità adottate per la loro erogazione. Si tratta di due temi strettamente connessi: piani di

---

2007, la concessione di ulteriori contributi statali per gli interventi di cui all'art. 1, commi 28 e 29, della legge n. 311 del 2004. La nuova spesa trova parziale copertura, nell'ambito del Fondo speciale di conto capitale, mediante utilizzazione dell'accantonamento relativo al MBAC per 7 milioni per il 2005 e per 21,155 milioni per il 2006.



attività e di lavori, risorse e strumenti finanziari. La molteplicità di questi ultimi condiziona ed appesantisce la fase di programmazione, oltre tutto, esposta ad una accentuata variabilità delle diverse fonti. Una nuova prospettiva sembra aprirsi con la raggiunta operatività della *ARCUS* S.p.A., che rende disponibili per il settore i mezzi finanziari acquisiti mediante il mutuo stipulato con la Cassa Depositi e Prestiti<sup>4</sup>. Le potenzialità di tale strumento dovranno coordinarsi con le procedure di programmazione e di spesa del Ministero ad evitare il rischio di una non corretta concorrenzialità tra i diversi canali di finanziamento.

## 2. Andamenti economico-finanziari e contabili.

### 2.1 Il quadro complessivo.

Tabella 1

#### Andamento della gestione - anni 2001/2004

(milioni di euro)

ANNO	PREV. INIZ. COMP. (a)	PREV. DEF. COMP. (b)	variaz. % b/a	MASSA SPENDIB. (c)	PREV. DEF. CASSA (d)	% d/c	PAGATO TOTALE (e)	% e/c	RESIDUI "F" TOTALI (f)	% f/c	RESIDUI TOTALI (g)	% g/c	ECONOMIE TOTALI (h) MSP	% h/c
2001	2.241,0	2.707,8	20,8	4.490,1	2.647,9	59,0	2.344,7	88,6	158,6	3,5	1.876,8	41,8	269	6,0
2002	2.114,5	2.479,0	17,2	4.367,1	2.765,1	63,3	1.985,9	71,8	208,8	4,8	2.291,2	52,5	90	2,1
variaz. % 2002/2001	-5,6	-8,4		-2,7	4,4		-15,3		31,7		22,1		-66,5	
2003	2.116,2	2.583,5	22,1	4.902,8	2.864,4	58,4	2.284,9	79,8	245,7	5,0	2.651,8	54,1	-34	-0,7
variaz. % 2003/2002	0,1	4,2		12,3	3,6		15,1		17,7		15,7		-	
2004	2.196,7	2.405,2	9,5	5.019,1	3.644,6	72,6	2.361,6	64,8	136,3	2,7	2.523,1	50,3	134	2,7
variaz. % 2004/2003	3,8	-6,9		2,4	27,2		3,4		-44,5		-4,9		-496,1	

La tabella 1 espone, nei suoi principali aspetti, gli esiti contabili della gestione condotta dal MBAC nel corso dell'anno 2004: essi sono messi a raffronto con i tre precedenti esercizi. La progressiva stabilizzazione del quadro funzionale ed organizzativo dell'amministrazione fornisce un contesto coerente per le osservazioni che se ne traggono.

Le previsioni definitive di competenza hanno segnato, a valori correnti, l'importo minore del quadriennio - 2.405 milioni. La decurtazione dei fondi, rispetto al 2003, ha sfiorato il 7 per cento, seconda peggiore *performance*, dopo il 2002, nell'arco 2001-2004. Se si volesse considerare l'effetto della svalutazione, ovviamente, i differenziali nei valori delle dotazioni sarebbero ben maggiori.

La disponibilità di competenza comprende 1.576 milioni di spese correnti (65 per cento), 814 milioni di spese in conto capitale (34 per cento) e 15 milioni relativi al rimborso di passività: l'incidenza percentuale dei singoli volumi di spesa conferma quella registrata nel 2003.

<sup>4</sup> In concreto, dal rendiconto 2004 del MBAC si ricava che le risorse acquisite per la realizzazione del programma di interventi a favore dei beni e delle attività culturali da attuarsi mediante la convenzione con la *ARCUS S.p.A.* sono state pari a 5,230 milioni; esse hanno costituito residui della gestione 2004. Tale dotazione, risultante delle quote 2003 - 2,680 milioni - e 2004 - 2,550 milioni - del finanziamento assicurato dalle norme vigenti, ha consentito, mediante la stipulazione del mutuo, la disponibilità di un complessivo volume finanziario di 57,37 milioni. Successivamente, l'art. 3, commi 1 e 2, del DL 31 gennaio 2005, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2005, n. 43 ha disposto: a) per il finanziamento della Società per l'anno 2005 continuano ad applicarsi le norme dell'art. 3 del DL n. 72 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 128 del 2004, ciò consente l'immediata utilizzazione delle risorse rese disponibili dall'art. 60, comma 4, della legge n. 289 del 2002; b) l'assegnazione, per gli anni 2005 e 2006, di un'ulteriore quota pari al 2 per cento degli stanziamenti della legge n. 443 del 2001.

L'indice di incremento delle risorse sulle previsioni iniziali – 9,5 per cento – conferma la stretta finanziaria cui ha dovuto soggiacere il Ministero. Infatti, si tratta del valore più basso nei quattro anni considerati.

Gli impegni di competenza hanno raggiunto 2.609 milioni, rendendo evidente, rispetto alla relativa dotazione, eccedenze di spesa per circa 205 milioni, delle quali si dice più avanti. I pagamenti in conto competenza sono stati 1.514 milioni; 963 milioni e 126 milioni, rispettivamente, i residui propri e di stanziamento.

I residui provenienti dai precedenti esercizi si sono elevati sino a 2.652 milioni, segnando una crescita del 14 per cento sull'omologo dato del 2003 – 2.319 milioni; nel corso della gestione 2004 sono state disposte variazioni in diminuzione per 38 milioni, attestandosi su una dotazione definitiva di 2.614 milioni. I pagamenti in conto residui sono stati 847 milioni, mentre 1.428 milioni confermano il carattere di residui anche nella gestione 2004, di cui 10 milioni costituiti da residui di stanziamento. Le economie RS sono state pari a 338 milioni, delle quali il 98 per cento – 331 milioni – corrisponde a somme perentorie: se ne deduce che le effettive economie nel conto dei residui hanno di poco superato 7 milioni. Sul conto dei residui le eccedenze di spesa sono state contenute entro 75 mila euro circa.

La massa spendibile ha superato 5.019 milioni, per i quali stata concessa un'erogazione di cassa del 72,6 per cento, indice più elevato nei quattro anni e che segna un incremento di oltre 14 punti sul 2003, che resta comunque ben al di sotto del valore medio autorizzato per l'insieme delle amministrazioni statali, pari all'88,4 per cento. Evidentemente, mediante la manovra di cassa si è cercato di attenuare gli effetti del taglio degli stanziamenti di competenza. Ma l'opportunità ha trovato l'Amministrazione impreparata, perché essa ha utilizzato la disponibilità di cassa solo per il 64,8 per cento, che rappresenta il peggior risultato degli anni 2001-2004: infatti, i pagamenti totali – 2362 milioni – sono cresciuti nel limite del 3,4 per cento – in valori assoluti, di 77 milioni, rispetto ad un incremento di oltre il 15 per cento, che aveva caratterizzato il 2003.

I residui totali finali sono ammontati a 2.523 milioni, con una diminuzione del 5 per cento rispetto all'anno precedente: ciò ha comportato che circa la metà della massa spendibile non è stata erogata. Il complesso dei residui è pertinente per il 43 per cento alla competenza ed il 57 per cento al conto dei residui.

## *2.2 Struttura dello stato di previsione e del rendiconto.*

Lo stato di previsione del Ministero per il 2004, di cui alla legge n. 351 del 2003, è stato articolato secondo la struttura organizzativa definita, nelle formulazioni vigenti al 31 dicembre 2003, dal d.lgs. n. 368 del 1998, dal d.lgs. n. 300 del 1999 e dal DPR n. 441 del 2000. Successivamente, l'assetto dell'Amministrazione è stato modificato dal d.lgs. n. 3 del 2004 e dai conseguenti atti organizzativi, dei quali si dice più avanti. Ciò ha comportato che l'articolazione dello stato di previsione nell'anno 2004 è risultata non coerente con le soluzioni organizzative sopravvenute, in via di progressiva messa a regime durante l'anno, e che la gestione è stata condotta da centri di responsabilità diversi da quelli previsti dal nuovo assetto. Il rendiconto segue la configurazione dello stato di previsione e, quindi, l'esposizione dei dati finanziari e contabili viene riferita a centri di responsabilità non più esistenti. D'altronde la struttura dello stato di previsione non riflette correttamente e significativamente nelle classificazioni, nell'individuazione delle unità previsionali di base<sup>5</sup>, nell'articolazione in capitoli e nelle loro denominazioni, le aree funzionali assegnate al Ministero dall'art. 53 del d.lgs. n. 300 del 1999. Il che rende molto difficile mettere in relazione i dati finanziari con le missioni istituzionali per poterne ricavare i costi richiesti dal loro esercizio ed, in definitiva, di disporre di adeguati strumenti conoscitivi per la guida dell'amministrazione ed il governo della spesa.

<sup>5</sup> L'individuazione delle UPB dovrebbe corrispondere agli obiettivi posti all'azione amministrativa, correlando ad essi le risorse (art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 279 del 1997).

### 2.3 Il riparto delle risorse tra le funzioni obiettivo.

La classificazione per *funzioni-obiettivo* dovrebbe individuare le politiche pubbliche di settore: la distribuzione delle spese da essa espressa è finalizzata a rendere possibile la misurazione delle attività amministrative, anche in termini di servizi finali resi alla collettività. Gli attuali quattro livelli di classificazione (il quarto indicativo degli obiettivi perseguiti da ciascuna amministrazione – missioni istituzionali) si rivelano di assai problematica significatività. L'unica informazione di interesse che, infatti, si ottiene al quarto livello è che allo spettacolo è destinato il 26 per cento degli stanziamenti di competenza, informazione che resta non confrontabile con analoghi dati relativi agli altri settori, che risultano invece dispersi tra voci spesso neutre o di ridotto significato.

Di questi aspetti si è ampiamente discusso nelle precedenti relazioni, ma il tema continua a non essere coltivato dal Ministero e dalla Ragioneria generale dello Stato. Cosicché ci si deve limitare ad osservare come nel rendiconto MBAC siano presenti quattro funzioni obiettivo, tra le quali quella denominata attività ricreative, culturali e di culto include l'assoluta prevalenza (94,9 per cento) dei mezzi finanziari, seguita con il 5 per cento dalla protezione dell'ambiente e dai servizi generali delle pubbliche amministrazioni con lo 0,1 per cento; la protezione sociale reca solo 152 mila euro di previsioni definitive. La situazione non è sostanzialmente difforme da quella constatata negli anni passati; solo la protezione dell'ambiente guadagna circa un punto percentuale. Ciò si ricava dalla seguente tabella 2.

Tabella 2

#### 2004 - MBAC - Funzioni obiettivo - distribuzione

(migliaia di euro)

	Stanziamenti definitivi di competenza (a)	% su tot.	Impegni di competenza (b)	% b/a	Massa spendibile (c)	Autorizzazioni di cassa (d)	% d/c	Pagamenti totali (e)	% e/d	Residui totali finali (f)	% f/c
1.6.1 Servizi pubblici generali non altrimenti classificabili	2.741	0,11	2.741	100,0	2.934	2.934	100,0	2.853	97,2	58	2,0
5.4.1 + 5.5.1	119.957	4,99	117.633	98,1	276.146	272.897	98,8	36.978	13,6	154.125	55,8
8.1.1 + 8.2.1 + 8.3.1 + 8.5.1 + 8.6.1 Attività culturali *	2.282.356	94,89	2.362.099	103,5	4.739.815	3.368.569	71,1	2.321.608	68,9	2.368.866	50,0
10.7.1 Esclusione sociale non altrimenti classificabile	152	0,01	111	73,0	210	210	100,0	118	56,2	53	25,2
<b>Totale amministrazione</b>	<b>2.405.206</b>	<b>100,00</b>	<b>2.482.584</b>	<b>103,2</b>	<b>5.019.105</b>	<b>3.644.610</b>	<b>72,6</b>	<b>2.361.557</b>	<b>64,8</b>	<b>2.523.104</b>	<b>50,3</b>

5.4.1 Protezione delle biodiversità e dei beni paesaggistici, 5.5.1 Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente.

8.1.1 Attività ricreative, 8.2.1 Attività culturali, 8.3.1 Servizi radiotelevisivi e di editoria, 8.5.1 Ricerca e sviluppo per attività ricreative, culturali e di culto.

8.6.1 Attività ricreative, culturali e di culto non altrimenti classificabili.

### 2.4 Auditing finanziario-contabile.

#### 2.4.1 Eccedenze di spesa.

Un'attenzione particolare va dedicata alle eccedenze di spesa che continuano a verificarsi e che erano state oggetto di discussione anche per l'esercizio 2003. Le risultanze finali del conto della competenza denunciano maggiori spese (impegni) per circa 200 milioni: esse sono espresse dal saldo algebrico tra circa 5 milioni di effettive economie e 205 milioni di eccedenze<sup>6</sup>. Una prima notazione riguarda la loro crescita negli anni 2001 – 2004: si passa infatti da 814 mila nel 2001 a 189 milioni nel 2002; 197 milioni è stato il dato del 2003, quindi

<sup>6</sup> L'importo è calcolato in relazione alle UPB; in relazione ai capitoli ammonta a 206 milioni.

l'ulteriore incremento verificatosi nel 2004 è stato del 4 per cento. L'evoluzione prodottasi nel quadriennio dimostra come il fenomeno sia sfuggito al controllo dei centri di responsabilità dell'amministrazione e delle direzioni provinciali dei servizi vari del tesoro. L'analisi del rendiconto rivela che i capitoli caratterizzati da maggiori pagamenti rispetto alle dotazioni sono quelli delle retribuzioni al personale (151 milioni), degli oneri sociali (43 milioni), dell'IRAP (12 milioni), cui si aggiungono 153 mila euro per fitto di locali. Tali evenienze ripetono quanto accaduto nella gestione 2003 e descritto nella relazione della Corte, nella quale venivano anche riferiti gli elementi ottenuti dall'Ufficio centrale del bilancio. La genesi del fenomeno è dunque la stessa e la mancanza di interventi fa peggiorare la situazione. Le eccedenze si producono sui capitoli gestiti, in periferia, dalle suddette direzioni provinciali del tesoro mediante ruoli di spesa fissa, mentre gli esiti delle relative contabilità sono segnalati all'UCB solo ad esercizio finanziario concluso. Ciò impedisce di adeguare in corso di esercizio gli stanziamenti dei capitoli. Come si può osservare i chiarimenti dell'UCB sono solo descrittivi; se ne ricava quindi che non sussistono giustificazioni di quanto di anno in anno continua a verificarsi. Le cause, come conferma la ripetitività del fenomeno, vanno rinvenute nella combinazione di alcuni fattori: a) sottostima di previsioni di spesa di natura obbligatoria; b) disfunzioni organizzative soprattutto degli uffici periferici che si riverberano nei procedimenti di spesa; c) inefficienza dei servizi informatici che veicolano i flussi di spesa.

#### 2.4.2 Classificazione per categorie economiche.

La classificazione per categorie economiche consente di conoscere la distribuzione della spesa tra le diverse destinazioni; la graduazione delle più consistenti — misurata in ordine agli impegni di competenza — è aperta dai redditi da lavoro dipendente 40,4 per cento; seguono i trasferimenti correnti alle amministrazioni pubbliche 13 per cento; gli investimenti fissi lordi 10,2 per cento; i contributi agli investimenti 9,3 per cento; i contributi agli investimenti alle imprese 6,3 per cento. L'andamento della spesa per consumi intermedi, che considera le spese di funzionamento dell'amministrazione (utenze, manutenzione, pulizia, rappresentanza, relazioni pubbliche, studi e consulenze), appare attestato intorno al 45 per cento.

Il DL n. 168, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 191 del 2004, ha disposto misure di blocco della spesa, che per il MBAC hanno comportato, sotto il profilo contabile, la decurtazione di fondi per 136,08 milioni, ripartiti tra riduzioni alle autorizzazioni di spesa per 112,58 milioni, alla cat. 2 — consumi intermedi — 23 milioni ed alla cat. 21 — investimenti fissi lordi — 0,5 milioni. Dall'esame del rendiconto condotto per categorie economiche si ricava, in sintesi, quanto segue.

Come già detto, la dotazione complessiva del Ministero si è incrementata del 9,5 per cento sulle previsioni iniziali; gli interventi di maggiore interesse hanno riguardato le categorie: redditi da lavoro dipendente +1 per cento; consumi intermedi +1,6 per cento; IRAP +9,4 per cento; trasferimenti correnti alle imprese — 3,7 per cento; investimenti fissi lordi — 22,4 per cento; contributi agli investimenti +43,5 per cento; contributi agli investimenti alle imprese +68,6 per cento.

La realtà delle risultanze contabili rivela quindi che ai tagli del luglio 2004 ha corrisposto un complessivo incremento di spesa. In effetti, le indicazioni legislative sono state travolte nella applicazione amministrativa: la riduzione è stata operata a carico esclusivamente dei trasferimenti correnti alle imprese e degli investimenti. I primi non erano considerati nel decreto convertito in legge; i secondi sono stati ridotti in misura decisamente superiore al previsto (77 milioni a fronte di 0,5 milioni). I consumi intermedi in luogo della diminuzione disposta dalla legge — 23 milioni — hanno ottenuto una maggiore disponibilità di circa 1,5 milioni.

Conclusivamente, in luogo del contenimento della spesa disposto dal decreto convertito nella legge n. 191 del 2004 nella misura di 136,58 milioni, il MBAC, per effetto della legge di

assestamento (8 milioni), ma soprattutto di variazioni amministrative di bilancio (200 milioni), ha potuto contare su più congrue disponibilità.

#### Le modalità di integrazione delle dotazioni finanziarie iniziali nel 2004

(in migliaia di euro)

Categorie economiche di spesa	2004					var. % def./iniz. 2004	2005 Stanziamen- ti iniziali di competenza
	Stanziamen- ti iniziali di competenza	Variazioni con DMT (a)	Variazioni in assestamento	Variazioni con DMC (b)	Stanziamen- ti definitivi di competenza		
1 - REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	851.573	1.049	7.356		859.978	0,99	862.409
2 - CONSUMI INTERMEDI	117.336	1.484	380	64	119.264	1,64	107.370
3 - IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	49.471	4.640	0		54.111	9,38	47.371
4 - TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	339.557	-734	507	0	339.330	-0,07	392.646
5 - TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	83.742	2.263	0	-64	85.941	2,63	80.343
6 - TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	104.338	-3.842	0	0	100.496	-3,68	16.320
7 - TRASFERIMENTI CORRENTI ALL'ESTERO		597			597		597
9 - INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	11.210	52	0	0	11.263	0,47	10.419
10 - POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	2				2	0,00	2
12 - ALTRE USCITE CORRENTI	237	4.328	0		4.565	1.827,77	237
21 - INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	345.357	-77.261	0	0	268.096	-22,37	350.585
22 - CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	169.603	73.740	0	0	243.342	43,48	199.358
23 - CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE	97.386	66.832	0	0	164.217	68,63	98.376
24 - CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	11.263	72.744			84.007		18.317
25 - CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI ALL'ESTERO	150				150	0,00	
26 - ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	516	2.716	0		3.233	525,91	516
31 - ACQUISIZIONI DI ATTIVITA' FINANZIARIE	50	51.646			51.696	103.291,38	50
61 - RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE	14.919				14.919		15.711
<b>TOTALE</b>	<b>2.196.711</b>	<b>200.253</b>	<b>8.243</b>	<b>0</b>	<b>2.405.207</b>	<b>9,49</b>	<b>2.200.626</b>

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

(b) Decreti di variazione del Ministro competente.

### 2.4.3 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. Previa comunicazione all'Amministrazione ed all'Ufficio Centrale del Bilancio, si è proceduto nei seguenti termini.

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. Tra di essi sono stati compresi quelli riguardanti due categorie di spese presenti nelle aree gestionali di tutti i centri di responsabilità, stabilendo di considerarle entrambe, mediante un capitolo ciascuna, entro i complessivi cinque capitoli da individuare. Le due categorie di spese sono:

a) realizzazione di progetti socialmente utili mediante l'utilizzazione di cassaintegrati, nonché di lavoratori beneficiari del trattamento speciale di disoccupazione o del sussidio sostitutivo dell'indennità di mobilità di disoccupazione speciale e del trattamento di integrazione salariale (spese correnti);

b1) gestione e manutenzione del sistema informativo automatizzato del Ministero nonché tutte le altre spese necessarie per il funzionamento di detto sistema (spese correnti);

b2) costituzione e sviluppo del sistema informativo automatizzato nonché spese per gli studi di fattibilità e per i lavori di ricerca (spese in conto capitale).

Gli altri tre capitoli dovevano essere scelti, secondo le indicazioni delle SS. RR., tra quelli direttamente riferentisi ai compiti istituzionali del MBAC.

La combinazione dei suddetti criteri ha condotto all'individuazione dei capitoli: 2459, 7000, 7681, 8311, 8641. Di ciò si è data comunicazione al Ministero ed all'UCB. Per ciascuno dei capitoli sono stati rilevati, mediante accesso al sistema informativo, i titoli di spesa emessi; la rilevazione è stata confrontata con l'UCB e, con l'intervento di rappresentanti dell'Amministrazione, è stato individuato un ordinativo di pagamento per capitolo.

Dalle verifiche, effettuate presso l'UCB, con l'assistenza dei rappresentanti del MBAC, sulla documentazione amministrativa prodotta si è constatato quanto segue.

Il cap. 2459 finanzia le spese (correnti) per la realizzazione di progetti socialmente utili. L'ordinativo n. 21, per l'importo di 1.888 euro, emesso, in conto residui 2003, in data 9 giugno 2004 dal Segretariato Generale, quale unitario gestore delle spese strumentali (DM 8 gennaio 2004), provvede al pagamento di retribuzioni relative al mese di maggio 2004.

Dall'elenco allegato all'ordinativo si ricava che, pur essendo menzionati sei nominativi, per due di essi, tra i quali il primo intestatario del titolo, non è prevista alcuna spesa.

La documentazione esibita consta dell'autorizzazione di pagamento in data 3 giugno 2004 e del titolo di spesa in data 9 giugno 2004. La spesa è disposta in attuazione dell'art. 3 del DL 4 settembre 1987, n. 366, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 novembre 1987, n. 452.

L'Amministrazione, invitata a produrre l'atto costitutivo dell'obbligazione, il decreto di impegno dei fondi 2003 e a fornire chiarimenti in ordine al pagamento di retribuzioni 2004 mediante l'utilizzazione di risorse 2003, ha presentato:

- a) copia della convenzione, stipulata il 6 agosto 1991, tra il Ministero e la GEPI per il reimpiego di un contingente di 3.500 lavoratori cassaintegrati;
- b) copia della nota n. 3243 del 6 dicembre 1995, con la quale la GEPI mette a disposizione del Ministero – Archivio Centrale dello Stato – a decorrere dal 18 dicembre 1995, per un periodo di dieci mesi, 22 lavoratori, tra i quali sono presenti i nominativi dei sei lavoratori menzionati nell'elenco allegato all'ordinativo n. 21;
- c) copia della nota n. 6994 del 20 dicembre 1995 con la quale l'Archivio Centrale dello Stato dà comunicazione alla D.G. del Personale del Ministero della avvenuta presentazione in servizio dei 22 lavoratori;

- d) copia della nota n. 3215 del 1° giugno 2004 con la quale l'Archivio Centrale dello Stato trasmette al Segretariato Generale – Servizio IV l'elenco del personale impegnato in lavori socialmente utili con l'indicazione delle effettive presenze del mese di maggio 2004. Dal documento si desume che due dei sei lavoratori, i cui nominativi compaiono nell'elenco allegato all'ordinativo n. 21 non hanno prestato servizio, tra i quali il primo intestatario del titolo.

L'integrazione della documentazione non ha chiarito i seguenti aspetti:

1. la durata della convenzione del 1991 tra il Ministero e la GEPI;
2. la connessione tra la convenzione del 1991 e la messa a disposizione dei lavoratori nel 1995;
3. le ragioni della permanenza in attività presso il Ministero dei lavoratori nel maggio 2004, considerato che la nota della GEPI del 1995 parla di un periodo di 10 mesi.

Inoltre, non è stato esibito il decreto di impegno dei fondi 2003 e chiarito perché vengano pagate retribuzioni 2004 mediante risorse 2003.

Il cap. 7000 finanzia la costituzione e lo sviluppo del sistema informativo (spese in conto capitale). L'ordinativo n. 3, per l'importo di 13.608 euro, emesso in conto residui 2000 in data 25 febbraio 2004 dal Segretariato Generale nella stessa qualità di cui al precedente titolo, è relativo alla partecipazione del Ministero a "Museum lo stato dell'arte" - I conferenza nazionale e mostra per la valorizzazione, promozione e conservazione dei beni culturali. Firenze, Fortezza da Basso 8-10 ottobre 2002.

L'impegno dei fondi 2000, avvenuto in data 23 marzo 2000 – part. 265/004, riguarda la somma di 515.200.000 lire (euro 266.078,59) per il piano interventi anno 2000.

L'ordine di fornitura è adottato, con riferimento ad un preventivo di spesa in data 30 settembre 2002, non rinvenuto nella documentazione, con nota n. 64742 del 3 ottobre 2002 dal Segretariato Generale – Servizio VI, secondo la disciplina delle spese in economia di cui al regolamento emanato dal DPR. n. 509 del 1978.

Dalla copia della fattura n. 469/02 del 31 dicembre 2002 si ricava l'oggetto della fornitura: assistenza tecnica per il periodo della Mostra; trasporto ed installazione presso lo stand di apparecchiature informatiche appartenenti all'Amministrazione e riconsegna al termine della manifestazione; cavi e collegamenti; noleggio di apparecchiature; spese di trasferta.

L'autorizzazione al pagamento è stata adottata in data 13 febbraio 2004.

Restano non precisate le ragioni per le quali una prestazione effettuata nel 2002 è stata pagata nel 2004, quando la fattura relativa alla prestazione effettuata è stata emessa il 31 dicembre 2002 e l'impegno, parzialmente utilizzato per il pagamento, era stato assunto nel 2000.

L'imputazione della spesa, considerati il suo oggetto (fornitura di servizi non attinenti alla costituzione ed allo sviluppo di sistemi informatici, né a studi di fattibilità o a lavori di ricerca) e le destinazioni di spesa indicate dalla denominazione del cap. 7000, determina perplessità.

Il cap. 7681 finanzia l'acquisto di attrezzature e apparecchiature non informatiche, di mobilio e di dotazioni librerie (spese in conto capitale). L'ordinativo n. 15, per l'importo di 1.500 euro, emesso in conto competenza, in data 30 settembre 2004, dalla Direzione Generale per i beni librari e gli istituti culturali, è relativo alla fornitura e posa in opera di un climatizzatore (non disponibile nei cataloghi della convenzione CONSIP).

La documentazione non ha dato luogo ad osservazioni.

Il cap. 8311 finanzia la concessione di contributi per il restauro e la valorizzazione di monumenti, aventi valore culturale, di proprietà non statale (spese in conto capitale). L'ordinativo n. 82, per l'importo di 182.038,20 euro, emesso in conto residui 2003 in data 13

aprile 2004 dalla Direzione Generale per i beni architettonici ed il paesaggio è relativo all'erogazione del contributo per il IV lotto dei lavori di restauro eseguiti su un edificio monumentale.

L'ordinativo n. 82 risulta emesso a carico di un complessivo impegno di 26.200.000 euro, assunto, in data 12 settembre 2003 (prot. n. 30386 del 15 settembre 2003), dal Direttore Generale competente con imputazione al cap. 8311 per l'anno 2003:

- attesa l'esigenza di procedere alla concessione di contributi statali per lavori eseguiti, collaudati dalle competenti Soprintendenze, e rispondenti alle necessità di tutela del patrimonio artistico e storico nazionale;

- considerata l'opportunità di impegnare i fondi stanziati sul capitolo 8311 per l'anno finanziario 2003 in relazione ai lavori in corso di esecuzione, per i quali l'Amministrazione si è pronunciata, a richiesta dell'interessato, sull'ammissibilità dell'intervento ai contributi statali ai sensi del comma 2 dell'art. 35 del d.lgs. n. 490 del 1999.

L'impegno è stato registrato dall'UCB in data 29 settembre 2003 al n. 9285/001.

Sulla base della ricostruzione della disciplina legislativa ed amministrativa posta a base della concessione del contributo (artt. 35 e seguenti del d.lgs. n. 490 del 1999 – circolari ministeriali), dell'individuazione dell'atto introduttivo del procedimento e dell'atto concessorio è emerso quanto segue.

Secondo l'Amministrazione il capitolo 8311, pur essendo un capitolo di investimento, è di fatto non programmabile per l'impossibilità di prevedere la consistenza, controllare e definire i tempi di attuazione dei vari interventi.

La dichiarazione di ammissibilità a contributo emessa dal Soprintendente assume pertanto valore di impegno e la sua copertura finanziaria è assicurata dall'assegnazione alla Direzione Generale di un finanziamento la cui quantificazione deriva da una generica previsione di spesa formulata dall'Amministrazione.

L'atto introduttivo del procedimento è costituito dalla presentazione della domanda della parte interessata.

Il Soprintendente ha successivamente dichiarato l'ammissibilità del contributo richiesto.

Come innanzi detto, l'impegno complessivo è stato assunto in data 12 – 29 settembre 2003.

Ciò evidenzia come l'assunzione dell'impegno costituisca, nella realtà, un adempimento di valenza esclusivamente contabile, che concreta una mera prenotazione di risorse al fine di scongiurare la perdita dei fondi. Esso, infatti, resta privo di ogni nesso con la dichiarazione di ammissibilità del Soprintendente, che secondo l'Amministrazione, configura il vero atto costitutivo dell'obbligazione pubblica di pagare il contributo. La circolare 10 gennaio 2002 stabilisce infatti che la pronuncia del Soprintendente debba essere comunicata all'interessato ed alla Direzione Generale con l'indicazione dell'importo del preventivo di spesa approvato e con la proposta motivata della percentuale di contributo da applicare.

Questa prassi si discosta dalle norme della contabilità di Stato che consentono l'assunzione degli impegni in relazione ad obbligazioni giuridicamente perfezionate. Il che, a sua volta, all'interno del procedimento di liquidazione della spesa, rende necessario, al momento del pagamento, individuare un collegamento con uno dei generici impegni assunti.

L'esame di questo concreto caso amministrativo ed i suoi esiti risultano del tutto in linea con le conclusioni dell'indagine condotta dalla Corte – Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato – II Collegio – 26 gennaio – 23 febbraio 2005 – deliberazione n. 6.

Il cap. 8641 finanzia la produzione cinematografica (quota del FUS – spese in conto capitale). L'ordinativo n. 227, per l'importo di 123.646 euro, emesso in conto competenza, in



data 10 dicembre 2004, dalla Direzione Generale per il cinema è relativo al finanziamento di attività di produzione cinematografica.

Alla richiesta di conoscere l'atto individuativo del beneficiario, l'UCB ha esibito fotocopia di un fax proveniente dalla D.G. CINEMA – servizio II, che riproduce la nota n. 7. 00.00 11034, in data 30 settembre 2004, dallo stesso ufficio indirizzata alla Guardia di Finanza. Dalla nota riprodotta si ricava che, in relazione ad un'indagine promossa dalla Procura della Corte, la documentazione riguardante il suddetto finanziamento, insieme ad altri, è stata acquisita dalla Guardia di Finanza.

### *2.5 Le contabilità speciali.*

Per questo ramo di amministrazione l'esposizione delle risultanze del rendiconto deve essere integrata da quelle derivanti dalla gestione delle contabilità speciali, delle quali si avvalgono tutti i settori ad eccezione dello spettacolo. Infatti, un esame limitato ai dati del rendiconto darebbe un'informazione parziale rispetto ai termini reali che hanno caratterizzato l'effettivo andamento della gestione della spesa. Per ottenere ciò è necessario porre a raffronto, per i settori che utilizzano le contabilità speciali (75 per cento circa degli stanziamenti di competenza), la gestione del bilancio ministeriale con quella delle contabilità speciali. Ciò è stato fatto già per gli anni precedenti, richiamando l'attenzione sulle caratteristiche, sulla disciplina e sui problemi che presenta questo modulo gestionale; è così possibile seguirne gli andamenti, che riguardano essenzialmente la capacità di erogazione della spesa, essendo, ovviamente, legata la provvista finanziaria all'entità della dotazione ogni anno assicurata al Ministero. Su questo aspetto il Ministero esercita un attento monitoraggio, oggetto anche di un dialettico confronto interno. Tenuto conto che le contabilità non sono utilizzate per la spesa del personale, i tempi di erogazione dei mezzi finanziari restano comunque condizionati dai tempi impegnati nella realizzazione di quella particolare categoria di lavori pubblici, costituiti dagli interventi di manutenzione e restauro di beni culturali. Essi richiedono specifiche tecniche di progettazione ed esecuzione che conducono a dilatare i tempi. A ciò si aggiunge l'effetto negativo dovuto all'incertezza circa la quantità di risorse disponibili, nella quale operano costantemente le stazioni appaltanti, circostanza che le induce a non predisporre in anticipo i progetti delle opere da realizzare progressivamente. In proposito la Corte si è più volte soffermata, segnalando che, al di là delle ristrettezze finanziarie che pure esistono, la vera difficoltà che frena l'operare del MBAC è l'assenza di un piano finanziario pluriennale che lo sottragga alla necessità di dover rincorrere ogni anno, con notevole dispendio di energie amministrative, molteplici rivoli di scarsa ed ondivaga consistenza.

In questo contesto si passa ad esporre i dati aggiornati relativi al biennio 2003 e 2004 in un quadro che rielabora e sintetizza le informazioni fornite dall'Amministrazione. Esso consta delle due seguenti tabelle, la prima delle quali presenta le gestioni delle contabilità speciali e la seconda il confronto delle gestioni di competenza e di cassa del Ministero con quelle delle contabilità speciali. Se ne indicano alcuni aspetti di maggior rilievo.

Tabella 3

## Contabilità speciali gestioni 2003/2004

	Centri di responsabilità														TOTALI				
Dati finanziari e contabili	beni aaas					biblioteche					archivi								
	2003	% su disp. 2004 tot.	% su disp. 2004 tot.	% scostamento 2004 2003	2003	% su disp. 2004 tot.	% su disp. 2004 tot.	% scostamento 2004 2003	% su disp. 2004 tot.	% su disp. 2004 tot.	% scostamento 2004 2003	2003 totale riga	% su disp. 2004 totale riga	% su disp. 2004 totale riga					% scostamento 2004 2003
Debito trasportato al 1° gennaio *	662	58	625	56	-5,6	70	56	62	54	-11,4	59	50	67	48	791	57	754	55	-4,7
Assegnazioni	481	42	499	44	3,7	55	44	53	46	-3,6	60	50	72	52	596	43	624	45	4,7
Disponibilità totali	1.143		1.125		-1,6	125	115			-8,0	119		139		1.387		1.379		-0,6
Uscite *	518	45	475	42	-8,3	62	50	64	56	3,2	52	44	52	37	632	46	591	43	-6,5
Resto disponibile al 31 dicembre *	612	54	615	55	0,5	62	50	51	44	-17,7	67	56	87	63	741	53	753	55	1,6
Stanziamenti definitivi comp. Cdr	1.146		935		-18,4	277	241			-13,0	220		189		1.643		1.365		-16,9
% Assegnazioni/Stanziamenti	42		53		27,2	20	22			10,8	27		38		36		46		26,0
Stanziamenti totali Ministero															2.584		2.405		-6,9
% Stanziamenti/ Stanz. Tot. Min.	44,3		38,9		-12,3	10,7	10,0			-6,5	8,5		7,9		64		57		-10,7
% Assegnazioni / Stanz. Tot. Min.	18,6		20,7		11,5	2,1	2,2			3,5	2,3		3,0		23		26		12,5

\* al netto dei titoli inestinti

Fonte: elaborazione Cdc su dati dell'Amministrazione

Tabella 4

**Le gestioni di competenza e di cassa del Ministero a raffronto con quelle delle CS  
negli anni 2003 - 2004**

(milioni di euro)

Dati finanziari e contabili *	Ministero				contabilità speciali	
	competenza		cassa			
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Dotazioni	1.643	1.365	1.890	2464	1.387	1.379
Pagamenti	933	928	1.508	1478	632	591
% su dotazioni	56,8	68,0	79,8	60,0	45,6	42,9
Residui	828	642	-	-	741	753
% su dotazioni	50	47	-	-	53,4	54,6

Fonte: elaborazione Cdc su dati dell'Amministrazione

\* I dati sono riferiti alle dotazioni dei CdR interessati alle contabilità speciali

Dal confronto 2004-2003 si nota un contenimento del 4,7 per cento del debito trasportato dal precedente esercizio; le assegnazioni crescono del 4,5 per cento; le uscite subiscono un decremento del 6,5 per cento, risultando ridotta di 3 punti percentuali l'incidenza sulle disponibilità totali; il resto disponibile al 31 dicembre 2004 cresce dell'1,6 per cento, segnando, ovviamente, una maggiore incidenza di 2 punti sul totale delle disponibilità.

Dato significativo è quello espresso dalla incidenza delle assegnazioni disposte nel corso dell'esercizio 2004 in rapporto agli stanziamenti definitivi dei centri di responsabilità interessati alle contabilità speciali: nel 2004 l'incidenza ha raggiunto il 46 per cento, superiore di ben 10 punti rispetto a quella del 2003. L'evenienza deve essere riferita alla più ampia autorizzazione di cassa sulla quale ha potuto contare il Ministero nel 2004: 72,6 per cento a fronte del 58,4 per cento del 2003 (tabella 1).

Il confronto tra le gestioni di competenza e di cassa dei centri di responsabilità ministeriali e la gestione delle contabilità speciali (tabella 4) è stato effettuato, per una migliore aderenza alle effettive realtà amministrative, con riferimento ai dati finanziari e contabili dei soli centri di responsabilità interessati alle contabilità speciali e non dell'amministrazione nella sua globalità.

In questo contesto, il confronto rivela per il 2004 un differenziale di 25 punti percentuali rispetto alla gestione ministeriale di competenza e di 17 punti per quella di cassa. Nel 2003 i dati omologhi erano stati 10,8 punti e 33,8 punti.

Le disponibilità nel 2004 sono rimaste non erogate (resti) per il 47 per cento nella gestione ministeriale di competenza e per il 55 per cento in quella delle contabilità speciali; nel 2003 lo scarto era risultato minore – 50,4 per cento a fronte del 53 per cento. Il che evidenzia come, nell'insieme, l'andamento della gestione delle contabilità presenti un più elevato ristagno delle giacenze, denunciando un rallentamento nella capacità di erogazione.

## 2.6 Le entrate.

Tabella 5

## Versamenti totali

(migliaia di euro)

Capitolo	Denominazione	2002	% sul tot.	2003	% sul tot.	% 2003 2002	2004	% sul tot.	% 2003 2002
<b>2584</b>	<b>Somme da introitare ai fini della riassegnazione al ministero BAC</b>	<b>83.891</b>	<b>95,74</b>	<b>76.609</b>	<b>94,81</b>	<b>-8,68</b>	<b>56.184</b>	<b>49,95</b>	<b>-26,66</b>
art.1	Introiti derivanti dalla vendita dei biglietti d'ingresso per accesso ai monumenti, musei, gallerie e scavi archeologici dello Stato	58.387	66,64	58.286	72,13	-0,17	29.490	26,22	-49,40
art.2	Quota del 2 per cento - maggiorata del 5 per cento - dovuta da amministrazioni dello Stato, anche con ordinamento autonomo, nonché da regioni, province e comuni e da tutti gli altri enti pubblici che non hanno provveduto a destinare all'abbellimento artistico nelle costruzioni e ricostruzioni di edifici pubblici la stessa quota del 2 per cento della spesa totale prevista nel progetto	0	0,00	0	0,00	-100,00	0	0,00	0,00
art.3	Canoni di concessione ed altre somme derivanti dai servizi aggiuntivi offerti al pubblico a pagamento istituiti presso musei, biblioteche e archivi di Stato	11.653	13,30	9.990	12,36	-14,27	8.236	7,32	-17,56
art.4	Somme versate da enti e privati per scopo determinato rientrante nei fini istituzionali dell'amministrazione statale delle antichità e belle arti	13.388	15,28	8.202	10,15	-38,73	18.376	16,34	124,03
art.5	Somme anticipate per le spese da sostenere per il funzionamento delle commissioni previste dalla legge 1.6.1939, n. 1089 e dall'art. 15 della legge 29.6.1939, n. 1497	2	0,00	0	0,00	-100,00	2	0,00	0,00
art.6	Somme relative a erogazioni liberali versate da soggetti privati, italiani e stranieri, comprese le associazioni ed i comitati, per la partecipazione alla realizzazione delle attività culturali dello Stato o di quelle di cui lo Stato concorre finanziariamente, da destinare a favore del fondo per le iniziative e le attività culturali di cui al comma 5, art. 2, della legge 8.10.1997, n. 352	27	0,03	5	0,01	-81,15	60	0,05	1102,21
art.7	Somme versate da enti e privati, a titolo di contributo, da destinare al restauro dei beni culturali nei territori delle regioni marche e umbria interessate dalla crisi sismica iniziata il 26.9.1997	430	0,49	106	0,13	-75,40	0	0,00	-100,00
art.8	Erogazioni liberali a favore delle amministrazioni statali per lo svolgimento dei compiti istituzionali e per la realizzazione di programmi culturali nei settori dei beni culturali e dello spettacolo ai sensi dell'art.38 della legge 21.11.2000, n. 342	5	0,01	20	0,02	325,64	19	0,02	-5,03
<b>3680</b>	<b>Entrate eventuali e diverse concernenti il ministero BAC</b>	<b>3.546</b>	<b>4,05</b>	<b>4.113</b>	<b>5,09</b>	<b>15,98</b>	<b>56.210</b>	<b>49,97</b>	<b>1266,55</b>
altri capitoli *		183	0,21	81	0,10	-55,42	89	0,08	8,78
<b>Totale</b>		<b>87.621</b>	<b>100,00</b>	<b>80.804</b>	<b>100,00</b>	<b>-7,78</b>	<b>112.483</b>	<b>100,00</b>	<b>39,20</b>

\* Comprende i capitoli 2282, 2283, 2580, 2931, 3290, 3327, 3419, 3448, 3682, 3995.

Le entrate dello Stato per il settore delle attività e dei beni culturali sono costituite dagli introiti derivanti dai servizi resi dall'amministrazione e dagli atti di liberalità dei privati. Per esse il bilancio contiene dieci capitoli; la sintesi delle relative risultanze del rendiconto, per comodità di consultazione, è presentata nella tabella 5, che consente anche il confronto con i due anni precedenti.

Il volume dei versamenti acquisiti nel 2004 ha superato i 112 milioni, con un indice di crescita di oltre il 39 per cento sul 2003: il risultato è dato dalla combinazione di due fattori: il brusco ridimensionamento delle risorse assicurate dal capitolo 2584, che nel 2003 ne aveva reso disponibili circa il 95 per cento – 77 milioni, e la forte crescita di quelle del capitolo 3680, che nel 2003 ne aveva apportato solo il 5 per cento – 4 milioni. Dei due capitoli, il primo nel 2004 riduce il concorso all'insieme delle entrate di circa il 45 per cento, attestandosi al 50 per cento – 56 milioni; il secondo raggiunge il 50 per cento, avendo acquisito, in valori assoluti, 56 milioni.

L'Amministrazione, che non dedica la necessaria attenzione alla gestione delle entrate, non fornisce elementi che valgano ad interpretarne l'evoluzione che ha segnato l'esercizio 2004. Va comunque notato come questa circostanza, in termini assoluti, positiva, sembri penalizzare il MBAC, poiché solo per le entrate del capitolo 2584 è prevista la riassegnazione allo stesso Ministero. Con buona probabilità, il calo delle entrate registratosi in due degli articoli che costituiscono il capitolo 2584, 1) introiti derivanti dai biglietti di ingresso dei musei etc.; 3) canoni di concessione dei servizi aggiuntivi nei musei etc. offre la chiave per intendere ciò che è complessivamente accaduto. Il conferimento dell'autonomia amministrativa e contabile, prima, alla Soprintendenza archeologica di Pompei e, successivamente, l'istituzione dei poli museali, dotati della stessa configurazione giuridica, avvenuta tra gli anni 2001-2003, hanno consentito a questi organismi di acquisire direttamente alle entrate dei propri bilanci le due tipologie di introiti innanzi citate.

Nella precedente relazione si era richiamata l'attenzione sulla mancata disponibilità presso il Ministero di un quadro, che sulla base di attente rilevazioni, esponga gli aspetti finanziari della gestione dei servizi museali e dei siti archeologici. Solo sotto la sollecitazione delle indagini che conduce la Corte si riesce a rivisitare nel loro funzionamento singoli rami dei servizi<sup>7</sup>. Anche l'anno 2004 è trascorso senza che il richiamo sia stato raccolto, essendo stato impegnato il Ministero nella rinnovata fase di trapasso dal precedente al nuovo assetto organizzativo. Si auspica che, ove nei prossimi anni sia evitato un nuovo rivolgimento organizzativo, l'Amministrazione possa dimostrare di aver acquisito gli strumenti conoscitivi per la guida ed il governo di tali servizi.

Come contributo alla ricostruzione degli aspetti gestionali essenziali dei servizi offerti al pubblico, sulla base delle rilevazioni curate dal Servizio statistico del Ministero si presenta la seguente tabella che espone, nel raffronto 2004 – 2005, l'andamento dei visitatori e degli introiti delle aree archeologiche e dei musei statali.

---

<sup>7</sup> Sezione centrale del controllo di gestione II Collegio – deliberazione n. 22 del 25 ottobre 2004 concernente "Attività di restauro, recupero e conservazione delle Soprintendenze e degli altri centri di spesa del MBAC con estensione ai profili di qualificazione delle imprese affidatarie degli interventi"; deliberazione n. 23 del 10 novembre 2004 riguardante "Interventi per la salvaguardia e messa in sicurezza del patrimonio culturale".

Tabella 6  
(migliaia di euro)

	2003				2004 (Dati non definitivi)				Confronti % 2003/2002	
	Paganti	Non paganti	Totale Visitatori	Introiti Lordi	Paganti	Non paganti	Totale Visitatori	Introiti Lordi	Visitatori	Introiti
PIEMONTE	234.625	414.716	649.341	1.198	318.827	441.590	760.417	1.513	17,11 %	26,30 %
LOMBARDIA	723.931	478.159	1.202.090	3.745	739.569	474.723	1.214.292	3.911	1,02 %	4,43 %
TRENTINO-ALTO ADIGE	-	402	402	0	-	436	436	0	8,46 %	-
VENETO	1.364.321	283.342	1.647.663	2.626	1.394.288	290.373	1.684.661	2.573	2,25 %	-2,02 %
FRIULI-VENEZIA GIULIA	154.705	3.231.060	3.385.765	571	164.238	3.415.179	3.579.417	612	5,72 %	7,10 %
LIGURIA	30.688	47.635	78.323	94	46.387	94.671	141.058	156	80,10 %	66,53 %
EMILIA ROMAGNA	407.349	642.135	1.049.484	1.065	336.303	549.569	885.872	885	-15,59 %	-16,86 %
TOSCANA	3.730.081	1.552.661	5.282.742	20.437	3.845.004	1.556.700	5.401.704	20.941	2,25 %	2,47 %
UMBRIA	111.940	170.705	282.645	432	173.283	170.438	343.721	471	21,61 %	8,93 %
MARCHE	208.695	257.981	466.676	754	202.604	281.852	484.456	717	3,81 %	-4,93 %
LAZIO	4.625.554	4.720.320	9.345.874	30.059	4.920.827	5.453.347	10.374.174	32.620	11,00 %	8,52 %
ABRUZZO	57.580	143.844	201.424	172	55.261	123.140	178.401	169	-11,43 %	-1,63 %
MOLISE	7.473	43.951	51.424	14	9.741	32.944	42.685	18	-16,99 %	31,60 %
CAMPANIA	3.056.632	3.109.475	6.166.107	23.002	3.231.849	3.262.401	6.494.250	24.361	5,32 %	5,91 %
PUGLIA	187.236	257.580	444.816	450	177.375	253.975	431.350	441	-3,03 %	-2,13 %
BASILICATA	40.662	216.554	257.216	93	50.175	237.798	287.973	114	11,96 %	21,69 %
CALABRIA	114.914	255.175	370.089	368	99.224	265.460	364.684	318	-1,46 %	-13,73 %
SARDEGNA	92.803	185.172	277.975	213	80.066	170.654	250.720	191	-9,80 %	-10,50 %
<b>Totali</b>	<b>15.149.189</b>	<b>16.010.867</b>	<b>31.160.056</b>	<b>85.292</b>	<b>5.845.021</b>	<b>17.075.250</b>	<b>32.920.271</b>	<b>90.009</b>	<b>5,65 %</b>	<b>5,53 %</b>

I visitatori nel 2004 sono stati circa 33 milioni, avendo registrato un incremento superiore al 5 per cento sull'anno precedente; di essi circa 16 milioni hanno pagato un biglietto di ingresso: +4,6 per cento. I visitatori paganti hanno rappresentato il 48 per cento del totale. Anche gli introiti sono cresciuti di circa il 5 per cento, in cifra assoluta, 90 milioni. Gli istituti con ingresso a pagamento sono 225 (56 per cento) su 401.

Dalle serie storiche delle rilevazioni ministeriali si riesce a conoscere che nell'arco degli anni 1996-2004 i siti culturali statali aperti al pubblico dei visitatori sono passati da 333 a 401; quelli a pagamento da 189 a 225. I visitatori complessivi hanno segnato un aumento del 31,5 per cento, i paganti del 39 per cento. Gli introiti nello stesso periodo si sono elevati – a valori correnti – del 70 per cento.

Gli istituti delle province di Napoli e Firenze nel 2004 hanno contribuito, con il 39 per cento ed il 46 per cento, rispettivamente, al totale dei visitatori paganti e degli introiti.

### 2.7 Aspetti peculiari della provvista finanziaria.

Come già fatto negli anni passati e, quindi, in continuità, onde evitare ripetizioni, si fornisce una sintetica rassegna dei volumi finanziari assicurati alla complessiva provvista del Ministero da alcuni strumenti.

## 2.7.1 Otto per mille.

Dato per conosciuto questo strumento, le cui caratteristiche e disciplina sono state descritte nelle precedenti occasioni, l'aspetto sul quale la realtà costringe a focalizzare l'attenzione è il quantum dei mezzi apportati.

Tabella 7

8 per mille IRPEF - quota di competenza statale

Anni 2001 - 2002 - 2003 - 2004: evoluzione delle assegnazioni per la conservazione dei beni culturali

(in euro)

Anni	Dotazione globale (a)	Conservazione Beni Culturali (b)	(b)/(a)	MBAC (c)	(c)/(b)
2001	34.204.273	25.346.521	74,1	2.246.587	8,9
2002	99.229.249	69.728.015	70,3	10.897.848	15,6
scostamento su anno precedente	190,1	175,1		385,1	
2003	101.458.442	63.208.545	62,3	7.368.000	11,7
scostamento su anno precedente	2,2	-9,3		-32,4	
2004	20.517.592	13.884.989	67,7	840.000	6,0
scostamento su anno precedente	-79,8	-78,0		-88,6	

Fonte: elaborazione C.d.c. su dati dell'Amministrazione.

La lettura della tabella 7 consente di avere il quadro dell'evolversi della quantità di risorse. L'insieme delle quattro finalità – fame nel mondo – calamità naturali – rifugiati – beni culturali – rispetto al 2003 vede la dotazione ridotta di circa l'80 per cento; i beni culturali da soli ottengono il 22 per cento di quanto ottenuto nel 2003; il MBAC ha potuto contare su 840 mila euro, dovendo segnare una diminuzione di circa l'89 per cento. Le relazioni esistenti tra i valori assoluti che queste percentuali esprimono ed i rapporti con i volumi finanziari dell'arco 2001-2004 si possono cogliere direttamente dalla tabella.

Queste riduzioni sono prodotte dall'applicazione dell'art. 2, comma 69, della legge n. 350 del 2003 (Legge Finanziaria 2004), che a partire dal 2004 decurta di 80 milioni la disponibilità derivante dall'otto per mille del gettito IRPEF.

Tre notazioni. L'apporto al bilancio del Ministero di questa entità di fondi avviene a conclusione di un lungo e complesso procedimento, che impegna anche le Commissioni Parlamentari, con un notevole dispendio di energie amministrative e, quindi di spesa pubblica, tra Presidenza del Consiglio dei Ministri, MEF e MBAC. Una volta acquisite queste risorse, che, come si è visto, sono di entità estremamente variabile e non determinabile a priori, esse sono immesse nelle procedure di programmazione del Ministero, con la conseguenza di esporle alla necessità di defatiganti adattamenti. E' intuitivo che cosa provochi un tale stato di cose in termini di dilatazione dei tempi di esecuzione degli interventi di restauro.

La seconda osservazione trova supporto nel prospetto che segue, redatto dalla stessa Amministrazione, che, come si rilevava fin dallo scorso anno, dimostra l'inattualità della scelta operata di ampliare le destinazioni dei mezzi rinvenienti dall'otto per mille. L'assegnazione di risorse alle attività culturali, al cinema, allo spettacolo, alla ARCUS S.p.A. non è potuta avvenire.

**Riepilogo generale programma 8 per mille 2002 – 2003 – 2004**

E. F.	Patrimonio culturale	% su tot. anno	Attività culturali	% su tot. anno	Cinema	% su tot. anno	Spettacolo	% su tot. anno	ARCUS S.p.A.	% su tot. anno	Totale per anno
2002	10.513.325,0	96,5	0,0	0,0	336.458,0	3,1	48.065,0	0,4	0,0	0,0	10.897.848,0
2003	7.368.000,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7.368.000,0
2004	840.000,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	840.000,0
<b>Totale</b>	<b>18.721.325,0</b>		<b>0,0</b>		<b>336.458,0</b>		<b>48.065,0</b>		<b>0,0</b>		<b>19.105.848,0</b>

La terza osservazione trae spunto dalla relazione presentata al Parlamento dalla PCM sulla utilizzazione della quota dell'otto per mille assegnata alla gestione statale e sulla verifica circa la realizzazione degli interventi finanziati<sup>8</sup>. Lo scorso anno era stata segnalata la mancanza di notizie sul monitoraggio dei finanziamenti concessi, essendo tenute la PCM ed i Ministeri a riferirne. La relazione presentata consta unicamente di elenchi di interventi, solo per alcuni dei quali si rendono informazioni sull'avvio dei lavori. Occorre peraltro considerare che viene consentito l'inoltro della domanda di finanziamento accompagnata da una semplice relazione tecnica e non dal progetto esecutivo dei lavori. Per quanto riguarda i fondi messi a disposizione, negli anni passati, del MBAC, va notato che le informazioni sono fornite dai beneficiari delle risorse e non dal Ministero. Viene affermato, in particolare, che le somme relative agli interventi di competenza delle soprintendenze sono state impegnate: ciò, sotto il profilo tecnico-contabile, si traduce nel mero trasferimento delle risorse dal bilancio del Ministero alle contabilità speciali di cui le soprintendenze sono titolari, il che non equivale ad avvio dei lavori.

## 2.7.2 Lotto.

**Riepilogo generale programma Lotto 2001 - 2006**

E.F.	Patrimonio culturale	% su tot. anno	Attività culturali	% su tot. anno	Cinema	% su tot. anno	Spettacolo	% su tot. anno	ARCUS S.p.A.	% su tot. anno	Totale per anno
2001	154.937.069,7	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	154.937.069,7
2002	154.937.069,7	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	154.937.069,7
2003	154.937.069,7	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	154.937.069,7
2004	56.131.411,0	41,4	0,0	0,0	59.350.000,0	43,8	19.590.000,0	14,4	500.000,0	0,4	135.571.411,0
2005	137.937.069,0	89,0	17.000.000,0	11,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	154.937.069,0
2006	137.937.069,0	89,0	17.000.000,0	11,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	154.937.069,0
<b>Totale</b>	<b>796.816.758,2</b>		<b>34.000.000,0</b>		<b>59.350.000,0</b>		<b>19.590.000,0</b>		<b>500.000,0</b>		<b>910.256.758,2</b>

Il precedente prospetto espone, con riferimento agli anni 2001-2006, i mezzi finanziari provenienti dal gioco del LOTTO. I dati rendono evidente la scelta, operata dal Ministero nell'esercizio 2004, di distribuire le risorse anche al cinema (43,8 per cento), allo spettacolo (14,4 per cento), alla ARCUS S.p.A. (0,4 per cento). Ciò ha prodotto una riduzione delle risorse per la tutela del patrimonio culturale pari al 58,6 per cento rispetto al 2003.

<sup>8</sup> Relazione 6 aprile 2004 – Senato della Repubblica – XIV legislatura – Doc. LXIV n. 4.



### **3. Indirizzi programmatici ed obiettivi - quadro normativo.**

#### **3.1 Il DPEF 2004-2007.**

Il DPEF 2004-2007 per il settore dei beni e delle attività culturali sintetizza i seguenti obiettivi programmatici:

1. digitalizzazione del patrimonio culturale del Paese;
2. potenziamento del portale della cultura;
3. promozione degli investimenti in cultura;
4. generare occupazione anche nei settori indotti;
5. potenziamento dei sistemi di defiscalizzazione;
6. promozione del cinema italiano all'estero;
7. attività espositive all'estero;
8. incremento della conoscenza dei centri storici;
9. implementazione delle attività di controllo interno.

Tali obiettivi sono ripresi e svolti nella legge finanziaria, nella nota preliminare, nella direttiva generale.

#### **3.2 La nota preliminare.**

La nota preliminare allo stato di previsione della spesa del Ministero per il 2004<sup>9</sup> è stata, ovviamente, redatta nell'autunno 2003 e quindi espone anche eventi, ad esempio, in tema di organizzazione e di produzione normativa, che sono stati portati a compimento nel primo semestre 2004, il che ha consentito di considerarli e commentarli nella precedente relazione. Ciò non esclude che essi siano, più avanti, fatti oggetto di aggiornamento per gli sviluppi intervenuti. La nota è strutturata in quattro parti: a) organizzazione; b) programmazione pluriennale; c) programmazione 2004; d) obiettivi specifici dei centri di responsabilità.

La prima parte dà atto della fase di transizione che ci si accingeva ad attraversare, sia per la configurazione organizzativa dell'Amministrazione sia per la conseguente ristrutturazione che lo stato di previsione avrebbe potuto riflettere solo a partire dal 2005. Circostanza che ha esposto il Ministero a dover far convivere, durante il 2004, i centri di responsabilità dell'assetto organizzativo in atto con quelli subentranti. Infatti, questa situazione ha comportato la necessità di emanare nel corso dell'anno due direttive per la guida dell'azione amministrativa e a dover adottare un provvedimento di raccordo nel momento (agosto 2004) in cui, per il perfezionamento del regolamento di organizzazione, è stato possibile insediare i nuovi centri di responsabilità.

La programmazione pluriennale sconta la condizione di disagio della finanza pubblica. I suoi indirizzi risultano, pertanto, ristretti nei ridotti spazi che lascia tale situazione. Cosicché l'incremento dei mezzi finanziari, sia per gli investimenti che per il funzionamento, insieme alla rinnovata sollecitazione per l'acquisizione di risorse private, costituiscono auspici più che indicazione di concrete linee di azione amministrativa. Infatti, risultano carenti le informazioni circa l'entità delle risorse private che negli ultimi anni la suddetta azione, anche nei suoi tratti innovativi, abbia consentito di ottenere.

La programmazione 2004 ripercorre l'intero arco delle aree funzionali del Ministero, riconfermando gli indirizzi generali dei precedenti esercizi, ed evitando il contesto realizzato/nuovo obiettivo. Di rilievo appare l'intento di defiscalizzare gli interventi promossi dai privati per la conservazione ed il restauro dei beni culturali, sia facilitando le erogazioni liberali, sia mediante il contenimento delle aliquote IVA. La prospettiva appare di sicuro interesse, inquadrata, come è, in uno scenario di un complessivo ritorno economico per l'erario. L'adozione di tali misure resta comunque esposta alla verifica di compatibilità con le linee generali di politica fiscale del Governo.

<sup>9</sup> Disegno di legge – Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2004 e bilancio pluriennale per il triennio 2004 – 2006 – Tabella n. 14 – MBAC – A.S. n. 2513.

La nota è completata dalle schede, per ciascuno dei centri di responsabilità pertinenti al modello organizzativo al momento ancora esistente, che indicano gli obiettivi specifici unitamente agli indicatori atti a misurarne il raggiungimento.

Va osservato come essa non indichi i criteri adottati per la formulazione delle previsioni finanziarie recate dalla tabella del Ministero, non rispettando le prescrizioni dell'art. 2, comma 4 *quater*, della legge n. 468 del 1978.

### 3.3 Le direttive.

Le due direttive, l'una, datata 2 marzo 2004, relativa al periodo, che ha preceduto la definizione della nuova organizzazione, l'altra, datata 12 ottobre 2004, ai rimanenti mesi dell'anno, sviluppano e ripetono, per l'intero spettro delle aree funzionali del Ministero, gli indirizzi di politica generale del Governo e quelli specificati nel DPEF, e già esposti nella nota preliminare, per il settore dei beni ed attività culturali. Gli obiettivi posti ai centri di responsabilità e gli indicatori adottati per misurarne gli esiti delle attività svolte sono quelli annessi alla nota preliminare.

Questi documenti destano perplessità per le dimensioni che hanno assunto, per il riferimento all'intero orizzonte dell'azione di governo, per l'intento di coprire l'intera estensione delle aree affidate all'Amministrazione. Ciò produce testi di grande enfasi, che rischiano la prolissità, evocando indirizzi di tale generalità da rendere impraticabile ogni verifica sugli interventi attuativi dei centri di responsabilità. La riprova di queste affermazioni sta nei singoli obiettivi posti, negli indicatori e, soprattutto, nella valutazione dei risultati ottenuti effettuata dalla stessa Amministrazione.

Un approccio di migliore concretezza potrebbe essere espresso da documenti più incisivi, che dovrebbero collegare la misurazione dei risultati alla realizzazione di specifici progetti. Questi costituirebbero la traduzione operativa degli indirizzi di azione dettati dal Ministro entro un quadro che consideri, in termini qualitativi e quantitativi, le realizzazioni già acquisite con le possibili mete da raggiungere. Tutto ciò presuppone la promozione di una cultura amministrativa orientata alla misurazione, che può essere raggiunta solo se, con continuità e sistematicità, venga richiesto ai centri di responsabilità di documentare e comporre in sintetici quadri conoscitivi le attività svolte.

### 3.4 Il quadro normativo.

Dopo l'intensa stagione di produzione normativa 2003, che ha visto la concentrazione del perfezionamento dei più importanti provvedimenti nel gennaio 2004, durante l'ulteriore corso dell'anno si è registrata l'emanazione di un numero di atti legislativi incomparabilmente inferiore ed anche di più limitato interesse. Ciò, come si auspicava fin dallo scorso anno, va accolto con favore, perché le discipline, sia di rami di attività, sia di assetti organizzativi, hanno necessità di essere verificate per un periodo di tempo sufficiente, anche al fine di apportare con piena cognizione eventuali rettifiche e/o innovazioni; ma, soprattutto, per dare la possibilità alle amministrazioni di confrontarsi con gli indirizzi del legislatore e maturare adeguate esperienze ed agli utenti di orientare le proprie scelte, potendo fare affidamento su quadri normativi di buona fattura tecnica e di qualche stabilità.

In effetti, corpi normativi come il codice dei beni culturali e del paesaggio<sup>10</sup>, la nuova disciplina degli appalti pubblici di lavori nel settore dei beni culturali<sup>11</sup> ed in materia di attività cinematografiche<sup>12</sup>, nonché la riorganizzazione del Ministero, di cui si dice nel § 4.,

<sup>10</sup> D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 33.

<sup>11</sup> D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 30.

<sup>12</sup> D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 28.

costituiscono opere di ampio respiro che meritano un altrettanto adeguato confronto con la realtà applicativa<sup>13</sup>.

Si dà qualche cenno dei provvedimenti più rilevanti.

1. Innanzitutto, la Legge Finanziaria 2004<sup>14</sup>, che, oltre le misure di stretto contenuto finanziario, reca disposizioni di carattere ordinamentale.

- art. 2, comma 38, erogazione di contributi, anche nella forma di crediti di imposta, a favore degli istituti di cultura per la costruzione della propria sede principale;

- art. 4, commi 14, 191 192, Istituto per il credito sportivo: ambito di operatività – credito per lo sport e le attività culturali — nuovo statuto e composizione degli organi.

La prima delle due disposizioni è stata dichiarata costituzionalmente illegittima<sup>15</sup> in quanto non sono consentiti finanziamenti a destinazione vincolata disposti con legge statale in materie la cui disciplina spetti alle Regioni perché non rientranti in ipotesi di competenza esclusiva dello Stato. Nel caso specifico, l'oggetto della norma sottoposta a scrutinio va ricondotto alla materia dell'organizzazione di attività culturali ex art. 117, terzo comma, Cost. (competenza legislativa concorrente).

2. La legge 15 aprile 2004 n. 106 detta una nuova disciplina per il deposito legale dei documenti di interesse culturale volta a costituire raccolte della produzione editoriale nazionale, garantendone la documentazione e l'organizzazione di servizi bibliografici orientati a facilitarne l'accesso. Questi obiettivi sono perseguiti mediante: a) lo snellimento delle procedure di individuazione delle categorie di documenti soggette al deposito, dei soggetti obbligati, del numero delle copie e dei soggetti depositari; b) la previsione di appositi servizi; c) la riduzione degli esemplari da depositare; d) l'ampliamento delle tipologie di documenti.

3. A seguito del nuovo riparto di funzioni tra Stato e Regioni, disposto dall'art. 117 Cost., e della giurisprudenza della Corte costituzionale che ne è seguita<sup>16</sup>, per il settore dello spettacolo sono intervenute le disposizioni recate dall'art. 19 *nonies* del DL n. 266 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 306 del 2004 e l'art. 6 del DL n. 314 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 26 del 2005. La prima norma dispone la proroga, fino al 30 settembre 2005, della gestione del fondo di finanziamento per le attività cinematografiche. La seconda conferma per il 2005 l'applicazione dei vigenti criteri e modalità per l'erogazione dei contributi dello spettacolo dal vivo, in attesa di un'organica riforma della disciplina.

Le due norme, sulla base del principio della continuità dell'ordinamento invocato dalla Corte costituzionale, corrispondono, in via solo transitoria, alla situazione determinata dalla nuova formulazione dell'art. 117 Cost., secondo la quale il sostegno finanziario degli spettacoli rientra nella valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali (terzo comma), affidata alla legislazione concorrente di Stato e Regioni in attesa di una complessiva riconsiderazione della disciplina vigente per assicurarne la coerenza con l'evoluzione dell'ordinamento. In tale prospettiva, è importante come la Corte costituzionale affermi comunque l'esistenza di profili per i quali occorra necessariamente una considerazione complessiva a livello nazionale dei fenomeni e delle iniziative e l'elaborazione di procedure di livello nazionale con l'attribuzione di poteri deliberativi alle Regioni o mediante la riserva delle stesse allo Stato secondo modalità caratterizzate dalla leale collaborazione con le Regioni. Nello stesso tempo, la Corte, nel riconoscere la legittimità costituzionale del ricorso necessitato ad una disciplina a tempo, ne afferma l'eccezionalità essendo evidente che questo sistema normativo non potrà essere ulteriormente giustificabile in futuro.

<sup>13</sup> Corte costituzionale sentenza n. 205 del 23 – 26 maggio 2005.

<sup>14</sup> Legge 24 dicembre 2003, n. 350.

<sup>15</sup> Corte costituzionale sentenza n. 160 del 7 – 21 aprile 2005. Nel corso del giudizio l'Avvocatura dello Stato ha dato notizia che a causa dell'importo talmente esiguo rispetto allo scopo indicato, previsto dalla norma in esame, l'Amministrazione è stata indotta a lasciarla del tutto inattuata.

<sup>16</sup> Sentenze n. 255 e 256 del 2004.

4. I commi 303, 304 e 305 della Legge Finanziaria 2005<sup>17</sup> regolamentano la concessione a soggetti privati dei beni culturali immobili dello Stato, delle Regioni e degli Enti Locali al fine di facilitarne il restauro mediante il collegamento tra canone e spesa derivanti dai relativi interventi.

5. Il DPR 4 febbraio 2005, n. 78 ha dato esecuzione all'intesa tra il MBAC ed il Presidente della Conferenza Episcopale Italiana, firmata il 26 gennaio 2005 relativa alla tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche.

#### **4. Organizzazione, personale, nuove tecnologie.**

##### **4.1 Definizione dell'assetto organizzativo.**

L'anno 2004 ha visto la progressiva definizione dell'assetto organizzativo dell'Amministrazione; l'effettiva messa a regime è però intervenuta solo alla fine dell'anno, che quindi ha rappresentato una fase di transizione con alcune conseguenze sul piano gestionale, ad esempio nell'individuazione dei centri di responsabilità. Ciò è stato dovuto all'emanazione del decreto legislativo che ha determinato le scelte fondamentali della nuova organizzazione nel gennaio 2004<sup>18</sup>, alla pubblicazione del regolamento che ne ha definito le unità organizzative, precisandone le competenze nel successivo luglio<sup>19</sup>, ed alla entrata in vigore del decreto che ha provveduto alla articolazione della struttura centrale e periferica il 3 dicembre 2004<sup>20</sup>.

La riorganizzazione ha previsto, a livello centrale, quattro dipartimenti, costituenti centri di responsabilità amministrativa, individuati nei Dipartimenti: a) per i beni culturali e paesaggistici; b) per i beni archivistici e librari; c) per la ricerca, l'innovazione e l'organizzazione; d) per lo spettacolo e lo sport. Essi sono articolati in dieci direzioni generali preposte alla tutela delle diverse tipologie di beni culturali o a settori dell'amministrazione generale e dello spettacolo.

Sul territorio sono state istituite 17 Direzioni regionali, di livello dirigenziale generale, per i beni culturali e paesaggistici, che costituiscono articolazioni dell'omonimo Dipartimento; ad esse afferiscono le Soprintendenze di settore. Sul territorio, parimenti, operano gli Archivi di Stato e le Biblioteche statali.

E' quindi accaduto che ben oltre il primo semestre dell'anno la gestione è stata condotta secondo il precedente modello organizzativo, costituito dal Segretariato Generale e dalle otto Direzioni Generali. Infatti, all'inizio dell'esercizio 2004 il Ministro ha assegnato, come di consueto, le risorse necessarie per la gestione ai centri di responsabilità come esistenti nella precedente struttura (DM 8 gennaio 2004). Altrettanto è avvenuto con DI 8 gennaio 2004 per l'affidamento della gestione unificata delle spese a carattere strumentale. Solo, a secondo semestre già iniziato, in attesa del perfezionamento del decreto di natura non regolamentare individuativo delle unità dirigenziali non generali, con decreto 2 agosto 2004 sono state assegnate ai Dipartimenti, sino al 31 dicembre 2004, gli uffici, il personale, le risorse finanziarie e strumentali per consentire l'avvio dell'operatività della nuova organizzazione, anche a seguito della nomina (27 luglio 2004) dei Capi Dipartimento.

Questa evoluzione dell'assetto dell'Amministrazione ha contraddistinto il 2004, e reso impossibile riferire la gestione allo stesso centro di responsabilità per l'intero arco dell'anno. Ciò non consente di esporre gli esiti della gestione per centri di responsabilità: la presentazione

<sup>17</sup> Legge 30 dicembre 2004, n. 311.

<sup>18</sup> D.lgs. 8 gennaio 2004, n. 3 emanato in attuazione della delega conferita dall'art. 1 della legge 6 luglio 2002, n. 137. Il TAR Marche, con ordinanza n.17 del 15 ottobre 2004, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale del decreto legislativo ed, in particolare, degli artt. 1, 4, 5 in riferimento agli artt. 5, 70, 76, 97, 117, 118 Cost.

<sup>19</sup> DPR 10 giugno 2004, n. 173 – regolamento di organizzazione del MBAC – in SO. GU. n. 166 del 17 luglio 2004.

<sup>20</sup> DM 24 settembre 2004 – articolazione della struttura centrale e periferica dei dipartimenti e delle direzioni generali del MBAC – in GU. n. 271 del 18 novembre 2004; il DM 1° febbraio 2005, in GU. n. 97 del 28 aprile 2005, ha apportato alcune modifiche al DM 24 settembre 2004.

che ne fa il rendiconto riflette una situazione che, come si è visto, non è stata più attuale a partire dal 2 agosto 2004.

Si è detto della distribuzione degli incarichi dirigenziali generali effettuata mediante l'individuazione dei relativi uffici; essa consta di 14 posizioni a livello centrale, cui se ne affiancano 4 di *staff* per i Capi Dipartimento, e 17 sul territorio. Gli uffici dirigenziali non generali, nell'ambito della dotazione organica prevista dal regolamento (247), prevedono 5 posizioni per gli uffici di diretta collaborazione; 48 posizioni per l'amministrazione centrale; 25 per il servizio ispettivo; 169 per gli uffici periferici. Un'osservazione particolare merita la configurazione di questi uffici all'interno dei Dipartimenti e delle Direzioni Generali, che li distingue in strutture di supporto per il Capo Dipartimento ed in unità organiche delle Direzioni Generali. Questa soluzione, pur costituendo indubbiamente un apprezzabile collegamento tra gli ambiti funzionali dei Dipartimenti e delle Direzioni Generali, in termini numerici denuncia una implementazione delle strutture.

In proposito si possono avanzare anche alcune considerazioni di valenza più generale. Nell'insieme l'assetto delineato distingue i livelli funzionali propri dei Dipartimenti e delle Direzioni Generali: i primi sono centri di responsabilità amministrativa e svolgono compiti di coordinamento, direzione e controllo delle Direzioni Generali nell'ambito delle rispettive aree funzionali, assicurando l'esercizio organico ed integrato delle funzioni; per le seconde sono individuati i compiti specifici dei contesti di pertinenza. Le dieci Direzioni Generali sono distribuite tra i dipartimenti, assegnandone quattro al dipartimento per i beni culturali e paesaggistici e due ciascuno agli altri tre. Il dipartimento da ultimo citato, oltre che al centro, ha un'articolazione anche territoriale, di pari livello dirigenziale generale, nelle Direzioni Regionali, che, nella propria area funzionale, costituiscono l'apparato cui resta affidata, direttamente o per mezzo delle Soprintendenze, la cura dei rapporti con le Regioni e le autonomie locali e la concreta realizzazione degli interventi.

I compiti attribuiti alle Direzioni Regionali, tutti di notevole spessore amministrativo, e le funzioni di snodo dell'azione amministrativa tra centro e territorio le configurano come una delle scelte forti del disegno organizzativo delineato. Il ruolo di stazione appaltante unitaria nel territorio di competenza — misura condivisibile tenuto conto della consistenza media delle professionalità amministrative presenti negli uffici periferici, l'organizzazione e gestione delle risorse strumentali e l'allocazione del personale degli uffici dipendenti — appaiono attribuzioni atte ad incidere significativamente sull'esercizio delle funzioni dirigenziali dei Soprintendenti.

Le Direzioni Regionali costituiscono quindi un investimento amministrativo operato dal Ministero a patto che si riveli una scelta sostenuta con continuità nel tempo: il che esige che la loro consistenza sia progressivamente e con equilibrio alimentata mediante l'assegnazione di un numero adeguato di unità di personale. Un ulteriore aspetto va evidenziato: si tratta della non inclusione nell'ambito operativo delle Direzioni Regionali delle reti degli Archivi e delle Biblioteche, che, notoriamente, ancor più delle Soprintendenze, necessitano di supporto amministrativo, attualmente, con difficoltà, fornito dal centro dalle Direzioni Generali di riferimento.

Altra struttura di notevole consistenza amministrativa è il Dipartimento per la ricerca, l'innovazione e l'organizzazione. Basti considerare, tra i compiti assegnati, l'istruttoria degli affari da sottoporre al CIPE; la preparazione delle intese di programma con le Regioni e del programma annuale e pluriennale degli interventi e dei relativi piani di spesa; la rilevazione del fabbisogno finanziario, la formulazione delle proposte per lo stato di previsione della spesa ed il riparto delle risorse tra i vari rami e livelli dell'amministrazione; la gestione del personale in tutti i suoi aspetti, compresa la distribuzione tra i Dipartimenti; la vigilanza sull'efficienza ed il rendimento degli uffici anche attraverso il servizio ispettivo. Risulta evidente come l'insieme di tali compiti, oggettivamente rilevanti e condizionanti la consistenza e l'operatività di tutte le strutture dell'amministrazione, abbia un carattere trasversale e pervasivo, che, sotto il profilo

strettamente tecnico-organizzativo, sembra discostarsi dai caratteri funzionali del modello previsto dall'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 300 del 1999, che affida ai dipartimenti compiti finali concernenti grandi aree di materie omogenee e i relativi compiti strumentali, compresi quelli di organizzazione e gestione delle risorse strumentali, finanziarie ed umane a ciascuno di essi attribuite.

#### 4.2 Il personale dell'Amministrazione, centrale e territoriale.

**MBAC - Distribuzione del personale – Anni 2000 – 2004**

Organico teorico*				Servizio effettivo*				Posti disponibili				Posti vacanti				Assegnati				
	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004
Dirig. 1 Gen.						12	12	12	11	11	-12							12	12	11
Dirig. 2 II fascia	125	125	125	125	247	207	222	217	201	203	-82	-109	-104	-87	-89	-82	-109	-104	-87	-90
/+2	125	125	125	125	247	219	234	229	212	214	-94	-109	-104	-87	-89	-94	-109	-104	-87	-90
3 R.E.						25	26	23	17	16	-25	-26	-23	-17	-16	-25	-26	-23	-17	-16
4 C3	2.015	2.015	2.015	2.015	1.918	1.933	1.932	1.898	1.872	1.872	97	82	83	117	143	74	55	61	97	122
5 C2	505	505	505	505	439	508	521	520	521	521	66	-3	-16	-15	-16	63	-7	-6	-9	-4
6 C1	3.994	3.994	3.994	3.994	3.579	3.637	3.610	3.576	3.575	3.575	415	357	384	418	419	353	284	338	388	425
3+4+																				
5+6	6.514	6.514	6.514	6.514	5.961	6.104	6.086	6.011	5.984	5.984	553	410	428	503	530	465	306	370	459	527
7 B3	1.758	1.758	1.758	1.758	1.481	1.664	1.642	1.628	1.607	1.607	277	94	116	130	151	291	103	138	160	173
8 B2	4.042	4.042	4.042	4.042	3.436	3.455	3.416	3.341	3.292	3.292	606	587	626	701	750	552	511	579	637	682
9 B1	10.606	10.606	10.606	10.606	8.957	9.048	8.931	8.684	8.467	8.467	1.649	1.558	1.675	1.922	1.721	1.572	1.472	1.658	1.852	2.075
10 A1	2.130	2.130	2.130	2.130	1.904	1.976	1.973	1.949	1.926	1.926	226	154	157	181	204	186	121	149	163	211
8+9+10	16.778	16.778	16.778	16.778	14.297	14.479	14.320	13.974	13.685	13.685	2.481	2.299	2.452	2.804	3.093	2.702	1.042	2.386	2.522	2.968
Totale	25.175	25.175	25.175	25.175	22.481	22.772	22.481	22.277	21.825	21.490	21.793	21.694	21.893	21.685	21.402	21.793	21.843	21.882	21.960	21.547

Fonte: MBAC – Dipartimento innovazione, ricerca e organizzazione.

Servizio effettivo: assegnati + distaccati in sede — distaccati fuori sede + com. in sede — com. fuori sede.

Posti disponibili: organico teorico - (assegnati + distaccati in sede - distaccati fuori sede + com. in sede - com. fuori sede).

Posti vacanti: organico teorico — assegnati --- posti riservati.

\*Il dato della dotazione organica teorica 2004 non corrisponde a quello del DPR 8 giugno 2004, n. 173; il dato del servizio effettivo 2004 non corrisponde alla situazione di fatto attestata dalla stessa Amministrazione.

In esecuzione del programma di lavoro delle Sezioni Riunite per l'esame del rendiconto 2004 è stata effettuata una prima ricognizione dell'evoluzione della situazione del personale del MBAC per il quinquennio 2000-2004. Il quadro che se ne è ottenuto è esposto nella tabella che precede. I dati, messi a disposizione dal Dipartimento per la ricerca, l'innovazione e l'organizzazione, presentano al momento alcuni aspetti, in ordine ai quali l'Amministrazione dovrà fornire opportuni chiarimenti.

Innanzitutto la nozione di organico teorico, che, ad esempio, per il 2004 si discosta di 150 unità da quello definito dal regolamento di organizzazione – DPR. n. 173 del 2003.

L'andamento della complessiva entità del personale appare, nel quinquennio, sostanzialmente stabile, essendo questo ramo di amministrazione rimasto estraneo al processo di trasferimento di funzioni alle Regioni ed agli Enti Locali.

Nell'insieme dei cinque anni l'organico risulta costituito da circa 25 mila unità, mediamente coperto da un numero di dipendenti in servizio di poco inferiore alle 22 mila unità. I posti disponibili/ vacanti hanno superato le 3 mila unità, tranne che nel 2001 e nel 2002. Il numero dei dipendenti assegnati supera quello del personale in servizio poiché comprende le unità in servizio presso il Ministero appartenente ad altre amministrazioni.

Con riferimento al personale in servizio effettivo nel 2004, si rilevano le incidenze percentuali delle quattro fasce di personale, nelle quali si sono aggregate le diverse aree funzionali per esigenze di semplicità di calcolo ed in riconoscimento dei loro prevalenti contenuti professionali e funzionali:

dirigenti 1,1 per cento; dipendenti svolgenti mansioni direttive, di norma in possesso di laurea 27,8 per cento; collaboratori di primo livello, di norma diplomati di scuola secondaria superiore 7,5 per cento; collaboratori delle rimanenti aree 63,6 per cento. Questo personale è così distribuito nei quattro principali settori operativi: a) amministrazione centrale 7 per cento; b) beni archeologici, architettonici, artistici e storici 65 per cento; c) beni archivistici 15 per cento; d) beni librari 13 per cento.

Le dotazioni organiche ex DPR. n. 173 del 2003 prevedono 282 dirigenti, di cui 35 dirigenti generali, e 24.900 dipendenti delle aree funzionali. I posti di funzione di dirigente generale sono così distribuiti: 4 capi dipartimento; 10 direttori generali; due vice capi di gabinetto; due componenti del collegio del SECIN; 17 per le direzioni regionali. L'Amministrazione ha in corso una verifica delle preposizioni, riguardante in particolare i dirigenti di II fascia.

Il personale in servizio al 31 dicembre 2004 presso gli uffici di diretta collaborazione era: 3 dirigenti con incarico di funzione di livello generale, di cui una in posizione di *staff* (art. 6, comma 4, d.lgs. n. 3 del 2004); 2 dirigenti di II fascia; 11 esperti e consulenti (art. 2, comma 4, DPR. n. 307 del 2001); 117 unità appartenenti alle aree funzionali.

Per la politica del personale, una segnalazione particolare merita un aspetto di sicuro rilievo e che l'Amministrazione solo in parte ha documentato, mancando di prospettare compiutamente gli scenari che si aprono per i prossimi anni. Si tratta di presentare la progressione dei collocamenti a riposo. Poiché soprattutto il personale di qualificazione scientifica e delle professionalità tecniche è più numerosamente presente nelle fasce di età più elevate, per il Ministero si determina la sicura prospettiva di non disporre, in un tempo non lontano, di un personale nell'immediato non fungibile. Il fenomeno, oltretutto, diventa via via più acuto come esito del blocco del *turn over*. E la situazione solo apparentemente sembra non investire la dirigenza, in quanto i dirigenti collocati a riposo, sarebbero sostituiti mediante progressioni interne; essi, in realtà si verrebbero a trovare nella quasi impossibilità di agire, privati come sarebbero dei più diretti collaboratori tecnico-scientifici. E', quindi, necessario che al più presto l'Amministrazione si doti di un quadro ragionato e completo della situazione che si approssima sulla base della ricognizione delle fasce di età del personale di tutte le aree, distribuito per competenze professionali. Per intanto le limitate proiezioni elaborate dicono che



nel 2005 andranno in pensione 352 dipendenti, di cui 23 dirigenti e 23 C3 (qualifiche più elevate); nel 2006 i collocamenti a riposo saranno 94, di cui 19 dirigenti e 4 C3.

Va, in fine, osservato come i dati sul personale forniti dal MBAC non risultino in linea con quelli della banca dati SICO della Ragioneria Generale dello Stato, che peraltro, al momento presente, non è tuttora in condizione di mettere a disposizione quelli relativi al 2004.

Il personale non di ruolo, addetto soprattutto ai servizi museali, ha raggiunto nel 2003 le 2.116 unità e nel 2004 un totale di 2.093.

#### *4.3 I servizi informatici.*

La nota preliminare allo stato di previsione della spesa dava notizia che nel 2004 si sarebbe dato corso al miglioramento del livello di sicurezza dell'infrastruttura TLC ed a un nuovo progetto del centro stella della rete privata virtuale del Ministero. Inoltre, il sistema informatico di contabilità sarebbe stato esteso agli uffici periferici costituenti centri di costo.

In proposito l'Amministrazione rende un'informazione dettagliata dei progetti realizzati nel corso del 2004, traduzione operativa dell'aggiornamento del piano messo a punto nel 2003. Essa è però non è accompagnata da dati finanziari e dalla collocazione nel contesto di un piano che ne faccia cogliere lo stato di avanzamento, i costi e le funzionalità acquisite. Anche la menzione dei tre progetti infrastrutturali: a) centri stella internet ed intranet del Collegio Romano; b) collegamenti Rupa in banda larga su intranet; c) rete integrata fonia-dati incontra gli stessi limiti.

#### *4.4 Il Servizio di controllo interno.*

Il SECIN ha dato un'efficace e sintetica informazione delle attività svolte nel 2004. Il Collegio di direzione è stato ricostituito dal Ministro il 23 luglio 2004 e la prevalente conferma dei componenti ha dato allo stesso Collegio l'opportunità di poter più agevolmente proseguire nelle attività avviate negli anni precedenti, soprattutto in un anno di transizione come è stato il 2004.

I temi sui quali il SECIN è intervenuto dimostrano che esso ricopre un duplice ruolo nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione: a) predisposizione della nota preliminare allo stato di previsione della spesa e delle direttive generali per l'azione amministrativa; elaborazione delle linee metodologiche e delle proposte organizzative per l'esercizio del controllo di gestione; adozione di un sistema per la valutazione dei dirigenti; b) verifica dei risultati raggiunti dai centri di responsabilità ed applicazione del sistema di valutazione dei dirigenti. A questi due poli di attività si aggiunge la conduzione di specifiche indagini tematiche di controllo di gestione: nel 2004 si è intervenuti sul monitoraggio delle contabilità speciali e sulle mostre organizzate dagli organi centrali e periferici del Ministero, avviando un'importante attività di rilevazione (visitatori, introiti, personale coinvolto, etc.).

Come si può rilevare il SECIN è chiamato ad operare su due versanti: il primo eminentemente propositivo nei confronti del vertice politico, finendo col risultare partecipe delle soluzioni adottate; il secondo di applicazione delle stesse soluzioni ed, in definitiva, di elaborazione delle valutazioni finali, cui si perviene per le verifiche dei risultati e per le *performances* dei dirigenti. Questa duplicità di compiti potrebbe esporre il Collegio, nell'esercizio dei compiti compresi nel secondo polo, a prestazioni di non perfetta indipendenza, essendo invece l'equilibrio nei giudizi il valore primo che lo stesso Collegio dovrebbe garantirsi ed aver garantito. Non casualmente, infatti, le considerazioni svolte nel § 3 circa la nota preliminare e le direttive si riverberano sulle attività del Collegio.

Si dà comunque atto al SECIN del buon livello delle indicazioni operative suggerite per le diverse situazioni, che, peraltro, nel 2004 non appaiono confortate, per aspetti che non è possibile imputare al Collegio, da decisivi passi avanti nell'introduzione generalizzata dell'esercizio del controllo di gestione nelle strutture dell'Amministrazione. Due tratti

colpiscono: la mancata presentazione di sia pur limitate e parziali sperimentazioni e l'assenza di notizie circa la possibilità di realizzare, sia pur progressivamente, l'infrastruttura informatica volta a veicolare le informazioni e i dati necessari per un consapevole esercizio della funzione, infrastruttura che nel 2003 lo stesso Collegio riteneva condizionante.

Come un possibile, importante tema da considerare nell'ambito dei programmi di lavoro del SECIN si segnala la necessità di far conquistare un grado di sufficiente significatività alle informazioni rese dallo stato di previsione della spesa e dal rendiconto, che attualmente si presenta del tutto deficitario. Si tratta di coniugare con accortezza la specificità delle missioni istituzionali dell'Amministrazione e delle sue articolazioni centrali e territoriali con le classificazioni vigenti. Ove esistessero vincoli derivanti dalle convenzioni statistiche comunitarie, si potrebbero studiare soluzioni alternative.

## Il Ministero della salute

- 1. Considerazioni generali e di sintesi:** *1.1 Le funzioni, le risorse, gli apparati; 1.2 Le relazioni con il sistema delle Autonomie.*
- 2. Quadro generale degli andamenti finanziari:** *2.1 Profili generali; 2.2 Analisi delle poste di entrata; 2.3 Effetti della manovra correttiva di metà anno; 2.4 Auditing: 2.4.1 Rispondenza dello stato di previsione al modello disegnato dalla legge n. 94 del 1997; 2.4.2 Le verifiche contabili.*
- 3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori di intervento:** *3.1 Il quadro programmatico generale ed il raccordo con i documenti di bilancio; 3.2 Gli obiettivi e la gestione delle risorse: 3.2.1 La Qualità; 3.2.2 L'Innovazione; 3.2.3 La Prevenzione e la Comunicazione.*
- 4. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie:** *4.1 L'assetto organizzativo: 4.1.1 Profili normativi: decreti legislativi e regolamenti di organizzazione; 4.1.2 I nessi con il decentramento amministrativo; 4.2 Personale: 4.2.1 Dirigenza; 4.2.2 Dirigenza sanitaria; 4.2.3 Contrattazione integrativa; 4.3 Nuove tecnologie.*

### 1. Considerazioni generali e di sintesi.

Dopo le complesse vicende ordinamentali esposte nelle precedenti relazioni e che hanno interessato diversi anni, l'esercizio trascorso rappresenta una fase di assestamento sia sotto il profilo organizzativo degli apparati ministeriali che della corrispondente configurazione contabile. Emergono peraltro talune discrasie e peculiarità, in parte riconducibili alle generali esigenze di rapportare alle coordinate dipartimentali adottate le scansioni programmatiche e gestionali delineate dalla legge n. 94 del 1997 di riforma del bilancio dello Stato.

In una più ampia prospettiva va tenuto conto dello stesso ruolo delle articolazioni centrali nel complesso sistema sanitario, in costante evoluzione sia nei profili ordinamentali che finanziari. La lettura e l'analisi dei dati programmatici e di quelli contabili deve quindi necessariamente tener presenti tali coordinate di fondo, che evidenziano la proiezione del ministero nel SSN, soprattutto nelle funzioni di monitoraggio. Da ciò il rilievo e l'attenzione per lo sviluppo del NSIS (Nuovo sistema informativo sanitario), così come della promozione della ricerca, della prevenzione e della comunicazione, del concorso al governo della spesa ed alla qualità dell'intero sistema sanitario.

In tale ottica, che richiede anche la valorizzazione di strumenti informativi e di supporto ad una maggiore funzionalità degli apparati, quali le misure di controllo gestionale avviate, non può non considerarsi che la misurazione e la valutazione dell'attività amministrativa va letta

soprattutto in termini di regolazione, programmazione e monitoraggio, piuttosto che in termini strettamente e tradizionalmente gestionali. Tali profili trovano conferma nell'allocazione di cospicue risorse destinate alla sanità nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, coinvolto in maniera prioritaria nel governo della spesa, ma anche nelle politiche di investimento, soprattutto nel crescente rilievo della Conferenza Stato-Regioni, nel cui ambito maturano sostanziali determinazioni del settore.

L'attività del Ministero a fronte del complesso ed evolventesi quadro istituzionale va dunque esaminata nella duplice correlata analisi di "sistema", per quanto trova momenti di programmazione e proposta in ambito ministeriale, ed in quella analitica della conformazione organizzativa e della correlata rappresentazione contabile, che per le ragioni accennate richiede specifici approfondimenti anche nella peculiarità delle scansioni programmatiche e di spesa. Queste evidenziano infatti, proprio per la pluralità dei soggetti coinvolti, con la frequente assunzione di impegni a fronte di atti programmatici e l'erogazione di risorse in termini soprattutto di trasferimenti e di atti convenzionali, la formazione di notevoli quote di residui, che se pur denotano una sensibile flessione nell'esercizio trascorso, restano comunque di consistente entità. Ciò vale in particolare per taluni investimenti, le cui risorse sono allocate direttamente nel bilancio del Ministero, ma che coinvolgono soggetti diversi ed esterni all'apparato.

La peculiarità delle articolazioni centrali, che si evidenzia anche nella composizione degli organi, emerge nell'assetto dell'Agenzia per il farmaco, così come nelle nuove strutture, quali il Centro nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie, e si rinviene nella stessa fisionomia della dirigenza, quale quella sanitaria presso il Ministero, il cui contratto è stato esaminato dalla Corte con certificazione non positiva. Analoga non positiva valutazione è stata espressa anche in ordine alle convenzioni relative alla disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale e con i medici specialisti ambulatoriali interni, ponendo fra l'altro nuovi profili sostanziali e procedurali di verifica della coerenza con gli strumenti di programmazione economica e finanziaria. Tali aspetti, resi più critici dalle persistenti difficoltà di ordine finanziario del settore, ripropongono, insieme alla novità di organismi e moduli, le esigenze di un adeguato monitoraggio dei flussi finanziari e gestionali dell'intero sistema sanitario.

### *1.1 Le funzioni, le risorse, gli apparati.*

Il Ministero della salute è chiamato ad assolvere alle funzioni ricomprese nelle lettere a) e b) dell'art. 46 del d.lgs. n. 300.<sup>1</sup> Si ricorda che, ad inizio della XIV legislatura, l'art. 11 del decreto-legge n. 217 del 12 giugno 2001, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 317 del 3 agosto 2001, nel sancire, in difformità dall'originario disegno<sup>2</sup>, l'autonomia del dicastero, ha ad esso trasferite le funzioni e le risorse già del Ministero della sanità, attribuendo i compiti spettanti allo Stato in materia di tutela della salute umana, di coordinamento del Sistema

<sup>1</sup> Le due aree funzionali (con riguardo alle funzioni di competenza statale), indicate dall'art. 47-ter del d.lgs. n. 300 del 30 luglio 1999, sono: quella dell'ordinamento sanitario (indirizzi generali e coordinamento in materia di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione delle malattie umane, ivi comprese le malattie infettive e diffuse; prevenzione, diagnosi e cura delle affezioni animali, ivi comprese le malattie infettive e diffuse e le zoonosi; programmazione sanitaria di rilievo nazionale, indirizzo, coordinamento e monitoraggio delle attività regionali; rapporti con le organizzazioni internazionali e l'Unione europea; ricerca scientifica in materia sanitaria) e quella della tutela della salute umana e sanità veterinaria (tutela della salute umana anche sotto il profilo ambientale, controllo e vigilanza sui farmaci, sostanze e prodotti destinati all'impiego in medicina e sull'applicazione delle biotecnologie; adozione di norme, linee guida e prescrizioni tecniche di natura igienico-sanitaria, relative anche a prodotti alimentari; organizzazione dei servizi sanitari; professioni sanitarie; concorsi e stato giuridico del personale del Servizio sanitario nazionale; polizia veterinaria; tutela della salute nei luoghi di lavoro).

<sup>2</sup> Va ricordato che in base all'originario disegno delineato dal d.lgs. n. 300 del 1999, che aveva trovato attuazione con il DPR n. 126 del 2001 era previsto l'accorpamento, in correlazione alle quattro aree funzionali complessivamente previste dall'art. 46 del d.lgs. n. 300, del Ministero della sanità in una più ampia articolazione deputata alla tutela del welfare ("Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali"). Vedasi anche Par. 4.1 *L'assetto organizzativo*.

sanitario nazionale, di sanità veterinaria, di tutela della salute nei luoghi di lavoro, di igiene e sicurezza degli alimenti, nell'ambito e con finalità di salvaguardia e di gestione integrata dei servizi socio-sanitari e della tutela dei diritti alla dignità della persona umana e alla salute.

Va sottolineato che mentre il bilancio ed il rendiconto per l'esercizio 2003 risultavano ancora redatti sulla base di un'articolazione strutturale, ormai superata, corrispondente a quella disegnata dal DPR n. 435 del 7 dicembre 2000<sup>3</sup>, emanato ai sensi dell'art. 55, comma 3 del d.lgs. n. 300 del 30 luglio 1999, il rendiconto 2004 rispecchia invece la diversa articolazione in tre Dipartimenti, in luogo dei due precedentemente previsti come definita dal DPR n. 129 del 28 marzo 2003, adottato in base agli articoli 47-bis, 47-ter e 47-quater aggiunti al d.lgs. n. 300 del 30 luglio 1999, dal citato DL n. 217 del 12 giugno 2001, convertito dalla legge n. 317 del 3 agosto 2001.

In un'ottica di riconduzione della gestione finanziaria alle funzioni, quali individuabili in base alla classificazione COFOG<sup>4</sup> dell'OCSE, va premesso in primo luogo che le risorse del Ministero della salute non riassumono che una poco significativa parte del complesso delle spesa sanitaria pubblica, sia per l'impatto primario delle risorse regionali in conseguenza dell'evoluzione avvenuta negli scorsi anni, che in ragione della allocazione di consistenti quote delle risorse statali destinate alla sanità nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, come emerge dal prospetto che segue.

#### Esercizio 2004

(migliaia di euro)

F.O.1° liv. SANITA'	Stanz. Def. Comp.	Massa impegn.	Impegni effettivi in c/comp.	Econ. di comp.	Res.Stanz.fin. compl.vi	Massa spend.	Aut. fin. Cassa	Pag. totali	Residui totali	Ec. Totali
MIN. ECONOMIA	9.682.125	9.733.202	8.797.415	884.710	0	17.447.516	12.909.144	8.750.626	7.492.437	1.204.453
MIN. DIFESA	10.410	10.410	10.410	0	0	10.535	10.410	10.411	0	124
MIN. POL. AGR.	1.189	1.189	1.108	81	0	1.917	1.867	1.065	552	301
MIN. SALUTE	1.368.642	1.400.658	1.294.611	22.729	55.476	3.008.899	2.181.060	1.538.069	1.417.441	53.378
<b>TOTALE (BILANCIO)</b>	<b>11.062.366</b>	<b>11.145.459</b>	<b>10.103.543</b>	<b>907.520</b>	<b>55.476</b>	<b>20.468.857</b>	<b>15.102.481</b>	<b>10.300.171</b>	<b>8.910.430</b>	<b>1.258.257</b>

Dall'analisi del rendiconto dello Stato per la intera divisione 7 (sanità) si rinvencono infatti nel 2004 complessivamente stanziamenti di competenza pari a 11.062,3 milioni, riconducibili al Ministero della salute solo per 1.368,6 milioni (su 1.421,9 milioni di stanziamenti per tale amministrazione); oltre a quello della salute, la maggior parte degli stanziamenti fa capo al Ministero dell'economia e finanze (9.682,1 milioni), mentre risorse quantitativamente minori concernono il Ministero della difesa (10,4 milioni) ed il Ministero delle politiche agricole e forestali (1,1 milioni). Alle risorse del rendiconto dello Stato espressamente considerate nella divisione 7 devono poi aggiungersi altre, anche di ordine perequativo, anch'esse allocate nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze<sup>5</sup>. Peraltro, sempre con riguardo alla

<sup>3</sup> Il provvedimento delineava un assetto del Ministero strutturato in due Dipartimenti, corrispondenti alle due aree disegnate dal d.lgs. n. 300 (Dipartimento per l'ordinamento sanitario, la ricerca e l'organizzazione e Dipartimento della tutela della salute umana, della sanità pubblica veterinaria e dei rapporti internazionali).

<sup>4</sup> *Classification of Functions of Government*

<sup>5</sup> Va considerato che in bilancio rilevano anche altri stanziamenti dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze come quelli relativi alla compartecipazione regionale all'IVA, ed alla correlata finalità perequativa, non contabilizzati nella divisione 7. Tra questi rilevano quantitativamente le somme da erogare alle regioni a statuto ordinario a titolo di compartecipazione all'IVA, poste nel capitolo 2862, su autorizzazione della legge n. 56 del 2000 e della legge n. 289 del 2001, pari per il 2004 a 35,4 miliardi di euro, con pagamenti in conto competenza per circa 32,6 miliardi di euro.

classificazione COFOG, va comunque evidenziato che le risorse dello stato di previsione del Ministero della salute coinvolgono solo in minima parte anche altre voci funzionali diverse dalla divisione 7 (sanità).

A fronte delle due aree funzionali (Ordinamento sanitario e tutela della salute umana e sanità veterinaria) individuate dal d.lgs. n. 300 va peraltro considerato che l'art. 47-quater (anch'esso aggiunto all'originaria formulazione di tale provvedimento dall'art. 11 dal citato DL n. 217 del 12 giugno 2001, convertito nella legge n. 317 del 3 agosto 2001), stabilisce che il Ministero si articoli in Dipartimenti, in numero non superiore a quattro. Già nella previsione normativa emerge dunque una certa asimmetria tra le aree funzionali ed il numero dei dipartimenti, definito concretamente in tre dal DPR n. 129 del 28 marzo 2003, (rispetto ai due precedentemente previsti). I Dipartimenti, la cui stessa denominazione (Dipartimento della qualità; Dipartimento dell'innovazione; Dipartimento della prevenzione e della comunicazione) intende rimarcare una diversa collocazione degli apparati centrali nel sistema, sono a loro volta articolati in Direzioni generali (definite nel numero di dieci rispetto alle undici preesistenti). Ai Dipartimenti è affidato l'esercizio delle funzioni amministrative ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 300 del 30 luglio 1999, per la realizzazione di politiche pubbliche che, come emerge chiaramente anche nei documenti programmatici di settore, coinvolgono il più delle volte diversi livelli decisionali, e per le quali al Ministero della salute è riconosciuto un ruolo prevalentemente propositivo, di supporto e di monitoraggio nel policentrico sistema della sanità.

In tale prospettiva si collocano sia l'Agenzia per i servizi sanitari nazionali, cui è affidato in particolare<sup>6</sup> un ruolo di supporto tecnico e scientifico nei confronti delle Regioni, "nell'ambito delle politiche di autocoordinamento che esse perseguono" per garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e per un maggior controllo degli andamenti della spesa, che l'Agenzia per il farmaco, istituita con effetto dal 1° gennaio 2004<sup>7</sup> al fine di garantire l'unitarietà delle attività in materia di farmaceutica e di favorire in Italia gli investimenti in ricerca e sviluppo. Emblematica al riguardo è la previsione che l'Agenzia per il farmaco<sup>8</sup> è chiamata a svolgere, oltre ai compiti già affidati alla Direzione generale dei farmaci e dei dispositivi medici<sup>9</sup>, funzioni di "alta consulenza tecnica" in materia di politiche per il farmaco al Governo ed alla Conferenza Stato-Regioni<sup>10</sup>. Viene fatto un esplicito riferimento alla ricerca, agli investimenti delle aziende in ricerca e sviluppo, alla produzione, alla distribuzione, alla informazione scientifica, alla regolazione della promozione, alla prescrizione, al monitoraggio del consumo, alla sorveglianza sugli effetti avversi, alla rimborsabilità e ai prezzi dei farmaci. Di particolare rilievo sono in questa logica le funzioni previste per l'Agenzia, volte a raccordare profili scientifici e di adeguatezza con il rispetto dei livelli di spesa programmata nei "vigenti documenti contabili di finanza pubblica"<sup>11</sup>. In relazione a ciò è funzionale il

<sup>6</sup> Vedasi gli indirizzi esplicitati dalla Conferenza Unificata nella seduta del 19 giugno 2003, che aggiornano quelli già espressi in precedenza (16 dicembre 1999).

<sup>7</sup> La norma istitutiva è l'art. 48 del DL n. 269 del 30 settembre 2003, convertito con modificazioni nella legge n. 326 del 24 novembre 2003, facente parte della decisione di bilancio per il 2004.

<sup>8</sup> L'Agenzia per il farmaco, dotata di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia organizzativa, patrimoniale, finanziaria e gestionale, è sottoposta alle funzioni di indirizzo del Ministero della salute e alla vigilanza del Ministero della salute e del Ministero dell'economia e delle finanze. La Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994.

<sup>9</sup> Con esclusione di talune funzioni: si tratta di quelle di cui alle lettere b), c), d), e) ed f) del comma 3, dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 2003, n. 129.

<sup>10</sup> Gli organi dell'Agenzia, da nominarsi con decreto del Ministro della salute, evidenziano anch'essi la collocazione peculiare del nuovo ente nel sistema sanitario. Il Direttore generale è infatti nominato sentita la Conferenza Stato-Regioni; il consiglio di amministrazione è costituito da un Presidente designato dal Ministro della salute, d'intesa con la Conferenza, e da quattro componenti, di cui due designati dal Ministro della salute e due dalla Conferenza; il collegio dei revisori dei conti è costituito da tre componenti, di cui uno designato dal Ministro dell'economia e delle finanze, con funzioni di presidente, uno dal Ministro della salute e uno dalla Conferenza.

<sup>11</sup> In particolare l'Agenzia provvede entro il 30 settembre di ogni anno, o semestralmente nel caso di sfondamenti del tetto di spesa, a redigere l'elenco dei farmaci rimborsabili dal Servizio sanitario nazionale, sulla base dei criteri di

monitoraggio della utilizzazione dei rendiconti della spesa farmaceutica territoriale ed ospedaliera a carico del SSN e di quella a carico del cittadino, attività per le quali è previsto il supporto dell'Osservatorio sull'impiego dei medicinali (OSMED), in collaborazione con le stesse Regioni e le Province autonome<sup>12</sup>.

Nel corso del 2004 si è proceduto alla attuazione delle disposizioni normative primarie sia sotto il profilo organizzativo che dei riflessi contabili, con la definizione (Regolamento 20 settembre 2004, n. 245) dell'assetto dell'Agenzia per il farmaco; questa si è avvalsa, per la gestione contabile e per le attività amministrative non direttamente esercitabili, fino al 31 dicembre 2004 delle strutture ministeriali (così come previsto dall'art. 27 del Regolamento ora citato e dall'apposito "decreto ponte" 25 novembre 2004).

In una ottica di collaborazione tra strutture centrali e regionali si pone il "*Centro di collegamento Agenzia-Regioni*", previsto dall'art. 20 del Regolamento, che si avvale degli Osservatori nazionali già esistenti<sup>13</sup>. In particolare il Centro<sup>14</sup>, al fine di assicurare una stretta collaborazione tra l'Agenzia e le Regioni, svolge attività di studio e consultive, e specificamente effettua analisi degli andamenti e degli scostamenti rispetto al tetto programmato e dei fattori determinanti la spesa farmaceutica nazionale e regionale a carico del Servizio sanitario nazionale, con riguardo alla spesa farmaceutica ospedaliera, a quella derivante dalla distribuzione diretta ed all'onere a carico del cittadino, sulla base dei dati forniti dall'Osservatorio nazionale sull'impiego dei medicinali (OSMED); le analisi si estendono alle forme ed alle modalità di distribuzione e di rimborso a livello regionale. Il Centro assicura altresì il raccordo dei flussi informativi sui farmaci nell'ambito del sistema informativo del Ministero della salute e delle Regioni; promuove le politiche e la valutazione dei risultati della prescrizione dei farmaci generici a livello nazionale e regionale; formula proposte per definire le modalità di analisi e gli indicatori per la trasmissione alle Regioni dei dati degli Osservatori nazionali, nonché per il coordinamento e la incentivazione delle politiche di informazione e di pubblicità dei farmaci, per la farmacovigilanza e per la sperimentazione clinica<sup>15</sup>.

Tra i più rilevanti provvedimenti legislativi intervenuti nell'esercizio trascorso, anche con un impatto di nuovi stanziamenti di bilancio, si evidenziano la legge n. 40 del 2004 "*Norme in materia di procreazione medicalmente assistita*" - con cui sono stati stabiliti nuovi finanziamenti per trasferimenti alle Regioni, studi e ricerche, campagne di informazione e di prevenzione e per il funzionamento del relativo registro nazionale - ed il DL 29 marzo 2004, n. 81, convertito dalla legge 26 maggio 2004, n. 138 recante "*Interventi urgenti per fronteggiare*

---

costo e di efficacia in modo da assicurare, su base annua, il rispetto dei livelli di spesa programmata e ad effettuare in sede di revisione ordinaria del prontuario, nel caso di immissione di nuovi farmaci comportanti vantaggio terapeutico aggiuntivo, una specifica valutazione di costo-efficacia, assumendo come termini di confronto il prezzo di riferimento per la relativa categoria terapeutica omogenea ed il costo giornaliero comparativo nell'ambito di farmaci con le stesse indicazioni terapeutiche. Il comma 165 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004 ribadisce l'obbligo in capo all'Agenzia di garantire, per la quota a carico dello Stato, il livello della spesa farmaceutica stabilito dalla legislazione vigente. Nell'ambito delle annuali direttive del Ministro della salute all'Agenzia è pertanto incluso il conseguimento dell'obiettivo del rispetto del livello della spesa farmaceutica.

<sup>12</sup> I dati del monitoraggio sono comunicati mensilmente al Ministero dell'economia e delle finanze.

<sup>13</sup> All'Agenzia sono stati trasferiti gli Osservatori nazionali: Osservatorio nazionale sull'impiego dei medicinali, istituito dall'articolo 68, comma 7, della legge n. 448 del 1998; Osservatorio sulle sperimentazioni di cui all'articolo 11, comma 4, del d.lgs. n. 211 del 23 giugno 2004; Osservatorio sulle reazioni avverse di cui al d.lgs. n. 95 dell'8 aprile 2003.

<sup>14</sup> Il Centro di collegamento tra l'Agenzia e le Regioni è costituito con delibera del Consiglio di amministrazione. È composto da dieci membri, di cui cinque designati dal Consiglio di amministrazione e cinque dalla Conferenza Stato-Regioni ed è presieduto da uno dei componenti designati dalla Conferenza Stato-Regioni. Il Centro è rinnovato ogni cinque anni.

<sup>15</sup> Di notevole rilievo operativo ed anche strategico appare la istituzione della Banca Dati centrale finalizzata a monitorare le confezioni dei medicinali all'interno del sistema distributivo, in applicazione dell'art. 40 della legge n. 39 del 2002 (legge comunitaria 2001), cui ha fatto seguito un atto di programmazione della spesa, in data 2 dicembre 2004, per 500 mila euro a valere sul capitolo 3148.

*situazioni di pericolo per la sanità pubblica*”<sup>16</sup>. Con tale legge è stato istituito presso il Ministero il Centro nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie con analisi e gestione dei rischi, previamente quelli legati alle malattie infettive e diffusive e al bioterrorismo<sup>17</sup>. La norma istituisce anche un Istituto di riferimento nazionale specifico sulla genetica molecolare e su altre moderne metodiche di rilevazione e di diagnosi, collegato con l'Istituto superiore di sanità e altre Istituzioni scientifiche nazionali ed internazionali, con sede in Milano, presso l'Ospedale Maggiore, denominato Fondazione “Istituto nazionale di genetica molecolare INGM”, prevedendo anche il finanziamento per progetti di ricerca in collaborazione con gli Stati Uniti d’America, per il potenziamento dell’attività del centro nazionale e dei centri di riferimento interregionali dei trapianti e per la realizzazione del programma di prevenzione secondaria in campo oncologico. Di tali significative innovazioni intervenute nel 2004 va seguita attentamente l’attuazione in raccordo con le ordinarie procedure e funzioni amministrative ed in particolare con quelle di natura contabile.

### 1.2 Le relazioni con il sistema delle Autonomie.

Il disegno organizzativo del Ministero e degli Organismi collegati è emblematico di un particolare atteggiarsi di relazioni con il sistema delle Autonomie, che ne qualifica i profili funzionali e quelli programmatici, generali (come il Piano Sanitario Nazionale 2003-2005<sup>18</sup>) e settoriali. Come la Corte ha già evidenziato, i più rilevanti obiettivi individuati nei documenti programmatici e che caratterizzano lo svolgimento dell’attività dell’amministrazione si inseriscono in un percorso complesso, che interagisce con il sistema delle Regioni e delle aziende sanitarie, richiedendo decisivi momenti di cooperazione dei diversi livelli decisionali, anche all’interno dello stesso Governo centrale. Tali aspetti si colgono, oltre che nella peculiarità dei documenti programmatici, anche nella complessità degli interventi di riordino normativo, che in parte vanno oltre quelli del solo apparato ministeriale per investire l’intero sistema<sup>19</sup>, e nel concreto dispiegarsi delle politiche della salute. Ciò appare evidente con riguardo alla problematica relativa ai livelli essenziali di assistenza (LEA), alla ricerca, alle politiche per investimenti, ed in particolare al sistema informativo, di cui la Corte ha più volte sottolineato il valore strategico, che oggi assume ulteriore rilievo anche per l’adozione di misure perequative in linea con la nuova disciplina costituzionale<sup>20</sup>.

In tale evolventesi quadro ordinamentale<sup>21</sup> va evidenziato il ruolo sempre più decisivo, sia dal punto di vista istituzionale che operativo, degli Accordi e delle Intese definite nella sede

<sup>16</sup> Pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 125 del 29 maggio 2004.

<sup>17</sup> Il centro opera in coordinamento con le strutture regionali attraverso convenzioni con l'Istituto superiore di sanità, l'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPESL), gli Istituti zooprofilattici sperimentali, con le Università, con gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e altre strutture di assistenza e di ricerca pubbliche e private, nonché con gli organi della sanità militare. Il centro opera con modalità e in base a programmi annuali approvati con decreto del Ministro della salute. Per l'attività ed il funzionamento del Centro, comprese le spese per il personale, è autorizzata la spesa di 32.650.000 euro per l'anno 2004, 25.450.000 euro per l'anno 2005 e 31.900.000 euro a decorrere dall'anno 2006.

<sup>18</sup> DPR 23 maggio 2003 in G.U. n. 95 del 18 giugno 2003.

<sup>19</sup> Si ricorda che nel 2003 è avvenuto il riordino degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), con il d.lgs n. 288 del 16 ottobre 2003, (in base all’art. 42 della legge n. 3 del 13 gennaio 2003).

<sup>20</sup> Tra i principi costituzionali, rilevano con riguardo al settore, in particolare, oltre all’art. 32, che affida allo Stato la “tutela della salute come fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività”, l’art. 117, comma 2, che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la perequazione delle risorse finanziarie (lett. e), la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (lett. m) ed il “coordinamento informativo, statistico ed informatico dell’amministrazione centrale, regionale e locale” (lett. r), mentre alla potestà legislativa concorrente è affidato il coordinamento della finanza pubblica.

<sup>21</sup> In tale complessa evoluzione degli apparati si innesta il disegno di legge costituzionale n. 2544-B recante “Modifiche alla parte seconda della Costituzione”, approvato dal Senato nella seduta del 23 marzo 2005, confermando il testo già approvato dalla Camera dei Deputati in data 15 ottobre 2004. In base a tale provvedimento,



della Conferenza Stato-Regioni<sup>22</sup>, nel cui ambito maturano le scelte strategiche non solo di ordine finanziario, ma anche di convergenza sulle linee programmatiche e sulle modalità di monitoraggio, attraverso l'attivazione di appositi momenti di confronto e di collaborazione. Emblematici al riguardo sono sia i "tavoli tecnici" che le sedi di confronto più propriamente politico-istituzionale. All'Accordo dell'8 agosto 2001<sup>23</sup>, il cui contenuto era stato recepito dal DL n. 347 del 18 settembre 2001, convertito nella legge 16 novembre 2001, n. 405, ha fatto di recente seguito l'Intesa sancita tra Governo e Regioni in data 23 marzo 2005, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge n. 131 del 5 giugno 2003, in attuazione dell'articolo 1, comma 173, della legge n. 311 del 30 dicembre 2004<sup>24</sup>.

La normativa della legge finanziaria per il 2005, sulla cui base è stata sancita l'Intesa, stabilisce il vincolo di crescita delle voci dei costi di produzione - con esclusione di quelli per il personale, cui si applica la specifica disciplina di settore - secondo modalità atte a garantire che, complessivamente, tale crescita non sia superiore, a decorrere dal 2005, al 2 per cento annuo rispetto ai dati previsionali indicati nel bilancio dell'anno precedente, al netto di eventuali costi di personale di competenza di precedenti esercizi. Viene sancito l'obbligo in capo alle Regioni di garantire in ogni caso, in sede di programmazione regionale, coerentemente con gli obiettivi sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche, l'equilibrio economico-finanziario delle proprie aziende sanitarie, ospedaliere, ospedaliere universitarie e degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico sia in sede di preventivo annuale che di conto consuntivo, realizzando forme di verifica trimestrale della coerenza degli andamenti con gli obiettivi dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e prevedendo l'obbligatorietà dell'adozione di misure per la riconduzione in equilibrio delle gestioni.

L'Intesa, nell'ancorare l'erogazione delle maggiori risorse ad una serie di adempimenti volti ad assicurare l'equilibrio economico-finanziario, prevede altresì la possibile stipula di specifici accordi tra Stato e Regioni. Tali accordi mirano a garantire, nel perseguimento degli obiettivi di equilibrio economico-finanziario, la tutela dei livelli essenziali di assistenza, per i quali di rilievo sempre maggiore risulta il relativo monitoraggio<sup>25</sup>. In tal senso l'Intesa prefigura

---

tra l'altro, alle Regioni viene riconosciuta la potestà legislativa esclusiva in materia di assistenza ed organizzazione sanitaria.

<sup>22</sup> Vanno anche ricordati gli Accordi del 3 agosto 2000 e del 22 marzo 2001.

<sup>23</sup> Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 208 del 7 settembre 2001.

<sup>24</sup> Tale norma dispone che l'accesso al finanziamento integrativo a carico dello Stato derivante da quanto disposto al comma 164 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004 (legge finanziaria per il 2005), rispetto al livello di cui all'accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001, per l'anno 2004, rivalutato del 2 per cento su base annua a decorrere dal 2005, è subordinato alla stipula di una specifica intesa tra Stato e Regioni ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge n. 131 del 5 giugno 2003. Il comma 164 dell'art. 1 della stessa legge n. 311 del 2004 prevede che per garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2005-2007 il livello complessivo della spesa del Servizio sanitario nazionale, al cui finanziamento concorre lo Stato, è determinato in 88.195 milioni di euro per l'anno 2005, 89.960 milioni di euro per l'anno 2006 e 91.759 milioni di euro per l'anno 2007. Lo Stato, in deroga a quanto stabilito dall'articolo 4, comma 3, del DL n. 347 del 18 settembre 2001, convertito nella legge n. 405 del 16 novembre 2001, concorre al ripiano dei disavanzi del Servizio sanitario nazionale per gli anni 2001, 2002 e 2003; a tal fine è autorizzata, a titolo di regolazione debitoria, la spesa di 2.000 milioni di euro per l'anno 2005, da ripartire tra le Regioni con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

<sup>25</sup> Il comma 169 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004 prevede al fine di garantire che l'obiettivo del raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario da parte delle Regioni sia conseguito nel rispetto della garanzia della tutela della salute, ferma restando la disciplina dettata dall'articolo 54 della legge n. 289 del 2002 per le prestazioni già definite dal DPCM 29 novembre 2001 e successive modificazioni, che con regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988, dal Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, vengono fissati gli standard qualitativi, strutturali, tecnologici, di processo e possibilmente di esito, e quantitativi relativi ai livelli essenziali di assistenza, sentita la Conferenza Stato-Regioni anche al fine di garantire che le modalità di erogazione degli stessi siano uniformi sul territorio nazionale, coerentemente con le risorse programmate per il Servizio sanitario nazionale, A tal fine ci si avvale della Commissione nazionale per la definizione e l'aggiornamento dei LEA (c.d. "di manutenzione" C-LEA) di cui all'articolo 4-bis, comma 10, del DL

sia un tavolo tecnico, che uno politico per la verifica degli adempimenti normativamente previsti e ribaditi nello stesso atto, attraverso la istituzione di un Comitato paritetico permanente per la verifica dei LEA in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse e per la verifica della congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione.

Il Comitato, che si avvale del supporto tecnico dell'Agenzia per i servizi sanitari nazionali, utilizza i flussi informativi del Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS) a cui la stessa Intesa dedica primaria attenzione, sia sotto il profilo della obbligatorietà degli adempimenti che a fini di verifica degli andamenti gestionali e finanziari. L'Intesa sancisce infatti che per le misure di qualità, efficienza ed appropriatezza del Servizio sanitario nazionale, ci si avvale del Nuovo Sistema Informativo Sanitario (art. 3, comma 1) e che la definizione ed il continuo adeguamento nel tempo dei contenuti informativi e delle modalità di alimentazione del NSIS - in coerenza con le indicazioni del Piano Sanitario Nazionale e le esigenze di monitoraggio dei livelli nazionale, regionale e locale del SSN - sono affidati alla Cabina di Regia (art.3, comma 4). In particolare l'Intesa sancisce che il conferimento dei dati al Sistema Informativo Sanitario, sulla base di criteri fissati dalla Cabina di Regia, è ricompreso fra gli adempimenti cui sono tenute le Regioni per l'accesso al maggior finanziamento previsto. Si stabilisce dunque una relazione diretta fra dati del sistema informativo, criteri di ripartizione ed erogazione delle risorse e definizione ed operatività di strumenti e modalità affidabili e uniformi in tutto il territorio nazionale necessarie per il monitoraggio dei LEA.

L'Intesa definisce dunque ulteriori adempimenti per migliorare il monitoraggio della spesa sanitaria nell'ambito del Nuovo sistema informativo sanitario insieme al rispetto degli obblighi di programmazione a livello regionale, al fine di garantire l'effettività del processo di razionalizzazione delle reti strutturali dell'offerta e della domanda ospedaliera, con particolare riguardo al riequilibrio dell'offerta di posti letto per acuti e per lungodegenza e riabilitazione. In tal senso va letto l'impegno alla promozione del passaggio dal ricovero ordinario al ricovero diurno, cui si accompagna la realizzazione degli interventi previsti dal Piano nazionale della prevenzione<sup>26</sup> e dal Piano nazionale dell'aggiornamento del personale sanitario, coerentemente con il Piano sanitario nazionale.

Come già evidenziato, il Sistema Informativo assume ulteriore rilievo strategico anche per l'adozione di misure perequative in linea con la nuova disciplina costituzionale. In ordine ai nuovi meccanismi fiscali e perequativi, da disegnare in coerenza alla attuazione del nuovo disegno delineato dal Titolo V della Costituzione, e che presuppongono, come è noto, un accordo nella sede della Conferenza Unificata, si osserva che tale disciplina è ancora da definire; in particolare per quanto riguarda la conclusione dei lavori dell'Alta Commissione prefigurata dall'art. 3 della legge finanziaria 2003, questi sono stati da ultimo prorogati, in base alla legge n. 257 del 19 ottobre 2004, (art. 1- *quinquies*), al 30 settembre 2005<sup>27</sup>.

Vanno dunque seguiti con particolare attenzione gli sviluppi del sistema, di rilevanza non solo tecnica, ma finanziaria ed anche di rilievo istituzionale, per le modalità di collaborazione e confronto ai diversi livelli di governo e di gestione<sup>28</sup>. In tal senso è di particolare rilievo la

n. 53 del 15 aprile 2002, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 112 del 15 giugno 2002.

<sup>26</sup> L'Intesa prevede altresì obblighi informativi per le Regioni nei confronti del Centro nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie con analisi e gestione dei rischi, istituito dal decreto legge 29 marzo 2004, n. 81, convertito dalla legge n. 138 del 26 maggio 2004.

<sup>27</sup> La disciplina recata dal d.lgs. n. 56 del 2000 doveva essere adeguata in base all'art 4 del DL n. 314 del 30 dicembre 2004, convertito nella legge n. 26 del 1° marzo 2005, entro il 30 aprile 2005, termine anch'esso prorogato al 30 settembre 2005. Si attende dunque la definizione della nuova disciplina compatibile con i nuovi principi fissati dall'art. 119 della Costituzione.

<sup>28</sup> Nell'ambito del Sistema informativo e più precisamente dei "Sistemi di governo" si elaborano le informazioni, fornite dalle aziende locali e dalle Regioni, necessarie per valutare lo stato del SSN e permettere lo svolgimento della funzione di monitoraggio dei Livelli Essenziali di Assistenza. Si tratta della raccolta di una serie di flussi informativi, regolati da decreti ministeriali relativi fra l'altro a: strutture sanitarie, personale del SSN, spesa sanitaria corrente,

previsione che le Regioni si impegnino alla adozione di modelli di contabilità analitica per centri di costo in grado di consentire analisi comparative dei costi, dei rendimenti e dei risultati delle diverse strutture sanitarie<sup>29</sup>.

In definitiva, nella peculiare logica di cooperazione e confronto, in cui gli aspetti gestionali si misurano costantemente con i correlati profili di ordine finanziario e le dinamiche complessive di finanza pubblica (il che spiega il rilievo della partecipazione del Ministero dell'economia e delle finanze), sempre maggiore è la rilevanza degli strumenti di rilevazione, analisi e valutazione dei dati complessivi sul funzionamento e la qualità dei servizi sanitari.

Anche in base a tali ultime previsioni si conferma dunque la peculiare configurazione degli apparati centrali nel sistema sanitario, caratterizzati, oltre che da una diversa fisionomia del ministero, da una compartecipazione, anche a livello di altri organismi, delle diverse componenti interessate alle problematiche del SSN, in un ruolo crescente delle Regioni e della Conferenza Stato-Regioni, chiamata a rappresentare la sede di confronto e composizione nella costruzione delle linee programmatiche, nel riparto delle risorse finanziarie e nella stessa definizione delle concrete "regole" del settore.

Taluni profili problematici sono emersi anche nella sede istruttoria del controllo, che ha rilevato l'inidoneità - peraltro motivata anche dalla tardiva costituzione della Consulta nazionale antialcol, avvenuta solo con DM n. 199 del 5 giugno 2004 - di considerare assorbito in una ripartizione di fondi definita nella sede della Conferenza Stato-Regioni, l'atto programmatico e di definizione dei criteri previsto dalla legge n. 125 del 2001, in tema di monitoraggio dei dati alcolici. I riflessi più propriamente contabili si colgono anche nella peculiarità di impegni fondati appunto su atti di natura programmatica, che evidenziano, anche per la pluralità degli attori coinvolti, tempi più lunghi e profili specifici nelle scansioni della spesa.

Emblematico di un complessivo diverso assetto istituzionale è l'art. 52, comma 27, della legge n. 289 del 27 dicembre 2002, che prevede che con accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, si disciplini il procedimento di contrattazione collettiva relativo agli accordi con il personale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale tenendo conto di quanto previsto dagli articoli 40, 41, 42, 46, 47, 48 e 49 del decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001<sup>30</sup>.

Le criticità del settore, poste in evidenza nel volume primo di questa relazione e più ampiamente esaminate nei referti della Sezione delle Autonomie, cui si fa rinvio per una più dettagliata analisi degli andamenti finanziari del settore, sono alla base proprio delle delibere della Corte relative alle ipotesi di accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale (art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992) e per la disciplina dei rapporti con i medici specialisti ambulatoriali interni ed altre professionalità sanitarie ambulatoriali (biologi, chimici, psicologi - art. 48 della legge n. 833 del 1978 ed art. 8 d.lgs. n. 502 del 1992) sottoscritte rispettivamente in data 20 gennaio 2005 e 9 febbraio 2005. Nella fattispecie - esaminata ai sensi dell'art. 5, comma 4, dell'accordo tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano del 24 luglio 2003 sulla disciplina del procedimento di contrattazione collettiva per il rinnovo degli accordi con il personale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale - oltre alla non esaustiva quantificazione degli oneri contrattuali, è stata infatti

---

investimenti previsti, prestazioni erogate dalle strutture sanitarie, schede di Dimissione Ospedaliera (SDO), consumi farmaceutici.

<sup>29</sup> In tale ottica riveste particolare rilievo il "Progetto Mattoni" finalizzato ad avere dati certi, tempestivi e omogenei e metodi di misura uniformi relativamente all'assistenza sanitaria erogata sul territorio nazionale, pur a fronte di modelli organizzativi sempre più diversificati, in relazione all'autonomia regionale. Si segnala poi che nel corso del 2004, attraverso il DM 15 luglio 2004, è stato incluso nella progettualità del Nuovo Sistema Informativo Sanitario il sistema di monitoraggio delle confezioni medicinali, concepito a fini di rafforzamento delle misure di contrasto delle possibili frodi nel commercio di farmaci.

<sup>30</sup> Tale accordo è intervenuto in data 24 luglio 2003. Vedasi il cap. 2805 di nuova istituzione.

rilevata<sup>31</sup> la mancanza di una corretta individuazione da parte della SISAC<sup>32</sup> delle fonti di finanziamento idonee a supportare il costo dei rinnovi contrattuali relativi al personale convenzionato, all'interno di un quadro di ragionevole sostenibilità dei bilanci delle singole amministrazioni. Nella successiva delibera n. 12 del 6 maggio 1995, trasmessa al Parlamento ai sensi dell'art. 5, comma 6, dell'accordo Stato-Regioni del 24 luglio 2003, la Corte ha confermato le osservazioni già mosse, inquadrando anche alla luce dei più generali andamenti finanziari del settore. Di particolare rilievo è il richiamo all'esigenza di disporre di sufficienti informazioni sugli oneri contrattuali e più in generale di assicurare una adeguata funzione di monitoraggio della spesa sanitaria, come peraltro ribadito nella Intesa del 23 marzo 2005.

## **2. Quadro generale degli andamenti finanziari.**

### **2.1 Profili generali.**

Per il 2004 i principali dati contabili evidenziano per il Ministero stanziamenti definitivi pari a 1.421,9 milioni (nel 2003 erano 1.401,5 milioni), con un forte incremento rispetto alle previsioni iniziali, pari a 1.102,3 milioni (905,1 milioni nel 2003)<sup>33</sup>.

Anche nel 2004 si è registrata una sensibile differenza tra stanziamenti iniziali e definitivi, come emerge dalla tabella che segue<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Delibera SS.RR.: n. 8 del 2005.

<sup>32</sup> Struttura interregionale sanitari convenzionati (prevista dall'art. 52, comma 27, della legge n. 89 del 27 dicembre 2002).

<sup>33</sup> Nella nota preliminare per il 2005 le previsioni ammontano a 1.169,6 milioni per le spese correnti e a 111,5 milioni per quelle in conto capitale, per un totale di 1.281,2 milioni.

<sup>34</sup> Va considerato che per i capitoli collegati al diretto funzionamento delle strutture una differenza tra stanziamenti iniziali e stanziamenti definitivi può essere ricondotta all'attuazione della normativa che prevede la possibilità di intervenire a seguito dell'evolversi della gestione attraverso variazioni compensative e l'utilizzo del fondo da ripartire per eventuali maggiori esigenze di spese per consumi intermedi. Va inoltre considerato il particolare impatto, per alcuni capitoli di bilancio, conseguente alla possibilità di adeguare lo stanziamento con riassegnazioni dalle entrate, come più ampiamente riferito sub 2.2 per il 2004.

## LE MODALITA' DI INTEGRAZIONE DELLE DOTAZIONI FINANZIARIE INIZIALI NEL 2004

(valori assoluti)

Categorie economiche di spesa	2004				2005	
	Stanziamenti iniziali di competenza	Variazioni con DMT (a)	Variazioni in assestamento	Variazioni con DMC (b)	Stanziamenti definitivi di competenza	Stanziamenti iniziali di competenza
1 - REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	85.598.910,00	39.511.450,00	5.012.775,00	389.640,20	130.512.775,20	76.912.961,00
2 - CONSUMI INTERMEDI	138.980.530,00	104.854.351,10	108.697,00	-390.840,20	243.552.737,90	146.586.817,00
3 - IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	5.489.613,00	1.372.723,00	0,00		6.862.336,00	4.731.637,00
4 - TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	500.749.452,00	46.037.918,00	0,00	0,00	546.787.370,00	564.980.173,00
5 - TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	336.334.353,00	87.013.727,00	0,00	0,00	423.348.080,00	336.334.353,00
6 - TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE						
7 - TRASFERIMENTI CORRENTI ALL'ESTERO	19.665.632,00			1.200,00	19.666.832,00	20.054.500,00
8 - RISORSE PROPRIE CEE						
9 - INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	0,00	10.208,00		0,00	10.208,00	
10 - POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE		1.761.643,00		0,00	1.761.643,00	
11 - AMMORTAMENTI						
12 - ALTRE USCITE CORRENTI	12.987.343,00	-5.736.569,00		0,00	7.250.773,00	12.987.342,00
21 - INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	2.552.014,00	3.391.395,33	0,00	0,00	5.943.409,33	1.826.468,00
22 - CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	0,00	36.250.000,00	0,00	0,00	36.250.000,00	112.000.000,00
23 - CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE						
24 - CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE						
25 - CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI ALL'ESTERO						
26 - ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	0,00					124.286,00
31 - ACQUISIZIONI DI ATTIVITA' FINANZIARIE						
61 - RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE				0,00		
<b>TOTALE</b>	<b>1.102.357.846,00</b>	<b>314.566.846,43</b>	<b>5.121.472,00</b>	<b>0,00</b>	<b>1.421.946.164,43</b>	<b>1.276.538.537,00</b>

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

(b) Decreti di variazione del Ministro competente.

Significative nella complessiva ricaduta della gestione finanziaria e nei singoli settori di intervento appaiono le variazioni di bilancio per riassegnazione di entrate e utilizzo fondi di riserva. Nel corso del 2004 l'Amministrazione ha utilizzato riassegnazioni di entrate per 67.650.375,00 euro, assegnazioni per 109.548.402,00 euro dal fondo di riserva delle spese obbligatorie, e per 28.137.479,00 euro da quello delle spese impreviste<sup>35</sup>.

Le riassegnazioni di entrate e le variazioni di bilancio perfezionate nell'ultimo periodo dell'anno concorrono a rendere consistente l'assunzione di atti di impegno alla scadenza dell'esercizio; tale fenomeno interessa più frequentemente quei capitoli di bilancio per i quali

<sup>35</sup> Gli stessi importi, incrementati del 2 per cento, così come previsto dalla legge finanziaria 2005 (art. 1, comma 9) costituiscono i limiti di utilizzo per l'anno in corso e per le singole categorie. Vedasi anche circolare 11 febbraio 2005, n. 5, del Ministero dell'economia e delle finanze.

l'iter per l'utilizzo delle somme prevede la pronuncia di organi esterni all'Amministrazione (es.: Conferenza Stato-Regioni), in un peculiare quadro programmatico e decisionale cui si è fatto cenno sub 1.2. Peraltro la specifica fisionomia della spesa del Ministero non deve assurgere a generale motivazione di assunzione di impegni "in limine", ma anzi indurre ad una più tempestiva definizione del quadro programmatico e delle correlate quantificazioni contabili.

Il perfezionamento degli atti contabili in prossimità della chiusura dell'esercizio e la tipologia della spesa considerata, che spesso coinvolge anche soggetto esterni al ministero (es.: programmi di ricerca finalizzata, campagne informative, ecc.) viene inoltre a determinare una consistente presenza di residui ed a incidere anche sulle divaricazioni tra dotazioni di competenza e autorizzazioni di cassa.

Per l'esercizio trascorso, con una massa impegnabile pari a 1.453,9 milioni si registrano 1.375,4 milioni di impegni, con 25,1 milioni di economie e 55,4 milioni di residui di stanziamenti finali; a fronte di una massa spendibile di 3.069,2 milioni, con 2.240,7 milioni di autorizzazioni di cassa, sono 1.593,4 milioni i pagamenti totali, con 54,7 milioni di economie e 1.421 milioni di residui totali (nel 2003 i residui totali finali erano pari a 1.646,8 milioni).

Va in primo luogo segnalato che la gran parte delle risorse attiene alla parte corrente.

Per il Titolo I, a fronte di 1.379,7 milioni di stanziamenti definitivi di competenza, con una massa impegnabile pari a 1.402,3 milioni, si registrano 1.356,5 milioni di impegni lordi, con 23,1 milioni di economie in conto competenza e 24,1 milioni di residui di stanziamento; a fronte di una massa spendibile di 1.928,3 milioni, con 1.698 milioni di autorizzazioni di cassa, si rinviengono 1.447,9 milioni di pagamenti totali, con 31,3 milioni di economie in conto residui e 425,8 milioni di residui totali (con una sensibile flessione rispetto ai 548,1 milioni del 2003).

In conto capitale gli stanziamenti definitivi di competenza ammontano a 42,1 milioni, in aumento rispetto ai 14,1 milioni nel 2003. Tra le nuove spese di investimento si rinviengono 25 milioni sul capitolo 7216 – somme da destinare al finanziamento di progetti di ricerca di rilevante valore scientifico su temi prioritari per la salute<sup>36</sup>. A fronte di una massa impegnabile pari per il tit. II a 51,6 milioni, si registrano 21,2 milioni di impegni totali, con 30,4 milioni di residui di stanziamento. La gran parte delle spese per investimenti del Ministero si fonda dunque sulla consistente massa di residui in conto capitale, che portano la massa spendibile a 1.140,8 milioni, con 542,7 milioni di autorizzazioni di cassa, rispetto ai quali si registrano 145,4 milioni di pagamenti totali, con 995,1 milioni di residui totali finali.

Le maggiori risorse per investimenti, in conto residui, afferiscono al C.d.R. "Qualità" e sono allocate sulla UPB 2.2.3.3 (Riqualificazione dell'assistenza sanitaria) e sulla UPB 2.2.3.5 (Edilizia sanitaria), gestite dalla Direzione generale della programmazione sanitaria, dei livelli di assistenza e dei principi etici di sistema. Su tali UPB si registrano ancora i maggiori residui, pari nel complesso a 909,6 milioni. Va tenuto conto peraltro delle complesse scansioni procedurali che coinvolgono anche le Regioni ed altri Organismi esterni al Ministero, come più ampiamente riferito sub 3.

A fronte di residui totali in conto capitale pari a 995,1 milioni, resta elevato anche l'importo dei residui del tit. I, pari a 425,8 milioni, che peraltro evidenzia una netta flessione rispetto all'analogo dato dell'anno precedente (548,1 milioni nel 2003, esercizio in cui si erano fortemente incrementati rispetto ai 440 milioni del 2002).

Si rileva dunque complessivamente un decremento dei residui totali a fine anno, che passano da 1.646,8 milioni di fine 2003 a 1.421 milioni di fine 2004 (erano 1.680,4 milioni nel 2002); l'ammontare dei residui permane comunque elevato, risultando quasi pari agli stanziamenti di competenza. I residui totali della competenza sono pari a 340 milioni (di cui 288,7 milioni di residui propri); sono stati infatti pagati 1.058,7 milioni in conto competenza, mentre sui 1.646,8 milioni di residui iniziali risultano pagati in conto residui 534,6 milioni, con

<sup>36</sup> Le somme attengono alla UPB 3.2.3.2 - ricerca scientifica, i cui stanziamenti definitivi di competenza risultano pari a 30.250 mila euro.

1.080,9 milioni di residui totali in conto residui (di cui 1.076,7 di residui propri). L'indice di smaltimento dei residui è pari al 71,47 per cento per il titolo I ed al 13,05 per cento per il titolo II. I residui totali in conto residui gravano per 940,9 milioni sul C.d.R. 2 "qualità" e per 115,7 milioni sul C.d.R. 3 - innovazione 3, mentre quelli della competenza gravano per 46,6 milioni sul C.d.R. 2 e per 181,5 milioni sul C.d.R. 3, oltre che per 111 milioni sul C.d.R. 4 "Prevenzione e comunicazione" (che ha 24,2 milioni di residui totali in conto residui). Il dato evidenzia la necessità di procedere ad una analisi diversificata, tenendo conto delle fattispecie di maggior rilievo (investimenti e ricerca) che presentano peraltro modalità e scansioni peculiari, come illustrato sub. 3, e che coinvolgono il complesso mondo degli enti sanitari, con un ruolo ministeriale identificabile soprattutto nelle funzioni programmatiche e di indirizzo.

Aumentano peraltro i residui di stanziamento, che passano da 32 milioni di fine 2003 a 55,4 milioni. Del complesso dei residui di stanziamento 4,1 milioni derivano da esercizi precedenti (27,8 milioni sono infatti gli impegni in conto residui), mentre la gran parte (51,3 milioni) deriva dalla competenza. Il fenomeno dei residui di stanziamento – sui quali la Corte si era in precedenza soffermata – appare di più contenuta problematicità, considerando che gran parte degli stessi è riferita a variazioni di bilancio perfezionate tardivamente, come nel caso della somma dei 25 milioni assegnata a fine esercizio sul capitolo 7216. Questi sono allocati sul C.d.R. 3, che assorbe la quota maggiore dei residui di stanziamento finali complessivi (49,4 milioni), che solo per 5,3 milioni gravano sul C.d.R. 2.

Le economie registrate nel 2004 (escludendo i capitoli del trattamento economico fondamentale e quelle derivanti da somme assegnate con provvedimenti del Ministero dell'economia perfezionati ad esercizio scaduto) sono state pari allo 0,58 per cento degli stanziamenti di competenza disponibili, con una flessione rispetto all'analogo dato del precedente esercizio 2003 (pari allo 0,96 per cento).

Dalla classificazione per categorie economiche articolate in base allo schema del SEC'95 si conferma anche per il passato esercizio una connotazione del bilancio del Ministero in cui una netta prevalenza hanno i trasferimenti, sia di parte corrente che capitale.

La categoria economica redditi da lavoro dipendente, con 130,5 milioni di stanziamenti definitivi di competenza (con un aumento rispetto ai 124,4 milioni nel 2003) espone 116,9 milioni di impegni lordi, con 13,5 economie di competenza, e con 24,3 milioni di residui di stanziamento; nella gestione di cassa, sulla massa spendibile, pari a 154,8 milioni, con 152,8 milioni di autorizzazioni di cassa, sono stati eseguiti pagamenti totali per 108,2 milioni, con 29,3 milioni di residui totali a fine esercizio ed economie in conto residui per 3,7 milioni. I residui per tale categoria appaiono dunque significativi ed attengono per 24,3 milioni ai fondi da ripartire per oneri al personale (FUA)<sup>37</sup>.

Per la categoria consumi intermedi, interessata come è noto, dalle manovre di contenimento della spesa, si registrano 243,5 milioni di stanziamenti definitivi di competenza, con una flessione rispetto ai 261,8 milioni nel 2003; il consuntivo espone 237,7 milioni di impegni lordi; nella gestione di cassa, sulla massa spendibile, pari a 384 milioni, con una autorizzazione di cassa per 297,3 milioni, sono stati eseguiti pagamenti totali per 187,4 milioni, con 15,5 milioni di economie in conto residui e 175,2 milioni di residui totali finali. Questi appaiono peraltro in aumento rispetto all'analogo dato del 2003 (140,1 milioni) e del 2002 (151,9 milioni).

L'analisi per categorie evidenzia il ruolo dei trasferimenti come componente più cospicua delle risorse ministeriali: per quelli correnti del titolo I, l'aggregato corrispondente alle categorie economiche 4-5-7, espone complessivamente 989,8 milioni di stanziamenti definitivi di competenza (somma molto vicina ai 988 dell'anno precedente) ed una pari massa impegnabile, sulla quale risultano 987,1 milioni di impegni totali. Nella gestione di cassa, sulla massa

<sup>37</sup> Vedasi par 4.2.3.

spendibile, pari a 1.266 milioni, con una autorizzazione di cassa per 1.106,7 milioni, sono stati eseguiti pagamenti totali per 852,1 milioni (erano 855,1 milioni nel 2003), con 378,1 milioni di residui totali finali e con economie totali per 35,7 milioni. Si registra una flessione nei residui finali delle categorie economiche 4-5-7 di circa il -41,59 per cento rispetto al dato del 2003.

Anche per il titolo II (spese in conto capitale) rilevano in particolare nel bilancio del Ministero le risorse ricondotte ai trasferimenti (categorie economiche 22-26): con 36,2 milioni di stanziamenti definitivi di competenza, a fronte dei soli 4,8 milioni dell'anno precedente, tale voce evidenzia una massa impegnabile pari a 37,5 milioni, peraltro minore rispetto a quella dell'esercizio precedente (si trattava nel 2003 di 208,1 milioni). Resta consistente la gestione di cassa, che evidenzia una massa spendibile pari a 1.121,5 milioni, con una più ridotta autorizzazione di cassa (534,2 milioni) sulla quale sono stati eseguiti pagamenti totali per 140,6 milioni, con 229 mila di economie e 980,6 milioni di residui totali finali (il trend appare peraltro in flessione: i residui totali finali erano nel 2003 1.085,3 milioni e 1.215,3 milioni nel 2002). Si registra dunque una flessione nei residui finali di circa il 9,7 per cento anche per i trasferimenti in conto capitale.

Per la categoria 21 – investimenti fissi lordi ed acquisto terreni, anch'essa interessata, come è noto, dalle manovre di contenimento della spesa, si registrano 5,9 milioni di stanziamenti definitivi di competenza; tale voce evidenzia una massa impegnabile pari a 14 milioni, con 5,9 milioni di impegni lordi; con una massa spendibile di 19,3 milioni ed una autorizzazione di cassa pari a 8,4 milioni sono stati eseguiti pagamenti totali per 4,8 milioni, con 14,4 milioni di residui totali finali.

## 2.2 Analisi delle poste di entrata.

Le entrate proprie del Ministero rivestono un particolare rilievo per il finanziamento dell'azione amministrativa per il 2004: si tratta infatti di 67.650.375 euro di entrate riassegnate ai pertinenti capitoli di spesa.

Sul piano della normativa, va segnalato che dopo i provvedimenti adottati nel corso del 2003, con i quali si era proceduto ad una razionalizzazione ed ad un aggiornamento di una parte delle tariffe e dei diritti di spettanza del Ministero<sup>38</sup>, nello scorso anno si è proceduto ad un ulteriore aggiornamento per le tariffe riferite al settore dei farmaci con DM 24 maggio 2004 (G.U. n. 128 del 3 giugno 2004).

Nella ricognizione del fenomeno va precisato che vi rientrano fattispecie diverse. Al di là dei capitoli per i quali non è prevista la riassegnazione delle somme affluite<sup>39</sup>, per alcuni capitoli dello stato di previsione dell'entrata gestiti dall'amministrazione è stabilito già nella norma di riferimento un collegamento diretto con specifici capitoli di spesa<sup>40</sup>. Maggiore interesse sia sotto il profilo contabile che della ricaduta sull'attività amministrativa rivestono le entrate che, in base all'art. 5 comma 12 della legge n. 407 del 1990, integrato dall'art. 7 della legge n. 362 del 14 ottobre 1999, possono essere utilizzate per lo svolgimento di attività di controllo, di

<sup>38</sup> Con il DM 23 aprile 2003 (G.U. n. 185 dell'11 agosto 2003) sono state ridisciplinate le tariffe riguardanti il settore della prevenzione sanitaria, mentre con DM 5 giugno 2003 (G.U. n. 220 del 22 settembre 2003) si è intervenuto in ordine alle tariffe riferite al settore veterinario e degli alimenti.

<sup>39</sup> Si tratta dei cap. 2524 "Proventi delle pene pecuniarie per infrazioni alla disciplina per la lavorazione delle paste alimentari"; cap. 3620 "Somme da introitare per l'assistenza sanitaria ai cittadini italiani all'estero e ai cittadini stranieri in Italia"; cap. 2521 "Vendita del vaccino antiamarillo, dei disinfettanti e delle pubblicazioni a cura del Ministero".

<sup>40</sup> Ad es.: cap. 3616 art. 3 "Somme versate dalle federazioni nazionali degli ordini dei medici", collegato con il cap. di spesa 2020 "spese di funzionamento della Commissione centrale esercenti professioni sanitarie"; cap. 3616, art. 6 "Versamento di un contributo da parte di soggetti che chiedono il loro accreditamento per lo svolgimento di attività di formazione continua", collegato con il cap. di spesa 2138 "spese per il funzionamento della Commissione nazionale per la formazione continua ecc."; cap. 2230, art. 4 "Versamenti da parte imprese farmaceutiche per lo svolgimento di convegni e congressi", collegato con il cap. di spesa 3127 "Spese per attività di informazione scientifica agli operatori sanitari".



programmazione, di informazione, di educazione sanitaria, per l'incentivazione del personale non appartenente al ruolo sanitario di livello dirigenziale (si ricorda in particolare la quota derivante dalla maggiorazione del 20 per cento delle tariffe da destinare all'Agenzia italiana del farmaco). Per tali introiti l'amministrazione provvede ogni anno, sulla base delle specifiche esigenze individuate e sottoposte all'approvazione del Ministro, a richiedere al Ministero dell'economia e delle finanze la relativa assegnazione.

La procedura riguarda in particolare le somme affluite ai capitoli d'entrata 2225 "Tributi speciali per servizi resi al Ministero della salute" (maggiori introiti oltre lo stanziamento previsto) e 3629 "Entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero della salute"<sup>41</sup>.

Le principali riassegnazioni hanno riguardato nel 2004 numerosi capitoli, tra i quali rilevano quelli (capp.2200 e 7121) relativi alle "Spese per il Sistema Informativo Sanitario" per far fronte agli oneri relativi alla conduzione funzionale e tecnica del Nuovo Sistema Informativo Sanitario e all'adeguamento delle dotazioni informatiche degli uffici periferici di sanità marittima e aerea. Tra gli altri capitoli si ricordano quelli inerenti il trattamento economico per consentire la corresponsione dell'incentivazione prevista dall'art. 7 della legge n. 362 del 1999 al personale non appartenente al ruolo sanitario dirigenziale.

Nel prendere atto di una recente ridefinizione della disciplina, si segnala l'opportunità di un più puntuale quadro programmatico dell'utilizzo delle risorse, sia pure compatibile con la specificità dei settori interessati e con il concreto andamento degli introiti.

### 2.3 Effetti della manovra correttiva di metà anno.

In relazione alla manovra correttiva di metà anno, attuata con il DL n. 168 del 2004, convertito dalla legge n. 191 del 2004, con cui sono state adottate misure volte al contenimento della spesa pubblica, per il Ministero si sono registrate riduzioni alle autorizzazioni di spesa per complessivi 28.545 mila euro. Il centro di responsabilità maggiormente coinvolto è stato il C.d.R. Innovazione con 22.690 mila euro (9.779 mila in termini di cassa). A tale C.d.R. attiene tra gli altri il cap. 3430, UPB 3.1.2.13 (Informazione e prevenzione), inciso per 12.911 mila euro di riduzioni. Il C.d.R. Prevenzione e Comunicazione è stato interessato per 4.088 mila euro, quello della Qualità per 1.338 mila euro, mentre il Gabinetto per 430 mila euro.

Centri di Responsabilità	Euro	
GABINETTO	429.828	
QUALITA'	1.338.270	
INNOVAZIONE	22.689.665	(9.778.725 in termini di cassa)
PREVENZIONE – COMUNICAZIONE	4.087.558	
Totale	28.545.321	

Le categorie interessate sono:

CONSUMI INTERMEDI (2), per 14.129 mila euro;

TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (4) per 13.401 mila euro;

INVESTIMENTI FISSI LORDI (21) per 766 mila euro;

CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI (22), per 250 mila euro.

<sup>41</sup> Va precisato che per rendere più diretta ed omogenea la procedura di individuazione e riassegnazione delle somme versate al capitolo 3629 (entrate eventuali e diverse), nel corso del 2003 si è proceduto all'integrazione del cap. 2230, con l'istituzione degli artt. 11-12-13 e 14 concernenti, rispettivamente, versamenti da parte dell'EMA e da parte delle imprese farmaceutiche per i medicinali sia per uso umano che per uso veterinario.

## 2.4 Auditing.

### 2.4.1 Rispondenza dello stato di previsione al modello disegnato dalla legge n. 94 del 1997.

Anche in relazione alla struttura dipartimentale adottata nel Ministero la lettura dei dati del rendiconto sollecita a talune considerazioni sulla effettiva rispondenza dello stato di previsione al modello disegnato dalla legge n. 94 del 1997 ed in particolare sulla corrispondenza tra UPB e Centri di Responsabilità, che, pur essendo formalmente rispettata, pone taluni problemi di raccordo sulla effettiva riconducibilità della immediata e diretta responsabilità della gestione, affidata alle singole direzioni generali. Come più avanti precisato, le risorse di cui alla tab. 15 della legge n. 351 del 24 dicembre 2003, disaggregate in capitoli dal DM 29 dicembre 2003 del Ministero dell'economia e delle finanze, sono state infatti assegnate con DM dell' 11 febbraio 2004 ai titolari dei C.d.R., che a loro volta hanno provveduto a riassegnarle ai dirigenti preposti alle Direzioni generali, specificando i capitoli di riferimento. Per una comprensione adeguata del rendiconto non è dunque sufficiente la sola analisi delle UPB, dovendosi ricorrere appunto a quella dei capitoli, tanto più laddove, anche in relazione ai cambiamenti intervenuti nell'assetto organizzativo, una ampia gamma di attività, con sensibili riflessi esterni, viene ad essere contabilmente ricompresa nelle spese di funzionamento (è il caso delle spese correnti per l'informatica, o di quelle destinate a talune convenzioni di ordine scientifico o informativo). La necessità di una più approfondita revisione dell'architettura contabile a fronte del modello disegnato dalla legge n. 94 del 1997 si ripropone dunque sia in relazione alla struttura dipartimentale che alla peculiarità delle misure affidate al Ministero nel sistema sanitario.

Si rinviengono infatti UPB che presentano identica denominazione, talora non sufficientemente esplicativa della concreta attività finanziata (vedasi ad es. "Interventi diversi"; "Assistenza sanitaria italiani all'estero", di identica denominazione per la UPB 2.1.2.16 e la UPB 4.1.2.1) in ordine a cui si registrano opportuni interventi di modifica<sup>42</sup>. Nello stato di previsione si rinviengono capitoli "promiscui", come il cap. 4391 ed il cap. 4393 (di nuova istituzione), aggregati alla UPB 4.1.2.5 – Interventi diversi<sup>43</sup>.

Significativo è il cap. 4310 (spese per l'attuazione di programmi e di interventi mirati per la lotta e la prevenzione delle infezioni da HIV e delle sindromi relative, ivi comprese le spese per rilevamenti e ricerche per il funzionamento di comitati, commissioni nonché per l'organizzazione di seminari e convegni sulla materia) che costituisce da solo l'UPB 4.1.2.3 – Programma anti AIDS.<sup>44</sup>

Ulteriori necessarie considerazioni con riguardo ai principi ed al modello disegnato dalla legge n. 94 del 1997 vanno svolte per i "capitoli fondo" nella cui accezione rientrano figure non omogenee, sia in ordine alla diversa funzionalità ad essi sottesa, che alle procedure che ne regolano la gestione. Va preliminarmente evidenziata la diversità tra taluni capitoli che presentano profili comuni alla generalità delle amministrazioni da altri che presentano peculiari aspetti del settore.

Oltre ai capitoli, di mero trasferimento, 3443 – "Fondo occorrente per il funzionamento dell'ISS" e 3447 – "Fondo occorrente per il funzionamento dell'ISPESL", concernenti i finanziamenti erogati a favore dei due Istituti con ordinativi periodici (a cadenza trimestrale), rilevano le somme costituenti oggetto della ricerca corrente e finalizzata (capitolo di parte corrente 3392 – "Fondo occorrente per il finanziamento delle attività di ricerca corrente e finalizzata"), previste ai sensi dell'art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, che vengono

<sup>42</sup> Vedasi *infra*, par. 3.2.1., con le modifiche previste per una maggiore trasparenza e rispondenza della denominazione.

<sup>43</sup> Vedasi par. 3.2.3

<sup>44</sup> Relativamente alla gestione del capitolo 4310, risultano per l'anno 2005, ad esso assegnati 2.381.478 euro; a conferma della esigenza di procedere ad una più puntuale ridefinizione del quadro contabile si osserva che con decreto del 15/02/2005, il Capo del Dipartimento ha ripartito la spesa destinando: 881.478 euro alla Direzione generale della Prevenzione sanitaria e 1.500.000 euro alla Direzione generale della Comunicazione e Relazioni Istituzionali, competente in materia di campagne di comunicazione.

ripartite tra i soggetti beneficiari (IRCCS pubblici e privati, Agenzia servizi sanitari regionali, ISS, ISPESL, IIZZSS) previa la riassegnazione del Ministero dell'economia e delle finanze sui pertinenti capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero<sup>45</sup>.

Peculiare è il capitolo 3460 – “Fondo da ripartire per la realizzazione di una campagna di monitoraggio sulle condizioni sanitarie dei cittadini impegnati nell'area Bosnia – Herzegovina e Kosovo”, che viene ogni anno ripartito tra i pertinenti capitoli oltre che del Ministero della salute di quelli della difesa e dell'interno in base al decreto ministeriale emanato in data 22 ottobre 2002, in attuazione del DL n. 393 del 2000, convertito dalla legge n. 27 del 2001 (tale norma ha infatti demandato la definizione delle modalità di attuazione della campagna di monitoraggio ad un apposito decreto, sentita la Conferenza Stato – Regioni).

Va poi segnalato che dal corrente anno le somme già allocate sul capitolo 3451 – “Somme da erogare alle strutture preposte al prelievo e trapianto di organi e tessuti” vengono direttamente rese disponibili sugli specifici capitoli senza il ricorso al lungo iter di ripartizione delle somme, già negativamente rilevato in precedenza, tenuto conto che la ripartizione e attribuzione di somme allocate su tale capitolo è già individuata dalla norma di riferimento (legge n. 91 del 1999).

Carattere di generalità hanno altri due capitoli fondo: si tratta del cap. 3480 “Fondo unico di amministrazione”, le cui risorse sono ripartite sui capitoli dei singoli centri di responsabilità dal Ministero dell'economia e delle finanze successivamente al perfezionamento della contrattazione con le OO.SS.; il relativo stanziamento in sede di assestamento di bilancio è stato integrato della quota variabile relativa all'anno 2004 e di somme relative ad anni precedenti (risorse F.U.A. destinate nell'anno 2002 alla riqualificazione e non utilizzate)<sup>46</sup>; e del capitolo 3510 – “Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute esigenze di spesa per consumi intermedi”. Tale fondo, istituito in ciascun stato di previsione della spesa ai sensi dell'art. 23, comma 1 della legge finanziaria 2003, dovrebbe avere lo scopo di assolvere a tutte le maggiori occorrenze per consumi intermedi insorte nel corso dell'esercizio, anche se di fatto viene utilizzato per fronteggiare le esigenze di alcuni capitoli di funzionamento dell'Amministrazione che hanno subito nel corso degli anni maggiori riduzioni dei loro stanziamenti.

#### 2.4.2. Le verifiche contabili.

L'attività di verifica contabile deliberata in via sperimentale dalle Sezioni riunite per l'esercizio 2004 ha riguardato per il Ministero i seguenti titoli di spesa, corrispondenti ai tre Dipartimenti:

- capitolo 2200 “Spese per il Sistema Informativo Sanitario” – Mandato n. 115 a favore di Accenture S.p.A. – Esercizio di provenienza 2003 – Importo 41.292,00 euro – Pagato il 13/9/2004.
- capitolo 3170 “Spese per il funzionamento della Commissione per la vigilanza ed il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive” – Mandato n. 49 a favore dell'Università di Roma La Sapienza Dipartimento di Clinica e Terapia Medica applicata – Esercizio di provenienza 2003 – Importo 13.240,00 euro – Pagato il 7/5/2004.
- capitolo 4310 “Spese per l'attuazione di programmi e di interventi mirati per la lotta e la prevenzione delle infezioni da HIV e delle sindromi relative, ivi comprese le spese per rilevamenti e ricerche per il funzionamento di Comitati, Commissioni nonché per l'organizzazione di seminari e convegni sulla materia” – Mandato n. 109 a favore della Società Italtriest S.p.A. – Esercizio di provenienza 2004 – Importo 155.763,11 euro – Pagato il 20/10/2004.

<sup>45</sup> V. *infra* par. 3.2.2.

<sup>46</sup> V. *infra* par.4.2.3.

Per il primo titolo va messo in evidenza come l'oggetto della prestazione dell'appaltatore<sup>47</sup> ricomprenda profili riconducibili sia a spese di investimento, essendo finalizzati sia ad un'attività d'innovazione di nuove architetture informatiche, che di funzionamento, in quanto relativi anche alla manutenzione di apparati. In coerenza ad una corretta imputazione della spesa, le attività di investimento si riferiscono al capitolo 7061 in conto capitale, mentre quelle di funzionamento al capitolo 2200 di parte corrente.

Per quanto riguarda il titolo di spesa n. 49 è opportuno richiamare taluni profili normativi. Si ricorda che in base all'art. 3 della legge n. 376 del 14 dicembre 2000, è istituita presso il Ministero la Commissione per la vigilanza ed il controllo sul *doping* e per la tutela della salute nelle attività sportive, le cui competenze sono individuate agli artt. 3 e 4. Ai sensi dell'art. 3, comma 2, della legge stessa, è stato emanato il Decreto n. 440 del 31 ottobre 2001, recante *“Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento della Commissione per la vigilanza ed il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive”*. All'art. 3 del citato regolamento è previsto che il Presidente, nominato dal Ministro della salute ed individuato nella persona del Direttore generale della ricerca scientifica e tecnologica<sup>48</sup> ha la rappresentanza della Commissione, che predispone annualmente specifici programmi di ricerca sui farmaci, sulle sostanze e sulle pratiche utilizzabili ai fini di doping nelle attività sportive.

Per la copertura finanziaria l'art. 10 della legge n. 376 prevedeva che gli oneri derivanti dall'attuazione dell'art. 3 della legge, valutati in lire 2 miliardi annui e dell'art. 4, valutati in lire 1 miliardo annuo, fossero posti a carico del CONI. L'importo corrispondente era versato dal CONI all'entrate del bilancio dello Stato entro il 31 marzo di ciascun anno ed era poi riassegnato ad apposita UPB dello stato di previsione del Ministero della salute, nel cui stato di previsione si rinvenivano il cap. 2136 denominato *“Spese per il funzionamento, compresi i gettoni di presenza, i compensi ai componenti e le indennità di missione e il rimborso spese di trasporto ai membri estranei all'amministrazione della salute della Commissione per la vigilanza ed il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive”*, destinato a finanziare le attività previste dall'art. 3 della legge; ed il cap. 2137 denominato *“Spese per le attività dei laboratori accreditati dal CIO o da altro organismo internazionale svolte in attuazione dei programmi stabiliti dalla Commissione per la vigilanza ed il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive”* destinato a finanziare le attività ex art. 4 della legge.

Il sistema di finanziamento previsto dalla legge n. 376, risultato fin dalla sua prima applicazione estremamente complesso, è stato modificato con la legge n. 350 del 24 dicembre 2003 (legge finanziaria 2004), la quale ha stabilito che gli oneri derivanti dall'attuazione degli artt. 3 e 4, nella misura massima di 3.500.000,00 euro annui, siano posti a carico di apposita UPB del Ministero della salute. Con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 29 dicembre 2003 sono stati, quindi, istituiti due nuovi capitoli (3170 e 3171), che mantenendo la medesima denominazione, hanno rispettivamente sostituito il cap. 2136 e 2137. Al cap. 3170 sono stati assegnati fondi pari a 2.325.000,00 euro e al cap. 3171 sono stati assegnati fondi pari a 1.175.000,00 euro<sup>49</sup>.

<sup>47</sup> La società Accenture S.p.A. si è aggiudicata l'appalto-concorso per la progettazione e lo sviluppo del NSIS e del sistema di sicurezza del patrimonio informativo sanitario nazionale per il periodo 1 agosto 2002 – 31 luglio 2005 per un importo complessivo pari a 31.972.920,00 euro. Le vicende contrattuali sono ampiamente riferite nella relazione della Corte per l'es. 2003.

<sup>48</sup> Il Presidente sottoscrive le convenzioni per la realizzazione delle finalità che la legge individua nel citato articolo 3. Presso la stessa Direzione generale è stato previsto con il DM 12 settembre 2003 recante *“Individuazione degli uffici dirigenziali di livello non generale”* un apposito Ufficio di Segreteria della Commissione, che svolge compiti di supporto per la Commissione e di cui si avvale il Presidente.

<sup>49</sup> In particolare con il cap. 3170 vengono finanziate le attività previste dall'art. 3, comma 1, legge n. 376 del 2000: spese di funzionamento della Commissione (rimborso spese di missione, gettoni di presenza, ex art. 7 DM n. 440 del 2001); programma di ricerca sulle sostanze e sulle pratiche mediche utilizzabili a fini di doping; mantenimento dei

Quanto al titolo di spesa esaminato, la Commissione su richiamata ha approvato, tra l'altro, il progetto "Il rischio di *doping* genetico: identificazione di cellule o DNA allogenico mediante l'uso di microsatelliti" presentato dal Dipartimento di Clinica e Terapia medica applicata dell'Università degli studi di Roma - La Sapienza, per un importo complessivo di 40.000,00 euro. Il pagamento di 20.000,00 euro, quale prima rata anticipata, pari al 50 per cento del finanziamento totale, è stato ripartito in 6.769,00 euro in conto residui 2002 (tit. n. 48) e 13.240,00 euro in conto residui 2003.<sup>50</sup>

Per quanto riguarda il terzo titolo di spesa esaminato (n. 109 a favore della Società Italtriest S.p.A.) si ricorda che la legge n. 135 del 5 giugno 1990 autorizza l'attuazione di interventi, di carattere poliennale, finalizzati alla prevenzione, all'informazione e alla ricerca, in materia di lotta all'AIDS. In base all'art. 8 della legge n. 448 del 28.12.2001, che prevede, per le pubbliche amministrazioni, la possibilità di istituire Comitati tecnici ad elevata specializzazione, indispensabili per la realizzazione di obiettivi istituzionali, con DM 17 gennaio 2003 è stato istituito il Comitato tecnico per la verifica preventiva ed in corso d'opera degli interventi informativo-educativi relativi alla Campagna AIDS 2003-2004, con il compito di individuare i mezzi di comunicazione da utilizzare, insieme alla qualità e quantità di materiali informativi da produrre e diffondere. Il Comitato, nella riunione del 2 marzo 2004 ha approvato un'ipotesi di programma contenente le iniziative già svolte nelle Campagne AIDS del Ministero; sono state pertanto richieste le offerte alle Società concessionarie esclusive dei mezzi utilizzati in precedenza. Nelle riunioni del 22 e 29 marzo 2004 sono state valutate ed approvate le proposte relative alle iniziative di comunicazione AIDS presentate, cui ha fatto seguito la predisposizione di un piano di comunicazione integrato, approvato dal Ministro in data 30 aprile 2004, al fine di accrescere l'informazione-educazione sanitaria per la prevenzione e lotta contro l'AIDS mediante l'utilizzo di diversi mezzi di comunicazione (stampa diretta ai giovani, affissione, eventi, opuscoli informativi). Tra le iniziative presentate vi era quella della Società Italtriest S.p.A., concessionaria esclusiva del circuito poster "Midimax" sui fondi piazzale presso le stazioni di servizio carburante su tutto il territorio nazionale (come da nota della FISPE del 2 Aprile 2004). Tra il Ministero della salute e la Società Italtriest S.p.A., pertanto, è stata stipulata una convenzione a trattativa privata in data 27 maggio 2004 per la stampa e l'affissione di n. 444 manifesti contenenti messaggi informativi AIDS da esporre negli spazi "Midimax", per un importo previsto di 115.763,11 euro. Le attività si sono concluse in data 8 agosto 2004 e la Società ha offerto, a titolo gratuito, un ulteriore prolungamento dell'affissione dal 13 agosto 2004 al 13 settembre 2004. Il Comitato Tecnico scientifico, sulla base della relazione finale e dei giustificativi fotografici trasmessi dalla Società in data 8 settembre 2004 ha espresso, nella riunione del 23 settembre 2004, parere favorevole in merito alle attività realizzate. Con DD 27 settembre 2004 è stato autorizzato il pagamento della somma di 155.763,11 euro a saldo della fattura n. 846 inviata dalla Società in questione in data 15.7.2004.

Al di là delle peculiarità riscontrate nelle tipologie di spese esaminate non si sono ravvisati profili ostativi ad una positiva valutazione in termini di documentazione e di affidabilità contabile.

---

rapporti operativi con l'Unione europea e con gli organismi internazionali, garantendo la partecipazione a programmi di intervento contro il *doping*; promozione di campagne di informazione per la tutela della salute nelle attività sportive e prevenzione del *doping*.

<sup>50</sup> Le successive rate saranno erogate per il 25 per cento alla scadenza del primo anno e per il rimanente 25 per cento a conclusione del progetto con l'obbligo di invio, da parte del Dipartimento, di una relazione conclusiva sui risultati raggiunti. Tale particolarità delle scansioni delle spese per la ricerca spiegano in parte l'accumulo di residui sui pertinenti capitoli.

**3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori di intervento.****3.1. Il quadro programmatico generale ed il raccordo con i documenti di bilancio.**

La lettura delle risultanze contabili, in coerenza a quanto previsto dalla legge n. 94 e dal d.lgs. n. 279 del 1997, va operata attraverso l'incrocio tra C.d.R. e funzioni obiettivo. La stessa configurazione degli atti programmatici e del rendiconto presuppone peraltro una analisi anche delle UPB e dei più rilevanti capitoli.

Va premesso che con riguardo al primo dei livelli di classificazione della COFOG (divisioni), relative al Ministero emerge naturalmente che la gran parte delle risorse gestite sono aggregate nella divisione 7 (sanità)<sup>51</sup>, mentre ben minori sono le assegnazioni alle altre divisioni.

**Esercizio 2004***(migliaia di euro)*

F.O. di primo livello	Stanz. def. comp.	Massa impegn.	Impegni effettivi comp.	Res. stanz. Finali compl.vi	Econ. c/ comp.	Massa spend.	Aut. Cassa	Pag. totali	Res. totali	Ec. totali
1 SERV. GEN.LI DELLE PP.AA.	4.102	4.102	4.102	0	0	7.325	7.325	7.325	0	0
2 DIFESA	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
4 AA. ECON.	1.618	1.618	1.546	0	72	2.156	1.713	110	1.973	0
5 PROTEZ. DELL'AMBIENTE	10.413	10.413	10.058	21	351	13.665	13.488	10.778	1.603	933
7 SANITA'	1.368.642	1.400.658	1.294.611	55.476	22.729	3.008.889	2.181.000	1.538.069	1.417.441	53.378
10 PROTEZIONE SOCIALE	37.172	37.172	37.169	0	4	37.172	37.172	37.164	5	4
<b>TOTALE</b>	<b>1.421.946</b>	<b>1.453.963</b>	<b>1.347.485</b>	<b>55.497</b>	<b>23.155</b>	<b>3.069.206</b>	<b>2.240.760</b>	<b>1.593.447</b>	<b>1.421.022</b>	<b>31.582</b>

Le risorse di cui alla tab. 15 della legge n. 351 del 24 dicembre 2003, e del DM 29 dicembre 2003 del Ministero dell'economia e delle finanze di ripartizione in capitoli delle UPB sono state assegnate con DM 11 febbraio 2004 in via complessiva a ciascuno dei 4 C.d.R. (Gabinetto e Dipartimenti)<sup>52</sup>. Nel provvedimento si sancisce, sia pure in via non specifica, il raccordo con gli obiettivi indicati nella direttiva generale adottata il 28 gennaio 2004, con riserva di ulteriore approvazione dei singoli programmi di attività. La correlazione con gli obiettivi programmatici appare dunque per il 2004 ancora non soddisfacente, essendo l'assegnazione delle risorse destinata in via complessiva a ciascuno dei 4 C.d.R., senza alcuna indicazione, sia pur di massima, con il quadro degli obiettivi. I Capi-Dipartimento hanno, a loro volta, provveduto a riassegnare le risorse ai dirigenti preposti alle Direzioni generali, mediante una indicazione degli specifici capitoli (e non delle UPB), a conferma di una peculiare articolazione organizzativa e funzionale. Tali aspetti, resi ancora più stringenti dalle modifiche ordinamentali cui si è fatto cenno, rendono dunque necessaria l'analisi a rendiconto anche della gestione dei principali capitoli.

Va ricordato che il provvedimento ministeriale di assegnazione richiama espressamente il DM 29 gennaio 2004 con cui è stata affidata alla Direzione generale del personale,

<sup>51</sup> Le risorse del Ministero aggregate alla funzione obiettivo di 1° livello 7 sanità si articolano al 2° livello nelle seguenti FO.: 7.1 (prodotti, attrezzature e apparecchi sanitari) a sua volta distinta al 3° livello in 7.1.1 (prodotti farmaceutici) e 7.1.2 (altri prodotti sanitari); 7.4 (servizi di sanità pubblica); 7.5 (ricerca e sviluppo per la sanità); 7.6 (sanità non altrimenti classificabile). Va rimarcato che, salvo la FO 7.1, tutte le altre funzioni obiettivo hanno eguale denominazione al 2° livello ed al 3° livello.

<sup>52</sup> Si tratta di 10,6 milioni (9,6 milioni nella nota preliminare 2005) destinati al C.d.R. Gabinetto; 415 milioni (412,7 milioni nella nota preliminare 2005) destinati al C.d.R. Qualità; 655 milioni (573,7 milioni nella nota preliminare 2005) destinati al C.d.R. Innovazione; 340,6 milioni (285,2 milioni nella nota preliminare 2005) destinati al C.d.R. Prevenzione e comunicazione.

organizzazione e bilancio, in base all'art. 4 del d.lgs. n. 279 del 1997, come già nel precedente esercizio, la gestione unificata delle spese a carattere strumentale afferenti a più centri di responsabilità, al fine di evitare duplicazioni di strutture e contenere i costi di gestione. In tal modo il Dipartimento dell'Innovazione viene ad assumere carattere peculiare e di servizio alla intera struttura ministeriale.

In conclusione la mancata specificazione, anche per le ragioni accennate, nella direttiva generale delle risorse correlate ai singoli obiettivi non ha consentito di prospettare compiutamente il raccordo, sotteso al circuito delineato dal d.lgs. n. 165 del 2001 e dalla legge di riforma del bilancio, tra momenti previsionali e programmatici e gestione delle risorse nella compiuta sequenza nota preliminare - direttiva - attività gestionale; in ordine a ciò è stata anche sollecitata l'attenzione del Servizio di controllo interno, che si è attivato in tal senso.

Anche in relazione alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 dicembre 2004, l'amministrazione, a partire dal corrente anno, ha, infatti, avviato una metodologia orientata ad una maggiore integrazione tra programmazione strategica e programmazione finanziaria, correlando la fase di definizione delle priorità politiche a quella relativa all'individuazione delle relative risorse finanziarie. In particolare si prevede che nel processo di programmazione e specificamente nella fissazione delle priorità politiche da parte del Ministro siano contenuti anche i criteri utili per l'allocatione delle risorse finanziarie da effettuarsi in sede di formazione dello stato di previsione del Ministero: su questa base dovrebbe venire a fondarsi la proposta degli obiettivi strategici da parte dei titolari dei centri di responsabilità amministrativa, cui far seguire il loro definitivo consolidamento. In tale logica, la cui attuazione va attentamente seguita, dovrebbe perfezionarsi il collegamento tra scansioni programmatiche ed attività gestionali, ed in particolare tra priorità politiche delineate, risorse allocate nel bilancio ed obiettivi strategici affidati alle unità dirigenziali di primo livello<sup>53</sup>.

L'attività svolta dal Servizio di controllo interno ha riguardato in particolare la predisposizione della Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione per il 2004 ed il 2005. In coerenza con la metodologia seguita è stata predisposta una ampia ed articolata relazione, ex art. 6, comma 3, d.lgs. n. 286 del 1999, contenente in dettaglio lo stato di attuazione degli obiettivi prefigurati per l'anno 2004.

Con riguardo alla direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione, emanata il 28 gennaio 2004, si osserva che, con tale documento sono stati individuati, in coerenza con gli obiettivi del programma di governo, 26 obiettivi strategici, il cui raggiungimento è stato demandato ai capi dei Dipartimenti. Essi li hanno ulteriormente riferiti alle competenti Direzioni generali, in un processo programmatico "a cascata", volto ad evitare possibili discrasie tra momenti programmatici e gestionali conseguenti alla articolazione dipartimentale adottata. Ciascun obiettivo strategico viene dunque articolato in obiettivi operativi, in relazione ai quali sono stati definiti i relativi programmi d'azione, volti ad esplicitare le fasi dettagliate delle attività previste (azioni, scadenze temporali, output, peso percentuale, vincoli e responsabilità) e gli indicatori di riferimento del monitoraggio funzionali alla verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi stessi<sup>54</sup>.

Nella predisposizione della direttiva 2004 l'amministrazione ha posto particolare attenzione alla verifica della coerenza tra gli obiettivi posti e le linee programmatiche generali, in base ad una "nota metodologica", in cui si è precisato che l'individuazione delle priorità politiche e la loro declinazione in obiettivi strategici è il risultato di un complesso processo di

<sup>53</sup> Sono previsti tre livelli di centro di costo su cui basare il controllo sulle attività gestionali: 1° livello - Gabinetto del Ministro e Dipartimenti; 2° livello - Dipartimenti per l'attività dei propri uffici dirigenziali non generali, Direzioni generali, Ufficio di Gabinetto, Ufficio legislativo, Segreterie del Ministro e dei Sottosegretari, Servizio di controllo interno e Ufficio stampa; 3° livello - Uffici dirigenziali non generali dipendenti dagli Uffici del livello precedente e uffici dirigenziali territoriali. E' prevista entro il 2005 una fase sperimentale con l'applicazione a due soli centri di costo.

<sup>54</sup> Tali contenuti sono formalmente riportati in specifiche schede, che fanno parte integrante della direttiva 2004.

programmazione, che registra un progressivo affinamento. Sono state tenute in considerazione le esigenze di assicurare una lettura a valenza strategica delle iniziative e azioni programmate nell'ambito della programmazione di Governo, garantendo il raccordo (coerenza esterna) tra gli obiettivi strategici individuati e gli indirizzi formalizzati nei vari documenti programmatici<sup>55</sup>. Si è inteso anche assicurare la coerenza interna tra gli obiettivi, sia orizzontale (obiettivi diversi non devono risultare in conflitto o incoerenti tra loro) che verticale (gli obiettivi devono essere strutturati in maniera da garantire che il raggiungimento di ciascuno di essi contribuisca al conseguimento dell'obiettivo finale complessivo, ossia dell'obiettivo strategico, favorendo le potenziali sinergie)<sup>56</sup>.

Va evidenziato che taluni obiettivi, già inseriti nella direttiva dell'anno 2003, sono ripresi anche nel 2004, avendo un carattere pluriennale in coerenza con la fisionomia delle politiche pubbliche di settore. A queste si affiancano politiche intersettoriali "interne" (obiettivi definiti di "miglioramento") volte a dare maggiore efficienza all'organizzazione attraverso la semplificazione delle procedure di accesso ai procedimenti e della comunicazione interna ed esterna; la promozione delle attività di formazione e diffusione della cultura del risultato; il governo della spesa. In tale prospettiva si inseriscono il completamento del progetto di impostazione metodologica dell'attività di controllo di gestione, cui si fa cenno sub 3.2, ed il processo di gestione digitalizzata dei procedimenti.

Molto meno puntuale, per le ragioni cui si è fatto cenno, è il raccordo tra risorse finanziarie del Ministero ed obiettivi assegnati: va tenuto conto che consistenti risorse sono iscritte in appositi capitoli di bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze (oltre a quelle proprie delle Regioni). Ne deriva dunque la difficoltà di rapportare puntualmente al quadro programmatico ministeriale le risorse correlate, che solo parzialmente trovano allocazione nel bilancio del Ministero (salvo naturalmente che per le spese di funzionamento, volte a consentire l'esercizio delle funzioni di programmazione e di raccordo).

Alla difficoltà di riconduzione unitaria delle allocazioni del bilancio statale si accompagna, nell'accennato evolvente quadro finanziario, la peculiarità di una programmazione che solo per taluni obiettivi si riconduce direttamente alle strutture ministeriali, coinvolgendo per molteplici aspetti la complessa realtà degli enti del SSN. Tale considerazione vale per buona parte degli obiettivi strategici, che richiedono momenti di collaborazione con le Regioni, come quelli relativi al monitoraggio dei Livelli Essenziali di Assistenza presenti nei diversi documenti programmatici susseguiti: a tali obiettivi, di particolare rilevanza strategica nei confronti dell'intero sistema sanitario, non si accompagna, per le ragioni accennate, una coerente corrispondenza delle articolazioni funzionali di bilancio. Va ancora una volta evidenziata la insufficienza e la rigidità della classificazione COFOG (che tra l'altro presenta più volte per la Div. 7- sanità eguali denominazioni al 2° ed al 3° livello).

La ricostruzione delle politiche di settore sconta dunque tali discrasie, pur tenendo presente la possibilità di evidenziare le misure riconducibili alla più diretta responsabilità ministeriale. In tal senso, come sopra più ampiamente riferito, in relazione al punto 1 della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 dicembre 2004, l'amministrazione dal corrente anno ha inteso orientarsi verso una maggiore integrazione tra programmazione strategica e programmazione finanziaria, anteponendo la fase di individuazione delle priorità

<sup>55</sup> In particolare, i principali riferimenti sono: il programma di Governo; le linee di indirizzo contenute nel Piano sanitario nazionale; il documento di programmazione economico-finanziaria; la legge finanziaria per l'anno 2004 ed il bilancio dello Stato; la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri, recante gli indirizzi per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive generali dei Ministri per l'attività amministrativa e la gestione; le linee guida per la politica scientifica e tecnologica del Governo; il programma nazionale di *e-government*.

<sup>56</sup> E' prevista la implementazione di piani operativi di dettaglio che valorizzino tutte le informazioni necessarie all'efficace svolgimento delle attività (responsabilità, risorse, interrelazioni con altre unità organizzative, ecc), con particolare attenzione alla pianificazione trasversale per la realizzazione delle politiche intersettoriali.



politiche a quella relativa all'individuazione delle relative risorse finanziarie. Tale processo, condivisibile nelle linee di fondo, va attentamente seguito nella concreta attuazione.

Per l'esercizio trascorso l'analisi dei risultati dei principali programmi e obiettivi va dunque svolto nelle peculiari coordinate di natura programmatica indicate, nell'ambito delle grandezze finanziarie di riferimento, attraverso l'incrocio tra UPB affidate ai singoli C.d.R. e classificazione funzionale, pur con i limiti di cui si è fatto cenno.

### *3.2 Gli obiettivi e la gestione delle risorse.*

#### *3.2.1 La Qualità.*

Al Dipartimento della qualità, prefigurato dalla norma a fini di sviluppo e di monitoraggio dei sistemi di garanzia della qualità del Servizio sanitario nazionale, con la valorizzazione del capitale fisico, umano e sociale, della formazione del personale e dell'individuazione dei fabbisogni informativi, sono stati assegnati obiettivi strategici, raccordati al programma di Governo, distintamente per le tre Direzioni generali che operano nel dipartimento: la direzione generale della programmazione sanitaria, dei livelli di assistenza e dei principi etici di sistema; la direzione generale delle risorse umane e professioni sanitarie; la Direzione generale del Sistema Informativo. In particolare alla Direzione generale della programmazione sanitaria, dei livelli di assistenza e dei principi etici di sistema si riferiscono obiettivi strategici che si correlano, come si è sopra riferito, alle programmazioni ed alle dinamiche dell'intero SSN. Si tratta infatti delle: Azioni per garantire l'attuazione dei LEA; Azioni per la razionalizzazione dell'uso delle risorse finanziarie del SSN; Azioni per conoscere e promuovere il sistema qualità; Potenziamento strutturale e tecnologico dei centri di eccellenza e creazione di nuovi; Potenziamento dei servizi nelle aree disagiate; Azioni per garantire strutture organizzative più snelle nella P.A.. Tali obiettivi, per cui è di scarsa significatività, per le ragioni sopra dette, la correlazione con le risorse proprie del ministero, si intrecciano strettamente con quello affidato alla direzione generale del sistema informativo Prosecuzione della realizzazione del nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS).<sup>57</sup>

Per il C.d.R. Qualità si evidenziano 415 milioni di stanziamenti definitivi di competenza, con una massa impegnabile pari a 425,9 milioni, sulla quale gli impegni totali sono pari a 417,7 milioni, le economie a 2,8 milioni, i residui finali di stanziamento a 5,3 milioni. Sulla massa spendibile, pari a 1.609,6 milioni, con una autorizzazione di cassa pari a 990,3 milioni risultano pagamenti totali per 614,4 milioni, con 7,6 milioni di economie totali e 987,5 milioni di residui totali finali, di cui la gran parte (940,9 milioni) in conto residui.

Per il C.d.R. Qualità le spese per funzionamento (UPB 2.1.1.0) risultano pari a 62,7 milioni di stanziamenti definitivi di competenza; sulla massa spendibile di 118,1 milioni, con autorizzazione di cassa per 78,7 milioni, risultano 67,3 milioni di pagamenti totali, con 0,591 milioni di economie in conto competenza e 41,9 milioni di residui totali finali, dei quali 26,3 milioni derivanti dalla competenza e 15,6 milioni in conto residui.

### INVESTIMENTI

Al C.d.R. Qualità fanno capo le maggiori risorse del Ministero destinate ad investimenti, con modesti stanziamenti (3,4 milioni), ma con una ingente massa di residui iniziali (1.034,5 milioni) che portano la massa spendibile a 1.038 milioni a fronte della quale sono presenti modeste autorizzazioni di cassa per 463,3 milioni e sulla quale si registrano 116 milioni di

<sup>57</sup> Va segnalato che il comma 186 della legge finanziaria per il 2005 prevede che nell'ambito delle attività dirette alla definizione e implementazione del Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS), il Ministero della salute, anche ai fini del controllo e monitoraggio della spesa per la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, garantisce in ogni caso la coerente prosecuzione delle azioni in corso con riduzione della spesa per il rinnovo dei contratti per la fornitura di beni e servizi afferenti al funzionamento del NSIS nella misura di cinque punti percentuali, salva la facoltà di ampliare i servizi richiesti nel limite dell'ordinario stanziamento di bilancio.

pagamenti mantenendo in bilancio circa 921,9 milioni di residui, quasi tutti in conto residui (919 milioni). Essi sono riconducibili per 748,4 milioni alla UPB 2.2.3.3 - Riqualificazione dell'assistenza sanitaria (rispetto ai 835,2 milioni iniziali) e per 161,1 milioni (rispetto ai 187,7 milioni iniziali) alla UPB 2.2.3.5 - Edilizia sanitaria; circa 12 milioni attengono alla informatica di servizio (rispetto agli iniziali 11,4 milioni).

Si è già osservato che tali risorse fanno capo a due funzioni diverse, pur essendo strettamente connesse le finalità ed uniformate le procedure, anche di quelle relative al programma straordinario di investimenti in sanità di cui all'art. 20 della legge n. 67 del 1998<sup>58</sup>, le cui risorse sono allocate nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze<sup>59</sup>. Alla FO 7.6.1.2, *programmazione in materia sanitaria* fa capo infatti il cap. 7111 con le somme destinate ad interventi di riqualificazione dell'assistenza sanitaria nelle grandi città, che costituisce, da solo, la UPB 2.2.3.3, mentre il capitolo 7130, che anch'esso costituisce da solo una UPB 2.2.3.5 - Edilizia sanitaria, è imputato alla funzione obiettivo 7.4.1.3. assistenza sanitaria umana.

*Programma di riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri urbani.*

L'art. 71, comma 1, della legge n. 448 del 23 dicembre 1998 ha previsto un Piano straordinario per la realizzazione di interventi di riorganizzazione e di riqualificazione dell'assistenza sanitaria in alcuni grandi centri urbani, tenendo in particolare considerazione quelli situati nelle aree centro-meridionali. A tal fine sono stati stanziati 1.239.497.000,00 euro per la realizzazione dei programmi presentati dalle Regioni ed approvati dalla Conferenza Stato-Regioni. Alle Regioni è stata corrisposta, successivamente all'approvazione del programma presentato, una quota pari al 5 per cento dell'intero finanziamento per la progettazione esecutiva, mentre risultano meno utilizzati i finanziamenti successivi al 5 per cento, in ragione di difficoltà e variazioni di ordine programmatico e progettuale<sup>60</sup>.

Con riferimento alla UPB 2.2.3.3 (Riqualificazione assistenza sanitaria - cap. 7111) non risultano stanziamenti di competenza, mentre rileva la gestione dei residui iniziali, pari a 835,2 milioni di massa spendibile con 390,5 milioni di autorizzazioni di cassa su cui risultano 86,8 milioni di pagamenti e 748,4 milioni di residui totali finali.

<sup>58</sup> Si ricorda che l'art. 20 della legge n. 67 del 1988 autorizza un programma pluriennale articolato in due fasi, ampiamente analizzate nelle passate relazioni. La prima fase si è conclusa nel 1996 con un impegno di 9.400 miliardi di lire; la seconda fase, avviata nel 1998 con la delibera CIPE n. 52, prevede l'utilizzo di 12.720 milioni di euro (pari a 24.630 miliardi di lire), destinati alla riqualificazione strutturale e tecnologica della rete dell'offerta sanitaria, compresi interventi specifici nei settori della libera professione intramoenia e della radioterapia. Le risorse inizialmente previste dall'art. 20 sono state successivamente integrate, in particolare, dall'art. 28 della legge 488 del 1999, che ha destinato circa 15,493 milioni di euro (pari a 30 miliardi di vecchie lire) per la radioterapia, (ripartiti con DM 28 febbraio 2001, e dall'art. 83 della legge n. 388 del 2000 che ha disposto l'assegnazione di ulteriori 2.065 milioni di euro (pari a 4.000 miliardi di lire), di cui circa 826,143 milioni di euro (pari a L. 1.600 miliardi), per strutture da destinare alla libera professione intramoenia, (ripartiti dal DM 8 giugno 2001 e circa 1.239 milioni di euro (pari a L. 2.400 miliardi) per ulteriori programmi, (ripartiti con delibera CIPE n. 65 del 2 agosto 2002). A partire dal 1998, con l'abolizione del finanziamento tramite mutui, le risorse finanziarie per l'attuazione della seconda fase del programma di seconda fase sono assicurate annualmente da rifinanziamenti in tabella D delle leggi finanziarie e previste quali importi da iscrivere in bilancio in tabella F, in relazione alle autorizzazioni di spesa previste da leggi pluriennali. Per la copertura dei circa 12.720 milioni di euro previsti nella seconda fase del programma risultano complessivamente stanziati nel bilancio dello Stato, dal 1998 ad oggi, circa 10.656 milioni di euro, di cui 1.840 milioni di euro sono stati stanziati con la legge n. 350 del 2003 (finanziaria 2004) e 1.000 milioni di euro con la legge n. 311 del 2004 (finanziaria 2005).

<sup>59</sup> Vedasi l'accordo stipulato in data 19 dicembre 2002 tra il Governo, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano, "sulla semplificazione delle procedure per l'attivazione dei programmi di investimento in sanità". La tematica è stata ampiamente trattata nella precedente relazione.

<sup>60</sup> L'amministrazione informa che risultano allo stato liquidati finanziamenti per 173.213.643,83 euro.

*Programma nazionale per la realizzazione di strutture residenziali di cure palliative e di assistenza ai malati terminali.*

L'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 450 del 28 dicembre 1998, convertito nella legge n. 39 del 26 febbraio 1999, aveva delegato il Ministro della salute ad adottare un "Programma su base nazionale per la realizzazione, in ciascuna Regione e Provincia autonoma, in coerenza con gli obiettivi del Piano sanitario nazionale, di una o più strutture dedicate all'assistenza palliativa e di supporto, prioritariamente per i pazienti affetti da patologia neoplastica terminale che necessitano di cure finalizzate ad assicurare agli stessi e ai loro familiari una migliore qualità della vita". Per la realizzazione delle strutture sono stati assegnati alle Regioni, per gli anni 1998 e 1999 e 2000 – 2002, finanziamenti per complessivi 206,6 milioni, la cui erogazione negli anni è dipesa dalle specifiche scansioni di spesa e progettuali previsti dal programma<sup>61</sup>.

Sulla UPB 2.2.3.5 - Edilizia sanitaria - anch'esso, privo di stanziamenti di competenza, sulla massa spendibile, pari a 187,7 milioni, con una autorizzazione di cassa pari a 67,8 milioni, risultano pagamenti totali per 26,5 milioni, con 161,1 milioni di residui totali finali.

*Programma straordinario di investimenti in sanità.*

Con riguardo al programma straordinario di investimenti in sanità di cui all'art. 20 della legge n. 67 del 1998, le cui risorse sono, come si è detto, allocate nello stato di previsione del ministero dell'economia e delle finanze, al Ministero della salute compete un ruolo propositivo e di qualificato supporto nella programmazione negoziata con le Regioni, di concerto con lo stesso Ministero dell'economia e delle finanze e d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni. In particolare il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del Ministero, istituito con DM 27 settembre 2000, modificato con il DM 12 dicembre 2003, e da ultimo con il DM 23 luglio 2004,<sup>62</sup> ha l'obiettivo di sostegno alle Regioni nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica dei loro piani e programmi, anche attraverso l'elaborazione e la diffusione di strumenti metodologici e informativi volti a valorizzare il livello qualitativo degli investimenti e di ottimizzare l'impiego delle risorse progettuali e finanziarie.

Nel corso del 2004 sono stati sottoscritti 8 nuovi Accordi di programma, che portano al 31 dicembre 2004 a 27 il numero di Accordi di programma e Accordi integrativi complessivamente sottoscritti (4 sono Accordi di programma quadro all'interno di Intese istituzionali di programma a norma dell'art. 2, comma 203, della legge n. 662 del 1996 e 23 sono Accordi di programma ex art. 5 bis del d.lgs. n. 502 del 1992).

Il rilievo del settore emerge anche nel raccordo con le politiche europee di sviluppo strutturale delle Regioni destinatarie degli interventi del Quadro Comunitario di Sostegno 2000 – 2006, ed in particolare nelle misure volte a facilitare la progettualità sull'utilizzo delle risorse assegnate con il programma straordinario pluriennale di investimenti sanitari<sup>63</sup>.

Dalla rapida rassegna emerge dunque il rilievo di una attività di promozione e supporto cui non si correla una univoca allocazione di risorse in bilancio; ciò sollecita da un lato la

<sup>61</sup> Anche per questo programma tutte le Regioni, previa la presentazione ed approvazione di un programma hanno beneficiato della quota del 5 per cento per la progettazione esecutiva; sono stati poi erogati 34,6 milioni su progetti presentati da diverse Regioni. L'amministrazione informa che risultano attivate 31 strutture residenziali per cure palliative (*hospice*) finanziate con la legge n. 39 e ritiene che nei prossimi 12-18 mesi il numero di strutture attivate possa crescere in modo rilevante.

<sup>62</sup> Il DM 23 luglio 2004 ha attribuito al Nucleo il parere obbligatorio sugli Accordi di programma da sottoporre all'intesa della Conferenza Stato-Regioni; i documenti di riprogrammazione e di rimodulazione di interventi, da sottoporre all'esame dei Comitati istituzionali di attuazione e di gestione degli accordi; i programmi di intervento e progetti relativi agli Enti previsti dall'art. 4, comma 15 della legge n. 412 del 1991; tutti gli interventi di realizzazione di nuovi ospedali e i progetti di ristrutturazione che superano il tetto di spesa di 40 milioni in attuazione dell'articolo 1 della legge n. 144 del 1999.

<sup>63</sup> Al Ministero della salute sono stati assegnati 5.000.000,00 euro per l'Assistenza tecnica e per il coordinamento delle iniziative finalizzati all'integrazione delle politiche strutturali e la tutela della salute pubblica, di cui 4.530.000,00 euro a valere sul FESR e 470.000,00 euro sul FSE.

valorizzazione degli interventi propositivi del Ministero volti a promuovere il concorso e la collaborazione di soggetti istituzionali diversi, dall'altro la concreta operatività dei sistemi informativi e di monitoraggio. Va in proposito segnalato che uno degli obiettivi strategici del Nuovo Sistema Informativo Sanitario, è rappresentato dall'“Osservatorio degli investimenti pubblici in sanità”.

#### INFORMATICA

Tra le spese di funzionamento rilevano in particolare quelle per l'informatica, gestite dalla direzione generale del Sistema Informativo. Le risorse sono state impiegate per assicurare la continuità delle iniziative afferenti al sistema informativo, ed in particolare la copertura degli oneri derivanti dai quattro contratti stipulati per la realizzazione del NSIS per un importo complessivo di 29,2 milioni (conduzione, sviluppo, assistenza direzionale, Sistema informativo trapianti)<sup>64</sup>, cui si sono aggiunti oneri ulteriori ai contratti ed attinenti per lo più al potenziamento infrastrutturale e tecnologico (acquisti, noleggi, cablaggi di sedi, ecc). La legge di bilancio per l'anno 2004 aveva stanziato per il capitolo 2200 28,8 milioni, sia in conto competenza che in conto cassa, mentre lo stanziamento definitivo è pari a 31,1 milioni.

Sono invece allocate in una specifica UPB (2.2.3.4 - Informatica di servizio) le spese di investimento per l'informatica, con 3,1 milioni di stanziamenti definitivi di competenza sul cap. 7121 impegnati nell'anno. Sulla massa spendibile, pari a 14,6 milioni, con una autorizzazione di cassa pari a 4,6 milioni risultano pagamenti totali per 2,4 milioni, senza economie e circa 12,1 milioni di residui totali finali<sup>65</sup>. Le assegnazioni di competenza, ed i relativi residui attengono al cap. 7121, concernente le spese del Sistema Informativo Nazionale, mentre oltre 7 milioni di residui in conto residui si riferiscono al finanziamento di progetti per il servizio di telemedicina (cap. 7122, senza stanziamenti di competenza) in ordine a cui sono stati adottati nell'esercizio trascorso atti programmatici in data 4 febbraio e 3 settembre 2004.

Tra gli INTERVENTI rilevano le somme allocate sul cap. 2440 (UPB 2.1.2.17) in base alla legge n. 40 del 2004 “Norme in materia di procreazione medicalmente assistita”, per cui sono stati previsti nuovi finanziamenti per trasferimenti alle Regioni, studi e ricerche, campagne di informazione e di prevenzione e per il funzionamento del relativo registro nazionale, gestiti dalla direzione generale della programmazione sanitaria, dei livelli di assistenza e dei principi etici di sistema. In data 21 luglio 2004 sono state approvate le Linee-Guida, mentre il fondo di 6,8 milioni è stato ripartito tra le Regioni in data 5 giugno 2003. Sulla UPB 2.1.2.17 (Procreazione assistita) risultano assegnati i 6,8 milioni di stanziamenti definitivi di competenza, tutti impegnati e pagati. In data 16 dicembre 2004 è stato emanato il decreto interministeriale n. 336, recante “Norme in materia di procreazione medicalmente assistita” (in GU 21 2.2005).

#### INDENNIZZI

Nel Dipartimento gli interventi di maggior rilievo quantitativo concernono le somme per indennizzi alle vittime di trattamenti da emoderivati (cap. 2400) allocate sulla UPB 2.1.2.12, che evidenziano 305,7 milioni di stanziamenti definitivi di competenza, con impegni per 305,6 milioni e 290,1 milioni di pagamenti in conto competenza, con 18,4 milioni di residui totali di competenza; sulla massa spendibile, pari a 405,3 milioni, con eguali (405,3 milioni)

<sup>64</sup> Vedasi amplius relazione della Corte per l'esercizio finanziario 2003.

<sup>65</sup> Sul capitolo 7121, allo stanziamento iniziale di 1,5 milioni in conto competenza e di 3 milioni in conto cassa sono seguite le seguenti riassegnazioni di risorse: una integrazione proveniente dal Fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa in conto cassa pari a 5 milioni; nel successivo mese di dicembre sono state assegnate dalle entrate tributarie proprie del Ministero 2 milioni. Lo stanziamento ha subito una decurtazione pari ad 450 mila euro in conto cassa e 450 mila euro in conto competenza per opera del decreto del Ministero dell'economia n. 98672, in attuazione del DL n. 168 del 12 luglio 2004, convertito nella legge n. 191 del 30 luglio 2004.

autorizzazioni di cassa, risultano pagamenti totali per 390,3 milioni, con 18,4 milioni di residui totali ed una maggior spesa in conto residui per 3,5 milioni.

Alla Direzione generale delle risorse umane e professioni sanitarie si riferiscono i seguenti obiettivi strategici: “Assicurare prestazioni di alta qualità attraverso la preparazione professionale del personale sanitario. Riordino delle professioni sanitarie non mediche”.

## ASSISTENZA

Diverse sono le UPB gestite dalla Direzione generale delle risorse umane e professioni sanitarie che attengono alla FO 7.4.1.3 “ASSISTENZA SANITARIA UMANA”, funzione obiettivo che aggrega anche risorse allocate presso il Dipartimento della prevenzione e della comunicazione<sup>66</sup>.

Al C.d.R. 2 attengono infatti le seguenti UPB:

- UPB 2.1.2.13 - Pronto soccorso porti ed aeroporti, con 204 mila euro di stanziamenti definitivi, tutti impegnati, ed in buona parte rimasti da pagare; su 709 mila euro di massa spendibile, con 459 mila euro di autorizzazioni di cassa si registrano 215 mila euro di pagamenti totali, con 493 mila euro di residui totali;
- UPB 2.1.2.14 – Assistenza sanitaria stranieri in Italia ove si rinvencono sul cap. 2420 20,8 milioni di stanziamenti definitivi, di cui pagati 18,9 milioni e sul cap. 2421 12 milioni<sup>67</sup>, pagati per oltre 11,4 milioni, per un totale di 32,3 milioni di stanziamenti definitivi, pagati per 30,4 milioni;<sup>68</sup>.
- UPB 2.1.2.16 – Assistenza sanitaria italiani all'estero, con uno stanziamento di competenza e di cassa pari a 1,1 milioni, interamente pagato. Ad essa attiene il capitolo di nuova istituzione 2430 “Rimborso per spese di assistenza sanitaria erogata all'estero al personale navigante, marittimo e dell'aviazione civile”<sup>69</sup>.

### 3.2.2 L'Innovazione.

Al Dipartimento dell'innovazione - cui sono affidati compiti di propulsione e vigilanza per lo sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica in materia sanitaria e a sostegno di azioni di studio, con la creazione di reti integrate di servizi sanitari e sociali per l'assistenza a malati acuti, cronici, terminali, ai disabili ed agli anziani - sono stati assegnati obiettivi strategici, raccordati al programma di Governo, distintamente per le tre direzioni generali che lo costituiscono. Si tratta della Direzione generale dei farmaci e dispositivi medici, interessata come si è detto, dalla riforma prevista dall'art. 48 del DL n. 269 del 30 settembre 2003, convertito con modificazioni nella legge n. 326 del 24 novembre 2003; della Direzione generale della ricerca scientifica e tecnologica; della Direzione generale del personale, organizzazione e bilancio.

<sup>66</sup> I capp. 2420, 2421 introitano somme in base all'art. 18 della legge n. 350 del 2003 dal C.d.R. 4.

<sup>67</sup> Con tale capitolo, oltre le spese di assistenza sanitaria erogata in Italia al personale navigante, marittimo e dell'aviazione, vengono sostenuti anche gli oneri per garantire la continuità dei servizi di pronto soccorso sanitario aeroportuale; tale attività, rilevante sotto il profilo sanitario, riguarda lo svolgimento di compiti di assistenza sanitaria di emergenza in ambito aeroportuale, svolti mediante la stipula di apposite convenzioni.

<sup>68</sup> Nel corso dell'esercizio finanziario 2004, in relazione ai centri di responsabilità individuati dal nuovo regolamento di organizzazione del Ministero (DPR n. 129 del 28 marzo 2003), è stata rilevata la necessità di modificare la denominazione dei capitoli 2420 (cap. 3320 nel bilancio 2003) e 4370 (cap. 3330 nel bilancio 2003), facenti capo rispettivamente ai centri di responsabilità “qualità” e “prevenzione e comunicazione”, e di destinare una parte del loro stanziamento ad altri capitoli di nuova istituzione. Andrà dunque modificata la denominazione dell'UPB 2.1.2.14 in “Assistenza sanitaria al personale navigante”, rendendola in tal modo omogenea alle attività previste dal cap. 2420 e dal cap. 2421.

<sup>69</sup> Tale capitolo di competenza del centro di responsabilità “qualità” è destinato al rimborso delle spese di assistenza sanitaria erogata al personale navigante in territorio estero da parte dei medici appositamente incaricati dal ministero ai sensi dell'art. 8 del DPR n. 620 del 31 luglio 1980. Tali attività, nell'anno 2003, sono state finanziate con il cap. 3330.

Per il C.d.R. Innovazione si evidenziano 655,6 milioni di stanziamenti definitivi di competenza, con una massa impegnabile pari a 676,6 milioni, sulla quale gli impegni sono pari a 651,2 milioni, con 18,4 milioni di economie totali (di cui 4,3 milioni di economie in conto competenza) e 49,4 milioni di residui finali di stanziamento. Sulla massa spendibile, pari a 1.012,8 milioni, con 872,7 milioni di autorizzazioni di cassa risultano pagamenti totali per 697 milioni, di cui sulla competenza 469,6 milioni e 227,3 milioni in conto residui. A fine esercizio da 372,6 milioni di residui iniziali, ridotti con variazioni di 15,4 milioni, i residui totali del C.d.R. passano a 297,3 milioni; 181,5 milioni sono i residui della competenza e 115,7 milioni quelli in conto residui.

Le spese per funzionamento del C.d.R. 3 (U.P.B 3.1.1.0 ) risultano pari a 75,2 milioni di stanziamenti definitivi di competenza, di cui 70,8 milioni impegnati; sulla massa spendibile di 102,7 milioni, con 96,1 milioni di autorizzazioni di cassa, risultano 72,6 milioni di pagamenti totali, con 4,3 milioni di economie lorde in conto competenza e 21 milioni di residui totali finali, per 17,6 milioni provenienti dalla competenza.

Per C.d.R. 3 – Innovazione - le risorse più consistenti sono destinate ad interventi, rappresentati in larga parte dalle spese per il finanziamento dell'attività di ricerca corrente e finalizzata e dai trasferimenti operati a favore dell'ISS, dell'ISPESL, della CRI, dell'Agenzia dei servizi sanitari regionali e di altri Enti ed organismi. Si tratta dei:

- Contributi ad enti ed altri organismi, allocati sulla UPB 3.1.2.11 (cap. 3412), pari a 6,1 milioni di stanziamenti definitivi (6,4 milioni nel 2003), quasi interamente pagati.
- Trasferimenti all'Istituto superiore di sanità (UPB 3.1.2.16), con 111,6 milioni di stanziamenti definitivi di competenza; risultano pagati 114,6 milioni, pari alle autorizzazioni di cassa (agli stanziamenti di competenza si aggiungono infatti 3 milioni di residui iniziali).
- Trasferimenti all'Istituto superiore per la prevenzione e sicurezza del lavoro (UPB 3.1.2.17), cui sono destinati 83,3 milioni di stanziamenti definitivi di competenza, interamente pagati.
- Trasferimenti alla Croce rossa italiana, allocati sulla UPB 3.1.2.20, cui sono destinati 34,4 milioni di stanziamenti definitivi, interamente pagati.
- Trasferimenti in favore dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali (UPB 3.1.2.21) pari a 5,9 milioni di stanziamenti definitivi di competenza, impegnati e pagati mentre sulla massa spendibile risultano 6,2 milioni, dei quali pagati 6,1 milioni.
- Sulla UPB 3.1.2.18 NAS (Nuclei antisofisticazioni e sanità), risultano 849 mila euro di stanziamenti definitivi di competenza, impegnati, con 848 mila euro di pagamenti su di una autorizzazione di cassa pari a 1.055 mila euro.
- Sulla UPB 3.1.2.13 - Informazione e prevenzione gli stanziamenti definitivi di competenza risultano 30,6 milioni, impegnati; a fronte di una massa spendibile pari a 76,1 milioni e di autorizzazioni di cassa pari a 63,5 milioni, si registrano 33,9 milioni euro di pagamenti totali e 40,6 milioni di residui totali finali, di cui 27 milioni sulla competenza.

Non si rinvencono invece stanziamenti definitivi di competenza per le Missioni internazionali di pace (UPB 3.1.5.2). A partire dal 2005 si rinvencono invece trasferimenti in favore dell'Agenzia per il farmaco (UPB 3.1.2.22).

Alla Direzione generale della ricerca scientifica e tecnologica sono stati assegnati i seguenti obiettivi strategici "Completamento della rete strutturale tra i destinatari istituzionali (ISS, IRCCS, IZS, ISPESL, Regioni e ASSR) per l'accesso al VI programma quadro europeo per la ricerca". Tutela della salute dei praticanti l'attività sportiva, anche migliorando le conoscenze sulle sostanze e pratiche dopanti".

In relazione alle cospicue risorse destinate alla ricerca, che riveste un significativo rilievo nelle politiche del Ministero, va partitamente esaminata la gestione finanziaria. Nell'incrocio con le funzioni – obiettivo, si osserva nella classificazione COFOG, la stessa denominazione nel gruppo "ricerca e sviluppo nella sanità" e nella classe di riferimento, mentre al 4° livello si

riscontrano due funzioni obiettivo, corrispondenti ai diversi settori di intervento: 7.5.1.51 RICERCA PER IL SETTORE DELLA SANITA' PUBBLICA e 7.5.1.52 RICERCA PER IL SETTORE ZOOPROFILATTICO (questi ultimi afferenti al C.d.R. 4).

Le risorse maggiori sono aggregate alla FO 7.5.1.51 RICERCA PER IL SETTORE DELLA SANITA' PUBBLICA, che espone stanziamenti definitivi pari a 442,7 milioni; gli impegni lordi ammontano a 442,7 milioni; su di una massa spendibile pari a 711,9 milioni, con autorizzazioni di cassa per 600,6 milioni, i pagamenti risultano pari a 348,9 milioni in conto competenza e 175,6 milioni in conto residui. Sui residui iniziali, pari a 269,1 milioni, sono stati pagati 175,8 milioni, con 85 milioni di residui provenienti da esercizi precedenti, che si aggiungono ai 93,7 milioni della competenza, con la formazione di residui totali finali di 179,3 milioni. Va peraltro rimarcato che in tale funzione un rilievo notevole hanno le risorse destinate ai trasferimenti: in particolare va precisato che alla funzione sono ricondotti i trasferimenti all'ISS ed all'ISPELS, interamente contabilizzati alla funzione ricerca, a scapito di una più trasparente lettura dei dati di bilancio in chiave funzionale.

Le spese gestite dal C.d.R. 3 per la ricerca scientifica sono allocate per la parte corrente sulla UPB 3.1.2.10 (ricerca scientifica), i cui stanziamenti definitivi di competenza risultano pari a 247 milioni, tutti impegnati; a fronte di una massa spendibile pari a 469,4 milioni, con 364,8 milioni di autorizzazioni di cassa, si registrano 313,1 milioni di pagamenti totali, di cui 165,8 milioni sulla competenza e 147,3 milioni sui residui, con 148,3 milioni di residui totali finali, di cui 81,2 milioni in conto competenza e 67,1 milioni in conto residui. I pagamenti in conto residui sono stati pari a 147,3 milioni sui 222,4 milioni di residui totali iniziali.<sup>70</sup> Sul cap. 3406 sono allocate le risorse, pari a 7 milioni, tutti impegnati e pagati, destinate al funzionamento ed alla ricerca dell'“Istituto nazionale di genetica molecolare INGM” di cui al decreto legge n. 81 del 29 marzo 2004, convertito dalla legge n. 138 del 26 maggio 2004<sup>71</sup>. Il programma di attività della fondazione è stato approvato in data 17 settembre 2004.

Per la parte capitale sulla UPB 3.2.3.2 (ricerca scientifica) gli stanziamenti definitivi di competenza risultano pari a 30,2 milioni; a fronte di una massa spendibile pari a 88,3 milioni, con autorizzazioni di cassa pari a 73,6 milioni, si registrano 26,8 milioni di pagamenti totali e 61,4 milioni di residui totali finali, per 30 milioni derivanti dalla competenza e per 31,4 milioni dai residui degli anni precedenti. Sui 58 milioni di residui iniziali, per la gran parte allocati sul cap. 7211 concernenti spese per attrezzature di ricerca degli IRCCS, si registrano pagamenti totali per 26,1 milioni. Va tenuto conto dei 25 milioni stanziati a fine esercizio sul capitolo 7216 – somme da destinare al finanziamento di progetti di ricerca di rilevante valore scientifico su temi prioritari per la salute che, insieme a 5 milioni sul cap. 7213 per la ristrutturazione degli edifici destinati all'“Istituto nazionale di genetica molecolare INGM” di cui al citato decreto legge n. 81 del 29 marzo 2004, convertito dalla legge n. 138 del 26 maggio 2004, hanno portato gli stanziamenti definitivi di competenza della UPB a 30,2 milioni. Con DM del 22.11.04 sul capitolo 7213, gestito dalla Direzione generale della ricerca scientifica e tecnologica è stata approvata un convenzione fra la Fondazione ed il Ministero per 5 milioni.

Alla Direzione generale del personale, organizzazione e bilancio, è stata affidata, come si è detto, dal DM 29 gennaio 2004, in base all'art. 4 del d.lgs. n. 279 del 1997, la gestione unificata delle spese a carattere strumentale afferenti a più centri di responsabilità, al fine di evitare duplicazioni di strutture e contenere i costi di gestione. Alla stessa Direzione generale si

<sup>70</sup> Vi è comunque da segnalare la particolare modalità di spesa per le iniziative di ricerca, che prevede di massima l'erogazione del 50 per cento dell'importo in sede di approvazione della iniziativa assentita e le restanti tranches del 25 per cento in base allo stato di avanzamento ed a verifica di realizzazione.

<sup>71</sup> Si ricorda che con decreto legge n. 81 del 29 marzo 2004, convertito dalla legge n. 138 del 26 maggio 2004, è stato istituito un Istituto di riferimento nazionale specifico sulla genetica molecolare e su altre moderne metodiche di rilevazione e di diagnosi, collegato con l'Istituto superiore di sanità e altre istituzioni scientifiche nazionali ed internazionali, con sede in Milano, presso l'Ospedale Maggiore, denominato Fondazione “Istituto nazionale di genetica molecolare INGM”.

riferiscono i seguenti obiettivi strategici: Diffusione della cultura del risultato mediante interventi di formazione mirata, di sostegno e accompagnamento, finalizzati all'applicazione di sistemi di valutazione, di incentivazione e di controllo di direzione ; Governo della spesa.

In relazione a tale ultimo obiettivo di monitoraggio della spesa, ai fini dell'applicazione in via sperimentale del sistema di controllo di gestione, già proposto in precedenti atti programmatici, si registra un più concreto avvio nel 2004. Al riguardo, si è provveduto alla raccolta e verifica delle informazioni sui flussi finanziari, alla definizione degli standards e delle iniziative per il monitoraggio, con la individuazione degli indicatori rappresentativi della spesa (valori percentuali degli impegni, dei pagamenti, delle economie, di smaltimento di residui ecc.). L'obiettivo operativo per il 2004 prevedeva inoltre la fase concernente la "mappatura dei centri di costo" declinata attraverso i momenti di "rilevazione attività e prodotti" e "attribuzione delle risorse umane ed economiche per attività". Il modello ipotizzato, sviluppato su una metodologia di controllo basata sulla contabilità analitica, è finalizzato alla misurazione e valutazione dell'efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa delle unità organizzative<sup>72</sup>, alla responsabilizzazione dei dirigenti rispetto ai risultati ottenuti anche attraverso l'introduzione di sistemi di benchmarking. Sono previsti il monitoraggio e la valutazione delle attività gestionali di tutti gli uffici dirigenziali non generali dell'amministrazione con strumenti che dovranno essere idonei a consentire una visione articolata oltre che per centri di costo, anche per linee di attività, per progetti ecc., con una frequenza di rilevazione delle informazioni a cadenza almeno semestrale. Le attività, con riferimento alle quali si misura l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa, saranno ricondotte alla classificazione RGS-ISTAT delle macroattività. Nel prendere atto dell'avvio delle procedure, si osserva che ne andrà attentamente verificata l'evoluzione, anche ai fini di una migliore esplicazione dei sistemi di controllo gestionale e di valutazione della dirigenza (vedasi par. 4).

### 3.2.3. La Prevenzione e la Comunicazione.

Al Dipartimento della prevenzione e della comunicazione sono affidate le attività di coordinamento e vigilanza e di diretto intervento di competenza statale in tema di tutela della salute, dell'ambiente e delle condizioni di vita e di benessere delle persone e degli animali, nonché quelle relative alla informazione e comunicazione agli operatori ed ai cittadini e alle relazioni istituzionali interne ed internazionali.

Per il C.d.R. 4 "Prevenzione e comunicazione" si evidenziano 340,6 milioni di stanziamenti definitivi di competenza, con una massa impegnabile pari a 340,7 milioni, sulla quale gli impegni totali sono pari a 324,7 milioni, i residui finali di stanziamento a 715 mila euro. Sulla massa spendibile, pari a 433,9 milioni, risultano pagamenti totali per 270,7 milioni, di cui 214,3 milioni sulla competenza e 56,4 milioni in conto residui, con 27,9 milioni di economie totali (di cui 12,6 milioni in conto residui) e 135,2 milioni di residui totali finali, dei quali 111 milioni derivanti dalla competenza e 24,2 milioni in conto residui. Le spese per funzionamento del C.d.R. 4 (UPB 4.1.1.0) risultano pari a 82,1 milioni di stanziamenti definitivi di competenza, con uguale massa impegnabile, dei quali 69,9 milioni impegnati, con 12,2 milioni di economie; sulla massa spendibile di 124,1 milioni, con 103,5 milioni di autorizzazioni di cassa, sono 67,5 milioni i pagamenti totali, con 39,2 milioni di residui totali finali. Anche su tale C.d.R. si rilevano taluni trasferimenti, tra i quali rilevano i Contributi per la Organizzazione mondiale della sanità, allocati sulla UPB 4.1.2.10, che ammontano a 19,6 milioni di stanziamenti definitivi, interamente pagati.

<sup>72</sup> Le unità responsabili del sistema di controllo di gestione sono: l'ufficio "bilancio e controllo di gestione" della direzione generale del personale, organizzazione e bilancio; il Servizio di controllo interno; gli uffici "programmazione e controllo" dei singoli Dipartimenti; l'ufficio "coordinamento, sviluppo e gestione del sistema informativo" della Direzione generale del sistema informativo; referenti nelle singole Direzioni generali sono gli uffici "affari generali".



Nell'ambito del Dipartimento della prevenzione e della comunicazione operano quattro Direzioni generali: la Direzione generale della prevenzione sanitaria; la Direzione generale della sanità veterinaria e degli alimenti; la Direzione generale della comunicazione e relazioni istituzionali; la Direzione generale per i rapporti con l'Unione europea e per i rapporti internazionali.

#### PREVENZIONE

Alla Direzione generale della prevenzione sanitaria si riferiscono i seguenti obiettivi strategici: “Contrastare la diffusione e potenziare l'assistenza nelle malattie infettive”; “Prevenzione dei tumori”; “Risposta contro il bioterrorismo, pianificazione delle contingenze e gestione delle emergenze”.

Nell'Intesa sancita il 23 marzo 2005, in attuazione dell'articolo 1, comma 173, della legge n. 311 del 30 dicembre 2004, un rilievo particolare riveste il Piano nazionale della prevenzione, materia al centro dello stesso PSN e degli altri documenti programmatici. L'Intesa prevede altresì obblighi informativi per le Regioni nei confronti del Centro nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie con analisi e gestione dei rischi, istituito dal decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81, convertito nella legge n. 138 del 26 maggio 2004, recante “Interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la sanità pubblica”. Sono stati autorizzati per affrontare le spese per il Centro controllo malattie, comprese le spese per il personale, 32,6 milioni per l'anno 2004, 25,4 milioni per l'anno 2005 e 31,9 milioni a decorrere dall'anno 2006. Con DM del 16 dicembre 2004 è stato approvato il programma delle attività per il 2004 per un ammontare di 32,6 milioni, allocati sul cap. 4393 ed affidati alla Direzione generale della prevenzione. Rilevano al riguardo le convenzioni con ISS, ISPESL, Università, IRCCS, IZS, ed altre Istituzioni, comprese quelle militari.

Alla UPB 4.1.2.3 (Programma anti-AIDS) sono assegnati 3 milioni di stanziamenti definitivi di competenza, interamente impegnati, dei quali 549 mila euro sono residui di stanziamento in conto competenza che si aggiungono a 157 mila euro provenienti da esercizi precedenti; su 8,7 milioni di massa spendibile e 7,2 milioni di autorizzazioni di cassa, risultano 6,1 milioni di pagamenti, di cui 1,8 milioni in conto competenza e 4,3 milioni in conto residui. I residui totali in conto competenza ammontano a 1,2 milioni e 1,4 milioni in conto residui, per un totale di 2,6 milioni.

Consistenti risorse sono allocate anche sulla UPB 4.1.2.4 (Distribuzione e distruzione dei vaccini) con 20,2 milioni di stanziamenti definitivi, impegnati, e 13,1 milioni di pagamenti, con 7 milioni di residui totali, tutti sulla competenza.

Rileva poi la UPB 4.1.2.2 (Assistenza sanitaria in materia di trapianti), con 5,5 milioni di stanziamenti definitivi, interamente impegnati, mentre sono stati effettuati (a fronte di una massa spendibile pari a 9,1 milioni) pagamenti per 3,5 milioni, pari ai residui iniziali ed alle autorizzazioni di cassa iniziali.

Sulla UPB 4.1.2.5 (Interventi diversi), con 98,5 milioni di stanziamenti definitivi di competenza, gli impegni sono pari a 95,8 milioni, con 2,7 milioni di economie; sulle autorizzazioni di cassa pari a 97,5 milioni, con 105,9 milioni di massa spendibile, risultano 54,1 milioni di pagamenti totali, con 48,9 milioni di residui totali, di cui 47,1 milioni in conto competenza e 1,7 milioni in conto residui. Sulla UPB 4.1.2.5 sono allocati il cap. 4391 ed il cap. 4393. Sul primo (concernente le spese per il potenziamento della sorveglianza epidemiologica delle encefalopatie spongiformi trasmissibili, delle altre malattie infettive e diffuse degli animali, nonché del sistema di identificazione e registrazione degli animali) si rinviengono 51,6 milioni di stanziamenti definitivi, pagati per 51,5 milioni e rimasti da pagare per 2,4 milioni per un totale di 3 milioni di residui finali. Sul cap. 4393, riguardante le spese per l'attività ed il funzionamento, comprese le spese per il personale, del Centro nazionale per le prevenzioni ed il controllo delle malattie, istituito dal DL 29 marzo 2004, n. 81, convertito nella legge n. 138 del

26 maggio 2004, recante “Interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la sanità pubblica”, i 32,6 milioni di stanziamenti definitivi sono passati a residui per 31 milioni.

Sulla UPB 4.1.2.6 (Prevenzione della cecità e riabilitazione visiva), i 3,6 milioni di stanziamenti definitivi risultano interamente impegnati; sui 2,5 milioni di residui iniziali 1,8 milioni sono i pagamenti in conto residui che si aggiungono ai 1,1 milioni in conto competenza per 2,9 milioni di pagamenti totali.

Sulla UPB 4.2.3.2 Tutela salute mentale (spese in conto capitale) sono stati pagati sugli 1,6 milioni di residui iniziali 685 mila euro, con 945 mila euro ancora da pagare.

Alla Direzione generale per i rapporti internazionali e con l'Unione Europea si riferiscono i seguenti obiettivi strategici: “Semestre Presidenza Europea”; “Promozione degli ospedali italiani nel mondo”; “Rafforzamento del ruolo dell'Italia nell'area del mediterraneo e del medio oriente”.

La Direzione amministra anche risorse attinenti alla FO 7.4.1.3 Assistenza Sanitaria Umana, in parte gestite, come si è detto, dalla Direzione generale delle risorse umane e professioni sanitarie. Per l'assistenza sanitaria degli italiani all'estero (UPB 4.1.2.1) si rinvergono 82,9 milioni di stanziamenti definitivi di competenza, impegnati e pagati per 82,6 milioni insieme ai 1,1 milioni di residui iniziali per un totale di 83,7 milioni di pagamenti totali<sup>73</sup>. Per l'Assistenza sanitaria stranieri in Italia UPB 4.1.2.11 si rinvergono 1,7 milioni di stanziamenti definitivi, impegnati; a fronte di una autorizzazioni di cassa pari a 2 milioni risultano 736 mila euro pagati; sono 2,4 milioni i residui totali a fine esercizio<sup>74</sup>.

Alla Direzione generale della comunicazione e relazioni istituzionali si riferiscono i seguenti obiettivi strategici: “Sviluppo dei rapporti istituzionali con le associazioni di volontariato, università, società scientifiche ed altri organismi pubblici e privati per la promozione della salute”; “Predisposizione di un sistema di gestione della comunicazione nell'emergenza sanitaria”. “Promozione degli stili di vita corretti”. La Direzione generale della comunicazione e relazioni istituzionali amministra tra gli altri il cap. 4128, inserito tra le spese di funzionamento, con 14,5 milioni di previsioni definitive, dei quali 13,5 milioni rimasti da pagare, insieme ai 7,4 milioni di residui provenienti da precedenti esercizi.

Alla Direzione generale della sanità veterinaria e degli alimenti si riferiscono i seguenti obiettivi strategici: “Adeguamento dell'organizzazione italiana per la valutazione e comunicazione del rischio e sistema di allerta rapido in corrispondenza con i compiti dell'autorità Europea per la sicurezza alimentare”; “Benessere degli animali da compagnia e pet therapy”; “Promozione di una alimentazione variata e corretta nell'ambito di un idoneo stile di vita Bioterrorismo”; “Tutela delle popolazioni animali”.

<sup>73</sup> La UPB 4.1.2.1 – Assistenza sanitaria italiani all'estero è costituita dal cap. 4370 “Rimborso per spese di assistenza sanitaria all'estero”, di competenza del centro di responsabilità “prevenzione e comunicazione”, destinato a soddisfare le seguenti esigenze: il rimborso delle fatture a debito trasmesse dagli Stati esteri per il pagamento di prestazioni sanitarie erogate ai cittadini italiani da Paesi UE (in attuazione dei Regolamenti comunitari 1408/71 e 574/72) ed extra UE (sulla base di convenzioni bilaterali); le spese per la definizione di accordi bilaterali con ciascuno dei Paesi esteri UE o extra UE per la definitiva chiusura di annose contabilità rimaste aperte a seguito di contestazioni e successive verifiche. le spese per la perforazione e l'inserimento dei modelli nel sistema informatico ai fini dell'istruttoria e della trattazione delle pratiche per la determinazione dei debiti. Il capitolo 4370 (cap. 3330 nel bilancio 2003), è stato interessato dalle modifiche conseguenti al nuovo regolamento di organizzazione del Ministero (DPR n. 129 del 28 marzo 2003).

<sup>74</sup> Alla UPB – 4.1.2.11 – Assistenza sanitaria stranieri in Italia è aggregato il cap. 4360 “Rimborso per spese di assistenza sanitaria erogata in Italia agli stranieri, ai profughi, agli apolidi o in base a convenzioni internazionali. Oneri derivanti dalla convenzione con la Regione Lazio per l'assistenza dei dipendenti pubblici con attività di servizio all'estero”.

## RICERCA ZOOPROFILATTICA

Al Dipartimento della prevenzione e della comunicazione compete la gestione delle spese di ricerca, da assegnare agli Istituti zooprofilattici sperimentali. La FO 7.5.1.52 “Ricerca per il settore zooprofilattico” espone stanziamenti definitivi di competenza pari a 10,7 milioni (rispetto ai 26,8 milioni iniziali) tutti impegnati; con una massa spendibile di 31,6 milioni ed autorizzazioni di cassa pari a 12,4 milioni si registrano pagamenti per 11,3 milioni, quasi tutti in conto residui (10,8 milioni). I residui finali in conto residui sono pari a 2,8 milioni, mentre quelli in conto competenza a 10,2 milioni. -

Per la parte corrente sulla UPB 4.1.2.7 - Ricerca scientifica - gli stanziamenti definitivi di competenza risultano 11,2 milioni, impegnati; a fronte di una massa spendibile pari a 29,1 milioni, si registrano 11,4 milioni di pagamenti totali, pari alle autorizzazioni di cassa, e 10,7 milioni di residui totali finali, tutti propri e provenienti dalla competenza. Per la parte in conto capitale, UPB 4.2.3.3 - Ricerca scientifica, senza stanziamenti di competenza, sono stati pagati 425 mila euro in conto residui, con 3,5 milioni ancora da pagare e 195 mila euro di economie in conto residui.

Le interrelazioni del Ministero con l'intero sistema sanitario si evidenziano anche dalla gestione del capitolo 4340 - “Fondo da ripartire tra Regioni e Province autonome per la realizzazione di interventi di prevenzione del randagismo”, il cui stanziamento, autorizzato annualmente dalla legge finanziaria, in attuazione della legge n. 434 del 1998 (finanziamento degli interventi in materia di animali di affezione e per la prevenzione del randagismo) viene ripartito tra le Regioni e le Province autonome. Sulla UPB 4.1.2.9 - Prevenzione del randagismo - con 4,6 milioni di stanziamenti, impegnati, ma rimasti da pagare, sono stati invece pagati i 2,3 milioni di residui iniziali. La stessa denominazione riveste la UPB 4.2.3.4. (spese in conto capitale), con 6 milioni di stanziamenti, anch'essi impegnati, ma rimasti da pagare.

## 4. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie.

### 4.1 L'assetto organizzativo.

#### 4.1.1 Profili normativi: decreti legislativi e regolamenti di organizzazione.

Come si è detto, dopo le complesse vicende ordinamentali rappresentate nelle precedenti relazioni, l'esercizio trascorso rappresenta una fase di assestamento sia sotto il profilo organizzativo degli apparati ministeriali che della stessa corrispondente configurazione contabile. Il rendiconto 2004 rispecchia infatti l'articolazione dipartimentale prevista dal DPR n. 129 del 28 marzo 2003. Si ricorda che con tale provvedimento sono stati istituiti tre Dipartimenti - in luogo dei due precedentemente previsti - a loro volta articolati in dieci direzioni generali<sup>75</sup> (in luogo delle undici preesistenti)<sup>76</sup>. In base all'articolo 5 del decreto legislativo n. 300 del 30 luglio 1999, i Dipartimenti assicurano l'esercizio organico ed integrato delle funzioni del Ministero, attraverso l'espletamento dei compiti finali concernenti grandi aree di materie omogenee e dei relativi compiti strumentali, ivi compresi quelli di indirizzo e coordinamento delle unità di gestione in cui si articolano, di organizzazione e di gestione delle risorse strumentali, finanziarie ed umane ad essi attribuite. In particolare un più significativo ruolo di coordinamento, direzione e controllo degli uffici di livello dirigenziale generale da esso

<sup>75</sup> Nell'ambito delle materie di rispettiva competenza, le Direzioni generali esercitano i necessari poteri di accertamento e di ispezione, anche nei confronti degli organismi che svolgono le funzioni e i compiti amministrativi conferiti, come previsto dall'articolo 115, comma 1, lettera e), del decreto legislativo n. 112 del 31 marzo 1998, avvalendosi, prioritariamente, del personale cui il vigente ordinamento attribuisce, in modo specifico, compiti di natura ispettiva. Spetta alle stesse Direzioni generali anche l'espletamento delle attività istruttorie connesse all'esercizio dei poteri sostitutivi, nonché delle attività strumentali all'adozione dei provvedimenti d'urgenza previsti dall'articolo 117, comma 1, secondo periodo, del citato decreto legislativo n. 112 del 1998.

<sup>76</sup> In particolare si osserva che gli Uffici V - VI - VII - VIII e IX della soppressa direzione generale delle prestazioni sanitarie e medico legali sono attribuiti al Dipartimento della qualità, mentre gli Uffici I, II, III e IV della stessa Direzione generale sono affidate al Dipartimento della prevenzione e della comunicazione.

dipendenti, è attribuito ai capi Dipartimento, responsabili dei risultati complessivamente raggiunti. Tale compito assume ulteriore rilievo in relazione ai cambiamenti istituzionali ed alle peculiarità organizzative di cui si è fatto cenno.

In tale ottica assume quindi particolare rilievo la funzione di determinazione dei programmi in attuazione degli indirizzi del Ministro e di conseguente allocazione delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili, così come dei compiti di propulsione, coordinamento, controllo e vigilanza nei confronti degli uffici di livello dirigenziale generale dipendenti, sui quali una analisi più approfondita è stata svolta sub 3.1<sup>77</sup>.

La problematica, che travalica quella del solo orizzonte ministeriale, per richiedere più ampie e generali valutazioni, trova peraltro più specifico terreno di esame nell'amministrazione, sia per la non sempre coerente aggregazione di funzioni nuove e tradizionali, che si riverberano nella esaminata articolazione del bilancio, che soprattutto per la proiezione delle attività nel complesso mondo del sistema sanitario.

Tra i regolamenti di organizzazione si segnala quello relativo agli Uffici di diretta collaborazione del Ministro (DPR 12 giugno 2003, n. 208<sup>78</sup>).

Rileva in particolare il decreto 12 settembre 2003, con il quale si è provveduto alla individuazione degli uffici dirigenziali di livello non generale per i tre Dipartimenti e specificamente per le dieci nuove Direzioni generali<sup>79</sup>, che è stato successivamente modificato con il DM 23 giugno 2004 (G.U. n. 192 del 17 agosto 2004), in relazione alla istituzione dell'Agenzia italiana del farmaco. Come si è anticipato, nell'anno trascorso è stato infatti emanato il regolamento 20 settembre 2004, n. 245 relativo all'assetto dell'Agenzia per il farmaco, che si è avvalsa, fino al 31 dicembre 2004, per la gestione contabile e per le attività amministrative non direttamente esercitabili, delle strutture del ministero (così come previsto dall'art. 27 del Regolamento ora citato e dall'apposito "decreto ponte" 25 novembre 2004). L'art. 26 del regolamento prevede poi che con apposito regolamento deliberato dal Consiglio di amministrazione venga disciplinato l'ordinamento del personale dell'Agenzia<sup>80</sup>.

<sup>77</sup> La necessità di ancorare ad un più coerente dispiegarsi dell'attività delle diverse Direzioni generali emerge anche dalla direttiva del Ministro, adottata in data 30 luglio 2003, con la quale si è disposto che tutti gli atti dei direttori generali da inoltrare allo stesso Ministro, debbano recare il "visto" dei competenti capi Dipartimento. Va in particolare evidenziato che in base al decreto 12 settembre 2003, con cui è stato sostituito il precedente DM 17 gennaio 2001, di individuazione degli uffici dirigenziali di livello non generale, presso ciascun Dipartimento sono previsti, alle dirette dipendenze del capo dipartimento, tre uffici dirigenziali di livello non generale, per i quali viene espressamente indicata, tra le altre, una funzione di supporto in termini di corretta attuazione della programmazione e conseguente verifica dei risultati in connessione con le risorse disponibili.

<sup>78</sup> Vedasi anche il precedente provvedimento normativo in materia: DPR n. 216 del 6 marzo 2001.

<sup>79</sup> Presso ciascun Dipartimento sono previsti, alle dirette dipendenze del Capo Dipartimento tre uffici dirigenziali di livello non generale, mentre sono fissate nel numero complessivo di dodici le funzioni di consulenza, studio e ricerca alle dirette dipendenze degli stessi Capi Dipartimento.

<sup>80</sup> Il ruolo organico dell'Agenzia è determinato, in sede di prima applicazione, in relazione al numero di unità di personale ed alle qualifiche e alle aree trasferite dal Ministro della salute ai sensi dell'articolo 48, comma 7, della legge di riferimento. Tale personale conserva le qualifiche e l'anzianità di servizio maturate presso l'Amministrazione di provenienza nonché l'inquadramento giuridico per aree e la posizione economica in godimento, ivi compresa l'indennità di perequazione prevista dall'articolo 7 della legge n. 362 del 1999, fermo restando il comparto di contrattazione collettiva già previsto. La norma prevede anche che ai fini del perseguimento delle funzioni dell'Agenzia e nel limite della disponibilità delle risorse finanziarie, il Consiglio di amministrazione, su proposta del Direttore generale, autorizza in via preventiva ogni anno il numero dei contratti a tempo determinato con personale tecnico o altamente qualificato in possesso di particolari competenze corredate da titoli idonei e gli oneri finanziari connessi, previsti dall'articolo 48, comma 7, della legge di riferimento, nonché i criteri da osservare per la scelta dei contraenti. Alla stipula dei singoli contratti provvede il Direttore generale il quale adotta, inoltre, i provvedimenti che consentono all'Agenzia di avvalersi di personale in posizione di comando, nei limiti di quaranta unità complessivamente, secondo quanto disposto dall'articolo 48, comma 7, della legge di riferimento. Di tali previsioni andrà verificata la coerente attuazione.

#### 4.1.2 I nessi con il decentramento amministrativo.

Per quanto attiene al decentramento amministrativo va in primo luogo segnalata la vicenda relativa agli Uffici periferici dell'Amministrazione, che si innesta nella più complessa rivisitazione degli Uffici Territoriali del Governo. Va ricordato che in base al decreto legislativo n. 300 del 30 luglio 1999, e successive integrazioni era stata prevista l'attribuzione agli Uffici Territoriali del Governo di gran parte delle funzioni esercitate a livello periferico dallo Stato, ivi comprese quelle svolte dagli Uffici periferici del Ministero. In base alla norma, per lo svolgimento di tali funzioni inerenti la tutela sanitaria, gli Uffici Territoriali avrebbero potuto avvalersi delle ASL e delle Aziende ospedaliere sulla base di apposite convenzioni. Con l'emanazione del d.lgs. n. 29 del 29 gennaio 2004 sono stati abrogati il comma 2 dell'art. 47 ed il comma 2 dell'art. 47 quater del d.lgs. n. 300 del 1999 e pertanto non ha avuto seguito il trasferimento delle competenze in materia di tutela della salute agli UTG<sup>81</sup>.

I diversi uffici periferici del Ministero sono: gli Uffici di sanità marittima aerea e di frontiera (USMAF) coordinati dalla Direzione generale della prevenzione sanitaria; gli Uffici veterinari per gli adempimenti comunitari (UVAC) ed i Posti di ispezione frontaliera (PIF), coordinati dalla Direzione generale della sanità veterinaria e degli alimenti; gli Uffici di assistenza sanitaria al personale navigante (SASN), che dipendono dalla Direzione generale delle risorse umane e professioni sanitarie. Gli uffici periferici fanno dunque capo a diversi Dipartimenti e corrispondenti C.d.R.. Al fine di un loro migliore funzionamento si sono prospettate conferenze territorializzate volte ad assicurare unitariamente l'integrazione del sistema di vigilanza sul territorio; il superamento della normativa recata dal d.lgs. n. 300 sollecita peraltro ad una possibile diretta rivisitazione normativa per ricondurre ad una maggiore unitarietà, funzionale, se non anche strutturale, degli uffici periferici del Ministero.

#### 4.2 Personale.

Le complesse vicende ordinamentali a carattere generale, come quelle relative al decentramento amministrativo<sup>82</sup>, e di settore, hanno naturalmente inciso notevolmente sull'assetto organizzativo interno e del personale. La dotazione organica del Ministero è determinata dalla sommatoria della dotazione organica dirigenziale di cui al DPCM 16 giugno 1998<sup>83</sup> e della dotazione organica delle aree funzionali di cui al DPCM 21 marzo 2001<sup>84</sup>. In attuazione dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001 e dell'art. 1, comma 93 della legge n. 311 del 2004 (legge finanziaria per il 2005) l'Amministrazione ha provveduto a proporre nei termini previsti (30 aprile 2005) una rideterminazione delle dotazioni organiche, con una

<sup>81</sup> In base alla nuova normativa la Prefettura-Ufficio territoriale del Governo, ferme restando le proprie funzioni, assicura l'esercizio coordinato dell'attività amministrativa degli uffici periferici dello Stato e garantisce la leale collaborazione di detti uffici con gli enti locali. Nell'esercizio delle funzioni di coordinamento il Prefetto, sia in sede di conferenza provinciale, sia con interventi diretti, può richiedere ai responsabili delle strutture amministrative periferiche dello Stato l'adozione di provvedimenti volti ad evitare un grave pregiudizio alla qualità dei servizi resi alla cittadinanza anche ai fini del rispetto della leale collaborazione con le Autonomie territoriali. Nel caso in cui non vengano assunte nel termine indicato le necessarie iniziative, il Prefetto, previo assenso del Ministro competente per materia, può provvedere direttamente, informandone preventivamente il Presidente del Consiglio dei Ministri ed i Ministri, che nell'esercizio del potere di indirizzo politico-amministrativo, emanano, ove occorra, apposite direttive ai Prefetti.

<sup>82</sup> Si ricorda il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 maggio 2000, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 238 dell'11 ottobre 2000, concerne: "Individuazione delle risorse umane, finanziarie, strumentali ed organizzative da trasferire alle regioni in materia di salute umana e sanità veterinaria ai sensi del titolo IV, capo I, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112".

<sup>83</sup> Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 giugno 1998, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 16 del 21 gennaio 1999, concerne: "Rideterminazione delle dotazioni organiche delle qualifiche dirigenziali, delle qualifiche funzionali e dei profili professionali del personale del Ministero della sanità".

<sup>84</sup> Il DPCM del 21 marzo 2001, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 135 del 13 giugno 2001, concerne: "Rimodulazione delle dotazioni organiche del personale appartenente alle aree funzionali, alle posizioni economiche ed ai profili professionali del Ministero della sanità".

riduzione non inferiore al 5 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico<sup>85</sup>.

#### 4.2.1 Dirigenza.

Tra i provvedimenti adottati si segnala quello volto alla definizione dei criteri e delle procedure per l'affidamento, l'avvicendamento e la revoca degli incarichi dirigenziali non generali presso i Dipartimenti e le Direzioni generali, ai sensi dell'articolo 13 del CCNL del personale dirigente dell'Area 1, nel rispetto dei principi e delle procedure stabiliti dall'articolo 19 del decreto legislativo n. 165 del 2001, tenuto conto anche della deliberazione della Corte dei conti relativa ai conferimenti di incarichi dirigenziali relativi agli uffici di diretta collaborazione del Ministro<sup>86</sup>. Ulteriore rilievo ha il DM 7 febbraio 2003, con cui è stata adottata in via sperimentale una procedura di valutazione, per l'anno 2003, delle prestazioni e dei comportamenti organizzativi dei dirigenti e del grado di realizzazione degli obiettivi conseguiti, in relazione alle risorse umane, finanziarie e strumentali effettivamente disponibili, secondo la metodologia esplicitata in un documento allegato al provvedimento.

Con riguardo al personale dirigente, si è, peraltro, provveduto, con specifici accordi, alla rideterminazione delle retribuzioni di risultato e di posizione in conformità del vigente CCNL e dei sistemi di valutazione delle prestazioni e degli incarichi dirigenziali, adottati in connessione con i processi di riordinamento del Ministero. A seguito della ridefinizione degli uffici dirigenziali non generali con DM 12 settembre 2003, come modificato dal DM 23 giugno 2004, l'amministrazione sta provvedendo all'individuazione delle posizioni organizzative nell'ambito delle attuali strutture.

Con riferimento alle rotazioni di incarichi dirigenziali di I e II fascia del Ministero a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 145 del 2002, si registrano per gli incarichi di I fascia 13 titolarità e 2 reggenze anteriormente alla legge n. 145 e 14 titolarità e 2 incarichi di studio dopo tale normativa. Dei 13 dirigenti, con incarico di I fascia in servizio presso il Ministero prima dell'entrata in vigore della legge n. 145, 5 unità hanno ruotato a seguito dell'applicazione di tale normativa. Sono stati inoltre conferiti 3 incarichi di I fascia a personale esterno all'Amministrazione. Per gli incarichi di II fascia si registrano 173 incarichi anteriormente alla legge n. 145 e 172 incarichi dopo. Dei 173 dirigenti, con incarico di II fascia in servizio presso il Ministero prima dell'entrata in vigore della legge n. 145, 24 unità hanno ruotato a seguito dell'applicazione di tale normativa.

#### 4.2.2 Dirigenza sanitaria.

Un cenno particolare merita la problematica relativa agli appartenenti alle professionalità sanitarie in servizio presso il Ministero della salute, la cui vicenda contrattuale è stata di recente esaminata dalla Corte<sup>87</sup>. Si tratta degli appartenenti alle professionalità sanitarie in servizio presso il Ministero della salute, che prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 502 del 1992, era distinto tra uno specifico ruolo dei dirigenti laureati nelle specifiche discipline concernenti la materia della salute, ai quali era affidata la titolarità degli uffici tecnici di livello dirigenziale previsti nell'organico del ministero (regolamentato per gli aspetti economici e normativi, al pari di tutti i dirigenti delle pubbliche amministrazioni, dal DPR n. 748 del 1972) ed ulteriore

<sup>85</sup> Rispetto all'attuale dotazione di 2.668 unità, è stata proposta una riduzione di 158 unità; in particolare i dirigenti di I fascia sono individuati nel numero di 16, tenendo conto del posto di rappresentante del ministero presso la Struttura interregionale sanitari convenzionati (prevista dall'art. 52, comma 27, della legge n. 289 del 27 dicembre 2002); 520 sono i dirigenti di II fascia, dei quali 318 appartenenti alle professionalità sanitarie; il totale delle unità delle aree funzionali proposto è pari a 1.974.

<sup>86</sup> Sezione di controllo Stato, n. 8/2003/P, adottata dall'adunanza del II Collegio in data 3 aprile 2003.

<sup>87</sup> Sezioni Riunite in sede di controllo, delibera n. 43 del 16 dicembre 2004, di certificazione non positiva dell'Ipotesi di accordo relativa al contratto collettivo integrativo del CCNL 5 aprile 2001, per i dirigenti delle professionalità sanitarie in servizio presso il Ministero della salute).

personale laureato nelle stesse discipline inquadrato nei livelli della carriera direttiva (VII, VII1 e IX)<sup>88</sup>. In base al d.lgs. n. 502 del 1992, era stata tra l'altro prevista (art. 18, comma 8) la perequazione del trattamento economico degli appartenenti alle professionalità sanitarie in servizio presso il Ministero della salute alla nuova categoria professionale creata dallo stesso provvedimento di riforma, denominata dirigenza sanitaria, al cui interno andavano inquadrati tutti i laureati in discipline sanitarie operanti presso le diverse strutture del Servizio sanitario nazionale (pur distinti in due livelli). La citata previsione normativa aveva trovato attuazione con il DPCM 13 dicembre 1995 e con il successivo contratto collettivo del 30 settembre 1997, relativo alla specifica area della dirigenza sanitaria, e concernente il biennio 1996-1997, approvato con DPR ai sensi della normativa all'epoca in vigore; con esso i professionisti già dirigenti erano equiparati ai primari, beneficiando delle specifiche indennità spettanti a questi ultimi, mentre per gli ex appartenenti alla carriera direttiva si prevedeva l'equiparazione del loro trattamento a quello spettante agli appartenenti al più basso livello della dirigenza sanitaria. I dirigenti equiparati ai primari erano stati, in seguito, inseriti all'interno del ruolo unico delle amministrazioni statali (c.d. RUD) istituito con il DPR n. 150 del 1999, mentre analoga possibilità era stata esclusa per gli ex appartenenti alla carriera direttiva sia dal Consiglio di Stato in sede consultiva, sia dalla Corte dei conti in sede di controllo, nella considerazione che la sola equiparazione economica al trattamento spettante ai dirigenti dell'area sanitaria non costituiva presupposto sufficiente per la attribuzione di una qualifica dirigenziale piena, non espressamente disposta dal citato d.lgs. n. 502 del 1992, né dai successivi accordi collettivi. In relazione a tale problematica la Corte ha preso atto, nel successivo referto reso ai sensi dell'art. 47, comma 6, d.lgs. n. 165 del 2001<sup>89</sup> delle precisazioni contenute nel documento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica del 22 dicembre 2004 circa il valore meramente programmatico e non immediatamente vincolante di taluni articoli contrattuali che sembravano adombrare, anche per il personale proveniente dai livelli, la immediata attribuzione di una piena qualifica dirigenziale e non solo una equiparazione economica al trattamento spettante ai dirigenti del Servizio sanitario nazionale. Più in generale la vicenda esaminata sollecita ad una ulteriore riflessione sulla effettiva individuazione dei raccordi tra gli "spazi" propri della contrattazione e quelli normativi, in specie regolamentari.

#### 4.2.3 Contrattazione integrativa.

Per quanto attiene agli effetti finanziari della contrattazione integrativa, vanno menzionati i protocolli-accordi di contrattazione relativi ai criteri di utilizzo del FUA 2001, 2002, 2003, cui è seguito l'accordo di contrattazione concernente i criteri di utilizzo del FUA 2004 in data 28 febbraio 2005, che tiene conto della nuova articolazione definita con il DPR 28 marzo 2003, n. 129<sup>90</sup>.

All'incentivazione della produttività collettiva ed individuale sono assegnate le risorse residue del FUA, integrate da una quota degli importi di cui all'art. 7 della legge n. 362 del 1999, che prevede, allo scopo anche di armonizzare i trattamenti economici di tutti i dipendenti non appartenenti al ruolo sanitario di livello dirigenziale, la destinazione alle contrattazioni collettive, riguardanti il predetto personale, non solo delle economie di gestione, ma anche di parte delle entrate di cui all'art. 5, comma 12, della legge n. 407 del 1990 (entrate proprie). Una

<sup>88</sup> Tale diverso inquadramento era, per taluni aspetti, analogo al sistema in vigore presso il Servizio sanitario nazionale, dove solo ai primari era attribuita la qualifica dirigenziale, mentre gli assistenti e gli aiuti erano, salva la corresponsione di specifiche indennità, ricompresi tra il personale della carriera direttiva prima e, successivamente, dei corrispondenti livelli professionali.

<sup>89</sup> Sezioni Riunite in sede di controllo, delibera n. 7 del 4 marzo 2005 (referto al Parlamento ai sensi dell'art. 47, comma 6, d.lgs. n. 165 del 2001).

<sup>90</sup> In tale documento si prende atto della posizione sindacale di non ritenere tecnicamente possibile destinare quote del FUA 2004 al finanziamento di indennità di posizione organizzativa, fino alla conclusione della procedura – tuttora in corso – di individuazione delle predette posizioni presso gli Uffici ministeriali centrali e periferici.



quota di detti importi, finalizzata all'armonizzazione retributiva contemplata dalla citata disposizione, è dunque destinata, in particolare, a perequare il trattamento economico del personale dirigente non sanitario a quello della dirigenza sanitaria del Ministero, di cui si è riferito al paragrafo precedente.

#### 4.3 Nuove tecnologie.

Gli investimenti nel settore delle tecnologie concernono in particolare la realizzazione del nuovo Sistema Informativo Sanitario della cui rilevanza strategica nel nuovo assetto istituzionale si è detto in precedenza. Con riguardo al quadro programmatico si ricorda l'obiettivo strategico della direttiva generale "*Prosecuzione della realizzazione del nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS)*" in correlazione alle "grandi missioni" ed alle "grandi strategie" del programma di Governo (GM 1 5/7 - GS 2 118); va in particolare evidenziato sul punto la già citata Intesa sancita tra Governo e Regioni in data 23 marzo 2005, che ridefinisce, tra l'altro, proprio gli adempimenti per migliorare il monitoraggio della spesa sanitaria nell'ambito del NSIS.

L'attività degli Uffici si è svolta in stretta collaborazione alla Cabina di Regia per lo sviluppo del NSIS, che verrà modificata nella sua composizione in base alla citata Intesa; si segnala la valenza strategica del progetto "Mattoni del SSN", volto ad assicurare un "linguaggio comune" nella complessa e variegata realtà sanitaria del Paese. In attuazione del DM 18 giugno 2004, è stato adeguato il sistema "flussi e rendiconti web" per l'acquisizione, la gestione e l'analisi dei dati del modello LA (Livelli Assistenza) relativi alle attività gestionali delle ASL, e per il trasferimento dei dati al SIRGS; va considerato che i relativi universi sono consultabili anche dall'ASSR.

Rilevante è la partecipazione a progetti relativi all'attivazione della tessera dei cittadini per gli obiettivi sanitari di cui all'articolo 50 del DL n. 269 del 2003 convertito nella legge n. 325 del 2003, come modificato dall'art. 3, comma 127, della legge n. 350 del 2003 (legge finanziaria per il 2004), "Disposizioni in materia di monitoraggio della spesa nel settore sanitario e di appropriatezza delle prescrizioni sanitarie". In applicazione della norma è stato emanato in data 30 giugno 2004 un decreto interministeriale economia-salute<sup>91</sup>. Anche in questo caso gli interventi del Ministero si incrociano strettamente con competenze diverse, in un quadro programmatico ed operativo che trascende la sola amministrazione, chiamata soprattutto ad una funzione tecnica, propositiva e di monitoraggio nel sistema, le cui esigenze insieme di qualificazione e contenimento della spesa vengono a rappresentare profili prioritari.

Sotto un parallelo versante, orientato alla informatizzazione delle attività e dei servizi ministeriali, è stata portata a conclusione la gara europea per dotare il Ministero di un sistema informativo per il controllo di gestione, di cui si è fatto cenno sub. 3.2.2. Sempre sul versante "interno" di supporto all'informatizzazione dell'amministrazione, in collaborazione anche con altre strutture ministeriali, si ricordano l'attività in tema di "privacy" – d.lgs n. 196 del 2003 "Codice in materia di protezione dei dati personali"; quelle svolte con riguardo al Sistema Informativo dei Trapianti; alla formazione informatica; al *call center emergenze sanitarie 1500*; alle attività connesse agli adempimenti previsti d.lgs. n. 322 del 6/9/1989, istitutivo del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN); al Sistema Informativo Assistenza Sanitaria Naviganti (è stato pubblicato nel mese di novembre il documento "Specifiche dei requisiti per la realizzazione del Nuovo sistema Informativo per l'Assistenza Sanitaria ai Naviganti"). Significativa infine la partecipazione alle iniziative europee in tema di *e-Health*, nell'ambito del gruppo di lavoro presso la Commissione Europea "High Level Group on Health Services and Medical Care" (Madelin Group), ove è stato attivato un sottogruppo di lavoro specificatamente dedicato al

<sup>91</sup> Va segnalato che la legge finanziaria per il 2005 prevede che il Ministero dell'economia e delle finanze curi la generazione e la consegna della tessera sanitaria a tutti i soggetti destinatari entro il 31 dicembre 2005.



tema dell'eHealth, denominato "Information and eHealth – including Data Protection" (WGIEH).

In conclusione sembrano poste le premesse, da verificare nel concreto iter attuativo, di processi di informatizzazione orientati da un lato alla digitalizzazione dell'apparato e dall'altro, di più generale significato e valore istituzionale, alla rappresentazione ed al monitoraggio dei flussi finanziari e gestionali dell'intero sistema sanitario. In tale ultima prospettiva possono collocarsi le recenti direttive tecniche per favorire lo sviluppo del commercio elettronico e semplificare l'acquisto di beni e servizi in materia sanitaria, definite con Decreto 14 aprile 2005 (G.U. n. 131 dell'8 giugno 2005).