ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XIV**
n. **2**

DECISIONE E RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1996

Trasmesse alla Presidenza il 26 giugno 1997

VOLUME II

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

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

VOLUME I — Decisione; Premessa alla relazione; Assetti andamenti e tendenze della finanza pubblica; Legislazione di spesa e mezzi di copertura; Il Bilancio dello Stato : risultati del 1996; Riordino e dismissioni delle partecipazioni pubbliche; Fondi di rotazione e gestioni fuori bilancio; Conto generale del patrimonio; Attività normativa del Governo e Comitati interministeriali; Organizzazione della pubblica amministrazione; Personale; Attività contrattuale; Finanza locale;

VOLUME I — Appendice statistica

VOLUME II — Ministeri

Presidenza del Consiglio dei ministri e ministeri istituzionali:
Presidenza del Consiglio dei ministri; Ministero di grazia e giustizia; Ministero degli affari esteri; Ministero dell'interno; Ministero della difesa.

Ministeri finanziari:
Ministero del tesoro; Ministero delle finanze; Ministero del bilancio e della programmazione economica.

Politica sociale:
Ministero della pubblica istruzione; Ministero del lavoro e previdenza sociale; Ministero della sanità; Ministero dell'università e della ricerca scientifica.

Settori produttivi:
Ministero delle poste e delle telecomunicazioni; Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali; Ministero dell'industria del commercio e dell'artigianato; Ministero del commercio con l'estero.

Assetto del territorio:
Ministero dei lavori pubblici; Ministero dei trasporti; Ministero per i beni culturali e ambientali; Ministero dell'ambiente.

VOLUME II — Appendice statistica

VOLUME III Scuola elementare: profili finanziari statali; Le spese per la scuola elementare statale a carico dei Comuni

VOLUME IV *Decisioni e relazioni sui rendiconti generali delle Regioni ad autonomia speciale:*
Friuli Venezia-Giulia; Trentino Alto-Adige; Provincia autonoma di Bolzano-; Provincia autonoma di Trento.

DECISIONE E RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1996

PAGINA BIANCA

INDICE

VOLUME II

NOTA METODOLOGICA ..... *Pag.* 11

Capitolo I - *Presidenza del Consiglio dei Ministri* *Pag.* 15
1. - Sintesi e conclusioni - profili evolutivi ..... » 16
2. - Analisi dei risultati della gestione ..... » 19
3. - Analisi dell'organizzazione - personale ..... » 30

Ministeri istituzionali:

Capitolo II - *Ministero di grazia e giustizia* *Pag.* 65
1. - Sintesi e conclusioni ..... » 66
2. - Analisi finanziaria della gestione ..... » 67
3. - Organizzazione e personale ..... » 72
4. - Attività contrattuale ..... » 75
5. - La spesa decentrata ..... » 76
6. - Profili di attività istituzionale ..... » 77
7. - Il sistema informatico ..... » 79

Capitolo III - *Ministero degli affari esteri* *Pag.* 92
1. - Sintesi e conclusioni ..... » 93
2. - Profili istituzionali ..... » 95
3. - Analisi finanziaria per categorie economiche ..... » 97
4. - L'incrocio fra categorie economiche e centri di responsabilità in termini di massa impegnabile ..... » 98
5. - L'incrocio in termini di massa spendibile ..... » 98
6. - Il bilancio sperimentale ..... » 100
7. - Analisi per funzioni-obiettivo ..... » 100
8. - Aspetti organizzativi ..... » 108
9. - L'attività contrattuale ..... » 112
10. - La ratifica dei trattati internazionali ..... » 112
11. - L'istituto agronomico per l'oltremare con sede in Firenze ..... » 113
12. - La Cooperazione allo sviluppo ..... » 114

Capitolo IV - *Ministero dell'interno* *Pag.* 130
Sintesi e conclusioni ..... » 131
1. - Analisi del bilancio consuntivo per funzioni-obiettivo e centri di responsabilità ... » 134
2. - Organizzazione e personale ..... » 137
3. - Informatica ..... » 140
4. - Attività contrattuale ..... » 141
5. - Profili di attività istituzionale ..... » 142
6. - Fondo Edifici di Culto ..... » 146

Capitolo V - *Ministero della difesa* *Pag.* 156
Sintesi e conclusioni ..... » 157
1. - Analisi finanziaria ..... » 159
2. - Analisi dell'organizzazione ..... » 165
Allegato A: Programma Efa/Eurofighter 2000 ..... » 186
Allegato B: Programma Orizzonte ..... » 194

Ministeri finanziari:

Capitolo VI - *Ministero del tesoro* *Pag.* 217
1. - Premessa ... » 218
2. - Il consuntivo della gestione 1996 ... » 220
3. - Profili organizzativi ... » 221
4. - La gestione dei trasferimenti ... » 223
5. - La gestione del bilancio ... » 230
6. - La spesa per interessi e la gestione del debito ... » 232
7. - Acquisto di beni e servizi per le amministrazioni dello Stato ... » 234
8. - Attività di verifica e controllo ... » 236
9. - Gestioni autonome e fondi di rotazione ... » 240
10. - Liquidazione di enti soppressi ... » 245

Capitolo VII - *Ministero delle finanze* *Pag.* 257
1. - Sintesi e conclusioni ... » 258
2. - Evoluzione del quadro di riferimento ... » 262
3. - Analisi dei risultati di gestione ... » 266
4. - Valutazione dei risultati e delle politiche gestionali ... » 277
5. - L'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato ... » 294

Capitolo VIII - *Ministero del bilancio e della programmazione economica* *Pag.* 327
1. - Sintesi e conclusioni ... » 328
2. - La gestione finanziaria ... » 331

Politiche sociali:

Capitolo IX - *Ministero della pubblica istruzione* *Pag.* 350
1. - Sintesi e conclusioni - profili evolutivi ... » 351
2. - Analisi dei risultati della gestione ... » 352
3. - Analisi dell'organizzazione - personale ... » 358

Capitolo X - *Ministero del lavoro e della previdenza sociale* *Pag.* 404
1. - Sintesi e conclusioni ... » 405
2. - Analisi dei risultati della gestione per funzioni-obiettivo ... » 407
3. - Analisi dell'organizzazione ... » 421
4. - Attività contrattuale ... » 423
Allegato A: La spesa previdenziale ... » 425

Capitolo XI - *Ministero della sanità* *Pag.* 444
Sintesi e conclusioni ... » 445
1. - Analisi dei risultati della gestione ... » 447
2. - Analisi dell'organizzazione e dei procedimenti ... » 456
Appendice: Profili di attuazione della riforma sanitaria. La spesa sanitaria nel bilancio dello Stato ... » 460

Capitolo XII - *Ministero dell'università e della ricerca scientifica* *Pag.* 480
Sintesi e conclusioni ... » 481
1. - Analisi dei risultati della gestione ... » 482
2. - Analisi dell'organizzazione ... » 489
3. - L'attività del Ministero ... » 495

Settori produttivi:

Capitolo XIII - *Ministero delle poste e delle telecomunicazioni* *Pag.* 521
1. - Sintesi e conclusioni ..... » 522
2. - Principali aspetti della gestione finanziaria ..... » 523
3. - Analisi dell'organizzazione e dei procedimenti ..... » 530
4. - Profili della gestione per centri di responsabilità ..... » 535

Capitolo XIV - *Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali* *Pag.* 566
Sintesi e conclusioni ..... » 567
1. - Analisi finanziaria ..... » 569
2. - Analisi dell'organizzazione ..... » 574

Capitolo XV - *Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato* *Pag.* 598
1. - Sintesi e conclusioni ..... » 599
2. - Aspetti finanziari della gestione - Dati complessivi ..... » 599
3. - Analisi per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità ..... » 602
4. - Organizzazione ..... » 621

Capitolo XVI - *Ministero del commercio con l'estero* *Pag.* 632
Sintesi e conclusioni ..... » 633
1. - Analisi finanziaria ..... » 634
2. - Analisi dell'organizzazione ..... » 640

Assetto del territorio:

Capitolo XVII - *Ministero dei lavori pubblici* *Pag.* 658
1. - Sintesi e conclusioni ..... » 659
2. - Profili istituzionali ..... » 659
3. - Principali aspetti della gestione finanziaria ..... » 662
4 - Analisi dell'organizzazione e dei procedimenti ..... » 669
5 - Attività contrattuale ..... » 676
6 - Analisi della gestione per centri di responsabilità ..... » 678

Capitolo XVIII - *Ministero dei trasporti e della navigazione* *Pag.* 708
1. - Considerazioni di sintesi ..... » 709
2. - Organizzazione ..... » 713
3. - Dati di consuntivo ..... » 714
4. - Analisi della spesa per funzioni-obiettivo (massa impegnabile e massa spendibile) » 714
5. - Spese di funzionamento ..... » 720
6. - Attività contrattuale ..... » 722
7. - Spese per interventi ..... » 723
8. - Spese per investimenti ..... » 724

Capitolo XIX - *Ministero per i beni culturali e ambientali* *Pag.* 738
1. - Sintesi e conclusioni ..... » 739
2. - Analisi della gestione ..... » 741
3. - Valutazione dei risultati ..... » 751
4. - Analisi delle entrate ..... » 756
5. - Trasferimenti ..... » 756
6. - Organizzazione e gestione del personale ..... » 757
7. - Attività normativa ..... » 759
8. - Prospettive di sviluppo ..... » 763

Capitolo XX - *Ministero dell'ambiente*

Sintesi e conclusioni	*Pag.*	774
1.- Aspetti finanziari della gestione. Dati complessivi	»	775
2. - Analisi per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità	»	777
3. - Organizzazione	»	779
	»	795

NOTA METODOLOGICA

PREMESSA

La Corte ha esaminato il rendiconto delle Amministrazioni centrali, per il secondo anno, ricostruendo la spesa sulla base di una classificazione per *funzioni-obiettivo* incrociate con i *Centri di responsabilità* individuati dalla Ragioneria generale, con lo scopo di fornire al Parlamento una lettura più razionale dei dati del consuntivo.

La metodologia adottata ha origine dai contenuti concettuali presenti nello specifico referto in materia di struttura e riclassificazione del bilancio di previsione del rendiconto, reso nel giugno 1995 su richiesta del Presidente del Senato.

In quel referto venivano poste le basi per una diversa modalità di lettura delle risultanze del rendiconto, non solo volta alla verifica dei tradizionali dati finanziari, ma soprattutto orientata alla misurazione e valutazione dei risultati della gestione e dell'attività amministrativa. Propedeutica alle suddette analisi, è appunto la schematizzazione delle attività svolte dalle singole Amministrazioni attraverso le *funzioni-obiettivo*.

ATTIVITÀ SVOLTA

Per ciascun Dicastero, anche attraverso un continuo confronto con i rappresentanti dell'Amministrazione, è stato svolto un processo di revisione ed approfondimento del lavoro effettuato per il rendiconto 1995, teso ad una migliore individuazione delle *funzioni-obiettivo* sulla base di un più approfondito collegamento con le attività istituzionalmente affidate all'Amministrazione stessa. A tale scopo sono stati parzialmente ridisegnati gli schemi per *funzioni* relativi ad alcuni Ministeri, mentre per quelli della difesa e delle finanze si è resa necessaria una revisione integrale in quanto i precedenti risultavano eccessivamente impostati per *Centri di responsabilità*.

In ciascuno degli schemi per *funzioni* sono presenti le attività comuni a tutte le Amministrazioni:

- indirizzo politico amministrativo;
- programmazione e coordinamento;
- servizi generali;
- attività informatica (dove presente viene evidenziato il sistema informativo settoriale).

Ciascun capitolo di spesa, sulla base dei dati forniti dall'Amministrazione, è stato imputato alle *funzioni-obiettivo* di 2° livello *(microfunzioni)* in relazione all'attività svolta.

Per i capitoli relativi alle spese generali di funzionamento si è proceduto ad una disaggregazione della spesa attraverso un'imputazione in quota parte: per esempio le spese relative al personale sono state imputate alle singole *funzioni* di 2° livello in rapporto agli addetti alle singole attività.

In alcuni casi, si è dovuto parzialmente procedere ad una stima delle imputazioni basata sui dati del consuntivo 1995, risalendo ove necessario, alle norme istitutive dei capitoli di spesa.

L'analisi per *funzioni-obiettivo* ha utilizzato schemi di analisi contabile elaborati dalla Corte con riferimento alla *massa impegnabile* e *massa spendibile* cui si riconducono i risultati finanziari in termini di impegni e pagamenti.

Le *funzioni-obiettivo* sono state incrociate con le risultanze economiche per:

- categorie economiche, esposte nel rendiconto ufficiale;
- *classificazione economica semplificata* costruita dalla Ragioneria generale ripartendo le spese in tre aggregati: funzionamento, intervento e investimento. A tal proposito va segnalato che per alcuni Ministeri, a nostro parere, risultano sovrastimate le spese di funzionamento in quanto comprensive di alcuni capitoli di spesa che dovrebbero, invece, essere attribuiti all'aggregato relativo alle spese di intervento.

In relazione alla disponibilità dei dati forniti dalle singole Amministrazioni, nonché alle specifiche peculiarità delle attività da queste svolte, si è potuto procedere ad alcuni approfondimenti del lavoro con riferimento a specifici Dicasteri. In particolare:
- per i Ministeri delle finanze e dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica è stato individuato il terzo livello di disaggregazione della spesa con relativa imputazione;
- per le Amministrazioni di grazia e giustizia, poste e telecomunicazioni, lavori pubblici e beni culturali è stata effettuata un'analisi dettagliata della spesa sostenuta per le sedi periferiche;
- per il Ministero delle finanze si è proceduto ad una complessa serie di elaborazioni aventi lo scopo di misurare l'efficacia degli accertamenti e la relativa efficienza dell'Amministrazione. Fra l'altro è stata analizzata la distribuzione territoriale del personale dei principali Dipartimenti per alcune *microfunzioni*, allo scopo di confrontare - per categorie di contribuenti - la situazione reale con quella teorica prevista dalla pianta organica;
- per il Ministero della difesa si è proceduto ad un confronto tra i risultati della *classificazione economica semplificata* della Ragioneria e quelli derivanti da una diversa aggregazione della spesa, mirante a privilegiare la destinazione della spesa stessa (in particolare inserendo fra gli investimenti la spesa per gli armamenti).

La collaborazione con le Amministrazioni - volta a individuare le *funzioni-obiettivo* in raccordo con le "missioni" e le "politiche pubbliche" - non è ancora pienamente soddisfacente.

In alcuni casi i dati richiesti, necessari per le elaborazioni, risultano non ancora adeguati, a causa di carenze informative interne alle Amministrazioni stesse.

L'attuazione delle leggi nn. 59 e 94 del 1997, offrirà il punto di partenza per promuovere una cooperazione più fruttuosa finalizzata a recepire i criteri innovativi della struttura di bilancio e ad adottare criteri e metodi di analisi economica dei risultati della gestione.

Il rendiconto sperimentale della Corte per l'esercizio 1996, in ottemperanza a quanto previsto dall'articolo 4 della legge n. 94/97 per la riforma del bilancio dello Stato, che prevede espressamente l'individuazione delle *funzioni-obiettivo* parallelamente a quella delle *unità previsionali di base*, sarà adottato dalla Ragioneria generale per il bilancio previsionale 1998.

PROGRAMMA DI ATTIVITÀ PER IL RENDICONTO 1997

Le elaborazioni effettuate per il bilancio sperimentale non possono essere considerate definitive, vista l'evoluzione normativa per la regolamentazione del bilancio dello Stato, nonché la dinamicità organizzativa delle strutture ministeriali (leggi n. 59, n. 94 e n. 127 del 1997).

Per l'analisi del rendiconto 1997 si procederà ad un ulteriore approfondimento del bilancio per *funzioni-obiettivo*, ed ai necessari aggiornamenti per allineare le elaborazioni sia alle variazioni intervenute nella struttura organizzativa di alcune Amministrazioni, sia ai *Centri di responsabilità* revisionati dalla Ragioneria generale parallelamente all'individuazione delle *unità previsionali di base*.

Si può prevedere che dal 1998, la Corte tornerà a costruire le proprie analisi sul rendiconto ufficiale adeguato alla nuova disciplina dettata dalla legge n. 94 del 1997.

Per l'elaborazione di una misurazione dell'efficienza amministrativa (prodotto/costo), è necessario passare da una contabilità finanziaria ad una contabilità economica (analitica). A tal fine risulta indispensabile la collaborazione delle Amministrazioni che dovrebbero attivarsi per la

rilevazione interna di una serie di dati propedeutici alla costruzione di una prima contabilità analitica, è pertanto indispensabile la reale operatività dei servizi di Controllo interno, e l'intensificazione della collaborazione con gli uffici statistici del SISTAN e con i responsabili per l'informatica presso ciascuna Amministrazione.

Si procederà inoltre alla costruzione di nuove sezioni funzionali attraverso l'aggregazione per *funzioni-obiettivo* (di 1° e 2° livello) relative ad una stessa finalizzazione settoriale della spesa, (sanitaria, opere pubbliche, territorio, ecc.), a prescindere dai singoli stati di previsione.

PAGINA BIANCA

Capitolo I

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Sommario: **1. Sintesi e conclusioni - profili evolutivi.**
2. Analisi dei risultati della gestione: *2.1 risultati contabili globali e per funzioni-obiettivo - incrocio con la classificazione per centri di responsabilità; 2.2 Valutazione dei risultati per funzioni-obiettivo e centri di responsabilità: indicatori della capacità di erogazione e di utilizzazione delle risorse finanziarie; 2.3 Analisi per categorie economiche.*
3. Analisi dell'organizzazione - personale: *3.1 L'assetto organizzativo della P.C.M. e il d.lgs n. 29/1993; 3.2 Il personale; 3.3 I concorsi; 3.4 Le indagini del Servizio di controllo interno.*

Esercizio 1996 - Risultati della gestione per funzioni-obiettivo - dati di competenza

(in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Impegni (*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico-amministrativo e supporto al Presidente del Consiglio, al Consiglio dei Ministri e ad altri organi di vertice	46.577	42.146	41.660	34.375	7.770	4.431
2 Supporto all'attività di indirizzo e coordinamento ed alla politica generale del Governo	907.534	870.495	610.412	340.611	529.884	37.039
3 Funzioni ausiliarie alle attività del Governo	292.020	289.655	289.358	254.590	35.065	2.365
4 Servizi per le informazioni, la sicurezza ed attività per la produzione dei materiali di armamento	372.285	372.230	372.223	365.636	6.594	55
5 Funzioni ausiliarie dello Stato	793.524	751.522	750.955	711.419	40.103	42.002
6 Servizi generali	148.611	135.957	131.939	115.757	20.200	12.654
7 Politiche sociali	228.031	223.295	170.919	162.604	60.691	4.736
8 Politiche del territorio	478.968	457.712	150.181	54.814	402.898	21.256
9 Protezione civile	1.227.473	1.214.739	502.274	219.047	995.692	12.734
10 Politiche del turismo, dello sport e dello spettacolo	1.375.895	1.373.734	1.214.789	778.193	595.541	2.161
TOTALE	***5.870.917***	***5.731.484***	***4.234.708***	***3.037.047***	***2.694.438***	***139.433***

(*) Gli impegni lordi sono comprensivi dei residui di stanziamento a fine esercizio

1. Sintesi e conclusioni - profili evolutivi

Rispetto ai temi e alle problematiche emerse e discusse negli anni precedenti, il 1996 non ha portato novità nell'andamento complessivo della gestione, né nell'assetto organizzativo dei diversi rami di amministrazione presenti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La constatazione trova supporto nelle analisi e nelle considerazioni svolte nei referti sui rendiconti 1994-1995 messe a raffronto con quelle dedicate, nei paragrafi 1 e 2, alla gestione e ai temi organizzativi che hanno caratterizzato l'esercizio 1996.

Innanzi tutto, si richiama l'attenzione sull'evoluzione dei complessivi volumi finanziari impegnati dalla P.C.M.. Il confronto delle risorse 1996 rispetto a quelle dell'anno precedente evidenzia che gli stanziamenti definitivi denunciano un incremento di circa il 10%, risultato di un andamento molto variegato tra le diverse funzioni-obiettivo[1]. Notevole l'incremento verificatosi in corso d'anno tra previsioni iniziali e definitive: 26,55%. Nel 1995 il corrispondente valore era stato del 18,41%, ma negli anni ancora precedenti aveva raggiunto anche il 39,31% (1994) e il 47,69% (1993). Sull'evenienza incide in termini, quasi sempre preponderanti, il peculiare sistema di provvista finanziaria della protezione civile.

L'analisi consente di cogliere che gli incrementi si riferiscono alle spese di personale (cat. II), rispettivamente, per circa il 24% e il 12% e alle spese per acquisto di beni e servizi (cat. IV), rispettivamente, per circa il 27% e il 29%.

[1] Si vedano gli appositi prospetti per funzioni obiettivo e per categorie economiche.

Circa gli aspetti gestionali, il tratto che segna l'apparato P.C.M. è la notevole differenza che emerge tra le prime sei funzioni-obiettivo- con un'eccezione per la funzione n. 2 "supporto all'attività di indirizzo e coordinamento ed alla politica generale del Governo" - e le altre. Le prime sono quelle pertinenti delle funzioni costituzionali della P.C.M., le seconde sono relative a settori di amministrazione operativa collocati per ragioni solo contingenti presso la P.C.M.. I parametri dell'analisi contabile e gestionale dimostrano come per le prime sei funzioni-obiettivo e per i connessi centri di responsabilità l'andamento risulti nell'insieme soddisfacente, mentre le seconde si contraddistinguono per una gestione molto pesante negli adempimenti procedurali e di estrema lentezza nell'erogazione delle risorse a favore dei destinatari finali[2]. La stessa osservazione può essere fatta per la funzione obiettivo di secondo livello "sostegno all'editoria ed alla stampa", compresa nella funzione-obiettivo n. 2 - costituisce l'eccezione di cui si è detto -. Infatti anche essa è estranea alle competenze costituzionali della P.C.M..

Ulteriori osservazioni d'insieme sulla gestione finanziaria complessiva non sono consentite e, ove tentate, non sarebbero significative data l'assoluta disomogeneità funzionale che caratterizza i diversi settori amministrativi attualmente raccolti presso la P.C.M.[3].

Per gli aspetti organizzativi, diffusamente discussi negli anni passati e nel paragrafo 3, emerge una prospettiva di accentuata evoluzione sul piano normativo. Per quanto riguarda gli assetti effettivi, se si eccettua la decisione di notevole rilievo politico, assunta all'atto della costituzione dell'attuale Governo, di affidare ai Ministri con portafoglio, le cui competenze risultano contigue, alcuni dei rami amministrativi disomogenei, la situazione è stagnante. Pertanto appaiono più stridenti le disfunzionalità denunciate da numerosi centri di responsabilità.

La prima osservazione attiene alla casualità della loro individuazione indotta dal coacervo di funzioni piovute sulla P.C.M., cui si aggiunge la concomitante scelta organizzativa della legge n. 400/1988 di raccogliere le funzioni fondamentali della P.C.M. (art. 19) nel Segretariato Generale. Ne è derivato che quest'ultimo è esso stesso centro di responsabilità ed insieme contenitore, nella classificazione finanziaria e contabile, di centri di responsabilità. Basta comunque scorrere l'elenco dei 43 centri di responsabilità per rendersi conto che ci si trova di fronte ad entità intrinsecamente diverse. Occorre infatti verificare la significatività della classificazione[4].

In altri casi sembra trattarsi più propriamente di meri uffici serventi il funzionamento amministrativo di apparati diversi[5]. In altri casi ancora, i centri di responsabilità non possono addirittura ritenersi interni alla P.C.M.[6]. Casi a parte costituiscono i Dipartimenti per le riforme elettorali e istituzionali e le politiche comunitarie. Il primo non ha alcun ruolo effettivo, il secondo è nella realtà un'articolazione del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi per la preparazione del disegno di legge comunitaria annuale e dei conseguenti decreti legislativi e stenta a svolgere un ruolo di collegamento tra le Amministrazioni e le Istituzioni Comunitarie.

Sul piano normativo due sono gli interventi da considerare. Uno più limitato volto a contenere alcuni dei problemi apertisi per l'ordinamento della P.C.M. con la sopravvenuta disciplina generale dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni posta dal d.lgs n. 29/1993. Ci si riferisce all'art. 8 del d.l. n. 543/1996, convertito con modificazioni dalla L. n. 639/1996. La disposizione corrisponde alle più immediate emergenze evidenziate dalla Corte fin dal 1995 e nel primo semestre 1996. Essa sembra riconoscere la natura regolamentare dei provvedimenti che disciplinano l'assetto organizzativo della P.C.M. ai sensi dell'art. 21, comma

---

[2] Si vedano i dati dei prospetti 1-2-3-4 esposti nel paragrafo 2.

[3] Si vedano, tuttavia, i rapporti periodici del Servizio di controllo interno, che fanno emergere con notevole lucidità alcuni aspetti problematici relativi alla distribuzione del personale, alla consistenza organizzativa e funzionale degli uffici, la gestione degli immobili, le spese per le attrezzature e i servizi informatici.

[4] Ad esempio, Ufficio del consigliere militare, Ufficio del consigliere diplomatico.

[5] Commissariati di Governo; Consiglio di Stato-TAR; Corte dei conti, Avvocatura dello Stato.

[6] ISTAT, AIPA, ARAN.

3, della L. n. 400/1988[7], conseguentemente ne risulterebbe definito il procedimento di emanazione e la sottoposizione al controllo preventivo di legittimità. Adempimento questo, peraltro, nella realtà tuttora non assolto dalla P.C.M.[8]. La stessa norma dispone la concentrazione di tutti i poteri dirigenziali nella figura del Segretario Generale, che potrà esercitarli per delega, ad eccezione della nomina del vicesegretario generale e dei capi dei dipartimenti ed uffici equiparati.

Tale soluzione presenta tutti i caratteri di un intervento di emergenza che, se rapportata al contesto dell'area funzionale P.C.M. quale dovrebbe essere correttamente delineata, potrebbe apparire rispondente alla peculiarità del suo ordinamento. Viceversa, nella perdurante realtà in cui convivono servizi riferentisi alle funzioni costituzionali, altri affidati a Ministri senza portafoglio responsabili di funzioni di volta in volta di regolazione e/o operative, altri ancora a Ministri con portafoglio, essa determina una situazione estremamente eterogenea e confusa per l'esercizio delle funzioni dirigenziali e per la disciplina degli assetti organizzativi.

La relazione 1995 dava puntuale informazione delle singole misure organizzative dettate dal d.l. n. 29/1993 che la P.C.M. non assolve. La Corte, nel sottolineare la circostanza, che si collega agli intrinseci tratti differenziali dell'ordinamento della P.C.M. rispetto a quelli della generalità delle pubbliche amministrazioni, non può non richiamare l'attenzione sull'antinomia P.C.M./ d.l. n. 29/1993.

Essa, se può incontrare qualche spazio di considerazione per le funzioni costituzionali, non ne trova alcuna per le funzioni, rispetto a quelle, estranee, che la P.C.M. continua a trattenere. Anzi, la situazione determina all'interno della P.C.M. non giustificate differenziazioni organizzative, che concretano illegittime sottrazioni di interi rami di amministrazione alla disciplina generale. Tale situazione deve perciò con ogni sollecitudine essere rimossa ad evitare che si configurino responsabilità amministrative prodotte dal non corretto svolgersi dell'azione amministrativa.

A ciò corrisponde l'altro intervento normativo di ben più ampio respiro. Esso sembra alla fine concretizzare l'auspicio che la Corte ancora una volta formulava a conclusione del referto 1995. La recente legge 15 marzo 1997, n. 59 ha di nuovo[9] avviato un generale riassetto delle funzioni pubbliche e delle amministrazioni affidatarie. In tale contesto gli artt. 1 e 12 disciplinano, tra l'altro, la razionalizzazione dell'ordinamento della P.C.M., da attuare mediante l'emanazione entro il 31 luglio 1998[10] di decreti legislativi che si dovranno attenere ai seguenti principi e criteri direttivi:

- collegamento funzionale e operativo della P.C.M. con le amministrazioni;
- potenziamento delle autonome funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento del P.C.M.;
- eliminazione, riallocazione e trasferimento delle funzioni e delle risorse concernenti compiti operativi o gestionali;
- trasferimento a Ministeri e o ad enti ed organismi autonomi i compiti non direttamente riconducibili alle funzioni del P.C.M.;
- riconoscimento al personale inquadrato[11] della P.C.M. il diritto di opzione per permanere nei ruoli della stessa;
- trasferimento alla P.C.M. delle funzioni attribuite da disposizioni legislative direttamente a Ministri senza portafoglio;
- attribuzione alla P.C.M. di autonomia organizzativa, regolamentare e finanziaria nell'ambito di un apposito stanziamento determinato dalle leggi finanziarie e di bilancio;

---

[7] Tale conclusione, come si dice nel paragrafo 3, è però contrastata dalla P.C.M..

[8] Si veda quanto detto in proposito nella delibera della sezione del controllo del 20 maggio 1997.

[9] Cfr. art. 1 L. 23 dicembre 1993, n.537.

[10] Per effetto delle rettifiche apportate dall'articolo 7 della legge 15 maggio 1997, n. 127.

[11] Per effetto delle rettifiche apportate dall'art. 7 della legge 15 maggio 1997 n. 127.

- riorganizzazione e razionalizzazione degli organi di rappresentanza periferica dello Stato con funzioni di raccordo, supporto e collaborazione con le regioni e gli enti locali.

Più in particolare, l'esercizio di questa delega legislativa dovrebbe portare a superare le difficoltà innanzi segnalate circa l'esatta individuazione dei centri di responsabilità. Essa, infatti, dovrà essere esercitata in coerenza con le scelte che saranno state operate nell'attuazione dell'ulteriore delega legislativa che il Parlamento ha concesso al Governo per individuare le unità previsionali di base del bilancio.

Tale individuazione avverrà collegando la ripartizione delle risorse per funzioni alla identificazione dei centri di responsabilità amministrativa e determinando in modo certo il responsabile dell'unità previsionale. Sarà anche introdotta la contabilità analitica per centri di costo[12].

I contenuti delle suddette disposizioni possono essere raffrontati con le indicazioni delle relazioni dei precedenti esercizi, se ne ricava una sostanziale coerenza ed omogeneità.

Se ciò può essere per la Corte motivo di soddisfazione, la prudenza che ne contraddistingue le valutazioni suggerisce di attendere, per formulare un giudizio definitivo, il momento dell'attuazione che, nell'esercizio della delega legislativa, ad esse sarà data e, ancor di più, dell'applicazione delle conseguenti misure amministrative. Troppi precedenti di deleghe legislative non esercitate, di indirizzi legislativi stravolti nell'applicazione amministrativa si sono verificati per indulgere all'ottimismo e ritenere che il risultato di un ordinamento della P.C.M. razionale e rispettoso degli indirizzi costituzionali possa dirsi ottenuto.

Per ora la Corte si limita alla constatazione che le indicazioni da essa fornite con tanta insistenza negli ultimi anni sono state raccolte dal Governo e dal Parlamento e resta vigile alla verifica dell'attuazione che ne sarà data.

Tale posizione è dovuta a quanto continua a verificarsi, contestualmente all'adozione dei descritti indirizzi di riordinamento, per la distribuzione delle funzioni e per il correlato disegno organizzativo, nella legislazione e nel dibattito parlamentare.

Infatti, competenze operative continuano ad essere addossate alla P.C.M. dallo stesso legislatore che ha dettato i principi innanzi ricordati: accadimenti che non possono essere valutati che come manifestazioni di singolare dissociazione dagli indirizzi dettati così di recente[13].

Da ultimo, il Ministro per la Funzione Pubblica ha dovuto contrastare presso la Commissione Agricoltura della Camera la proposta di costituire presso la P.C.M. un ulteriore Dipartimento da destinare alle politiche agricole, in sostituzione del Ministero per le risorse agricole, alimentari e forestali da sopprimere, ricordando i criteri direttivi, della legge n. 59/1997, rispetto ai quali la misura proposta risultava del tutto contraddittoria[14].

2. Analisi dei risultati della gestione

2.1 risultati contabili globali e per funzioni-obiettivo - incrocio con la classificazione per centri di responsabilità

La relazione sul rendiconto 1995 si contraddistingueva, per metodo espositivo, affiancando alla ordinaria classificazione del bilancio un quadro ordinato per funzioni obiettivo e centri di responsabilità. Esso, secondo la Corte, risultava più rispondente alla logica sottesa dalle

---

[12] Si vedano l'articolo 5 della legge 3 aprile 1997, n. 94, termine per l'esercizio della delega: 7 agosto 1997 e il principio e criterio direttivo dettato dall'art. 12, comma 1, lettera m) della legge n. 59/1997.

[13] Cfr. l'articolo 13 del d.l. 25 marzo 1997 n. 67 convertito, con modificazioni della legge 23 maggio 1997 n. 135: il P.C.M. individua con proprio decreto le opere e i lavori di rilevante interesse nazionale la cui esecuzione non sia iniziata o sia sospesa e nomina commissari straordinari perchè l'esecuzione sia avviata o ripresa.

[14] Camera dei Deputati - Bollettino delle Commissioni - 27 maggio 1997 - pag. 103 - audizione del Ministro della Funzione Pubblica sulle linee generali di riforma del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali.

disposizioni della legge 23 ottobre 1992, n. 421, del conseguente decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29[15] e della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

La legge 3 aprile 1997, n. 94, recante, tra l'altro, la delega al Governo per l'individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, ha sostanzialmente fatto propria l'impostazione seguita dalla Corte in funzione di una più significativa classificazione delle entrate e delle spese del bilancio dello Stato.

Cosicché anche per l'esposizione dei risultati della gestione relativa all'anno 1996 viene seguito il metodo che ha conseguito l'apprezzamento del Governo e del Parlamento.

Gli stanziamenti complessivi, inizialmente fissati in 4.639 miliardi, di cui 3.411 di spese correnti e 1.228 di spese in conto capitale, hanno raggiunto, in seguito all'assestamento e alle ulteriori variazioni disposte in via legislativa o amministrativa, i 5.871 miliardi (3.795 correnti e 2.076 in conto capitale): la differenza tra previsione iniziale e definitiva è pari a 1.232 miliardi ed esprime un incremento del 27%.

In termini di maggior dettaglio, concorrono a determinare lo scostamento principalmente le risorse aggiuntive destinate alle seguenti funzioni obiettivo:

(in miliardi)

FUNZIONI-OBIETTIVO	V.A	%
2. supporto all'attività di indirizzo e coordinamento ed alla politica generale del Governo	95	12
5. funzioni ausiliarie dello Stato	49	7
9. protezione civile	954	350
10. politiche del turismo, dello sport e dello spettacolo	93	7

L'elevato differenziale tra previsioni iniziali e definitive che caratterizza la funzione "protezione civile" è dovuto al peculiare sistema di alimentazione finanziario che per questa funzione privilegia lo storno di risorse dai bilanci di altre amministrazioni[16].

Da evidenziare è anche la significativa riduzione di 45 miliardi subita dalle "politiche sociali" secondo un indice del 17%.

Rispetto al 1995 - stanziamenti definitivi pari a 5.343 miliardi - le disponibilità finanziarie complessive per il 1996 sono aumentate di 528 miliardi (10% circa).

Gli eventi più significativi della gestione possono essere tratti in termini più analitici dalle tabelle che espongono la formazione e utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile.

In sintesi, la massa impegnabile (stanziamenti definitivi di competenza più residui di stanziamento relativi all'esercizio precedente) ha raggiunto i 7.748 miliardi, con una riduzione di 484 miliardi e del 6% circa, rispettivamente, in valore assoluto e in percentuale, nei confronti dell'esercizio precedente (1995, 8.232 miliardi). I 7.748 miliardi relativi al 1996 comprendono 4.154 miliardi di parte corrente (pari al 54%) (1995, 3.620, 44%) e 3.594 miliardi in conto capitale (pari al 46%) (1995, 4.612, 56%).

Gli impegni effettivi totali hanno raggiunto nel 1996 i 5.877 miliardi (1995, 6.238), con un rapporto percentuale del 75,85% sulla massa impegnabile, segnando un leggero miglioramento rispetto al 1995, anno in cui tale rapporto esprimeva il 75,74%. Tali dati indicano la capacità di spesa (impegni) dell'Amministrazione.

La parte corrente degli impegni ammonta a 3.733 miliardi, è cioè circa il 63% del totale; nel 1995 corrispondeva a circa il 50%. Lo stesso rapporto per gli impegni in conto capitale - 2.143 miliardi - è del 36%; nel 1995 era stato del 49%.

I pagamenti totali nel 1996 sono stati pari a 4.600 miliardi, con un rapporto sulla massa spendibile (11.526 miliardi) - intesa come somma degli stanziamenti definitivi di competenza e

[15] I riferimenti al d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 si intendono sempre fatti al testo risultante dalle modifiche e integrazioni introdotte dai d.lgs. 18 novembre 1993, n. 470 e 23 dicembre 1993, n. 546.

[16] Il fenomeno è stato illustrato nella relazione dello scorso anno.

dei residui iniziali sia propri che di stanziamento - di circa il 40% (1995: 38,14%). Quelli in conto capitale, pari a 1.343 miliardi, raffrontati con la corrispondente massa spendibile, hanno determinato un valore ancora eccessivamente ridotto, pari al 21% (1995: 21,35%), mentre dai pagamenti di parte corrente (3.258 miliardi) è derivato un rapporto del 63% (1995: 63%). Questi indici esprimono la capacità di erogazione (pagamenti).

A fine esercizio 1996 i residui totali di stanziamento erano 1.732 miliardi (di cui 1.435 in conto capitale), segnando una riduzione di circa l'8% rispetto a quelli iniziali.

Per i residui totali, sia propri che di stanziamento, pari a 6.344 miliardi, si è registrato un aumento di circa il 12% rispetto a quelli iniziali (5.655), la circostanza è da collegarsi alle numerose disposizioni speciali che hanno consentito la conservazione di notevoli risorse finanziarie provenienti da esercizi precedenti. La disaggregazione del dato complessivo evidenzia che il 75% è composto da residui in conto capitale (4.758 miliardi).

Il raffronto con i corrispondenti dati dell'esercizio 1995 dà le seguenti risultanze.

Gli impegni effettivi di competenza sono stati nel complesso pari 4.235 miliardi (3.392 spese correnti e 842 spese in conto capitale): 3.603 nel 1995.

I pagamenti in conto competenza sono ammontati a 3.037 miliardi (2.618 nel 1995).

La consistenza dei residui risulta notevolmente incrementa rispetto al 1995: complessivamente si sono avuti 6.344 miliardi (5.650 nel 1995), dei quali 2.694 provenienti dalla competenza (2.604 nel 1995) e 3.650 miliardi (3.046 nel 1995) per residui di precedenti esercizi.

I pagamenti e le economie in conto residui sono stati pari, rispettivamente, a 1.563 (1995, 1.564) e a 442 (1995, 1.012) miliardi, evidenziando una situazione stazionaria nella capacità di erogazione e un notevole miglioramento nella capacità di utilizzazione delle risorse.

Le economie a carico della gestione dei residui costituiscono circa l'8% della consistenza iniziale degli stessi, 5.655 miliardi; l'indice del 1995 era stato pari al 18%.

Per la competenza le somme collocate tra le economie hanno raggiunto i 139 miliardi (1995, 121), rappresentando circa il 2% degli stanziamenti definitivi, 5.871 miliardi: l'indice risulta invariato rispetto al 1995.

La lettura del rendiconto, condotta secondo la classificazione per funzioni-obiettivo e centri di responsabilità, dà innanzitutto una più immediata percezione delle diverse missioni che la P.C.M. è chiamata a svolgere e della consistenza delle rispettive dotazioni finanziarie.

Come già detto nelle relazioni degli anni precedenti, la situazione che ne emerge non può dirsi coerente con le disposizioni della Costituzione concernenti l'ordinamento della P.C.M.: essa però dovrebbe essere ormai prossima ad essere ricondotta ad un più compiuto assetto di legalità costituzionale mediante l'attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59, della quale si dirà più avanti.

Si fa rinvio alla relazione dell'anno scorso per l'illustrazione degli aspetti di ordine generale e delle motivazioni sottese della classificazione adottata, che è stata sostanzialmente confermata per il rendiconto 1996, salvo alcune contenute rettifiche e specificazioni. La scelta costituisce ponte verso le soluzioni che caratterizzeranno i rendiconti degli anni prossimi in attuazione della legge n. 94 del 1997 che ha conferito delega al Governo per la nuova classificazione del bilancio dello Stato.

Le tavole predisposte espongono per ciascuna funzione obiettivo, di primo e secondo livello, e centro di responsabilità la formazione ed utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile.

Di notevole interesse è la ponderazione delle funzioni obiettivo e dei centri di responsabilità in ordine al complesso delle risorse finanziarie messe a disposizione dell'Amministrazione.

Su 5.871 miliardi di stanziamenti definitivi ben 3.310 pertengono alle quattro funzioni obiettivo estranee alle competenze costituzionali della P.C.M.: politiche sociali, politiche del territorio, protezione civile, turismo, sport e spettacolo, esse esprimono complessivamente una percentuale del 56% : nello scorso anno il valore corrispondente era del 63.%.

Sempre con riferimento agli stanziamenti definitivi, i centri di responsabilità di maggiore consistenza finanziaria risultano in ordine decrescente:

- il Dipartimento della protezione civile, nell'attuale compagine di Governo affidato alla responsabilità politica del Ministro dell'interno, 1.227 miliardi;
- il Dipartimento dello spettacolo, affidato al Ministro per i beni culturali e ambientali, 978 miliardi;
- il Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 756 miliardi, dei quali 291 relativi alla funzione di secondo livello "comunicazione, informazione, documentazione istituzionale" e 465 destinati al "sostegno all'editoria a alla stampa" : funzione quest'ultima non coerente con le competenze della P.C.M.;
- la Corte dei Conti, 410 miliardi;
- l'Ufficio per i rapporti con gli organismi sportivi, 304 miliardi.

I centri di responsabilità che, con qualche approssimazione, possono ritenersi pertinenti alle funzioni assegnate dalla Costituzione alla P.C.M. gestiscono circa il 35% delle risorse totali; quelli che svolgono funzioni estranee e che, in riconoscimento di ciò, sono nella quasi totalità affidati alla responsabilità politica di Ministri con portafoglio secondo un principio di omogeneità funzionale, ne gestiscono il 65%. I valori percentuali sono calcolati con riferimento agli stanziamenti definitivi di competenza.

Ricordando - come si è detto - che i residui totali di stanziamento sul totale dell'Amministrazione si sono ridotti a fine esercizio dell'8% rispetto agli iniziali, risultano in controtendenza le seguenti funzioni-obiettivo:

2. supporto alle attività di indirizzo e coord. etc.	+8%
6. servizi generali	+900%
8. politiche del territorio	+11%
e i seguenti centri di responsabilità:	
Dipartimento delle aree urbane	+13%
Dipartimento per l'informazione e l'editoria	+8%
Ufficio del programma per Roma Capitale	+41%

La massa impegnabile in rapporto al totale dell'Amministrazione (MI/TA) - 7.748 miliardi - risulta così composta: 24% (=1.877 miliardi) residui di stanziamento e 76% (=5.871 miliardi) stanziamenti definitivi.

In rapporto alla MI/TA la consistenza finanziaria e la capacità di spesa (impegni effettivi totali) delle funzioni obiettivo risultano così graduate:

FUNZIONI-OBIETTIVO	*MI %	IET** %
1. indirizzo politico amm.vo e supporto etc.	0,6	0,5
2. supporto all'attività di indirizzo etc.[17]	14,8	11
3. funzioni ausiliarie alle attività del Governo	3,8	4
4. servizi informazioni, sicurezza	4,8	5
5. funzioni ausiliarie dello Stato	10,2	10
6. servizi Generali	1,9	2
7. politiche Sociali	4,3	3
8. politiche del territorio	12,3	5,2
9. protezione Civile	26,0	17
10. politiche del turismo, sport, spettacolo	21,3	19
TOTALE	100	76

* massa impegnabile

** impegni effettivi totali.

[17] L'8,5% è da imputare alla FO di secondo livello "sostegno all'editoria e alla stampa".

In rapporto alla MI/TA la consistenza finanziaria e la capacità di spesa (impegni effettivi totali) dei principali centri di responsabilità risulta così graduata:

centri di responsabilità	*MI %	*IET %
Segretariato Generale	0,2	0,1
Consiglio di Stato/TAR	3	2,4
Corte dei Conti	5	5
Avvocatura dello Stato	2	2
Dip. protezione civile	26	17
Dip. funzione pubblica	1	1
Dip. aree urbane	4	2
Dip. affari sociali	4	3
Dip. Turismo	2	2
Dip. Serv. Tecn. Naz.	3	2
Dip. Informaz. edit.	13	9
Uff. Progr. Roma Capitale	6	1
Dip. Bilancio	2	1
Ufficio organismi sportivi	6	5
Dip. affari giur. legisl.	0,0	0,0
Ufficio coordinamento amm.vo	0,0	0,0
Dip. aff. gen. personale	0,4	0,3
Dipartimento spettacolo	13	13

* massa impegnabile
*impegni effettivi totali

La MS/TA (11.526 miliardi) è così composta: residui totali iniziali 49% (5.655 miliardi), stanziamenti definitivi 51% (5.871 miliardi).

In rapporto alla MS/TA la consistenza finanziaria delle funzioni obiettivo risulta così graduata:

Funzioni obiettivo	*MS %
1. indirizzo politico-amm.vo e supporto etc.	0,4
2. supporto politico di indirizzo, etc[18].	14
3. funzioni ausiliarie dell'attività di Governo	2,6
4. servizi informazioni, sicurezza etc.	3,3
5. funzioni ausiliarie dello Stato	7,4
6. servizi generali	1,4
7. politiche sociali	5,8
8. politiche del territorio	15,3
9. protezione civile	23,1
10. politiche del turismo, sport, spettacolo	26,7
TOTALE	100

*massa spendibile

[18] Il 7,5% è da imputare alla FO di secondo livello "sostegno all'editoria ed alla stampa".

Analogamente la consistenza finanziaria - misurata rispetto alla MS/TA - di alcuni dei principali centri di responsabilità risulta così graduata:

Centri di responsabilità	*MS %
Segretariato Generale	0,16
Consiglio di Stato/TAR	2,27
Corte dei Conti	3,58
Avvocatura dello Stato	1,50
Dip. Protezione civile	23,14
Dip. funzione pubblica	2,48
Dip. aree urbane	7,20
Dip. affari sociali	5,64
Dip. Turismo	3,27
Dip. Serv. Tecn. Naz.	2,85
Dip. Informaz. edit.	10,69
Uff. Progr. Roma Capitale	5,21
Dip. Bilancio	1,17
Ufficio organismi sportivi	11,37
Dip. affari giur. legisl.	0,04
Ufficio coordinamento amm.vo	0,09
Dip. aff. gen. personale	0,33
Dipartimento spettacolo	12,09

*massa spendibile

2.2 Valutazione dei risultati per funzioni-obiettivo e centri di responsabilità: indicatori della capacità di erogazione e di utilizzazione delle risorse finanziarie

I due prospetti che seguono espongono per le funzioni-obiettivo e i più significativi centri di responsabilità, la massa spendibile, i pagamenti totali e i rapporti percentuali, rispettivamente, tra la stessa massa spendibile e la massa spendibile complessiva.

Tali dati consentono di cogliere l'effettiva "vitalità" amministrativa delle funzioni obiettivo e dei centri di responsabilità (capacità di erogazione della spesa) e la rispettiva ponderazione sulla massa spendibile.

Prospetto n. 1

(in miliardi)

Funzioni obiettivo	**Massa spendibile di pertinenza (1)**	**Pagamenti totali (2)**	**Rapporto% 2/1**	**Rapporto % 2/m.s. totale**
1. Indirizzo politico-amministrativo etc.	51	38	75%	0,30%
2. Supporto all'attività di indirizzo etc.	1.615	466	29%	4,10%
3. Funzioni ausiliarie attività Governo	303	264	87%	2,30%
4. Servizi informazioni e sicurezza etc.	374	367	98%	3,20%
5. Funzioni ausiliarie dello Stato	847	739	87%	6,40%
6. Servizi generali	166	127	77%	1,10%
7. Politiche sociali	664	237	36%	2,10%
8. Politiche del territorio	1.759	230	14%	2,00%
9. Protezione civile	2.667	888	34%	7,70%
10. Politiche turismo, sport e spettacolo	3.080	1.244	40%	10,79%
Totale Amministrazione	**11.526**	**4.600**	**40%**	**40,00%**

Prospetto n. 2

(in miliardi)

Centri di responsabilità (*)	Massa spendibile di pertinenza (1)	Pagamenti totali (2)	Rapporto% 2/1	Rapporto % 2/m.s. totale
Segretariato generale	18	13	72%	0,10%
Commissariati di Governo	41	27	66%	0,20%
Dipartimento protezione civile	2.667	888	34%	7,70%
Dipartimento funzione pubblica	286	58	20%	0,50%
Dipartimento aree urbane	830	131	16%	1,10%
Dipartimento affari sociali	650	227	35%	2,00%
Dipartimento turismo	376	50	13%	0,40%
Dipartimento servizi tecnici	328	68	21%	0,60%
Dipartimento informazione ed editoria	1.232	347	28%	3,00%
Ufficio programma Roma capitale	600	32	5%	0,30%
Dipartimento bilancio	135	113	84%	1,00%
Ufficio rapporti organismi sportivi	1.311	203	15%	1,80%
Dipartimento affari giuridici e legislativi	5	4	80%	0,00%
Ufficio coordinamento amministrativo	10	8	80%	0,10%
Dipartimento affari generali personale	38	26	68%	0,20%
Dipartimento spettacolo	1.393	992	71%	8,60%
Totale Amministrazione	**11.526**	**4.600**	**40%**	**40,00%**

(*) Sono considerati solo i centri di responsabilità di più significativo rilievo. Conseguentemente i dati della riga Totale Amministrazione, riferentisi a tutti i centri di responsabilità della P.C.M., non costituiscono somma di quelli esposti nelle colonne 1 e 2 per i valori assoluti, nè valore medio per i corrispondenti indici percentuali.

Dal prospetto 1 si ricava che le prime sei funzioni obiettivo presentano un soddisfacente livello di erogazione: si tratta delle funzioni-obiettivo coerenti con le competenze che la Costituzione assegna alla P.C.M.. Il livello di erogazione precipita invece vistosamente, fino al 13% delle politiche del territorio, per le funzioni obiettivo estranee.

Gli indici espressi dal rapporto tra i pagamenti e la massa spendibile globale dell'Amministrazione raggiungono valori di alterna entità che scontano la consistenza finanziaria di ciascuna funzione-obiettivo.

I valori, nell'insieme non elevati, sono evidentemente condizionati dal ridotto indice medio - circa 40% - e forniscono la graduatoria delle funzioni che nel 1996 hanno erogato i più elevati volumi di risorse finanziarie: essa risulta coerente con l'entità della massa spendibile di pertinenza. Per cui ai primi posti si collocano le "politiche del turismo, sport e spettacolo", la "protezione civile" e le "funzioni ausiliarie dello Stato".

Osservazioni di pari valenza possono essere svolte per i centri di responsabilità. La graduatoria in relazione alla consistenza finanziaria dei pagamenti esprime la ponderazione dei centri di responsabilità. Essa vede ai primi posti i rami di amministrazione deputati a realizzare interventi di concreta operatività: spettacolo, protezione civile, informazione ed editoria, affari sociali, rapporti con gli organismi sportivi.

Circa la capacità di erogazione ancora una volta si segnalano per elevata inefficienza i centri di responsabilità relativi al "programma per Roma capitale", al turismo, ai rapporti con gli organismi sportivi e alle aree urbane. Il risultato migliore è raggiunto dal Dipartimento per il bilancio con un indice dell'84% circa, espressivo del rapporto tra i pagamenti totali e la pertinente massa spendibile.

Nell'attesa che, in occasione dell'esame del rendiconto 1998, la nuova classificazione del bilancio per unità previsionali di base, da adottare in applicazione della legge 3 aprile 1997, n.

94, permetta di disporre di dati di più pregnante significatività, sono presentate, secondo un'impostazione ispirata a criteri omogenei con quelli sottesi dai precedenti prospetti 1 e 2, due ulteriori tavole, sempre in relazione alla massa spendibile.

Essa infatti appare base di riferimento di migliore interesse, in quanto gli indici così elaborati forniscono, con più diretta incisività, informazioni di sintesi espressive dell'andamento sostanziale della gestione sia per quanto riguarda la capacità amministrativa di erogazione che la capacità di portare ad effettivo compimento gli interventi.

Prospetto n. 3
(in miliardi)

Funzioni obiettivo	Massa spendibile di pertinenza (1)	Residui stanz. 31/12/96 (2)	Residui tot. 31/12/96 (3)	Economie totali (4)	Rapporto % 2/1	Rapporto % 3/1	Rapporto % 4/1
1. Indirizzo politico-amministrativo etc.	51	0,5	8	5	1,00%	15,70%	9,80%
2. Supporto all'attività di indirizzo etc.	1.615	260	954	194	16,10%	59,10%	12,00%
3. Funzioni ausiliarie attività Governo	303	0,3	36	4	0,10%	11,90%	1,00%
4. Servizi informazioni e sicurezza etc.	374	0,007	7	0,06	0,00%	1,90%	0,00%
5. Funzioni ausiliarie dello Stato	847	0,6	55	54	0,10%	6,50%	6,40%
6. Servizi generali	166	4	25	14	2,40%	15,10%	8,40%
7. Politiche sociali	664	63	422	5	9,50%	63,50%	0,70%
8. Politiche del territorio	1.759	524	1.390	138	29,79%	79,02%	7,85%
9. Protezione civile	2.667	713	1.737	42	26,73%	65,13%	1,57%
10. Politiche turismo, sport e spettacolo	3.080	167	1.710	126	5,40%	55,50%	4,10%
Totale Amministrazione	**11.526**	**1.732**	**6.344**	**582**	**15,00%**	**55,00%**	**5,00%**

Prospetto n. 4

(in miliardi)

Centri di responsabilità (*)	Massa spendibile di pertinenza (1)	Residui stanz. 31/12/96 (2)	Residui tot. 31/12/96 (3)	Economie totali (4)	Rapporto % 2/1	Rapporto % 3/1	Rapporto % 4/1
Segretariato generale	18	0,3	2	3	1,70%	11%	16,70%
Commissariati di Governo	41	0.05	4	10	0,01%	10%	24,40%
Dipartimento protezione civile	2.667	712	1.737	42	27,00%	66%	2,00%
Dipartimento funzione pubblica	286	7	207	21	2,40%	72%	7,30%
Dipartimento aree urbane	830	106	616	84	13,00%	74%	10,12%
Dipartimento affari sociali	650	62	419	3	9,50%	64%	0,50%
Dipartimento turismo	376	18	311	15	4,80%	83%	4,00%
Dipartimento servizi tecnici nazionali	328	26	206	54	8,00%	63%	16,00%
Dipartimento informazione ed editoria	1.232	252	733	152	20,40%	59%	12,30%
Ufficio programma Roma capitale	600	392	568	0,3	65,00%	95%	0,00%
Dipartimento bilancio	135	0,9	14	8	1,00%	10%	5,90%
Ufficio rapporti organismi sportivi	1.311	103	1.027	81	8,00%	78%	6,20%
Dipartimento affari giuridici e legislativi	5	0,09	0,6	0,6	1,80%	12%	12,00%
Ufficio coordinamento amministrativo	10	0,1	1	0,8	1,00%	10%	8,00%
Dipartimento affari generali personale	38	0,5	7	5	1,30%	18%	13,20%
Dipartimento spettacolo	1.393	46	372	29	3,30%	27%	2,10%
Totale Amministrazione	**11.526**	**1.732**	**6.344**	**582**	**15,00%**	**55%**	**5,00%**

(*) Sono considerati solo i centri di responsabilità di più significativo rilievo. Conseguentemente i dati della riga Totale Amministrazione, riferentisi a tutti i centri di responsabilità della P.C.M., non costituiscono somma di quelli esposti nelle colonne 1.2.3 4 per i valori assoluti, né valore medio per i corrispondenti indici percentuali.

Le tavole espongono i rapporti percentuali, alla data del 31 dicembre 1996, dei residui di stanziamento e totali e delle economie totali rispetto alla massa spendibile di pertinenza di ciascuna funzione obiettivo e centro di responsabilità.

I tre indici insieme evidenziano la capacità di effettiva erogazione delle risorse in favore dei destinatari finali e di utilizzazione delle stesse. L'oggettività dei dati ancora una volta denuncia che la maggiore inefficienza è dimostrata dalle funzioni "politiche del territorio", "protezione civile" e dai relativi centri di responsabilità.

Anche le funzioni "supporto all'attività di indirizzo e coordinamento ed alla politica generale del Governo" e "politiche del turismo, sport e spettacolo" denotano una notevole difficoltà di gestione. Per la prima, la imponente massa di residui è pertinente, ben oltre il 75%, alle funzioni di secondo livello relative all'informazione e al sostegno dell'editoria.

Circa la radicata situazione delle funzioni e dei centri di responsabilità chiamati a realizzare opere pubbliche si richiamano le considerazioni svolte nelle precedenti relazioni. In questa sede si esprime l'auspicio che il riassetto delle pubbliche amministrazioni, che dovrebbe scaturire dall'attuazione delle misure di riordinamento previste dalla legge 15 marzo 1997, n. 59, faccia conseguire qualche miglioramento. L'esperienza maturata nell'attività di controllo consente alla Corte di ribadire, richiamando l'attenzione del Parlamento e del Governo, che le difficoltà e l'esasperante lentezza che si riscontrano nella realizzazione delle opere pubbliche è da addebitarsi alla assoluta inadeguatezza delle fasi di programmazione, nella quale i soggetti deputati non riescono a decidere, e, soprattutto, di progettazione. Troppo spesso si è costretti a prendere atto durante l'esecuzione dei lavori della assoluta inconsistenza tecnica delle progettazioni. Sono questi i due aspetti che necessitano di interventi[19].

Più in particolare e in termini più diretti, i due indici, espressi dal rapporto percentuale dei residui totali e delle economie totali sulla massa spendibile, misurano, rispettivamente, l'incapacità di erogazione e l'incapacità di utilizzazione delle risorse, che risultano definitivamente perse per le finalità cui erano state destinate.

Le "politiche del territorio" non erogano risorse per il 79% delle disponibilità; analogamente non effettuano pagamenti la "protezione civile" per il 65%; le "politiche sociali" per il 64%; il "supporto all'attività di indirizzo e coordinamento ed alla politica generale del Governo" per il 59%; le "politiche del turismo, dello sport, dello spettacolo" per il 56%. Tralasciando i "servizi per le informazioni, la sicurezza, etc." e le "funzioni ausiliarie dello Stato", i cui dati non sono significativi poiché le relative risorse sono gestite mediante meri trasferimenti agli effettivi centri di spesa, i migliori risultati sono quelli delle "funzioni ausiliarie alle attività di Governo" e dei "servizi generali", le cui mancate erogazioni sono contenute, rispettivamente, nel 12% e nel 15%.

Il valore medio dell'indice è il 55%.

Le più elevate percentuali di risorse perse sono riportate dalle funzioni "supporto all'attività di indirizzo e coordinamento, etc." - 12% - e "indirizzo politico - amministrativo e etc." - 9,80%. La percentuale meno elevata significativa è quella delle "politiche sociali": 0,7%. Il valore medio dell'indice è del 5%.

Per i centri di responsabilità si indicano - in estrema sintesi - solo il peggiore e il migliore risultato per i due indici:

- incapacità di erogazione: valore medio 55%
  Ufficio per il programma per Roma capitale 95%;
  Ufficio per il coordinamento amministrativo 10%;
- incapacità di utilizzazione: valore medio 5%

[19] Qualche misura risulta di recente adottata: si vedano gli articoli 8 e 9 del d.l. 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modifiche, nella L. 23 maggio 1997, n. 135 concernenti l'istituzione di fondi rotativi, presso la Cassa DD.PP. e il Ministero LL.PP. volti al finanziamento delle attività di progettazione, rispettivamente, degli enti locali e delle amministrazioni statali.

Commissariati di Governo 24%
Ufficio per il programma per Roma Capitale, che perde risorse per circa 300 milioni.

2.3 Analisi per categorie economiche

Sono state prodotte due serie di tavole in ordine alla classificazione del rendiconto per categorie economiche, ordinaria e semplificata.

La prima espone l'incrocio delle funzioni-obiettivo di primo e secondo livello con le categorie economiche ordinarie per gli stanziamenti definitivi, la massa impegnabile, gli impegni effettivi di competenza, la massa spendibile, i pagamenti totali, i residui.

La seconda espone per le funzioni-obiettivo gli stessi dati espressi dall'incrocio con le categorie economiche semplificate ed, inoltre, per i centri di responsabilità, i dati relativi agli stanziamenti definitivi e ai pagamenti totali. I dati sono forniti in valori assoluti e percentuali per riga e colonna.

Ad evitare di appesantire oltremodo l'esposizione tali dati non sono richiamati in questa sede: se ne offre una ridotta selezione per quelli che sono apparsi i più significativi nelle schede allegate predisposte per le funzioni obiettivo di primo livello e per alcuni centri di responsabilità.

Secondo la classificazione ordinaria per categorie si ottiene il seguente raffronto tra gli esercizi 1995-1996 in ordine alla massa spendibile globale.

SPESE CORRENTI

(in miliardi)

Anni		cat II	cat. IV	cat. V	Altre spese	TOT. Titolo I
1995		577	1.139	1.741	952	4.410
1996		695	1.302	2.002	1.135	5.134
Var.	VA	118	163	261	183	724
	%	20	14	15	19	16

L'incremento delle spese di personale (cat. II) è dovuto essenzialmente all'esposizione in bilancio della quota di contributi previdenziali e assistenziali a carico dell'Amministrazione in attuazione della legge di riforma della previdenza (legge n. 335/1995) e ai miglioramenti retributivi derivanti dal rinnovo del contratto del personale[20].

SPESE IN CONTO CAPITALE

(in miliardi)

Anni		Cat. X-XI	Cat. XII	Cat. XIII-XIV-XV	Altre spese	Tot Tit. II
1995		490	5.468	100	496	6.555
1996		343	5.241	62	747	6.393
Var.	VA	-147	-227	-38	+251	-162
	%	-30	-4	-38	+50	-2

Le tavole che espongono l'incrocio in ordine agli stanziamenti definitivi e ai pagamenti totali delle funzioni-obiettivo e dei centri di responsabilità forniscono dati che devono ritenersi di tendenziale attendibilità. Ciò per un duplice ordine di ragioni da collegarsi ai criteri di classificazione adottati. Di per sé la classificazione economica sperimentale della Ragioneria Generale dello Stato rappresenta come interventi sia spese gestite in amministrazione diretta che mediante trasferimenti ad autonomi centri di spesa. Inoltre, la distinzione interventi/investimenti, che deriva dalla pertinenza dei due settori di spese, rispettivamente, al titolo I e al titolo II, si rivela sovente artificiosa. Secondariamente, l'analisi delle voci di spesa ascritte ai settori personale e interventi evidenzia incongruenze classificatorie di notevole entità. Ciò avviene, ad

[20] Le schede annesse per funzioni-obiettivo e centri di responsabilità contengono ulteriori informazioni, dati e valutazioni.

esempio, per le spese afferenti all'AIPA (44 mld.) e all'ISTAT (207 mld.), che insieme a quelle concernenti la Corte dei conti (410 mld.), pur riguardando in prevalenza spese di personale, non sono considerate nel pertinente settore.

L'individuazione dei centri di responsabilità deve essere riconsiderata. Essa infatti risulta nell'attuale versione non attendibile perché condizionata:
- dall'integrazione non coerente dei criteri a base delle classificazioni RGS e Corte dei conti;
- dal non definito assetto della titolarità ed esercizio delle funzioni dirigenziali nell'ambito del Segretariato generale e dei Dipartimenti affidati a Ministri senza portafoglio;
- dalla presenza, quali centri di responsabilità, di organismi caratterizzati da diverse configurazioni giuridiche, che in effetti sono semplici destinatari del trasferimento di risorse a carico del bilancio della P.C.M., risorse che gestiscono e rendicontano con autonomia (ISTAT-AIPA-SSPA-ARAN-Corte dei conti-Servizi informazioni e Sicurezza);
- dall'affidamento alla P.C.M. di funzioni non omogenee, spesso estranee alle competenze costituzionali ed insieme dotate dei volumi finanziari più rilevanti;
- dalla individuazione del Segretario Generale, quale centro di responsabilità, insieme alla scomposizione in distinti centri di responsabilità degli uffici che ne costituiscono le componenti.

In particolare, gli organismi destinatari di trasferimenti di risorse, i cui fondi di alimentazione sono iscritti nello stato di previsione della spesa P.C.M., pongono alcuni problemi in ordine alla corretta interpretazione dei dati complessivi esposti nel rendiconto.

Il loro totale, o comunque prevalente, finanziamento avviene mediante trasferimento nei rispettivi bilanci di somme stanziate nel bilancio P.C.M.. Mentre le gestioni di tali organismi si svolgono secondo peculiari forme di contabilizzazione e rendicontazione.

Da un ulteriore esame dovrebbe derivare una diversa articolazione e individuazione degli effettivi centri di responsabilità. In effetti, l'individuazione del Segretariato Generale quale centro di responsabilità - corretta sotto il profilo dell'attuale classificazione seguita dal bilancio di previsione e dal rendiconto dello Stato - è nella sostanza riferibile solo al mero trasferimento delle somme a favore delle autonome contabilità dei diversi organismi, ai cui organi compete, con le connesse responsabilità, l'effettiva gestione delle risorse. A ciò dovrebbe seguire l'identificazione dei centri di costo.

Se infatti, si intende per centro di responsabilità, il centro di imputazione di responsabilità gestionali, il cui presupposto sia il conferimento di autonomi poteri di gestione delle risorse, si riscontra che l'esito informativo che scaturisce dalla classificazione attuale è del tutto fuorviante.

L'analisi per categorie economiche della classificazione semplificata evidenzia che le funzioni-obiettivo e i correlativi centri di responsabilità sono gravati da un onere di spese di funzionamento pari al 32% degli stanziamenti definitivi, comprendente l'11% delle spese del personale.

I valori medi appaiono di non elevata significatività per un duplice ordine di considerazioni. In primo luogo, in una serie di casi deve essere verificata l'imputazione delle spese alle diverse categorie; in secondo luogo, i valori medi risultano notevolmente condizionati dalla assoluta eterogeneità delle funzioni obiettivo.

Gli stessi valori rilevati per la massa impegnabile sono pari al 25% e 8%;
per gli impegni effettivi di competenza 41% e 13%;
per la massa spendibile 20% e 6%;
per i pagamenti totali 37% e 11%;
per i residui 7% e 1%.

La categoria economica semplificata - spese di funzionamento, comprendente le spese di personale, considerate nella configurazione della massa spendibile (2.301 miliardi), costituisce il 20% della MS/TA, di cui 695 miliardi sono spese di personale costituenti il 6% della MS/TA. I centri di responsabilità che presentano i più elevati indici percentuali sul totale Amministrazione (TA) dei pagamenti totali per spese di funzionamento sono:

Corte dei conti	24%
CESIS	21%
Dipartimento protezione civile	12%
Consiglio di Stato - T.A.R.	11%
Avvocatura dello Stato	8%
Dipartimento Servizi Tecnici Nazionali	3%
Dipartimento Bilancio	3%

3. Analisi dell'organizzazione - personale

3.1 L'assetto organizzativo della P.C.M. e il d.lgs. n.29/1993

Le condizioni dell'assetto organizzativo della P.C.M. sono state analizzate e commentate nelle relazioni al rendiconto 1994 e 1995 e nell'indagine sull'attuazione del d.lgs 3 febbraio 1993, n. 29 di cui alla delibera della Sezione del controllo del 20 maggio 1997. Nel 1996 la situazione non risulta sostanzialmente modificata, tanto che - se possibile - sono divenute ancor più urgenti le ragioni che ne impongono il superamento.

Al contrario, il quadro normativo è in completa evoluzione. Il Governo e il Parlamento hanno infatti raccolto le sollecitazioni, che anche la Corte aveva mosso, con l'approvazione della legge 15 marzo 1997, n. 59. Il provvedimento, nel contesto di un ampio disegno di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni, conferisce, tra l'altro, delega legislativa al Governo - da esercitare entro il 31 luglio 1998[21] - per razionalizzare l'ordinamento della P.C.M. e dei Ministeri, anche attraverso il riordino, la soppressione e la fusione di Ministeri, nonché di amministrazioni centrali anche ad ordinamento autonomo.

I principi e i criteri direttivi, cui la disciplina organizzativa della P.C.M. dovrà conformarsi, riguardano:

- il collegamento funzionale e operativo della P.C.M. con le amministrazioni;
- il potenziamento delle autonome funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento del P.C.M.;
- l'eliminazione, riallocazione e trasferimento delle funzioni e delle risorse concernenti compiti operativi e gestionali;
- il trasferimento a Ministeri o ad enti ed organismi autonomi dei compiti non direttamente riconducibili alle funzioni del P.C.M.;
- la garanzia per la P.C.M. dell'autonomia organizzativa regolamentare e finanziaria nell'ambito dello stanziamento stabilito dalle leggi finanziaria e di bilancio.

A fronte di tali indirizzi, la concreta configurazione della P.C.M. si presenta tuttora come un incoerente coacervo di rami di amministrazione deputati a missioni diverse, affidate alla P.C.M. per ragioni solo contingenti. Come reazione a tale situazione, l'attuale Governo, nella compagine definita nel maggio 1996, ha anticipato le indicazioni del legislatore conferendo delega, secondo un principio di omogeneità funzionale, a Ministri con portafoglio per alcuni settori estranei alle competenze costituzionali della P.C.M.:

- al Ministro dell'interno la delega per la protezione civile;
- al Ministro per i beni culturali e ambientali la delega per le funzioni in materia di spettacolo e di sport, comprese quelle inerenti l'impiantistica sportiva;
- al Ministro per gli affari esteri la delega per gli italiani nel mondo;
- al Ministro dei lavori pubblici la delega per le aree urbane, Roma capitale, Giubileo del 2000 e Servizi tecnici nazionali;
- al Ministro dell'industria, commercio e artigianato la delega per il turismo[22].

---

[21] Modifica introdotta dall'articolo 7 della legge 15 maggio 1997, n. 127.

[22] La Sezione del Controllo (delibera n. 9, 7 novembre 1996 - 22 gennaio 1997) ha ritenuto soggetti al controllo preventivo di legittimità, quali provvedimenti adottati a seguito di deliberazione del Consiglio dei Ministri ai sensi

In questi ultimi anni l'organizzazione di fatto della P.C.M. si è confrontata con la disciplina generale posta dal d.lgs. n. 29/1993.

La P.C.M. ha fatto valere la peculiarità della posizione che la Costituzione le riconosce rispetto alla altre Amministrazioni e la specificità delle proprie funzioni, appellandosi alla valenza derogatoria della disposizione recata dall'articolo 6, comma 4, del d.lgs n. 29/93.

Di ciò la legge 23 agosto 1988, n. 400 è coerente espressione e l'organizzazione che essa delinea concreta, sotto il profilo funzionale, la posizione di ausiliarietà dell'apparato P.C.M. nei confronti del Consiglio dei Ministri, del P.C.M. e del Governo nel suo complesso. Tratti essenziali ne sono il ruolo centrale del Segretario Generale (articolo 19); il rapporto fiduciario che lo lega, insieme al vice segretario generale e ai capi di dipartimenti e uffici, al P.C.M. (articoli 18, comma 3, e 31, comma 4); la disciplina flessibile dei dipartimenti ed uffici (articolo 21, comma 3); le speciali formule di provvista di personale.

Tale posizione è stata sostanzialmente avallata dal Consiglio di Stato (Commissione speciale 28 febbraio 1994, n. 3) sia pure in riferimento a tre specifici aspetti:

- individuazione degli uffici di livello dirigenziale e delle relative funzioni;
- determinazione della consistenza delle dotazioni organiche senza necessità della previa verifica dei carichi di lavoro;
- mobilità del personale.

Il Consiglio di Stato ha infatti ritenuto non applicabile alla P.C.M. le disposizioni del d.lgs n. 29/93 in presenza della peculiare disciplina della legge n. 400/1988.

In tale contesto si è inserita la vicenda del d.P.C.M. 10 marzo 1994 che aveva proceduto ad una generale ricognizione dei dipartimenti e uffici del Segretariato Generale ed alla esplicitazione dei poteri del Segretario Generale. Provvedimento ispirato a indirizzi coerenti con la lettura delle norme di cui si è detto.

Già nella relazione dello scorso anno si è dato conto della delibera n. 58/1996 della Sezione del Controllo che, venuta a conoscenza del suddetto decreto in occasione dell'esame di alcuni ordini di servizio con i quali il Segretario Generale conferiva posizioni dirigenziali, era pervenuta alle seguenti conclusioni:

- il decreto 10 marzo 1994 doveva ritenersi atto normativo a rilevanza esterna, mai divenuto efficace perché non sottoposto al controllo preventivo di legittimità ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lett. c della legge 14 gennaio 1994, n. 20;
- la nomina da parte del Segretario Generale dei coordinatori dei servizi ed uffici, costituenti articolazioni degli uffici e dipartimenti del Segretariato Generale, era illegittima perché avvenuta in violazione degli articoli 31, comma 3 e 5 e 36, comma 1, della legge n. 400/1988.

La natura giuridica di atto regolamentare da attribuirsi al d.P.C.M. 10 marzo 1994 comporta l'ulteriore problema dell'individuazione del corretto procedimento di emanazione di tale atto, che nella fattispecie risultava difforme da quello delineato dall'art. 17 della stessa legge n. 400/1988, pur presentando i contenuti sostanziali degli atti disciplinati da quest'ultima disposizione.

Dopo un iniziale tentativo di presentare al controllo della Corte una versione rettificata del decreto in discorso (d.P.C.M. 30 aprile 1994), che poi non ha avuto più corso di fronte alle osservazioni dell'Ufficio di controllo, il Governo ha introdotto nel d.l. 8 agosto 1996, n. 441 una apposita disposizione, poi divenuta articolo 8 del successivo d.l. 23 ottobre 1996 n. 543, convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 1996, n. 639.

---

dell'art. 3, comma 1 lett. a) L. n.20/1994, i decreti del P.C.M. con i quali sono conferite deleghe di funzioni a Ministri senza e con portafoglio.

Nella stessa occasione, la Sezione ha stabilito che i decreti ministeriali con i quali i Ministri delegati dal P.C.M. a loro volta delegano funzioni a Sottosegretari sono sottoposti al controllo preventivo di legittimità quali direttive generali per l'indirizzo e per lo svolgimento dell'azione amministrativa ai sensi dell'art. 3, comma 1 lett. b) L. n. 20/1994.

Le soluzioni normative adottate rispondono parzialmente alle questioni che pone il confronto di compatibilità tra i sistemi normativi della legge n. 400/1988 e la disciplina generale dettata dal d.lgs. n. 29/1993.

Infatti, viene previsto che i decreti di cui all'art. 21, comma 3, L. n. 400/1988[23] siano soggetti al controllo preventivo di legittimità.

Ciò, se risulta coerente con quanto stabilisce l'articolo 3, comma 1, lett. c) della L. n. 20/1994, e implicitamente riconosce natura regolamentare a siffatti provvedimenti, lascia aperta la questione del corretto procedimento di emanazione. Se, cioè, possa o meno differenziarsi da quello dettato dall'art. 17 della L. n. 400/1988.

Il problema sembra indirettamente risolto dalla successiva disposizione recata dall'articolo 20, comma 8, con riferimento all'allegato 1 punto 27 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

Essa stabilisce che il procedimento per la nomina e la decadenza dei capi dei dipartimenti e degli uffici equiparati nonché dei consiglieri ed esperti e per il conferimento di incarichi di consulenza sia disciplinato da apposito regolamento emanato ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 2, legge n. 400/1988.

A maggior ragione ne dovrebbe conseguire che il procedimento di emanazione dei decreti di organizzazione trovi la sua disciplina nello stesso articolo 17.

La linea interpretativa qui esposta è contrastata dalla P.C.M., che, volendo evitare di riconoscere natura regolamentare ai provvedimenti organizzatori del P.C.M., ritiene che la previsione dell'articolo 8 del d.l. n. 543/1996 circa la sottoposizione al controllo preventivo di legittimità dei suddetti provvedimenti abbia carattere additivo rispetto alla elencazione tassativa dettata dall'articolo 3 della legge n. 20/1994. Diversamente - argomenta la P.C.M. - l'articolo 8 citato costituirebbe una disposizione superflua.

Come può osservarsi, la questione, ancora una volta, è quella costituita dal grado di resistenza che nel nostro ordinamento può riconoscersi alle cosiddette leggi generali rispetto ai successivi interventi del legislatore ordinario. Quest'ultimo, rispondendo a sollecitazioni riguardanti casi particolari, è indotto a incidere su discipline di portata generale, vanificandone il punto di equilibrio raggiunto.

Per quanto riguarda la questione di cui in concreto ora si discute, non sembra che il principio di flessibilità organizzativa che caratterizza la P.C.M. abbia sostanzialmente a soffrire del riconoscimento della natura regolamentare ai provvedimenti organizzatori. Degli aspetti di incertezza e di aleatorietà organizzativa determinati dal prevalere della linea interpretativa suggerita dalla P.C.M. si dirà oltre.

Il citato art. 8 del d.l. n. 543/1996 prosegue delineando i poteri del Segretario Generale. Egli

- sovrintende alla organizzazione e alla gestione amministrativa del Segretariato generale;
- è responsabile nei confronti del P.C.M. dell'esercizio delle funzioni indicate nell'articolo 19 L. n. 400/1988;
- adotta tutti i provvedimenti occorrenti;
- delega i relativi poteri ai capi dei dipartimenti e degli uffici;
- assegna e conferisce gli incarichi e le funzioni al personale diverso dal vice segretario generale, e dai capi dei dipartimenti ed uffici (art. 18 L. n. 400/1988).

Non si può non cogliere come le suddette soluzioni, se costituiscono una via d'uscita per superare la diretta collisione con le norme del d.lgs. n. 29/1993, nella realtà portano a concludere che la concentrazione dei poteri nel Segretario Generale ne fanno la sola figura dirigenziale. Per

[23] Per lo svolgimento dei compiti del Segretariato Generale - indicati dall'articolo 19 della legge n. 400/1988 - con decreti del P.C.M. sono istituiti uffici e dipartimenti, comprensivi di una pluralità di uffici cui siano affidate funzioni connesse, determinandone competenze e organizzazione omogenea.

converso, i capi dei dipartimenti e degli uffici non sono titolari di poteri propri[24], il che connota di elementi di incertezza le rispettive posizioni dirigenziali.

Del resto, la ricognizione della Corte, condotta in occasione dell'indagine sull'attuazione del d.lgs n. 29/1993 presso le amministrazioni centrali dello Stato ha messo in luce, per espresse dichiarazioni dei responsabili dei dipartimenti compresi nel Segretariato Generale, la stretta dipendenza dal Segretario Generale per quanto concerne l'attività organizzatoria degli uffici, dalla quale deriva la mancanza di autonomia per gli atti di gestione delle risorse umane e strumentali[25].

Sulla situazione così determinatasi è intervenuta la Sezione del Controllo. Essa ha ritenuto (delibere n. 50 e n. 53 - entrambe 6 - 24 marzo 1997) che l'articolo 8 del d.l. n. 543/1996, convertito, con modificazioni, nella L. n. 639/1996, ha introdotto (portata innovativa) una distinzione nell'ambito degli uffici costituenti l'apparato P.C.M..

Esistono due tipi di uffici:

A) uffici che dipendono dal Segretario Generale e che assumono il carattere di articolazioni interne, meramente eventuali del Segretariato;

B) uffici operanti nell'ambito delle funzioni attribuite a Ministri senza portafoglio o di quelle delegate al Sottosegretario P.C.M.: queste funzioni sono sottratte alla responsabilità personale del Segretario Generale e per esse non si pone il problema del carattere di eventualità degli uffici che ne sono titolari.

In ordine ai due tipi di uffici così individuati, secondo la Sezione del Controllo, la questione della natura dei provvedimenti che ne disciplinano l'organizzazione va risolta diversamente.

Per gli uffici di cui alla lettera A) il Segretario Generale può assumere ai fini delle preposizioni modelli organizzativi tracciati in un disegno che per l'innanzi andava operato con norme regolamentari e che, in seguito all'intervenuto della nuova norma (art. 8), ha assunto carattere interno.

Per gli uffici di cui alla lettera B) assume carattere necessario l'emanazione di norme regolamentari concernenti l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale e delle relative funzioni.

La Sezione del Controllo basa le conclusioni cui perviene sulla considerazione che per effetto dell'art. 8 il Segretario Generale è investito, nei confronti dei dirigenti assegnati agli uffici cui egli è preposto, di poteri che esorbitano dall'ambito della normale disciplina delle funzioni dirigenziali, come delineata dal d.lgs. n. 29/93. Egli, infatti, *adotta tutti i provvedimenti occorrenti*, ivi compresi quelli di assegnazione e conferimento di incarichi e funzioni.

Le soluzioni ora delineate sottendono alcune conseguenze:

a) forte limitazione della portata normativa dell'articolo 21, comma 3, della legge n. 400/1988;

b) determinazione di una situazione di incertezza nella titolarità dei poteri organizzatori tra P.C.M. e Segretario Generale circa la delimitazione delle rispettive aree di intervento: ad esempio, a chi compete la definizione del livello dirigenziale degli uffici e l'articolazione dei dipartimenti ed uffici equiparati;

c) il Segretario Generale assume una configurazione atipica, venendosi a collocare tra vertice politico (P.C.M.) e la dirigenza amministrativa;

d) il P.C.M. emana norme di natura regolamentare esclusivamente per disciplinare l'organizzazione degli uffici relativi alle funzioni delegate ai Ministri e al Sottosegretario.

In ordine a quanto rappresentato possono essere formulate alcune prime considerazioni.

---

[24] Diversamente da quanto stabilisce per i dirigenti il d.lgs. n. 29/1993 articoli 13 e seguenti.

[25] A ciò consegue la grande difficoltà di applicazione per i dirigenti della P.C.M. degli istituti previsti dal contratto collettivo nazionale: fondo per l'incremento della produttività collettiva e premio di qualità individuale.

1) Gli uffici sia per la tipologia A) che per la tipologia B) e le correlative posizioni funzionali sono di livello dirigenziale.

Pertanto ritenerli per il tipo A) "articolazioni interne meramente eventuali" e lasciarli all'istituzione e alla soppressione di un semplice tratto di penna desta forti perplessità.

Infatti, se si tiene presente il già citato articolo 20, comma 8, con riferimento all'allegato 1 punto 27, della legge n. 59/1997, se ne ricava che l'esercizio del potere di nomina dei capi dei dipartimenti e degli uffici equiparati da parte del P.C.M. deve avvenire nel rispetto di norme regolamentari, mentre la definizione dell'assetto organizzativo di queste stesse strutture è posta con disposizioni a carattere meramente interno.

2) Alcuni uffici, pur facenti parte per disposizioni legislative o regolamentari del Segretariato Generale (Dipartimento Editoria - Dipartimento Servizi Tecnici Nazionali), perché rientranti in aree funzionali delegate al Sottosegretario P.C.M. o a Ministri con o senza portafoglio dovrebbero essere disciplinati con norme regolamentari. Ma la realtà vuole che la delega costituisca una contingenza politica, determinata di volta in volta in occasione della composizione della singola compagine governativa.

Quindi, nell'ambito del Segretariato Generale esisterebbero uffici disciplinati con regolamenti e uffici disciplinati con disposizioni di carattere interno e ciò sarebbe determinato solo dall'evolversi della contingenza politica.

Se si pone l'attenzione su alcuni casi concreti si coglie con immediatezza la situazione.

L'Ufficio del Ministro per la pari-opportunità dovrebbe essere disciplinato per regolamento; il Dipartimento per le riforme elettorali e istituzionali nell'attuale Governo sarebbe disciplinato con provvedimento del Segretario Generale, ma in precedenti Governi era affidato ad un Ministro senza portafoglio; il Dipartimento per i Servizi Tecnici Nazionali, disciplinato per regolamento anche se è costituito nell'ambito del segretariato Generale, oggi è affidato al Ministro con portafoglio dei LL.PP. E altri casi si potrebbero fare.

Infatti, il Consiglio dei ministri, nella riunione del 18 giugno 1997, ha approvato un regolamento della specie di cui all'articolo 17, comma 1, della legge n. 400/1988, che detta norme in ordine:

- alla organizzazione dei dipartimenti ed uffici della P.C.M.;
- all'esercizio dei poteri di gestione da parte dei responsabili dei dipartimenti ed uffici;
- alla disciplina delle funzioni dirigenziali.

Tenuto conto che al momento è in corso il procedimento di controllo presso le competenti sedi della Corte, è consentito solo osservare che l'adozione del regolamento si è reso necessario per contenere le conseguenze delle più evidenti anomalie derivanti dalla linea interpretativa seguita (cfr. Consiglio di Stato - Sezione consultiva per gli atti normativi - 2 giugno 1997 parere n. 1).

Tutto ciò induce ad auspicare che l'esercizio della delega affidata al Governo dalla legge n. 59/1997 possa essere occasione per un razionale scioglimento degli anzidetti nodi unitamente al raggiungimento di quello che resta l'obiettivo fondamentale: liberare la P.C.M. dalla gestione di rami di amministrazione attiva estranei alle sue competenze costituzionali.

3.2 Il personale

Le unità di personale che prestano la loro opera presso la P.C.M. appartengono secondo le previsioni della legge n. 400/1988 a tre categorie:

a) personale appartenente a ruoli della P.C.M.;

b) personale appartenente ad altre amministrazioni, collocato in posizione di fuori ruolo o di comando presso la P.C.M.;

c) incarichi ed esperti a tempo pieno o parziale.

Inoltre numerose altre disposizioni prevedono l'utilizzazione di personale civile e militare. Il Servizio di controllo interno ha curato una completa ricognizione delle diverse normative e la

rilevazione del numero di unità previste nelle dotazioni organiche e in servizio[26]. La situazione rilevata al maggio - settembre 1996, corrisponde a quella esposta nella relazione dello scorso anno.

Secondo la lettura che la P.C.M. ha dato alla disposizione dell'art. 6, comma 4, - confortata dal Consiglio di Stato - del d.lgs. n. 29/1993, la P.C.M. stessa è esentata dalla rideterminazione delle dotazioni organiche previa rilevazione dei carichi di lavoro. Ne consegue che l'entità delle dotazioni organiche e dei contingenti di personale, che varie norme consentono di utilizzare, è stabilita da specifiche disposizioni legislative, tra le quali, prima di tutto, quelle della legge n. 400/1988.

Il complesso di tali dotazioni nel 1996 raggiungeva le 6.200 unità, entità che, al momento della redazione di questa relazione, risulta pari a 6.504 unità.

Rispetto alle dotazioni organiche erano in servizio, al 31 dicembre 1996 e al 4 giugno 1997, rispettivamente, 4.472 e 4.349 unità. Il 1° maggio 1996 le unità in servizio erano 4.418. Il numero del personale - anche se con andamento discontinuo - va quindi riducendosi, costituendo le unità in servizio circa il 67% delle dotazioni organiche: nel 1996 l'indice era pari al 71%. Il 4 giugno 1997 erano in servizio 2.711 unità appartenenti ai ruoli della P.C.M. e 1.638 non appartenenti ai ruoli[27].

L'incremento delle dotazioni organiche (304 unità) è conseguenza essenzialmente dell'avvenuta decadenza del d.l. 1° giugno 1996 n. 297[28], che aveva apportato modifiche ai diversi contingenti stabiliti dalla legge n. 400/1988. Sono stati inoltre considerati anche i contingenti - non presenti lo scorso anno - del personale delle Commissioni statali di controllo presso le Regioni a statuto ordinario (30 unità) e dei contrattisti dei Servizi tecnici nazionali (50 unità).

L'articolazione del personale per qualifiche e la distribuzione per uffici corrispondono a quelle illustrate nella relazione 1995[29].

Gli stanziamenti definitivi di competenza destinati alle spese per il personale (cat. II) sono stati pari nel 1996 a circa 638 miliardi, esprimendo un incremento del 24% rispetto al 1995 (513 miliardi).

Notevole anche l'evoluzione degli stanziamenti nel corso del 1996. Infatti, le previsioni iniziali recavano 569 miliardi, segnando uno scostamento del 12%, nel 1995 l'indice aveva raggiunto il 16%.

I notevoli incrementi sono dovuti, come già rilevato nei precedenti paragrafi, all'esposizione in bilancio dei contributi per oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'Amministrazione, disposta in attuazione della legge n. 335/1995 e ai miglioramenti conseguenti al rinnovo del contratto del personale.

Gli impegni effettivi sull'anzidetta disponibilità sono stati 558 miliardi (87%) relativi a:

472	mld.	per stipendi	85%
55	"	per compensi per lavoro straordinario	9%
5	"	per missioni	1%
5	"	per incentivi alla produttività	1%
21	"	per indennità P.C.M.	4%

[26] Servizio per il controllo interno - relazione n. 2/1996.

[27] Anche quest'anno sono allegati alla presente relazione appositi prospetti numerici. Essi non considerano il personale dei Dipartimenti del Turismo e dello Spettacolo, pari complessivamente a 395 unità come dotazioni organiche (35 dirigenti e 360 appartenenti alle qualifiche funzionali) e 365 unità in servizio, di cui 33 dirigenti e 332 appartenenti alle qualifiche funzionali.

[28] Avviso della mancata conversione in G.U. n. 179 del 1° agosto 1996.

[29] Nei primi mesi del 1997 sono stati pubblicati i ruoli di anzianità che recano la situazione aggiornata al 1° gennaio 1993.

Le economie sono state pari a 73 miliardi, rappresentando l'11% della disponibilità. I pagamenti sono stati 499 miliardi, 78% degli stanziamenti e 89% degli impegni effettivi.

I residui propri di competenza sono stati 59 miliardi, corrispondendo al 9% degli stanziamenti e al 10 % degli impegni effettivi.

Se si riferisce la spesa complessiva sostenuta, costituita dai 234 miliardi[30] di impegni effettivi, alle 4.472 unità di personale in servizio al 31 dicembre 1996 si ottiene una spesa unitaria di circa 53 milioni lordi.

Valore puramente indicativo, poiché, come si è detto, il personale in servizio presso la P.C.M. risulta collocato in diverse posizioni giuridiche (appartenenti ai ruoli; comando; fuori ruolo; contrattisti; etc.), effettua prestazioni qualitativamente e quantitativamente estremamente differenziate (prestazioni non a tempo pieno, etc.). Inoltre il trattamento economico di base non risulta a carico della P.C.M. per la totalità del personale comandato.

3.3 I concorsi

Il Servizio reclutamento del Dipartimento AA.GG. Personale sta gestendo 51 concorsi per 359 posti.

181 posti sono riferiti a qualifiche dirigenziali, dei quali 142 pertinenti ai ruoli della P.C.M. e 39 ai ruoli dei Servizi tecnici nazionali.

178 posti riguardano qualifiche funzionali dei profili essenzialmente tecnici dei Servizi tecnici nazionali.

I concorsi riferiti alle qualifiche funzionali sono 32, quelli relativi alle qualifiche dirigenziali 19, di cui 7 riguardano i ruoli della P.C.M. e 12 quelli dei Servizi tecnici nazionali

14 concorsi sono indetti per la copertura di 1 solo posto, di cui 13 appartengono ai ruoli dei Servizi tecnici nazionali ed 1 alla P.C.M..

27 concorsi sono riservati al personale interno per un totale di 184 posti, di essi 10 riguardano le qualifiche dirigenziali per 95 posti.

I concorsi aperti alla partecipazione di candidati esterni sono 24 per un totale di 175 posti, di essi 9 si riferiscono a 86 posti di qualifiche dirigenziali.

Le domande presentate dai concorrenti sono complessivamente 19.949, delle quali 2.504 si riferiscono ai posti pertinenti alla P.C.M. e 17.445 a quelli pertinenti ai Servizi tecnici nazionali.

Si è operata questa ricostruzione - sulla base dei dati forniti dall'Amministrazione - perché la situazione che ne risulta consente qualche osservazione.

Il Servizio reclutamento della P.C.M. gestisce 7 concorsi per provvedere alla copertura di posti appartenenti ai ruoli della P.C.M. e 44 per i ruoli dei Servizi tecnici nazionali, di questi ben 13 prevedono la dotazione di 1 solo posto.

Alla luce della condizione organizzativa della P.C.M. la constatazione non esige ulteriori commenti. Il nuovo assetto che dovrebbe scaturire dal generale riordinamento delle pubbliche amministrazioni, avviato dalla legge n. 59/1997, dovrebbe evitare il perdurare di simili incongruenze.

Nella fattispecie l'affastellarsi di tanto numerose procedure concorsuali è dovuto alla esasperata frammentazione dei ruoli del personale dei Servizi tecnici nazionali. Avviene che si è costretti a bandire più concorsi per gli stessi profili determinando la moltiplicazione delle procedure e delle attività amministrative da porre in essere, l'impegno abnorme di risorse umane, strumentali e finanziarie. La situazione prodottasi è tale che merita un'attenta indagine del Servizio di controllo interno che rilevi i tempi e l'economicità delle procedure concorsuali nonchè gli oneri che l'Amministrazione è costretta a sostenere.

---

[30] Somma al netto degli importi da riferirsi alle spese di personale pertinenti alle funzioni-obiettivo di secondo livello "Consiglio di Stato e TAR" e "Avvocatura dello Stato" nonché alla funzione-obiettivo "politiche del turismo, dello sport e dello spettacolo".

3.4 Le indagini del Servizio di controllo interno

L'economia della presente relazione non consente una sia pur rapida rassegna della condizione amministrativa espressa da ciascuno dei settori funzionali che si trovano ad essere collocati presso la P.C.M. se non nei termini dell'analisi finanziaria e contabile. Si deve inoltre tener conto della nuova situazione - già segnalata - che si riscontra, a partire dal secondo semestre della gestione 1996, per la quale alcuni di tali settori sono stati affidati, in ragione della loro sostanziale contiguità, alla responsabilità di Ministri con portafoglio preposti a funzioni coerenti ed omogenee. Tale situazione dovrebbe rilevarsi - con buona approssimazione - propedeutica al riordinamento previsto dalla legge n. 59/1997.

Tuttavia la Corte ha già riferito al Parlamento, in esecuzione del proprio programma di indagini, sugli esiti del controllo sulla gestione per due settori di grande interesse: a) fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga[31] e b) progetti finalizzati riguardanti il funzionamento delle pubbliche amministrazioni[32].

Entrambe le gestioni hanno interessato il periodo II semestre 1994 - anno 1995.

Sulle spese della P.C.M. va segnalata l'indagine avviata dal Servizio di controllo interno[33]. Essa partendo, dalle analisi delle gestioni 1994-95, si ripromette di investire i successivi esercizi, per pervenire, sulla base di una compiuta ricostruzione dei fenomeni contabili, alla definizione di specifici indicatori.

Orbene, una tale prospettiva di indagine - pur apprezzabile - perché sia tecnicamente fattibile e venga nei fatti realizzata è necessario che si riferisca ad un numero di aree funzionali definito. Solo il rispetto di tale preliminare condizione conferisce credibilità all'operazione sotto il duplice profilo tecnico e temporale.

L'indagine si è preliminarmente rivolta alla precisa determinazione dei costi reali di funzionamento in ordine alle spese di personale, per gli immobili, per il sevizio automobilistico, per le attrezzature e per i servizi informatici, riferite ai centri di responsabilità (Dipartimenti).

Tenuto presente che ulteriori risorse destinate al funzionamento delle strutture della P.C.M. non sono considerate nel bilancio perché restano a carico di altre Amministrazioni (personale comandato, riscaldamento, manutenzione, pulizia locali, cancelleria, immobili demaniali) e per esse si dovrebbe procedere alle relative valorizzazioni, si è ricavato - con il limite dell'anzidetta riserva - il rapporto tra spese per il funzionamento e spese per lo svolgimento delle missioni istituzionali. Le prime costituiscono circa il 10% delle seconde.

Il complesso delle risorse risulta utilizzato secondo le seguenti percentuali:

7% dedicate al funzionamento delle strutture;

70% missioni istituzionali;

23% trasferite a centri di responsabilità esterni alla P.C.M..

Il 60% circa delle spese di funzionamento è stato assorbito dalle retribuzioni del personale, di cui l'1,8% costituisce l'onere per spese di consulenza.

Ulteriori indagini hanno interessato con riferimento all'anno 1995[34]:

- la situazione organizzativa delle diverse strutture della P.C.M.;
- il conto annuale del personale;
- l'operatività delle commissioni e comitati;
- i servizi del consegnatario;
- le attrezzature e i servizi informatici.

L'analisi della situazione organizzativa ha evidenziato che presso la P.C.M. risultavano esistenti 350 unità organiche, di cui 163 pertinenti al Segretariato Generale e 161 riferite agli

[31] Sezione del controllo - deliberazione n. 153 del 1° ottobre - 21 novembre 1996.
[32] Sezione del controllo - deliberazione n. 11 del 15 novembre 1996 - 23 gennaio 1997.
[33] Servizio di controllo interno - Relazione n. 3/1996.
[34] Servizio di controllo interno - Relazione n. 4/1996.

uffici dei Ministri senza portafoglio, alle quali se ne aggiungevano 5 per commissioni e comitati e i 21 Commissariati di Governo.

Le corrispondenti unità di personale in servizio erano 2.393 per il Segretariato Generale e 1.319 per gli uffici dei Ministri senza portafoglio. Ulteriori 39 unità di personale erano addette alle commissioni e comitati e 531 ai Commissariati di Governo.

La ricognizione condotta consente di constatare l'assenza di un qualsiasi disegno organizzativo complessivo. L'assetto attuale è il risultato della giustapposizione di singoli provvedimenti organizzativi.

La situazione, più volte sottolineata, non può sorprendere perchè è prodotta dal coacervo di funzioni affidate alla P.C.M.. Si riscontra infatti l'adozione di soluzioni organizzative disomogenee per corrispondere alle stesse esigenze ed, insieme, l'applicazione degli stessi moduli a situazioni funzionalmente diverse, un eccesso di articolazioni che comportano la creazione di posti di funzione privi di reali contenuti operativi, nonchè l'estrema difficoltà dell'azione di coordinamento tra i diversi dipartimenti per la gestione dei servizi comuni, personale e logistici.

L'indagine sui servizi del consegnatario ne ha evidenziato le disfunzioni e propone alcune possibili soluzioni.

Un'ulteriore rilevazione ha riguardato le apparecchiature e i servizi informatici gestiti dal Dipartimento per l'informatica ad esclusione dei settori che vi provvedono direttamente: Servizi tecnici nazionali; Protezione civile; SSPA; Dipartimenti del turismo e dello spettacolo. Gli aspetti investigati sono stati i costi sostenuti, la distribuzione presso le diverse unità organizzative per tipologia di attrezzature, la formazione del personale. Le risorse destinate a questo settore di spesa hanno raggiunto nel 1995 circa 85 miliardi, costituendo lo 0,77% della disponibilità totale. Per dati e informazioni più analitici si rinvia al referto già presentato in Parlamento in materia di sistemi informativi delle amministrazioni statali.

Si ricorda, infine, che - come segnalato già negli anni decorsi - la collocazione del Servizio alle dipendenze del Segretario Generale in luogo del P.C.M. è soluzione organizzativa in contrasto con l'articolo 20 del d.lgs. n. 29/1993.

Prospetto n. 5

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

ANDAMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO (Amministrazione/Funzione obiettivo)

(milioni)

Funzione-obiettivo	Esercizio finanziario	Legge di bilancio (prev. iniz.)* - (1)	Rendiconto (prev. defin.) - (2)	Variazione per riga - % -	Variazione per colonna % - (1)	Variazione per colonna % - (2)
Indirizzo politico-amministrativo etc.	1995	31.621	43.715	38.25		
	1996	28.258	46.577	64.83	-10.64	6.55
Supporto all'attività di indirizzo etc.	1995	591.926	666.069	12.52		
	1996	812.313	907.534	11.72	37.24	36.26
Funzioni ausiliarie attività Governo	1995	62.536	65.714	5.08		
	1996	263.308	292.020	10.90	321.06	344.39
Servizi informazioni e sicurezza etc.	1995	242.649	234.888	-3.20		
	1996	354.155	372.285	5.12	45.96	58.5
Funzioni ausiliarie dello Stato	1995	603.275	290.177	-51.90		
	1996	744.079	793.524	6.65	23.34	173.47
Servizi generali	1995	671.456	690.552	2.84		
	1996	139.860	148.611	6.26	-79.18	-78.48
Politiche sociali	1995	297.820	224.029	-24.78		
	1996	273.174	228.031	-16.53	-8.28	1.79
Politiche del territorio	1995	324.302	441.930	36.27		
	1996	475.486	478.968	0.73	46.62	8.38
Protezione civile	1995	304.353	1.180.557	287.90		
	1996	272.986	1.227.473	349.65	-10.31	3.97
Politiche turismo, sport e spettacolo	1995	1.381.883	1.505.062	8.91		
	1996	1.283.304	1.375.895	7.21	-7.14	-8.59
Totale Amministrazione	**1995**	**4.511.821**	**5.342.693**	**18,41**		
	1996	**4.639.123**	**5.870.917**	**26,55**	**2,83**	**9,89**

* Legge 23 dicembre 1994, n. 726.
legge 28 dicembre 1995, n. 551

Prospetto n. 6

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

ANDAMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO (Amministrazione/Titolo/Categoria)

(milioni)

Titolo	Esercizio finanziario	Legge di bilancio (prev. iniz.)* - (1)	Rendiconto (prev. defin.) - (2)	Variazione per riga - % -	Variazione per colonna % - (1)	Variazione per colonna % - (2)
Titolo I - Spese correnti						
Cat. II - Personale in servizio	1995	441.346	512.881	16.21		
	1996	569.276	637.660	12.01	28.99	24.33
Cat. III - Personale in quiescenza	1995	11	654	5.844.45		
	1996	11	447	3.963.64	0.00	-31.66
Cat. IV - Acquisto beni e servizi	1995	1.012.412	816.868	-19.31		
	1996	806.215	1.037.455	28.68	-20.37	27.01
Cat. V - Trasferimenti	1995	1.221.222	1.268.830	3.90		
	1996	1.344.993	1.425.851	6.01	10.14	12.38
Cat. VII - Poste correttive e compensative delle entrate	1995	0	17	0.00		
	1996	0	0	0.00	0.00	-100.00
Cat. IX - Somme non attribuibili	1995	662.058	571.525	-13.67		
	1996	690.885	693.381	0.36	4.36	21.33
Totale Titolo I	**1995**	**3.337.049**	**3.170.776**	**-4.98**		
	1996	**3.411.380**	**3.794.794**	**11.24**	**2.23**	**19.69**
Titolo II - Spese in conto capitale						
Cat. X - Beni e opere immobiliari a carico diretto dello Stato	1995	14.000	95.348	581.05		
	1996	16.352	52.113	218.69	16.80	-45.35
Cat. XI - Beni mobili, macchine e attrezzature tecnico-scientifiche etc	1995	5.000	91.023	1.720.44		
	1996	2.500	15.438	517.52	-50.00	-83.04
Cat. XII -Trasferimenti	1995	873.772	1.555.994	78.07		
	1996	964.141	1.482.996	53.81	10.35	-4.70
Cat. XIV - Concessione di crediti e anticipazioni per finalità produttive	1995	0	0	0.00		
	1996	0	47.512	0.00	0.00	47.512.00
Cat. XV - Concessione di crediti e anticipazioni per finalità non produtt	1995	7.000	0	0.00		
	1996	4.750	0	0.00	-32.15	0.00
Cat. XVI - Somme non attribuibili	1995	275.000	429.552	56.20		
	1996	240.000	478.065	99.19	-12.73	11.30
Totale TITOLO II	**1995**	**1.174.772**	**2.171.917**	**84.88**		
	1996	**1.227.743**	**2.076.124**	**69.10**	**4.51**	**-4.42**
TOTALE AMMINISTRAZIONE	**1995**	**4.511.821**	**5.342.693**	**18.41**		
	1996	**4.639.123**	**5.870.917**	**26.55**	**2.83**	**9.89**

* Legge 23 dicembre 1994, n. 726,
legge 28 dicembre 1995, n. 551

Prospetto n. 7

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

N O T A

Le seguenti schede forniscono alcuni dati di maggior rilievo relativi a tutte le funzioni-obiettivo ed ai principali centri di responsabilità.

L E G E N D A

CR = Centro di responsabilità

FO = Funzione-obiettivo

MS = Massa spendibile

TA = Totale Amministrazione

VA = Valore assoluto

segue Prospetto n. 7

Funzioni-obiettivo

F.O. n. 1 - Indirizzo politico-amministrativo etc.

Sui residui iniziali è stato pagato l'84% circa pari allo 0,2% TA;
sugli stanziamenti definitivi (pari allo 0,8% TA)è stato pagato il 74% circa pari all'1,1% TA;
i residui (pari al 17% circa degli impegni) costituiscono lo 0,3% TA;
le economie (pari allo 0,9% circa degli stanziamenti definitivi) costituiscono il 3,2% TA.
I pagamenti totali sulla MS , pari a 38 mld, afferiscono per il 52,7% alla Cat. II e per il 47,2% alla Cat. IV.

F.O. n. 2 - Supporto all'attività di indirizzo etc.

Sui residui iniziali (pari al 12,5% TA) il 22% circa va in economia;
gli stanziamenti definitivi sono pari al 15,5% TA.
Occorre tener presente in rapporto agli stanziamenti definitivi che il 51,3% è pertinente alla F.O. di secondo livello "Sostegno all'editoria e alla stampa" - funzione estranea alle competenze costituzionali della PCM.
Ciò vale anche per la quota dei residui iniziali che risulta collocata tra le economie. In VA. le economie della F.O. n. 2 sono pari a 157 mld, di cui ben 138 pertinenti alla citata F.O. di secondo livello, secondo un indice dell'88%.
I pagamenti totali sulla MS, pari a 466 mld, afferiscono per il 16,1% alla Cat. II, per il 54,5% alla Cat. IV, per il 19,4% alla Cat. V delle spese correnti e per il 9,8% alla Cat. XII delle spese in conto capitale.

F.O. n. 3 - Funzioni ausiliarie alle attività del Governo

Gli stanziamenti definitivi costituiscono il 5% TA.
I pagamenti totali sulla MS, pari a 264 mld, afferiscono per il 3,1% alla Cat. II, per il 9,3% alla Cat. IV, per il 78,7% alla Cat. V delle spese correnti.
In questo caso appare in tutta evidenza la non congruità delle classificazioni adottate per i CR di questa FO che tutti recano spese di personale ben oltre l'indicato 3,1%.

segue Prospetto n. 7

F.O. n. 4 - Servizi per le informazioni, la sicurezza etc.

Gli stanziamenti definitivi costituiscono il 6,3% TA

F.O. n. 5 - Funzioni ausiliarie dello Stato

Sui residui iniziali il 22% viene collocato in economia;
sugli stanziamenti definitivi (pari al 13,5% TA) il 5% va in economia;
entrambe le evenienze sono da riferire alle funzioni di secondo livello "Organi della giurisdizione amministrativa" e "Avvocatura dello Stato".
I pagamenti totali sulla MS, pari a 739 mld, afferiscono per il 38,5% alla Cat. II, per il 6% alla Cat. IV, per il 55,4% alle altre spese.
Anche in questo caso la non congruità delle classificazioni dei CR inficia il valore delle percentuali espresso dalla distribuzione per categorie. Si veda il CR "Corte dei Conti" che nella classificazione adottata non è presente nella Cat. II.

F.O. n. 6 - Servizi generali

Gli stanziamenti definitivi costituiscono il 2,5% TA;
i pagamenti di competenza costituiscono il 3,8% TA;
le economie di competenza sono pari al 9,1% TA
Le funzioni di secondo livello:

Gestione delle risorse umane
Stanziamenti definitivi = 18,4% della FO n . 6

Acquisizione e gestione delle risorse strumentali
Stanziamenti definitivi = 20,5% della FO n. 6

I pagamenti totali sulla MS, pari a 127 mld, esprimono le seguenti percentuali per categoria: II 45,7%; IV 15,4%; V 38,2% per le spese correnti; cat. XII spese in conto capitale 1%.

segue Prospetto n. 7

F.O. n. 7 - Politiche sociali

Gli stanziamenti definitivi costituiscono il 3,9% TA.
I pagamenti totali sulla MS, pari a 237 mld, afferiscono per il 5,7% alla Cat. II, per il 2,2% alla Cat. IV, per il 2,1% alla Cat. V e per l'89,9% alle altre spese correnti.

F.O. n. 8 - Politiche del territorio

I pagamenti sui residui iniziali (pari al 22,6% TA) corrispondono al 14% circa; essi costituiscono l'11,2% del totale dei pagamenti TA.
Le economie (da riferire alle funzioni di secondo livello "Aree urbane" e "Servizi tecnici nazionali") sui residui iniziali sono pari al 9%.
Esse costituiscono il 26,5% del totale delle economie TA.
Gli stanziamenti definitivi sono pari all'8,2% TA.
I pagamenti totali sulla MS, pari a 230 mld, afferiscono per il 12,6% alla Cat. II, per il 13,3% alla Cat. IV per le spese correnti ed alle Cat. X - XI per il 6,9%, alla Cat. XII per il 67,1% delle spese in conto capitale.

F.O. n. 9 - Protezione civile

I pagamenti sui residui iniziali (pari al 25,5% TA) corrispondono al 46%.
Essi costituiscono il 42,8% del totale dei pagamenti sui residui TA.
I pagamenti sugli stanziamenti definitivi di competenza (pari al 20,9% TA) ammontano al 18%. Essi sono pari al 7,2% del totale dei pagamenti sulla competenza.
I pagamenti totali sulla MS, pari a 888 mld, afferiscono per l'1,7% alla Cat. II, per il 15,4% alla Cat. IV, per il 6,2 alle altre spese correnti; ed alle spese in conto capitale: Cat. X - XI per il 4,5%, Cat. XII per il 46,4%; altre spese per il 23,9%.

segue Prospetto n. 7

F.O. n.10 - Politiche del turismo, dello sport e dello spettacolo

I residui iniziali costituiscono il 30,1% TA;
gli stanziamenti definitivi di competenza sono pari al 23,4% TA;
i pagamenti sui residui iniziali (pari al 27%) corrispondono al 29,8% TA;
le economie sui residui iniziali (pari al 7%) corrispondono al 27,9% TA;
i pagamenti sulla competenza (pari al 57%) corrispondono al 25,6% TA.
I pagamenti totali sulla MS, pari a 1.245 mld, afferiscono per l'1,6% alla Cat. II, per l'1,7% alla Cat. IV, per il 60,8% alla Cat. V delle spese correnti, per il 35,1% alla Cat. XII spese in conto capitale.

segue Prospetto n. 7

Principali centri di responsabilità

Dipartimento Protezione civile

I residui iniziali costituiscono il 25,5% TA;
gli stanziamenti definitivi di competenza sono pari al 20,9% TA;
i pagamenti sui residui (pari al 46%) corrispondono al 42,8% TA;
le economie sui residui (pari al 2%) corrispondono al 6,6% TA;
i pagamenti sulla competenza (pari al 18%) costituiscono il 7,2% TA;
le economie sulla competenza (pari all'1%) corrispondono al 9,1% TA.

Dipartimento Funzione pubblica

I pagamenti sui residui iniziali sono pari al 16%;
le economie sui residui iniziali sono pari al 6%;
gli stanziamenti definitivi costituiscono l'1,2% TA;
i pagamenti sulla competenza corrispondono al 34%.

Dipartimento per le aree urbane

I pagamenti sui residui iniziali (pari al 20%) costituiscono l'8% dei pagamenti sui residui TA;
le economie sui residui (pari al 12%) corrispondono al 17,1% TA;
gli stanziamenti definitivi sono pari al 3,4% TA;
i pagamenti sulla competenza sono pari al 2%;
le economie sulla competenza sono pari al 4%.

Dipartimento affari sociali

I pagamenti sui residui iniziali (pari al 17%) corrispondono al 4,7% TA;
gli stanziamenti definitivi costituiscono il 3,7% TA;
i pagamenti sulla competenza (pari al 72%) corrispondono al 5,1% TA;
le economie sulla competenza (pari all'1%) corrispondono al 2,1% TA.

segue Prospetto n. 7

Dipartimento del turismo

I pagamenti sui residui (pari al 12%) corrispondono al 2,2% TA;
le economie sui residui (pari al 5%) costituiscono il 3,1% TA;
gli stanziamenti definitivi sono pari all'1,6% TA;
i pagamenti sulla competenza (pari al 17%) corrispondono allo 0,5% TA.

Dipartimento per i servizi tecnici nazionali

I pagamenti sui residui iniziali sono pari all'8%;
le economie sui residui (pari al 18%) sono pari al 9,3% TA;
gli stanziamenti definitivi costituiscono l'1,8% TA;
i pagamenti sulla competenza sono pari al 53% circa;
le economie sulla competenza (pari al 12,3%) corrispondono al 9,1% TA.

Dipartimento per l'informazione e l'editoria

I pagamenti sui residui iniziali (pari al 18%) corrispondono al 5,4% TA;
le economie sui residui (pari al 29%) corrispondono al 31,4% TA;
gli stanziamenti definitivi costituiscono il 12,9% TA;
i pagamenti sulla competenza (pari al 35%) corrispondono all'8,7% TA;
le economie sulla competenza (pari al 2%) ammontano al 9,4% TA.

Scuola superiore della Pubblica Amministrazione

Gli stanziamenti definitivi sono pari al 6% TA

segue Prospetto n. 7

Ufficio del programma per Roma capitale
I pagamenti sui residui (pari al 7%) corrispondono al 2% TA; le economie sui residui sono pari al 5%; gli stanziamenti definitivi costituiscono il 3% TA; i pagamenti sulla competenza corrispondono all'1%.

Dipartimento del bilancio
I pagamenti sui residui sono pari all'80%; gli stanziamenti definitivi costituiscono il 2,1% TA; i pagamenti sulla competenza (pari all'83%) corrispondono al 3,4% TA; le economie sulla competenza (pari al 6%) corrispondono al 5,7% TA.

Ufficio per i rapporti con gli organismi sportivi
I pagamenti sui residui (pari al 19%) costituiscono il 12,5% TA; le economie sui residui (pari all'8%) corrispondono al 18,3% TA; gli stanziamenti definitivi costituiscono il 5,2% TA; i pagamenti sulla competenza sono pari al 2%.

Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi
Gli stanziamenti definitivi costituiscono l'1%TA; i pagamenti sulla competenza corrispondono al 75%; le economie sulla competenza sono pari al 14%.

segue Prospetto n. 7

Ufficio per il coordinamento amministrativo

I pagamenti sui residui sono pari al 92%;
le economie sui residui sono pari all'1,6%;
gli stanziamenti definitivi costituiscono il 1% TA;
i pagamenti sulla competenza corrispondono al 77%;
le economie sulla competenza sono pari al 11%.

Dipartimento per gli affari generali e personale

I pagamenti sui residui sono pari al 75%;
le economie sui residui sono pari all'11%;
gli stanziamenti definitivi costituiscono il 6% TA;
i pagamenti sulla competenza sono pari al 67%;
le economie sulla competenza sono pari al 13%.

Dipartimento per lo spettacolo

I pagamenti sui residui (pari al 57%) corrispondono al 15,2% TA;
le economie sui residui (pari al 7%) corrispondono al 6% TA;
gli stanziamenti definitivi costituiscono il 16,7% TA;
i pagamenti sulla competenza (pari al 77%) corrispondono al 24,8% TA;
le economie sulla competenza sono pari allo 0,0%.

Prospetto n. 8

PERSONALE IN SERVIZIO ALLA P.C.M. SUDDIVISO PER UFFICIO

4 giugno 1997	D.G. e Equip.		Dir. Super.		1° Dirigent		Ruolo E.		IX Q.F.		VIII Q.F.		VII Q.F.		VI Q.F.		V Q.F.		IV Q.F.		III Q.F.		II Q.F.		C.E.I.	TOTALE		
	Ruoli	Altri	Ruoli	Altri	uoli	Altri	Ruoli	Altri	Ruoli	Altri	Ruoli	Altri	uoli	Altri	Ruoli	Altri	Ruoli	Altri	Ruoli	Altri	Ruoli	Altri	Ruoli	Altri	Altri	Ruoli	Altri	Totale
Ufficio Segretario Generale	3	3							4			2	2	4	10	3	16	3	30	8	4	4	1		4	70	31	101
Ufficio Programma Governo	1		1		2				2	1	1		2		1		2		2	2						14	3	17
Dipartimento Affari Giuridici		1		1			1		4	2	1	2	9		16		15	5	6	1				1	10	52	23	75
Dipartimento Affari Economici	3	1			3	4	1		7		2		12	2	12	1	12	8	1	1	1				5	54	22	76
Ufficio Coordinam. Ammin.		2	1			1			10			2	13	3	11	3	4	5	2	5		1		1	3	41	26	67
Ufficio Cerimoniale	1	2			1	1			3			1	6	2	6	1	5								1	22	8	30
Ufficio Consigliere Diplomatico		1		2		2							1	1	3		2	1	2	2						8	9	17
Ufficio Consigliere Militare		1				1								1		2		1							1		7	7
Ufficio Stampa		1				1			1			1	5	1	12	2	10	3	5						1	33	10	43
Dip. Affari Generali e Personale	3	1	1	4		4			14	2		4	30	11	16	5	26	15	9	12	6	3		1		105	62	167
Ufficio Onorificenze	1		1						2				6	3	5	2	8	5	2	1		1				25	12	37
Uffici passi e corrisp. Palazzo Chigi													1		2	2	8	15	6	2		1				17	20	37
Totale	4	1	2	4		4			16	2		4	37	14	23	9	42	35	17	15	6	5		1		147	94	241
Segreteria Commissione Diritti Umani									1				1		1											3		3
Segret. Commis. Parità Uomo-Donna													2		2		4				1	1				9	1	10
Segreteria Commissione Legge 146/90												1	1	1	2	1	1		3		1				13	8	16	24
Segreteria Comitato Nazionale Bioetica									1	1					1		1		1						3	4	4	8
Segret. Commiss. Garanzia inf. Statistica									1			1	2		1	1				1						4	3	7
Dip. Bilancio e Servizi Amm.vi e Tecnici	3		4	2	2	2	1		13	4		2	83	8	74	8	51	12	31	10	5	2	2	3		267	55	322
Servizio Automezzi						1								3		105	1	127	3							4	236	240
Totale	3		4	2	2	3	1		13	4		2	83	11	74	113	52	139	34	10	5	2	2	3		271	291	562
Dip. per l' Informatica e la Statistica	1	1							5			2	8	2	13		9	2	4	1	2				2	42	10	52
Dip. per l'Informazione e l'Editoria	4		7	1	3		1	1	53			4	69	3	31	4	42	11	3	6	17		1		4	231	34	265
Dip. per i Servizi Tecnici Nazionali	4		7		27	1		2	55	24	31	34	82	76	35	19	60	20	36	25	11	7	1		12	349	220	569
Ufficio Coordin. Materiali Armamento													1		2		1				1				2	5	2	7
Uff. Rapporti con gli Organismi Sportivi		1																									1	1
Servizio per il Controllo interno			3		1	1								1		1	1					1			1	3	5	10
Segret. del Comitato Pensioni Privilegiate		1		1		2			6			1	11	6	20	11	22	7	6				2			65	31	96
Uff. Segreteria del Consiglio dei Ministri	1			1		1							3		2		2	1								8	3	11
Segreteria del Consiglio Supremo di Difesa		1		1										1		3		2									8	8
Ufficio Cancelleria O M R.I.	1											1	2	1	1		4	4	2		1		1			11	8	19
Dip. per i Problemi delle Aree Urbane		1	1		1	2				1		2	6	3	1	1	3	1	1		1	1			1	14	13	27
Ufficio Roma Capitale		1		1		4			1	6		3		11		2	1	4		1		1				2	34	36
Commissione Reggio Calabria		3				1										1											5	5
Totale		5	1	1	1	7			1	7		5	6	14	1	4	4	5	1	1	1	2			1	16	52	68
Dipartimento Protezione civile	1	3	7		9	6	1		21	10	12	3	68	10	58	9	50	22	54	10		2		1	2	281	78	359
Dipartimento Funzione Pubblica	3	4	2	6	4	8	2		15	2	7	9	27	5	36	8	19	21	20	18	1	6	1		5	137	92	229
Scuola Superiore Pubblica Amministrazion	1		2	2	5	1			23	4	2	5	33	5	38	1	26	19	14	12	4	1		1		148	51	199
Dipartimento per gli Affari sociali	2			1	2	1	1		10	2	2	2	24	4	14	2	15	10	5	3	2	1			15	77	41	118
Dip. per i Rapporti con il Parlamento		1			2	2			12	2		3	8	2	7	3	7	9	3	7					1	39	30	69
Dipartimento per gli Affari Regionali		1	2	1	3	1	1		8	1		5	13	1	14	1	16	5	12	2		2			1	69	21	90
Segret. Generale Conferenza Stato Regioni					1	6			4	1	1	5	2	5	4	5	5	1	1	1		1			1	18	26	44
Dipartimento per le Politiche Comunitarie	3		1		3	1	1	2	7	2	2	2	14	3	2	2	3	6	7	5		1		2		43	26	69
Dipartimento per le Riforme Istituzionali	1								1				2		2		2	1				2				8	3	11
Dipartimento per gli italiani nel mondo		1		2		1		1				1	1	1	5		2		3						1	11	8	19
Dipartimento dello Spettacolo		1		1																							2	2
Ufficio Ministro Pari opportunità									4				2	3			2	2		4					5	8	14	22
Segret. Particolare Presidente del Consiglio					1				3			3	8	5	8	1	8	3	2	2					6	30	20	50
Uffici del Vicepresidente del Consiglio		2			1	1				1		1	7	4	2		6	3	4						6	20	18	38
Segret. particolare Sottosegretario Micheli						1			1	2			2	3	3	1	3	3	1	1					1	10	12	22
Gabinetti e Segreteria Particolari		2				5			1		1	1	1	10	1		1	16	2	1					3	7	38	45
Commissariati di Governo		21	4	24	1	24			15	25	9	16	51	22	15	10	88	42	36	6	24	20		1		243	211	454
Commissioni Statali di Controllo	4	6	4	13	1	5																				9	24	33
Totale	4	27	8	37	2	29			15	25	9	16	51	22	15	10	88	42	36	6	24	20		1		252	235	487
Personale dei Ruoli comandato o Fuori ruo	4		1		1		1		18		4		23		10		15		3		1					81		81
Personale F/R - A.I.P.A.		1																									1	1
TOTALE	45	65	49	64	74	92	11	6	326	94	75	119	440	227	499	221	579	415	322	150	83	59	4	13	113	2.711	1.638	4.349

ALLEGATI

ELABORAZIONI PER FUNZIONI-OBIETTIVO
FORMAZIONE E UTILIZZO MASSA IMPEGNABILE
FORMAZIONE E UTILIZZO MASSA SPENDIBILE

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Esercizio finanziario 1996

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg2 - Segretariato generale	1. Indirizzo politico-amministrativo e supporto al Consiglio dei Ministri, al Presidente del Consiglio e ad altri organi di vertice	1.1 Indirizzo politico-amministrativo	
nn - Ufficio di segreteria del Consiglio dei ministri		1.2 Assistenza al Consiglio dei Ministri	
nn - Ufficio del cerimoniale		1.3 Attività connesse alla cura del cerimoniale	
nn - Ufficio del consigliere diplomatico		1.4 Consulenza diplomatica	
nn - Ufficio del consigliere militare		1.5 Consulenza militare	
nn - Ufficio stampa		1.6 Rapporti con i media	
nn - Servizio per il controllo interno		1.7 Controllo interno	
nn - Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi	2. Supporto all'attività di indirizzo e coordinamento ed alla politica generale del Governo	2.1 Coordinamento delle iniziative legislative e dell'attività normativa	
nn - Dipartimento per gli affari economici		2.2 Coordinamento dell'attività di Governo in materia economico-finanziaria	
nn - Ufficio per il coordinamento amministrativo		2.3 Coordinamento amministrativo	
nn - Ufficio per il programma di governo		2.4 Analisi, verifica ed aggiornamento del programma di Governo	
dg18 - Dipartimento per l'informazione e l'editoria		2.5 Comunicazione, informazione, documentazione istituzionale	
		2.6 Sostegno all'editoria ed alla stampa	
dg15 - Dipartimento per le riforme elettorali e istituzionali		2.7 Riforme istituzionali	
dg9 - Dipartimento per i rapporti con il Parlamento		2.8 Rapporti con il Parlamento	
dg12 - Dipartimento per gli affari regionali		2.9 Rapporti con le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano	
dg3 - Commissariati di governo ed uffici equivalenti			
nn - Conferenza Stato Regioni			
dg11 - Dipartimento della funzione pubblica		2.10 Funzione pubblica	
dg10 - Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie		2.11 Politiche Comunitarie	
nn - ISTAT	3. Funzioni ausiliarie alle attività del Governo	3.1 Raccolta, scambio ed elaborazione di dati di rilevanza statistica	
nn - AIPA		3.2 Diffusione dell'informatica nella Pubblica Amministrazione	
dg20 - S.S.P.A.		3.3 Attività di selezione e formazione del personale delle Pubbliche Amministrazioni	
nn - ARAN		3.4 Attività connesse alla contrattazione collettiva nazionale e decentrata per i pubblici dipendenti	
nn - Garanzia servizi pubblici essenziali		3.5 Garanzia servizi pubblici essenziali	
dg7 - Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza (CESIS)	4. Servizi per le informazioni, la sicurezza ed attività per la produzione dei materiali di armamento	4.1 Informazioni e sicurezza	
nn - Ufficio di coordinamento materiali armamento		4.2. Coordinamento della produzione e dello scambio di materiali di armamento	
dg4 - Consiglio di Stato e tribunali amministrativi regionali	5. Funzioni ausiliarie dello Stato	5.1 Organi della giurisdizione amministrativa	
dg5 - Corte dei conti		5.2 Corte dei conti	
dg6 - Avvocatura generale dello Stato		5.3 Avvocatura dello Stato	

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
nn - Dipartimento degli affari generali e del personale - OMRI	6. Servizi generali	6.1 Gestione delle risorse umane	6.1.1. Accesso all'impiego 6.1.2 Stato giuridico ed economico del personale 6.1.3 Formazione ed aggiornamento 6.1.4 Attività di protezione sociale ed onorificenze 6.1.5 Misure per la prevenzione e la sicurezza dei lavoratori 6.1.6 Contenzioso 6.1.7 Personale comandato presso altre amministrazioni
		6.2 Acquisizione e gestione delle risorse strumentali	
nn - Dipartimento del bilancio e dei servizi amministrativi e tecnici		6.3 Attività contabili e di ragioneria	
nn - Dipartimento per l'informatica e la statistica		6.4 Informatica e statistica	
		6.5 Relazioni con il pubblico	
		6.6. Ricerca, studi e consulenze	
		6.7 Contributi, rimborsi	
dg14 - Dipartimento per gli affari sociali	7. Politiche sociali	7.1 Affari sociali	
nn - Ufficio di segreteria del comitato per le pensioni privilegiate ordinarie		7.2 Pensioni privilegiate ordinarie	
dg19 - Dipartimento per gli Italiani nel mondo		7.3 Italiani nel mondo	
nn - Parità uomo-donna		7.4 Parità uomo-donna	
dg13- Dipartimento per le aree urbane	8. Politiche del territorio	8.1 Risanamento e sviluppo di aree urbane	
dg21 - Ufficio del programma per Roma capitale		8.2 Interventi per Roma capitale	
dg17 - Dipartimento per i servizi tecnici nazionali		8.3 Attività in campo geologico, dighe, sismico ed idrografico e mareografico	
dg8 - Dipartimento per il coordinamento della protezione civile	9. Protezione civile	9.1 Previsione e prevenzione	
		9.2 Soccorso ed interventi per situazioni di emergenza	
dg16 - Dipartimento per il turismo	10. Politiche del turismo, dello sport e dello spettacolo	10.1 Iniziative a favore del turismo	
nn - Dipartimento dello spettacolo		10.2 Interventi a favore dello spettacolo	
nn - Ufficio per i rapporti con gli Organismi sportivi		10.3 Vigilanza sugli organismi sportivi ed attività di sostegno allo sport	

N.B. I centri di responsabilità corrispondono a quelli censiti dal Ministero del tesoro (Circ. n. 84 del 20/12/1996); con NN sono codificati quelli non censiti

1996 PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

- Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per funzione-obiettivo -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie o maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanz. da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Non imputato a F.O.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%
1 Indirizzo politico-amministrativo e supporto al Presidente del Consiglio, al Consiglio dei Ministri e ad altri organi di vertice	33	46.577	46.610	41.660	4.431	486	33	0	41.693	486	89,45%
2 Supporto all'attività di indirizzo e coordinamento ed alla politica generale del Governo	239.595	907.534	1.147.129	610.412	37.039	260.083	239.595	0	850.007	260.083	74,10%
3 Funzioni ausiliarie alle attività del Governo	2.498	292.020	294.518	289.358	2.365	297	2.498	0	291.855	297	99,10%
4 Servizi per le informazioni, la sicurezza ed attività per la produzione dei materiali di armamento	1	372.285	372.285	372.223	55	7	1	0	372.223	7	99,98%
5 Funzioni ausiliarie dello stato	101	793.524	793.625	750.955	42.002	567	101	0	751.056	567	94,64%
6 Servizi generali	376	148.611	148.987	131.939	12.654	4.018	376	0	132.315	4.018	88,81%
7 Politiche sociali	102.330	228.031	330.361	170.919	4.736	52.376	92.132	10.197	263.051	62.573	79,63%
8 Politiche del territorio	471.614	478.968	950.582	150.181	21.256	307.531	254.808	216.806	404.989	524.337	42,60%
9 Protezione civile	784.848	1.227.473	2.012.321	502.274	12.734	712.465	784.848	0	1.287.122	712.465	63,96%
10 Politiche del turismo, dello sport e dello spettacolo	275.801	1.375.895	1.651.695	1.214.789	2.161	158.945	267.750	8.050	1.482.539	166.995	89,76%
TOTALE	*1.877.195*	*5.870.917*	*7.748.113*	*4.234.708*	*139.433*	*1.496.776*	*1.642.142*	*235.053*	*5.876.850*	*1.731.829*	*75,85%*

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1996 PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

- *Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per funzione-obiettivo* -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie e maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Non imputato a F.O.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
1 Indirizzo politico-amministrativo e supporto al Presidente del Consiglio, al Consiglio dei Ministri e ad altri organi di vertice	4.138	46.577	50.715	49.835	34.375	7.284	7.770	3.461	37.836	4.612	8.267	98,26%	74,61%	75,92%
2 Supporto all'attività di indirizzo e coordinamento ed alla politica generale del Governo	706.953	907.534	1.614.487	1.293.589	340.611	269.801	529.884	125.238	465.849	194.130	954.508	80,12%	28,85%	36,01%
3 Funzioni ausiliarie alle attività del Governo	11.284	292.020	303.304	300.354	254.590	34.767	35.065	9.052	263.642	3.485	36.176	99,03%	86,92%	87,78%
4 Servizi per le informazioni, la sicurezza ed attività per la produzione dei materiali di armamento	1.833	372.285	374.117	374.094	365.636	6.587	6.594	1.814	367.449	61	6.607	99,99%	98,22%	98,22%
5 Funzioni ausiliarie dello stato	53.875	793.524	847.399	843.413	711.419	39.536	40.103	27.162	738.581	54.137	54.682	99,53%	87,16%	87,57%
6 Servizi generali	17.569	148.611	166.181	156.569	115.757	16.182	20.200	11.473	127.230	14.334	24.617	94,22%	76,56%	81,26%
7 Politiche sociali	436.161	228.031	664.193	460.280	162.604	8.315	60 691	74.204	236.807	5.325	422.060	69,30%	35,65%	51,45%
8 Politiche del territorio	1.279.752	478.968	1.758.720	948.631	54.814	95.366	402.898	175 605	230 419	138.306	1.389.995	53,94%	13,10%	24,29%
9 Protezione civile	1.439 608	1.227.473	2.667 081	2.023.966	219.047	283.227	995,692	669.014	888.061	42.088	1.736.932	75,89%	33,30%	43,88%
10 Politiche del turismo, dello sport e dello spettacolo	1.704.330	1.375.895	3.080.225	1.612.571	778.193	436.596	595.541	466.343	1.244.536	125.403	1.710.286	52,35%	40,40%	77,18%
TOTALE	*5.655.505*	*5.870.917*	*11.526.422*	*8.063.302*	*3.037.047*	*1.197.662*	*2.694.438*	*1.563.365*	*4.600.411*	*581.879*	*6.344.131*	*69,95%*	*39,91%*	*57,05%*

1996 PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

- *Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per Centro di Responsabilità* -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie o maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Non imputato a C.d.R.	0	108	108	84	24	0	0	0	84	0	78,04%
Segretariato generale	22	16.892	16.915	14.052	2.516	324	22	0	14.074	324	83,21%
Commissariati di governo ed uffici equivalenti	48	36.520	36.568	28.146	7.837	537	48	0	28.194	537	77,10%
Consiglio di Stato e Tribunali Amministrativi Regionali	101	229.343	229.443	191.102	38.240	0	101	0	191.203	0	83,33%
Corte dei conti	0	410.068	410.068	410.068	0	0	0	0	410.068	0	100,00%
Avvocatura dello Stato	0	154.114	154.114	149.785	3.762	567	0	0	149.785	567	97,19%
Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza (CESIS)	0	371.785	371.785	371.785	0	0	0	0	371.785	0	100,00%
Dipartimento della protezione civile	784.848	1.227.473	2.012.321	502.274	12.734	712.465	784.848	0	1.287.122	712.465	63,96%
Dipartimento per i rapporti con il Parlamento	7	3.727	3.734	2.912	711	104	7	0	2.919	104	78,17%
Dipartimento per le politiche comunitarie	7	8.682	8.689	5.213	3.361	108	7	0	5.220	108	60,08%
Dipartimento della funzione pubblica	6.724	71.063	77.788	56.629	7.898	6.536	6.724	0	63.353	6.536	81,44%
Dipartimento per gli affari regionali	13	8.297	8.310	6.720	1.207	370	13	0	6.733	370	81,02%
Dipartimento per le aree urbane	94.081	199.068	293.150	84.361	8.279	106.428	94.081	0	178.442	106.428	60,87%

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

Centro di Responsabilità	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie o maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Dipartimento per gli affari sociali	102.316	215.677	317.994	160.518	2.975	52.184	92.119	10.197	252.637	62.381	79,45%
Dipartimento per le riforme elettorali e istituzionali	1	1.453	1.455	1.143	292	18	1	0	1.145	18	78,69%
Dipartimento del turismo	63.052	93.203	156.255	74.064	1.232	17.907	63.052	0	137.116	17.907	87,75%
Dipartimento per i servizi tecnici nazionali	99.042	103.338	202.380	64.301	12.685	26.352	99.042	0	163.342	26.352	80,71%
Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria	232.764	756.712	989.475	491.542	13.122	252.047	232.764	0	724.306	252.047	73,20%
Dipartimento per gli Italiani nel mondo	2	1.675	1.677	1.371	277	27	2	0	1.373	27	81,88%
Scuola Superiore per la Pubblica Amministrazione	20	33.849	33.869	31.772	1.779	297	20	0	31.793	297	93,87%
Ufficio del Programma per Roma Capitale	278.491	176.561	455.052	1.519	292	174.751	61.685	216.806	63.204	391.557	13,89%
Ufficio del consigliere militare	1	377	378	320	50	7	1	0	321	7	84,89%
Dipartimento del bilancio e dei servizi amministrativi e tecnici	58	125.032	125.090	116.182	7.995	855	58	0	116.241	855	92,93%
Ufficio di segreteria del Consiglio dei Ministri	1	935	936	829	91	15	1	0	830	15	88,71%
Ufficio del cerimoniale	3	3.141	3.144	2.570	526	45	3	0	2.573	45	81,84%
Dipartimento per gli affari economici	7	5.660	5.667	4.847	714	100	7	0	4.853	100	85,65%
Ufficio del consigliere diplomatico	2	1.152	1.153	976	153	22	2	0	978	22	84,80%
Ufficio stampa	4	3.016	3.020	2.567	388	61	4	0	2.571	61	85,14%
Servizio per il controllo interno	1	753	754	657	85	12	1	0	657	12	87,17%

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

Centro di Responsabilità	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie o maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Ufficio per i rapporti con gli Organismi sportivi	156.419	304.334	460.752	208.845	70	95.419	148.368	8.050	357.214	103.469	77,53%
Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi	6	4.367	4.374	3.730	547	91	6	0	3.736	91	85,42%
Ufficio per il coordinamento amministrativo	7	6.522	6.529	5.666	750	106	7	0	5.673	106	86,89%
Ufficio per il programma di governo	2	1.507	1.509	1.309	173	25	2	0	1.311	25	86,88%
Dipartimento degli affari generali e del personale - OMRI	44	33.480	33.525	28.548	4.459	473	44	0	28.593	473	85,29%
Dipartimento per l'informatica e la statistica	278	10.302	10.580	6.812	799	2.691	278	0	7.090	2.691	67,01%
Ufficio di coordinamento materiali armamento	1	500	500	437	55	7	1	0	438	7	87,56%
Ufficio di segreteria del comitato per le pensioni privilegiate ordinarie	10	7.884	7.894	6.774	964	147	10	0	6.784	147	85,93%
Dipartimento dello spettacolo	56.330	978.358	1.034.688	931.879	859	45.620	56.330	0	988.209	45.620	95,51%
Garanzia servizi pubblici essenziali	0	1.994	1.994	1.746	248	0	0	0	1.746	0	87,58%
ISTAT	0	207.604	207.604	207.266	338	0	0	0	207.266	0	99,84%
AIPA	2.478	44.274	46.751	44.274	0	0	2.478	0	46.751	0	100,00%
ARAN	0	4.299	4.299	4.299	0	0	0	0	4.299	0	100,00%
Ufficio Ministro per le pari opportunità	1	2.794	2.795	2.256	521	18	1	0	2.257	18	80,74%
Conferenza Stato Regioni	4	3.023	3.027	2.555	427	41	4	0	2.559	41	84,54%

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

Centro di Responsabilità	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie o maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
TOTALE	*1.877.195*	*5.870.917*	*7.748.113*	*4.234.708*	*139.433*	*1.496.776*	*1.642.142*	*235.053*	*5.876.850*	*1.731.829*	*75,85%*

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1996 PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

- *Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per Centro di Responsabilità* -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie e maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Non imputato a C.d.R.	14	108	123	63	37	48	48	14	51	24	48	51,09%	41,36%	80,95%
Segretariato generale	1.226	16.892	18.118	17.465	12.508	1.545	1.869	958	13.465	2.601	2.052	96,40%	74,32%	77,10%
Commissariati di governo ed uffici equivalenti	4 971	36.520	41.491	40.863	26.138	2.008	2.545	789	26.927	10.202	4.362	98,49%	64,90%	65,90%
Consiglio di Stato e Tribunali Amministrativi Regionali	32.516	229.343	261.859	260.860	177.869	13.233	13.233	18.597	196.466	44.085	21.308	99,62%	75,03%	75,31%
Corte dei conti	2.542	410.068	412.610	412 610	408.838	1.230	1.230	440	409.278	888	2.445	100,00%	99,19%	99,19%
Avvocatura dello Stato	18.817	154.114	172.931	169.943	124.712	25.073	25.640	8.125	132.838	9.164	30.929	98,27%	76,82%	78,17%
Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza (CESIS)	1.798	371.785	373.583	373.583	365.254	6.532	6.532	1.785	367.038	4	6.540	100,00%	98,25%	98,25%
Dipartimento della protezione civile	1.439.608	1.227.473	2.667.081	2.023.966	219.047	283.227	995.692	669.014	888.061	42.088	1.736.932	75,89%	33,30%	43,88%
Dipartimento per i rapporti con il Parlamento	335	3.727	4.062	4.047	2.793	119	223	180	2.973	819	271	99,63%	73,18%	73,46%
Dipartimento per le politiche comunitarie	2.432	8.682	11.114	9.632	3.908	1.305	1.414	1.148	5.056	4.147	1.910	86,67%	45,49%	52,49%
Dipartimento della funzione pubblica	215.105	71.063	286.168	243.258	23.622	33.007	39.543	34.078	57.700	21.472	206.996	85,01%	20,16%	23,72%
Dipartimento per gli affari regionali	1.456	8 297	9 753	9.535	5.525	1.194	1.565	392	5.917	1.731	2.104	97,76%	60,67%	62,06%
Dipartimento per le aree urbane	631.143	199 068	830 211	314.284	5.361	79.000	185.428	125.308	130.669	83.975	615.568	37,86%	15,74%	41,58%
Dipartimento per gli affari sociali	433.936	215 677	649.614	446.389	154.398	6.120	58.304	72.880	227.279	3.445	418.890	68,72%	34,99%	50,91%

Centro di Responsabilità	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie e maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Dipartimento per le riforme elettorali e istituzionali	275	1.453	1.728	1.625	807	337	354	89	896	402	430	94,03%	51,86%	55,15%
Dipartimento del turismo	283.264	93.203	376.467	144.809	16.189	57.875	75.782	34.021	50.211	15.080	311.176	38,47%	13,34%	34,67%
Dipartimento per i servizi tecnici nazionali	224.918	103 338	328 256	257.319	48.199	16.102	42.454	19 453	67.652	54.018	206.587	78,39%	20,61%	26,29%
Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria	475 449	756.712	1.232.161	957.800	262.917	228 625	480.672	83.786	346.704	152.170	733.287	77,73%	28,14%	36,20%
Dipartimento per gli Italiani nel mondo	497	1.675	2.172	2.118	930	442	469	84	1.013	304	855	97,51%	46,65%	47,84%
Scuola Superiore per la Pubblica Amministrazione	4 050	33.849	37.899	37.648	31.096	676	973	2.561	33.657	2.243	1.998	99,34%	88,81%	89,40%
Ufficio del Programma per Roma Capitale	423.698	176.561	600.252	377.028	1.255	264	175.015	30 844	32.098	313	567.841	62,81%	5,35%	8,51%
Ufficio del consigliere militare	30	377	407	392	285	36	43	22	307	53	47	96,19%	75,45%	78,44%
Dipartimento del bilancio e dei servizi amministrativi e tecnici	10.074	125.032	135.105	130.340	104.309	11.874	12.728	8.252	112.560	8.494	14.051	96,47%	83,31%	86,36%
Ufficio di segreteria del Consiglio dei Ministri	78	935	1.013	960	711	118	133	66	778	94	141	94,80%	76,75%	80,97%
Ufficio del cerimoniale	593	3.141	3.734	3.533	2 093	477	522	321	2.414	582	738	94,63%	64,65%	68,32%
Dipartimento per gli affari economici	1.333	5 660	6.993	6.601	3.822	1.024	1.124	545	4.367	855	1.771	94,39%	62,45%	66,16%
Ufficio del consigliere diplomatico	94	1.152	1.246	1.196	863	113	135	70	934	164	148	96,01%	74,96%	78,07%
Ufficio stampa	237	3.016	3.253	3.128	2.279	287	348	182	2.462	408	383	96,15%	75,67%	78,70%
Servizio per il controllo interno	53	753	806	773	576	81	92	43	619	88	100	95,81%	76,75%	80,11%
Ufficio per i rapporti con gli Organismi sportivi	1.006.301	304.334	1.310 635	285.146	7.336	201.509	296.928	195.442	202.778	80.857	1.027.000	21,76%	15,47%	71,11%

Centro di Responsabilità	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie e maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi	337	4.367	4.705	4.525	3.318	412	503	263	3.581	569	554	96,19%	76,12%	79,13%
Ufficio per il coordinamento amministrativo	3.923	6.522	10.445	10.104	4.824	842	948	3.599	8.422	814	1.208	96,74%	80,64%	83,36%
Ufficio per il programma di governo	108	1.507	1.616	1.549	1.151	159	184	87	1.238	179	199	95,85%	76,62%	79,94%
Dipartimento degli affari generali e del personale - OMRI	4.302	33.480	37.782	35.916	22.467	6.082	6.554	3.048	25.515	4.932	7.335	95,06%	67,53%	71,04%
Dipartimento per l'informatica e la statistica	5.055	10.302	15.357	12.686	4.006	2.806	5.497	1.956	5.962	1.555	7.840	82,61%	38,82%	46,99%
Ufficio di coordinamento materiali armamento	35	500	535	511	382	55	63	29	411	57	67	95,67%	76,86%	80,33%
Ufficio di segreteria del comitato per le pensioni privilegiate ordinarie	1.152	7.884	9.037	8.614	5.703	1.071	1.218	729	6.431	1.049	1.556	95,32%	71,17%	74,66%
Dipartimento dello spettacolo	414.765	978.358	1.393.123	1.182.615	754.668	177.212	222.831	236.880	991.548	29.466	372.110	84,89%	71,17%	83,84%
Garanzia servizi pubblici essenziali	486	1.994	2.480	2.180	1.172	575	575	484	1.655	248	577	87,90%	66,73%	75,91%
ISTAT	557	207.604	208.161	208.061	207.032	234	234	414	207.446	417	298	99,95%	99,66%	99,70%
AIPA	3.891	44.274	48.165	48.165	14.274	30.000	30.000	3.294	17.568	577	30.020	100,00%	36,47%	36,47%
ARAN	2.299	4.299	6.599	4.300	1.017	3.282	3.282	2.299	3.316	0	3.282	65,16%	50,26%	77,13%
Ufficio Ministro per le pari opportunità	575	2.794	3.370	3.159	1.573	683	700	511	2.084	527	759	93,75%	61,84%	65,97%
Conferenza Stato Regioni	1.180	3.023	4.204	4.001	1.786	769	810	282	2.068	721	1.415	95,19%	49,19%	51,67%
TOTALE	*5.655.505*	*5.870.917*	*11.526.422*	*8.063.382*	*3.037.847*	*1.197.662*	*2.694.438*	*1.563.365*	*4.600.411*	*581.879*	*6.344.131*	*69,95%*	*39,91%*	*57,05%*

Presidenza del consiglio dei ministri
Gestione finanziaria 1996 (milioni di lire)

		TITOLO I					TITOLO II				TOTALE
		Personale in attivita' di servizio	Acquisto di beni e servizi	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	Opere e beni immobiliari e mobiliari	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	
		FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE									
		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
1	Residui totali di stanziamento "F" al 1.I (2)	1.101	76.277	169.045	112.906	359.329	170.039	1.017.104	330.723	1.517.866	1.877.195
2	Stanziamenti definitivi di competenza	637.660	1.037.455	1.425.851	693.829	3.794.794	67.551	1.482.996	525.577	2.076.124	5.870.917
3	Massa impegnabile (1+2)	638.761	1.113.731	1.594.896	806.735	4.154.123	237.590	2.500.100	856.300	3.593.990	7.748.113
4	Impegni effettivi su competenza	557.712	956.999	1.249.673	627.951	3.392.335	32.108	700.459	109.806	842.373	4.234.708
5	Economie (+) o maggiori spese (-) [2-(4+6)]	72.634	38.696	7.183	5.189	123.703	5.550	690	9.491	15.730	139.433
6	Residui di stanziamento di competenza al 31.XII	7.314	41.760	168.994	60.688	278.756	29.893	781.847	406.280	1.218.020	1.496.776
7	Impegni su residui di stanziamento (1-8)	1.101	68.227	169.045	102.709	341.082	170.039	800.298	330.723	1.301.060	1.642.142
8	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31.XII		8.050		10.197	18.247		216.806		216.806	235.053
9	Impegni totali su massa impegnabile (4+7)	558.813	1.025.225	1.418.718	730.660	3.733.417	202.147	1.500.757	440.529	2.143.433	5.876.850
10	Residui totali di stanziamento "F" al 31.XII (6+8)	7.314	49.810	168.994	70.885	297.003	29.893	998.653	406.280	1.434.826	1.731.829
11	Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile (9:3)	87,48	92,05	88,95	90,57	89,87	85,08	60,03	51,45	59,64	75,85

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
12	Residui iniziali "F+C" al 1.I	57.377	264.212	576.104	441.274	1.338.966	275.671	3.757.596	283.271	4.316.538	5.655.505
13	Stanziamenti definitivi di competenza	637.660	1.037.455	1.425.851	693.829	3.794.794	67.551	1.482.996	525.577	2.076.124	5.870.917
14	Massa spendibile (12+13)	695.037	1.301.666	2.001.955	1.135.103	5.133.760	343.222	5.240.593	808.847	6.392.662	11.526.422
15	Autorizzazioni di cassa	678.760	1.202.412	1.771.685	931.917	4.584.774	273.004	2.608.218	597.306	3.478.527	8.063.302
16	Pagamenti su competenza	498.701	778.525	934.252	625.358	2.836.835	30.262	158.521	11.429	200.212	3.037.047
17	Residui propri da competenza "C" (4-16)	59.012	178.474	315.421	2.594	555.500	1.846	541.939	98.377	642.161	1.197.662
18	Residui totali da competenza (6+17)	66.325	220.234	484.415	63.282	834.256	31.739	1.323.786	504.657	1.860.182	2.694.438
19	Pagamenti su residui	24.674	143.355	175.044	77.712	420.786	36.399	890.380	215.799	1.142.578	1.563.365
20	Pagamenti totali (16+19)	523.375	921.880	1.109.297	703.070	3.257.621	66.661	1.048.901	227.229	1.342.790	4.600.411
21	Economie (+) o maggiori spese (-) totali [14-(20+22)]	84.392	75.716	123.050	6.417	289.575	43.262	239.552	9.491	292.304	581.879
22	Residui totali "F+C" al 31.XII [14-(20+21)]	87.270	304.070	769.608	425.616	1.586.564	233.299	3.952.140	572.128	4.757.567	6.344.131
23	Rapporto % tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (15:14)	97,66	92,37	88,50	82,10	89,31	79,54	49,77	73,85	54,41	69,95
24	Rapporto % tra pagamenti totali e massa spendibile (20:14)	75,30	70,82	55,41	61,94	63,45	19,42	20,01	28,09	21,01	39,91
25	Rapporto % tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa (20:15)	77,11	76,67	62,61	75,44	71,05	24,42	40,22	38,04	38,60	57,05

(1) Calcolate per differenza

(2) I residui totali di stanziamento "F" al 1.I sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31.XII dell'anno precedente

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

Capitolo II

Ministero di grazia e giustizia

Sommario: **1. Sintesi e conclusioni.**
2. Analisi finanziaria della gestione: *2.1 Schema di bilancio per funzioni obiettivo e centri di responsabilità. 2.2 I risultati di consuntivo per funzioni obiettivo e centri di responsabilità; 2.3 Analisi della gestione.*
3. Organizzazione e personale.
4. Attività contrattuale: *4.1 Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria; 4.2 Ufficio centrale per la Giustizia minorile.*
5. La spesa decentrata.
6. Profili di attività istituzionale: *6.1 Il Giudice di pace; 6.2 Ufficio centrale per la Giustizia minorile.*
7. Il sistema informatico: *7.1 Ufficio del responsabile per i sistemi informativi; 7.2 Polo nazionale informatico; 7.3 CED della Corte di Cassazione.*

Esercizio 1996 - Risultati della gestione per funzioni-obiettivo - dati di competenza

(in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Impegni (*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico-amministrativo	40.424	38.407	38.407	33.905	4.502	2.017
2 Amministrazione giudiziaria	5.206.265	4.904.834	4.853.636	4.177.336	727.498	301.431
3 Amministrazione penitenziaria	4.013.990	3.931.021	3.878.826	3.633.488	297.534	82.968
4 Giustizia minorile	238.588	194.873	182.827	146.483	48.390	43.715
5 Servizi generali	12.538	11.505	10.705	6.459	5.046	1.033
TOTALE	***9.511.805***	***9.080.641***	***8.964.401***	***7.997.672***	***1.082.969***	***431.164***

(*) Gli impegni lordi sono comprensivi dei residui di stanziamento a fine esercizio

1. Sintesi e conclusioni

Nel 1996 il Ministero di grazia e giustizia è stato interessato da un'intensa attività progettuale[1] che sta coinvolgendo il sistema giustizia nella sua globalità. Infatti, nel corso dell'esercizio in esame e nei primi mesi del corrente anno, sono stati presentati numerosi disegni di legge, che riguardano l'Amministrazione della giustizia e che si affiancano a tre importati leggi di riforma di recente approvazione, di portata generale per tutta la P.A.: la legge n. 59/1997 per la semplificazione amministrativa, la legge n. 94/1997 di riforma del bilancio dello Stato e, da ultimo, la legge n. 127/1997 per lo snellimento delle attività e dei procedimenti di decisione e di controllo.

In disparte ogni considerazione sui riflessi che queste leggi avranno sull'organizzazione della P.A., si osserva, in particolare, che l'art. 11, comma 4 lett g) della legge n. 59/1997 di semplificazione amministrativa ha previsto che entro il 30 giugno 1998 siano devoluti al giudice ordinario le controversie relative ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni. Ciò comporterà probabili difficoltà, in considerazione delle quali la norma in esame ha indicato, quali principi direttivi della delega, la realizzazione di idonee misure organizzative e processuali atte a prevenire disfunzioni dovute al sovraccarico del contenzioso, che richiederanno, tra l'altro, un impegno di risorse del quale si dovrà tenere conto in sede di allocazione delle disponibilità generali di bilancio.

Se l'iter parlamentare del c.d. "pacchetto giustizia" si concluderà favorevolmente, l'organizzazione della giustizia sarà fortemente influenzata, per non dire "rivoluzionata", in particolare, dall'entrata in vigore delle norme sulle competenze penali del giudice di pace, sul giudice unico di primo grado, sulle sezioni stralcio e sui giudici onorari aggregati e, più in generale, dalle norme sul decentramento dei servizi della giustizia e sul nuovo ordinamento del Ministero.

Anche in considerazione dell'evoluzione del "sistema giustizia" ed alla luce delle norme di riforma recate dalle leggi citate, in particolare dalla legge n. 94/1997, è necessario che la programmazione superi i limiti di una mera ripartizione di quote di risorse, ma si estenda alle politiche di settore.

Nel 1996 si è osservato un miglioramento dell'attività di programmazione (artt. 3 e 14 del d.lgs. 29/1993) che è risultata più approfondita nei contenuti, cui ha fatto seguito un incremento della capacità di impegno e di spesa delle risorse finanziarie a disposizione. Per una più approfondita analisi dei dati finanziari si rinvia al successivo paragrafo 2), qui si vuole sottolineare che l'attività di programmazione laddove, oltre a ripartire le disponibilità, individua compiutamente gli obiettivi da raggiungere comporta una ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse, ancor più necessaria in presenza di non cospicue disponibilità.

Si deve segnalare, che ancora non è stata data attuazione all'art. 20 del d.lgs. n. 29/1993 in merito alla costituzione del servizio di controllo interno, nonostante che per tale fondamentale disposizione non siano previste deroghe. (Sullo stato di attuazione del d.lgs. 29 si rinvia al paragrafo "organizzazione e personale").

Sul piano legislativo tra i provvedimenti che potranno avere ripercussioni sull'attività dell'Amministrazione si segnalano:

1) la legge 15 novembre 1996, n. 579, che ha convertito con modificazioni il decreto legge 13 settembre 1996, n. 479, in materia di servizio di traduzione dei detenuti. Si è così concluso un

[1] Tra i diversi disegni di legge all'esame del Parlamento, che interessano il Ministero, si segnalano: atto Camera n. 1846-B in materia di procedimenti riguardanti i magistrati; atto Camera n. 2199 sul decentramento dei servizi della giustizia e sul nuovo ordinamento del Ministero; atto Camera n. 2201 sulle prove di preselezione informatica per l'accesso in magistratura; atto Senato n. 2207 sulla protezione e sul trattamento dei collaboratori di giustizia; atto Camera n. 3479 in materia di definizione del contenzioso civile pendente; atto Camera n. 3483 di delega al Governo per l'istituzione del giudice unico di primo grado; atto Camera n. 1873 di attribuzione al giudice di pace di competenze in materia penale.

lungo iter legislativo che ha visto la reiterazione di numerosi decreti leggi, e che ha affidato definitivamente al Corpo di polizia penitenziaria il servizio di traduzione dei detenuti già in precedenza svolto dall'Arma dei Carabinieri e dalla Polizia di Stato.
La stessa legge prevede un ampliamento dell'organico del Corpo di polizia penitenziaria e reca nuove disposizioni in materia di reclutamento del personale; inoltre, per accelerare le procedure di appalto per gli uffici giudiziari in Calabria ed in Sicilia, sono state previste deroghe alle norme di contabilità con l'autorizzazione alla stipula dei contratti anche a trattativa privata, previa acquisizione di almeno tre offerte;
2) la legge 23 dicembre 1996, n. 652 che ha convertito, con modificazioni, il decreto legge 23 ottobre 1996, n. 553 recante disposizioni in tema di incompatibilità dei magistrati e di proroga dell'utilizzazione per finalità di detenzione degli istituti penitenziari di Pianosa e della Asinara, ponendo termine ad una lunga serie di decreti legge non convertiti, che avevano stabilito il termine ultimo per l'utilizzazione a scopi detentivi degli immobili suddetti da prima al 31 dicembre 1999, quindi al 30 giugno 1998 ed, infine, al 31 ottobre 1997.
In materia di incompatibilità dei magistrati i decreti legge 10 maggio 1996, n. 250, 8 luglio 1996, n. 355 e 6 settembre 1996, n. 461 avevano recato disposizioni di contenuto pressoché analogo a quello del decreto legge n. 553/1996, convertito nella legge in parola n. 652/1996.
3) la legge 10 ottobre 1996, n. 525, recante disposizioni in materia di personale amministrativo del Ministero e delle magistrature speciali.

2. Analisi finanziaria della gestione

2.1 Schema di bilancio per funzioni obiettivo e centri di responsabilità

L'attuale struttura del bilancio ha dimostrato la propria inadeguatezza davanti all'esigenza del controllo della spesa pubblica in funzione della verifica del raggiungimento degli obiettivi delle politiche di governo. Partendo da tali premesse, in coerenza con i principi dettati dal d.lgs. n. 29/1993 in materia di ripartizione delle risorse e di misurazione dei risultati, la Corte dei conti ha costruito un rendiconto sperimentale, che consente una migliore valutazione degli esiti della gestione.

Le unità operative del Ministero di grazia e giustizia sono state articolate in cinque funzioni obiettivo, che si incrociano con i centri di responsabilità ed al loro interno sono state individuate microfunzioni di rilevanza più limitata. L'attuale Ufficio di Gabinetto è stato inserito nella funzione di indirizzo politico-amministrativo, articolata in funzioni di secondo livello: diretta collaborazione con gli organi di direzione politica, programmazione indirizzo e coordinamento, servizio di controllo interno.

Tale funzione, oltre all'ufficio di Gabinetto, incontra altri centri di responsabilità: l'organizzazione giudiziaria, gli affari civili e le libere professioni, l'ispettorato generale.

La funzione "amministrazione giudiziaria", è stata ripartita in sei microfunzioni: funzionamento degli uffici giudiziari (al terzo livello suddivisa in materia penale, materia civile e volontaria giurisdizione, giudice di pace); CED Cassazione, casellario giudiziale ed informatica giuridica; gestione, manutenzione, costruzione ed acquisto immobili; libere professioni; servizi generali. All'interno di questa funzione obiettivo si evidenzia l'entità dei costi di funzionamento della macchina della giustizia e si incrocia l'attività di diversi centri di responsabilità: ufficio di gabinetto, organizzazione generale, affari penali, grazie e casellario giudiziale, affari civili e delle libere professioni.

La funzione obiettivo "amministrazione penitenziaria" è da ricondurre all'attività connessa con l'esecuzione della pena ed è riconducibile nella quasi totalità all'omonimo centro di responsabilità: dipartimento dell'amministrazione penitenziaria. Le microfunzioni accertano la spesa per la custodia dei detenuti, per il loro trattamento e reinserimento, per la gestione, manutenzione, costruzione ed acquisto immobili, nonché per i servizi generali.

La funzione obiettivo "giustizia minorile" si incrocia in particolare con l'ufficio centrale per la giustizia minorile, ma anche con gli affari civili ed il dipartimento dell'amministrazione penitenziaria. Si articola in compiti di promozione e protezione dei minori, negli interventi e trattamenti dei minori, nella gestione, manutenzione ed acquisto immobili, nei servizi generali.

Infine, i "servizi generali" accertano le spese in tutti i settori serventi per il funzionamento della macchina amministrativa nel suo complesso.

L'analisi della spesa e della sua incidenza percentuale nelle singole funzioni ha impegnato l'Amministrazione e la Corte dei conti e ha richiesto, dopo il primo anno di applicazione, alcuni approfondimenti e miglioramenti; ciò ha consentito, tra l'altro, di realizzare un modello di lavoro che risulterà utile in questa fase di riforma sia del bilancio dello Stato sia della P.A. Infatti, lo stretto collegamento tra struttura di bilancio ed organizzazione della amministrazione è vieppiù confermato dalla più volte richiamata legge n. 59/1997, che alla lett. m) del comma 1 dell'art. 12 pone, tra i principi direttivi dell'attuazione della delega, "anche in parallelo all'evolversi della struttura del bilancio dello Stato" la realizzazione di un "razionale collegamento tra gestione finanziaria ed azione amministrativa, organizzando funzioni omogenee e per centri di imputazione delle responsabilità".

2.2 I risultati di consuntivo per funzioni obiettivo e centri di responsabilità

Le funzioni obiettivo, individuate per la prima volta in via sperimentale in sede di esame del rendiconto 1995, sono state confermate, con alcuni adattamenti, anche per il 1996, sia per consolidare le tecniche di analisi utilizzate nella precedente relazione sia per poter effettuare valutazioni comparative, che tengono conto di una, sia pur ridotta, serie storica.

L'esame del rendiconto 1996 per funzioni-obiettivo conserva ancora un aspetto sperimentale, tenuto conto della tradizionale struttura del bilancio dalla quale non è possibile prescindere per l'esercizio in esame, ma acquista una maggiore valenza alla luce della recente legge di riforma.

Ciò premesso, si osserva che la funzione obiettivo "amministrazione giudiziaria" è la sola che ha subito modifiche, rispetto allo schema 1995, quando era articolata in quattro funzioni di secondo livello: "materia penale", "materia civile e giurisdizione volontaria", "gestione, manutenzione, costruzione ed acquisto immobili", "servizi generali". Nello schema attuale le materie penale, civile e volontaria giurisdizione sono state unificate in una sola funzione obiettivo di secondo livello "funzionamento degli uffici giudiziari", che identifica una omogenea microfunzione, mentre al terzo livello sono state disaggregate nuovamente con l'esposizione autonoma del giudice di pace. Inoltre, le "libere professioni", che nella precedente relazione erano state determinate quali funzioni-obiettivo di primo grado, sono state inserite nella funzione obiettivo "amministrazione della giustizia" come microfunzione.

In sede di esame comparativo dei risultati delle gestioni 1995/1996, anche i dati contabili della funzione obiettivo "amministrazione giudiziaria" esercizio 1995 saranno accorpati secondo il modello attualmente utilizzato.

Andamento degli stanziamenti

(in mld.)

Anni	Stanziamenti definitivi	% sul Bilancio dello Stato
1994	7.287,5	0.93
1995	7.855,9	0,86
1996	9.511,8	0.93

Seppur si osserva che le risorse assegnate al Ministero recuperano il livello del 1994 in termini percentuali sul bilancio dello Stato, in un periodo in cui potrebbero realizzarsi importanti riforme con ripercussioni significative sull'organizzazione del sistema giustizia, diventa ancor più

necessaria una razionale utilizzazione delle risorse che eviti sprechi o sottoutilizzi dei mezzi a disposizione, che potrebbero risultare insufficienti.

Se poniamo a confronto i dati relativi all'esercizio 1995 con le risultanze del 1996 osserviamo che l'incremento ha interessato le spese correnti, passate da 7.478,0 mld. a 9.258,3 mld., mentre le spese in conto capitale hanno subito una flessione, scendendo da 378 a 253 mld. Per quanto attiene alle spese in conto capitale, gli interventi per l'edilizia penitenziaria e giudiziaria gravano anche sugli stati di previsione del Ministero dei lavori pubblici (cap. 8404 - 134,5 mld., cap. 8411 - 54,8 mld.) e del Ministero del tesoro (cap. 5942 - 399,6 mld.).

Tabella di raffronto relativa agli stanziamenti di competenza

Funzioni-obiettivo

(in miliardi)

Anni	Indirizzo polit. amm.	Amm.ne * giudiziaria	Amm.ne penitenziaria	Giustizia minorile	Servizi generali	Totali
1995	31,9	4.224,1	3.391	192,8	15,9	7.855,7
1996	40,4	5.206,2	4.013,9	238,5	12,5	9.511,5

* comprensiva delle "libere professioni"

L'Amministrazione giudiziaria e l'Amministrazione penitenziaria, che devono garantire il corretto procedere della macchina-giustizia e la puntuale esecuzione della pena, sono destinatarie della maggior quota di finanziamenti (rispettivamente il 54,75% ed il 42,2%), mentre la giustizia minorile, che pur svolge rilevanti funzioni di prevenzione, riceve il solo 2,5% dell'intero stanziamento

Scendendo al terzo livello di disaggregazione, all'interno dell'amministrazione giudiziaria, il funzionamento degli uffici giudiziari è destinatario del 94% degli stanziamenti (4.890,1 mld. su 5.206,2 mld.), assegnati per 3.918,6 alla spesa di personale e per 545,9 mld. alla spesa di funzionamento. Per la micro funzione "gestione, manutenzione, costruzione ed acquisto immobili" è allocato il solo 1% dell'intero stanziamento della funzione obiettivo (pari a 64,3 mld.).

Sul totale delle risorse della funzione obiettivo "amministrazione giudiziaria" la quota destinata agli interventi ed agli investimenti non raggiunge l'1% delle risorse stanziate (396,6 mld. su 5.206,2). Tale scarsità di mezzi si riflette sull'effettiva efficacia della programmazione, che si trova a gestire sempre di più l'emergenza e non può prevedere interventi strutturali di maggiore portata. L'attuazione della già richiamata legge n. 59/1997 sulla semplificazione amministrativa, che ha previsto il passaggio al giudice ordinario delle controversie in materia di rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici, conseguenza della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, come già osservato nel paragrafo 1), non potrà non avere gravose ripercussioni sull'amministrazione della giustizia (in particolare sul settore della giustizia del lavoro), che richiederanno adeguati interventi organizzativi destinati ad assorbire ulteriori risorse, le quali, come già osservato, andrebbero reperite sulle disponibilità generali di bilancio più ancora che all'interno delle già esigue risorse destinate alla "giustizia".

Nell'ambito della funzione obiettivo "amministrazione penitenziaria" le risorse complessive (4.013,9 mld.) sono assegnate per il 72% alla microfunzione "custodia" (2.877,4 mld.), assorbite per il 95% dalle spese di personale (è allocato a questa voce il costo del Corpo di Polizia penitenziaria). Il 21% dello stanziamento totale (pari a 842,5 mld.) è destinato al trattamento ed al reinserimento dei detenuti. Non raggiungono l'1% delle disponibilità le assegnazioni per le ulteriori microfunzioni "gestione, manutenzione, acquisto immobili" e "servizi generali".

La "giustizia minorile", come già osservato, riceve il 2,5% delle disponibilità di bilancio: di queste il 79% (189,3 mld.) sono destinate alla microfunzione "Interventi e trattamento dei minori", con un'elevata incidenza delle spese di personale (143,1 mld.). La "promozione e

protezione dei diritti dei minori in campo nazionale ed internazionale e la prevenzione del disagio minorile" è destinataria di soli 13,2 mld., interamente destinati agli interventi.

Alla funzione obiettivo "servizi generali" sono assegnate risorse per complessivi 12,5 mld., di cui 10,5 mld. sono attribuiti alla microfunzione "risorse informatiche".

2.3 Analisi della gestione

Una valutazione dell'efficienza dell'azione amministrativa nel settore della giustizia può essere tentata, seppure nella consapevolezza che l'attuale assenza di precisi parametri offre elementi di giudizio ancora parziali, attraverso l'esame degli impegni, dell'andamento dei pagamenti e della formazione dei residui e delle economie. Infatti, in una situazione di scarsità di risorse, a fronte della esigenza di fornire pronte risposte alle istanze della società civile in un settore di preminente interesse quale è quello della giustizia, non trovano giustificazione i ritardi nell'utilizzo delle somme a disposizione.

Le tabelle che seguono evidenziano, rispettivamente, il rapporto tra stanziamenti definitivi, impegni sulla competenza , economie e tra la massa impegnabile e gli impegni totali.

Rapporto tra stanziamenti di competenza, impegni, economie

(in miliardi)

Funzione obiettivo	Stanziamenti	Impegni effettivi	Rapporto stanz./impegni	Economie
Indirizzo pol./amm.vo	40,4	38,4	95	2,0
Amm.ne giudiziaria	5.206,2	4.853,6	93	301,4
Amm.ne penitenziaria	4.013,9	3.878,8	97	82,9
Giustizia minorile	238,5	182,8	77	43,7
Servizi generali	12,5	10,7	86	1,0

L'esame dei rapporti tra impegni e stanziamenti conferma le maggiori difficoltà nell'utilizzo delle risorse che incontra la "giustizia minorile", accertate anche dall'analisi dei dati relativi alla massa impegnabile (comprensiva dei residui iniziali di stanziamento) e agli impegni totali.

Tabella di raffronto del rapporto massa impegnabile/impegni totali 1995-1996

(in miliardi)

	1995			1996		
Funzioni obiettivo	Massa impegnabile	Impegni totali	%	Massa impegnabile	Impegni totali	%
Ind. Polit. amm.vo	32,0	28,7	90	40,4	38,4	95
Amm.ne giudiziaria	4.301,7	3.994,3	93	5.282,5	4.929,9	93
Amm.ne penitenz.	3.516,2	3.044,2	87	4.133,7	3.998,5	97
Giustizia minorile	216,8	181,1	84	255,2	199,5	78
Servizi generali	16,5	15,0	91	13,4	11,6	86
Totali	8.083,4	7.263,5	90	9.725,4	9.178,0	94

Da quest'ultima tabella si evince che mentre il livello degli impegni per le funzione obiettivo "indirizzo politico/amministrativo" e "amministrazione penitenziaria" è migliorato ed è rimasto invariato per l'amministrazione giudiziaria", lo stesso ha subito un peggioramento per la "giustizia minorile" (dall'84% al 78%) e per i "servizi generali" (dal 91% all'86%).

Il miglioramento complessivo degli impegni, che consegue ad una più precisa attività di programmazione, si riflette sul dato delle economie, che ha subito una riduzione passando dai 606,2 mld. del 1995 ai 431,1 mld. dell'esercizio in esame.

Andamento del rapporto tra massa spendibile e pagamenti totali nel triennio 1994/1996

(in miliardi)

Anni	Massa spendibile	Pagamenti totali	Rapporto %
1994	8.856,6	6.475,1	75,1%
1995	9.811,6	7.046,9	72,0%
1996	11.485,3	9.056,3	79,0%

Tabella di raffronto massa spendibile/pagamenti totali anni 1995/1996

(in miliardi)

	1995			1996			
Funzione-obiettivo	Massa spendibile	Pagam. totali	%	Massa spendibile	Pagamenti totali	%	Variazioni
Ind. polit. amm.vo	36,1	27,7	77	44,8	35,5	79	+3%
Amm.ne giudiziaria	5.308,1	3.889,5	73	6.374,7	4.911,0	77	+4%
Amm.ne penitenz.	4.132,5	2.953,4	71	4.704,1	3.915,3	83	+12%
Giustizia minorile	192,8	165,2	54	334,9	181,7	54	=
Servizi generali	28,4	10,9	39	26,6	12,5	47	+8%
Totali	9.811,6	7.046,9	72	11.485,3	9.056,3	79	+7%

Le tabelle che precedono analizzano l'andamento complessivo dei pagamenti nel triennio 1994/1996 e l'utilizzo della massa spendibile (data dai residui iniziali e dagli impegni definitivi) per funzione obiettivo negli anni 1995/1996; si osserva complessivamente un miglioramento dell'azione amministrativa, anche se il rapporto con i pagamenti totali (comprensivi dei pagamenti sulla competenza e sui residui di stanziamento provenienti da esercizi precedenti), che determinano una massa di residui di 1.770,9 (1.961,3 nel 1995), evidenzia una non ottimale capacità di spesa: in particolare, la "giustizia minorile" impiega il solo 54% della massa spendibile, percentuale che diminuisce al 47% per i "servizi generali".

Andamento dei residui nel triennio 1994/1996

in miliardi

Anni	Residui totali
1994	1.955,6
1995	1.973,5
1996	1.770,9

Andamento dei pagamenti

in miliardi

Impegni di competenza	Pagamenti di competenza	Residui su competenza	Rapporto % impegni/pagamenti
8.964,4	7.997,6	966,7	89%

Residui al 1.1.96	Pagamenti sui residui	Rapporto % residui/pagamenti
1.973,5	1.058,7	54%

Come si evince dalla tabella che precede, l'Amministrazione incontra maggiori difficoltà nello smaltimento dei residui rispetto alla spesa sugli impegni di competenza.

Conclusivamente, nel 1996 si osserva, rispetto agli esercizi precedenti, un sia pur lieve incremento della capacità complessiva di spesa, che si mantiene tuttavia a livelli che denotano lentezze, che richiederebbero, proprio nella sede del servizio di controllo interno, approfondimenti volti a conoscere i punti critici delle procedura di spesa.

I risultati dell'analisi sin qui svolta per funzioni-obiettivo viene confermata dall'esame dei dati di consuntivo per centri di responsabilità: si riscontra, in generale, una buona capacità di impegno con l'eccezione dell'Ufficio centrale per la giustizia minorile (corrisponde sostanzialmente alla funzione obiettivo "giustizia minorile") che ha impegnato, considerando anche i residui di stanziamento, il 79% della massa impegnabile (196,7 mld. su 250,5 mld.) determinando economie di 43,7 mld. e residui di stanziamento di 10,0 mld. Anche per quanto attiene ai pagamenti l'Ufficio centrale per la giustizia minorile si attesta ad un livello (55%) che avvalora quanto già osservato per la corrispondente funzione obiettivo.

Si accertano ritardi considerevoli nei pagamenti, su 2.278,9 mld. di massa spendibile ne sono stati pagati solo 1.318,4 mld., pari al 58%, anche per la Direzione generale degli affari civili e delle libere professioni.

3. Organizzazione e personale

L'Amministrazione, ai sensi degli artt. 3 e 14 del d.lgs. n. 29/1993, ha predisposto i programmi dell'attività con l'indicazione degli obiettivi e delle priorità relativi alla gestione delle risorse, che sono stati accompagnati dalle direttive generali che coordinano l'azione dei diversi uffici. Rispetto agli esercizi precedenti appare un chiaro miglioramento nel contenuto del documento di programmazione; attualmente, peraltro, la legge n.94/1997 richiede che una prima fase di programmazione preceda l'approvazione della legge di bilancio. Infatti, l'art. 1, comma 4 quater, ha disposto che le note preliminari della spesa rechino l'indicazione degli obiettivi in termini di "livello di servizi e di interventi", con l'individuazione dei parametri di efficacia e di efficienza per la valutazione dei risultati. La funzione di direzione politica e di coordinamento si esplica anche attraverso la tempestiva programmazione delle politiche di settore, che nel caso della "giustizia" non potrà non tenere conto, oltre che del vasto processo di riforma che impegna la P.A. nel suo insieme, delle particolari riforme di settore oggi all'esame del legislatore.

Una "politica di piano secondo obiettivi" è stata di recente oggetto di un intervento del Ministro di grazia e giustizia. Con nota-circolare del 12 febbraio 1997 è stata evidenziata la volontà di realizzare modelli econometrici e di analisi costi-benefici che conducano all'eliminazione degli sprechi e ad un migliore impiego dei mezzi a disposizione. L'Ufficio di bilancio del Gabinetto è stato incaricato di operare in questa prima fase per la realizzazione di una banca dati e, quindi, avvalendosi della collaborazione della Commissione tecnica per la spesa pubblica, operante presso il Ministero del tesoro, per la determinazione di parametri di valutazione.

Tutto ciò, peraltro, mette ancor più in evidenza l'anomalia della mancata istituzione del servizio di controllo interno, previsto per tutti i ministeri dal d.lgs. n. 29/1993 e confermato dalla richiamata legge di delega n. 59/1997 sulla riforma della pubblica amministrazione e sulla semplificazione amministrativa: l'art. 12, alla lett. q), istituisce i servizi centrali di controllo, con adeguati servizi di supporto e con poteri sostitutivi nei confronti delle amministrazioni che non abbiano istituito propri servizi di controllo.

E' indispensabile, pertanto, che anche il Ministero di grazia e giustizia si doti di una struttura di controllo, con compiti definiti e distinti da quelli attribuiti ad altri uffici di diretta collaborazione con il Ministro, da porre in un ruolo centrale di ogni programma di lavoro finalizzato all'acquisizione di dati, alla loro elaborazione analitica ed alla valutazione dei risultati.

In merito all'Ufficio di bilancio, in considerazione delle sue competenze generali di coordinamento di tutte le strutture del Ministero nel settore della allocazione delle risorse finanziarie, si osserva che ne appare anomalo l'inserimento nell'ambito dell'Ufficio di Gabinetto; l'attribuzione delle anzidette funzioni richiederebbe infatti la costituzione di una unità organizzativa distinta, con competenze generali, di supporto sia all'organo di direzione politica sia ai diversi centri di responsabilità. Sullo stato di attuazione del d.lgs. n. 29/1993, la Corte dei conti, ha svolto una complessa indagine conoscitiva estesa a tutti i Ministeri ed ha evidenziato, tra

l'altro, che nell'ambito del Ministero di grazia e giustizia coesistono funzioni comuni ad altre amministrazioni dello Stato e funzioni che si riflettono in via immediata sullo svolgimento dei servizi giudiziari. In considerazione di tale sua posizione nell'organizzazione amministrativa, il Ministero è destinatario di una normativa derogatoria per quanto attiene alcune modalità di attuazione del decreto legislativo citato.

A tutt'oggi non risultano predisposti provvedimenti di nuova organizzazione o riorganizzazione adottati ai sensi della richiamata normativa. Sul punto l'Amministrazione ha prospettato "diverse difficoltà riguardo l'applicazione della riforma: difficoltà ricondotte soprattutto ai compiti affidati dall'art. 110 della Costituzione al Ministro". La tesi dell'Amministrazione in materia di ordinamento dei servizi della giustizia, tuttora disciplinati dal r.d. 2187/1927, riguarda soprattutto le funzioni connesse ai servizi giudiziari attribuite al Ministro, al quale, ferme le competenze del Consiglio Superiore della Magistratura, spetterebbero le iniziative in materia di organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, in piena autonomia rispetto sia al Governo che al potere di coordinamento del Presidente del Consiglio dei Ministri, come delineato dalla legge n. 400/1988.

Il disegno di legge (atto Camera n. 2195), relativo tra l'altro al nuovo ordinamento del Ministero, potrà dare una risposta legislativa coerente con i recenti indirizzi della Corte costituzionale (sent. n. 379 del 27 luglio 1992), che ha riconosciuto tale autonomia nel decidere un conflitto di attribuzione sollevato dal CSM nei confronti del Ministro della giustizia, escludendo che nel procedimento di concerto per la nomina dei Capi degli uffici giudiziari possa essere coinvolto il Governo. Per altro, le indicazioni della Corte costituzionale non sembra abbiano riguardato i servizi amministrativi resi dall'Amministrazione al di fuori dell'area giudiziaria.

Il 1996 si è caratterizzato anche per alcuni importanti interventi amministrativi nella gestione del Ministero, che è stato dotato di strumenti operativi che dovrebbero rendere più adeguata alle esigenze della società civile la risposta dell'amministrazione nel campo della giustizia.

In particolare, si segnala la conclusione dell'iter che ha portato alla costituzione dell'Ufficio del responsabile per l'informatica, individuato quale autonomo centro di responsabilità, titolare dal 1° gennaio 1997 anche di poteri di spesa.

Del sistema informatico si tratterà al successivo paragrafo 7); qui si vuole porre in evidenza che se da un lato la creazione di un'unica struttura con compiti di programmazione e di attuazione dei piani per l'informatica consente di evitare interventi disomogenei ed irrazionali, con dispersione di risorse in iniziative non coordinate che conducono alla creazione di sistemi tra loro non comunicanti, l'attuale situazione organizzativa appare ancora caratterizzata da una molteplicità di soggetti che intervengono con diverse competenze nella raccolta dei dati su determinati aspetti del sistema giustizia, dati che spesso non vengono incrociati tra di loro ma rimangono patrimonio della singola struttura. Un ulteriore intervento di razionalizzazione potrebbe rilevarsi utile anche alla luce della funzione di supporto che il sistema informatico-statistico è chiamato ad esercitare per il controllo dei risultati dell'azione amministrativa. Infatti, ancora di recente il legislatore ha posto tra i momenti centrali della riforma della P.A. la costituzione di sistemi informatico-statistici di supporto al controllo interno, al quale devono fornire, con rilevazioni periodiche al massimo annuali, dati sui costi, sulle attività e sui prodotti dell'azione amministrativa (legge n. 59/1997, art. 17, comma 1 lett. a). Tuttavia, all'Ufficio del responsabile dei sistemi informatici non risultano affidati le funzioni di raccolta dati e di elaborazione degli stessi da utilizzare per controllo di gestione.

Inoltre, si segnala che a seguito dell'affidamento al Corpo di Polizia penitenziaria del servizio di traduzione dei detenuti, già in precedenza svolto dall'Arma dei Carabinieri e dalla

Polizia di Stato, con decreti interministeriali 8 febbraio 1926, 28 agosto 1996, 10 dicembre 1996 e 11 aprile 1997 si è proceduto alla cessione del servizio nell'intero territorio nazionale.[2]

La P.A. è al centro di un ampio processo di riforma che oltre a ridisegnare le articolazioni degli uffici, riallocandoli o unificandoli per funzioni (da ultimo la legge n.59/1997 e la legge n. 94/1997) sta dettando una nuova disciplina del personale. Tale processo di modernizzazione ha visto come momento di grande rilevanza il d.lgs. n. 29/1993 e successive modificazioni.

Per quanto riguarda la rideterminazione delle piante organiche, si osserva che l'Amministrazione ha provveduto in merito alle qualifiche dirigenziali e funzionali ed ai profili professionali del personale dell'amministrazione degli archivi notarili (d.P.C.M. 20 dicembre 1996), nonché del personale delle cancellerie e delle segreteria giudiziarie (d.P.C.M. 31 gennaio 1997 n. 53).

Dalle tabelle che seguono si accertano i dati relativi alle dotazioni organiche (c.d. dotazioni storiche) anteriori al 31 agosto 1993, le dotazioni provvisorie costruite ai sensi dell'art. 3, comma 6 della legge n. 537/1993, le unità di personale in aumento ovvero in diminuzione. Si osserva una riduzione delle consistenze organiche sia per l'Amministrazione degli archivi notarili si per il settore delle cancellerie e delle segreteria giudiziarie.

Amministrazione degli archivi notarili

Qualifica	Dotazione organica storica	Dotazione organica provvisoriamente rideterminata	Soluzione concordata in sede di Conferenza di servizi
Personale dirigenziale	37	37	33
IX qualifica	108	108	106
VIII	70	71	80
VII	10	10	10
VI	166	166	136
V	325	326	293
IV	40	40	28
III	200	20	175
Totali	956	959	861

Settore cancellerie e segreterie giudiziarie

Qualifica	Dotazione organica storica	Dotazione organica provvisoriamente rideterminata	Soluzione concordata in sede di Conferenza di servizi recepita con d.P.C.M. 31.1.97
Personale dirigenziale	480	479	432
IX qualifica	2.050	2.050	1.392
VIII	4.754	3.776	3.841
VII	10.950	9.980	7.876
VI	7.921	7.929	6.774
V	13.227	13.233	9.985
IV	8.275	8.290	8.290
III	4.874	4.880	4.880
Totali	52.531	50.617	43.470

[2] Sul piano organizzativo, si segnala la soppressione, con decreto ministeriale del 10 dicembre 1996, di cinquantuno sezioni distaccate di pretura circondariale, che è stata consentita anche dalla presenza dell'ufficio del giudice di pace nella sede soppressa, i cui organici sono stati costituiti con il personale già assegnato presso le medesime sezioni distaccate.

In materia di conferimento di incarichi di funzioni dirigenziali a dirigenti appartenente al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, la Corte dei conti (Sez. controllo Stato, deliberazione n. 64/1997,) si è pronunciata sulla questione di massima costituita dalla struttura che il procedimento di formazione della volontà amministrativa, disciplinato dal d.P.R. n. 748/1972 ha assunto dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 29/1993. L'Amministrazione applicava contemporaneamente i principi delineati dal d.P.R. n. 748 e dal d.lgs. n. 29, benché l'ordinamento di settore vigente prima dell'emanazione del decreto legislativo fosse costituito dalla legge n. 395/1990 e dal d.lgs. n. 445/1992, ancorati saldamente alla "ratio" del d.P.R., n. 748/1972. Poiché l'Amministrazione non ha emanato il regolamento previsto dall'art. 6, commi 1, 2, e 4 del d.lgs. n. 29/1993 è stato affermato che trova applicazione il ricordato ordinamento di settore, che rinvia al d.P.R. del 1972. Ciò in quanto il legislatore del 1993 ha inteso riconoscere l'atipicità e la rilevanza delle funzioni svolte dai comparti dello Stato destinatari delle norme di deroga, stabilite dall'art. 2, comma 4 del d.lgs. n. 29/1993, ed ha voluto corredare il sistema di cautele che permettano di vagliare con particolare attenzione alla delicata materia delle funzioni dirigenziali di tali comparti.

Nel corso dell'anno in esame si è concluso il procedimento di selezione di dieci unità di dirigente informatico, selezione avvenuta anche attraverso una valutazione del "potenziale manageriale" e che è stata seguita da un corso formativo organizzato dalla Scuola Superiore della P.A. e dalla scuola di formazione dell'Amministrazione.

4. Attività contrattuale

4.1 Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

Intensa è l'attività contrattuale del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria; sul cap. 7001 (spese per il restauro e la manutenzione straordinaria degli immobili destinati all'amministrazione centrale ed agli uffici dell'amministrazione penitenziaria) sono stati assunti impegni contrattuali per 29,7 mld., di cui 26,3 mld. con assegnazioni in delega ai Provveditorati alle opere pubbliche, ai sensi dell'art. 17, comma 23 della legge n. 67/1988, per trentasette contratti per i quali sono stati effettuati pagamenti per 15,1 mld. Tredici contratti sono stati stipulati a licitazione privata e a trattativa privata per 3,3 mld. di impegno e sono stati effettuati pagamenti per 1,5 mld.

Sul cap. 7004 (spese per l'acquisto e l'installazione di strutture e impianti per l'amministrazione penitenziaria) gli impegni sulla competenza assunti dall'amministrazione centrale ammontano a 238 mln. (con assegnazioni in favore del Provveditore alle OO.PP di Potenza, ai sensi dell'art. 9, comma 1, del d.P.R. n. 367/1994), mentre 4,2 mld. (9 licitazioni private) sono stati impegnati sui residui 1995. In periferia sono stati assegnati fondi per 11,5 mld. sulla competenza e 11,3 mld. sui residui 1995.

Gli impegni contrattuali sul cap. 7005 (spese per l'acquisto di mezzi di trasporto ecc.) sono ammontati a 5,1 mld. per acquisto automezzi (n. 9 trattative private ed 1 appalto concorso), mentre sul cap. 7006 (Spese per l'acquisto, la manutenzione ecc. degli immobili per l'amministrazione penitenziaria) sono stati effettuati pagamenti per 4,1 mld. su impegni assunti negli esercizi 1992 e 1993, per la ristrutturazione di istituti e sezioni di istituto destinati a detenuti tossicodipendenti (per le finalità della legge n. 162/1990).

Sul cap. 7010 (spese per l'acquisizione di beni, macchine ecc. per gli uffici giudiziari e per l'amministrazione penitenziaria) sono stati assegnati ai Provveditorati regionali dell'amministrazione penitenziaria 4,3 mld. su una quota di stanziamento di 10,2 mld., 1,1 mld. attiene all'acquisto di macchinari necessari al funzionamento delle attività industriali ed agricole gestite con il lavoro dei detenuti nonché di arredi destinati alle attività trattamentali dei detenuti, quali aule scolastiche, sale di socialità ecc.; 2,9 mld. sono stati destinati all'acquisto di beni mobili e arredi degli istituti e per il funzionamento degli uffici e servizi. L'Ufficio centrale ha

assunto impegni per soli 424 mln. per l'acquisto di rilevatori di metallo portatili, di programma e di software.

Sullo stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici grava la spesa per la costruzione di nuovi istituti, con finanziamenti recati da leggi specifiche (cap. 8404 - spese per la costruzione, il completamento ecc. degli uffici destinati ad istituti di prevenzione e pena). Dal 1995 sono intervenuti diversi provvedimenti legislativi che hanno determinato una riduzione complessiva alle autorizzazioni di spesa per 31,6 mld.: il d.l. n. 41/1995, convertito con legge n. 85/1995 ha ridotto del 3% le disponibilità stanziate per gli anni 1995/1997, mentre il d.l. n. 449/1996 (reiterazione del d.l. n. 565/1995) ha disposto una riduzione del 2% sulle disponibilità per gli anni 1996/1998. Tali riduzioni hanno determinato una rimodulazione del piano per l'edilizia penitenziaria[3] ,per garantire l'esecuzione delle opere ritenute tra le più urgenti.

Il d.l. n. 479/1996, convertito con modificazioni in legge n. 579/1996, ha previsto per la realizzazione delle strutture e dei servizi necessari al ricovero degli automezzi adibiti alle traduzioni dei detenuti e all'alloggiamento del personale impegnato nel servizio, definitivamente affidato al Corpo delle guardie penitenziarie, la spesa di 27 mld., per gli anni 1996/1997/1998 sul cap. 8424 del Ministero dei lavori pubblici.

Dall'Ufficio centrale sul cap. 2083 (vestiario, armamento ecc. per gli appartenenti al Corpo della Polizia penitenziaria) sono state impegnati 18,5 mld. con 32 licitazioni private e 4 trattative private; sul cap. 2085 (manutenzione, riparazione ecc. degli immobili) 10,6 mld. con 66 licitazioni private ed 1 trattativa privata; sul cap. 2087 (acquisto, manutenzione ecc. mezzi di trasporto terrestri e navali) gli impegni complessivi ammontano a 2,8 mld., con 3 trattative private; il cap. 2088 (spese per i servizi inerenti al mantenimento ed al trasporto dei detenuti ecc.) accerta impegni complessivi per 157,7 mld., di cui 92 licitazioni private per una spesa di 21,8 mld., 12 aste pubbliche per 83,7 mld., e 52,2 mld. per il trasporto dei detenuti.

Per acquisti sul cap. 2094 (spese di impianto del centro elettronico dell'amministrazione penitenziaria) la spesa complessiva ha raggiunto i 15,4 mld. (attraverso licitazioni private)

4.2 Ufficio centrale per la Giustizia minorile

L'attività contrattuale è decentrata in periferia e l'Ufficio centrale interviene esclusivamente nella fase dell'approvazione dei contratti stipulati dai Servizi minorili aventi valore superiore ai 200 mln.

Sono stati approvati dall'Ufficio cinque contratti sul cap. 2484 (spese per l'organizzazione di interventi nei confronti dei minori ecc.) di cui tre a trattativa privata e due a licitazione privata, per una spesa complessiva di 5,7 mld., due sul cap. 2489 (gestione mense di servizio per il personale della giustizia minorile) di cui uno a trattativa privata ed uno a licitazione privata, per complessivi 130 mln., due contratti sul cap. 7001 (spese per l'acquisto di opere prefabbricate, acquisto manutenzione immobili) di cui uno a trattativa privata ed uno a licitazione privata per complessivi 373,3 mln., ed un contratto a trattativa privata sul cap. 7004 (spese per acquisto beni, macchine per l'arredamento di nuovi uffici ecc.) per una spesa di 188 mln.

5. La spesa decentrata

Tenuto conto dell'alta percentuale di risorse assegnate agli organi decentrati del Ministero, è necessario attivare un sistema di flussi informativi periodici e regolari, che consenta di conoscere tempestivamente le modalità di gestione delle risorse, al fine di valutarne il loro impiego, di conoscere l'andamento dell'attività delle unità periferiche, accertarne i tempi ed i costi e ricondurre l'azione amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla programmazione.

[3] Decreto interministeriale 12 novembre 1996.

In collaborazione con l'Amministrazione, è stata effettuata una sintetica analisi della spesa decentrata. Su uno stanziamento complessivo di 9.511,8 mld. il 32,3% rappresenta l'entità delle risorse assegnate e gestite dalla periferia.

Per la funzione obiettivo "amministrazione giudiziaria" sono stati accreditati, complessivamente, alle sedi periferiche 465,1 mld., che rappresentano l'8,9% dell'intero stanziamento della funzione. Le maggiori risorse sono assorbite dalle sedi di Milano e Roma per spese di personale. I pagamenti sulla competenza sono ammontati a 351 mld. (pari al 75,4%), mentre i pagamenti sui residui hanno raggiunto i 129 mld. Sul cap. 1032 (Fondo per la qualità della prestazione individuale) la quota maggiore è pagata sui residui; trattandosi di fondi di incentivazione della produttività, in genere, sono erogati ai dipendenti con circa un anno di ritardo.

"L'amministrazione penitenziaria", che si articola in diversi organi periferici (provveditorati, ordinatori primari di spesa ai sensi del d.lgs. n. 444/1992, direttori di istituti e scuole, funzionari delegati), ripartisce in periferia il 62,4% delle risorse, pari a 2.505,6 mld. dell'intero stanziamento della funzione. Oltre alle spese di personale, sono gestite dagli organi periferici le risorse da destinate alla manutenzione degli impianti, delle attrezzature e degli immobili. Le quote maggiori sono assorbite dai Provveditorati regionali di Napoli, Palermo, Milano e Roma. Quest'ultima è la sede che assorbe la quota maggiore del cap. 2120 per il recupero dei tossicodipendenti. Per quanto riguarda le scuole, la sede di Portici riceve la quota maggiore delle spese per il funzionamento, mentre per l'organizzazione dei corsi di formazione alla scuola Cairo Montenotte sono accreditate il 20,9% delle risorse, seguita dalle sedi di Sulmona e di Roma con il 19,5%. I pagamenti sono stati pari al 92% (2.306,9 mld.) delle assegnazioni (2.505,6 mld.). Sui capitoli 1031 e 1032 i pagamenti sulla competenza non sono elevati mentre, trattandosi di fondi incentivanti la produttività sono alti sui residui (rispettivamente pari a 2.681,5 mln. e 298 mln.). Complessivamente, i pagamenti sui residui raggiungono i 101,9 mld.

La "giustizia minorile" amministra in periferia il 42,6% dell'intero stanziamento (101.6 mld.); gli uffici della giustizia minorile di Napoli, Palermo e Milano sono destinatari della maggior quota di risorse. I pagamenti sono stati pari al 72% dell'assegnazione (74 mld.). I capitoli 7001 e 7013 (spese destinate alla manutenzione di immobili ed al potenziamento del sistema informativo) accertano la percentuale più bassa dei pagamenti (rispettivamente il 10,5% ed il 3,9%). I pagamenti complessivi sui residui sono stati pari a 11,6 mld.

6. Profili di attività istituzionale

Nell'analisi dell'attività istituzionale si è scelto di approfondire gli aspetti più rilevanti di due settori di particolare interesse, l'ufficio del "giudice di pace", con i risultati di un primo monitoraggio predisposto dall'Amministrazione sulla operatività degli uffici, e la giustizia minorile che va acquisendo sia nel settore degli interventi e del trattamento sia nel settore della formazione e riqualificazione del personale un ruolo sempre più rilevante.

6.1 Il Giudice di pace

A due anni dal suo difficile avvio, l'Ufficio del Giudice di pace è stato oggetto di una complessa attività di monitoraggio da parte del Polo Nazionale Informatico (di cui si dirà al paragrafo 7.2), che fornisce importanti dati sull'andamento dell'attività e sulla produttività di questa nuova figura, attraverso il rilevamento dei carichi di lavoro, degli organici (teorici e presenze effettive) dei magistrati onorari e del personale amministrativo, delle c.d. "dotazioni ambientali" (aule di udienza, locali per le segreterie ecc.) nonché attraverso l'analisi dell'incidenza sull'entità dei procedimenti di alcuni fattori, quali il numero di abitanti di ogni singola utenza e le diverse aree geografiche.

E' stato così costruito un modello di indagine che, con i dovuti adattamenti, potrà avere ulteriori utilizzi anche per altri uffici giudiziari.

Al 31 dicembre 1995 erano pendenti 55.385 giudizi ordinari e nel 1996 si sono avute 278.512 nuove iscrizioni; complessivamente ne sono stati conclusi 181.549 con un arretrato 31 dicembre 1996 di 152.348 cause (54% delle cause iscritte). Le percentuali di giudizi esauriti si aggirano per la maggior parte degli Uffici intorno al 50%, con punte massime del giudice di pace di Trento, 74% e di Torino 70%, mentre di segno inverso risultano gli uffici di Messina con il 38% e di Catania con il 49%.

Diversa si presenta la situazione dei procedimenti speciali (richieste di decreti ingiuntivi ecc.) che presentano un elevato grado di definizione.

L'arretrato che si è determinato per i procedimenti ordinari è dipeso in parte dal problema della carenza del personale, di cui già si è detto nella relazione sull'esercizio 1995, determinata sia dalla difficoltà nel reperire "giudici onorari" sia dall'elevato numero di dimissioni, presentate subito dopo il decreto di nomina. Ancora oggi la dotazione organica del Giudice di pace presenta aspetti problematici: su un organico di 4.700 unità risultano in servizio 3.203 giudici, pari al 68,1% della copertura totale; le sedi in cui è maggiore la percentuale di assenze (superando il 50%) sono i distretti di Bolzano, Venezia, Reggio Calabria, Cagliari, Caltanissetta e Sassari.

6.2 Ufficio Centrale per la Giustizia Minorile

Due diversi provvedimenti individuano l'organico della Giustizia minorile: il d.m. 26 marzo 1993, che stabilisce le unità del contingente di Polizia penitenziaria destinate a prestare servizio presso i centri minorili, ed il d.P.C.M. 12 gennaio 1994 che stabilisce l'organico del personale civile. Per quanto attiene quest'ultimo personale, a fronte di un totale di organico di 2.362 unità, ne sono presenti meno della metà, 1.036 e di questi 74 si trovano in posizione di fuori ruolo. La terza qualifica professionale, per la quale sono previste 50 unità, non ha alcuna presenza, mentre l'ottava qualifica ha una percentuale di carenze del 93% (148 posti in organico, 10 presenti).

La situazione risulta meno grave per il personale della polizia penitenziaria, 1000 unità di organico-906 presenze; si deve, peraltro, osservare che all'interno delle qualifiche risulta anomala la situazione degli ispettori e sovrintendenti maschi, per i quali risulta un esubero rispetto alle previsione di organico (18 posti in organico per gli ispettori e 62 presenti, 60 posti per i sovrintendenti e 201 presenti), mentre gli agenti (previsti in 822 unità) lamentano vacanze per 261 posti [4].

Per quanto attiene all'attività istituzionale, l'Ufficio, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 216/91, ha predisposto il piano dei finanziamenti dei progetti elaborati dalle regioni meridionali in favore dei minori, soggetti a rischio di coinvolgimento in attività mafiose, per finalità di prevenzione dalla delinquenza e di risocializzazione dei minori già coinvolti nel penale.

Complessivamente, nel 1996, sono stati presentati dalle regioni 208 progetti, dei quali ne sono stati finanziati 55 (12 in Sicilia, 14 in Calabria, 8 in Campania, 9 in Puglia e 12 in Sardegna) per complessivi 10 mld. I progetti presentati hanno interessato 178 comuni, e sono tesi a realizzare per la grande maggioranza centri polifunzionali e di aggregazione, quindi la formazione lavoro e programmi di inserimento lavorativo.

Su 984 progetti, presentati dall'entrata in vigore della legge, ne sono stati finanziati 287 per una spesa globale di 68 mld., pari al 33%. In considerazione delle ridotte disponibilità rispetto all'alto numero di progetti presentati, l'Amministrazione ha ritenuto di privilegiare gli interventi che ricadono su aree particolarmente a rischio, rivolti in particolare all'utenza penale minorile, garantendo la continuità delle iniziative già attivate. Al numero di progetti finanziati non corrisponde un adeguato livello di realizzazione degli stessi, come già posto in evidenza nella

[4] Tale singolare situazione è stata determinata dall'inquadramento a scorrimento alla qualifica superiore, tramite concorsi interni, previsto dal d.lgs. n. 200/1995 per il personale con una determinata qualifica ed anzianità.

relazione sul 1995. In un momento in cui si pone allo studio la possibilità di un rifinanziamento per altre tre annualità della legge in esame, si continua a ritenere necessario un riesame della materia, anche sulla base di un analitico monitoraggio delle attività degli enti locali, per porre in essere strumenti correttivi, idonei a garantire un maggior livello di realizzazione delle iniziative.

Dipendono funzionalmente dall'Ufficio tre scuole di formazione, con sede in Castiglione dello Stiviere, Roma e Messina, con diversa competenza territoriale. Per effetto del d.m. 8 febbraio 1996, n. 45048 dal 1° gennaio 1997 sono dotate di autonomia gestionale e contabile, mentre sino al 31 dicembre 1996 le spese per il funzionamento delle scuole sono state amministrate dai Centri per la giustizia minorile. Deve essere ancora predisposto il regolamento per il funzionamento delle scuole previsto dal richiamato decreto.

Usufruiscono dell'attività didattica diverse tipologie di personale: dipendenti civili dei Servizi minorili, personale appartenente al contingente della Polizia penitenziaria minorile, personale appartenente ad altre amministrazioni pubbliche; queste ultime corrispondono per la partecipazione ai corsi una quota pari a quanto stabilito dell'art. 9, comma 4 della legge n. 836 del 1973.

Per il funzionamento e per l'attività didattica della scuola di formazione del personale di Castiglione delle Stiviere, nel 1996, sono stati spesi 825 mln. per acquisto di beni e servizi e 35 mln. per la manutenzione dell'immobile demaniale, rispettivamente 37 mln. e 19 mln. per lo svolgimento di due progetti formativi, e 5 mln. per cinque unità di docenti universitari.

Per quanto riguarda la scuola di Roma, sono stati spesi 95 mln. per la manutenzione degli immobili, 341 mln. per spese di funzionamento, pulizie ed altre, 62 mln. per impianti, 10 mln. per mezzi di trasporto, 103 mln. per acquisto e manutenzione mobili. Agli otto docenti esterni (sette erano interni e non hanno percepito emolumenti) sono stati corrisposti complessivamente 3 milioni.

Infine, per quanto attiene la scuola di Messina, situata anch'essa in un edificio demaniale, l'attività di docenza (9 unità di cui una interna) ha comportato una spesa complessiva di 12 mln., mentre 48 mln. hanno finanziato un'attività di consulenza nell'ambito di un progetto di formazione.

7. Il sistema informatico

La Corte dei conti recentemente (Sez. controllo Stato, deliberazione n.49/97), nell'ambito del programma di controllo sulla gestione della spesa relativa al sistema informativo del Ministero di grazia e giustizia, si è espressa in merito all'attività amministrativa ed ai caratteri della gestione finanziaria nello specifico settore risultanti per il triennio 1993/1995.

Tenuto conto della metodologia applicata all'indagine e dell'approfondimento delle problematiche che ne è seguito, le osservazioni e le valutazioni espresse nella richiamata deliberazione possono essere estese alla gestione della materia anche per tutto il 1996. Interventi migliorativi sul piano organizzativo si sono avuti, come già detto nelle premesse, solo verso la fine del 1996 con la costituzione di una struttura operativa nell'ambito dell'Ufficio del responsabile per l'informatica, autonomo centro di responsabilità a decorrere dal 1° gennaio 1997. Inoltre, è stato osservato che il confronto tra le iniziative da finanziare con il piano triennale 1995/1997, che prevedono 50 nuovi progetti in otto aree di grande interesse per l'Amministrazione, e la spesa sostenuta per la loro realizzazione pone in evidenza un grado di efficienza non positivo.

Il piano per l'informatica 1995/1997, predisposto dal Ministro ed approvato dall'AIPA, prevede 50 nuovi progetti, raggruppati in aree che coprono diversi settori: area amministrativa con 7 progetti, area penale con 10 progetti, area civile con 8 progetti, area dell'amministrazione degli uffici giudiziari con 3 progetti, il casellario giudiziale con 7 progetti, l'amministrazione penitenziaria con 3 progetti, la giustizia minorile con 2 progetti e la Corte di Cassazione con 10

progetti. Di questi 50 progetti, 12 risultano in fase di espletamento e 17 nella fase di analisi e progettazione; i rimanenti 21 sono ancora in fase di studio di fattibilità.

Un'osservazione in particolare tra le varie formulate, si ritiene anche in questa sede dover confermare: le peculiari competenze del Dicastero (giustamente a titolo esemplificativo è stata richiamata la gestione di un archivio penale) impongono certamente una particolare cautela nell'affidamento della manutenzione dei programmi che, peraltro, non può portare alla creazione di fatto di situazioni di monopolio, che andranno attentamente valutate dall'Ufficio del responsabile per l'informatica.

Più in generale la Corte dei conti ha sottolineato la necessità che in sede di programmazione i finanziamenti deliberati siano sorretti da ben definite priorità, che sia considerata tale la formazione del personale interno all'Amministrazione al fine di evitare onerosi ricorsi a collaborazioni esterne ridimensionando la dipendenza dalle imprese operanti nel settore, che si consideri l'istituto del "riconoscimento di debito" quale strumento eccezionale e non sostitutivo delle necessarie procedure di stipula dei contratti.

7.1 Ufficio del responsabile per i sistemi informativi

Dell'Ufficio del responsabile per i sistemi informativi automatizzati, dal 1° gennaio 1997 autonomo centro di responsabilità, si è già fatto cenno nelle premesse. Nel corso del 1996 è stata costituita nell'ambito dell'Ufficio una struttura operativa e, con d.m. 6 agosto 1996, ne sono stati stabiliti i compiti. L'Ufficio si suddivide in Servizio pianificazione e sviluppo dei sistemi automatizzati ed in Servizio automazione e innovazione. Il Servizio pianificazione e sviluppo predispone il piano triennale, cura i progetti intersettoriali e di interconnessione dei sistemi informativi interni all'Amministrazione e con quelli di altre amministrazioni, elabora studi di fattibilità e progetti di sviluppo, provvede alle attività relative ai contratti c.d. di "grande rilievo" ed al loro monitoraggio, controlla e verifica la qualità dei servizi erogati anche in rapporto ai costi, redige la relazione annuale sullo stato dell'automazione. Il Servizio automazione e innovazione ha compiti di realizzazione dei sistemi, di acquisizione dei beni e dei servizi informatici, predispone, di intesa con le strutture interessate, i piani di formazione ed aggiornamento del personale, accerta le esigenze di automazione e ne avvia la realizzazione, svolge attività di ricerca e studio anche per migliorare l'efficienza dei servizi.

Fino al 31 dicembre 1996 ciascuna struttura centrale ha provveduto all'acquisto di beni informatici, previo parere dell'Ufficio del responsabile; dal 1 gennaio 1997 lo stesso è titolare di poteri di spesa.

7.2 Polo nazionale informatico

Dai dati forniti dall'Amministrazione risulta che con d.m. 28 aprile 1995 ed 8 luglio 1995 è stato costituito il Polo nazionale informatico per realizzare un Polo elaborativo centrale di supporto alla funzione giurisdizionale e all'amministrazione centrale, con compiti di coordinamento dei servizi di cancelleria in forma automatizzata, di fornitura di servizi informatici centralizzati negli uffici giudiziari, di progettazione sviluppo e manutenzione di procedure automatizzate di acquisizione dagli uffici giudiziari di dati di interesse statistico, di monitoraggio dell'attività degli uffici. L'ufficio è operativo dal mese di giugno 1996, ed ha orientato l'attività alla raccolta dei dati finalizzati al controllo di gestione. Nel decorso esercizio ha realizzato il monitoraggio sugli Uffici del giudice di pace, su cui si è riferito al paragrafo 6.1. Con riferimento a quanto innanzi osservato, riguardo all'esigenza che l'Amministrazione acquisisca una maggiore autonomia operativa dalle società esterne di settore, si nota che il Polo nello svolgimento della sua attività non ha fatto ricorso a ditte esterne ma ha utilizzato personale dell'Amministrazione all'uopo formato; anche i software utilizzati sono stati sviluppati all'interno della struttura.

7.3 CED della Corte di Cassazione

Un autonomo capitolo viene dedicato al Centro elettronico di documentazione della Corte Suprema di Cassazione, la cui attività ha avuto inizio nel 1966. Con d.P.R. 21 maggio 1981, n. 322 è stata dettata una prima disciplina normativa concernente le modalità di accesso mediante abbonamento con canone, differenziato per tre diverse categorie di utenti, mentre è gratuito per l'Amministrazione centrale dello Stato e le diverse giurisdizioni. Con successivo decreto è stata aggiornata la misura dei canoni per i collegamenti e le modalità di riscossione, e sono state disciplinate le modalità di fruizione della banca-dati da parte degli esercenti la professione legale.

Il CED costituisce un ufficio autonomo della Corte suprema di Cassazione alle dirette dipendenze della Prima Presidenza.

Le utenze hanno avuto nel corso degli anni una notevole crescita: attualmente sono collegate con il Centro tutte le Corti di Appello, i Tribunali e le Preture, il Parlamento, tutte le altre giurisdizioni, le amministrazioni centrali e della P.A., le Avvocature Distrettuali dello Stato nonché numerosi enti, studi professionali e privati. La tabella che segue mette a confronto i dati relativi agli utenti nei periodi maggio 1995/aprile 1996 e maggio 1996/aprile 1997.

Periodi considerati	maggio 96/aprile 97	maggio 95/aprile 96	Variazioni
Utenti	4.879	4.340	+12,42
Ricerche	1.748.565	1.819.139	-3,88

Il servizio è gratuito per gli organi costituzionali, giurisdizionali, per le amministrazioni centrali e periferiche di livello almeno provinciale dello Stato. L'utenza è concessa previo pagamento di un canone alle seguenti tre categorie: ctg. A) Aziende di Stato, amministrazioni regionali, provinciali, comunali ed enti parastatali, università ed istituti pubblici di istruzione e di cultura; ctg: B) soggetti esercenti le professioni legali e rispettivi consigli dell'ordine e collegi; enti pubblici non compresi nella ctg. A, associazioni sindacali e associazioni politiche; ctg. C) altri ordini professionali, agenzie di notizie e società editrici di pubblicazioni giuridiche, enti pubblici economici, altre persone fisiche e giuridiche private. Attualmente per la ctg. A il canone ammonta a lire 1.300.000. per la ctg. B a lire 1.950.000 e per la ctg. C a lire 2.600.000, con 7.000 minuti di collegamento. Differenziati sono anche i parametri per minuti di collegamento e per i caratteri output in eccedenza. Le medesime categorie possono ottenere i collegamenti con fatturazione annuale delle ricerche effettivamente eseguite. In tal caso, l'importo una tantum del canone e del relativo deposito cauzionale è pari a lire 200.000, mentre i parametri per minuti di collegamento ammontano a lire 300 per minuti, indipendentemente dalla categoria di appartenenza. Sono differenziati i parametri per caratteri in output. A ciò deve aggiungersi la suddivisione in tre fasce orarie di collegamento dei coefficienti dei parametri, che fungono da moltiplicatori dei minuti di collegamento e dei caratteri in output.

Nel 1996 l'importo dei canoni e delle eccedenze relativi alla ctg: A) ammontava a 7,0 mld., per la ctg. B) a 11,6 mld., per la ctg. C) 18,1 mld., per un totale complessivo di 36,7 mld. A questa cifra dovrebbe aggiungersi, per una corretta valutazione del prodotto reso, l'importo virtuale dei canoni e delle eccedenze che andrebbero poste a carico della P.A. che usufruisce del servizio a titolo gratuito.

L'attività del CED si è andata progressivamente espandendo con un continuo incremento del bacino di utenza ed un ampliamento dell'informazione fornita.

Per quanto attiene l'aspetto della gestione del Centro, questi non ha poteri di spesa e le risorse vengono amministrate dagli uffici centrali.

Il CED, peraltro, si occupa anche dell'organizzazione e dello svolgimento di corsi di formazione e perfezionamento nella materia dell'informatica giuridica. Vengono organizzati, di media, 12 corsi all'anno per 70 unità ciascuno. Nel 1996 sono stati svolti corsi con un costo complessivo di 18 milioni a fronte dei 35 milioni del 1995 (lire 1.400.000 x 3 gg.). Tale

differenza è stata determinata dal ridotto numero di corsi organizzati in quanto il Centro, durante il secondo semestre dell'esercizio in parola è stato impegnato nell'esame della regolarità delle firme depositate per le richieste di 20 referendum.

Quest'ultima attività, fino ad alcuni anni fa solo episodica, sta impegnando sempre più di frequente le risorse del CED. E' stato stimato un costo per referendum pari a 1 mld. solo per le attività di registrazione, elaborazione e revisione, con esclusione dei costi di gestione (personale, macchine ecc.).

Infine, il Centro è responsabile della gestione del sistema di informatizzazione degli uffici della Corte di Cassazione (cancellerie, segreteria ecc.).

ALLEGATI

ELABORAZIONI PER FUNZIONI-OBIETTIVO
FORMAZIONE E UTILIZZO MASSA IMPEGNABILE
FORMAZIONE E UTILIZZO MASSA SPENDIBILE

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

Esercizio finanziario 1996

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg1 - Gabinetto e segreterie particolari dg2 - Organizzazione giudiziaria e affari generali dg4 - Affari civili e libere professioni dg6 - Ispettorato generale nn - Ufficio legislativo	1. Indirizzo politico-amministrativo	1.1 Diretta collaborazione organi di direzione politica 1.2 Programmazione, indirizzo e coordinamento 1.3 Controllo interno	1.1.1 Consulenza giuridica e legislativa 1.1.2 Attività ispettive 1.1.3 Rapporti con i media
dg1 - Gabinetto e segreterie particolari dg2 - Organizzazione giudiziaria e affari generali dg3 - Affari penali - Grazie - Casellario giudiziario dg4 - Affari civili e libere professioni	2. Amministrazione giudiziaria	2.1 Funzionamento uffici giudiziari 2.2 CED Cassazione 2.3 Casellario giudiziale e informatica giuridica 2.4 Gestione, manutenzione, costruzione ed acquisto immobili 2.5 Libere professioni 2.6 Servizi generali	2.1.1 Materia penale 2.1.2 Materia civile e volontaria giurisdizione 2.1..3 Giudice di Pace 2.2.1 Rete di 1° livello 2.2.2 Rete secondaria 2.3.1 Casellari locali 2.4.1 Manutenzione 2.4.2 Costruzione 2.5.1 Albi professionali 2.5.2 Notariato 2.6.1 Gestione delle risorse umane 2.6.2 Acquisizione e gestione delle risorse strumentali 2.6.3 Attività contabili e di ragioneria 2.6.4 Risorse informatiche 2.6.5 Ricerca, studi e sperimentazione 2.6.6 Comunicazione istituzionale e relazioni con il pubblico
dg5 - Dipartimento dell'amministraz. penitenziaria	3. Amministrazione penitenziaria	3.1 Custodia 3.2 Trattamento e reinserimento detenuti 3.3 Gestione, manutenzione, costruzione ed acquisto immobili 3.4 Servizi generali	3.1.2 Servizio sanitario 3.1.3 Mantenimento 3.1.3 Servizio traduzioni 3.2.1 Attività culturali, ricreative e sportive 3.2.2 Attività lavorative 3.2.3. Servizio sociale 3.3.1 Costruzione 3.3.2 Manutenzione 3.4.1 Gestione delle risorse umane 3.4.2 Acquisizione e gestione delle risorse strumentali 3.4.3 Attività contabili e di ragioneria 3.4.4 Risorse informatiche 3.4.5 Ricerca, studi e sperimentazione 3.4.6 Comunicazione istituzionale e relazioni con il pubblico
dg4 - Affari civili e libere professioni dg5 - Dipartimento dell'amministraz. penitenziaria dg7 - Ufficio centrale per la giustizia minorile	4. Giustizia minorile	4.1 Promozione e protezione dei diritti dei minori in campo nazionale ed internazionale e prevenzione del disagio minorile 4.2 Interventi e trattamento dei minori nell'area penale, civile ed amministrativa 4.3 Gestione, manutenzione, costruzione ed acquisto immobili	4.1.1 Interventi di servizio sociale per la prevenzione del crimine 4.1.2 Convenzioni internazionali 4.1.3 Convenzioni e contratti con enti 4.2.1 Attività culturali, ricreative, sportive e lavorative 4.2.2 Interventi di servizio sociale 4.2.3 Assistenza sanitaria 4.2.4 Mantenimento 4.3.1 Costruzione

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
			4.3.2 Manutenzione
		4.4 Servizi generali	4.4.1 Gestione delle risorse umane
			4.4.2 Acquisizione e gestione delle risorse strumentali
			4.4.3 Attività contabili e di ragioneria
			4.4.4 Risorse informatiche
			4.4.5 Ricerca, studi e sperimentazione
			4.4.6 Comunicazione istituzionale e relazioni con il pubblico
dg1 - Gabinetto e segreterie particolari	5. Servizi generali	5.1 Gestione delle risorse umane	5.1.1 Accesso all'impiego
			5.1.2 Stato giuridico ed economico del personale
dg3 - Affari penali - Grazie - Casellario giudiziario			5.1.3 Formazione ed aggiornamento
dg4 - Affari civili e libere professioni			5.1.4 Attività di protezione sociale ed onorificenze
nn - Biblioteca centrale giuridica			5.1.5 Contenzioso
nn - Ufficio legislativo			5.1.6 Personale comandato presso altre Amministrazioni
		5.2 Acquisizione e gestione delle risorse strumentali	5.2.1 Misure per la prevenzione e la sicurezza dei lavoratori
		5.3 Attività contabili e di ragioneria	
		5.4 Risorse informatiche	
		5.5 Ricerca, studi e consulenze	
		5.6 Comunicazione istituzionale e relazioni con il pubblico	

N.B. : I centri di responsabilità corrispondono a quelli censiti dal Ministero del tesoro (circ. n. 84 del 20/12/1996); con NN sono codificati quelli non censiti.

1996 MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

- Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per funzione-obiettivo -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) =(1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) =(2-(4+6)) Economie e maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) =(1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanz. da esercizi precedenti al 31/XII	(9) =(4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Non imputato a F.O.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%
1 Indirizzo politico-amministrativo	0	40.424	40.424	38.407	2.017	0	0	0	38.407	0	95,01%
2 Amministrazione giudiziaria	76.310	5.206.265	5.282.575	4.853.636	301.431	51.198	76.310	0	4.929.946	51.198	93,32%
3 Amministrazione penitenziaria	119.720	4.013.990	4.133.709	3.878.826	82.968	52.195	119.720	0	3.998.546	52.195	96,73%
4 Giustizia minorile	16.687	238.588	255.274	182.827	43.715	12.046	16.687	0	199.514	12.046	78,16%
5 Servizi generali	939	12.538	13.478	10.705	1.033	800	939	0	11.644	800	86,40%
TOTALE	*213.656*	*9.511.805*	*9.725.461*	*8.964.401*	*431.164*	*116.239*	*213.656*	*0*	*9.178.058*	*116.239*	*94,37%*

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1996 MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

- Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per funzione-obiettivo -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie e maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Non imputato a F.O.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
1 Indirizzo politico-amministrativo	4.431	40.424	44.855	43.546	33.905	4.502	4.502	1.685	35.590	3.234	6.031	97,08%	79,34%	81,73%
2 Amministrazione giudiziaria	1.168.485	5.206.265	6.374.750	6.094.209	4.177.336	676.300	727.498	733.720	4.911.056	346.768	1.116.926	95,60%	77,04%	80,59%
3 Amministrazione penitenziaria	690.194	4.013.990	4.704.184	4.523.680	3.633.488	245.338	297.534	281.899	3.915.386	247.510	541.288	96,16%	83,23%	86,55%
4 Giustizia minorile	96.326	238.588	334.914	307.110	146.483	36.344	48.390	35.267	181.750	56.485	96.679	91,70%	54,27%	59,18%
5 Servizi generali	14.144	12.538	26.683	23.466	6.459	4.246	5.046	6.136	12.595	4.071	10.016	87,94%	47,20%	53,68%
TOTALE	*1.973.581*	*9.511.805*	*11.485.386*	*10.992.010*	*7.997.672*	*966.730*	*1.082.969*	*1.058.707*	*9.056.379*	*658.068*	*1.770.939*	*95,70%*	*78,85%*	*82,39%*

1996 MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

- *Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per Centro di Responsabilità* -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie o maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Non imputato a C.d.R.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%
Gabinetto	0	50.547	50.547	47.429	3.118	0	0	0	47.429	0	93,83%
Direzione Generale dell'organizzazione giudiziaria e degli affari generali	0	3.963.576	3.963.576	3.679.827	283.749	0	0	0	3.679.827	0	92,84%
Direzione Generale degli affari penali, delle grazie, e del casellario giudiziale	0	14.096	14.096	12.811	1.285	0	0	0	12.811	0	90,88%
Direzione Generale degli affari civili e delle libere professioni	99.793	1.235.836	1.335.629	1.150.039	14.594	71.203	99.793	0	1.249.832	71.203	93,58%
Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria	99.525	3.993.257	4.092.782	3.875.297	82.968	34.991	99.525	0	3.974.822	34.991	97,12%
Ispettorato generale	0	10.908	10.908	9.945	963	0	0	0	9.945	0	91,18%
Ufficio centrale per la giustizia minorile	14.338	236.177	250.515	182.417	43.715	10.045	14.338	0	196.756	10.045	78,54%
Biblioteca centrale giuridica	0	275	275	275	0	0	0	0	275	0	100,00%
Ufficio legislativo	0	7.133	7.133	6.361	772	0	0	0	6.361	0	89,17%
TOTALE	*213.656*	*9.511.805*	*9.725.461*	*8.964.401*	*431.164*	*116.239*	*213.656*	*0*	*9.178.058*	*116.239*	*94,37%*

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1996 MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

- Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per Centro di Responsabilità -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie e maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Non imputato a C.d.R.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
Gabinetto	2.922	50.547	53.469	52.803	43.670	3.760	3.760	1.680	45.349	3.683	4.437	98,75%	84,82%	85,88%
Direzione Generale dell'organizzazione giudiziaria e degli affari generali	201.113	3.963.576	4.164.689	4.137.274	3.472.711	207.116	207.116	126.275	3.598.986	328.619	237.084	99,34%	86,42%	86,99%
Direzione Generale degli affari penali, delle grazie, e del casellario giudiziale	3.188	14.096	17.283	16.729	10.986	1.824	1.824	2.234	13.221	1.455	2.608	96,79%	76,49%	79,03%
Direzione Generale degli affari civili e delle libere professioni	1.043.101	1.235.836	2.278.937	1.999.257	676.249	473.790	544.993	642.216	1.318.464	21.555	938.917	87,73%	57,85%	65,95%
Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria	631.572	3.993.257	4.624.828	4.465.824	3.632.665	242.632	277.623	253.463	3.886.128	244.046	494.654	96,56%	84,03%	87,02%
Ispettorato generale	1.232	10 908	12.140	11.591	8.905	1.040	1.040	339	9.244	1.681	1.214	95,48%	76,15%	79,76%
Ufficio centrale per la giustizia minorile	89.510	236.177	325 687	300.383	146.387	36.030	46.075	31.961	178.348	56.082	91.256	92,23%	54,76%	59,37%
Biblioteca centrale giuridica	67	275	342	325	228	48	48	56	284	4	55	94,89%	82,87%	87,33%
Ufficio legislativo	877	7.133	8.011	7.825	5.871	491	491	482	6.353	942	715	97,69%	79,31%	81,19%
TOTALE	*1.973.581*	*9.511.805*	*11.485.386*	*10.992.810*	*7.997.672*	*966.730*	*1.082.969*	*1.058.707*	*9.056.379*	*658.068*	*1.770.939*	*95,70%*	*78,85%*	*82,39%*

Ministero di grazia e giustizia
Gestione finanziaria 1996 (milioni di lire)

		TITOLO I					TITOLO II				TOTALE
		Personale in attivita' di servizio	Acquisto di beni e servizi	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	Opere e beni immobiliari e mobiliari	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	
		FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE									
		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
1	Residui totali di stanziamento "F" al 1.I (2)		49.121			49.121	164.535			164.535	213.656
2	Stanziamenti definitivi di competenza	7.138.659	1.723.635	354.055	42.149	9.258.498	252.824	483		253.307	9.511.805
3	Massa impegnabile (1+2)	7.138.659	1.772.757	354.055	42.149	9.307.619	417.359	483		417.842	9.725.461
4	Impegni effettivi su competenza	6.778.580	1.668.710	350.385	42.068	8.839.743	124.176	483		124.659	8.964.401
5	Economie (+) o maggiori spese (-) [2-(4+6)]	360.079	53.948	3.670	81	417.777	13.387			13.387	431.164
6	Residui di stanziamento di competenza al 31.XII		978			978	115.261			115.261	116.239
7	Impegni su residui di stanziamento (1-8)		49.121			49.121	164.535			164.535	213.656
8	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31.XII										
9	Impegni totali su massa impegnabile (4+7)	6.778.580	1.717.831	350.385	42.068	8.888.864	288.710	483		289.194	9.178.058
10	Residui totali di stanziamento "F" al 31.XII (6+8)		978			978	115.261			115.261	116.239
11	Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile (9:3)	94,96	96,90	98,96	99,81	95,50	69,18	100,00		69,21	94,37

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
12	Residui iniziali "F+C" al 1.I	325.162	858.983	198.689	14.404	1.397.238	571.319	5.024		576.343	1.973.581
13	Stanziamenti definitivi di competenza	7.138.659	1.723.635	354.055	42.149	9.258.498	252.824	483		253.307	9.511.805
14	Massa spendibile (12+13)	7.463.821	2.582.618	552.744	56.553	10.655.736	824.143	5.507		829.650	11.485.386
15	Autorizzazioni di cassa	7.421.707	2.345.008	540.593	54.053	10.361.361	627.142	3.507		630.649	10.992.010
16	Pagamenti su competenza	6.469.593	1.286.894	150.816	19.678	7.926.981	70.207	483		70.690	7.997.672
17	Residui propri da competenza "C" (4-16)	308.987	381.816	199.570	22.389	912.761	53.968			53.968	966.730
18	Residui totali da competenza (6+17)	308.987	382.794	199.570	22.389	913.739	169.230			169.230	1.082.969
19	Pagamenti su residui	204.699	444.742	141.369	5.153	795.964	261.145	1.598		262.743	1.058.707
20	Pagamenti totali (16+19)	6.674.292	1.731.637	292.184	24.832	8.722.945	331.352	2.081		333.434	9.056.379
21	Economie (+) o maggiori spese (-) totali [14-(20+22)]	409.850	180.091	16.536	1.874	608.351	49.703	14		49.717	658.068
22	Residui totali "F+C" al 31.XII [14-(20+21)]	379.679	670.891	244.023	29.847	1.324.440	443.088	3.412		446.500	1.770.939
23	Rapporto % tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (15:14)	99,44	90,80	97,80	95,58	97,24	76,10	63,68		76,01	95,70
24	Rapporto % tra pagamenti totali e massa spendibile (20:14)	89,42	67,05	52,86	43,91	81,86	40,21	37,79		40,19	78,85
25	Rapporto % tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa (20:15)	89,93	73,84	54,05	45,94	84,19	52,84	59,34		52,87	82,39

(1) Calcolate per differenza

(2) I residui totali di stanziamento "F" al 1.I sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31.XII dell'anno precedente

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

Capitolo III

Ministero degli affari esteri

Sommario: **1.Sintesi e conclusioni.**
2. Profili istituzionali.
3. Analisi finanziaria per categorie economiche.
4. L'incrocio fra categorie economiche e centri di responsabilità in termini di massa impegnabile.
5. L'incrocio in termini di massa spendibile.
6. Il bilancio sperimentale.
7. Analisi per funzioni-obiettivo: *7.1 Alcune valutazioni sugli andamenti della spesa del Ministero degli affari esteri; 7.2 La situazione dei rendiconti dei funzionari delegati.*
8. Aspetti organizzativi: *8.1 Lo stato di applicazione del decreto legislativo n. 29/1993:* 8.1.1 Il servizio di controllo interno; 8.1.2 Direttive e programmi; 8.1.3 L'ufficio per le relazioni con il pubblico; 8.1.4 Il centro per l'informatica; 8.1.5 Gli istituti italiani di cultura all'estero.
9. L'attività contrattuale.
10. La ratifica dei trattati internazionali.
11. L'istituto agronomico per l'oltremare con sede in Firenze.
12. La Cooperazione allo sviluppo: *12.1 Analisi finanziaria della gestione; 12.2 Il quadro normativo di riferimento; 12.3 Le prospettive di riforma; 12.4 Gli assetti organizzativi; 12.5 La situazione del personale; 12.6 Situazione del contenzioso.*

Esercizio 1996 - Risultati della gestione per funzioni-obiettivo - dati di competenza

(in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Impegni (*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico	68.232	66.880	66.190	56.029	10.851	1.352
2 Programmazione e coordinamento	7.227	7.050	6.875	5.683	1.367	178
3 Cerimoniale della Repubblica	21.464	18.469	18.265	17.223	1.246	2.995
4 Integrazione europea	64.326	57.844	49.659	48.657	9.187	6.482
5 Europa occidentale e orientale	433.675	420.732	417.024	404.953	15.779	12.943
6 Africa e Medio Oriente	168.445	163.797	161.610	157.292	6.505	4.648
7 Americhe	193.861	188.625	186.126	179.570	9.055	5.236
8 Asia e Oceania	97.754	95.085	93.751	91.257	3.828	2.669
9 Politiche multilaterali e globali	462.986	462.071	461.179	454.325	7.746	915
10 Politiche economiche globali e regionali	38.435	38.012	27.475	25.581	12.430	423
11 Italiani all'estero e politiche migratorie	123.810	120.143	116.266	100.308	19.835	3.667
12 Promozione e cooperazione culturale	283.999	269.715	265.363	236.848	32.867	14.285
13 Cooperazione allo sviluppo	647.091	645.892	415.222	234.455	411.437	1.199
14 Servizi generali	322.473	316.874	290.136	249.109	67.764	5.599
TOTALE	***2.933.777***	***2.871.187***	***2.575.141***	***2.261.290***	***609.897***	***62.590***

(*) Gli impegni lordi sono comprensivi dei residui di stanziamento a fine esercizio

1. Sintesi e conclusioni

1.1 La perdurante mancanza del regolamento ex art. 6 del Decreto legislativo n. 29 per l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale, la definizione dell'organizzazione e della disciplina degli uffici, la determinazione dei compiti delle singole strutture dirigenziali generali e delle unità dirigenziali di livello inferiore fa sì che la riclassificazione delle spese per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità si appalesi non coerente con le finalità della riforma del bilancio e priva di concreti sviluppi sul piano amministrativo e gestionale.

Il ritardo finora accumulato dal Ministero nell'adozione del predetto regolamento rischia di allungarsi ulteriormente per effetto delle nuove procedure previste dalla legge n. 59/1997 (art. 13).

1.2 In tale contesto, nella rappresentazione dei risultati di bilancio si procede parallelamente secondo le funzioni-obiettivo ed i centri di responsabilità e secondo le classificazioni di tipo tradizionale, con l'auspicio che, anche in concomitanza con la piena attuazione della legge n. 94/97 di riforma del bilancio dello Stato, il Ministero, conclusa la fase di transizione, possa in materia allinearsi con la maggioranza delle altre Amministrazioni.

Quanto agli aspetti gestionali, i risultati finanziari non si discostano da quelli registrati nel 1995, anche se è dato notare una maggiore capacità di utilizzazione delle risorse disponibili, sia in termini di impegni, che di pagamenti.

Tuttavia, come del resto accertato nei precedenti esercizi, la quasi totalità di dette risorse risultano destinate a spese di funzionamento e per trasferimenti. In particolare, si è registrato un incremento delle spese di personale dovuto ai rinnovi contrattuali ed alla maggiore incidenza dell'indennità di servizio all'estero per effetto del peggioramento del cambio della lira nei confronti delle valute nelle quali l'indennità stessa è corrisposta. Al riguardo, si ricorda che in base alla delega contenuta nel collegato alla legge finanziaria 1994, il Governo avrebbe dovuto

riordinare la normativa in vigore anche ai fini del contenimento complessivo della spesa. Tale delega è decaduta per decorrenza di termini. Altra delega contenuta nel collegato alla legge finanziaria 1997 è parimenti decaduta.

Il mancato esercizio delle deleghe legislative conferite per il riordino della materia è un sintomo delle difficoltà di procedere sulla via dell'ammodernamento della struttura retributiva. L'inerzia si pone, tuttavia, in netto contrasto con gli indirizzi ripetutamente manifestati dal Parlamento, onde si ribadisce l'urgenza di adeguate iniziative legislative per la sollecita attuazione del divisato orientamento governativo e parlamentare, in attesa delle quali si segnala l'esigenza che sul piano amministrativo sia assunta ogni possibile misura per la revisione dei coefficienti di maggiorazione dell'indennità in questione e delle altre ad essa connesse.

Per quanto attiene ai trasferimenti, la relativa entità è aumentata rispetto al 1995, nonostante l'avvenuta soppressione di numerosi capitoli di spesa. E' pertanto opportuna un'incisiva azione di ulteriore analisi e verifica degli interventi operati nei settori interessanti la categoria di tali spese, nel quadro di una razionale programmazione dell'attività amministrativa.

Circa gli investimenti, si suggerisce di far convergere in un unico centro decisionale e di responsabilità le risorse destinate all'acquisto, ristrutturazione e costruzione di immobili da adibire a sedi di rappresentanze diplomatiche o di istituti di cultura e di scuole italiane all'estero, stante l'esigenza di un coordinamento dell'azione amministrativa in questo settore.

1.3 L'assetto organizzativo del Ministero non ha subito modifiche nel corso del 1996, sia a livello centrale che degli uffici all'estero. La rete delle rappresentanze diplomatiche e consolari si appalesa, peraltro, eccessivamente articolata, per cui le linee della riforma da attuare in tale settore non dovrebbero prescindere da un riassetto della loro distribuzione territoriale, anche ai fini della realizzazione di consistenti economie di spesa e di una migliore utilizzazione del personale.

Da parte delle rappresentanze diplomatiche e delle sedi consolari continuano a manifestarsi ritardi nella resa dei rendiconti delle spese, sostenute mediante utilizzazione delle somministrazioni di fondi effettuate dall'amministrazione centrale, anche se il fenomeno tende a ridursi nelle sue dimensioni a seguito delle nuove disposizioni di cui al d.P.R. 20 aprile 1994, n. 367 recante semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabili. A questo proposito, va ricordato che il Ministero ha ripetutamente lasciato cadere la possibilità di semplificare e snellire talune procedure amministrativo-contabili di competenza delle sedi periferiche le quali avrebbero potuto, fra l'altro, ovviare ai lamentati ritardi.

1.4 Oltre che per la mancata emanazione dei regolamenti di organizzazione di cui sub 1), il decreto legislativo n. 29/93 risulta disapplicato nel '96 per quanto concerne l'emanazione di direttive, il varo di programmi generali e settoriali di attività, l'assegnazione delle risorse necessarie al perseguimento degli obiettivi definiti, il regolare funzionamento del Servizio di controllo interno, finora impedito dalla mancata assegnazione del contingente di personale di supporto, nonché la regolarizzazione formale dell'Ufficio per le relazioni con il pubblico. Ha, invece, operato nel corso del 1996 il centro per l'informatica, il quale si è principalmente occupato del censimento dei cittadini italiani all'estero e della realizzazione della "rete mondiale visti" per l'attuazione degli accordi di Shengen.

1.5. Le problematiche relative al funzionamento degli istituti italiani di cultura hanno formato oggetto di apposita relazione approvata dalla Sezione del controllo le cui osservazioni sono state portate a conoscenza del Ministero, che dovrà far conoscere i conseguenziali provvedimenti adottati.

1.6. L'attività contrattuale del Ministero si è incentrata, nel 1996, nell'acquisizione di sistemi automatizzati, apparecchiature e programmi informatici. Al riguardo, sono stati formulati rilievi ai quali l'Amministrazione si è uniformata, consentendo l'ammissione al visto dei relativi provvedimenti.

1.7. In allegato al rendiconto del Ministero degli affari esteri è prodotto il conto consuntivo dell'Istituto agronomico per l'oltremare con sede in Firenze.

Sulle risultanze del predetto conto consuntivo si formulano alcune osservazioni di natura formale, chiedendo che si addivenga alle relative rettifiche.

Con l'occasione, si prospetta, altresì, l'opportunità di una modifica legislativa intesa ad assoggettare i bilanci dell'Istituto in parola all'approvazione del Ministero degli affari esteri nelle forme e secondo le modalità previste per tutti gli altri enti pubblici sottoposti alla vigilanza ministeriale.

1.8. In merito alla cooperazione con i paesi in via di sviluppo viene posto l'accento sull'instabilità del quadro normativo di riferimento, che ha determinato nell'anno di cui trattasi una situazione d'incertezza che si è riflessa sulla struttura istituzionalmente preposta allo svolgimento dell'attività relativa; situazione destinata ad aggravarsi per il protrarsi dell'aspettativa di riforme da tempo preannunciate, ma delle quali non si conoscono neppure le linee generali.

L'esperienza maturata attraverso l'esercizio del controllo induce la Corte a segnalare l'esigenza che non vengano privilegiate soluzioni che, in nome di suggestive formule di "deburocratizzazione", spostino all'esterno della struttura decisionale pubblica il centro reale di gestione delle risorse pubbliche, che finisce per essere svincolato da ogni efficace forma di controllo, con il pericolo di far rivivere sistemi deteriori appartenuti al passato ed ormai ampiamente censurati.

2. Profili istituzionali

Nella relazione al rendiconto per l'esercizio 1995 è stato sottolineato come l'articolazione del bilancio secondo lo schema tracciato dall'art. 6 della legge n. 468/1978 si riveli ormai scarsamente significativa e non idonea a dare esaurienti risposte alle esigenze di evidenziazione dei risultati dell'azione amministrativa, di razionalizzazione delle scelte di bilancio e di responsabilizzazione della dirigenza, poste dal decreto legislativo n. 29/1993 e successive modificazioni ed integrazioni e come la riclassificazione del bilancio per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità consenta il perseguimento delle anzidette finalità.

Una siffatta struttura del bilancio la quale troverà piena attuazione sul piano normativo con l'esercizio delle deleghe conferite al Governo dalla legge n. 94/1997, presuppone ed esige che siano previamente individuati gli uffici di livello dirigenziale generale, centrali e periferici, che sia definita l'organizzazione e la disciplina degli uffici, che siano stabiliti i compiti delle singole strutture dirigenziali generali e, nell'ambito di queste, siano fissate le funzioni delle unità dirigenziali di livello inferiore.

Senza tali presupposti, la riclassificazione del bilancio per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità si appalesa non coerente con le finalità della riforma del bilancio e priva di concreti sviluppi sul piano amministrativo e gestionale.

Al riguardo, di fondamentale importanza è l'emanazione dei regolamenti previsti dagli artt. 6 e 19 del decreto legislativo n. 29/1993.

Nella relazione '95 è stato riferito dell'intendimento del Ministero degli affari esteri di addivenire, entro tempi brevi, alla riorganizzazione amministrativa dell'apparato centrale e delle sedi diplomatiche e consolari, nel rispetto dei principi fissati dalle norme sopra citate, sulla base di uno schema di regolamento del quale furono anticipate le principali linee-guida.

Tale schema è stato definito nella prima metà dell'anno 1996 ed ha formato oggetto di ampia illustrazione da parte del Segretario generale del Ministero dinanzi alle competenti Commissioni parlamentari del Senato[1] e della Camera dei deputati[2] nel corso di audizioni appositamente convocate.

Esso modifica in maniera radicale l'ordinamento vigente (d.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18). Le novità di maggior rilievo che lo stesso schema di provvedimento si propone di apportare possono così essere sintetizzate:

a) istituzione di quattro nuove direzioni generali, aventi competenza globale per le seguenti grandi aree geografiche: Europa, Africa e Medio Oriente, Americhe, Asia e Oceania;

b) istituzione della Direzione generale per l'integrazione europea, cui verrebbe assegnato il compito dell'unitaria conduzione di tutte le attività riguardanti il processo di unificazione europea;

c) rideterminazione delle competenze delle attuali sei direzioni generali, a seguito del trasferimento a quelle di nuova istituzione di talune funzioni già di pertinenza delle attuali strutture centrali, le quali verrebbero così denominate: Direzione generale per gli affari politici multilaterali e globali; Direzione generale per gli affari economici, multilaterali e globali; Direzione generale per gli italiani all'estero e per le politiche migratorie; Direzione generale per la promozione e la cooperazione culturale; Direzione generale del personale e dell'amministrazione; Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo;

d) collocazione a livello di direzione generale dell'Ufficio del Segretario generale, del cerimoniale diplomatico della Repubblica, dell'Ispettorato generale del Ministero e degli uffici all'estero, del Servizio di controllo interno, del Servizio stampa ed informazione, del Servizio del contenzioso diplomatico e dei trattati - nel quale confluirebbe l'Ufficio legislativo - ; del Servizio storico e documentazione e archivio diplomatico e dell'Istituto diplomatico.

Lo schema di regolamento di cui si tratta è stato sottoposto al parere del Consiglio di Stato, che non si è ancora definitivamente pronunciato al riguardo.

Nella relazione illustrativa del provvedimento si afferma che alla riorganizzazione dell'Amministrazione centrale dovrà seguire la revisione della dislocazione delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari per adeguarla alla nuova realtà dei singoli paesi ed agli interessi della politica estera italiana.

Frattanto, nelle more della conclusione dell'iter procedimentale del regolamento in questione, è intervenuta la legge 15 marzo 1997, n. 59, recante delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrazione, la quale dispone (art. 13) che all'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri sia aggiunto un comma (4 bis) in base al quale, a modifica dell'art. 6, commi 1 e 2 del decreto legislativo n. 29/1993, l'organizzazione e la disciplina degli uffici dei Ministeri sono determinate con regolamento del Ministro competente, d'intesa con il Presidente del Consiglio dei Ministri e con il Ministro del tesoro, nel rispetto dei seguenti criteri: a) riordino degli uffici di diretta collaborazione con i Ministri ed i Sottosegretari di Stato aventi esclusive competenze di supporto dell'organo di direzione politica e di raccordo tra questo e l'amministrazione; b) individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale, centrali e periferici, mediante diversificazione tra strutture con funzioni finali e strutture con funzioni strumentali, la loro organizzazione per funzioni omogenee e secondo criteri di flessibilità, con eliminazione di duplicazione di funzioni; c) previsione di strumenti di verifica periodica dell'organizzazione e dei risultati; d) indicazione e revisione periodica della consistenza delle piante organiche; e) previsione di decreti ministeriali di natura non regolamentare per la definizione dei compiti delle

[1] Senato della Repubblica, III Commissione permanente (affari esteri ed emigrazione) seduta del 24 settembre '96.
[2] Camera dei deputati, II Commissione permanente (affari esteri e comunitari), seduta del 23 luglio 1996.

unità dirigenziali nell'ambito degli uffici dirigenziali generali. Sugli schemi di regolamento in parola dovrà essere acquisito il parere delle competenti commissioni parlamentari.

Detta novella potrà determinare un allungamento dei tempi per l'emanazione del provvedimento in questione, con conseguente ulteriore protrazione della situazione di inadempimento delle prescrizioni contenute nel richiamato decreto legislativo n. 29/93.

La Corte adotta nella presente relazione una esposizione dei risultati della gestione per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità, secondo lo schema sperimentato lo scorso anno, in sede di relazione al rendiconto 1995, pur consapevole che non è stato ancora adottato il nuovo regolamento di organizzazione. L'impiego di questa classificazione è in primo luogo coerente con l'indirizzo dettato dalla legge n. 94/97 che inserisce all'interno della struttura di bilancio l'anzidetta classificazione per funzioni-obiettivo accanto a quella per centri di responsabilità.

In secondo luogo, questo schema espositivo risulta più idoneo a rappresentare i risultati della gestione e può costituire una premessa per la stessa definitiva adozione del nuovo modello organizzativo.

Parallelamente si fa ricorso, per l'esposizione dei dati maggiormente significativi, alla classificazione economica di tipo tradizionale, secondo l'impostazione risultante dalla relazione per il '95, con l'auspicio che, anche in concomitanza con la piena attuazione della legge n. 94/1997 di riforma del bilancio dello Stato, l'Amministrazione degli affari esteri, superata la fase di transizione, possa in materia allinearsi con la maggioranza degli altri Ministeri.

3. Analisi finanziaria per categorie economiche

Le risultanze del rendiconto 1996 del Ministero degli affari esteri mettono in evidenza una massa di risorse impegnabili pari a 4.485,1 mld., di cui 1.551,3 provenienti da precedenti esercizi, e destinate alla realizzazione di determinati programmi, ma non ancora tradottisi in formali impegni, ossia in obbligazioni giuridiche verso terzi per difficoltà di natura amministrativa o per altre cause (residui di stanziamento).

Le somme stanziate nel bilancio di competenza sono pari a mld. 2.933,8.

Rispetto alla predetta massa impegnabile, gli impegni totali su massa impegnabile effettivamente assunti nell'esercizio in parola sono risultati pari a mld. 4.029,1 così ripartiti:

Titolo I - Spese correnti	
cat. II Personale in attività di servizio	mld. 1.165,5
cat. IV Acquisto di beni e servizi	mld. 495,2
cat. V Trasferimenti	mld. 2.282,4
Altre categorie	mld. 48,9
Totale	**mld. 3.992,0**
Titolo II - Spese in conto capitale	
cat. X e XI Opere e beni immob. e mob.	mld. 37,1
Totale	**mld. 4.029,1**

Il divario tra disponibilità esistenti (mld. 4.485,1) e somme effettivamente impegnate nel '96 (mld. 4.029,1) è, pertanto, pari a mld. 456. Esso trae origine dal fatto che dei residui di stanziamento (mld. 1.551,3), solo mld. 1.453,9 sono stati formalmente impegnati, mentre mld. 97,4 sono stati rinviati al nuovo esercizio.

A quest'ultimo importo vengono ad aggiungersi mld. 295,8 costituenti residui di stanziamento provenienti dalla competenza, mentre mld. 62,5 corrispondono alle economie accertate nell'esercizio di cui si tratta. Il rapporto tra impegni totali e massa impegnabile è, pertanto, pari all'89,83% (nel 1995: 69,23%).

Esso dimostra una maggiore capacità di utilizzazione delle risorse disponibili in termini di impegni, rispetto all'esercizio precedente, specie per quanto attiene alla categoria dei trasferimenti, che, nel '95, aveva fatto registrare su un totale di mld. 3.597,7 di somme impegnabili, impegni totali effettivi per 2.206,1 (61%). Nell'esercizio 1996, invece, tale rapporto è nettamente migliorato, raggiungendo l'89,49% (gli impegni assunti sono stati pari a mld. 2.282 contro una massa impegnabile di mld. 2.550,4).

Sensibili miglioramenti si sono, altresì, registrati nelle altre categorie di spese, segnatamente nella cat. IV in cui il rapporto impegni totali/massa impegnabile si è elevato dal 75,69% del 1995 all'86/52% del 1996.

Minore è lo scarto (94,49% contro 92,54% del '95) riguardante le spese di personale e tuttavia abbastanza significativo se rapportato alla consistenza della massa impegnabile (mld. 1.233,4).

Al riguardo è da notare che i residui di stanziamento della cat. V, che al 1° gennaio 1996 ascendevano a mld. 1.382,1 sono stati in gran parte smaltiti, riducendosi, al termine dell'esercizio, a mld. 265,5.

Anche gli stanziamenti definitivi di competenza, pari, per la categoria in questione, a mld. 1.168,3, sono stati impegnati per oltre l'82%, risultando rinviati al '97 residui di stanziamento per soli mld. 265,5.

4. L'incrocio fra categorie economiche e centri di responsabilità in termini di massa impegnabile

L'incrocio tra la classificazione economica semplificata: (spese di funzionamento - coincidenti con le categorie II e IV; spese per interventi, coincidenti con la cat. V e spese per investimenti coincidenti con il titolo II: spese in conto capitale) con i centri di responsabilità, individuabili nelle direzioni generali, aventi la gestione di capitoli di spesa compresi nelle diverse rubriche, consente di rilevare che la parte preponderante degli impegni assunti a titolo di interventi si riferisce alla Direzione generale per gli affari politici.

Infatti, su una massa impegnabile disponibile, pari a mld. 489,2, la suddetta direzione generale ha assunto impegni per mld. 451,3, pari al 92,86%. Seguono, nell'ordine, la Direzione generale della cooperazione, con mld. 317 di impegni assunti a fronte di una disponibilità di mld. 1.866,5 pari al 22,34% e la Direzione generale del personale e dell'amministrazione con mld. 129,4 su una massa impegnabile di mld. 131,9, pari al 98,10%.

Per quel che concerne le spese di funzionamento, la maggiore concentrazione si registra nella Direzione generale del Personale e dell'Amministrazione, la quale, quanto alle spese per il personale ha assunto impegni per mld. 972,3, comprese le rappresentanze e gli uffici all'estero, contro mld. 1.207,8 di massa impegnabile, pari all'80,50%, mentre per l'acquisto di beni e servizi gli impegni sono ammontati complessivamente a mld. 355,6, a fronte di mld. 444,1 impegnabili, con un rapporto pari all'80%.

Per quanto riguarda, infine, gli investimenti, la quasi totalità delle somme disponibili (mld. 63,5), è assorbita dalla Direzione generale del personale e dell'amministrazione in ragione delle spese per lo sviluppo del sistema informativo (mld. 1,3) e per l'acquisto e ristrutturazione di immobili da adibire a sedi di rappresentanze diplomatiche ed uffici consolari, nonché ad alloggi per il personale (mld. 40), mentre la Direzione generale per le relazioni culturali con l'estero per l'acquisto di immobili da destinare a sedi degli istituti di cultura e di scuole italiane all'estero ha impegnato mld. 2,9.

5. L'incrocio in termini di massa spendibile

In termini di massa spendibile, la ripartizione per categorie di spesa risulta nel '96 la seguente:

Titolo I - Spese correnti:	
cat. II Spese di personale	mld. 1.310,1
cat. IV Spese per l'acq. di beni e servizi	mld. 618,4
Spese di funzionamento	**mld. 1.928,5**
cat. V Trasferimenti	mld. 3.568,4
Altre categorie	mld. 72,4
Totale	***mld. 5.569,3***
Titolo II - Spese in c/capitale:	***mld. 76,1***
Totale	**mld. 5.645,4**

Tale massa spendibile trova riscontro per mld. 2.933,8 nelle dotazioni del bilancio di competenza e per mld. 2.711, - nella consistenza dei residui al 1° gennaio 1996. I pagamenti complessivamente eseguiti assommano a mld. 3.003 ed il loro rapporto con le somme spendibili è stato nel '96 pari al 53,20%.

L'aliquota più alta è stata raggiunta dalle spese di personale, mentre quella più bassa (39,19%) ha riguardato i trasferimenti. Nel complesso, la capacità di spesa nell'esercizio '96 è stata superiore rispetto a quella registrata nel '95; esercizio nel quale il rapporto percentuale tra pagamenti totali e massa spendibile fu in media pari al 48,36%.

Anche sotto il profilo dei pagamenti, l'incrocio fra massa spendibile e centri di responsabilità, o direzioni generali responsabili della gestione delle rubriche, evidenzia andamenti assai differenti.

Così, ad esempio, in materia di spese di personale il volume più alto di pagamenti è stato operato dalla Direzione generale del personale e dell'amministrazione (complessivamente mld. 960,9, pari all'84,74%, di cui mld. 245,6 per il personale in servizio presso il Ministero e mld. 715,3 per quello in servizio presso le rappresentanze e gli uffici consolari all'estero). Seguono, per consistenza, i pagamenti eseguiti dalla Direzione generale per le relazioni culturali con l'estero relativi al personale degli istituti di cultura ed alle istituzioni scolastiche - il cui importo ha raggiunto nel '96 la cifra di mld. 155 (13,66%) e quelli disposti dalla Direzione generale della cooperazione con i paesi in via di sviluppo, pari a mld. 17,4 (1,53%).

Quanto alle altre spese di funzionamento (cat. IV "Acquisto di beni e servizi"), i maggiori pagamenti attengono anch'essi alla Direzione generale del personale e dell'amministrazione. Il relativo importo è risultato pari a mld. 349,9 (84,72% del totale) di cui mld. 182,5 concernenti spese attinenti agli uffici dell'amministrazione centrale e mld. 167,4 per spese attinenti alle rappresentanze ed uffici all'estero.

Di minore rilievo sono risultate le spese dello stesso genere pagate dalla Direzione generale della cooperazione (mld. 22,3 pari al 5,40%) e dalla Direzione generale per l'emigrazione e gli italiani all'estero (mld. 22, pari al 5,32%).

I pagamenti riguardanti le spese per investimenti sono ammontati a mld. 26,8, a fronte di mld. 76,1 di somme spendibili, con un rapporto di poco superiore ad un terzo (esattamente: 35,21%).

Le Direzioni generali interessate a tale tipo di erogazioni sono state quelle del personale e dell'amministrazione, per mld. 25,4 e delle relazioni culturali con l'estero (mld. 1,4).

Andamento abbastanza favorevole ha mostrato, sia in assoluto, sia in confronto alle risultanze del precedente esercizio, la gestione dei residui, passati da mld. 2.711,6, all'inizio dell'esercizio, a mld. 1.663,1 al termine dello stesso.

L'indice di smaltimento degli stessi residui è stato pari al 63,46%, essendosi proceduto nel 1996 a pagamenti per mld. 741,8 ed all'accertamento di economie per mld 979,2.

6. Il bilancio sperimentale

Tale bilancio (v. Supplemento straordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 18 del 23 gennaio 1996), elaborato dalla Ragioneria generale dello Stato per centri di responsabilità, individua a tale scopo, oltre le sei direzioni generali aventi compiti di gestione amministrativa e finanziaria, per la parte di rispettiva competenza, anche il gabinetto e le segreterie particolari dei Ministri e dei sottosegretari di Stato e l'Istituto diplomatico che, allo stato della legislazione vigente, non possono considerarsi uffici di livello dirigenziale generale e, tanto meno, uffici generali con compiti di gestione amministrativa e finanziaria.

Ciò spiega la ragione per la quale l'analisi economica e finanziaria della spesa di cui ai precedenti paragrafi prescinde dal bilancio sperimentale, risultando le macroaggregazioni riferite soltanto alle anzidette sei direzioni generali.

7. Analisi per funzioni-obiettivo

Il quadro complessivo delle funzioni-obiettivo correlato al progetto di riforma dell'organizzazione del Ministero degli affari esteri, illustrato al precedente paragrafo 1, risulta come per il '95 il seguente:

1. Indirizzo politico ed amministrativo

1.1 Diretta collaborazione organi di direzione politica

1.1.1 Ufficio legislativo e rapporti istituzionali

1.2 Servizio stampa

1.2.1 Stampa italiana

1.2.2 Stampa straniera

1.3 Controllo interno

2. Programmazione e coordinamento

2.1 Coordinamento della politica estera

2.2 Coordinamento economico

2.3 Coordinamento affari globali

2.4 Ispettorato

2.4.1 Sicurezza interna

2.4.2 Norme di funzionamento

2.5 Supporto all'organo che coordina e coadiuva

2.5.1 Raccordo operativo

2.5.2 Informazione e studio

3. Cerimoniale della Repubblica

3.1 Rappresentanza ed organismi internazionali

3.2 Visite di Stato

3.3 Interventi speciali

4. Integrazione europea

4.1 Politiche comunitarie

4.2 Politica estera e sicurezza comune

4.3 Questioni giudiziarie ed affari interni

4.4 Questioni orizzontali e giuridiche

5. Europa occidentale e orientale

5.1 Europa occidentale

5.2 Europa centro-orientale - Area Balcanica ed Ucraina

6. Africa e Medio Oriente
- 6.1 Africa mediterranea - Medio Oriente
- 6.2 Africa occidentale e Corno d'Africa - Africa centrale e meridionale

7. Americhe
- 7.1 Stati Uniti, Canada
- 7.2 Messico, America centrale e Caraibi - America meridionale

8. Asia e Oceania
- 8.1 Asia centrale - Sud Est Asiatico - Estremo Oriente

9. Politiche multilaterali e globali
- 9.1 Monitoraggio e coordinamento
- 9.2 Sistema Nazioni Unite
- 9.3 NATO, UEO
- 9.4 Organizzazioni multilaterali
- 9.5 Controllo armamenti
- 9.6 Criminalità organizzata e terrorismo
- 9.7 Missioni speciali, commissioni e comitati

10. Politiche economiche globali e regionali
- 10.1 Monitoraggio e coordinamento
- 10.2 Cooperazione ed accordi multilaterali e a livello regionale
- 10.3 Relazioni ed istituzioni finanziarie
- 10.4 Politiche di sostegno alle imprese
- 10.5 Cooperazione scientifica e tecnologica
- 10.6 Tutela materiali sensibili
- 10.7 Missioni speciali, comitati e commissioni

11. Italiani all'estero e politiche migratorie
- 11.1 Monitoraggio e coordinamento
- 11.2 Unità di crisi
- 11.3 Politiche sociali multilaterali
- 11.4 Assistenza e servizi giuridici agli italiani all'estero
- 11.5 Iniziative scolastiche e sociali
- 11.6 Cooperazione giudiziaria e tutela dei minori
- 11.7 Organi rappresentativi degli italiani all'estero, commissioni e comitati
- 11.8 Politiche migratorie e dell'asilo
- 11.9 Centro visti

12. Promozione e cooperazione culturale
- 12.1 Monitoraggio e coordinamento
- 12.2 Studio, formazione e ricerca
- 12.3 Politiche culturali multilaterali
- 12.4 Borse e scambi giovanili
- 12.5 Istituzioni scolastiche italiane
- 12.6 Promozione culturale e istituti di cultura
- 12.7 Commissioni e comitati

13. Cooperazione allo sviluppo

13.1 Comitato direzione nucleo di valutazione tecnica
13.2 Politiche
13.3 Negoziato e gestione
13.4 Funzione operativa
13.5 Funzione giuridico-amministrativa
13.6 Bilancio e monitoraggio

14. Servizi generali

14.1 Gestione delle risorse umane
14.2 Bilancio attività contabili ed amministrative
14.3 Patrimonio, acquisizione e gestione delle risorse strumentali
14.4 Servizi specialistici e di supporto
14.4.1 Corrieri
14.4.2 Traduzioni
14.4.3 Centro cifra
14.4.4 Centro informatica
14.4.5 Centro studi, documentazione e archivio storico
14.4.6 Relazioni con il pubblico
14.5 Contenzioso (trattati, controversie internazionali)
14.6 Istituto diplomatico

Le predette funzioni-obiettivo sono esplicate dai centri di responsabilità individuati dal bilancio sperimentale: D.G.1: Gabinetto e segreterie particolari; D.G.2 + D.G.8: Direzione generale del Personale e dell'Amministrazione e Istituto Diplomatico; D.G.3: Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo; D.G.4: Direzione generale per le relazioni culturali; D.G.5: Direzione generale dell'emigrazione e degli affari sociali; D.G.6 Direzione generale degli affari politici; D.G.7: Direzione generale degli affari economici; D.G.NN Rete diplomatico-consolare e delegazione Europea; secondo quanto risulta dal seguente prospetto:

1996	Funzioni-obiettivo/Centri di responsabilità
1. Indirizzo politico	
Gabinetto e segreterie particolari	DG1
2. Programmazione e coordinamento	
Gabinetto e segreterie particolari	DG1
3. Cerimoniale della Repubblica	
Gabinetto e segreterie particolari	DG1
4. Integrazione europea	
D.G. per l'emigrazione e degli affari sociali	DG5
D.G. degli affari politici	DG6
D.G. degli affari economici	DG7
Rete diplomatico-consolare e delegazione Europea	DGNN

5. Europa occidentale e orientale	
Gabinetto e segreterie particolari	DG1
D.G. del Personale e dell'Amm.zione e Istituto Diplomatico	DG2+DG8
D.G. per le relazioni culturali	DG4
D.G. per l'emigrazione e degli affari sociali	DG5
D.G. degli affari politici	DG6
D.G. degli affari economici	DG7
Rete diplomatico-consolare e delegazione Europea	DGNN
6. Africa e Medio Oriente	
Gabinetto e segreterie particolari	DG1
D.G. del Personale e dell'Amm.zione e Istituto Diplomatico	DG2+DG8
D.G. per la cooperazione allo sviluppo	DG3
D.G. per le relazioni culturali	DG4
D.G. per l'emigrazione e degli affari sociali	DG5
D.G. degli affari politici	DG6
D.G. degli affari economici	DG7
Rete diplomatico-consolare e delegazione Europea	DGNN
7. Americhe	
Gabinetto e segreterie particolari	DG1
D.G. del Personale e dell'Amm.zione e Istituto Diplomatico	DG2+DG8
D.G. per la cooperazione allo sviluppo	DG3
D.G. per le relazioni culturali	DG4
D.G. per l'emigrazione e degli affari sociali	DG5
D.G. degli affari politici	DG6
D.G. degli affari economici	DG7
Rete diplomatico-consolare e delegazione Europea	DGNN
8. Asia e Oceania	
Gabinetto e segreterie particolari	DG1
D.G. del Personale e dell'Amm.zione e Istituto Diplomatico	DG2+DG8
D.G. per la cooperazione allo sviluppo	DG3
D.G. per le relazioni culturali	DG4
D.G. per l'emigrazione e degli affari sociali	DG5
D.G. degli affari politici	DG6
D.G. degli affari economici	DG7
Rete diplomatico-consolare e delegazione Europea	DGNN
9. Politiche multilaterali e globali	
D.G. degli affari politici	DG6
10. Politiche economiche globali e regionali	
D.G. degli affari economici	DG7
11. Italiani all'estero e politiche migratorie	
D.G. per l'emigrazione e degli affari sociali	DG5

12. Promozione e cooperazione culturale
D.G. per le relazioni culturali DG4

13 Cooperazione per lo sviluppo
D.G. per la cooperazione allo sviluppo DG3

14 Servizi generali
D.G. del Personale e dell'Amm.zione e Istituto Diplomatico DG2+DG8

"DGNN" corrisponde all'Ufficio di livello dirigenziale Generale o equiparato indicato nella Circolare del Ministero del tesoro n. 84 del 20/12/1996 per l'esercizio 1996.

L'utilizzo della massa impegnabile e delle risorse disponibili per le diverse funzioni-obiettivo di primo livello previste dallo schema di regolamento più volte accennato è stato stimato dall'Amministrazione nei seguenti importi:

(in miliardi)

Funzioni obiettivo	Massa impegnabile	Impegni totali	Massa spendibile	Pag. totali
1. Indirizzo politico	*68,3*	*66,2*	*83,3*	*70,2*
2. Programmaz. e coord.	*7,2*	*6,9*	*8,7*	*6,7*
3. Cerimon.le Rep.	*21,5*	*18,3*	*23,2*	*18,5*
4. Integraz. europea	*64,8*	*50,1*	*76,2*	*51,7*
5. Europa occident. e orientale	*474,4*	*452,9*	*456,1*	*412,6*
6.Africa e Med. Orient.	*168,8*	*161,8*	*174,7*	*160,0*
7. Americhe	*194,3*	*186,4*	*201,4*	*183,1*
8. Asia e Oceania	*97,9*	*93,8*	*101,4*	*92,9*
9. Politiche mult. e globali	*463,1*	*461,3*	*466,0*	*456,3*
10. Politiche econ. globali. e regionali	*58,4*	*-10,6*	*109,6*	*28,7*
11. Italiani all'estero e politiche migratorie	*150,7*	*125,5*	*162,4*	*112,2*
12. Promoz. e cooperazione culturale	*286,8*	*268,2*	*316,7*	*250,1*
13. Cooperazione allo sviluppo	*2.058,9*	*1.827,0*	*3.057,6*	*874,6*
14. Servizi generali	*370,0*	*321,4*	*408,1*	*285,5*
Totale	***4.485,1***	***4.029,1***	***5.645,4***	***3.003,1***

L'onere delle singole funzioni-obiettivo è idealmente imputato pro-quota agli 8 centri di responsabilità suddetti, fra i quali non figurano le direzioni generali di nuova istituzione.

In prospettiva il bilancio per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità dovrà necessariamente considerare l'entità delle risorse assegnate a ciascuna struttura di livello dirigenziale generale, stabilendo un corretto e puntuale collegamento anche in termini quantitativi fra funzioni-obiettivo e centri di responsabilità, essenziale presupposto - tra l'altro - per l'attuazione della riforma del bilancio statale, secondo i principi stabiliti dalla legge n. 94/1997.

7.1 Alcune valutazioni sugli andamenti della spesa del Ministero degli affari esteri

I dati riassuntivi esposti ai paragrafi 2, 3 e 4 mostrano - come del resto è stato accertato per i precedenti esercizi - che la quasi totalità delle risorse assegnate al bilancio del predetto dicastero sono annualmente destinate a spese di funzionamento e per trasferimenti. Difatti, le

prime assorbono in termini d'impegni sulla competenza e sui residui di stanziamento, mld. 1.660,7, pari al 41,21% degli impegni totali (di cui mld. 1.165,5 per spese di personale e mld. 495,2 per acquisto di beni e servizi) e le seconde assorbono la consistente cifra di mld. 2.282,4, pari al 56,63% degli impegni totali. Le somme destinate ad investimenti (nella specie all'acquisto e ristrutturazione di immobili adibiti a sedi delle rappresentanze e degli uffici all'estero) hanno dato luogo ad impegni per complessivi mld. 37,1, pari allo 0,9% dei predetti impegni totali.

Un esame più approfondito delle categorie II e IV attraverso le singole voci che le compongono evidenzia quanto segue:

le spese di personale per il 1996 comprendono:

1) oneri per stipendi, retribuzioni, altri assegni fissi al personale per mld. 391,6. Tale dato globale accoglie le spese relative al Ministro ed ai Sottosegretari (cap. 1001), agli addetti al Gabinetto ed alle segreterie particolari (cap. 1003), al personale di ruolo in servizio presso il ministero e presso le rappresentanze e gli uffici consolari all'estero (cap. 1014) al personale a contratto assunto dagli uffici all'estero (cap. 1501), al personale locale in servizio presso gli stessi uffici (cap. 1502) agli incaricati locali, ai supplenti temporanei ed al personale a contratto presso le istituzioni scolastiche all'estero (cap. 2502), nonché al personale assunto a contratto, o in posizione di comando o di fuori ruolo per le esigenze della Direzione generale per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo (cap. 4450). Gli oneri in questione superano quelli del precedente esercizio (mld. 276,8) in quanto, a decorrere dal 1° gennaio 1996, l'onere per ritenute previdenziali a carico dei dipendenti, già facenti carico ad appositi capitoli soppressi, nonché per contributi previdenziali a carico dell'Amministrazione, dapprima non calcolati, vengono imputati ai capitoli degli stipendi e versati alla gestione separata dell'INPDAP, ai sensi della legge di riforma pensionistica 8 agosto 1995, n. 335. Al 31 dicembre 1996, il personale di ruolo del Ministero degli affari esteri era costituito da 4.801 unità, di cui 906 diplomatici, 29 dirigenti e 3.866 dei vari livelli. Il personale a contratto assunto presso gli uffici all'estero era, alla stessa data, di 1.586 unità.

In applicazione del comma 5 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, sono stati rilevati i carichi di lavoro sulla base delle metodologie concordate con le amministrazioni competenti.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 ottobre 1996, pubblicato nel supplemento ordinario n. 18 della Gazzetta Ufficiale n. 23 del 29 gennaio '97 sono state, quindi, rideterminate le dotazioni organiche del personale dirigenziale, delle qualifiche funzionali e dei profili professionali compresa l'area della promozione culturale, con esclusione di quello della carriera diplomatica. Tali dotazioni prevedono n. 30 qualifiche dirigenziali, di cui 2 da destinare alla Direzione generale della cooperazione, e 4.517 qualifiche funzionali, di cui 287 da destinare come sopra. Per l'area della promozione culturale la dotazione organica del personale prevede n. 13 dirigenti e n. 250 qualifiche funzionali.

La ripartizione dei dipendenti di ruolo fra Ministero e rappresentanze ed uffici all'estero era al 31.12.1996 la seguente: n. 1.138 presso l'Amministrazione centrale di cui n. 379 diplomatici, n. 22 dirigenti e n. 737 qualifiche funzionali e n. 3.663 presso le sedi all'estero (presso le quali sono, altresì dislocati i 1.586 contrattisti) di cui n. 527 diplomatici, n. 7 dirigenti e n. 3.129 qualifiche funzionali;

2) compensi siano rimasti immutati i criteri di determinazione dell'indennità in parola. Ciò per effetto del peggioramento del cambio della lira nei confronti delle valute nelle quali l'indennità stessa è corrisposta. Sta di fatto che, a fronte di mld. 504,2 spesi nel 1995, i pagamenti del 1996 sono ascesi a 536,4 mld. Per lo stesso motivo (variazione nei cambi) sono cresciuti gli altri oneri concernenti indennità di natura diversa (missione, rimborso spese trasporto per trasferimenti, contributi per le spese abitative e scolastiche, indennità di sistemazione e di richiamo dal servizio all'estero) il cui coacervo ha comportato per il '96 una spesa di oltre 67 mld. ed il cui pagamento ha avuto luogo con le stesse modalità previste per l'indennità di servizio all'estero.

Giova ricordare che, in base alla delega contenuta all'art. 3 commi 43 e 44, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, il Governo avrebbe dovuto riordinare la normativa riguardante i trattamenti accessori in questione con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi: a) contenimento complessivo della spesa; b) attribuzione dell'indennità di servizio all'estero e degli assegni di sede sulla base degli oneri connessi al servizio all'estero; c) individuazione di criteri per la determinazione del trattamento economico complessivo da commisurarsi in riferimento a vari parametri; d) previsione per il trattamento metropolitano del personale istituzionalmente chiamato a svolgere periodico servizio presso gli uffici all'estero di specifiche indennità collegate alle effettive esigenze di servizio; e) previsione di aggiornate e puntuali procedure di controllo e verifica sull'effettuazione delle spese di rappresentanza.

Tale delega, che avrebbe dovuto essere esercitata entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della suddetta legge, è decaduta per decorrenza dei termini.

Altra delega è stata concessa con l'art. 1, comma 138 della legge n. 662/96 (provvedimento collegato alla legge finanziaria per l'esercizio 1997) per l'emanazione di uno o più decreti legislativi diretti a riordinare la disciplina del trattamento del personale in servizio all'estero. Pure il termine fissato dalla legge per l'esercizio di quest'ultima delega è scaduto inutilmente.

E' stato, peraltro, presentato dal Governo un disegno di legge per la proroga di vari termini (Atto Senato n. 2287, assegnato alla I Commissione - Affari costituzionali in sede referente, la quale non ne ha ancora iniziato l'esame) che all'art. 15, comma 6 prevede la proroga del termine previsto dalla predetta norma di delega al 31 luglio 1997.

Il mancato esercizio delle deleghe legislative conferite per il riordino della materia in trattazione è un sintomo della difficoltà di procedere sulla via dell'ammodernamento della struttura retributiva.

Tale inerzia si pone, tuttavia, in netto contrasto con gli indirizzi ripetutamente manifestati dal Parlamento tendenti al contenimento del trattamento economico del personale in servizio all'estero, nelle sue varie componenti (indennità di servizio all'estero; e assegno di sede ed altre indennità e contributi ai quali sopra è stato fatto riferimento).

Nel ribadire l'urgenza di adeguate iniziative legislative per l'attuazione sollecita del divisato orientamento governativo e parlamentare, la Corte torna ancora una volta a segnalare l'esigenza che sul piano amministrativo (Commissione permanente di finanziamento) sia assunta ogni possibile misura per la revisione dei coefficienti di maggiorazione delle indennità ed assegni di cui sopra.

E' appena da evidenziare che l'onere per l'indennità di servizio all'estero, per assegni di sede e per la corresponsione delle altre speciali provvidenze in favore del personale che presta servizio presso le sedi all'estero ha raggiunto la ragguardevole cifra di mld. 610,6 (mld. 542,9 + mld. 67,6) la quale rappresenta circa il sestuplo dell'onere per stipendio metropolitano.

Quanto alla cat. IV i relativi impegni hanno riguardato:

- spese per stampati, cancelleria, macchine e mobili per ufficio	mld.	44,6
- locazioni ed oneri accessori	mld.	92,8
- postelegrafoniche	mld.	6,0
- servizi meccanografici ed elettronici	mld.	48,2
- altri beni e servizi	mld.	303,6
Totale	**mld.**	**495,2**

Per quanto attiene alla cat.V, le somme impegnate nel corso dell'esercizio 1996 si ripartiscono in una serie numerosa di interventi aventi finalità e destinazioni diverse. Tra essi

assumono particolare rilievo i contributi ed i finanziamenti erogati dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (mld. 505,1); i contributi obbligatori dovuti agli organismi internazionali (mld. 131,1); i contributi (mld. 7,2) a favore di enti pubblici (Istituto agronomico per l'oltremare, Istituto italo-latino-americano, Servizio sociale internazionale); i contributi ad enti, associazioni e comitati per l'assistenza educativa, scolastica, culturale, ricreativa e sportiva dei lavoratori italiani all'estero e delle loro famiglie (mld. 40,3); i contributi per missioni scientifiche, per viaggi di studio, perfezionamento e specializzazione all'estero (mld. 1,6); i contributi di attività culturali ed iniziative nei paesi della ex Iugoslavia (mld. 13,6), per scambi culturali (mld. 3,3), all'Agenzia internazionale per l'energia, al Fondo europeo per la gioventù, all'Organizzazione dell'aviazione civile (complessivamente mld. 6,6), per iniziative umanitarie (mld. 10); per interventi diversi e provvidenze a favore dei dipendenti (mld. 6,6).

Nel 1996 risultano soppressi numerosi capitoli di spesa, presenti nel bilancio di previsione del precedente esercizio, concernenti trasferimenti in favore di soggetti privati, italiani e stranieri, aventi come scopo quello di favorire i rapporti dell'Italia con gli altri paesi, specie nel campo culturale ed artistico. In accoglimento poi, delle osservazioni formulate dalla Corte in sede di relazione sul rendiconto 1995, l'Amministrazione ha provveduto ad eliminare dalla cat. V e ad iscrivere nelle cat. II e IV, per la parte di rispettiva competenza, le assegnazioni agli istituti italiani di cultura all'estero ed il fondo a disposizione per il funzionamento e l'attività degli istituti medesimi, non trattandosi di organismi esterni all'Amministrazione, ma di strutture amministrative che perseguono attività istituzionali previste dalla legge.

L'entità dei trasferimenti, nonostante l'adozione di quest'ultima iniziativa, risulta aumentata rispetto al '95; essa è passata, infatti, da mld. 2.206,1 a mld. 2.282,4. Appare, pertanto opportuna un'incisiva azione di ulteriore analisi e verifica degli interventi operati nei settori interessanti la categoria di spese in questione, nel quadro di una razionale programmazione dell'attività amministrativa.

Quanto, infine, agli investimenti, comprendenti, oltre le spese per lo sviluppo del sistema informativo (cap. 7401) i cui impegni nel '96 sono risultati pari a mld. 1,3, le spese per l'acquisto, ristrutturazione e costruzione di immobili da adibire a sedi di rappresentanze diplomatiche (cap. 7501) o di istituti di cultura e di scuole italiane all'estero (cap.8001) per un totale di impegni formali pari a mld. 37,1, è da suggerire l'opportunità dell'unificazione in unico centro decisionale e di responsabilità della gestione delle risorse destinate alla realizzazione delle opere di cui trattasi, stante la similarità della materia e l'esigenza di coordinamento dell'azione amministrativa in questo settore.

7.2 La situazione dei rendiconti dei funzionari delegati

Una gran parte delle spese di funzionamento e in ispecie quelle della categoria II, è effettuata attraverso le strutture della rete diplomatico-consolare, i cui responsabili assumono la figura di funzionari delegati per i fondi ad essi somministrati mediante ordini di accreditamento. In quanto tali, essi sono tenuti alla presentazione di rendiconti amministrativi con cadenza di norma semestrale.

In merito alla resa di tale rendicontazione, si rilevano ritardi e in taluni casi addirittura omissioni.

Dai dati contenuti nella relazione sul consuntivo 1995 risultavano non pervenuti alla competente Ragioneria centrale rendiconti relativi al periodo 1984-1994 per oltre 348 miliardi.

Dopo l'entrata in vigore del d.P.R. 20 aprile 1994, n. 367, recante semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabili, la Corte ha intensificato il controllo sul rispetto da parte dei funzionari delegati del termine prescritto per la presentazione dei rendiconti amministrativi e sollecitato formalmente i funzionari inadempienti. L'iniziativa ha avuto l'effetto di ridurre entro limiti più contenuti il fenomeno in questione anche attraverso l'attivazione del procedimento previsto dall'art. 9, comma 8 del citato d.P.R. n. 367/94 (compilazione d'ufficio del

conto con accertamento dell'eventuale responsabilità amministrativa connessa all'effettuazione a carico dell'erario delle spese di compilazione)

Il totale degli accreditamenti non rendicontati per gli esercizi 1993, 1994 e 1995 è, rispettivamente, di mld. 1,9, mld. 6,6, e mld. 14,3. Il dato relativo ai mld. 230,4 di accreditamenti eseguiti nell'esercizio 1996 non è ancora disponibile.

8. Aspetti organizzativi

Come accennato al paragrafo 1, l'organizzazione centrale del Ministero non ha subito modificazioni, rimanendo sostanzialmente identica a quella di cui all'art. 3 del d.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18, salvo l'aggiunta della Direzione generale per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo, la cui istituzione risale alla legge 26 febbraio 1987, n. 49 e che è succeduta al Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo di cui alla legge n. 38/1979.

Parimenti immutata è rimasta la disciplina riguardante l'organizzazione degli uffici all'estero.

Detti uffici comprendono, secondo la classificazione dell'art. 30 del predetto d.P.R. 5 gennaio 1967, n.18:

a) le rappresentanze diplomatiche distinte in ambasciate, legazioni e rappresentanze permanenti presso enti o organizzazioni internazionali;

b) uffici consolari ed agenzie consolari.

La consistenza della rete diplomatico-consolare, alla data del 31 dicembre, era la seguente:

UFFICI	**Formalmente istituiti**	**Effettivam. operanti**
AMBASCIATE	123	117
RAPPRESENTANZE PERMANENTI	12	12
LEGAZIONI	0	0
CONSOLATI GENERALI 1^ classe	11	11
CONSOLATI GENERALI	64	61
CONSOLATI 1^ classe	12	11
CONSOLATI	24	24
VICE CONSOLATI	13	11
AGENZIE CONSOLARI	17	15
TOTALI	*276*	*262*

Nel 1996, la rete delle rappresentanze diplomatiche ha subito due sole modifiche: la soppressione dell'Ambasciata in Windhoek (Namibia) (d.P.R. n. 16 del 21 febbraio 1996) e l'istituzione dell'Ambasciata in Baku (Azerbaijan) (d.P.R. n. 17 del 21 febbraio 1996). Il numero complessivo delle rappresentanze è perciò rimasto invariato rispetto al 1995.

Nei primi mesi del 1997 il Ministero ha provveduto (decreto del Ministro degli affari esteri di concerto con il Ministro del tesoro del 19 marzo 1997, in corso di pubblicazione nella Gazzetta ufficiale) seguendo anche le indicazioni contenute nella relazione della Corte dei conti al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1995, ad attuare la razionalizzazione e la ristrutturazione della rete consolare in Svizzera per adeguarla alle mutate esigenze della collettività italiana residente in quel Paese. La ristrutturazione degli uffici riguarda la soppressione di 9 agenzie consolari, il declassamento di diversi altri uffici e la conseguente rideterminazione della circoscrizione territoriale dei consolati italiani. Il risparmio di personale è stato quantificato dall'amministrazione in 19 unità. Apprezzabile è anche il risparmio di spesa per i locali degli uffici soppressi.

La rete delle rappresentanze diplomatiche e consolari si appalesa, in linea di massima, eccessivamente articolata e non in linea con l'evoluzione intervenuta nel quadro generale ed operativo, specie per il notevole processo di modernizzazione nel campo delle comunicazioni e di quello telematico in particolare avvenuto in quest'ultimo trentennio (l'attuale ordinamento risale,

infatti al gennaio 1967). Pertanto, le linee della riforma da attuare in tale settore non dovrebbero prescindere da un riassetto della loro distribuzione territoriale anche mediante accorpamenti, ai fini della realizzazione di consistenti economie nelle spese di funzionamento e di una proficua redistribuzione e utilizzazione del personale. L'esigenza riguarda principalmente gli uffici consolari. Tuttavia, anche le strutture delle rappresentanze permanenti presso Organismi internazionali potrebbero prestarsi ad economie di spesa e ad un migliore utilizzo del personale, qualora le duplicazioni di determinati servizi di base potessero essere eliminate.

Quanto agli uffici consolari, l'emanazione di provvedimenti normativi da tempo previsti e purtroppo rinviati, miranti alla semplificazione delle procedure amministrativo-contabili relative alla rendicontazione dei fondi posti a loro disposizione ed allo snellimento delle procedure contrattuali per l'acquisizione di beni e servizi, nonché all'applicazione delle tecnologie informatiche, dovrebbero offrire ampi margini di razionalizzazione e di risparmio di risorse.

8.1 Lo stato di applicazione del decreto legislativo n. 29/93

Nelle pagine che precedono è stato posto l'accento sull'esigenza che l'Amministrazione pervenga al più presto alla formale adozione degli atti regolamentari di cui all'art. 2, comma 1 e 6, comma 2 del decreto legislativo sopra citato, ai fini della realizzazione di un sistema ordinamentale che, improntato ai principi stabiliti dallo stesso decreto, assicuri il conseguimento dei seguenti obiettivi: a) organizzazione dell'apparato centrale e periferico secondo criteri di sana gestione; b) ottimale utilizzazione delle risorse umane e riduzione degli organici anche attraverso lo snellimento delle procedure ed un efficiente utilizzo dell'informatica; c) contenimento della spesa corrente secondo criteri di economicità; d) introduzione di un sistema di controllo interno in grado di monitorare il funzionamento dell'apparato e di formulare proposte correttive.

Fra l'altro, la mancata adozione del regolamento di organizzazione impedisce la definizione dei procedimenti da attribuire alla responsabilità degli individuandi singoli uffici dirigenziali generali, la verifica della conformità dei risultati della gestione amministrativa rispetto agli obiettivi ed alle direttive generali fissati dal Ministro, l'analisi dei costi sostenuti, la responsabilizzazione dei dirigenti in ordine alla realizzazione dei programmi, l'attribuzione di budget finanziari ai dirigenti responsabili della realizzazione di programmi e progetti chiamati a render conto del proficuo impiego delle risorse loro affidate.

E', altresì, da ricordare che il decreto-legge 12 maggio 1995, n. 163, convertito dalla legge 11 luglio 1995, n. 273, all'allegato I, nn. 42, 43 e 44, aveva previsto l'emanazione dei seguenti regolamenti di semplificazione e snellimento delle procedure amministrativo-contabili, di competenza del Ministero degli affari esteri:

- procedimento per l'erogazione e per la rendicontazione della spesa da parte dei funzionari delegati operanti presso le rappresentanze e gli uffici all'estero;
- procedimento per la stipula da parte delle predette rappresentanze all'estero di contratti per la fornitura di beni e servizi e per la gestione dei fondi per la cooperazione allo sviluppo;
- procedimento per l'effettuazione di interventi di emergenza nell'ambito della predetta cooperazione;
- procedimento di accreditamento dei contributi agli enti gestori di iniziative scolastiche all'estero.

La delega conferita dalla richiamata norma è decaduta per decorso del termine.

Una nuova autorizzazione è contenuta nell'art. 1, comma 137 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 per l'emanazione di uno o più regolamenti diretti: a) a promuovere lo snellimento delle procedure per la somministrazione e la gestione dei fondi destinati alle rappresentanze ed agli altri uffici all'estero; b) a riconoscere una controllata autonomia contabile ed amministrativa agli uffici all'estero; c) a garantire in materia contrattuale la compatibilità con gli ordinamenti dei paesi nei quali il contratto è concluso; d) a prevedere appositi strumenti per sopperire alle esigenze caratterizzate da imprevedibilità ed urgenza. Il termine per l'esercizio della delega scade

il 30 giugno 1997, ma non risulta che la normativa delegata in questione sia stata predisposta e che sulla stessa sia intervenuto il necessario concerto con le amministrazioni interessate.

E' perciò probabile che anche questa volta la delega possa esser destinata a scadere inutilmente.

8.1.1 Il servizio di controllo interno. Il Ministero degli affari esteri ha istituito detto Servizio, previsto dall'art. 20, comma 2, del decreto legislativo n. 29/93, modificato dall'art. 6 del decreto legislativo 10 novembre 1993, n. 470, con il regolamento di funzionamento approvato con decreto ministeriale n. 102 del 21 settembre 1994.

In base al regolamento citato, al Servizio è preposto un collegio di tre membri, composto di un funzionario della carriera diplomatica di grado non inferiore a Ministro plenipotenziario di seconda classe, di un dirigente dei ruoli amministrativi del ministero e di un componente scelto tra i magistrati amministrativi, gli avvocati dello Stato ed i professori universitari.

La nomina del Collegio è avvenuta con d.m. n. 4191 del 25 maggio 1995, ma il Servizio non ha funzionato perchè uno dei tre componenti si è dimesso ed un altro è deceduto. Il Collegio è stato, quindi, ricostituito con d.m. 187 del 16 gennaio 1997. Nella sua prima relazione trimestrale in data 17 aprile '97 il Collegio stesso ha segnalato l'urgenza dell'assegnazione di un congruo contingente di personale necessario al funzionamento del Servizio, richiamando a tal fine la disposizione di cui all'art. 3 - quarter, comma 3 della legge n. 273/1995. Ha, quindi, stabilito che, nell'attuale fase transitoria ed in attesa della dotazione di personale, esso dedichi la sua attività prioritariamente alla verifica degli adempimenti per la riforma dell'organizzazione e a quella dei tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi, fissati con d.m.. 3 marzo 1995, n. 171, con il quale è stato adottato il regolamento di attuazione degli artt. 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo. Tale verifica si rende necessaria anche in relazione all'obbligo che incombe al Servizio di compiere annualmente, ai sensi dell'art. 3 - ter - comma 2 della citata legge n.273/95, rilevazioni sul numero complessivo dei procedimenti non conclusi entro i termini previsti dal regolamento.

Il Collegio ha, con l'occasione, osservato che il progetto di riforma dell'assetto del Ministero richiederà un aggiornamento del citato decreto n. 171/95, in quanto i centri di imputazione dei procedimenti amministrativi in esso disciplinati sono destinati a mutare.

Nell'impostare, poi, la futura attività di controllo di gestione, il Collegio ha ancora una volta sottolineato che la stessa potrà essere avviata solo allorquando si sarà provveduto all'assegnazione dell'organico del personale di supporto che dovrà comprendere anche qualificati elementi nel campo dei sistemi informatici.

Dalla relazione in parola è facile desumere che il servizio di controllo interno del Ministero degli affari esteri deve ancora iniziare ad operare concretamente.

Tale mancato funzionamento priva, non soltanto l'organo di direzione politica, che ha l'obbligo giuridico di promuovere ogni azione che valga ad eliminare le inerzie e le carenze lamentate, ma anche la Corte dei conti, che, per esplicito disposto del decreto legislativo n. 29 deve avvalersi dei risultati dell'azione svolta dal servizio di controllo interno attraverso una serie di elementi essenziali ai fini della valutazione dei costi e dei rendimenti dell'azione amministrativa, del grado di realizzazione degli obiettivi, della corretta ed economica gestione delle risorse, dell'imparzialità e del buon andamento dell'Amministrazione.

8.1.2 Direttive e programmi. Nel corso del 1996, da parte dell'organo di direzione politica, non sono state emanate le direttive previste dall'art. 14 del decreto legislativo n. 29/93, né sono stati varati i programmi di attività cui fa riferimento l'art. 3 dello stesso decreto. E' mancata, pertanto, l'individuazione dei piani generali e settoriali degli obiettivi da assegnare ad ogni singolo centro di responsabilità ed il documento programmatico generale per l'azione amministrativa da sviluppare nell'anno predetto.

Tale mancata definizione degli obiettivi e dei programmi ha ovviamente impedito ogni tipo di verifica circa la realizzazione degli stessi ai sensi dell'art. 20 del ripetuto decreto legislativo n. 29/1993.

Solo relativamente all'anno 1997 il Ministro ha inviato ai Direttori generali del personale e dell'amministrazione, per la cooperazione allo sviluppo, per le relazioni culturali, degli affari politici, dell'emigrazione e degli affari sociali, degli affari economici una lettera in data 27 febbraio 1997 con la quale ha indicato gli obiettivi da perseguire ed i programmi da realizzare nell'esercizio predetto. Ciò che è invece mancata, è l'assegnazione delle risorse necessarie al perseguimento dei predetti obiettivi ed all'attuazione dei programmi, nonché l'attivazione dei meccanismi di controllo per la verifica dei risultati di gestione.

Al riguardo è da rilevare che la legge n. 59/97 (art. 11, comma 1, lett. c) ha conferito delega al Governo per riordinare e potenziare gli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche con fissazione dei seguenti principi e criteri direttivi: a) previsione di un sistema informativo-statistico di supporto al controllo interno di gestione, alimentato da rilevazioni periodiche, al massimo annuali, dei costi, delle attività e dei prodotti; b) istituzione di sistemi per la valutazione, sulla base di parametri oggettivi, dei risultati dell'attività amministrativa; c) previsione di elaborazioni almeno annuali di specifici indicatori di efficacia, efficienza ed economicità e di valutazione comparativa dei costi, rendimenti e risultati; d) collegamento dell'esito dell'attività di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati alla allocazione annuale delle risorse; e) costituzione di una banca dati sull'attività di valutazione.

Al fine di evitare che le emanande norme delegate colgano impreparata l'Amministrazione a corrispondere alle istanze suesposte, sarà opportuno che vengano fin d'ora predisposte adeguate iniziative necessariamente coinvolgendo la struttura ministeriale nel suo complesso.

8.1.3 L'ufficio per le relazioni con il pubblico. Secondo quanto previsto dall'art. 12 del decreto legislativo n. 29/93 e successive modificazioni ed integrazioni, compito del predetto Ufficio è di provvedere al servizio di informazione dell'utenza circa gli atti e lo stato dei procedimenti ed alla formulazione di proposte sugli aspetti organizzativi e logistici del rapporto con l'utenza. Istituito con decreto del Ministro, anziché con il regolamento ex art. 6, comma 1 del decreto legislativo n. 29/93, detto Ufficio ha operato, nel corso del 1996, rimanendo collocato nell'ambito della Segreteria della Direzione generale del personale e dell'amministrazione in attesa dell'emanazione del regolamento ex art. 19 del decreto legislativo n. 29/1993.

E' auspicabile che, anche alla stregua delle nuove disposizioni di cui al menzionato art. 13 della legge 15 marzo 1997, n. 59, possa presto ovviarsi a tale lacuna, procedendo alla formale istituzionalizzazione ed organizzazione dell'Ufficio, anche al fine di consentire lo svolgimento delle funzioni ad esso attribuite dalla legge 11 luglio 1995, n. 273 in tema di promozione di iniziative volte al miglioramento dei servizi per il pubblico, alla semplificazione ed accelerazione delle procedure e all'incremento delle modalità di accesso informale alle informazioni in possesso dell'amministrazione e ai documenti amministrativi.

8.1.4 Il centro per l'informatica. E' stato istituito con decreto ministeriale del 28 dicembre 1985 con il compito di realizzare, gestire e coordinare gli interventi per dotare gli Uffici centrali e quelli all'estero delle strutture informatiche per l'assolvimento dei loro compiti istituzionali. Nel 1996 il Centro ha operato essenzialmente per l'attuazione del censimento dei cittadini italiani residenti all'estero ed alla realizzazione delle "rete mondiale visti" per l'attuazione della legge 30 novembre 1993, n. 388 che ha ratificato gli accordi conclusi a Schengen fra i Paesi dell'Unione europea per garantire la libera circolazione delle persone.

Si rinvia in proposito all'ampia illustrazione contenuta nel paragr. 9 relativo all'attività contrattuale.

8.1.5 Gli istituti italiani di cultura all'estero. Con deliberazione in data 7 febbraio 1997 la Sezione del controllo ha approvato la relazione sull'esame della gestione degli Istituti italiani di cultura di Parigi, Londra e New York per gli anni 1992-1994. Detta relazione esamina, altresì, le problematiche relative al funzionamento degli istituti di cultura in generale, formulando le seguenti osservazioni e raccomandazioni: a) necessità di semplificare le procedure amministrativo-contabili introdotte con d.m. 27 aprile 1995, n. 392, comportanti notevoli appesantimenti burocratici; b) esigenza di una migliore programmazione degli interventi di natura culturale; c) necessità di una più razionale distribuzione del personale dell'area culturale, attualmente concentrato principalmente presso l'amministrazione centrale e le sedi europee.

Tali osservazioni sono state portate a conoscenza dell'Amministrazione, che dovrà far conoscere, ai sensi dell'art. 3, comma 6 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, i conseguenziali provvedimenti adottati.

9. L'attività contrattuale

Nel 1996 la Corte ha esaminato 42 decreti riguardanti l'approvazione di contratti, dei quali 15 soggetti al controllo preventivo ai sensi della legge n. 20/1994 e 27 soggetti al controllo successivo ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39 (sistemi informativi automatizzati).

Tra i contratti del primo gruppo assumono particolare importanza quelli conclusi con: la "Engineering informatica S.p.A." per la fornitura di programmi informatici per la "rete mondiale visti" comportante una spesa di mld. 6,3; la "Marconi S.p.A." per la fornitura di 210 apparati cifranti (spesa mld. 3,1) la "Olivetti S.p.A." per l'acquisto di 200 personal computers, 185 stampanti e 25 lettori ottici (spesa mld. 7,6).

Al riguardo sono stati formulati rilievi, ai quali l'amministrazione si è uniformata, consentendo l'ammissione al visto dei relativi provvedimenti.

Il secondo gruppo di contratti hanno riguardato la fornitura di sistemi automatizzati per la realizzazione della predetta "rete mondiali visti". La spesa complessiva è stata di mld. 8,2. Anche per tali contratti sono stati formulati rilievi, concernenti il rispetto della normativa comunitaria sulle forniture, l'osservanza del parere dell'autorità per l'informatica, il frazionamento delle forniture, il ricorso alla trattativa privata. Essendosi l'amministrazione adeguata alle osservazioni della Corte, i relativi provvedimenti hanno potuto essere ammessi al visto.

10. La ratifica dei trattati internazionali

Anche nel 1996, sono stati pubblicati nella Gazzetta ufficiale numerosi accordi internazionali non ratificati con legge.

La mancata ratifica legislativa è motivata, come per il passato, dal fatto che i predetti trattati non rientrerebbero in alcuna delle categorie elencate tassativamente nell'articolo 80 della Costituzione (accordi di natura politica; arbitrati; regolamenti giudiziari; variazioni di territorio; oneri per le finanze dello Stato; modificazioni di leggi).

In particolare, gli accordi non ratificati con legge, pubblicati nella Gazzetta ufficiale, riguardano le seguenti tipologie:

a) accordi di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo;

b) accordi di consolidamento del debito con l'estero;

c) accordi di cooperazione economica comportanti aperture di credito all'esportazione;

d) accordi di cooperazione scientifica e culturale.

Questi accordi non sono stati, secondo la prassi costantemente seguita, sottoposti alla ratifica legislativa perchè, secondo il Ministero degli affari esteri, non comporterebbero oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato.

E' stato, tuttavia, osservato, nelle precedenti relazioni al Parlamento, che da questo tipo di accordi possono derivare, nel corso dell'attuazione, oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato cui si connetterebbero problemi di copertura.

Il Ministero degli affari esteri con circolare n. 5 del 19 aprile 1995 ha disposto che gli accordi internazionali siano sottoposti, prima della ratifica, all'esame della Direzione generale competente, affinchè quantifichi l'eventuale onere finanziario derivante dall'applicazione del trattato, e verifichi, d'intesa con le amministrazioni competenti, se tale onere trova o meno copertura nei capitoli di bilancio pertinenti. La circolare dispone poi che le Direzioni generali debbano trasmettere al Servizio del contenzioso diplomatico, trattati e affari legislativi una formale attestazione sulla avvenuta verifica.

Qualora dagli accertamenti dovesse risultare che l'applicazione dell'accordo comporterà oneri aggiuntivi per il bilancio, si procederà alla ratifica legislativa.

11. L'Istituto agronomico per l'oltremare con sede in Firenze

La gestione del predetto Istituto per gli esercizi 1993 e 1994 ha formato oggetto di approfondito esame da parte della Sezione del controllo[3], che ha approvato un'apposita relazione nella quale sono stati evidenziate talune carenze nel funzionamento dell'Istituto medesimo, tra cui il ritardo nella copertura dei posti vacanti nelle qualifiche dirigenziali, l'omissione di controllo sulla Fondazione per gli studi cotonieri, il ritardo nel collaudo dei lavori per la costruzione dell'edificio didattico e la concessione di contributi per il funzionamento della predetta Fondazione. Le osservazioni della Corte sono state accolte dall'amministrazione, che ha provveduto alla regolarizzazione delle rilevate situazioni.

Il conto consuntivo dell'Istituto è allegato ai sensi dell'art. 9 del regio decreto-legge 27 luglio 1938, n. 2205 e dell'art. 14 della legge 26 ottobre 1962 n. 1612 al rendiconto del Ministero degli affari esteri. Esso presenta le seguenti risultanze complessive:

(in milioni di lire)

Entrate correnti:			**Spese correnti:**		
Vendita di beni e servizi		857,1	Personale		1.969,7
Trasferimenti (contrib. MAE)		636,8	Acquisto beni e servizi		1.154,7
Poste compensative		5.876,6	Trasferimenti		2.277,8
			Poste compensative		5.873,1
	Totale	***11.350,5***		***Totale***	***11.275,3***
			Spese in conto capitale:		
			Trasferimenti		75,2
				Totale	***11.350,5***

In merito alle predette risultanze, la Corte rileva che tra le spese per trasferimenti correnti è compreso anche l'importo di mil. 1.991,9 corrispondente al cap. 163, denominato "avanzo di gestione", avente natura assolutamente diversa, in quanto trattasi del saldo tra entrate e spese correnti. La sua inclusione nella sezione delle spese avrebbe perciò una funzione di mero bilanciamento dei risultati finali, suscettibili di diversa rappresentazione. Osserva altresì che nel titolo II - Spese in conto capitale figura la cat. X denominata "trasferimenti", la quale include la spesa per la costruzione del centro di formazione per tecnici dei paesi in via di sviluppo ecc. (cap. 520) la quale andrebbe più propriamente collocata nella cat. XI "Beni ed opere immobiliari a carico diretto dell'Istituto, nonchè la spesa per l'acquisto di attrezzature e apparecchi scientifici per i nuovi laboratori e per l'acquisto di autoveicoli di servizio, la cui collocazione andrebbe prevista in cat. X, da denominarsi "Beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche a carico diretto dell'Istituto, in analogia a quanto previsto per il bilancio dello Stato.

[3] Deliberazione n. 5/97 del 29.11.1996.

I dati del rendiconto sono conformi con quelli risultanti dai decreti di accertamento dei residui ammessi al visto dell'ufficio di controllo.

Si rappresenta, infine, l'opportunità di una modifica delle disposizioni legislative sopra richiamate per motivi di snellimento procedurale, intesa ad eliminare l'obbligo di allegare i documenti contabili dell'Istituto al bilancio dello Stato, assoggettando il bilancio preventivo ed il conto consuntivo medesimo all'approvazione del Ministero degli affari esteri nelle forme e secondo le modalità previste per tutti gli enti pubblici soggetti alla vigilanza ministeriale.

12. La Cooperazione allo sviluppo

12.1 Analisi finanziaria della gestione

I dati di consuntivo dell'esercizio 1996 evidenziano un sensibile ridimensionamento degli stanziamenti destinati alla cooperazione allo sviluppo.

Complessivamente, le risorse assegnate ammontano a mld. 615, di cui mld. 59,9 destinati a spese di funzionamento (spese di personale mld. 35,3 e spese per l'acquisto di beni e servizi mld. 24,6) e la restante cifra (mld. 555,1) destinata ad interventi di natura istituzionale così ripartiti: mld. 315,3 per la concessione di contributi volontari e finalizzati alle Organizzazioni internazionali e ad altri organismi impegnati nella cooperazione con i paesi in via di sviluppo; mld. 32,5 per l'attuazione di contributi alle Organizzazioni non riconosciute (O.N.G.) per la realizzazione di attività di cooperazione da esse promosse; mld. 127,3 per il finanziamento a titolo gratuito per l'attuazione di progetti di sviluppo integrato e di singoli programmi ed interventi nei casi di calamità naturali o di situazioni d'emergenza; mld. 30 per programmi di formazione professionale e per la concessione di borse di studio; mld. 50 per spese di liti, arbitraggi, ecc.

Gli impegni assunti a fronte di tali stanziamenti assorbono l'intero importo stanziato, mentre le somme pagate in conto competenza sono pari a mld. 207,3 (33,70%), il che determina la creazione di residui propri per mld. 407,7.

Il volume di spesa anzidetto si accresce per effetto dei pagamenti effettuati in conto residui, ammontanti a mld. 635,9, così che la somma complessivamente pagata nel '96 è stata di mld. 843,2.

L'entità dei residui si riduce da mld. 2.405,6, all'inizio dell'esercizio, a mld. 1.312,8, al termine dello stesso, in conseguenza -fra l'altro- dell'accertamento di economie di bilancio per mld. 864,5.

La riduzione degli stanziamenti destinati all'aiuto pubblico allo sviluppo e l'insufficienza delle disponibilità in conto residui a coprire le iniziative di spesa decise in precedenti esercizi rendono problematica l'attuazione di una efficace politica d'intervento.

Nella relazione al rendiconto '95 è stato rilevato che la situazione di squilibrio fra impegni assunti e mezzi disponibili è aggravata dal peso del contenzioso in atto. E' appena da ricordare che per porre ordine in questo settore, con il decreto-legge n. 543 del 1993, convertito nella legge n. 121 del 1994, sono state dettate disposizioni per la verifica dello stato di attuazione degli interventi di cooperazione e per la definizione, anche in via transattiva, del contenzioso stesso. Per l'accertamento complessivo degli interventi di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo è stata istituita con la legge 17 gennaio 1994, n. 46 una commissione parlamentare di inchiesta che ha rassegnato alle Camere la sua relazione conclusiva nel maggio 1996.

12.2 Il quadro normativo di riferimento

Il 1996 è stato contrassegnato da una grande instabilità del quadro normativo della cooperazione allo sviluppo. Difatti, con il decreto legge 1° marzo 1996, n. 101, reiterato con il decreto legge 29 aprile 1996, n. 238, sono state dettate alcune innovative disposizioni intese a:

a) limitare i benefici degli interventi ai paesi individuati di volta in volta con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri;

b) condizionare l'attuazione degli interventi alla richiesta ed all'intesa con i beneficiari;

c) subordinare l'assunzione di qualsiasi impegno alla previa valutazione di natura tecnica, economica e finanziaria delle iniziative;

d) estensione del procedimento denominato "ciclo del progetto" alle iniziative affidate ad organismi internazionali;

e) assoggettare a puntuali controlli e verifiche tutte le iniziative, comprese quelle di emergenza, per accertarne la rispondenza agli obiettivi prefissati;

f) imputare agli organi operanti in seno alla Direzione generale (Unità tecnica centrale, Nucleo di valutazione, Esperti, Segreteria del Comitato direzionale) la programmazione e l'organizzazione dei controlli, da affidare, di norma, a soggetti esterni qualificati.

La Direzione generale è stata, altresì, autorizzata ad avvalersi di un ulteriore contingente di 50 unità in posizione di comando per l'espletamento di mansioni amministrativo-contabili. Altre disposizioni, infine, prevedevano l'emanazione di norme di attuazione per la definizione dei criteri di ammissibilità delle iniziative da attuare in sede di cooperazione decentrata nonchè di quelle promosse dagli enti territoriali, la possibilità dell'affidamento ai governi dei paesi beneficiari dell'attuazione delle iniziative, nuove modalità di erogazione delle borse di studio, ecc..

Le anzidette disposizioni sono decadute per effetto della mancata conversione dei citati decreti legge. Successivamente, con il decreto legge 1° luglio 1996, n. 347, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1996, n. 426 sono state recepite soltanto alcune delle norme già inserite nei due provvedimenti d'urgenza decaduti, segnatamente quelle concernenti la proroga dei contratti del personale, le 50 unità comandate, l'erogazione delle borse di studio, le procedure di rendicontazione delle spese relative ai programmi promossi dalle O.N.G., l'erogazione dei contributi alle predette organizzazioni, l'attuazione di interventi straordinari nei casi di calamità, la proroga della durata in carica della Commissione per il contenzioso.

L'instabilità del predetto quadro normativo di riferimento ha determinato una situazione di grave incertezza che si è riflessa sull'intera struttura; situazione che è destinata ad aggravarsi se le aspettative di riforma da tempo preannunciate non dovessero avere alcun seguito.

12.3 Le prospettive di riforma

Le possibili opzioni in tema di configurazione del modello organizzatorio da preporre all'attività di cooperazione allo sviluppo oscillano tra l'ipotesi di apparato pubblico centrale, organicamente inserito nel Ministero degli affari esteri, ma radicalmente diverso dalla struttura attuale quanto a funzionalità, efficienza, rapidità e trasparenza d'azione, e quella di un centro di decisione programmatica cui spetti, nel quadro della normativa vigente, la decisione delle aree e delle tipologie d'intervento, e di un organismo operativo, sotto forma di "agenzia" o di "ente pubblico economico", incaricato della realizzazione delle iniziative.

L'esperienza maturata attraverso l'esercizio del controllo inducono a ritenere che non è tanto in discussione l'idoneità dell'astratto modello amministrativo pubblico, quanto, piuttosto, l'adeguatezza dell'attuale struttura a dare soddisfacenti risposte alle esigenze di piena funzionalità, da molte parti prospettate, la quale dovrà essere in grado di garantire il più appropriato e proficuo impiego delle risorse, impedendo, in ragione della sua capacità tecnico-operativa, l'assunzione da parte di altri soggetti, in particolare le imprese incaricate dell'esecuzione delle opere o degli interventi, di ruoli impropri e prevaricanti nelle scelte relative alla localizzazione, tipologia, progettazione e gestione degli interventi. E' indispensabile, dunque, uno sforzo ingente ed immediato, volto in primo luogo a rafforzare la capacità tecnica dell'amministrazione, sia nelle fasi di programmazione e progettazione delle risorse, sia nelle fasi di scelta del contraente e di definizione della disciplina concorsuale, sia nelle fasi di monitoraggio e controllo dei risultati. Anche nell'ambito delle O.N.G. l'assenza di puntuali indicazioni programmatiche ed una notevole libertà di proposta, hanno reso possibile il prevalere di logiche

ripartitorie delle iniziative, in funzione delle diverse componenti del mondo del volontariato, piuttosto che della bontà dei programmi.

L'attività delle O.N.G., sia per i programmi affidati, sia per quelli promossi, è stata inclusa nel programma di controllo di gestione per il 1996 tuttora in corso. Il settore lamenta, infatti, un consistente arretrato nell'esame e nell'approvazione dei rendiconti. Il ritardo è attribuito dall'Amministrazione alla carenza di personale amministrativo-contabile. Salvo i risultati di maggiore dettaglio conseguibili dalla disposta indagine sui comportamenti gestori tenuti dalle organizzazioni, l'arretrato appare ricollegabile principalmente alla scarsa specificazione degli obiettivi concreti da realizzare ed alla insufficiente articolazione della tempistica e delle modalità esecutive dei programmi finanziati. Sulle accertate inadempienze redditorie delle O.N.G potrà avere influito il convincimento che non sarebbero intervenuti controlli sull'attuazione dei programmi di cooperazione e sugli effettivi risultati conseguiti e la presunzione di insindacabilità del loro operato, in relazione all'assenza del fine di lucro che connota la loro attività.

Va in proposito detto che, sia per i programmi affidati, sia per quelli promossi, la Direzione generale ha emanato una serie di disposizioni limitative circa i requisiti di idoneità, i contenuti dei programmi ed i criteri di presentazione e valutazione degli stessi, le quali dovrebbero evitare i fenomeni di utilizzazione distorta delle risorse pubbliche in passato talora riscontrati. Anche l'adozione della metodologia denominata "ciclo di progetto" ha contribuito a dare maggior ordine al settore.

In conclusione, pur se è dato scorgere negli attuali assetti organizzativi aree indubbiamente critiche e sicuramente pregiudizievoli ad un efficace svolgimento dei compiti di programmazione e gestione delle risorse destinate alla cooperazione, è tuttavia necessario che, in sede di riforma, non vengano privilegiate soluzioni che, in nome di suggestive formule di "deburocratizzazione", si sposti all'esterno della struttura pubblica il centro reale di gestione delle anzidette risorse, svincolato da efficaci forme di controllo e suscettibile di far rivivere deteriori, censurati sistemi gestionali.

In ogni caso, appare evidente che anche se il Parlamento riterrà di adottare schemi di autonomia gestionale rimane la necessità che l'Amministrazione conservi la centralità e progettazione delle funzioni di programmazione dell'azione da compiere, insieme al monitoraggio e controllo dei risultati

12.4 Gli assetti organizzativi

Come già evidenziato nelle precedenti relazioni, la Direzione generale soffre dell'assenza di un assetto organizzativo normalmente delineato. Tale carenza, resa ancor più evidente dopo l'entrata in vigore del d.lgs 29/93 e successive modifiche ed integrazioni, ha formato oggetto nel corso del 1996 di una proposta di regolamento per l'individuazione degli uffici non di livello dirigenziale generale ai sensi dell'art. 6 del menzionato d.lgs. 29/93, comma 1, seconda parte, che prevedeva l'articolazione della Direzione generale in 14 uffici ed in una unità tecnica centrale prevista dall'art. 12 della legge 49/87, raggruppati secondo criteri di omogeneità in quattro settori di coordinamento corrispondenti alle funzioni "di indirizzo e controllo", "negoziale e gestionale", "operativa" e "giuridico amministrativa". Il regolamento in ordine al quale avevano espresso l'adesione di competenza la Presidenza del Consiglio dei ministri ed il Ministero del tesoro, dopo una richiesta di approfondimento avanzata dal Consiglio di Stato, non ha più avuto corso in quanto assorbito dal progetto di regolamento predisposto dal Ministero degli affari esteri, concernente l'intera struttura degli uffici di livello dirigenziale generale e delle relative funzioni cui è stato fatto riferimento al paragrafo 1.

Tale anomala situazione ha quindi determinato, anche per il 1996 la concentrazione dei poteri gestori nel solo Direttore Generale, che ha dovuto nuovamente ricorrere all'istituto della delega, con la conseguente impossibilità di assegnare funzionari responsabili alla direzione delle strutture operative e della individuazione da parte loro dei responsabili dei procedimenti ai sensi dell'art. 17 del surrichiamato d.lgs. 29/93, i cui principi in materia di responsabilità dirigenziale vengono pertanto ancora disattesi.

12.5 La situazione del personale

La situazione del personale della Direzione generale della cooperazione allo sviluppo al 31.12.1996, comparata con quella al termine dei tre anni precedenti risulta la seguente:

	1993	1994	1995	1996
RUOLO M.A.E.:				
MIN. I CL.	2	3	1	-
MIN. II CL.	10	11	10	9
CONS. AMB.	12	14	17	18
CONS. LEG.	3	7	4	7
PR. SEGR. LEG.	-	-	-	3
SEGR. LEG.	10	9	10	7
VOL. DIPL.	4	-	-	3
DIRIGENTI	3	3	2	2
IX Q. F.	6	6	5	5
VIII Q. F.	8	10	8	4
VII Q. F.	81	74	65	50
VI Q. F.	-	3	3	2
V Q. F.	54	51	51	42
IV Q. F.	25	27	21	21
III Q. F.	9	8	7	4
COMANDATI:				
DIRIGENTI	15	12	13	10
IX Q. F.	11	11	12	13
VIII Q. F.	10	10	9	9
VII Q. F.	42	37	39	37
VI Q. F.	30	29	36	31
V Q. F.	28	24	24	28
IV Q. F.	13	11	10	10
III Q. F.	3	5	2	1
MAGISTRATI	2	3	4	5
ESPERTI U.T.C.	97	96	89	87
ESPERTI ORG. INT.	12	23	25	21
CONTRATTISTI L. 554:				
VI Q. F.	19	18	18	17
V. Q. F.	58	57	56	55
CONSULENTI	17	16	15	16
TOTALE	**584**	**581**	**559**	**517**

Il d.P.C.M. 14 ottobre 1996 con il quale è stata individuata la dotazione organica del Ministero degli affari esteri riserva alle esigenze della Direzione generale 289 unità delle qualifiche dirigenziali (n. 2) e funzionali (n. 287) cui si aggiungono, in base a quanto previsto dall'art. 16 della legge 49/87, esperti e tecnici assunti con contratto di diritto privato, entro un contingente massimo di 120 unità, personale in posizione di fuori ruolo o di comando in numero consistente; esperti provenienti da organismi internazionali entro un contingente massimo di 30 unità.

In considerazione delle perduranti esigenze della cooperazione con la legge n. 426 del 1996 è stato prorogato fino al 31.12.1998 il comando ed il collocamento fuori ruolo del personale in servizio presso la Direzione generale ed è stata prevista la facoltà di avvalersi di ulteriori cinquanta unità di personale di altre amministrazioni.

A fronte di tali disposizioni normative, risulta peraltro che il personale comandato o fuori ruolo in servizio presso la D.G.C.S. al 31.12.1996 era complessivamente diminuito di sei unità rispetto all'anno precedente.

Indizi di normalizzazione nel settore devono riconoscersi unicamente nell'avvenuto inquadramento nei ruoli del MAE, a seguito di procedura concorsuale riservata, di 70 contrattisti da tempo in servizio presso la Direzione generale e la pubblicazione di un bando di concorso per esperti caratterizzato dalla specifica individuazione, non solo del livello di funzioni, ma anche del settore di specializzazione.

12.6 Situazione del contenzioso

La relazione ministeriale sulla attuazione politica di cooperazione allo sviluppo relativa all'anno 1995 stimava tra i 60 ed i 90 miliardi l'ammontare delle somme occorrenti per definire il contenzioso in atto con le imprese appaltatrici di lavori finanziati - a titolo di interventi straordinari - ai sensi della legge n. 73/85 (Fai) e di quella successiva n. 49/87.

L'Amministrazione precisava che l'entità effettiva dell'esborso era ovviamente condizionata all'esito degli arbitrati e delle transazioni in corso di cui sopra si è sottolineata la necessità di tener conto in sede di programmazione degli interventi, considerato che sui residui non esistono sufficienti disponibilità.

E' noto che il decreto-legge 28 dicembre 1993 n. 543, convertito nella legge n. 121 del 17 febbraio 1994 ha previsto la istituzione di una Commissione apposita con il compito, fra l'altro, di: proporre le misure ritenute idonee per la definizione del contenzioso in atto e, ove ritenuto opportuno, di promuovere trattative con le parti interessate in vista di soluzioni transattive, avvalendosi dell'opera di liberi professionisti all'uopo delegati.

La durata della Commissione prevista per un anno è stata in ultimo prorogata al 31 dicembre 1997 con l'art. 4 della legge 31 dicembre 1996, n. 667.

Su tale contenzioso, la Corte avverte l'esigenza di attirare l'attenzione del Parlamento, traendo lo spunto dall'esame dei provvedimenti sottoposti al vaglio preventivo di legittimità che pone in rilievo disfunzioni amministrative ripetitive, tali da assumere rilevanza nei riguardi dei comportamenti gestori.

Detto contenzioso evidenzia incertezze progettuali, carenze della direzione dei lavori, ritardi nei pagamenti e nei collaudi, i quali costituiscono premesse per situazioni non facili, destinate ad emergere ai danni dell'amministrazione, nelle sedi della giustizia amministrativa.

La vicenda che contraddistingue i contratti in contestazione si snoda solitamente attraverso un itinerario istruttorio caratterizzato fondamentalmente:

- da una richiesta di intervento del Paese beneficiario;
- da una contestuale indicazione nominativa dell'impresa che si vuole che realizzi l'intervento;
- da un contratto a trattativa privata stipulato con l'impresa designata cui segue immediatamente l'anticipazione contrattuale;
- dall'affidamento alla stessa impresa della progettazione esecutiva dei lavori;
- dalla dichiarazione dell'impresa che dichiara di conoscere perfettamente i luoghi di lavorazione;
- dal rilievo attribuibile ad eventi connessi alla "causa bellica", a sostegno di perizie di variante e suppletive, idonee a generare ulteriori oneri e riserve;
- da analisi e controdeduzioni degli organi tecnici aventi quasi sempre contenuti meramente interdittivi e strutturalmente deboli, non incentrati su inadempienze e carenze dell'appaltatore;
- dalla carenza di puntuali contestazioni fondate su una rigorosa verifica del carattere di talune pretese, il cui importo viene preso in considerazione per quantificare in forma percentuale sul "petitum" complessivo la quota di riserve da riconoscere, oppure per mettere in evidenza la convenienza del "datum" rispetto al "retentum".

Una vicenda così connotata, ha dato luogo secondo le conclusioni già raggiunte dalla Corte in sede di controllo e dalla Commissione parlamentare di inchiesta operante nel corso della VII legislatura, ad una situazione squilibrata tra la controparte imprenditoriale e quella pubblica, sicuramente assai meno attrezzata.

ALLEGATI

ELABORAZIONI PER FUNZIONI-OBIETTIVO
FORMAZIONE E UTILIZZO MASSA IMPEGNABILE
FORMAZIONE E UTILIZZO MASSA SPENDIBILE

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

Esercizio finanziario 1996

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg1 - Gabinetto e segreterie particolari	1. Indirizzo politico ed amministrativo	1.1 Diretta collaborazione organi di direzione politica 1.2 Servizio stampa 1.3 Controllo interno	1.1.1 Ufficio legislativo e rapporti istituzionali 1.2.1 Stampa italiana 1.2.2 Stampa straniera
dg1 - Gabinetto e segreterie particolari	2. Programmazione e coordinamento	2.1 Coordinamento della politica estera 2.2 Coordinamento economico 2.3 Coordinamento affari globali 2.4 Ispettorato 2.5 Supporto all'organo che coordina e coadiuva	2.4.1 Sicurezza interna 2.4.2 Norme di funzionamento 2.5.1 Raccordo operativo 2.5.2 Informazione e studio
dg1 - Gabinetto e segreterie particolari	3. Cerimoniale della Repubblica	3.1 Rappresentanze ed organismi internazionali 3.2 Visite di stato 3.3 Interventi speciali	
dg5 - D.G. per l'emigrazione e degli affari sociali dg6 - D.G. degli affari politici dg7 - D.G. degli affari economici rm - Rete diplomatico-consolare+Delegazione Europea	4. Integrazione europea	4.1 Politiche comunitarie 4.2 Politica estera e sicurezza comune 4.3 Questioni giudiziarie e affari interni 4.4 Questioni orizzontali e giuridiche	
dg1 - Gabinetto e segreterie particolari dg2-dg8 - D.G. del person. e dell'Ammin., Ist. Dipl. dg4 - D.G. per le relazioni culturali dg5 - D.G. per l'emigrazione e degli affari sociali dg6 - D.G. degli affari politici dg7 - D.G. degli affari economici rm - Rete diplomatico-consolare+Delegazione Europea	5. Europa occidentale e orientale	5.1 Europa occidentale 5.2 Europa centro-orientale - Area Balcanica ed Ucraina	
dg1 - Gabinetto e segreterie particolari dg2-dg8 - D.G. del person. e dell'Ammin., Ist. Dipl. dg3 - D.G. per la cooperazione allo sviluppo dg4 - D.G. per le relazioni culturali dg5 - D.G. per l'emigrazione e degli affari sociali dg6 - D.G. degli affari politici dg7 - D.G. degli affari economici rm - Rete diplomatico-consolare+Delegazione Europea	6. Africa e Medio Oriente	6.1 Africa mediterranea - Medio oriente 6.2 Africa occidentale e Corno d'Africa - Africa centrale e meridionale	
dg1 - Gabinetto e segreterie particolari dg2-dg8 - D.G. del person. e dell'Ammin., Ist. Dipl. dg3 - D.G. per la cooperazione allo sviluppo dg4 - D.G. per le relazioni culturali dg5 - D.G. per l'emigrazione e degli affari sociali dg6 - D.G. degli affari politici dg7 - D.G. degli affari economici rm - Rete diplomatico-consolare+Delegazione Europea	7. Americhe	7.1 Stati Uniti e Canada 7.2 Messico, America centrale e Caraibi - America meridionale	

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg1 - Gabinetto e segreterie particolari dg2-dg8 - D.G. del person. e dell'Ammin., Ist. Dipl.	8. Asia e Oceania	8.1 Asia centrale - Sud-Est Asiatico - Estremo Oriente	
dg3 - D.G. per la cooperazione allo sviluppo dg4 - D.G. per le relazioni culturali dg5 - D.G. per l'emigrazione e degli affari sociali dg6 - D.G. degli affari politici dg7 - D.G. degli affari economici nn - Rete diplomatico-consolare+Delegazione Europea			
dg6 - D.G. degli affari politici	9. Politiche multilaterali e globali	9.1 Monitoraggio e coordinamento 9.2 Sistema Nazioni Unite 9.3 NATO, UEO 9.4 Organizzazioni multilaterali 9.5 Controllo armamenti 9.6 Criminalità organizzata e terrorismo 9.7 Missioni speciali, commissioni e comitati	
dg7 - D.G. degli affari economici	10. Politiche economiche globali e regionali	10.1 Monitoraggio e coordinamento 10.2 Cooperazione ed accordi multilaterali e a livello regionale 10.3 Relazioni ed istituzioni finanziarie 10.4 Politiche di sostegno alle imprese 10.5 Cooperazione scientifica e tecnologica 10.6 Tutela materiali sensibili 10.7 Missioni speciali, comitati e commissioni	
dg5 - D.G. per l'emigrazione e degli affari sociali	11. Italiani all'estero e politiche migratorie	11.1 Monitoraggio e coordinamento 11.2 Unità di crisi 11.3 Politiche sociali multilaterali 11.4. Assistenza e servizi giuridici agli Italiani all'estero 11.5 Iniziative scolastiche e sociali 11.6 Cooperazione giudiziaria e tutela dei minori 11.7 Organi rappresentativi degli Italiani all'estero, commissioni e comitati 11.8 Politiche migratorie e dell'asilo 11.9 Centro visti	
dg4 - D.G. per le relazioni culturali	12. Promozione e cooperazione culturale	12.1 Monitoraggio e coordinamento 12.2 Studio, formazione e ricerca 12.3 Politiche culturali multilaterali 12.4 Borse e scambi giovanili 12.5 Istituzioni scolastiche italiane 12.6 Promozione culturale e istituti di cultura 12.7 Commissioni e comitati	
dg3 - D.G. per la cooperazione allo sviluppo	13. Cooperazione allo sviluppo	13.1 Comitato direzionale nucleo di valutazione tecnica 13.2 Politiche 13.3 Negoziato e gestione 13.4 Funzione operative 13.5 Funzione giuridico-amministrativa 13.6 Bilancio e monitoraggio	

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg2-dg8 - D.G. del person. e dell'Ammin., Ist. Dipl.	14. Servizi generali	14.1 Gestione delle risorse umane	
		14.2 Bilancio attività contabili ed amministrative	
		14.3 Patrimonio, acquisizione e gestione delle risorse strumentali	
		14.4 Servizi specialistici e di supporto	14.4.1 Corrieri
			14.4.2 Traduzioni
			14.4.3 Centro Cifra
			14.4.4 Centro Informatica
			14.4.5 Centro studi, documentazione e archivio storico
			14.4.6 Relazioni con il pubblico
		14.5 Contenzioso (trattati, controversie internazionali)	
		14.6 Istituto diplomatico	

N.B : I centri di responsabilità corrispondono a quelli censiti dal Ministero del tesoro (Circ. n. 84 del 20/12/1996); con NN sono codificati quelli non censiti.

1996 MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

- Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per funzione-obiettivo -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie e maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanz. da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
1 Indirizzo politico	32	68.232	68.264	66.190	1.352	689	32	0	66.223	689	97,01%
2 Programmazione e coordinamento	0	7.227	7.227	6.875	178	175	0	0	6.875	175	95,12%
3 Cerimoniale della Repubblica	0	21.464	21.464	18.265	2.995	204	0	0	18.265	204	85,10%
4 Integrazione europea	517	64.326	64.843	49.659	6.482	8.185	455	62	50.113	8.248	77,28%
5 Europa occidentale e orientale	40.722	433.675	474.396	417.024	12.943	3.708	35.891	4.831	452.915	8.539	95,47%
6 Africa e Medio Oriente	299	168.445	168.744	161.610	4.648	2.187	178	121	161.788	2.307	95,88%
7 Americhe	440	193.861	194.301	186.126	5.236	2.498	272	169	186.398	2.667	95,93%
8 Asia e Oceania	153	97.754	97.908	93.751	2.669	1.335	91	62	93.842	1.396	95,85%
9 Politiche multilaterali e globali	127	462.986	463.113	461.179	915	892	127	0	461.306	892	99,61%
10 Politiche economiche globali e regionali	20.000	38.435	58.435	27.475	423	10.537	-38.114	58.114	-10.639	68.650	-18,21%
11 Italiani all'estero e politiche migratorie	26.935	123.810	150.744	116.266	3.667	3.877	9.241	17.694	125.507	21.570	83,26%
12 Promozione e cooperazione culturale	2.793	283.999	286.792	265.363	14.285	4.351	2.793	0	268.156	4.351	93,50%
13 Cooperazione allo sviluppo	1.411.759	647.091	2.058.850	415.222	1.199	230.670	1.411.759	0	1.826.981	230.670	88,74%
14 Servizi generali	47.550	322.473	370.023	290.136	5.599	26.738	31.245	16.305	321.381	43.043	86,85%

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

FUNZIONI OBIETTIVO	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie o maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanz. da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
TOTALE	*1.551.327*	*2.933.777*	*4.485.104*	*2.575.141*	*62.590*	*296.046*	*1.453.970*	*97.356*	*4.029.111*	*393.402*	*89,83%*

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1996 MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

- *Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per funzione-obiettivo* -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie e maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
1 Indirizzo politico	15.067	68.232	83.299	82.810	56.029	10.162	10.851	14.332	70.161	1.621	11.518	99,41%	84,23%	84,73%
2 Programmazione e coordinamento	1.467	7.227	8.695	8.096	5.683	1.192	1.367	1.059	6.742	298	1.655	93,12%	77,54%	83,27%
3 Cerimoniale della Repubblica	1.705	21.464	23.169	22.942	17.223	1.042	1.246	1.252	18.475	3.074	1.619	99,02%	79,74%	80,53%
4 Integrazione europea	11.853	64.326	76.179	75.629	48.657	1.002	9.187	3.046	51.703	10.048	14.428	99,28%	67,87%	68,36%
5 Europa occidentale e orientale	22.371	433.675	456.046	482.895	404.953	12.071	15.779	7.622	412.575	17.707	25.764	105,89%	90,47%	85,44%
6 Africa e Medio Oriente	6.288	168.445	174.733	171.859	157.292	4.318	6.505	2.731	160.023	6.264	8.446	98,36%	91,58%	93,11%
7 Americhe	7.581	193.861	201.442	197.976	179.570	6.556	9.055	3.530	183.100	7.070	11.272	98,28%	90,89%	92,49%
8 Asia e Oceania	3.593	97.754	101.348	99.704	91.257	2.494	3.828	1.591	92.848	3.580	4.919	98,38%	91,61%	93,12%
9 Politiche multilaterali e globali	3.029	462.986	466.015	465.193	454.325	6.854	7.746	1.977	456.302	1.399	8.315	99,82%	97,92%	98,09%
10 Politiche economiche globali e regionali	71.142	38.435	109.577	54.580	25.581	1.894	12.430	3.157	28.739	9.797	71.042	49,81%	26,23%	52,65%
11 Italiani all'estero e politiche migratorie	38.614	123.810	162.424	136.742	100.308	15.958	19.835	11.930	112.238	11.456	38.731	84,19%	69,10%	82,08%
12 Promozione e cooperazione culturale	32.672	283.999	316.671	305.767	236.848	28.515	32.867	13.214	250.062	21.788	44.821	96,56%	78,97%	81,78%
13 Cooperazione allo sviluppo	2.410.543	647.091	3.057.634	2.269.573	234.455	180.767	411.437	640.107	874.563	865.988	1.317.084	74,23%	28,60%	38,53%
14 Servizi generali	85.670	322.473	408.143	338.224	249.109	41.026	67.764	36.413	285.522	18.887	103.734	82,87%	69,96%	84,42%
TOTALE	*2.711.597*	*2.933.777*	*5.645.374*	*4.711.992*	*2.261.290*	*313.858*	*609.897*	*741.762*	*3.003.852*	*978.975*	*1.663.347*	*83,47%*	*53,19%*	*63,73%*

1996 MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

- *Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per Centro di Responsabilità* -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie e maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Gabinetto e segreterie particolari	32	97.925	97.957	92.268	4.540	1.116	32	0	92.300	1.116	94,23%
D. G. del Personale e dell'Amministrazione e Istituto Diplomatico	47.550	333.020	380.570	300.135	5.731	27.154	31.245	16.305	331.381	43.459	87,07%
D.G. per la cooperazione allo sviluppo	1.411.782	656.908	2.068.689	424.676	1.275	230.956	1.411.782	0	1.836.458	230.956	88,77%
D.G. per le relazioni culturali	2.793	285.001	287.794	266.302	14.300	4.399	2.793	0	269.094	4.399	93,50%
D.G. per l'emigrazione e degli affari sociali	26.935	127.851	154.786	120.113	3.732	4.006	9.241	17.694	129.353	21.700	83,57%
D.G. degli affari politici	127	466.237	466.364	464.274	962	1.001	127	0	464.401	1.001	99,58%
D.G. degli affari economici	20.000	43.721	63.721	32.521	499	10.700	-38.114	58.114	-5.592	68.814	-8,78%
Rete diplomatico-consolare e delegazione Europea	42.109	923.115	965.224	874.852	31.549	16.714	36.865	5.244	911.717	21.958	94,46%
TOTALE	*1.551.327*	*2.933.777*	*4.485.104*	*2.575.141*	*62.590*	*296.046*	*1.453.970*	*97.356*	*4.029.111*	*393.402*	*89,83%*

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1996 MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

- Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per Centro di Responsabilità -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie o maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Gabinetto e segreterie particolari	18 265	97.925	116.190	114.871	79.855	12.413	13.529	16.466	96.321	5.009	14.859	98,87%	82,90%	83,85%
D. G. del Personale e dell'Amministrazione e Istituto Diplomatico	85.901	333.020	418.921	348.965	258.956	41.180	68.333	36.615	295.571	19.031	104.319	83,30%	70,56%	84,70%
D.G. per la cooperazione allo sviluppo	2 410 838	656.908	3.067.746	2.279.665	242.958	181.718	412.675	640.359	883.316	866.087	1.318.342	74,31%	28,79%	38,75%
D.G. per le relazioni culturali	32.697	285.001	317.698	306.789	237.769	28.533	32.932	13.236	251.005	21.805	44.888	96,57%	79,01%	81,82%
D.G. per l'emigrazione e degli affari sociali	39.006	127.851	166.857	141.002	103.832	16.280	20.287	12.289	116.121	11.533	39.203	84,50%	69,59%	82,35%
D.G. degli affari politici	3.256	466 237	469.493	468.577	457.236	7.038	8.039	2.185	459.421	1.453	8.619	99,80%	97,85%	98,05%
D.G. degli affari economici	71.581	43.721	115.302	60.115	30.269	2.252	12.952	3.559	33.829	9.887	71.587	52,14%	29,34%	56,27%
Rete diplomatico-consolare e delegazione Europea	50.053	923.115	973.169	992.008	850.416	24.436	41.150	17.053	867.469	44.171	61.529	101,94%	89,14%	87,45%
TOTALE	*2.711.597*	*2.933.777*	*5.645.374*	*4.711.992*	*2.261.290*	*313.850*	*609.897*	*741.762*	*3.003.052*	*978.975*	*1.663.347*	*83,47%*	*53,19%*	*63,73%*

Ministero degli affari esteri
Gestione finanziaria 1996 (milioni di lire)

		TITOLO I					TITOLO II				TOTALE
		Personale in attivita' di servizio	Acquisto di beni e servizi	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	Opere e beni immobiliari e mobiliari	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	
		FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE									
		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
1	Residui totali di stanziamento "F" al 1.I (2)	19.166	121.136	1.382.132	14.429	1.536.863	14.464			14.464	1.551.327
2	Stanziamenti definitivi di competenza	1.214.269	451.254	1.168.295	50.923	2.884.741	49.036			49.036	2.933.777
3	Massa impegnabile (1+2)	1.233.435	572.390	2.550.427	65.352	4.421.604	63.501			63.501	4.485.104
4	Impegni effettivi su competenza	1.146.286	411.375	958.483	34.412	2.550.557	24.584			24.584	2.575.141
5	Economie (+) o maggiori spese (-) [2-(4+6)]	39.033	21.274	2.283	1	62.590					62.590
6	Residui di stanziamento di competenza al 31.XII	28.950	18.605	207.530	16.509	271.594	24.452			24.452	296.046
7	Impegni su residui di stanziamento (1-8)	19.166	83.855	1.323.956	14.429	1.441.406	12.564			12.564	1.453.970
8	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31.XII		37.280	58.176		95.456	1.900			1.900	97.356
9	Impegni totali su massa impegnabile (4+7)	1.165.452	495.230	2.282.439	48.841	3.991.963	37.149			37.149	4.029.111
10	Residui totali di stanziamento "F" al 31.XII (6+8)	28.950	55.885	265.706	16.509	367.050	26.352			26.352	393.402
11	Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile (9:3)	94,49	86,52	89,49	74,74	90,28	58,50			58,50	89,83

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
12	Residui iniziali "F+C" al 1.1	95.809	167.173	2.400.127	21.465	2.684.574	27.023			27.023	2.711.597
13	Stanziamenti definitivi di competenza	1.214.269	451.254	1.168.295	50.923	2.884.741	49.036			49.036	2.933.777
14	Massa spendibile (12+13)	1.310.078	618.427	3.568.422	72.387	5.569.315	76.060			76.060	5.645.374
15	Autorizzazioni di cassa	1.271.101	562.506	2.785.086	42.250	4.660.943	51.049			51.049	4.711.992
16	Pagamenti su competenza	1.101.922	352.169	785.866	11.690	2.251.647	9.644			9.644	2.261.290
17	Residui propri da competenza "C" (4-16)	44.364	59.206	172.617	22.722	298.910	14.941			14.941	313.850
18	Residui totali da competenza (6+17)	73.314	77.811	380.147	39.232	570.504	39.393			39.393	609.897
19	Pagamenti su residui	31.944	60.833	612.415	19.448	724.639	17.123			17.123	741.762
20	Pagamenti totali (16+19)	1.133.866	413.002	1.398.280	31.138	2.976.286	26.766			26.766	3.003.052
21	Economie (+) o maggiori spese (-) totali [14-(20+22)]	62.548	53.854	859.709	1.909	978.022	954			954	978.975
22	Residui totali "F+C" al 31.XII (14-(20+21))	113.664	151.570	1.310.433	39.340	1.615.007	48.340			48.340	1.663.347
23	Rapporto % tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (15:14)	97,02	90,96	78,05	58,37	83,69	67,12			67,12	83,47
24	Rapporto % tra pagamenti totali e massa spendibile (20:14)	86,55	66,78	39,18	43,02	53,44	35,19			35,19	53,19
25	Rapporto % tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa (20:15)	89,20	73,42	50,21	73,70	63,86	52,43			52,43	63,73

(1) Calcolate per differenza

(2) I residui totali di stanziamento "F" al 1.I sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31.XII dell'anno precedente

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

Capitolo IV

Ministero dell'interno

Sommario: **Sintesi e conclusioni.**

1. Analisi del bilancio consuntivo per funzioni-obiettivo e centri di responsabilità.

2. Organizzazione e personale.

3. Informatica.

4. Attività contrattuale: *4.1 Dipartimento della Pubblica Sicurezza; 4.2 Direzione generale della protezione civile e servizi antincendi; 4.3 Direzione generale degli affari dei culti.*

5. Profili di attività istituzionale: *5.1 Direzione generale dei servizi civili:* 5.1.1 categorie protette: invalidi civili, sordomuti, ciechi; 5.1.2 Altre categorie protette; *5.2 Direzione generale dell'Amministrazione civile; 5.3 Direzione generale degli affari dei culti.*

6. Fondo Edifici di Culto.

Esercizio 1996 - Risultati della gestione per funzioni-obiettivo - dati di competenza

(in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Impegni (*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico-amministrativo	20.867	19.121	18.926	18.159	962	1.745
2 Sicurezza pubblica (Polizia di Stato, Arma CC, etc.)	10.806.511	10.733.920	10.528.751	10.094.990	638.929	72.592
3 Informazione e sicurezza democratica	87.500	87.500	87.500	79.490	8.010	0
4 Protezione Civile e servizi antincendi	2.195.631	2.118.391	2.102.675	1.845.408	272.983	77.241
5 Assistenza sociale	16.935.738	16.396.746	16.363.955	6.453.788	9.942.958	538.992
6 Enti locali	33.676.119	32.663.198	32.641.022	31.139.537	1.523.661	1.012.921
7 Servizi elettorali	680.599	667.580	667.428	662.533	5.047	13.019
8 Amministrazione generale	727.326	678.197	672.317	645.045	33.152	49.129
9 Amministrazione affari di culto	7.837	7.223	7.141	6.938	285	613
10 Servizi generali	146.403	143.353	132.402	88.671	54.682	3.050
TOTALE	***65.284.531***	***63.515.229***	***63.222.117***	***51.034.560***	***12.480.669***	***1.769.302***

(*) Gli impegni lordi sono comprensivi dei residui di stanziamento a fine esercizio

Sintesi e conclusioni

Nell'assetto istituzionale dello Stato il Ministero dell'interno si pone in una posizione peculiare in considerazione delle molteplici competenze allo stesso attribuite dalla legge: oltre alle tradizionali funzioni di "ordine pubblico", oggi si colloca come soggetto che istituzionalmente deve garantire la "sicurezza pubblica", intesa anche quale tutela dei cittadini di fronte a rischi naturali o eventi calamitosi (Direzione generale della protezione civile) e quale assistenza, al fine, tra l'altro di prevenirne il disagio, di diverse categorie deboli, alcune delle quali emergenti negli ultimi anni - profughi, minori a rischio ed altre. - (Direzione generale dei servizi civili). A ciò si aggiunga che il Ministero è ancora oggi il maggior centro di coordinamento dell'azione dello Stato in sede decentrata (ruolo tra quelli posti radicalmente in discussione dalle leggi nn. 59 e 127 del 1997 di riforma della P.A. e di snellimento dell'attività amministrativa).

Di tale assetto hanno risentito le prefetture, organi decentrati dell'Amministrazione, che si sono poste sempre in maggior misura quale soggetti di mediazione in situazioni di "difficoltà" locali, determinate anche da emergenze connesse con la crisi economica e produttiva (si pensi alle problematiche locali conseguenti al fenomeno della disoccupazione) nonchè da eventi legati all'immigrazione clandestina.

In tale complesso contesto di competenze, si sono dapprima innestate la riforma recata dal d.lgs. n. 29/1993 e, da ultimo, le innovazioni legislative recate dalle leggi n. 59/1997, per la riforma della P.A. e di semplificazione dell'attività amministrativa, n. 94/1997 di riforma del bilancio dello Stato, e la legge n. 127/1997 per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo.

Per quanto attiene all'esercizio in esame, si osserva uno scarso livello di attuazione della riforma di cui al citato d.lgs. n. 29/1993[1]. Sono mancati anche nel corso del 1996 i provvedimenti di riorganizzazione degli uffici e le rilevazioni dei carichi di lavoro; è stato in parte disatteso il disposto normativo che prevede l'attribuzione ai singoli dirigenti, al fine di valorizzarne l'attività,

[1] La Corte dei conti (adunanza del 20 maggio 1997) ha svolto una complessa indagine sullo stato di attuazione nella P.A. del d.lgs. n. 29/1993. Per quanto attiene al Ministero dell'interno si rinvia al paragrafo "organizzazione e personale".

di specifici limiti di valore per le spese che possono impegnare. Infatti, continuano ad essere spesso applicati i limiti, peraltro modesti, recati dal d.lgs. n. 748/1972, vanificando di fatto la finalità della norma che vuole una maggiore responsabilizzazione del dirigente consentendogli di esercitare autonomi poteri di spesa.

Sul punto dell'attuazione del principio della programmazione introdotto dal d.lgs. n. 29/1993, in base al quale il Ministro individua gli obiettivi da raggiungere, definisce i programmi per la loro realizzazione ed indica le priorità, si osserva, per quanto riguarda gli uffici centrali, un miglioramento qualitativo degli atti di programmazione predisposti dall'Amministrazione nei termini di legge. Tale progresso è stato raggiunto soprattutto nei programmi per il corrente esercizio 1997, anche a seguito delle osservazioni formulate dalla Corte dei conti nella sede del controllo, alle quali l'Amministrazione è andata progressivamente adeguandosi. Per contro, rimane insoddisfacente il livello di programmazione delle spese degli uffici decentrati, nei confronti dei quali l'attribuzione delle risorse avviene inizialmente sulla base delle stime sull'andamento delle spese negli anni precedenti (c.d. spesa storica incrementale), integrata nel corso dell'esercizio da specifiche richieste legate a particolari, insorgenti necessità.

Nel settore della protezione civile, a cinque anni dall'entrata in vigore della legge n. 225/1992, istitutiva del Servizio nazionale della protezione civile con l'obiettivo di tutelare i cittadini dal pericolo di danni derivanti da catastrofi o eventi calamitosi, è sentita l'esigenza di una riforma normativa di settore maggiormente incentrata, oltre che sul momento dell'intervento successivo all'evento, su un'organica attività di prevenzione, con una pianificazione dell'emergenza che coinvolga in attività tra loro coordinate i diversi soggetti interessati: autorità centrale, enti locali, volontariato.

Sul punto di una maggiore necessità di coordinamento in materia, si conferma il giudizio secondo il quale appare necessaria l'attribuzione al Ministro dell'interno di tutte le competenze in materia di protezione civile, assegnate sia al Dipartimento della protezione civile presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri sia alle strutture centrali e periferiche della Direzione generale della protezione civile, superando così le disposizione che derivano dalla sovrapposizione delle competenze e degli apparati.

In particolare, si richiama l'attenzione sulla materia degli incendi boschivi, nel cui ambito operano diversi centri di responsabilità: la primaria competenza è delle regioni ai sensi della legge n. 47/1975, con le quali coopera su base convenzionale il Corpo forestale dello Stato, mentre lo Stato, a norma del d.P.R. n. 616/1977, fornisce il concorso del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e l'impiego di mezzi aerei, la cui gestione, peraltro, è affidata a due diversi centri di spesa (Ministero delle risorse agricole e alimentari, Dipartimento della protezione civile presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri).

Appare indispensabile un intervento normativo di razionalizzazione del sistema, che riconduca ad un unico centro di responsabilità la materia della protezione civile, sia per quanto riguarda le decisioni operative ed il coordinamento degli interventi sia per l'attività amministrativa di acquisizione e gestione dei mezzi e delle risorse.

In relazione ai risultati finanziari dell'attività di gestione (per il cui esame si rinvia al successivo paragrafo 1) si osserva un miglioramento nella capacità di impegno e di spesa, alla quale si ricollega, peraltro, un dato delle economie che, seppur in flessione rispetto al 1995, rimane troppo elevato.

Tra le disposizioni di legge emanate nel 1996 di interesse dell'Amministrazione, si segnalano in particolare:

a) in materia sociale ed umanitaria, di recente, è stata affrontata l'emergenza determinata dall'afflusso di stranieri extracomunitari provenienti dall'Albania: con d.l. n. 60/1997, convertito con modificazioni nella legge n. 128/1997, è stata stanziata la somma complessiva di 21,5 mld. per gli interventi di soccorso e di assistenza nei confronti dei predetti stranieri nonché per le attività amministrative, tecniche e logistiche (comprensive del trattamento di missione e delle

prestazioni di lavoro straordinario del personale del Ministero e di altre amministrazioni coinvolto nelle attività di soccorso). La legge ha previsto il rilascio di un nulla-osta provvisorio di ingresso e soggiorno valido per sessanta giorni, prorogabile fino a novanta ed ha attribuito al Presidente del Consiglio dei Ministri e per sua delega al Ministro dell'interno compiti di coordinamento delle amministrazioni dello Stato, degli enti locali, della Croce rossa italiana e di altre istituzioni che intervengono nell'assistenza degli stranieri[2].

b) in materia di finanzia locale: il d.l. n. 599/1996, convertito con modificazioni in legge n. 5/1997 ha previsto misure urgenti per assicurare i flussi finanziari agli enti locali nel quadro dei trasferimenti erariali per l'anno 1996; la legge n. 662/1996 (collegato alla legge finanziaria) che, all'art. 1 commi 155-166, tra l'altro, ha esteso, a decorrere dal 1° gennaio 1997, ai comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti le disposizioni che regolano il sistema della tesoreria unica; principi fatti propri dal d.l. n. 669/1996, convertito con modificazioni dalla legge n. 30/1997 che all'art. 9 ha dettato nuove disposizioni in materia di trasferimento dei fondi agli enti locali.

c) in materia di personale: il d.l. n. 512/1996 convertito, con modificazioni, nella legge n. 609/1996 che ha previsto un incremento di 495 unità di organico nel Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco; in attuazione della legge è stato rideterminato l'organico del Corpo, con un riparto di unità per province.

Si segnala, inoltre, il d.m. 19 ottobre 1996, n. 702 con il quale sono state apportate modifiche ed integrazioni al d.m. 2 febbraio 1993, n. 284 di attuazione degli artt. 2 e 4 della legge n. 241/1990, relativamente alla individuazione dei termini di completamento e dei responsabili dei procedimenti imputati agli organi dell'Amministrazione. Le tabelle A e B individuano i procedimenti amministrativi attribuiti per i provvedimenti finali alla competenza degli organi centrali e periferici.

Il processo di riforma istituzionale del bilancio e dell'amministrazione affidato alle leggi n. 59, 94 e 127 del 1997 non potrà non avere riflessi sull'attività e sulle competenze del Ministero. La legge n. 59/1997 ridisegna un nuovo riparto di competenze tra Stato, regioni ed enti locali. In particolare in materia di protezione civile sono esclusi dal trasferimento i compiti di "rilievo nazionale". I decreti di attuazione della legge di delega dovranno individuare una "scala" di funzioni che identifichi i temi di importanza nazionale. E' difficile, comunque, non ipotizzare riflessi di portata generale sull'organizzazione del Ministero.

Anche il complesso delle attribuzioni del Ministero in materia di finanza locale sembra destinato, nel disegno delle leggi n. 59 e 127 del 1997 a perdere l'attuale centralità, sia sul versante dei poteri di regolazione e controllo, sia sul versante dell'ordinamento contabile e del bilancio.

E' da aggiungere, tra l'altro che, per effetto della legge n. 127/1997 (art. 17, comma 76 e segg.) il Ministero non avrà più la diretta amministrazione del personale dei segretari comunali e provinciali. Viene, infatti, istituita un'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali con personalità giuridica di diritto pubblico, sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'interno fino all'attuazione dei decreti legislativi in materia di riordino dei ministeri, in attuazione delle legge n. 59/1997[3].

---

[2] In materia di disciplina dell'immigrazione e sulla condizione dello straniero, è stato presentato un disegno di legge, atto Camera - n. 3240, che prevede nuove regole per il trattamento dello straniero, la programmazione dei flussi di ingresso, per l'ingresso, il soggiorno, i respingimenti e le espulsioni, per la disciplina del lavoro e del diritto all'unità familiare e la tutela del minore, per la definizione dei c.d. diritti civili.

[3] Inoltre, l'art. 13 della legge n. 127/1997 ha abrogato le disposizioni in materia di autorizzazioni ad accettare lasciti e donazioni ed a acquistare beni immobili da parte di persone giuridiche, associazioni e fondazioni a tutt'oggi di competenza del Ministero.

1. Analisi del bilancio consuntivo per funzioni-obiettivo e centri di responsabilità

Nell'analisi del bilancio consuntivo 1996 del Ministero dell'interno è stata applicata la medesima metodologia seguita nella relazione 1995; ciò consente una prima serie "storica", sia pure relativa a due soli esercizi, che pone a confronto l'andamento della spesa per funzioni-obiettivo.

Gli stanziamenti definitivi sono ammontati, per l'esercizio in esame, a 65.284,5 mld., con un lieve decremento rispetto al dato 1995 che accertava 65.351,8 mld.

Andamento degli stanziamenti

(in miliardi)

	1994	1995	1996
Stanziamenti definitivi	62.870,2	65.351,8	65.284,5
Percentuale sul bilancio dello Stato	9,59	9,09	8,91

Le spese correnti sono ammontate a 56.119,2 mld., mentre quelle in conto capitale hanno raggiunto i 9.165,3 mld.

Rispetto alle funzioni-obiettivo gli stanziamenti definitivi hanno avuto il seguente andamento (in mld.):

Funzioni-obiettivo	Stanziamenti 1995	Stanziamenti 1996	Variazioni %
Indirizzo politico-amministrativo	18,2	20,8	+2,6
Sicurezza pubblica	9.502,1	10.806,5	+1.304,4
Informazione e sicurezza democratica	94,7	87,5	-7,2
Protezione civile e servizi antincendi	1.884,3	2.195,6	+311,3
Assistenza sociale	16.204,3	16.935,7	+731,4
Enti locali	36.212,8	33.676,1	-2.536,7
Servizi elettorali	742,4	680,5	-61,9
Amministrazione generale	530,8	727,3	+196,5
Amministrazione affari di culto	6,6	7,8	+1,2
Servizi generali	155,2	146,4	-8,8
Totali	65.351,8	65.284,5	-67,3

La differenza tra le risorse complessive assegnate al Dicastero nei due ultimi esercizi non è elevata (67,3 mld.), mentre la ripartizione delle disponibilità tra le funzioni-obiettivo ha subito alcune considerevoli modifiche: la f.o. "enti locali" registra una riduzione pari a 2.536,7 mld., mentre la "sicurezza pubblica" un incremento di 1.304,4 mld.

Dall'esame dei dati di consuntivo si evidenzia che le funzioni-obiettivo destinatarie di una maggiore quota di stanziamenti sono gli "enti locali" e "l'assistenza sociale": si osserva che ciò è dovuto alla elevata quota di risorse destinata, quanto alla prima funzione, ai trasferimenti agli enti locali (33.650,6 mld.), mentre per l'assistenza sociale 16.695,7 mld. sono assegnati per il pagamento delle provvidenze a favore degli invalidi civili, ciechi civili e sordomuti.

Per contro, nonostante il più ridotto stanziamento, la Direzione generale della Pubblica Sicurezza e la Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi svolgono maggiori funzioni in materia di gestione del personale e in materia contrattuale.

Analisi dell'andamento degli impegni

Complessivamente, la capacità dell'Amministrazione di impegnare le risorse a disposizione dimostra un miglioramento come attesta il rapporto tra impegni e stanziamenti definitivi di competenza, passato dal 95% del 1995 al 97% dell'esercizio in esame.

Andamento degli impegni di competenza in rapporto agli stanziamenti definitivi

Funzioni obiettivo	1995			1996		
	Stanziamenti definitivi	impegni di competenza	%	Stanziamenti definitivi	impegni di competenza	%
Indirizzo politico amministrativo	18,2	14,9	82	20,8	18,9	91
Sicurezza pubblica	9.502,1	8.873,1	93	10.806,5	10.528,7	97
Informazione sicurezza democratica	94,7	94,7	100	87,5	87,5	100
Protezione civile servizi antincendi	1.884,3	1.680,9	89	2.195,6	2.102,6	96
Assistenza sociale	16.204,3	16.156,2	100	16.935,7	16.363,9	97
Enti locali	36.212,8	34.224,5	95	33.676,1	32.641,0	97
Servizi elettorali	742,4	730,0	98	680,5	667,4	98
Amministrazione generale	530,8	446,9	84	727,3	672,3	92
Amministrazione affari di culto	6,6	5,4	82	7,8	7,1	91
Servizi generali	155,2	131,9	85	146,4	132,4	90
Totali[4]	65.351,8	62.358,9	95	65.284,5	63.222,1	97

L'incremento della capacità di impegno ha interessato tutte le funzioni obiettivo ad eccezione della "assistenza sociale" che accerta una diminuzione del 3%.

La tabella che segue illustra l'andamento degli impegni totali rispetto alla massa impegnabile.

Funzioni obiettivo	1995			1996		
	Massa impegnabile	Impegni totali	%	Massa impegnabile	Impegni totali	%
Indirizzo politico amministrativo	18,2	14,9	82	20,8	18,9	91
Sicurezza pubblica	9.794,5	8.961,7	91	11.302,1	10.659,6	94
Informazione sicurezza democratica	94,7	94,7	100	87,5	87,5	100
Protezione civile servizi antincendi	1.889,5	1.686,0	89	2.277,2	2.144,2	94
Assistenza sociale	16.306,1	16.255,0	100	16.938,9	16.363,7	97
Enti locali	36.378,1	34.327,2	94	33.791,2	32.756,1	97
Servizi elettorali	742,4	730,0	98	680,6	667,4	98
Amministrazione generale	543,6	459,8	85	728,2	673,2	92
Amministrazione affari di culto	6,6	5,4	82	7,8	7,1	91
Servizi generali	162,7	139,4	86	155,6	141,6	91
Totali[5]	65.936,7	62.674,5	95	65.990,4	63.519,8	96

L'incremento degli impegni totali è stato meno sensibile in rapporto alla massa impegnabile, a dimostrazione di una maggiore difficoltà di utilizzo dei residui di stanziamento (705,8 mld. al 1° gennaio 1996).

All'interno della f.o. "sicurezza pubblica" le micro funzioni "attività istituzionale di P.S." e " attività di Polizia stradale" hanno impegnato l'intero stanziamento, del quale la maggior quota

[4] L'incremento nel 1996 della massa impegnabile in presenza di minori stanziamenti di competenza è stato determinato dalla maggior quota di residui di stanziamento ad inizio esercizio - 584,8 mld. al 1° gennaio 1995, 705,8 mld. al 1° gennaio 1996.

[5] L'incremento nel 1996 della massa impegnabile in presenza di minori stanziamenti di competenza è stato determinato dalla maggior quota di residui di stanziamento ad inizio esercizio - 584,8 mld. al 1° gennaio 1995, 705,8 mld. al 1° gennaio 1996.

è destinata al personale. Anche la "protezione civile e i servizi antincendi" hanno un alto livello di impegno su tutte le micro funzioni.

Rispetto al 1995 le economie hanno subito una considerevole diminuzione, dai 2.556,2 mld. sono passati a 1.769,3 mld., ma mantengono un livello che richiede interventi correttivi in fase di stima del fabbisogno.

Andamento delle economie negli anni 1995/1996

(in miliardi)

Funzioni-obiettivo	Economie 1995	Economie 1996	Variazioni
Indirizzo politico amministrativo	3,2	1,7	-1,5
Sicurezza pubblica	337,0	72,5	-264,5
Informazione e sicurezza democratica	=	=	=
Protezione civile e servizi antincendi	121,8	77,2	-44,6
Assistenza sociale	47,8	538,9	+491,1
Enti locali	1.935,7	1.012,9	-923,8
Servizi elettorali	12,3	13,0	+0,7
Amministrazione generale	82,9	49,1	-33,8
Amministrazione affari di culto	1,1	0,6	-0,5
Servizi generali	13,9	3,0	-10,9
Totali	2.556,2	1.769,3	-786,9

Incrementi si osservano in particolare per la funzione obiettivo "assistenza sociale" (+491,1 mld.) che, complessivamente, registra economie per 538,9 mld., determinati per la quota maggiore (457,4 mld.) sul cap. 4288, relativo al pagamento di pensioni agli invalidi civili.

La funzione-obiettivo "enti locali", pur con una considerevole riduzione rispetto al dato del 1995 (-922,8 mld.), continua a presentare un elevato livello di economie (1.012,9 mld.) (per l'analisi dei singoli dati delle economie si rinvia al paragrafo relativo all'attività istituzionale).

Andamento dei pagamenti

Rapporto tra massa spendibile e pagamenti totali nel triennio 1994/1996

(in miliardi)

Anni	Massa spendibile	Pagamenti totali	Rapporto %
1994	81.792,3	60.041,4	73
1995	85.717,7	61.268,2	71
1996	80.478,6	62.120,6	77

Si nota un miglioramento rispetto al precedente esercizio nella capacità di spesa complessiva. La tabella che segue disaggrega i dati relativi ai pagamenti per funzioni obiettivo, ponendo a raffronto i risultati degli ultimi due anni.

Tabella di raffronto tra massa spendibile e pagamenti totali per f.o. - anni 1995/1996

	1995			1996		
Funzioni obiettivo	Massa spendibile	pagamenti totali	%	Massa spendibile	pagamenti totali	%
Indirizzo politico amministrativo	18,8	14,6	78	21,8	18,8	86
Sicurezza pubblica	10.679,5	8.865,1	83	12.285,1	10.729,6	87
Informazione sicurezza democratica	113,1	91,9	81	108,7	94,0	87
Protezione civile servizi antincendi	2.218,2	1.676,9	76	2.662,1	2.082,7	78
Assistenza sociale	28.157,4	15.292,1	54	28.764,8	16.195,0	56
Enti locali	42.927,0	33.955,7	79	34.979,4	31.532,8	90
Servizi elettorali	789,4	763,2	97	692,0	668,1	97
Amministrazione generale	607,5	459,4	76	778,0	687,3	88
Amministrazione affari di culto	6,7	5,4	81	8,0	7,0	89
Servizi generali	199,7	135,4	68	178,4	104,8	59
Totali[6]	85.717,7	61.268,2	71	80.478,6	62.120,6	77

L'incremento ha interessato tutte le funzioni obiettivo con l'eccezione dei "servizi generali"; rimane comunque insoddisfacente il 56,30% della "assistenza sociale". Sul punto si osserva che a fronte di una massa spendibile pari a 28,7 mld. le autorizzazioni di cassa hanno raggiunto il 17,0 mld., con l'effetto che la percentuale del rapporto tra massa spendibile/pagamenti totali dal 56,30% si eleva al 95,12 % se si sposta l'osservazione sul rapporto autorizzazioni di cassa/pagamenti totali.

I residui totali al 31 dicembre 1996 ammontano a 15.552,4 mld., di cui 12.187,5 mld. di residui propri sulla competenza.

L'analisi della gestione per centri di responsabilità conferma i risultati dell'esame svolto per funzioni-obiettivo: si riscontra una generale buona capacità di impegno con indici che variano dal 91,14% al 96,96% della Direzione generale dell'amministrazione civile e con una capacità di spesa che varia dal 56,32% della Direzione generale dei servizi civili al 95,78% del Dipartimento della pubblica sicurezza. Anche in questa sede si accerta per la Direzione generale dei servizi civili il notevole divario, già evidenziato per la funzione obiettivo "assistenza sociale", tra il 56,32% del rapporto massa spendibile/pagamenti totali ed il 95,12 % del rapporto autorizzazioni di cassa/pagamenti totali.

2. Organizzazione e personale

La Corte dei conti ha svolto una complessa indagine sullo stato di attuazione del d.lgv. 29/1993 nella della P.A. In tale sede, ha rilevato che nel Ministero dell'interno, destinatario, in considerazione delle competenze in materia di polizia e sicurezza dello Stato, della previsione di norme derogatorie ad alcune disposizioni recate dal citato decreto legislativo, non ha trovato attuazione il disposto degli artt. 6 e 31 e non si è proceduto al riordino ed alla razionalizzazione delle strutture organizzative.

Recentemente è stato istituito l'Ufficio per la comunicazione e per relazioni con il pubblico, previsto dall'art. 12 del d.lgs. n. 29/1993. Si osserva che tale provvedimento è stato posto in essere avulso dalla riorganizzazione degli uffici (di cui all'art. 31 del medesimo decreto) come è testualmente previsto dall'art. 12 ed inoltre senza la ridefinizione degli altri uffici del

[6] L'incremento nel 1996 della massa impegnabile in presenza di minori stanziamenti di competenza è stato determinato dalla maggior quota di residui di stanziamento ad inizio esercizio - 584,8 mld. al 1° gennaio 1995, 705,8 mld. al 1° gennaio 1996.

Ministero ai quali sono già attribuite le medesime competenze assegnate all'Ufficio per le relazioni con il pubblico.

In un contesto nel quale si ritiene ancora applicabile la normativa previgente alla riforma del 1993, ai sensi della legge n. 121 del 1981, si è provveduto ad una parziale riorganizzazione degli uffici del Dipartimento della pubblica sicurezza.

Con due decreti contestuali[7], che rispondono alle stesse finalità, sono stati riorganizzati i reparti della Polizia di Stato per la prevenzione della criminalità: con il decreto ministeriale sono stati istituiti dieci Reparti prevenzione crimine che dovranno sostituire gradualmente gli attuali Nuclei crimine ed il Nucleo anticrimine della Polizia di Stato, assorbendo le relative dotazioni organiche (di personale, mezzi di trasporto, tecniche), con il decreto interministeriale viene ristrutturato il Servizio centrale operativo della Polizia di Stato che, a livello centrale, si articola in due divisione con attività, tra le altre, di raccordo dei Centri Criminalpol e di gestione del personale. Viene assegnata al suddetto Servizio una funzione di coordinamento e di supporto per tutte le strutture investigative anticrimine. Il provvedimento dispone anche la ristrutturazione della struttura centrale del Servizio con una diversa distribuzione delle competenze tra le due divisioni che lo compongono, la prima con funzioni di impulso e coordinamento delle attività anticrimine, la seconda con compiti di gestione delle risorse per assicurarne l'ottimale utilizzo. Le articolazioni periferiche si configurano nei quindici Centri Criminalpol, che sostituiscono i Centri interprovinciali Criminalpol, con livello di divisione e dipendenza organica dal direttore del Servizio. Nel disegno riorganizzativo delineato si inserisce la ridefinizione dei compiti affidati al Servizio per il controllo del territorio che dovrà curare la gestione del personale e dei mezzi assegnati ai Reparti prevenzione e crimine, di cui al primo dei provvedimenti di riorganizzazione, la qualificazione del personale ed il coordinamento delle misure per migliorare l'efficienza di servizi impegnati in compiti di polizia.

L'Ufficio centrale ispettivo è stato oggetto di una diversa articolazione territoriale[8] accompagnata dalla soppressione di un certo numero di strutture organizzative di livello dirigenziale.

Con diversi decreti ministeriali, ai sensi dell'art. 36 della legge n. 121/198 sono state soppresse alcune sedi delle scuole di formazione e, laddove permangono le sedi principali, alcune sezione distaccate. Nel contempo è stata istituita la nuova scuola di Spoleto. Si osserva che il provvedimento di rideterminazione delle sedi è intervenuto a seguito delle minori necessità dell'Amministrazione nel settore della formazione, che in passato, per l'elevato numero di immissioni in ruolo, avevano imposto la costituzione di sezioni distaccate per garantire tempestive immissioni in servizio. Ciò nonostante, in assenza di un quadro generale di programmazione dell'attività di formazione e qualificazione, non è possibile esprimere alcun giudizio sulla effettiva razionalizzazione del sistema.

Ancora, per quanto attiene alla Pubblica Sicurezza, si segnala che, a seguito della istituzione di otto nuove provincie, in data 22 marzo 1996, sono state istituite le relative questure, con l'indicazione delle dotazioni organiche e l'individuazione delle norme in materia di organizzazione dei relativi uffici.

In sede di analisi della struttura organizzativa in rapporto alla gestione del personale, si osserva l'anomala situazione che si è andata configurando nell'Amministrazione per la mancata corrispondenza tra posti di funzioni e di organico; ciò determina che alcuni posti di funzione rimangono privi di assegnazioni e sono ricoperti da personale con qualifica inferiore a quella prevista.

Non omogenea appare la distribuzione del personale delle prefetture tra le sedi del Nord e Centro Sud, con un netto divario a favore di queste ultime che vedono maggiori assegnazioni di unità di personale e, in alcuni casi, con difficoltà operative per le prefetture del nord: risulta che,

[7] D.m. n. 555/43 e d interministeriale n. 555/43 del 7 dicembre 1996.

[8] D. int. 16 gennaio 1996 n. 110.

in assenza di personale amministrativo qualificato, la stipula dei contratti è talvolta demandata all'ufficio centrale, con evidenti ritardi e, di fatto, con l'attuazione di un accentramento di procedure. La distribuzione del personale risente della mancata rilevazione dei carichi di lavoro e richiede un improcrastinabile intervento di razionalizzazione.

In merito all'utilizzo dell'istituto della mobilità del personale dirigente è in corso un'indagine conoscitiva della Corte dei conti che, a tutt'oggi, ha consentito di acquisire dati che si riferiscono all'attuazione un una mobilità "interna" al Ministero negli anni 1994 e 1995 mentre non risulta sia stato dato attuazione al principio della mobilità esterna: per i vice prefetti, nel 1995 si è fatto ricorso alla c.d. mobilità "esterna" (dal centro alla periferia, dalla periferia al centro e tra sedi periferiche) per 27 unità a fronte delle 12 unità del 1994, mentre la mobilità "interna" (nell'ambito delle direzioni generali) ha interessato 10 unità nel 1995 rispetto alle 16 del 1994. Per i vice prefetti ispettori la mobilità "esterna" ha coinvolto 15 unità nel 1995 e 7 unità nel 1994; la mobilità "interna" 18 unità nel 1995 e 13 nel 1994. Di minor rilievo appare il ricorso alla mobilità per i dirigenti di ragioneria: in mobilità esterna 5 unità nel 1995, nessuna nell'anno precedente.

Con d.P.C.M. del 29 marzo 1997, in relazione alle esigenze connesse con l'istituzione delle nuove province, a seguito dell'istituzione dei Comandi provinciali dei Vigili del Fuoco ed in considerazione dell'aumento di organico di 495 unità, disposto dal d.l. n. 512/1996[9], convertito, con modificazioni, in legge n. 609/1996, si è provveduto ad una provvisoria rideterminazione degli organici, in attesa della verifica dei carichi di lavoro non ancora completata.

Il base all'art. 1, comma 46 della legge n. 662/1996 (di accompagnamento alla legge finanziaria '96) ai ruoli operativi del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco non si applica il divieto di assunzione nell'anno 1997; ciò comporterà la possibilità per l'Amministrazione di immettere in ruolo 710 vigili del fuoco, già assunti alla data del 27 gennaio 1997 e ulteriori 2.227 unità del 4°, 5° e 6° contingente. Il comma 45 del citato art. 1, che pone il ricordato blocco delle assunzioni, non consentirà le assunzioni di 335 unità del ruolo amministrativo, per le quali erano già iniziate le procedure di selezioni.

In materia di personale[10] di P.S. si segnala che il d.m. 25 marzo 1996 ha apportato modifiche al sistema di reclutamento degli agenti ausiliari, in considerazione dell'elevato numero di aspiranti, con selezioni su base provinciale in relazione alle esigenze delle singole province interessate al reclutamento.

Una particolare annotazione, già evidenziata dalla Corte dei conti in sede di indagine intersettoriale sullo stato di attuazione del d.lgs. n. 29/1993, meritano le modalità di attuazione dell'art. 16, lett. c) del decreto citato, in materia di attribuzione ai singoli dirigenti dei limiti di valore delle spese che possono impegnare. Per il Ministero dell'interno nella cui organizzazione permangono per alcune categorie di personale distinte qualifiche dirigenziali e differenziati rapporti di lavoro (rimasto pubblico per la carriera prefettizia e della polizia di Stato, privatizzato per la carriera di ragioneria e dei Vigili del Fuoco), la problematica dei limiti di spesa per i dirigenti non è riconducibile ad un razionale schema per funzioni collegandosi, spesso, in modo rigido alla qualifica del funzionario reggente. Che la materia necessiti di interventi di razionalizzazione ed omogeneizzazione si evince anche dall'esame dei provvedimenti emessi dai direttori generali titolari di quote di bilancio, i quali hanno tenuto comportamenti tra loro assai differenziati nel delegare le spese ai direttori centrali e quindi ai dirigenti.

Con decreto ministeriale 11 maggio 1995 l'Amministrazione ha adottato il regolamento prescritto dall'art. 20 del d.lgs. n. 29/1993 in materia di servizi di controllo interno. Per il

---

[9] Il d.l. n. 512/1996 è stato preceduto dal d.l. n. 47/1996, d.l. n. 185/1996, d.l. n. 305/1996, d.l. n. 406/1996.

[10] Nel corso del 1996 sono stati banditi i seguenti concorsi: d.m. 4 novembre 1996, concorso riservato a 420 allievi agenti volontari delle FF.AA. in ferma volontaria prolungata; d.m. 8 novembre 1996 per il reclutamento di 780 agenti ausiliari. Non sono stati banditi concorsi in applicazione del d.lgv. n. 197/1995 in attesa dell'emanazione dei relativi regolamenti.

Ministero le operazioni di valutazione dei risultati raggiunti dai dirigenti sono effettuate dal Ministro per i dirigenti e dal Consiglio dei Ministri per i dirigenti generali. Il decreto è stato pubblicato in data 15 marzo 1996 ed il Ministro ha adottato i parametri di valutazione da applicarsi per l'anno 1996. E' stato predisposto uno schema di relazione al quale potranno essere apportate alcune modifiche per i dirigenti dell'Amministrazione civile, della Polizia di Stato e del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco. L'Amministrazione ha comunicato che sono in corso di predisposizione le relazioni, che verranno verificate da una Segreteria tecnica in fase di costituzione, Segreteria che coopererà con il Ministro per la verifica prevista dalla legge. Ad oggi non si conosce la collocazione che avrà la Segreteria nell'ambito della struttura organizzativa dell'Amministrazione.

3. Informatica

L'art. 16 del d.lgs. n. 39/1993 ha previsto l'emanazione di una serie di regolamenti al fine di coordinare la nuova normativa, introdotta in materia di attività informatica, con le esigenze di quelle amministrazioni che svolgono attività concernenti la sicurezza dello Stato, l'ordine e la sicurezza pubblica.

Fino alla scadenza del termine previsto per l'emanazione del suddetto regolamento, la normativa dettata dal decreto n. 39/1993 con riferimento alle amministrazioni suddette doveva ritenersi sospesa.

Il termine previsto dall'art. 16 per l'emanazione del regolamento, previsto in un primo tempo al 1° gennaio 1994, ha formato oggetto di numerose proroghe legislative per scadere definitivamente al 31 ottobre 1995 senza pervenire all'adozione del regolamento.

Da tale situazione deriva una estrema incertezza del quadro normativo di riferimento; non vi sono le condizioni per un'applicazione del d. lgs. n. 39/1993 dovrebbe avere piena attuazione.

Non risulta l'intervenuta istituzione dell'Ufficio centrale per i sistemi informativi automatizzati; i poteri di spesa in materia sono stati attribuiti ai direttori generali preposti alle varie direzioni generali. Sono centri di spesa in materia la Direzione generale per gli affari generali, quella dell'Amministrazione civile, che gestisce il CED elettorale utilizzato anche per l'assistenza agli invalidi, il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, che dispone di due distinti sistemi informatici, uno operativo e uno amministrativo, la Direzione generale per la protezione civile e i servizi antincendi.

Emerge un quadro di estrema frammentazione delle competenze nonchè difficoltà per l'elaborazione di una strategia unitaria per tutti i sistemi informativi automatizzati.

E' assai frequente il ricorso a consulenze esterne che mette in risalto una pressochè assoluta dipendenza dell'Amministrazione dalle ditte fornitrici. Il personale che svolge compiti inerenti l'utilizzo di sistemi informativi automatizzati è distribuito tra i vari organi periferici con criteri spesso slegati dalle effettive necessità.

Di rilievo è l'intervenuta accettazione dell'Italia nel Sistema di informazione Schengen (SIS), la cui operatività costituisce presupposto indispensabile per l'applicazione dell'accordo Schengen, sottoscritto il 27 novembre 1990 e ratificato con legge n. 388/1993, e della relativa convenzione in materia di abolizione dei controlli alle frontiere interne ai paesi aderenti.

Il Ministero aveva costituito dal 1994, presso il Dipartimento della pubblica sicurezza due uffici nazionali previsti dalla convenzione: la Divisione N-SIS, che gestisce le apparecchiature e la banca dati del SIS, e la Divisione SIRENE, sala operativa che assicura i collegamenti con gli omologhi uffici degli altri paesi e con gli uffici nazionali interessati. L'Amministrazione ha comunicato che il sistema informativo nazionale è stato compiutamente realizzato e che ha superato le prove di collegamento con gli altri Stati Schengen; dal 1° luglio 1997 avranno inizio le operazioni di caricamento dei dati del SIS nel sistema nazionale e, successivamente, di inserimento dei dati italiani nel SIS.

Inoltre, per rendere effettivi i controlli alle frontiere esterne tutti i valichi di frontiera esterna, aerea, terrestre e marina sono stati dotati di terminali per la consultazione del SIS, per rendere possibile il controllo in tempo reale sugli stranieri che si presentano ai valichi, verificando il loro inserimento nella lista degli inammissibili sul territorio comune Schengen o l'eventuale segnalazione per altri motivi dalla polizia di uno degli Stati membri.

4. Attività contrattuale

Nell'attività di gestione dell'Amministrazione riveste un particolare rilievo, per il suo peso finanziario, la materia del fitto locali principalmente, per l'entità di risorse impegnate, per la Polizia di Stato; a seguito di numerose osservazioni della Corte dei conti, l'Amministrazione si è attivata, ed in tal senso ha fornito direttive agli organi periferici, al fine di accelerare i tempi per le approvazioni o i rinnovi dei contratti di affitto, ponendo in essere l'istituto del riconoscimento di debito per sanare pregresse situazioni di anticipata esecuzione dei contratti. Si sta cercando di ricondurre le procedure al rigoroso rispetto del principio di annualità del bilancio, anche se occorre osservare che l'Amministrazione incontra difficoltà per l'acquisizione dei nullaosta e dei pareri prescritti da una normativa di settore eccessivamente complessa.

Di non secondaria importanza è l'attività dell'Amministrazione nel settore dei contratti attivi del Fondo edifici di culto, per i quali la Corte dei conti ha sollevato varie osservazioni riguardanti la pubblicità del procedimento amministrativo, i criteri di scelta del contraente e la quantificazione del canone. L'Amministrazione, adeguandosi a quanto segnalato dall'organo di controllo, con circolare del 28 febbraio 1997, ha dettato alle competenti prefetture puntuali direttive in ordine alle questioni in esame.

L'attività del Ministero in materia contrattuale è assai vasta; qui di seguito si forniscono dati relativi ad una parte dei contratti stipulati con impegni sull'esercizio 1996. (I dati si riferiscono prevalentemente ai provvedimenti di approvazione dei contratti trasmessi alla Corte dei conti per essere sottoposti al prescritto controllo preventivo).

4.1 Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Il Dipartimento della Pubblica Sicurezza ha stipulato 35 contratti con il sistema della licitazione privata, per un importo complessivo di 70,7 mld., 84 a trattativa privata per un importo di 844,8 mld.

Sui finanziamenti previsti dalla legge n. 217/1992, che ha avuto un difficile avvio a seguito della rimessione alla Corte Costituzionale per una problematica concernente la copertura finanziaria che ha comportato uno slittamento degli impegni di spesa agli anni successivi, alla data del 28 maggio 1997, sono stati assunti i seguenti impegni:

- cap. 7401 iscritto nel titolo II - spese in conto capitale - rubrica 4 - sicurezza pubblica - cat. X (acquisizione di opere, infrastrutture, impianti e mezzi tecnici logistici, compresi quelli destinati all'equipaggiamento ed alle attrezzature di sicurezza, necessari all'ammodernamento ed allo sviluppo delle strutture e dotazioni e degli apparati strumentali della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri, del Corpo della Guardia di Finanza e del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco).

Esercizio 1992 - per l'Arma dei Carabinieri 10,1 mld. (materiale informatico, elicotteri. armi); per la Guardia di Finanza 14,7 mld. (elicotteri, guardacoste, strumentazione per rete "Interpolizie"); per la Polizia di Stato (accasermamento) 13,5 mld. (acquisto complesso polifunzionale); Polizia di Stato (motorizzazione) 4,8 mld. (veicoli vari e motovedette); Polizia di Stato (servizi tecnici) 10,7 mld. (strumentazione ponte radio, sistemi informatici).

Esercizio 1994 - per l'Arma dei Carabinieri 16,1 mld. (sistemi elaborativi); per la Guardia di Finanza 9 mld. (rete ponte radio, pattugliatore); per la Pubblica Sicurezza (motorizzazione) 786 mln. (elicotteri, uffici mobili, autovetture); per la Polizia di Stato (servizi tecnici) 139 mln. (potenziamento ponti radio, apparati elettronici).

Esercizio 1995 - per l'Arma dei Carabinieri - 29,4 mld. (sede scuola marescialli); per la Polizia di Stato (motorizzazione) 1,3 mld. (veicoli fuoristrada ed autovetture); per la Polizia di Stato (servizi tecnici) 515 mln. (ponte radio, servizi informatici).

Capitolo 7402 - Esercizio 1992 - per l'Arma dei Carabinieri 268 mln. (radiotelefoni); per la Guardia di Finanza 69 mln. (ricetrasmettitori); per la Polizia di stato 3,2 mld. (autovetture, sistemi informatici, apparati radio).

4.2 Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi

Complessivamente con il sistema della licitazione privata sono stati stipulati sei contratti, per un importo di circa 104,3 mld. a fronte di nove contratti stipulati a trattativa privata, per un importo di 70,7 mld. e di un riconoscimento di debito di 1 mld. sul cap. 3135 - spese di accasermamento.

Sul cap. 7401 - a trattativa privata, l'acquisto di 36 autoscale per un importo di circa 52,8 mld. di cui 34 mld. quale quota capitale e 18,8 mld. di interessi;

- con appalto concorso la forniture di apparecchiature informatiche, per una spesa complessiva di circa 2,1 mld., di cui 1,3 per quota capitale e 819 mln. per interessi;
- a trattativa privata per l'acquisto di prodotti elettronici, con una spesa di circa 3,5 mld., di cui 1,6 mld. per quota capitale e 346 mln. per interessi;
- con appalto concorso l'acquisto di 30 autoidroschiuma per una spesa di 34,9 mld., di cui 27,3 per quota capitale e 7,5 per interessi.

4.3 Direzione generale degli affari dei culti

L'attività contrattuale della Direzione generale è finalizzata soprattutto alla conservazione e manutenzione degli immobili di proprietà del Fondo Edifici di Culto, ed è stata particolarmente intensa con riguardo al cap. 503 che prevede interventi di straordinaria e ordinaria manutenzione. I contratti stipulati hanno impegnato, complessivamente, 17,8 mld. ed hanno interessato ben 106 immobili, molti dei quali di rilevante interesse artistico Per quanto attiene alle spese per l'installazione e la manutenzione di impianti di antifurto e antincendio sono stati stipulati contratti per una spesa complessiva di 1,1 mld.

5. Profili di attività istituzionale

5.1 Direzione generale dei servizi civili

5.1.1 Categorie protette: invalidi civili, sordomuti, ciechi. L'andamento degli stanziamenti dei capitoli di spesa attinenti alle erogazioni delle pensioni a favore delle categorie protette evidenzia, come da tabella che segue, un ulteriore incremento delle provvidenze.

Stanziamenti definitivi

Anni	Invalidi civili (cap. 4288)	Sordomuti (cap. 4289)	Ciechi civili (cap. 4290)
1994	13.980,3	223,4	1.447,9
1995	14.150,9	225,0	1.485,4
1996	14.960,0	233,0	1.540,0

Dall'analisi dell'andamento degli impegni e delle economie si accerta un incremento di quest'ultime rispetto al biennio precedente.

Impegni

Anni	Invalidi civili	Sordomuti	Ciechi
1994	13.980	221,1	1.447,9
1995	14.150,9	225,0	1.485,4
1996	14.502,6	232,9	1.496,8

Economie

Anni	Invalidi civili (cap. 4288)	Sordomuti (cap.4289)	Ciechi (cap.4290)
1994	=	1,3	*
1995	=	=	=
1996	457,4	=	43,1

Per quanto riguarda il cap. 4288 ciò è stato determinato da un incremento delle indennità inferiore a quello stimato in fase di previsione, mentre sul cap. 4290 l'economia è intervenuto per una riduzione di circa 1500 posizioni pensionistiche e 1000 indennità.

Appare utile ricordare le procedure che si applicano per la spesa agli invalidi: il Ministero dell'interno nell'arco dell'anno emette mandati di pagamento a favore dei beneficiari, sulla base di atti presupposti di competenza di altre autorità[11], che vengono trasmessi all'Ente poste per il pagamento (con successivi rimborsi a carico del Ministero). La spesa reale, pertanto, la si conosce solo ad anni di distanza quando sono definitivamente quantificati i pagamenti sui residui. Nell'anno 1996, al lordo degli insoluti, per il cap. 4288 sono stati emessi mandati di pagamento per 13.742,8 mld. di cui 3.119,9 per arretrati; sul cap. 4289 per 227 mld., di cui 14,8 per arretrati e sul cap. 4290 per 1.461,8 mld., di cui 2.126 per arretrati.

Andamento dei rimborsi all'Ente poste - cap. 4288
(invalidi civili)

(in mld.)

Anni	Competenza	Residui	Totale
1994	4.822,8	6.667,4*	11.490,3
1995	5.976,5	7.184,6**	13.161,1
1996	5.514,2	6.951,5***	12.465,7

* di cui 354 mld. relativi al 1992
** di cui 211,9 mld. relativi al 1993
*** di cui 691,1 mld. relativi al 1994

Andamento dei rimborsi all'Ente poste - cap. 4289
(sordomuti)

(in mld.)

Anni	Competenza	Residui	Totale
1994	82,1	138,4	220,5
1995	105.0	118,5*	223,5
1996	92,1	128,3**	220,4

* di cui 143,3 mld. relativi al 1993
** di cui 14,1 mld. relativi al 1994

[11] La legge n. 295/1990 ha attribuito alle UU.SS.LL. la competenza, nel 1988 assegnata al Ministero del tesoro, in materia di accertamenti sanitari relativi alla concessione dei benefici a favore degli invalidi, mentre il Ministero del tesoro è competente all'esame dei verbali di visita, alla trattazione dei ricorsi ed alla verifica della permanenza dei requisiti.

Andamento dei rimborsi all'Ente poste - cap. 4290
(ciechi civili)

(in mld.)

Anni	Competenza	Residui	Totale
1994	596,9	760,5*	1.357,5
1995	670,7	711**	1.381,8
1996	589	725.1***	1.314,2

* di cui 44,5 mld. relativi al 1992
** di cui 31 mld. relativi al 1993
*** di cui 71,1 mld. relativi al 1994

L'esame dei dati relativi ai rimborsi effettuati a fronte dell'ammontare complessivo dei mandati di pagamento emessi mette in luce la difficoltà che si incontra per una reale quantificazione della spesa e, quindi, del "debito" del Ministero verso l'Ente poste; tenuto conto delle elevate quote di residui che possono essere accertate a distanza di anni ciò sembrerebbe costituire un "debito sommerso".

Se si confrontano gli andamenti del numero degli assistiti negli anni dal 1992 ad oggi si osserva la tendenza ad una stabilizzazione che, comunque, richiederà un'attenta verifica anche al fine di valutare l'efficacia del controlli del Ministero del tesoro e del Ministero dell'interno, anche, per quanto concerne eventuali situazioni di incompatibilità con trattamenti analoghi.

Anni	Invalidi civili	Sordomuti	Ciechi civili
1992	1.145.002	38.155	116.310
1993	1.248.022	39.839	119.682
1994	1.249.899	39.983	119.951
1995	1.264.342	40.028	120.202
1996	1.263.553	40.390	119.543

Dai dati forniti dall'Amministrazione, risulta diminuito l'indice medio nazionale del rapporto percentuale degli assistiti rispetto alla popolazione residente, passato dal 2,54% del 1995 al 2,52% del 1996. Inoltre, le verifiche effettuate attraverso incroci tra le banche dati INPS, INAIL e Ministero del tesoro, in merito al possesso dei requisiti socio-economici (incompatibilità o superamento dei prescritti limiti di reddito) hanno evidenziato circa 24.000 posizioni di possibili irregolarità da accertare; nel contempo le Prefetture hanno revocato 4.202 provvidenze, annullati 228 provvedimenti di concessione, sospesi 3.929 benefici ed effettuate 1.470 denunce alle Procure della Repubblica ed alle Procure Regionali della Corte dei conti.

In merito alle verifiche effettuate per quanto di sua competenza dal Ministero del tesoro, anche ai sensi del d.l. n. 323/1996 convertito nella legge n. 425/1996, si fa rinvio al capitolo attinente al suddetto dicastero. In attesa di conoscere i dati definitivi, qui di seguito si forniscono alcune, parziali notizie relative alle presentazioni delle autocertificazioni: circa 145.000 interessati non avrebbero presentato tempestivamente la richiesta certificazione, circa 1.000 avrebbero dichiarato di non possedere i requisiti richiesti e circa 4.000 di possederli solo parzialmente.

Vanno poste in evidenza le disfunzioni che continua a determinare l'assenza di un unico centro di responsabilità al quale riferire interamente lo svolgimento dei compiti, che rende più problematica la quantificazione in bilancio degli oneri previsti, cospicua l'entità del contenzioso, difficoltosa l'attività di verifica della sussistenza dei necessari presupposti per la concessione dei benefici.

Nella materia relativa alle categorie protette, la Corte dei conti ha deliberato[12] un'indagine in merito al fenomeno del contenzioso in essere nel settore dell'invalidità civile. L'indagine è ancora in corso e si fa riserva di riferirne ad attività conclusa; si ritiene comunque utile fornire

[12] Sezione del controllo, delib. n. 48/1996.

alcuni dati comunicati dall'Amministrazione, che si riferiscono al 1995 ma offrono un quadro di informazioni comunque utile per la conoscenza di un fenomeno che induce non irrilevanti aggravi di spesa per il bilancio dello Stato.

Al 31 dicembre 1995 erano giacenti, complessivamente, 183.000 procedimenti giurisdizionali in materia di riconoscimento di invalidità civile (comprensivi dei decreti ingiuntivi):

Italia settentrionale	3,68%
Italia centrale	20,16%
Italia meridionale	76,16% (di questi circa 80.000 in Campania e 28.000 in Calabria)

5.1.2 Altre categorie protette. L'attività assistenziale dell'Amministrazione si estende, oltre che agli invalidi civili, ad altre categorie protette: minori a rischio di coinvolgimento in attività criminose, rifugiati, profughi, vittime di calamità naturali, stranieri privi di mezzi di sostentamento.

Nell'ambito di applicazione delle leggi n. 390/11992 e n. 423/1991, concernenti, rispettivamente, interventi straordinari in favore della ex Jugoslavia e di cittadini jugoslavi appartenenti alla minoranza italiana, complessivamente sono stati spesi 159,2 mld.[13] a fronte di un'assegnazione di 163.8 mld.

Altri programmi di assistenza hanno riguardato minori provenienti dal Ruanda, con costi pari a circa 9 mld. negli anni 1994/1996.

In considerazione del notevole afflusso di immigrati clandestini sulle coste siciliane, l'Amministrazione ha attivato strutture di accoglienza a carattere temporaneo a Pantelleria e a Lampedusa e per fare fronte alle spese relative sono stati accrediti alle prefetture 300 mln. (cap. 4246).

Si conferma il calo nelle richieste di asilo passate dai 1.752 del 1995 alle 676 del 1996, con 169 riconoscimenti (289 nel 1995), alle quali ha corrisposto una riduzione delle somme accreditate alle prefetture: 650 mln. nel 1996 a fronte di 1,5 mld. nel 1995.

In linea con la riduzione delle richieste di asilo si pone l'andamento del cap. 4295, sul quale grava la spesa per i contributi che vengono concessi agli stranieri nei primi quarantacinque giorni (lire 25.000 al giorno) che reca una economia di 21,6 mld. su uno stanziamento di 22,3 mld. Ciò è stato determinato sia dal ridotto numero di richiedenti il riconoscimento dello status di rifugiato sia da una sovrastima delle necessità[14].

Si osserva che per far fronte all'eccezionale afflusso di stranieri extracomunitari dall'Albania, con decreto legge n. 60/1977, convertito, con modificazioni, in legge n. 128/1997 è stato disposto il mantenimento a residui delle somme non impegnate al 31 dicembre 1996 sul cap. 4302, pari all'intero stanziamento (21,5 mld.).

Il Ministero del tesoro dovrà provvedere alla successiva riassegnazione allo stato di previsione del Ministero dell'interno.

5.2 Direzione generale dell'Amministrazione civile

La Direzione centrale della finanza locale svolge l'attività amministrativa relativa ai trasferimenti dei finanziamenti agli enti locali previsti dalle norme di finanza locale vigenti al

[13] La spesa ha riguardato 15 centri di accoglienza governativa, l'assistenza sanitaria di 250 feriti e dei loro accompagnatori, la gestione dell'aeroporto di Falconara, il trasferimento di ulteriori 1.200 feriti e 1.300 accompagnatori, l'assistenza di ex iugoslavi di origine rom (attualmente 1.500). A fine ottobre 1996 risultano chiusi 5 centri di accoglienza.

[14] La situazione dei richiedenti asilo andrà attentamente valutata in relazione al recente afflusso di immigrati clandestini dall'Albania.

momento. Dall'esame del rendiconto si evidenzia sul cap. 7232, Fondo per lo sviluppo degli investimenti dei comuni e delle province, un'economia di 608,1 mld. che richiede una particolare analisi. Il Fondo in parola è stato costituito dal d.l. n. 318/1986, art. 6, convertito dalla legge n. 488/1986, e rappresenta il concorso erariale a fronte delle rate di ammortamento dei mutui assunti per gli investimenti dai comuni, dalle province e dalle comunità montane, in relazione alle norme di finanza locale vigenti al momento della loro concessione.

A partire dall'esercizio finanziario 1986 l'intervento erariale è mantenuto nei limiti di un plafond assegnato agli enti attraverso una particolare procedura che tiene conto di una quota fissa per abitante. I provvedimenti di finanza locale emanati ogni anno, nel recepire tra l'altro le diverse manovre economiche, hanno progressivamente ridotto il plafond a disposizione degli enti, riducendo l'ammontare della contribuzione erariale a valere sul Fondo per i mutui di nuova accensione. Ciò comporta la rideterminazione annua del concorso erariale per ogni singolo ente sulla base dei nuovi mutui assunti, di quelli estinti e delle variazioni dei mutui già assoggettati ai benefici erariali, rideterminazione che non sempre coincide con il reale fabbisogno del Fondo.

Nel 1996 sono stati erogati a favore dei comuni 6.959,6 mld. (7.444,3 nel 1995) e 931,7 mld. alle province (1.027,2 nel 1995); le economie sono passate dai 1.824,9 mld. del 1995 ai 608,1 mld. del 1996.

5.3 Direzione generale degli affari dei culti

Anche nel 1996 è proseguita l'attività dell'Amministrazione in materia di rapporti con le confessioni religiose, che ha interessato maggiormente compiti di attuazione della legge n. 222/1985. E' stata conclusa un'indagine ricognitiva delle realtà religiose di culto cattolico civilmente riconosciute, con sede giuridica nel territorio nazionale, che ammonterebbero a 32.035. Intensa, altresì, è stata l'attività svolta anche con riferimento ai culti diversi dal cattolico, con il rilascio di autorizzazioni agli acquisti, nomine e inserimenti di ministri di culto ed è proseguito il monitoraggio delle diverse realtà religiose presenti sul territorio nazionale.

6. Fondo Edifici di Culto

Ai sensi dell'art. 55 della legge n. 222/1985, alla Direzione generale degli affari dei culti è attribuita l'amministrazione del Fondo Edifici di Culto, nel cui patrimonio sono stati riuniti i beni provenienti da diversi fondi religiosi. Ha personalità giuridica, i bilanci preventivo e consuntivo sono allegati allo stato di previsione ed al consuntivo del Ministero dell'interno ed è amministrato secondo le norme di contabilità di Stato.

L'Ente, con i proventi del proprio patrimonio e con il contributo dello Stato (90 mld. per il 1996 sul c/c infruttifero di tesoreria, 4,7 mld. rendite mobiliari, 4,9 mld. rendite da valori immobiliari, 2,8 mld. nel 1996 contributo dello Stato, 7,8 mld. dalla vendita di beni patrimoniali) provvede alla conservazione, al restauro, alla tutela ed alla valorizzazione degli edifici di culto di sua proprietà.

Complessivamente le spese correnti sono ammontate a 2,7 mld. ed a 110,7 mld. le spese in conto capitale, di cui 97,8 mld. per reinvestimenti di capitali.

ALLEGATI

ELABORAZIONI PER FUNZIONI-OBIETTIVO
FORMAZIONE E UTILIZZO MASSA IMPEGNABILE
FORMAZIONE E UTILIZZO MASSA SPENDIBILE

MINISTERO DELL'INTERNO

Esercizio finanziario 1996

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg1 - Gabinetto e segreterie particolari	1. Indirizzo politico-amministrativo	1.1 Diretta collaborazione e attività di supporto alle funzioni spettanti all'organo di direzione politica 1.2 Controllo interno	
dg7 - Dipartimento della Pubblica sicurezza	2. Sicurezza pubblica (Polizia di Stato, Arma CC, etc.)	2.1 Coordinamento 2.2 Attività istituzionale Pubblica Sicurezza (Questure e Commissariati) 2.3 Attività di Polizia stradale, di frontiera, ferroviaria e delle telecomunicazioni 2.4 Attività di prevenzione e reppressione criminalità organizzata 2.5 Attività di tutela dell'ordine pubblico e di soccorso pubblico 2.6 Attività di controllo del territorio (Arma CC.) 2.7 Attività istituzionali comuni delle Forze di polizia 2.8 Formazione 2.9 Servizi generali (personale e logistica)	
dg8 - Servizi per la sicurezza	3. Informazione e sicurezza democratica		
dg4 - Direzione generale della Protezione civile e dei servizi antincendi	4. Protezione civile e servizi antincendi	4.1 Soccorso tecnico 4.2 Prevenzione 4.3 Formazione dei vigili del fuoco 4.4 Coordinamento di protezione civile (Prefetture) 4.5 Servizi generali	
dg5 - Direzione generale dei servizi civili	5. Assistenza sociale	5.1 Protezione sociale per gli invalidi 5.2 Protezione sociale per i ciechi civili 5.3 Protezione sociale per i sordomuti 5.4 Interventi a favore dei minori 5.5 Lotta alla droga e recupero tossicodipendenze 5.6 Assistenza agli stranieri, ai profughi ed ai rifugiati 5.7 Protezione sociale per interventi di primo soccorso e per interventi a favore di cittadini colpiti da terrorismo ed attività criminali e mafiose 5 8 Interventi di attività sociale	
dg3 - Direzione generale dell'Amministrazione civile	6. Enti locali	6 1 Rapporti con gli enti locali 6.2 Personale enti locali 6.3 Finanza locale 6.4 Personale statale presso enti locali 6.5 Risorse informatiche per la Finanza locale 6.6 Altre attività di amministrazione civile	

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg3 - Direzione generale dell'Amministrazione civile	7. Servizi elettorali	7.1 Organizzazione consultazioni elettorali 7.2 Risorse informatiche	
dg2 - Direzione generale per l'amministrazione generale e per gli affari del personale	8. Amministrazione generale	8.1 Funzioni di amministrazione generale del prefetto 8.2 Coordinamento amministrazioni periferiche	
dg6 - Direzione generale degli affari dei culti	9. Amministrazione affari di culto	9.1 Rapporti con le confessioni religiose 9.2 Acquisizione mezzi di studio e informazione	
dg2 - Direzione generale per l'amministrazione generale e per gli affari del personale	10. Servizi generali	10.1 Gestione delle risorse umane 10.2 Formazione 10.3 Acquisizione e gestione delle risorse strumentali 10.4 Bilancio, attività contabili e di ragioneria 10.5 Risorse informatiche 10.6 Ricerca, studi e consulenze 10.7 Comunicazione istituzionale e relazioni con il pubblico 10.8 Altre attività	

1996 MINISTERO DELL'INTERNO

- *Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per funzione-obiettivo* -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie o maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanz. da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Non imputato a F.O.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%
1 Indirizzo politico-amministrativo	31	20.867	20.897	18.926	1.745	196	31	0	18.956	196	90,71%
2 Sicurezza pubblica (Polizia di Stato, Arma CC, etc.)	495.688	10.806.511	11.302.199	10.528.751	72.592	205.169	130.939	364.749	10.659.690	569.918	94,32%
3 Informazione e sicurezza democratica	0	87.500	87.500	87.500	0	0	0	0	87.500	0	100,00%
4 Protezione Civile e servizi antincendi	81.620	2.195.631	2.277.251	2.102.675	77.241	15.715	41.620	40.000	2.144.295	55.715	94,16%
5 Assistenza sociale	3.189	16.935.738	16.938.927	16.363.955	538.992	32.790	-195	3.384	16.363.760	36.175	96,60%
6 Enti locali	115.133	33.676.119	33.791.253	32.641.022	1.012.921	22.176	115.133	0	32.756.155	22.176	96,94%
7 Servizi elettorali	24	680.599	680.623	667.428	13.019	152	24	0	667.452	152	98,06%
8 Amministrazione generale	903	727.326	728.229	672.317	49.129	5.880	903	0	673.220	5.880	92,45%
9 Amministrazione affari di culto	13	7.837	7.850	7.141	613	82	13	0	7.154	82	91,14%
10 Servizi generali	9.293	146.403	155.696	132.402	3.050	10.951	9.293	0	141.696	10.951	91,01%
TOTALE	*705.895*	*65.284.531*	*65.990.426*	*63.222.117*	*1.769.302*	*293.112*	*297.761*	*408.134*	*63.519.879*	*701.245*	*96,26%*

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1996 MINISTERO DELL'INTERNO

- *Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per funzione-obiettivo* -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie e maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Non imputato a F.O.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
1 Indirizzo politico-amministrativo	949	20.867	21.816	21.617	18.159	767	962	655	18.813	2.021	982	99,09%	86,24%	87,03%
2 Sicurezza pubblica (Polizia di Stato, Arma CC, etc.)	1.478.620	10.806.511	12.285.131	11.202.770	10.094.990	433.760	638.929	634.690	10.729.680	144.662	1.410.789	91,19%	87,34%	95,78%
3 Informazione e sicurezza democratica	21.204	87.500	108.704	106.694	79.490	8.010	8.010	14.578	94.068	0	14.635	98,15%	86,54%	88,17%
4 Protezione Civile e servizi antincendi	466.508	2.195.631	2.662.140	2.357.874	1.845.408	257.268	272.983	237.359	2.082.767	133.600	445.773	88,57%	78,24%	88,33%
5 Assistenza sociale	11.829.111	16.935.738	28.764.849	17.025.619	6.453.788	9.910.167	9.942.958	9.741.278	16.195.066	1.336.861	11.232.922	59,19%	56,30%	95,12%
6 Enti locali	1.303.318	33.676.119	34.979.438	33.837.207	31.139.537	1.501.485	1.523.661	393.289	31.532.826	1.107.819	2.338.794	96,73%	90,15%	93,19%
7 Servizi elettorali	11.455	680.599	692.054	682.627	662.533	4.895	5.047	5.639	668.172	17.024	6.859	98,64%	96,55%	97,88%
8 Amministrazione generale	50.712	727.326	778.038	749.496	645.045	27.272	33.152	42.314	687.359	54.428	36.251	96,33%	88,35%	91,71%
9 Amministrazione affari di culto	174	7.837	8.011	7.973	6.938	203	285	154	7.092	632	287	99,53%	88,53%	88,95%
10 Servizi generali	32.061	146.403	178.464	149.811	88.671	43.731	54.682	16.143	104.814	8.471	65.180	83,94%	58,73%	69,96%
TOTALE	*15.194.113*	*65.284.531*	*80.478.644*	*66.141.687*	*51.034.560*	*12.187.558*	*12.480.669*	*11.086.098*	*62.120.658*	*2.805.516*	*15.552.469*	*82,19%*	*77,19%*	*93,92%*

1996 MINISTERO DELL'INTERNO

- Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per Centro di Responsabilità -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie o maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Non imputato a C.d.R.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%
Gabinetto	31	20.867	20.897	18.926	1.745	196	31	0	18.956	196	90,71%
Direzione Generale del Personale e Servizi Generali	10.196	871.874	882.070	802.868	52.175	16.831	10.196	0	813.064	16.831	92,18%
Direzione Generale dell'Amministrazione Civile	115.157	34.339.942	34.455.100	33.293.231	1.024.384	22.328	115.157	0	33.408.388	22.328	96,96%
Direzione Generale della Protezione Civile e dei servizi antincendi	81.620	2.195.631	2.277.251	2.102.675	77.241	15.715	41.620	40.000	2.144.295	55.715	94,16%
Direzione Generale dei Servizi Civili	3.189	16.954.368	16.957.558	16.381.026	540.552	32.790	-195	3.384	16.380.831	36.175	96,60%
Direzione Generale degli Affari dei Culti	13	7.837	7.850	7.141	613	82	13	0	7.154	82	91,14%
Dipartimento della Pubblica Sicurezza	495.688	10.806.511	11.302.199	10.528.751	72.592	205.169	130.939	364.749	10.659.690	569.918	94,32%
SISDE	0	87.500	87.500	87.500	0	0	0	0	87.500	0	100,00%
TOTALE	*705.895*	*65.284.531*	*65.990.426*	*63.222.117*	*1.769.302*	*293.112*	*297.761*	*408.134*	*63.519.879*	*701.245*	*96,26%*

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1996 MINISTERO DELL'INTERNO

- Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per Centro di Responsabilità -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie e maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Non imputato a C.d.R.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
Gabinetto	949	20.867	21.816	21.617	18.159	767	962	655	18.813	2.021	982	99,09%	86,24%	87,03%
Direzione Generale del Personale e Servizi Generali	82.768	871.874	954.641	897.452	731.869	70.999	87.830	58.451	790.320	62.895	101.426	94,01%	82,79%	88,06%
Direzione Generale dell'Amministrazione Civile	1.314.471	34.339.942	35.654.413	34.502.749	31.787.247	1.505.984	1.528.312	398.629	32.185.876	1.123.286	2.345.251	96,77%	90,27%	93,28%
Direzione Generale della Protezione Civile e dei servizi antincendi	466.508	2.195.631	2.662.140	2.357.874	1.845.408	257.268	272.983	237.359	2.082.767	133.600	445.773	88,57%	78,24%	88,33%
Direzione Generale dei Servizi Civili	11.829.420	16.954.368	28.783.788	17.044.558	6.470.458	9.910.568	9.943.358	9.741.582	16.212.040	1.338.421	11.233.327	59,22%	56,32%	95,12%
Direzione Generale degli Affari dei Culti	174	7.837	8.011	7.973	6.938	203	285	154	7.092	632	287	99,53%	88,53%	88,95%
Dipartimento della Pubblica Sicurezza	1.478.620	10.806.511	12.285.131	11.202.770	10.094.990	433.760	638.929	634.690	10.729.680	144.662	1.410.789	91,19%	87,34%	95,78%
SISDE	21.204	87.500	108.704	106.694	79.490	8.010	8.010	14.578	94.068	0	14.635	98,15%	86,54%	88,17%
TOTALE	*15.194.113*	*65.284.531*	*80.478.644*	*66.141.687*	*51.034.560*	*12.187.558*	*12.480.669*	*11.086.098*	*62.120.658*	*2.805.516*	*15.552.469*	*82,19%*	*77,19%*	*93,92%*

Ministero dell'interno
Gestione finanziaria 1996 (milioni di lire)

		TITOLO I					TITOLO II				TOTALE
		Personale in attivita' di servizio	Acquisto di beni e servizi	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	Opere e beni immobiliari e mobiliari	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	
		FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE									
		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
1	Residui totali di stanziamento "F" al 1.I (2)	2.202	167.659			169.860	496.543	39.492		536.035	705.895
2	Stanziamenti definitivi di competenza	10.798.200	3.060.559	41.697.777	562.674	56.119.209	346.679	8.818.642		9.165.321	65.284.531
3	Massa impegnabile (1+2)	10.800.402	3.228.217	41.697.777	562.674	56.289.069	843.222	8.858.134		9.701.356	65.990.426
4	Impegni effettivi su competenza	10.624.298	3.024.180	40.770.965	517.377	54.936.820	124.729	8.160.568		8.285.297	63.222.117
5	Economie (+) o maggiori spese (-) [2-(4+6)]	160.057	31.059	895.311	45.297	1.131.724	1.459	636.118		637.578	1.769.302
6	Residui di stanziamento di competenza al 31.XII	13.845	5.320	31.500		50.665	220.491	21.956		242.447	293.112
7	Impegni su residui di stanziamento (1-8)	2.202	146.624			148.826	109.444	39.492		148.936	297.761
8	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31.XII		21.034			21.034	387.099			387.099	408.134
9	Impegni totali su massa impegnabile (4+7)	10.626.500	3.170.805	40.770.965	517.377	55.085.646	234.173	8.200.060		8.434.233	63.519.879
10	Residui totali di stanziamento "F" al 31.XII (6+8)	13.845	26.354	31.500		71.699	607.590	21.956		629.546	701.245
11	Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile (9:3)	98,39	98,22	97,78	91,95	97,86	27,77	92,57		86,94	96,26

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
12	Residui iniziali "F+C" al 1.I	156.342	1.188.641	12.479.075	6.294	13.830.352	708.849	611.622	43.290	1.363.761	15.194.113
13	Stanziamenti definitivi di competenza	10.798.200	3.060.559	41.697.777	562.674	56.119.209	346.679	8.818.642		9.165.321	65.284.531
14	Massa spendibile (12+13)	10.954.542	4.249.199	54.176.852	568.968	69.949.561	1.055.528	9.430.264	43.290	10.529.082	80.478.644
15	Autorizzazioni di cassa	10.920.672	3.473.022	42.337.832	557.463	57.288.989	420.296	8.389.113	43.290	8.852.699	66.141.687
16	Pagamenti su competenza	10.486.661	2.489.142	29.359.387	481.346	42.816.536	58.106	8.159.918		8.218.024	51.034.560
17	Residui propri da competenza "C" (4-16)	137.637	535.039	11.411.578	36.030	12.120.284	66.623	650		67.273	12.187.558
18	Residui totali da competenza (6+17)	151.482	540.359	11.443.078	36.030	12.170.950	287.114	22.606		309.720	12.480.669
19	Pagamenti su residui	127.294	686.688	10.062.122	4.895	10.880.999	123.076	38.733	43.290	205.099	11.086.098
20	Pagamenti totali (16+19)	10.613.955	3.175.830	39.421.509	486.241	53.697.535	181.182	8.198.651	43.290	8.423.123	62.120.658
21	Economie (+) o maggiori spese (-) totali [14-(20+22)]	170.094	164.357	1.708.477	46.088	2.089.016	4.674	711.827		716.500	2.805.516
22	Residui totali "F+C" al 31.XII [14-(20+21)]	170.493	909.013	13.046.866	36.638	14.163.011	869.672	519.786		1.389.458	15.552.469
23	Rapporto % tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (15:14)	99,69	81,73	78,15	97,98	81,90	39,82	88,96	100,00	84,08	82,19
24	Rapporto % tra pagamenti totali e massa spendibile (20:14)	96,89	74,74	72,76	85,46	76,77	17,17	86,94	100,00	80,00	77,19
25	Rapporto % tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa (20:15)	97,19	91,44	93,11	87,22	93,73	43,11	97,73	100,00	95,15	93,92

(1) Calcolate per differenza

(2) I residui totali di stanziamento "F" al 1.I sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31.XII dell'anno precedente

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

Capitolo V

Ministero della difesa

Sommario: **Sintesi e conclusioni.**

1. Analisi finanziaria: *1.1 Analisi finanziaria per categorie economiche; 1.2 Analisi per funzioni-obiettivo.*

2. Analisi dell'organizzazione: *2.1 Attuale configurazione dell'organizzazione di vertice; 2.2 Direttive e programmi; 2.3 Applicazione del d.lgs. 29 del 3 febbraio 1993; 2.4 Servizio di controllo interno; 2.5 Valutazioni gestionali; 2.6 Attività contrattuale:* 2.6.1 Attività contrattuale dell'Arma dei Carabinieri.

Allegato A: *Programma EFA/EUROFIGHTER 2000.*

Allegato B: *Programma Orizzonte.*

Esercizio 1996 - Risultati della gestione per funzioni-obiettivo - dati di competenza

(in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Impegni (*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico-amministrativo	187.158	186.746	186.746	185.400	1.347	412
2 Funzione Difesa	22.425.741	22.240.615	21.327.265	16.858.259	5.382.356	185.126
3 Funzione Sicurezza Pubblica e P. M.	7.168.129	7.166.066	7.166.064	6.802.563	363.503	2.063
4 Funzioni Esterne	399.601	389.106	359.272	278.293	110.813	10.495
5 Funzione Pensioni Provvisorie	2.135.219	2.135.195	2.135.195	1.914.135	221.061	24
6 Giustizia militare	14.708	14.183	14.183	14.127	57	524
TOTALE	***32.330.557***	***32.131.913***	***31.188.727***	***26.052.776***	***6.079.137***	***198.644***

(*)Gli impegni lordi sono comprensivi dei residui di stanziamento a fine esercizio

Sintesi e conclusioni

L'Amministrazione della difesa è stata interessata in termini rilevanti dai provvedimenti a carattere finanziario ed amministrativo che si sono succeduti nell'ultimo scorcio del 96 e nella prima parte di quest'anno (documento di programmazione economica e finanziaria, legge di bilancio, finanziaria 97 e legge 23 dicembre 1996, n. 662 -collegato- , legge 15 marzo 1997, n. 59), oltre alla legge 25 del 18 febbraio 1997 sulla riforma dei vertici, oggetto di particolare analisi.

Il provvedimento collegato alla finanziaria 97 (la citata legge 23 dicembre 1996, n. 662) all'art. 1, commi 96 e seguenti prevede una serie di interventi a carattere strutturale il cui impatto sull'amministrazione dovrebbe determinare una modificazione di rilievo anche dal punto di vista funzionale.

In primo luogo, viene prevista la riduzione delle dotazioni organiche e delle consistenze effettive degli ufficiali in servizio permanente del 25% entro un periodo di otto anni, mediante una decurtazione di almeno il 30% della alimentazione dei ruoli.

A tale riduzione va poi collegato il riordino del reclutamento, dello stato giuridico e dell'avanzamento degli ufficiali, mediante l'emanazione di decreti legislativi da parte del Governo, entro dodici mesi (dall'entrata in vigore del collegato).

Poichè questi provvedimenti sono chiamati a realizzare una ristrutturazione complessiva dell'amministrazione, nell'ambito di ogni forza armata e delle componenti interforze, adottando tutte le misure idonee a raccordare in termini adeguati le esigenze funzionali, in base ai criteri indicati nella norma in discorso, il 1997 dovrebbe rappresentare l'esercizio in cui avverrà la profonda revisione del sistema difesa, revisione, dunque, appena iniziata con la legge 25.

Sotto il profilo finanziario, l'amministrazione è vincolata a realizzare economie nette di spesa, *con riferimento agli oneri per gli ufficiali in servizio permanente effettivo previsti ai fini del bilancio triennale 1997-99*, di misura non inferiore a 60 miliardi per il 1997, 84 miliardi per il 1998 e 138 miliardi per il 1999.

Aspetti di particolare importanza attengono al regime dell'*ausiliaria*, che verrà sottoposto a profonda revisione, limitandone al massimo l'utilizzazione, alla leva ed al servizio sostitutivo, la cui durata viene limitata a 10 mesi, ed il cui sistema di reclutamento viene sottoposto ad una razionalizzazione e semplificazione.

Per quanto attiene ai riflessi sull'amministrazione della legge 15 marzo 1997, n. 59, va considerato che, a parte i principi d'ordine generale, stante la natura della stessa, viene ad essere applicato il regime di esclusione[1] dall'applicazione dei primi due commi dell'art. 1 che prevedono il conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle regioni ed agli enti locali.

In relazione alla legge 15 maggio 1997, n. 127 sullo "*snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo*", va detto che in essa non si rinviene la disposizione contenuta nell'art. 20 del disegno di legge, (Atto Senato 1034), che prevedeva che "gli esuberi del contingente di chiamata alla leva, che ne facciano richiesta, possano essere reclutati, quali volontari, per il servizio sostitutivo di leva, per essere destinati, nei comuni di residenza, ai corpi di polizia municipale ed all'attività di vigilanza dei musei e delle bellezze naturali".

Può dunque dirsi che l'Amministrazione della difesa stia vivendo una fase che, almeno nelle premesse normative, dovrebbe portare ad una profonda trasformazione sia per gli aspetti stategici ed operativi, sia per quelli più strettamente inerenti alla gestione amministrativa della struttura.

Per quel che attiene all'andamento dell'esercizio 1996, si rinviene una sostanziale conferma di quanto registrato nella passata relazione.

---

[1] Previsto dall'art.1, comma 3 lettera b).

Per quanto, infatti, abbiano inciso i provvedimenti di contenimento della spesa, i problemi di smaltimento della massa residui hanno riguardato, come nel passato, le spese concernenti gli investimenti e la circostanza che queste siano inserite nella parte corrente non appare sufficiente per addebitare ai predetti provvedimenti di contenimento l'ulteriore incremento della massa residui, che per il 1996, rispetto al 95, si attesta al 4,5%, confermando, come si trae dall'analisi specifica, l'inversione di tendenza nei confronti degli esercizi fino al 1994 compreso, nei quali si era avuta una progressiva diminuzione.

L'analisi della struttura permette di registrare, in positivo, per l'esercizio 1996, una maggior attenzione agli aspetti gestionali.

Sono state infatti realizzate sperimentazioni di griglie di indicatori che hanno portato alla quantificazione del costo orario per unità-lavoro nell'ambito dei vari comparti dell'amministrazione.

Sul piano organizzativo, gli interventi di maggior rilievo sono da riferire, in realtà, alla prima parte del corrente esercizio, e sono strettamente connessi alla riforma dei vertici, con innovazioni, sia per l'area tecnico-militare, sia per quella tecnico-amministrativa.

Si richiamano, al riguardo, sia la maggior incidenza della figura del Capo di stato maggiore della difesa che diviene il reale vertice per tutta la struttura della difesa, sia la sottolineatura del carattere manageriale della figura del Segretario generale, il quale, e questa è una considerevole innovazione, può anche essere un civile (come uno dei suoi vice) ed essere assunto con contratto a termine, ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. 29/93.

Altri elementi sono lo snellimento della struttura sia militare sia civile, la limitazione di istituti *particolari* come il regime di *ausiliaria*, la minor durata della leva e la possibile utilizzazione degli esuberi dei contingenti di leva per scopi civili, in maniera analoga a coloro che optano per il servizio sostitutivo (obiettori di coscienza).

Allo stato attuale, peraltro, solo alcune delle relative misure sono in vigore, e dovrà dunque essere completato, nel corso del 97, il quadro normativo, attraverso l'emanazione dei provvedimenti delegati previsti sia dal collegato alla finanziaria (legge 662 del 1996), sia dalla ricordata legge 25/97.

Va ancora segnalato come organi, come il servizio di controllo interno, siano in procinto di essere istituiti, superandosi dunque le resistenze finora registrate al riguardo, e ciò anche per la constatazione che l'esigenza di un controllo interno a maggior ragione si ravvisa in presenza di gestioni di tale rilevanza come quelle presenti nell'Amministrazione della difesa e che involgono anche aspetti di produzione industriale.

Il momento programmatorio, in seguito alla legge 25/97, mostra una maggiore definizione rispetto al passato, ma non emerge, per lo più, l'attribuzione dei poteri decisionali a quelli che, almeno formalmente, sono considerati *centri di responsabilità* (le direzioni generali), in quanto, a stretto rigore, l'effettiva disponibilità delle opzioni è, per questi ultimi limitata alle procedure di esecuzione di programmi ed ordini operativi che provengono dagli enti programmatori e dalle loro unità territoriali.

Tra le conseguenze di tale stato di cose, vi è il difficile monitoraggio della spesa contrattuale ed, in particolare, della spesa decentrata che per il 1996 ha raggiunto il livello complessivo di 12.160 miliardi per le tre forze armate e di 17.160 miliardi compresa l'Arma dei Carabinieri.

Si sottolinea infatti l'esigenza di una particolare analisi gestionale, in merito, che permetta di verificare l'utilizzazione del modulo delle contabilità speciali, e, dunque, dell'andamento della spesa periferica e della sua coerenza con la programmazione finanziaria.

Si ritiene, dunque, che l'esercizio 1996 abbia presentato caratteristiche sostanzialmente analoghe a quelle del 1995, e che debbano valutarsi con molta attenzione le modifiche che, sia pure parzialmente, vedranno interessata l'Amministrazione che, a causa delle sue dimensioni, trova attualmente grosse difficoltà ad ottimizzare o, perlomeno, a rendere più flessibili le

procedure gestionali, ma che potrebbe avere altrettante difficoltà ad assimilare in tempi rapidi una riforma complessiva di particolare incisività.

1. Analisi finanziaria

1.1 Analisi finanziaria per categorie economiche

L'analisi tradizionale per categorie economiche, basata sull'esame della massa impegnabile e della massa spendibile, mostra per l'esercizio 1996 un andamento molto simile a quello evidenziato, nella precedente relazione, per il 1995.

Per quel che concerne la Cat. II, relativa al personale in servizio, va tenuto presente che l'apparente incremento delle disponibilità di bilancio[2] è dovuto alla circostanza che, in seguito alla riforma pensionistica recata dalla legge 335 del 1995, mentre i trattamenti pensionistici sono passati dal Tesoro all' I.N.P.D.A.P., le contribuzioni per i dipendenti in attività di servizio, a carico del datore di lavoro, sono state trasferite dal cap. 4351 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro ai corrispondenti capitoli relativi agli stipendi delle Amministrazioni interessate.

Al di là di tale notazione, detta categoria non presenta aspetti particolarmente significativi, anche perchè per l'Amministrazione della difesa non sembra essersi verificato, presumibilmente per la non ancora intervenuta *armonizzazione* dei regimi previdenziali, quel fenomeno di *esodo* del personale che invece caratterizza le amministrazioni civili e, dunque, viene mantenuto il tendenziale alto livello nel rapporto fra pagamenti e massa spendibile (99,09% nel 1996, rispetto al 98,02% nel 1995).

Il ben più significativo andamento della Cat. IV, alla quale va ricondotta tutta l'attività di "investimento" realizzata dall'Amministrazione, indica che i residui di stanziamento hanno avuto un incremento del 23% (582 miliardi nel 1996, rispetto a 473 miliardi nel 1995), confermando le difficoltà evidenziate nella precedente relazione.

Se a tale notazione si confronta il livello dei residui, che al 31.12 ha raggiunto 9.730 miliardi, rispetto a 9.312 miliardi del 1995, si trae la constatazione che nel corso del 1996 il ritmo di smaltimento dei residui è ulteriormente diminuito, ed è stata dunque confermata l'inversione di tendenza rispetto agli anni 92-94, che avevano segnalato un miglioramento:

esercizio	residui al 31 dicembre in miliardi	percentuale di scostamento sull'esercizio precedente
1990	11.092	+9,3
1991	11.277	+1,7
1992	10.040	-11,0
1993	9.075	-9,6
1994	8.783	-3,2
1995	9.312	+6,0
1996	9.730	+4,5

Per quanto attiene al rapporto fra pagamenti totali e massa spendibile, si ravvisa un decremento marginale del dato 1996 sul 1995 (49,18% rispetto al 49,30%) che non costituisce uno scostamento rilevante, mentre, quanto al rapporto fra impegni totali e massa impegnabile, va rilevato che nel 1996 questo mostra un decremento del 2,3 % rispetto al 1995 (91,86% rispetto al 94,18%).

Sulle cause strutturali di questo fenomeno gestorio, legato, in larga misura, all'arco pluriennale dei programmi di cooperazione internazionale[3], si è soffermata la relazione dello scorso anno.

---

[2] Gli stanziamenti definitivi passano da 14.222 miliardi a 18.042 miliardi.

[3] La programmazione finanziaria risente, sotto il profilo degli impegni di spesa, del condizionamento, recato,

Nel sistema difesa le spese per la ricerca vengono, in effetti, ricomprese in quelle di ammodernamento e rinnovamento degli armamenti, e di conseguenza pressochè tutto il bilancio di questa amministrazione è costituito dal Titolo I, il cui ammontare complessivo degli stanziamenti definitivi di competenza ammonta a 31.674 miliardi (27.653 nel 1995[4]), mentre il Titolo II raggiunge 657 miliardi, inferiori al livello del 1995 (734 miliardi).

Nell'ambito del Titolo II, stante il quasi inesistente apporto della spesa per trasferimenti (cat. XII), che per l'Amministrazione della difesa è particolarmente esigua (35 miliardi di pagamenti rispetto ai 39 miliardi del 1995), è degno di nota il solo aggregato costituito dalle categorie X ed XI, i cui pagamenti totali hanno raggiunto nel 1996, 717 miliardi rispetto ai 601 miliardi del 1995, su una ragguardevole massa spendibile (1.216 miliardi nel 1996 e 1.232 miliardi nel 1995).

Al riguardo, anche se continua ad essere rilevante il livello dei residui [5](477 miliardi), si nota una diminuzione di questi rispetto all'esercizio 1995 (585 miliardi) che viene confermata dal rapporto tra residui e massa spendibile (39,22% rispetto al 47,48%).

1.2 Analisi per funzioni-obiettivo

Sulla scorta delle prime esperienze del passato esercizio, per l'Amministrazione difesa è stata realizzata dalla Corte una revisione totale del precedente impianto, tenendo conto delle particolari caratteristiche della struttura dello stato di previsione[6] e della ricomprensione delle effettive spese per la ricerca in quelle per ammodernamento e rinnovamento degli armamenti.

Nel medesimo contesto, è stata mantenuta la distinzione della funzione di *indirizzo politico-amministrativo*[7] dagli "Enti programmatori"[8] che, anche nel nuovo quadro disegnato

---

appunto dalla durata dei programmi operativi.

Va, dunque, tenuto presente che, in considerazione di impegni di spesa pluriennali, buona parte dei residui passivi vengono traslati sugli esercizi futuri fino alla completa definizione del *programma*, in virtù di speciali norme derogative della legge di bilancio.

[4] Si rammenta, al riguardo, che detto incremento è dovuto a quello della Cat. II, per gli adempimenti cui è tenuta l'Amministrazione in luogo dell'I.N.P.D.A.P.

[5] Presumibilmente dovuto a ragioni analoghe a quelle riferite alla Cat. IV.

[6] Si richiamano, infatti, le particolari caratteristiche della spese per la difesa, le quali, per convenzione internazionale, in particolare per ciò che concerne gli armamenti, vengono considerate *di parte corrente*, in quanto "improduttive", e condizionano dunque l'analisi che tiene conto della distinzione fra spese di *funzionamento, di intervento e di investimento*.

Sussiste al riguardo un correttivo in ordine alla possibilità di conservare i residui passivi oltre il biennio, (ai sensi dell'art. 36, 2° co, r.d. 18.11.1923, n. 2440), in virtù di apposita norma contenuta nella legge annuale di bilancio.

Sotto il profilo funzionale è dunque necessario considerare che, per quel che concerne l'attribuzione delle spese afferenti, appunto agli armamenti (voce questa che non attiene solamente alle acquisizioni, ma anche agli ammodernamenti ed alla manutenzione), nella tripartizione *funzionamento, intervento ed investimento*, il dato realmente significativo proviene dalla attribuzione delle spese di funzionamento, le quali, in termini di stanziamenti definitivi, corrispondono all'attribuzione funzionale per categorie economiche, nella quale tali risultanze vengono riferite alla Cat. IV (acquisto di beni e servizi).

Le spese per armamento, infatti, rientrano in quelle di funzionamento pur rappresentando (si immagini un complesso programma di produzione di un nuovo sistema d'arma) veri e propri investimenti con impegni pluriennali.

Si prospetta dunque l'esigenza di realizzare, nell'esercizio di analisi per funzioni-obiettivo, elaborazioni ulteriori in grado di aggregare in termini effettivi, e, dunque, al di là della circostanza che sussista una collocazione nell'ambito delle spese di parte corrente, tutte le spese d'investimento.

[7] Alla quale va comunque riservata una particolare collocazione, stante la sua rilevanza per tutte le amministrazioni, nel quadro del d.lgs. 29/93.

[8] Gli "enti programmatori" nell'Amministrazione della difesa sono gli Stati maggiori di forza armata i quali, in base alle esigenze tecnico-operative, predispongono appunto la programmazione delle forze armate. Nel quadro della legge 25/97, assume particolare rilevanza la figura del Capo di stato maggiore della difesa, ed anche quella del Segretario Generale della difesa viene maggiormente definita.

dalla legge 18 febbraio 1997, n. 25, mantengono la loro funzione precipua che nasce dalla rilevanza dell'area tecnico-militare e trova riscontro nella funzione-obiettivo "*Difesa Nazionale*" (ed, in particolare nelle funzioni di 2° livello *Organizzazione risorse operative umane* e *Organizzazione risorse operative strumentali*, a loro volta, suddivise, al terzo livello in *Esercito, Marina, Aeronautica* ed *Area Interforze*).

Rispetto all'esercizio analogo realizzato lo scorso anno, si è ritenuto di ricomprendere nella macrofunzione *Difesa* tutte quelle funzioni di 2° livello che possono considerarsi strettamente attinenti alla *missione* essenziale dell'Amministrazione, (il servizio *Difesa* reso alla collettività).

Inoltre, da un lato, è stata riconosciuta l'autonomia della funzione *Sicurezza Interna*[9] che corrisponde all'Arma dei Carabinieri la quale svolge anche compiti di ordine pubblico e di polizia giudiziaria, e, dall'altro sono state individuate le c.d. *Funzioni esterne* le quali corrispondono a servizi resi dall'amministrazione nei confronti di enti o sistemi alternativi al servizio militare (è il caso degli obiettori di coscienza), ovvero agevolazioni finanziarie al personale dipendente (mutui INSEAN ed INCIS) e si sono identificate due altre funzioni che assumono grande rilevanza nel sistema difesa ma che non possono strettamente ricondursi a quella principale (*Pensioni provvisorie* e *Giustizia militare*).

Il quadro complessivo delle *funzioni-obiettivo* è, dunque, il seguente:

funzioni-obiettivo Macrofunzioni	**Funzioni di 2° livello**	**Funzioni di 3° livello**
1. Indirizzo politico-amministrativo	1.1 Diretta collaborazione organi di direzione politica	1.1.1 Gestione risorse umane. 1.1.2 Gestione risorse strumentali. 1.1.3 Servizi di sicurezza. (SISMI)
2. Funzione Difesa	2.1 Organizzazione risorse operative umane	2.1.1 Esercito 2.1.2 Marina 2.1.3 Aeronautica 2.1.4. Personale Civile
	2.2 Organizzazione risorse operative strumentali	2.2.1 Esercito 2.2.2 Marina 2.2.3 Aeronautica 2.2.4 Area Interforze
	2.3 Formazione e addestramento	2.3.1 Attività addestrative 2.3.2 Corsi addestrativi nazionali ed esteri 2.3.3 Istituti accademie e scuole 2.3.4 Attività sportive
	2.4 Sanità Militare	2.4.1 Assistenza e funzionamento strutture sanitarie 2.4.2 Consulenze e accertamenti diagnostici 2.4.3. Servizio veterinario
	2.5 Manutenzione infrastrutture militari	2.5.1. Esercito 2.5.2. Marina 2.5.3. Aeronautica 2.5.4. Area Interforze
	2.6 Assistenza al personale	2.6.1. Provvidenze al personale 2.6.2. Contributi ad organismi di protezione sociale 2.6.3 Fondo casa
	2.7 Ammodernamento e rinnovamento	2.7.1 Ricerca e sviluppo

La programmazione viene dunque ad essere sempre realizzata dagli Stati maggiori di forza armata ma è il Capo di stato maggiore della difesa che realizza la pianificazione generale interforze, che viene approvata dal Ministro della difesa.

La pianificazione finanziaria relativa all'area industriale di interesse della difesa viene predisposta dal Segretario Generale d'intesa con il Capo di stato maggiore della difesa ed, anch'essa, approvata dal Ministro.

[9] A sua volta strutturata, al secondo ed al terzo livello, per evidenti ragioni di omogeneità, alla stessa stregua della Funzione *Difesa*.

		2.7.2. Armamenti terrestri 2.7.3. Armamenti navali 2.7.4. Armamenti aerei 2.7.5. Componente Interforze 2.7.6. Infrastrutture
	2.8 Servizi generali	2.8.1. Arruolamento 2.8.2. Funzionamento uffici 2.8.3. Funzionamento organismi e uffici particolari 2.8.4. Spese generali 2.8.5. Carbolubrificanti e combustibili solidi 2.8.6. Risorse informatiche 2.8.7. Esecuzione di trattati e accordi internazionali 2.8.8. Attività promozionali e di rappresentanza 2.8.9. Servizio quadrupedi 2.8.10. Studi e documentazione 2.8.11. Onorificenze 2.8.12. Fondo scorta e Fondo a disposizione 2.8.13. Contenzioso 2.8.14 Onoranze ai caduti in guerra
3 Funzione Sicurezza Pubblica e P.M.	3.1 Organizzazione delle risorse operative umane	3.1.1 Personale militare 3.1.2 Personale civile
	3.2 Organizzazione delle risorse operative strumentali	3.2.1 Acquisizione e gestione delle risorse strumentali
	3.3 Formazione e addestramento	3.3.1. Attività addestrative 3.3.2. Corsi addestrativi nazionali e all'estero 3.3.3. Scuole 3.3.4. Attività sportive
	3.4 Sanità Militare	3.4.1 Sanità
	3.5 Infrastrutture militari	
	3.6 Assistenza del personale	
	3.7 Investimenti	
	3.8 Servizi generali	3.8.1 Arruolamento 3.8.2. Funzionamento uffici 3.8.3. Spese generali 3.8.4. Carbolubrificanti e combustibili solidi 3.8.5. Risorse informatiche 3.8.6 Comunicazione istituzionale e relazioni con il pubblico 3.8.7 Servizio quadrupedi e servizi connessi 3.8.8. Studi e documentazione 3.8.9. Onorificenze 3.8.10. Fondo scorta e Fondo a disposizione
4. Funzioni Esterne	4.1 Contributi ad Enti e Associazioni	4.1.1 CRI - SMOM 4.1.2 Altri Enti ed Associazioni
	4.2 Commissione Partigiani	
	4.3 Obiettori di coscienza	
	4.4 Rifornimento idrico isole minori	
	4.5 Trasporto aereo civile di Stato	
	4.6 Aviazione Civile	
	4.7 Meteorologia	
	4.8 Servitù militari	
	4.9 Ammortamento mutui INSEAN ed ex INCIS	
5. Funzione Pensioni Provvisorie	5.1 Trattamento provvisorio di pensione al personale militare	
	5.2 Pensioni straordinarie ai decorati	
	5.3 Costituzione posizione assicurativa INPS	

6. Giustizia Militare	6.1 Organizzazione servizi giudiziari	6.1.1 Organizzazione risorse umane 6.1.2 Attività processuali 6.1.3 Scorta detenuti militari

Va tenuto presente, nell'esame dei dati di consuntivo attribuiti alle funzioni-obiettivo secondo il nuovo schema e la disaggregazione fino al terzo livello, che sono necessari alcuni correttivi per permettere una comparazione efficace fra i dati relativi al 96 e quelli presi in esame nella passata relazione sull'esercizio 95.

Per quanto attiene alle funzioni-obiettivo di primo livello si hanno comunque alcune conferme:

E' infatti possibile verificare come nell'ambito della macrofunzione *Difesa* (che nel presente esercizio ricomprende quella di ammodernamento e rinnovamento degli armamenti) si sia realizzato un significativo incremento dei residui totali di stanziamento all'1.1 che passano dai complessivi (per le due funzioni) 502 miliardi del 1995 a 633 miliardi per il 1996.

Se si considera che i residui relativi alla vecchia funzione di *difesa nazionale*, per il 1995 erano di soli 15 miliardi l'aumento dei residui di stanziamento è da imputare alle spese di ammodernamento e rinnovamento.

In termini generalizzati, si rileva un livello molto alto per tutte le funzioni di impegni sulla massa impegnabile[10]; il livello di residui di stanziamento di nuova formazione al 31.12.96 risulta molto più elevato rispetto al 1995 (965 miliardi rispetto a 700 miliardi).

Per quanto attiene alla massa spendibile complessiva, si passa da 27.018 miliardi delle funzioni *difesa nazionale* ed *ammodernamento e rinnovamento* nel 1995, a 31.582 miliardi della *funzione difesa* nel 1996, ma, come si è già avuto modo di precisare, parte dell'incremento è dovuto al nuovo regime contributivo.

Ben più significativo è il dato relativo alla formazione dei residui *propri* da competenza, che, per la nuova *funzione difesa* è di 4.469 miliardi, assai simile al dato complessivo delle due funzioni *difesa nazionale* e *ammodernamento e rinnovamento* che, nel 95 ammontava a 4.800 miliardi.

I residui totali (di stanziamento e di competenza) passano da 8.900 miliardi del 1995 per le due funzioni a 9.479 miliardi per il 1996.

Per quanto attiene alla funzione *sicurezza* si assiste invece ad una netta diminuzione dei residui totali (di stanziamento e di competenza) che si attestano a 608 miliardi, rispetto a 821 miliardi del 1995.

Prendendo in esame i dati di consuntivo per centri di responsabilità, risulta di particolare interesse l'andamento della Direzione generale che si occupa degli armamenti aeronautici (Costarmaereo) che a 3.849 miliardi di stanziamenti definitivi (massa impegnabile complessiva di 3.982 miliardi), ha aggiunto 4.085 miliardi di residui totali al 31.12.1996 (di stanziamento e di competenza) dei quali 1.915 di nuova formazione.

Un'altra Direzione generale di rilievo, è quella che si occupa della motorizzazione e dei combustibili (Motordife), nella quale, a stanziamenti definitivi per 1.180 miliardi (ed una massa impegnabile complessiva di 1.264 miliardi) si sono aggiunti 1.094 miliardi di residui totali al 31.12.1996 (di stanziamento e di competenza) dei quali 562 miliardi di nuova formazione.

Soprattutto il dato relativo al primo centro di responsabilità è emblematico, sia perchè costituisce il maggior centro di spesa dell'amministrazione, sia perchè buona parte dei residui *di*

[10] Dal 90% delle "*funzioni esterne*" al 100% di altre (tenendo presente che in parte non è stata possibile l'attribuzione a funzioni-obiettivo).

competenza che provengono da capitoli iscritti nella "parte corrente" dello stato di previsione della spesa, attengono in effetti a spese di investimento.

Se ne trae conferma dall'esame della classificazione economica semplificata (suddivisa per spese di funzionamento, di intervento e di investimento) incrociata con le funzioni-obiettivo.

Con la disaggregazione al secondo livello di funzioni è possibile infatti verificare, non solamente la limitatissima presenza, nell'ambito degli stanziamenti definitivi, delle spese di investimento (657 miliardi complessivi di cui 605 miliardi per la funzione di 2° livello ammodernamento e rinnovamento), ma anche l'attribuzione, sempre a detta funzione di 4.214 miliardi di spese di funzionamento.

Si tratta, anche in questo caso, di reali spese di investimento effettuate su capitoli di parte corrente, come si era avuto modo di evidenziare già nella relazione dello scorso anno, confermando, per l'amministrazione in discorso la scarsa affidabilità della lettura offerta dalla classificazione economica semplificata, solo in parte mitigata dalla disaggregazione al secondo livello di funzione.

E' dunque necessario operare una riclassificazione che, prescindendo dall'attuale codifica di bilancio, che automaticamente inserisce nel *funzionamento* le spese che si trovano nella *parte corrente* del bilancio, permetta di attribuire all'*investimento* le spese di tale natura ed all'ambito proprio tutte quelle spese che, per varie ragioni, vengono classificate sotto altre voci.

Ciò consente inoltre di operare la complessiva attribuzione delle spese alla tripartizione della classificazione economica semplificata.

Il primo dato che viene evidenziato nell'esercizio descritto è l'ammontare complessivo delle spese di investimento, che, dagli originari 657 miliardi passa a 5.141 miliardi, mentre le spese di funzionamento assorbono le c.d. *pensioni provvisorie*, precedentemente inserite nella categoria residuale e non significativa di *"altre spese"*.

Per avere una dimensione precisa, dunque, della riattribuzione delle sole spese di investimento è opportuno prendere in esame la nuova funzione *Difesa* ed al suo interno estrapolare la funzione di 2° livello *Ammodernamento e rinnovamento* la quale, cresce, nell'*investimento* da 605 miliardi a 4.884 miliardi, confermando, dunque, quanto già era stato rilevato nella relazione dello scorso anno.

Analogo discorso va fatto per la funzione *Sicurezza Pubblica* nella quale tre funzioni di 2° livello: *Investimenti*, per 124 miliardi, *Organizzazione delle risorse operative strumentali*, per 78 miliardi e *Infrastrutture*, per 28 miliardi, vedono attribuite spese di *investimento*, che in precedenza non apparivano.

Quest'ultima analisi permette anche di rilevare attribuzioni che erano state effettuate all'*investimento* ma che, in realtà, dovevano essere correttamente inserite nell'*intervento*, trattandosi di contributi ad organizzazioni. E' il caso della funzione di 2° livello (nell'ambito delle *Funzioni esterne*) *Meteorologia*, per la quale vengono riposizionati 25 miliardi che si riferiscono ai contributi ad *Eumetsat* che gravano sul cap. 7240 dello stato di previsione.

Per quanto attiene ai pagamenti totali , come tali comprensivi dei pagamenti sui residui, i quali nell'amministrazione della Difesa, come è dato evincere dalle analisi precedenti, sono piuttosto rilevanti, emerge un livello di 4.290 miliardi per la funzione di 2° livello *ammodernamento e rinnovamento*, collocato, nel nuovo esercizio, nell'*investimento*; si evidenzia dunque uno scostamento significativo rispetto al dato degli stanziamenti definitivi di 594 miliardi, che conferma l'ulteriore incremento dei residui già indicato in precedenza.

Per quanto attiene alla funzione *Sicurezza pubblica*, riferendosi alle citate tre funzioni di 2° livello: *Investimenti, Organizzazione delle risorse operative strumentali ed Infrastrutture*, si rilevano rispettivamente 130 miliardi, 67 miliardi e 27 miliardi. In questo caso dunque il dato relativo ai pagamenti consente di verificare la mancanza di un ulteriore incremento dei residui. Tale constatazione trova conferma nella circostanza che circa 6 miliardi, sempre collocati nell'*investimento*, non sono stati imputati a funzione obiettivo di 2° livello, ed attengono in

particolare alla "ristrutturazione dell'ex ospedale psichiatrico di Reggio Calabria da adattare a Scuola allievi Carabinieri", incrementando il dato complessivo dei pagamenti.

Per quel che concerne infine, la riattribuzione all'*intervento* di spese che erano originariamente collocate nell'*investimento*, che si riferisce al caso specifico della funzione di 2° livello *Meteorologia*, (nell'ambito delle *Funzioni esterne*) il dato dei pagamenti, che si attesta a 34 miliardi mostra rispetto ai 25 miliardi degli stanziamenti definitivi, *de relato*, una forte diminuzione dei residui.

L'esercizio di rettifica in discorso anticipa sostanzialmente le revisioni che sono in corso e che riguardano l'intero impianto del bilancio dello Stato, che deve essere realizzato ai sensi della legge 94 del 1997 e, dunque, può considerarsi, completamente in linea con la legge di riforma del bilancio ed in assoluta coerenza con la logica che sottende le *funzioni-obiettivo* che individuano la reale finalizzazione e natura della spesa, collegandola alle funzioni amministrative.

2. Analisi dell'organizzazione

2.1 Attuale configurazione dell'organizzazione di vertice

L'assetto organizzativo dell'amministrazione della Difesa trova la sua più alta connotazione nella distinzione fra "*area tecnico-militare*" ed "*area tecnico-amministrativa*".

In passato, la Corte aveva espresso le sue forti perplessità in ordine alla convivenza fra questi due "mondi" per l'evidente esigenza di trovare un equilibrio fra le due "aree", anche per le vicende che hanno interessato il "Nuovo Modello di Difesa" che non è mai giunto all'approvazione parlamentare ed ha rappresentato un quadro in continua modificazione al quale, peraltro, si sono rapportati gli obiettivi strategici e più latamente programmatici ai quali tende l'Amministrazione.

Nell'ottica della riforma complessiva dell'amministrazione, e superando in tal modo la situazione d'*impasse* venutasi a creare sul disegno di legge che era stato ripresentato fino alla precedente legislatura e che concerneva il "*modello di difesa*", in questo scorcio d'anno, è intervenuta la legge 18 febbraio 1997, n. 25, concernente le *attribuzioni del Ministro della Difesa*, la *ristrutturazione dei vertici delle Forze armate e dell'Amministrazione della Difesa.*

Detto provvedimento rappresenta un momento di grande rilevanza per la struttura, in quanto costituisce la fonte regolatrice dell'area di *indirizzo politico-amministrativo* e definisce le competenze delle quattro figure *cardine* dell'amministrazione: il Ministro, il Capo di stato maggiore della difesa, il Segretario generale della difesa ed i Capi di stato maggiore di Forza armata.

Come già era stato sottolineato nella relazione dello scorso anno, nel sistema difesa hanno sempre avuto un ruolo di particolare importanza, quali "*Enti programmatori*", i Capi di stato maggiore di Forza armata, e, pur considerando la peculiarità di detto *sistema* e tenendo presente, nel quadro del "*modello di difesa*", la divisione nelle due aree *tecnico-militare* e *tecnico-amministrativa*, tale circostanza non ha consentito, in passato, una chiara individuazione del momento di *indirizzo politico-amministrativo* in relazione alle componenti che vi interagivano.

La legge 25/97 ha proposto un quadro armonico, perlomeno sul piano teorico, che individua le fasi nelle quali le figure interessate[11] esplicano la loro funzione, rinviando ad un regolamento governativo, da emanarsi entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge, la disciplina compiuta della ristrutturazione *dei vertici militari ed amministrativi e dei vertici ad essi collegati.*[12]

---

[11] Ministro, Capo di stato maggiore della difesa, Capi di stato maggiore di Forza armata e Segretario generale.

[12] Secondo l'art. 10 della legge 25/97.

In primo luogo, viene precisato che il Ministro, non solamente, *attua* le deliberazioni governative approvate dal Parlamento, ma anche "*emana le direttive*" che attengono all'attività del Ministero ed illustra al Parlamento gli aspetti strategico-militari e di pianificazione economico-finanziaria[13].

Va sottolineato che al Ministro viene riservata l'*approvazione* della pianificazione generale ed operativa e quella relativa *all'area industriale pubblica e privata di interesse della Difesa*, la quale viene predisposta, per la parte *tecnico-operativa* dal Capo di stato maggiore della difesa, sentiti i Capi di stato maggiore di Forza armata, e, per quel che attiene all'area industriale pubblica e privata, dal Segretario generale, d'intesa con il Capo di stato maggiore della difesa.

Viene dunque, in un unico contesto, realizzata, un'organizzazione sistematica di vertice che riconosce tutti ruoli in gioco: al Ministro, quello di vertice cui spetta l'indirizzo politico-amministrativo, al Capo di stato maggiore della difesa quello di vertice *tecnico-operativo* dal quale dipendono gerarchicamente i Capi di stato maggiore di Forza armata che mantengono il ruolo di *Enti programmatori* nell'area tecnico-operativa, mentre al Segretario Generale viene riconosciuto quello di vertice dell'area gestionale amministrativa e di titolare delle proposte di pianificazione finanziaria nell'ambito amministrativo ed industriale[14].

Devono essere ulteriormente sottolineati due aspetti di grandissima importanza:

- la possibilità che il Segretario Generale venga scelto fra il personale civile e che possa provenire dall'esterno, venendo, in tal caso, assunto, con contratto a tempo determinato, e nominato con le procedure previste nell'art. 21 del d.lgs. 29/93.
- l'attribuzione allo stesso Segretario Generale delle funzioni attinenti all'attività industriale e tecnologica nella qualità di direttore nazionale degli armamenti, con l'esplicito riferimento all'area industriale pubblica e privata di interesse della Difesa[15].

Va considerato che la legge 25/97 dovrà operare in un quadro che prevede uno snellimento delle strutture centrali del Ministero della difesa e, dunque, degli organici, in particolar modo quelli dei Dirigenti, con le conseguenti economie di spesa.

Al Capo di stato maggiore della Difesa spetterà dunque il compito di stabilire le priorità dei programmi di ammodernamento, con una notevole autonomia decisionale, in quanto appare

---

[13] **Art.2**: In sede di presentazione annuale dello stato di previsione del Ministero della difesa, il Ministro illustra al Parlamento:

a) l'evoluzione del quadro strategico e le implicazioni militari della situazione delle alleanze;
b) l'evoluzione degli impegni operativi interforze, con riguardo alla capacità operativa ed alla preparazione delle Forze armate ed al loro necessario adeguamento;
c) le previsioni di spesa inquadrate nella manovra prevista dalla legge finanziaria;
d) la ripartizione delle risorse finanziarie per impegni operativi, amministrativi e per settori di spesa ed i suoi riflessi sulla preparazione delle Forze armate;
e) lo stato di attuazione dei programmi di investimento e le misure di ristrutturazione e riqualificazione dello strumento militare, con illustrazione del rapporto fra costi ed efficacia delle misure medesime.

[14] Rispondendo dunque direttamente al Ministro per l'area tecnico-amministrativa ed al Capo di stato maggiore della difesa per l'area tecnico-militare.

[15] Si ricorda, in proposito, quanto enunciato nella Relazione al Parlamento del passato esercizio, relativa al 1995: "*..viene confermata l'importanza del rapporto Industria-Difesa, che presenta stretti legami e complesse problematiche di cui l'Amministrazione della difesa deve tenere conto, in relazione al soddisfacimento delle proprie esigenze operative.*

L'interdipendenza dello strumento militare e dell'industria nazionale per la difesa trova giustificazione nel fatto che, da un lato lo strumento militare per essere efficace ed autonomo, almeno nei settori strategici, deve fare affidamento su settori di produzione industriale tecnologicamente validi e competitivi, dall'altro l'industria per la difesa, per definire la propria configurazione, deve avere come punto di riferimento principale il complesso delle esigenze operative e delle disponibilità finanziarie delle Forze Armate. In sintesi, l'organizzazione di un sistema di difesa efficiente non può prescindere, dunque, dall'armonizzazione dello strumento militare con l'apparato produttivo nazionale".

notevolmente rafforzata tale figura rispetto ai Capi di stato maggiore di forza armata, tanto da consentire al primo di operare anche in difformità dalle proposte di questi ultimi.

Una conseguenza tangibile di tale nuova situazione è data dalla direzione delle "*missioni*" operative, che, nei casi più importanti, verrà assunta direttamente dal Capo di stato maggiore della Difesa. Un esempio di estrema attualità è dato dalla missione "*Alba*" in Albania, attualmente in corso.

Al fine di consentire la reale operatività del nuovo quadro decisionale, è prevista l'unificazione dei servizi di informazione militari, i quali, costituiscono un supporto determinante al riguardo, ed, al tempo stesso, verrà riorganizzato il settore "*tecnico-industriale*".

Tale ultimo aspetto lambisce anche l'area di competenza del Segretario Generale della Difesa, al quale spetta, unitamente alla gestione dei programmi di acquisizione, quella della struttura industriale della Difesa, per la quale sono previsti ridimensionamenti in tempi rapidi, nonchè quella delle attività di ricerca e sviluppo.

Se si tiene presente che sia la figura del Segretario Generale sia quella di uno dei due Vice-Segretari Generali, potrà essere rivestita da civili[16], può trarsi il senso della modifica concettuale della gestione dell'amministrazione, in termini manageriali.

L'impronta del regolamento attuativo dovrà essere coerente ai decreti legislativi conseguenti, che riguarderanno rispettivamente l'area tecnico-amministrativa e l'area industriale, ed orientata alla strutturazione di un'amministrazione molto più snella e più efficace ed efficiente di quella attuale, e, quindi in linea con quelle più moderne di altri Paesi.

In tale contesto va ricordato che, per quel che concerne l'Arma dei Carabinieri, le prospettive dettate dal provvedimento di riforma dei vertici militari[17] trovano particolare concretezza, essendo l'organizzazione dell'Arma già improntata sia ad una snellezza e celerità procedimentale, sia, ad un'espressione diretta della decisionalità apparentemente coincidente con il centro di responsabilità.

Va detto che ciò è reso possibile dalla circostanza che, al tempo stesso, il Comando Generale assume sia le funzioni di Ente Programmatore sia quelle affidate, nello schema organizzativo della Difesa, dalle Direzioni Generali, permettendo, quindi, l'univoca conoscenza sia degli aspetti amministrativi sia di quelli eminentemente tecnico-operativi.

2.2 Direttive e programmi

Per quanto attiene agli strumenti di programmazione, l'Amministrazione della Difesa adotta sia la "Nota aggiuntiva allo stato di previsione della spesa" sia il "Documento programmatico per l'avvio dell'esercizio finanziario" (quest'ultimo in applicazione del d.lgs. 29/93) i quali unitamente alla rielaborazione del cennato stato di previsione della spesa secondo una codifica economico-funzionale, costituiscono significativi elementi di programmazione della spesa.

Per l'anno 1997, gli aspetti salienti sono costituiti da un'accentuazione della programmazione tecnico-finanziaria soprattutto in materia contrattuale, attraverso lo stretto collegamento del contratto al programma cui esso si riferisce.

Si è già detto in precedenza della struttura di vertice disegnata dalla legge 25/97, e della conferma del ruolo di Enti programmatori rivestito dagli Stati maggiori di Forza armata, sia pure in posizione di dipendenza gerarchica dal Capo di stato maggiore della Difesa e tenendo conto del ruolo del Segretario Generale anch'esso titolare della programmazione negli ambiti di sua competenza.

---

[16] Come si diceva, in precedenza, con le procedure previste dall'art. 21 del d.lgs. 29/93.

[17] A prescindere dalla possibile unificazione dei corpi di polizia che comporterebbe profonde modifiche nel tessuto strutturale dell'Arma.

Può dunque dirsi che, per l'amministrazione della Difesa, permane una netta distinzione tra l'area nella quale viene realizzata la programmazione e quella "di indirizzo politico-amministrativo" nella quale questa viene approvata.

Si continua a registrare una ridotta area di autonomia gestionale delle Direzioni generali, che pure sono identificate come "*Centri di Responsabilità*".

Spetta infatti alle Direzioni Generali[18] provvedere agli adempimenti connessi ai programmi definiti nel decreto del Ministro su indicazione degli Enti Programmatori, senza che sia definito un ambito effettivo di *decisionalità*.

Nel decreto del Ministro della Difesa del 6.2.1997, con il quale sono stati indicati gli obiettivi ed i programmi vengono richiamati (negli allegati) oltre agli aspetti connessi all'assolvimento degli obblighi istituzionali collegati, in particolare, alle due grandi *funzioni*: "Difesa" e "Sicurezza Pubblica", [19] una serie di obiettivi, sia a carattere generale, sia a carattere particolare.

Tra i primi, appare importante sottolineare:

- nell'ambito delle *risorse umane*, la riduzione della forza bilanciata di 10.951 unità per il personale militare e di 1.518 unità per quello civile e, compatibilmente con le disponibilità finanziarie e con la riconfigurazione dello strumento operativo, l'aumento delle aliquote di personale in *ferma* (volontaria e breve) e la diminuzione di quelle del personale *di leva;*
- nell'ambito dell'*esercizio*, la limitazione al livello *di sicurezza* delle spese di manutenzione e di funzionamento delle strutture, nonchè delle attività addestrative, realizzando le maggiori economie possibili, anche attraverso la dismissione di strutture troppo onerose;
- nell'ambito dell'*investimento*, la concentrazione dei finanziamenti ai programmi già avviati, con priorità per quelli costituenti impegni assunti formalmente, ed a quelli ritenuti indispensabili.

---

[18] In particolare, nel Bilancio sperimentale predisposto dalla Ragioneria Generale dello Stato, varato con la circolare n. 84 del 20 dicembre 1996 e pubblicato sulla G.U. n. 19 del 24 gennaio 1997.

[19] Nell'ambito della *Funzione Difesa* (Forze Armate):

- ristrutturare l'organizzazione centrale, l'organizzazione operativa e di supporto e quella tecnico-amministrativa-industriale;
- ridurre la forza bilanciata per allinearla (con la necessaria gradualità per evitare improvvisi e gravi squilibri strutturali) entri i primi anni 2000 ai livelli indicati dal Modello di Difesa, aumentando contestualmente l'aliquota di personale in ferma volontaria per accelerare la formazione di unità selezionate in grado di soddisfare più compiutamente le nuove esigenze operative;
- contenere il processo di decadimento qualitativo dello strumento, in termini di efficienza dei materiali e delle strutture, privilegiando nel settore infrastrutturale l'utilizzazione degli immobili in migliori condizioni di manutenzione e d'uso ed alienando quelli qualitativamente non più idonei o quantitativamente eccedenti;
- consolidare un programma di formazione di personale ed ammodernamento dei mezzi e materiali in dotazione volto a conferire:
  - ai Comandi ai vari livelli, adeguata capacità di comando e controllo, ivi compreso il supporto informativo indispensabile all'assunzione di decisioni tempestive in tempi ristretti;
  - alle Unità operative, la necessaria mobilità sia in campo strategico che tattico, in condizioni di adeguata autonomia logistica e sicurezza;
  - ai singoli combattenti, spiccata iniziativa e protezione individuale.

Nell'ambito della *Funzione Sicurezza Pubblica* (Arma dei Carabinieri):

- condurre interventi mirati ad esaltare la flessibilità ed efficienza dello strumento; adeguare conoscenza e capacità di intervento del personale alle mutate sollecitazioni e richieste di sicurezza in campo nazionale ed internazionale; adeguare i materiali alle esigenze dei reparti.

2.3 Applicazione del d.lgs. 29 del 3 febbraio 1993

Per quanto la riforma operata dalla legge 25 del corrente anno, che riguarda i vertici dell'amministrazione, costituisca il momento più rilevante per i suoi contenuti e per la prospettiva che delinea[20], deve rimarcarsi che non risultano ancora adottati alcuni dei provvedimenti previsti dal d.lgs. 29 del 1993.

In particolare, tale carenza riguarda i regolamenti di individuazione degli uffici dirigenziali, previsti all'art. 6 del cennato decreto legislativo e nemmeno è stata operata l'articolazione degli uffici per funzioni omogenee, mentre si è provveduto al conferimento dei poteri gestori ai dirigenti, individuando i limiti di spesa e le competenze di firma.

Al riguardo, si sottolinea che, per ciò che attiene alla dirigenza militare, la Sezione del controllo si è pronunciata con la deliberazione n. 140/96, verificando, in particolare, le risultanze dell'operato delle commissioni d'avanzamento.

In tale contesto, è stato posto il problema delle notevoli eccedenze d'organico che si verificano in seguito a ricostruzioni di carriera in applicazione di decisioni in sede giurisdizionale[21], e, più in generale, sono state esaminate le cause che determinano una ridondanza di personale nei gradi più elevati della dirigenza militare con conseguente duplicazione e sovrapposizione di funzioni e di incarichi.

Va tenuto conto che ciò deriva da un quadro normativo di difficile interpretazione e consolidato da disposizioni che rinviano *sine die* a regimi di *prorogatio*. Di non scarso rilievo sono poi alcune riduzioni di anzianità operate dall'amministrazione nei confronti di consistenti gruppi di Ufficiali appartenenti al ruolo speciale unico.

Si è provveduto alla costituzione del Collegio Arbitrale di disciplina, previsto dall'art. 59 del d.lgs. 29/1993, alla disciplina del part-time ed all'approvazione del progetto di unificazione tra le due direzioni che amministrano gli impiegati civili e gli operai della Difesa.

Nell'ambito della rilevazione dei carichi-lavoro, non ancora completata anche a causa delle difficoltà dovuta alla contemporanea utilizzazione di personale militare e civile, si è operato sia con la procedura ordinaria per l'Area tecnico-amministrativa centrale, sia con la particolare procedura dei "pacchetti di capacità" per l'area operativa e tecnico industriale. Sono state inoltre definite le "Piante organiche"[22].

Per quanto concerne la formazione del personale, va precisato, in primo luogo, che la formazione del personale militare avviene, presso gli Alti Centri addestrativi, in base alle direttive degli Stati Maggiori, mentre per il personale civile si provvede non solamente presso *Scuoladife*, ma anche presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, e presso istituti ed enti esterni previa convenzione, e che detta formazione ha riguardato tutti i livelli di personale, dai dirigenti agli operai.

2.4 Servizio di controllo interno

Un discorso a parte merita il servizio di controllo interno, per il quale, al di là delle particolari disposizioni previste nel comma 8, art. 20 del d.lgs. 29/93, ed in considerazione della circostanza che la deroga dal sistema generale disegnato dal d.lgs. 29/93 non può applicarsi per tale materia, non appaiono persuasive le difficoltà dall'Amministrazione riferite sia alla struttura gerarchica, sia alla sua compatibilità con altri organi già esistenti (Ispedife ed

---

[20] Dovrà inoltre essere emanato un regolamento, entro dodici mesi dall'entrata in vigore, per la ristrutturazione dei vertici militari ed amministrativi e degli enti ed organismi ad essi collegati, nel rispetto dei principi previsti nell'art. 1, commi 1, 2 e 3 della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (art. 10 della legge 25 del 1997).

[21] Art. 54 della legge di avanzamento degli Ufficiali delle FF.AA. del 12 novembre 1955, n. 1137.

[22] Le dotazioni organiche del personale civile "storiche" sono di complessive 72.673 unità; quelle al 31.8.1993 (ai sensi dell'art. 3, c. 6 della legge 537/93) di 55.209 unità, quelle definite in seguito alla rilevazione dei carichi di lavoro di 50.580 unità, e, quindi, le variazioni rispetto alla dotazione organica al 31.8.1993, sono di -4.629 unità.

Ormedife), sia infine al rapporto fra strutture (con gli enti programmatori) e fra soggetti (graduazione della gerarchia militare).

Va detto al riguardo che, pur apparendo evidente che non possa costituire terreno d'indagine il campo delle opzioni militari, intendendo per esse quelle attinenti all'area tecnico-militare, è attualmente allo studio l'istituzione del predetto Servizio, in quanto lo stesso si pone ad un livello diverso da quello di Ispedife ed Ormedife, come del resto accade anche nei contesti civili, laddove esista un servizio ispettivo, ma questo sia comunque cosa diversa dal Servizio di controllo interno previsto dal citato art. 20 del d.lgs. 29.

2.5 Valutazioni gestionali

L'Amministrazione sta portando avanti un tentativo di valutare l'efficienza e l'efficacia dei procedimenti amministrativi, anche in base ai programmi di controllo, su impulso del Segretario Generale, attraverso apposite griglie dalle quali possa desumersi il dato finale di costo medio dell'ora-lavoro sulla base di una serie di indicatori in grado di rapportare i costi all'organico ed alle ore lavorate.

Gli indicatori utilizzati sono:

- organico medio annuale, che corrisponde alla forza media presente nell'esercizio finanziario;
- ore totali lavorate;
- indice di operosità pro-capite, espresso dal rapporto tra ore totali lavorate e forza media presente;
- ore totali dirette (produttive), che, in un ambito non industriale, sono considerate come quelle erogate in servizi destinati a terzi, ovvero all'area ed ai mezzi operativi;
- ore totali indirette (improduttive), impiegate per erogare servizi per il funzionamento della struttura amministrativa (ad esempio la Direzione generale);
- organico medio produttivo, cui corrisponde la forza media produttiva della Direzione Generale;
- indice di merito produttivo costituito dal rapporto tra ore di operosità diretta ed ore di operosità indiretta;
- costo totale del lavoro, che si ottiene computando le retribuzioni annuali dirette ed indirette, al lordo dell'IRPEF e degli oneri sociali, di tutto il personale militare e civile dipendente dalla struttura, tenendo conto delle diverse retribuzioni medie del personale di vario grado e livello;
- costo del lavoro produttivo, che si ottiene moltiplicando la percentuale delle ore produttive, rispetto alle ore totali lavorate, per il costo totale del lavoro;
- costo del lavoro indiretto, che si ottiene moltiplicando la percentuale delle ore indirette, rispetto alle ore totali lavorate, per il costo totale del lavoro;
- spese generali totali, che costituiscono la sommatoria di costi di difficile determinazione, ed il cui calcolo viene effettuato in via forfettaria;
- costi totali di gestione, che si ottengono sommando il costo totale del lavoro ed il costo per servizi generali, al netto della quota ammortamenti;
- costo medio orario produttivo che si ricava dividendo il costo totale di gestione per le ore di produttività diretta.

Prendendo ad esempio la Direzione generale per gli armamenti navali, l'utilizzazione dei cennati indicatori porta ai seguenti risultati:

Organico medio annuale	328 Unità
Ore totali lavorate	536.926 ore
Indice di operosità pro capite	1.637 ore
Ore totali dirette (produttive)	273.379 ore
Ore totali indirette (improduttive)	263.547 ore
Organico medio produttivo	167 Unità
Indice di merito produttivo	1,037
Costo totale del lavoro	15.830 miliardi
Costo del lavoro produttivo	8.060 miliardi
Costo del lavoro indiretto	7.770 miliardi
Spese generali totali (°)	12.896 miliardi
Costi totali di gestione	20.956 miliardi
Costi puri di gestione	18.904 miliardi (1)
Costo medio orario produttivo	76.654 lire/ora (2)

(°) Comprensive di costo di lavoro indiretto e di ammortamenti e calcolate moltiplicando il costo del lavoro produttivo per un coefficiente di 1,6.
(1) Al netto della quota ammortamenti.
(2) Al netto degli ammortamenti, il costo medio orario diventa 60.149 lire/ora.

Le risultanze delle elaborazioni sono focalizzate tendenzialmente, come si è detto, alla determinazione del costo orario medio dell'unità lavoro; peraltro, a seconda dei casi, e, quindi, del grado di affinamento delle stesse, nell'ambito dei comparti nei quali si suddivide l'Amministrazione, le predette elaborazioni hanno consentito un maggiore approfondimento dell'analisi.

Si riportano quindi di seguito gli elementi salienti, al riguardo, distinti per Centro di Responsabilità:

Direzione Generale dei servizi generali	*Il costo medio orario della Direzione generale è di 87.926 L./h., mentre quello medio degli Stabilimenti è di 133.598 L./h.*
Direzione Generale della motorizzazione e dei combustibili	*E' interessante il tentativo di determinare i costi di gestione della Direzione Generale*[23]*, per quanto, in*

[23] L'esercizio posto in essere dalla Direzione generale della motorizzazione è conseguente alla deliberazione della Sezione del controllo n.49/96 che ha riguardato, in particolare la "Commessa per la fornitura di blindo armate "Centauro". Il programma si poneva come obiettivo la radiazione entro la metà degli anni '90 dei vetusti carri M47 ed, in sostituzione, la fornitura di 450 blindo armate, 8 x 8, a trazione su ruote - La fonte normativa si rinviene nella L. 16.6.77 n. 372. I requisiti militari previsti erano quelli elaborati dallo SME nel luglio 1984.
Le censure della Corte hanno riguardato sia i **costi** sia i **tempi** di esecuzione.
Per quanto riguarda i **costi** sono state formulate osservazioni all'Amministrazione:

1. sulla somma di 78 miliardi erogata a titolo "partecipazione alle spese relative all'avvio della produzione, nonchè all'acquisto delle attrezzature specifiche per la produzione". La quota a carico dell'Amministrazione è da ritenersi eccessiva, ammontando all'85% dell'onere complessivo;
2. La cospicuità della anticipazione (46,31%) del prezzo complessivo avrebbe dovuto mitigare, in sede di negoziazione, la stima di congruità prezzi;
3. Nei quattro anni intercorsi tra la prima quantificazione di spesa e la stipulazione del contratto di fornitura, il costo unitario delle blindo è praticamente raddoppiato (da 1,4 miliardi a 3,5). Sul punto, malgrado le attendibili spiegazioni fornite dall'Amministrazione, il Collegio ha ritenuto che, nel compiere gli studi di fattibilità (il cui costo è stato di 63,7 miliardi nell'esercizio '85) **il mezzo sia stato configurato con caratteristiche non aggiornate, tanto da rendersi necessaria in pochi anni modifiche rilevanti per costo**.

	considerazione della difficoltà di attribuire le spese generali, tale calcolo non può essere considerato pienamente affidabile: – *sulla base di un organico complessivo di 174 unità (71 militari e 103 civili), considerato un totale generale di 266.597 ore lavorate di cui 186.617 produttive e 79.979 improduttive*[24]*, è stato rilevato un'indice di operosità pro-capite di 1532 ore .* – *E' stato inoltre calcolato il costo del lavoro in L.7,430 miliardi, a sua volta distinto in L. 5,201 miliardi di costo produttivo e di 2,229 miliardi di costo indiretto o improduttivo*[25]*.* – *Aggiungendo poi al predetto costo del lavoro, le spese generali, ammontanti a L. 832 milioni, sul costo totale di gestione, ammontante a L. 8,262 miliardi, il costo medio orario produttivo della Direzione Generale è stato calcolato in 44.205 lire/ora.* *Tali costi tendono ad aumentare nei settori operativi: presso il CAAR di Torino esso è di L. 62.000 per ora, con un notevole incremento dalle precedenti L. 55.600/ora.*
Direzione Generale delle costruzioni, delle armi e degli armamenti navali	*Sotto il profilo della valutazione gestionale, risultano lavorate per l'anno 1996, 536.926 ore totali, ripartite in 197.730 per gli Ufficiali, 243.196 per i Sottufficiali e la Truppa, 171.636 per gli Impiegati ed 87.000 per gli Operai, con un costo orario che, a seconda degli impieghi (presso D.G, enti o stabilimenti), varia da 62.844 L./h dello stabilimento di munizionamento di Aulla, a 128.966 L./h della Maricorderia, la cui particolare onerosità dei costi di personale in relazione agli utili era stata posta in rilievo già nella Relazione dell'anno 1995 per l'esercizio finanziario 1994.* *In termini complessivi, si ravvisa un miglioramento per gli stabilimenti di lavoro nei quali il costo medio orario è passato negli ultimi due anni da 85.568 L/h a 78.867 L/h, con un decremento dell'8,6%, mentre per gli arsenali il costo del lavoro ha raggiunto il 78,5% dei costi totali di*

Per quanto riguarda i **tempi**, è stato ritenuto eccessivo il periodo di sei anni (dieci, considerando la fase di studi e sviluppo) assegnato allo svolgimento del programma.
L'Amministrazione ha giustificato tale ritardo con l'emanazione del d.l. 487/82, convertito nella L. 33/93 che ha soppresso l'Efim ed ha disposto la sospensione dei pagamenti dovuti dall'ente e dalle società controllate (tra le quali, appunto, l'Oto Melara) il che ha prodotto ritardi nella esecuzione del contratto. Dopo la stipula di un atto aggiuntivo riguardante l'esecuzione di varianti tecniche, ragioni di natura finanziario-contabile hanno comportato una ulteriore sospensione delle consegne di quattro mesi.
Proprio in base a tali circostanze, la Sezione aveva auspicato sia una riorganizzazione delle diverse strutture che attualmente coesistono con scarso coordinamento, sia, nello spirito della L. 241/90, la semplificazione delle procedure, la concentrazione delle attività in un unico centro di imputazione, nonchè l'affidamento di ogni programma ad un determinato soggetto responsabile.

[24] Sono state considerate tali quelle impiegate per erogare servizi per il funzionamento della Direzione Generale, pari al 30% del totale.

[25] Secondo il criterio indicato nella nota precedente.

	gestione, rispetto al 76,5% del 1994 .
Direzione Generale delle armi, delle munizioni e degli armamenti terrestri	*Il costo medio orario è risultato piuttosto alto, attestandosi sulle 127.700 L./h, con il minor costo rilevato presso lo Stabilimento Militare Materiale Trasmissioni di Roma (82.000 L./h) ed il maggior costo presso l'Arsenale dell'Esercito di Napoli (197.254 L./h).*
Direzione Generale Lavori Demanio e Materiali del Genio	*Il costo medio orario più alto è stato rilevato presso il Centro tecnico del genio militare (139.422 L./h a fronte delle 107.000 L./h dello Stabilimento genio militare di Pavia).*

In conclusione, può dirsi che l'amministrazione abbia fatto un apprezzabile tentativo di quantificare i costi delle strutture, e certamente taluni elementi appaiono significativi, come gli alti costi orari degli operai degli arsenali e degli stabilimenti che raggiungono il loro massimo livello nell'Arsenale dell'Esercito di Napoli con *197.254* L./h, laddove per lo stabilimento che era stato preso ad esempio nella relazione sull'esercizio 1994, la Maricorderia, il costo orario è di *128.966* L./h.

Si rileva peraltro come gli indicatori utilizzati e precedentemente descritti siano costituiti essenzialmente da dati quantitativi, come le ore lavorate e le unità organiche e come, altresì, le spese generali siano determinate in via forfettaria. Lascia perplessi, al riguardo, il rapporto che la Direzione generale per gli armamenti navali stima nel 160%, fra le sue spese generali ed il costo del lavoro produttivo, sia pure comprendendovi i c.d. *costi indiretti del lavoro* e gli ammortamenti.

Nel prendere atto, dunque, dei presunti alti costi delle strutture, si osserva come non si sia ancora di fronte ad un'analisi gestionale vera e propria, non essendosi portata l'amministrazione a valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia, che le rilevantissime operazioni finanziarie che la stessa realizza, in particolare, sul fronte dell'ammodernamento e rinnovamento degli armamenti, rendono necessarie, come la Corte ha sottolineato in occasione della cennata deliberazione della Sezione del controllo n. 49/96, relativa alla commessa per la fornitura di blindo armate "Centauro".

Il carattere episodico delle descritte valutazioni gestionali conferma l'esigenza di istituire un servizio di controllo interno in grado di realizzare un monitoraggio costante dei procedimenti ed elaborazioni che non si limitino ad una ricostruzione del costo orario per unità lavoro basata sui descritti indicatori, ma permettano valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia.

2.6 Attività contrattuale

L'attività contrattuale assume particolare rilevanza per l'Amministrazione della difesa nel campo delle forniture. Nel richiamare quanto evidenziato nella relazione del passato esercizio in ordine ad alcune peculiarità delle tipologie contrattuali adottate dall'amministrazione[26], essendo, per ciò che attiene ai programmi internazionali, sottoposta alla disciplina comunitaria, ai sensi del Trattato C.E., deve innanzitutto precisarsi che l'ammontare delle spese in economia raggiunge circa 12.000 miliardi e che si ravvisa la necessità che l'esame della fenomenologia gestionale concernente tale comparto sia oggetto di uno specifico programma di controllo sulla gestione.

[26] Tale attività presenta una sua particolare valenza, in quanto i moduli adottati dalla Amministrazione non coincidono in pieno con gli schemi contrattuali classici (ad esempio i contratti per le forniture), condividendone solo in parte le caratteristiche e rendendo inevitabilmente di difficile compatibilità determinate clausole e disposizioni contrattuali.

Si segnalano, quindi, gli aspetti di maggior rilievo in materia di contratti ad evidenza pubblica dell'amministrazione centrale per l'esercizio 1996, che vengono riferiti alle direzioni generali che hanno in concreto gestito i procedimenti contrattuali:

Direzione Generale della Leva

In seguito alla pubblicazione, avvenuta sulla G.U. n. 271 del 20.11.1995, del bando di gara per il servizio di assistenza tecnica per gli apparati tecnico-scientifici-sanitari in uso presso la direzione, si è proceduto all'aggiudicazione con il massimo ribasso.

Sono state esperite gare per la fornitura di quattro apparecchiature radiografiche complete (con prezzo base di 1,120 miliardi) per la fornitura di un'apparecchiatura radiografica con cabinato antix (aggiudicata al prezzo di 247 milioni) e per la fornitura di materiale radiografico (per 864 milioni).

Per quanto attiene ai contratti sotto la soglia comunitaria, l'importo complessivo relativo alla manutenzione dei vari apparati ammonta a 1,3 miliardi.

Direzione Generale delle costruzioni delle armi e degli armamenti aeronautici e spaziali

L'attività contrattuale in questo settore consiste principalmente nell'attuazione dei programmi di *Cooperazione Internazionale* sulla quale ci si è ampiamente soffermati nella relazione dell'anno passato.[27]

---

[27] Cooperazione Internazionale

La dizione "*Cooperazione Internazionale*" potrebbe apparire impropria per la materia contrattuale, ma, essa permette di inquadrare quelle operazioni di acquisizione che involgono il momento decisionale governativo nell'ambito di negoziati internazionali che tendono alla realizzazione di un Accordo (il Memorandum) di norma non soggetto a ratifica in quanto, a sua volta, discendente dall'Accordo costituente l'Organizzazione Internazionale di cui l'Italia è parte (*in primis* la **N.A.T.O.**).

E' appunto nel contesto dell'Accordo Internazionale che prende vita un *Programma*, assai spesso estremamente complesso; si pensi che i programmi aeronautici hanno un tempo di svolgimento di durata pluriennale (anche superiore ai 10 anni), nel quale si individuano, di norma, le seguenti fasi: *fattibilità, definizione, sviluppo, produzione, supporto.*

Prima di procedere nell'approfondimento della tematica della cooperazione internazionale e dei programmi nei quali la medesima si esplica, è opportuno stabilire la diversa connotazione e valenza di tale opzione rispetto a quella, più tipicamente, contrattuale.

L'esigenza di ricorrere a tecnologie di particolare sofisticazione, rende infatti necessario il ricorso ad industrie ad alta specializzazione, ed, in tal caso, si pone, ovviamente, l'opzione fra l'industria estera e quella nazionale, la quale ultima, a volte, abbisogna di una integrazione del *Know-how* posseduto dalla stessa, ed a tal fine vengono appunto riconosciuti i c.d. "*oneri non ricorrenti*", vale a dire le spese che l'industria deve sostenere per l'impianto delle nuove attrezzature e per la qualificazione del personale.

Certamente non appare conseguibile la realizzazione di un sistema d'arma, completamente nuovo, mediante lo strumento contrattuale classico, ed è in questa ottica che si inserisce la scelta di operare attraverso la cooperazione internazionale, la quale sola è in grado di sostenere i tempi di gestione molto lunghi e, soprattutto gli oneri conseguenti.

Esiste, anche in questo caso, ed in maggior misura, l'attenzione alla ricaduta finanziaria ed ai benefici che si riconnettono ai c.d."ritorni industriali" che aprono la possibilità, specialmente nel settore aeronautico, ad una partecipazione estesa dell'industria nazionale, soprattutto nella fase di supporto e nelle attività manutentive.

Attraverso l'appartenenza alla N.A.T.O., è possibile:

- la partecipazione, in termini di contribuzione, a programmi N.A.T.O. (es. MRCA ed EFA), che vengono gestiti da apposite Agenzie Internazionali (es. NAMMA e NETMA), che, mantenendo la personalità giuridica N.A.T.O., adempiono in nome proprio e per conto dei Paesi aderenti, agli acquisti necessari;
- la partecipazione all'approvvigionamento ed al mantenimento di sistemi d'arma comuni di Paesi aderenti al Weapon System Partnership, tramite l'organismo N.A.T.O. NAMSO (programmi Nike, Drone, Sidewinder), che si avvale dell'Agenzia NAMSA per la parte gestionale.

In entrambi i casi, il Paese aderente avanza la richiesta di materiali all'Agenzia N.A.T.O, fa affluire i fondi presso una Banca indicata dall'Agenzia stessa. La rendicontazione della spesa viene effettuata sulle ricevute che sono state emesse dall'Agenzia.

A tal proposito, va detto che il sistema di rendicontazione si presenta in molti casi macchinoso, dovendosi avere riguardo ai tempi contabili delle Agenzie Internazionali che necessariamente influiscono, talvolta arrecando

In pratica, molti dei programmi non solamente non sono stati definiti, ma non vedranno la loro definizione nemmeno nell'attuale esercizio.

Va sottolineato che, nel corso del 1996, sono state effettuate 15 gare CEE/GATT, 29 licitazioni private, 100 trattative private ed un solo appalto-concorso. Sono stati complessivamente stipulati con ditte e Governi esteri 88 contratti.

Un programma di particolare importanza, che ha formato oggetto di una deliberazione della Sezione del controllo, la n. 60 del 1996 è quello relativo all'acquisizione dei velivoli Harrier.

In tale deliberazione sono state formulate osservazioni in merito ad alcuni punti della gestione:

1. sull'esigenza di una disciplina delle spese all'estero e della relativa rendicontazione più aderente al sempre maggiore sviluppo delle contrattazioni nei rapporti internazionali. Si è sottolineato come, in coerenza con il d.lgs. 29/93, debba modificarsi la prassi secondo cui le aperture di credito riguardanti tali spese hanno come destinatario un Ufficio od un ente diverso dalla Direzione Generale che cura l'attuazione del programma;
2. sull'imponente aumento dei costi. Lo svolgimento del programma prevedeva infatti una spesa complessiva di 871 miliardi nel periodo 90-96 (avendo come dato di riferimento le condizioni economiche del periodo, ed il cambio di L.1.250 per dollaro), mentre le somme pagate al 14.12.95 ammontano a circa 1.353 miliardi;
3. sulla sommaria valutazione, in sede di previsione, dei "costi non ricorrenti" (per oltre 100 miliardi) da sostenere al fine di consentire ad alcune nostre industrie di entrare nel ciclo produttivo del programma; non sono stati abbattuti i costi del programma in misura corrispondente nè sono state fornite indicazioni su di un loro recupero attraverso i c.d. "ritorni industriali";
4. sulla necessità di fare massima chiarezza e dare dettagliato conto per quanto riguarda l'apertura di conti all'estero, sia in ordine ai depositi infruttiferi, sia in ordine a quelli fruttiferi: L'Amministrazione si è infatti impegnata a versare all'Erario gli interessi maturati e non utilizzati per le esigenze del programma;
5. sulla necessità, in situazioni di progressivo deteriorarsi di cambi, di una maggiore velocità delle operazioni avrebbe ridotto il conguaglio valuta: su pagamenti pari a 1252,7 miliardi, la voce in oggetto ha inciso per circa 100,6 miliardi.

Al riguardo, l'amministrazione ha reso noto di aver provveduto all'individuazione e designazione del funzionario delegato responsabile per la rendicontazione delle spese all'estero, il quale ha iniziato tale attività ed ha presentato i rendiconti semestrali all'amministrazione; la maggiore celerità ha contribuito ad accelerare le operazioni di accreditamento dei fondi all'estero.

Direzione Generale della motorizzazione e dei combustibili

Sono stati stipulati 125 contratti per 325 miliardi circa ed operate alienazioni di parti di ricambio per 1,2 miliardi. 69 contratti sono stati aggiudicati con licitazione privata in seguito a gare, 23 delle quali internazionali, mentre 32 contratti sono stati aggiudicati mediante il ricorso a trattativa privata.

---

notevoli ritardi, sull'assolvimento degli adempimenti previsti dalla norme di contabilità pubblica.

Mentre la qualità di membro N.A.T.O. permette all'Italia di partecipare ai Programmi la cui gestione viene affidata alle Agenzie Internazionali, il rapporto fra Governi viene regolato dal *Memorandum* (MOU), il quale, pur essendo, come si è detto, un Accordo Internazionale (non soggetto a ratifica) produce gli effetti sostanziali di un contratto, del quale presenta le caratteristiche sotto il profilo delle clausole in esso contenute, al fine di regolare i rapporti finanziari e di varia natura che attengono all'esecuzione del programma.

Di regola i "*Memorandum*" attribuiscono le quote di lavorazione in relazione a quelle di compartecipazione e prevedono spesso l'adozione di procedure contabili tipiche del Paese ospitante.

Di grande rilevanza è stata, nell'esercizio 96, la fornitura delle blindo armate Centauro, oggetto della deliberazione della Sezione del controllo n. 49/96, alla quale fa riferimento la nota 23 di questa relazione, e che ha prodotto anche un sistema di ricognizione e valutazione gestionale del quale si è detto in precedenza.

In proposito, l'amministrazione, in epoca successiva alla cennata delibera, ha ribadito che si è reso necessario operare modifiche (ben 1049) in corso d'opera, sia per applicare al nuovo carro "aggiornamenti prestazionali aggiuntivi rispetto ai requisiti iniziali" sia in relazione ai necessari "affinamenti progettuali" che non erano stati previsti nel primo verbale di valutazione della spesa risalente al 1985[28].

L'amministrazione ha preso atto dell'esistenza di un problema di "frammentazione gestionale" che si propone di affrontare in sede di riorganizzazione delle sue strutture centrali e periferiche[29].

Direzione Generale delle costruzioni, delle armi e degli armamenti navali.

Sono state effettuate 483 gare di cui 6 in ambito U.E., 463 licitazioni private, 14 appalti concorso e 348 trattative private. Un'ultima notazione di rilievo concerne l'ammontare complessivo dei contratti in esecuzione nel 1996 ma non portati a compimento, che raggiunge il rilevante importo di 286 miliardi.

Direzione Generale Impianti e mezzi per l'assistenza al volo, difesa aerea e telecomunicazione.

L'attività contrattuale ha riguardato 38 licitazioni private, delle quali 3 aggiudicate con gara europea, 5 appalti-concorso, 37 trattative private. A detta attività va poi aggiunta quella realizzata nell'ambito della cooperazione internazionale, per la quale vanno segnalati, in particolare, 16 atti negoziali stipulati con enti e governi esteri e 10 atti per acquisti di beni e servizi con agenzie ed enti esteri esercenti servizi di pubblica utilità.

Direzione Generale delle armi, delle munizioni e degli armamenti terrestri.

Sono state effettuate, in particolare, 88 gare (80 licitazioni private ed 8 appalti-concorso) e 43 trattative private.

Direzione Generale Lavori Demanio e Materiali del Genio

Nell'ambito dell'attività contrattuale, si evidenziano 28 gare d'appalto.

In relazione all'esecuzione in economia di lavori presso l'aeroporto di Pratica di Mare e presso la base aerea di Villafranca, è stata messa in discussione dalla Corte[30], in sede di controllo sulla gestione, la legittimità del ricorso al sistema in economia, non rinvenendosi le condizioni di asserita urgenza e riservatezza delle opere, in relazione alle direttive comunitarie in materia di appalti di lavori pubblici (d.lgs. 406 del 1991) e delle procedure N.A.T.O. inerenti alle gare internazionali.

Si è infatti ritenuto che, in considerazione dell'intervenuto art. 33 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, l'Amministrazione della difesa sia tenuta, a decorrere dal 1.1.95, ad adottare le procedure contrattuali ordinarie e, di conseguenza, non si possa più far luogo, tranne che per

---

[28] Il quale prefigurava un sistema d'arma "solo ipotizzato", in quanto una valutazione attendibile del costo unitario del mezzo blindato si è resa possibile solo con la realizzazione dei prototipi nell'anno 1989.

[29] Sulla base dei criteri direttivi indicati nella legge 28.12.1995, n. 549 (commi 1-2 e 3) richiamata dalla legge 23.12.1996, n. 662 (art. 1, comma 96), concernente misure di razionalizzazione della finanza pubblica e, più di recente, dalla legge sui vertici militari n. 25/97 (art. 10) che ha prorogato al 30 novembre 1997 l'esercizio del potere di delega da parte del Governo.

[30] Con la deliberazione n. 5/96 della Sezione del controllo.

importi inferiori ai 200.000 ECU, alla esecuzione dei lavori per infrastrutture N.A.T.O. con il sistema ad economia di cui all'art. 50 del regolamento sui lavori del Genio.

L'amministrazione, dopo la deliberazione della Sezione del controllo, ha rappresentato che i lavori riguardanti la base aerea di Pratica di Mare, per un importo di 12 miliardi circa, assegnati ad un'associazione temporanea di imprese con la procedura in economia ex art. 50 del regolamento dei lavori del Genio[31], sono effettivamente in corso di realizzazione ed, alla fine del 1996, erano maturati quattro acconti concernenti i lavori in discorso.

Diverse sono state le conseguenze della cennata deliberazione sulla procedura in economia relativa a i lavori presso l'Aeroporto di Villafranca.

In tal caso, infatti, l'amministrazione, dopo pochi giorni dall'adunanza della Sezione del controllo, ha provveduto (con il decreto n. 3664 del 21 luglio 1995) ad annullare la scrittura privata con una ditta, che risultava essere stata messa in liquidazione, ma il T.A.R. del Lazio ha accolto l'istanza cautelare di sospensiva, proposta dalla ditta la quale aveva citato in giudizio l'amministrazione dinanzi al Tribunale di Roma, al fine di ottenere il risarcimento dei danni, sostenendo di essere comunque in grado di effettuare i lavori.

A livello generale, l'amministrazione ha fornito assicurazione in ordine all'abbandono, dal 1° gennaio 1996, della procedura in economia per i lavori di importo superiore ai 200.000 ECU riguardanti le strutture N.A.T.O. che impingono sul cap. 4001 dello stato di previsione della spesa, e si è impegnata a far ricorso, per i lavori del Genio riguardanti le infrastrutture N.A.T.O., alle procedure ad evidenza pubblica previste dalla legge quadro 11 febbraio 1994, n. 109, cui, del resto, fanno riferimento gli stessi documenti N.A.T.O., e ciò in aderenza anche al disposto dell'art. 13, comma 11, della legge di bilancio per l'esercizio 1995 n. 726/94, in base al quale i progetti di contratto sono sottoposti al parere dello speciale Comitato previsto dalla legge n. 497 del 1978.

L'abbandono della procedura in economia è avvenuto anche in conseguenza della conferma delle considerazioni negative espresse nella cennata deliberazione n. 5/96 della Sezione del controllo circa la lunghezza dei tempi di detta procedura, come tale, in contraddizione con la condizione dell'urgenza che motivava il ricorso alla medesima.

Nell'Amministrazione della difesa non esiste un centro di rilevazione della dimensione finanziaria dell'attività contrattuale; tale lacuna non si riflette solamente sull'effettiva conoscenza delle fasi di esecuzione dei contratti in essere, a livello centralizzato ed alla loro corrispondenza ai programmi di settore, ma anche sulle successive implementazioni che un contratto di armamento rende necessarie.

Ne costituisce un esempio la vicenda della fornitura delle blindo *Centauro*, oggetto della ripetuta deliberazione della Sezione del controllo 49/96, ma forniscono un dato sintomatico al riguardo anche talune clausole contrattuali che prevedono una maggiorazione derivante dall'applicazione di un metodo definito "di proiezione".

E' il caso del contratto di acquisizione di 16 elicotteri multiruolo EH-101 per l'importo di 1.252 miliardi circa, che è stato oggetto della deliberazione della Sezione del controllo 84/96.

In considerazione della circostanza che, in base, appunto, ad una specifica clausola contrattuale, il prezzo si sarebbe dovuto rivalutare nel corso degli anni secondo un tasso di inflazione forfettario del 4,5% annuo fino a determinare un incremento complessivo del 25,38%, la Corte ha giudicato "*atipico*" tale modulo di determinazione del prezzo, ritenendolo un sistema per eludere la normativa sulla revisione dei prezzi che, all'art. 44, comma 4 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, limita tale possibilità, in materia di forniture, ai contratti ad esecuzione periodica o continuativa, e, come tale, non ammissibile (***vedere 662 e 669, collegati alla finanziaria 97***).

[31] Approvato con il r.d. 17 marzo 1932, n. 365.

Poichè il contratto investiva quote di attività spettanti ad una società britannica, nel quadro della suddivisione delle quote del programma EH 101, sono state escluse dette attività dalla censura di legittimità, ritenendosi che i corrispondenti oneri dovessero rapportarsi alla metodologia internazionale e fossero, come tali, riconducibili agli accordi internazionali (memorandum d'intesa) sottoscritti dai Governi interessati alla produzione elicotteristica.

Va fatto cenno anche alle questioni insorte in materia contrattuale informatica, ed in particolare a quella, emersa in sede di controllo, concernente il parere preventivo dell'AIPA nel caso di sistemi informativi rientranti nella disciplina del regolamento approvato con d.P.R. 14.7.1995, n. 419, emanato ai sensi dell'art. 16 del d.lgs. 39 del 1993, regolamento volto a tenere nel debito conto le specifiche esigenze dei sistemi informativi attinenti alla difesa nazionale.

In merito, sia la Corte sia l'AIPA hanno ritenuto che detto regolamento, pur sottraendo all'AIPA la programmazione dei sistemi da esso disciplinati, non abbia inteso escludere il preventivo parere dell'AIPA in ordine a contratti attinenti a fornitura specificamente militari.

Tale posizione muove dalla considerazione che nel citato regolamento si rinvengono norme procedimentali che appaiono finalizzate all'acquisizione del predetto parere ex art. 8 del d.lgs. 39/93, proprio nei settori operativi la cui distinzione da quelli meramente gestionali appare problematica.

Un aspetto che non attiene in termini specifici alla materia contrattuale, ma che concerne anch'esso la resa di un servizio e che comporta valutazioni in ordine all'affidamento all'esterno del medesimo, è quello delle "mense obbligatorie di servizio", sulla gestione delle quali è stata condotta un'apposita indagine la cui relazione è stata approvata con la deliberazione 72/97.

In tale contesto è stata evidenziata la difficoltà dell'amministrazione a gestire direttamente le mense, tanto è vero che deve ricorrere al convenzionamento con ditte esterne e tale rapporto che dovrebbe attenere alla sola resa del servizio, sfocia nella messa a disposizione di personale per le esigenze dell'amministrazione.

Si è infatti rilevato che le tabelle delle razioni viveri, allegate alla legge di bilancio devono essere adeguatamente aggiornate, e che deve essere assicurato l'approvvigionamento delle scorte necessarie per garantire il corretto funzionamento delle mense.

Non può infatti essere ammessa, in una corretta ottica gestionale, l'attuale polverizzazione degli acquisti e delle forniture i quali comportano una spesa annua programmata per oltre 120 miliardi.

Va inoltre sottolineato come anche il sistema di pagamento del servizio di mensa da parte dei fruitori dei medesimi (il c.d. *scotto*, corrispondente al costo dei generi alimentari impiegati nella confezione del pasto), sia inattuale ed in contrasto con il principio della gratuità del trattamento alimentare, ormai generalizzato, in quanto riferito a tutto il personale della Difesa, sia civile sia militare.

Non si rinvengono inoltre giustificazioni valide per il frequente ricorso a procedure in economia, in quanto spesso ciò è dovuto al ritardo con il quale l'amministrazione provvede alle procedure concorsuali, e, dunque, si è in presenza di una distorsione della *ratio* del d.P.R. 5.12.1983, n. 939, il quale prevede in termini specifici quali spese possano essere effettuate in economia.

L'argomento più significativo è infine quello della comparazione fra il costo della gestione diretta e quello dell'affidamento del servizio ad una società di *catering*. L'indagine ha infatti messo in luce come a fronte di un costo medio per pasto, stimato in L.12.821, si assista a lievitazioni fino a L.18.000-20.000 e che gli analoghi costi *medi* per servizi resi da ditte *esterne*, siano di circa L.7.500.

Deve dunque concludersi, in merito, che, compatibilmente con le esigenze operative delle forze armate, la scelta della gestione *esterna*, da disciplinare con contratti ad evidenza pubblica, sia da preferire rispetto alla gestione *diretta*.

Va infine fatto un cenno a due programmi di coproduzione multilaterale, attualmente in corso, i quali attengono, rispettivamente, alla costruzione di un velivolo europeo da combattimento- Programma ***EFA/Eurofighter 2000***, ed alla realizzazione congiunta (che vede interessati il Regno Unito, la Francia e l'Italia) di una nave della categoria *Fregata* di nuova generazione- Programma ***Orizzonte***.

Entrambi i programmi sono sottoposti al controllo coordinato delle massime autorità di controllo dei Paesi interessati (***Supreme Audit Istitutions***) le quali hanno effettuato apposite visite ispettive al fine di verificare lo stato di attuazione dei medesimi e riferire ai Parlamenti nazionali.

Si allegano dunque alla presente relazione i rapporti sui cennati programmi, richiamandone in sintesi i dati salienti riferiti all'esercizio 1996.

Programma EFA-Eurofighter 2000:

Il programma - che riguarda la cooproduzione, in ambito N.A.T.O., di un velivolo europeo da combattimento dotato del massimo numero di elementi comuni e di capacità offensive corrispondenti ai requisiti operativi stabiliti dalle quattro Nazioni partecipanti (Germania, Regno Unito, Italia e Spagna) - è stato regolamentato da appositi "*Memorandum of Understanding*-MOU" che dal primo, contenente i principi generali, si sono succeduti fino al n.7, disciplinando le varie fasi di definizione del medesimo.

Il totale dei finanziamenti a carico dell'Italia, dall'inizio del programma al 31 dicembre 1996, è di 2.983,7 miliardi, cui si aggiunge una previsione, per il 1997, di 244,7 miliardi. In particolare, per l'esercizio 1996, l'onere è ammontato a 431 miliardi.

Programma Orizzonte:

Tale programma - che concerne la realizzazione di una nave della categoria *Fregata* della lunghezza di 149 metri e di 6.000 tonnellate di stazza, dotata di un sistema di combattimento antiaereo, caratterizzata da una notevole adattabilità ad altre esigenze difensive ed, eventualmente, di attacco - presenta un costo preventivato che varia da 10.890 a 12.100 miliardi di lire per la realizzazione di 22 unità complessive, con opzioni di acquisto di 12 unità per il Regno Unito, 6 per l'Italia e 4 per la Francia.

Anche in questo caso la fonte regolatrice è il *Memorandum of Understanding,* che, nel caso di specie, sono stati tre (l'ultimo dei quali, del 21 marzo 1996).

Le spese finora affrontate dall'Italia (sul cap. 4031 dello Stato di previsione della difesa) sono ammontate a complessivi 13 miliardi di cui 4,6 per spese di gestione ed 8,4 per acquisto di beni e servizi. In particolare, nell'esercizio 1996, gli oneri del programma ammontano a 992 milioni.

Per quanto attiene alle fasi del programma, va precisato che la durata dello stesso è stata fissata nel periodo 1994-2004. Il termine della fase 1, dedicata alla *definizione progettuale*, è previsto al 1997. Dal 1998 al 2002 dovrebbe realizzarsi il prototipo "nave da guerra" (comprensivo di nave ed armamento) ed, infine, dal 2003 al 2004 è previsto che venga realizzata la produzione di serie.

L'ammontare per ora limitato della spesa affrontata, rispetto ai valori complessivi, si spiega con la fase ancora iniziale del programma, il quale, va in ultimo precisato, si compone di due distinte linee che devono marciare in parallelo: quella per la realizzazione della nave e quella per la realizzazione dell'armamento.

2.6.1 Attività contrattuale dell'Arma dei carabinieri. Di particolare importanza è l'attività contrattuale dell'Arma dei carabinieri, posta in essere dal Comando Generale, che si è esplicata come segue:

Contratti di pubbliche forniture:

(in miliardi)

Sistema di scelta del contraente	Importo superiore soglia comunitaria	Importo inferiore soglia comunitaria	Totale
Licitazione privata	62,82	4,18	67
Appalto concorso	"	"	"
Trattativa privata	143,70	10,2	153
Totale	206,52	14,42	220

Contratti di servizi:

(in miliardi)

Sistema di scelta del contraente	Importo superiore soglia comunitaria	Importo inferiore soglia comunitaria	Totale
Licitazione privata	2,98	0,233	3,218
Appalto concorso	"	"	"
Trattativa privata	3,76	2,337	6,096
Totale	6,74	2,570	9,314

Contratti di lavori pubblici:

(in miliardi)

Sistema di scelta del contraente	Importo superiore soglia comunitaria	Importo inferiore soglia comunitaria	Totale
Asta pubblica	"	0,509	0,509
Licitazione privata	"	28,724	28,724
Appalto concorso	"	"	"
Trattativa privata	"	"	"
Totale	"	29,233	29,233

Di particolare rilevanza è poi il contratto per la manutenzione e la riparazione, programmata e non, di componenti di elicotteri, per un importo massimo presunto di 1,9 miliardi[32].

[32] Trattasi di un *contratto aperto*; nel ribadire l'esigenza, che l'Amministrazione effettui una verifica dei risultati ottenuti con l'utilizzazione del "contratto aperto" in luogo di un contratto che reca una disciplina compiuta, derivando da tale verifica la validità della scelta dell'Amministrazione, da valutare quindi sotto un profilo eminentemente gestionale, anche con riferimento ai minori costi per l'erario, si richiama in proposito, quanto detto al riguardo nella relazione dell'anno passato:
"Il c.d. "contratto aperto" è una figura creata dalla prassi amministrativa, e la sua ragion d'essere risiede nell'esigenza di poter disporre di un approvvigionamento, anche in condizioni di emergenza, che non risenta di una quantificazione fissa delle unità di un certo bene di cui si chiede la fornitura.
E' soprattutto nell'ambito della manutenzione dei sistemi d'arma che il "contratto aperto" mostra la sua utilità e, soprattutto trova la sua giustificazione, laddove sussistono esigenze tecniche legate alla difficoltà di determinare preventivamente, con esattezza, prestazioni contrattuali concernenti la riparazione e/o la revisione, ad esempio, di aeromobili, così come la collegata fornitura di parti di ricambio (va accennato, al riguardo, alla c.d. "quota non programmata" relativa ad avarie o a difetti imprevisti riscontrati in velivoli, che, secondo la Direzione degli armamenti aeronautici non supererebbe il 5/10% dell'ammontare contrattuale).
Nella struttura contrattuale predisposta secondo canoni introdotti negli ultimi anni, si è tenuta distinta una parte che può definirsi "chiusa" ed una parte che, dovendo fronteggiare esigenze impreviste ed imprevedibili (di solito ragguagliata al 10% dell'importo contrattuale) viene gestita con il sistema più macchinoso dei preventivi (c.d. parte aperta).
Ciò non comporta un'applicazione generalizzata nell'ambito dei contratti di forniture.

Nell'ambito dei contratti di forniture ed in quello dei contratti di servizi si rinviene, da un lato il rilevante ricorso alla trattativa privata (soprattutto per i servizi), e dall'altro, un rapporto fra contratti sopra la soglia comunitaria e contratti sotto soglia che vede comunque prevalere i primi (93,47% del totale per le forniture e 72,40% per i servizi), indicando un consistente ricorso alla gara europea.

Per quanto attiene ai contratti per lavori pubblici, laddove la totalità dei contratti è al di sotto della soglia comunitaria per un importo di 29 miliardi, va tenuto presente che tale valore non è di particolare rilievo in materia di lavori pubblici, e che, in considerazione della dislocazione territoriale che può definirsi "*capillare*"[33], e della circostanza che con interventi legislativi *ad hoc*, e con stanziamenti a carico del bilancio del Ministero dei lavori pubblici si provvede alla costruzione di nuove Caserme, i contratti in argomento concernono interventi a carattere limitato sulle strutture esistenti, di natura, dunque soprattutto manutentiva.

Partendo da tale assunto, va comunque considerato che, la posizione del Consiglio di Stato continua ad essere piuttosto cauta in ordine a detta figura".

[33] L'organizzazione territoriale dell'Arma dei Carabinieri è articolata in:

- 5 comandi di divisione;
- 18 comandi di regione;
- 102 comandi provinciali (più 10 comandi di gruppo e il gruppo operativo Calabria);
- 523 compagnie e 4.662 stazioni.

MINISTERO DELLA DIFESA

Classificazione economica semplificata

1996

- Stanziamenti definitivi (Valori assoluti in Milioni di lire)

- Incrocio funzioni-obiettivo/funzioni di 2° livello/Categorie economiche)

Funzione obiettivo / Funzione di 2° livello	SPESE DI FUNZIONAMENTO		di cui : DI PERSONALE		SPESE PER INTERVENTI		INVESTIMENTI		ALTRE SPESE		TOTALE PER F.O.	
	R.G.S.	C.D.C.	R.G.S.	C.D.C.	R.G.S.	C.D.C.	R.G.S.	C.D.C.	R.G.S.	C.D.C.	R.G.S.	C.D.C.
1 Indirizzo politico-amministrativo												
1.1 Diretta collaborazione organi di direzione politica	187.158	187.158	3.017	3.017	0	0	0	0	0	0	187.158	187.158
Totale funzione obiettivo	**187.158**	**187.158**	**3.017**	**3.017**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**187.158**	**187.158**
2 Funzione Difesa												
2.1 Organizzazione risorse operative umane	11.086.616	11.381.034	11.349.532	11.349.532	0	0	0	0	294.419	0	11.381.035	11.381.034
2.2 Organizzazione risorse operative strumentali	3.655.756	3.655.756	0	0	0	0	0	0	0	0	3.655.756	3.655.756
2.3 Formazione e addestramento	527.574	527.574	239.077	239.077	0	0	0	0	0	0	527.574	527.574
2.4 Sanità Militare	115.925	115.925	0	0	0	0	0	0	0	0	115.925	115.925
2.5 Manutenzione infrastrutture militari	491.087	491.087	0	0	0	0	0	0	0	0	491.087	491.087
2.6 Assistenza al personale	63.816	63.816	0	0	0	0	0	0	0	0	63.816	63.816
2.7 Ammodernamento e rinnovamento	4.213.632	36.047	0	0	100.722	0	605.649	4.883.956	0	0	4.920.003	4.920.003
2.8 Servizi generali	1.100.959	1.100.959	52.404	52.404	169.586	169.586	0	0	0	0	1.270.545	1.270.545
Totale funzione obiettivo	**21.255.365**	**17.372.198**	**11.641.013**	**11.641.013**	**270.308**	**169.586**	**605.649**	**4.883.956**	**294.419**	**0**	**22.425.741**	**22.425.740**
3 Funzione Sicurezza Pubblica e P.M.												
Non imputato a F.O. di 2° liv.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3.1 Organizzazione delle risorse operative umane	6.258.291	6.259.160	6.255.388	6.255.388	0	0	0	0	869	0	6.259.160	6.259.160
3.2 Organizzazione delle risorse operative strumentali	433.266	354.674	0	0	0	0	0	78.592	0	0	433.266	433.266
3.3 Formazione e addestramento	43.978	43.978	15.889	15.889	0	0	0	0	0	0	43.978	43.978
3.4 Sanità militare	10.552	10.552	0	0	0	0	0	0	0	0	10.552	10.552
3.5 Infrastrutture militari	53.460	24.983	0	0	0	0	0	28.478	0	0	53.460	53.461
3.6 Assistenza al personale	40.218	40.218	0	0	0	0	0	0	0	0	40.218	40.218
3.7 Investimenti	124.249	0	0	0	0	0	0	124.249	0	0	124.249	124.249
3.8 Servizi generali	203.246	203.246	0	0	0	0	0	0	0	0	203.246	203.246
Totale funzione obiettivo	**7.167.260**	**6.936.811**	**6.271.277**	**6.271.277**	**0**	**0**	**0**	**231.319**	**869**	**0**	**7.168.129**	**7.168.130**
4 Funzioni esterne												
4.1 Contributi ad Enti e Associazioni	19.343	0	0	0	0	34.550	0	0	15.207	0	34.550	34.550
4.2 Commissione Partigiani	107	107	0	0	0	0	0	0	0	0	107	107
4.3 Obiettori di coscienza	107.543	107.543	107.543	107.543	0	0	0	0	0	0	107.543	107.543
4.4 Rifornimento idrico isole minori	0	0	0	0	74.078	74.078	0	0	0	0	74.078	74.078

R.G.S.: Ragioneria Generale dello Stato
C.D.C: Corte dei conti

- Incrocio funzioni-obiettivo/funzioni di 2° livello/Categorie economiche)

Funzione obiettivo / Funzione di 2° livello	SPESE DI FUNZIONAMENTO		di cui : DI PERSONALE		SPESE PER INTERVENTI		INVESTIMENTI		ALTRE SPESE		TOTALE PER F.O.	
	R.G.S.	C.D.C.	R.G.S.	C.D.C.	R.G.S.	C.D.C.	R.G.S.	C.D.C.	R.G.S.	C.D.C.	R.G.S.	C.D.C.
4.5 Trasporto aereo civile di Stato	29.389	34.286	5.429	5.429	0	0	0	0	4.897	0	34.286	34.286
4.6 Aviazione civile	58.789	58.789	0	0	0	0	24.113	24.113	0	0	82.902	82.902
4.7 Meteorologia	0	0	0	0	0	25.034	26.609	1.575	0	0	26.609	26.609
4.8 Servitù militari	38.881	33.277	0	0	0	5.604	0	0	0	0	38.881	38.881
4.9 Ammortamento mutui INSEAN e ex INCIS	0	0	0	0	0	0	645	645	0	0	645	645
Totale funzione obiettivo	**254.052**	**234.002**	**112.972**	**112.972**	**74.078**	**139.266**	**51.367**	**26.333**	**20.104**	**0**	**399.601**	**399.601**
5 Funzione pensioni provvisorie												
5.1 Trattamento provvisorio di pensione al personale militare	0	2.089.013	0		0		0		2.089.013	0	2.089.013	2.089.013
5.2 Pensioni straordinarie ai decorati	11	11	0		0		0		0	0	11	11
5.3 Costituzione posizione assicurativa INPS	46.195	46.195	0		0		0		0	0	46.195	46.195
Totale funzione obiettivo	**46.206**	**2.135.219**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**2.089.013**	**0**	**2.135.219**	**2.135.219**
6 Giustizia militare												
6.1 Organizzazione servizi giudiziari	14.708	14.708	14.316	14.316	0	0	0	0	0	0	14.708	14.708
Totale funzione obiettivo	**14.708**	**14.708**	**14.316**	**14.316**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**14.708**	**14.708**
Totale Amministazione	**28.924.749**	**26.880.096**	**18.042.595**	**18.042.595**	**344.386**	**308.852**	**657.016**	**5.141.608**	**2.404.405**	**0**	**32.330.556**	**32.330.556**

R.G.S.: Ragioneria Generale dello Stato
C.D.C: Corte dei conti

MINISTERO DELLA DIFESA

Classificazione economica semplificata

1996

- Pagamenti totali (Valori assoluti in Milioni di lire)

- Incrocio funzioni-obiettivo/funzioni di 2° livello/Categorie economiche)

Funzione obiettivo Funzione di 2° livello	SPESE DI FUNZIONAMENTO		di cui : DI PERSONALE		SPESE PER INTERVENTI		INVESTIMENTI		ALTRE SPESE		TOTALE PER F.O.	
	R.G.S.	C.D.C.	R.G.S.	C.D.C.	R.G.S.	C.D.C.	R.G.S.	C.D.C.	R.G.S.	C.D.C.	R.G.S.	C.D.C.
1 Indirizzo politico-amministrativo												
1.1 Diretta collaborazione organi di direzione politica	218.003	218.003	2.460	2.460	0	0	0	0	0	0	218.003	218.003
Totale funzione obiettivo	**218.003**	**218.003**	**2.460**	**2.460**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**218.003**	**218.003**
2 Funzione Difesa												
2.1 Organizzazione risorse operative umane	11.002.386	11.274.002	11.245.449	11.245.449	0	0	0	0	271.616	0	11.274.002	11.274.002
2.2 Organizzazione risorse operative strumentali	3.423.956	3.423.956	0	0	0	0	0	0	0	0	3.423.956	3.423.956
2.3 Formazione e addestramento	511.775	511.775	246.498	246.498	0	0	0	0	0	0	511.775	511.775
2.4 Sanità Militare	98.964	98.964	0	0	0	0	0	0	0	0	98.964	98.964
2.5 Manutenzione infrastrutture militari	460.401	460.401	0	0	0	0	0	0	0	0	460.401	460.401
2.6 Assistenza al personale	55.515	55.515	0	0	0	0	0	0	0	0	55.515	55.515
2.7 Ammodernamento e rinnovamento	3.533.197	7.767	0	0	81.248	0	683.021	4.289.699	0	0	4.297.466	4.297.466
2.8 Servizi generali	1.105.927	1.105.927	54.344	54.344	156.829	156.829	0	0	0	0	1.262.756	1.262.756
Totale funzione obiettivo	**20.192.121**	**16.938.307**	**11.546.291**	**11.546.291**	**238.077**	**156.829**	**683.021**	**4.289.699**	**271.616**	**0**	**21.384.835**	**21.384.835**
3 Funzione Sicurezza Pubblica e P.M.												
Non imputato a F.O. di 2° liv.	0	0	0	0	0	0	5.649	5.649	0	0	5.649	5.649
3.1 Organizzazione delle risorse operative umane	6.449.842	6.450.711	6.446.675	6.446.675	0	0	0	0	869	0	6.450.711	6.450.711
3.2 Organizzazione delle risorse operative strumentali	421.815	354.369	0	0	0	0	0	67.447	0	0	421.815	421.816
3.3 Formazione e addestramento	42.997	42.997	15.889	15.889	0	0	0	0	0	0	42.997	42.997
3.4 Sanità militare	10.231	10.231	0	0	0	0	0	0	0	0	10.231	10.231
3.5 Infrastrutture militari	51.779	24.971	0	0	0	0	0	26.808	0	0	51.779	51.779
3.6 Assistenza al personale	40.482	40.482	0	0	0	0	0	0	0	0	40.482	40.482
3.7 Investimenti	122.205	0	0	0	0	0	7.403	129.608	0	0	129.608	129.608

R.G.S. : Ragioneria Generale dello Stato
C.D.C: Corte dei conti

- Incrocio funzioni-obiettivo/funzioni di 2° livello/Categorie economiche)

Funzione obiettivo Funzione di 2° livello	SPESE DI FUNZIONAMENTO		di cui : DI PERSONALE		SPESE PER INTERVENTI		INVESTIMENTI		ALTRE SPESE		TOTALE PER F.O.	
	R.G.S.	C.D.C.	R.G.S.	C.D.C.	R.G.S.	C.D.C.	R.G.S.	C.D.C.	R.G.S.	C.D.C.	R.G.S.	C.D.C.
3.8 Servizi generali	205.950	205.950	0	0	0	0	0	0	0	0	205.950	205.950
Totale funzione obiettivo	**7.345.301**	**7.129.711**	**6.462.564**	**6.462.564**	**0**	**0**	**13.052**	**229.512**	**869**	**0**	**7.359.222**	**7.359.223**
4 Funzioni esterne												
4.1 Contributi ad Enti e Associazioni	18.843	0	0	0	0	35.488	0	0	16.646	0	35.489	35.488
4.2 Commissione Partigiani	113	113	0	0	0	0	0	0	0	0	113	113
4.3 Obiettori di coscienza	107.543	107.543	107.543	107.543	0	0	0	0	0	0	107.543	107.543
4.4 Rifornimento idrico isole minori	0	0	0	0	77.318	77.318	374	374	0	0	77.692	77.692
4.5 Trasporto aereo civile di Stato	25.854	30.427	5.100	5.100	0	0	0	0	4.574	0	30.428	30.427
4.6 Aviazione civile	38.033	38.033	0	0	0	0	19.421	19.421	0	0	57.454	57.454
4.7 Meteorologia	0	0	0	0	0	34.235	35.099	864	0	0	35.099	35.099
4.8 Servitù militari	24.014	24.014	0	0	0	0	0	0	0	0	24.014	24.014
4.9 Ammortamento mutui INSEAN e ex INCIS	0	0	0	0	0	0	902	902	0	0	902	902
Totale funzione obiettivo	**214.400**	**200.130**	**112.643**	**112.643**	**77.318**	**147.041**	**55.796**	**21.561**	**21.220**	**0**	**368.734**	**368.732**
5 Funzione pensioni provvisorie												
5.1 Trattamento provvisorio di pensione al personale militare	0	1.960.446	0	0	0	0	0	0	1.960.446	0	1.960.446	1.960.446
5.2 Pensioni straordinarie ai decorati	61	61	0	0	0	0	0	0	0	0	61	61
5.3 Costituzione posizione assicurativa INPS	44.122	44.122	0	0	0	0	0	0	0	0	44.122	44.122
Totale funzione obiettivo	**44.183**	**2.004.629**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1.960.446**	**0**	**2.004.629**	**2.004.629**
6 Giustizia militare												
6.1 Organizzazione servizi giudiziari	14.134	14.134	13.804	13.804	0	0	0	0	0	0	14.134	14.134
Totale funzione obiettivo	**14.134**	**14.134**	**13.804**	**13.804**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**14.134**	**14.134**
Totale Amministazione	**28.028.142**	**26.504.914**	**18.137.762**	**18.137.762**	**315.395**	**303.870**	**751.869**	**4.540.772**	**2.254.151**	**0**	**31.349.557**	**31.349.556**

R.G.S. : Ragioneria Generale dello Stato
C.D.C: Corte dei conti

Allegato A

PROGRAMMA EFA/EUROFIGHTER 2000
Relazione sull' esercizio finanziario 1996

1. Aspetti generali

Il programma di co-produzione multilaterale denominato Eurofighter 2000 é stato concordato nell'ambito del Trattato del Nord-Atlantico, dai Ministri della difesa di Germania, Regno Unito, Italia e Spagna, in vista della realizzazione di un velivolo europeo da combattimento dotato del massimo numero di elementi comuni e di capacità offensive corrispondenti ai requisiti operativi stabiliti dalle quattro Nazioni partecipanti.

I principi-base del programma sono contenuti nel Memorandum of Understanding n. 1 (MOU generale EFA), sottoscritto nel 1986, che prevede la suddivisione del programma stesso in cinque fasi successive - definizione, sviluppo, industrializzazione, produzione in serie e supporto logistico - e la conclusione di separati accordi intergovernativi (MOU) per l'avvio di ciascuna fase.

Con i successivi Memoranda of Understanding n. 2 e n. 3 sono stati posti in essere gli accordi, rispettivamente, per le fasi di definizione del programma e di sviluppo del velivolo e del motore.

Quest' ultima fase, iniziata nel 1988, include la costruzione di sette velivoli prototipi (Development Aircrafts) e lo svolgimento delle prove di volo.

In applicazione del MOU n. 3 la gestione del programma é stata affidata all' Agenzia governativa NEFMA (NATO EFA Development, Production and Logistic Management Agency), con sede a Monaco di Baviera, mentre la controparte industriale é rappresentata da due consorzi operanti in regime di diritto tedesco, con i quali sono stati stipulati i due contratti principali, rispettivamente, concernenti lo sviluppo della cellula e degli equipaggiamenti e l'integrazione del sistema d'arma (consorzio EUROFIGHTER) e lo sviluppo del motore e dei relativi accessori (consorzio EUROJET). Le industrie italiane partecipanti ai due consorzi in qualità di Capo-commesse sono ALENIA e FIAT AVIO.

Al fine di adattare le esigenze operative alla mutata situazione politica e strategica internazionale il 21 gennaio 1994 sono stati approvati a Madrid i nuovi requisiti tecnico-operativi.

Ferma restando la configurazione aerodinamica di base essi prevedono modifiche nel sistema di armamento del velivolo, nell'esecuzione della missione in ambiente nucleare e nelle caratteristiche secondarie di volo. Il sistema d'arma conseguente ai predetti adeguamenti ha assunto la denominazione di "EUROFIGHTER 2000", ed il 31 luglio 1995 è stato sottoscritto a Madrid l'accordo intergovernativo per il ri-orientamento del programma di sviluppo del sistema d' aereo Eurofighter 2000 (MOU n. 4).

Al fine di contenere la spesa in termini di personale e di costi di gestione, con la sottoscrizione a Madrid il 18 ottobre 1995 del Memorandum n. 5 é stata realizzata, con effetto dal 1 gennaio 1996, la fusione della NEFMA con un'altra Agenzia della NATO, avente sede, anch'essa, a Monaco di Baviera, incaricata della gestione del progetto TORNADO.

Dal 24 al 28 giugno 1996 si é tenuta l'annuale visita informativa presso l'Agenzia NETMA in Monaco di Baviera compiuta dai controllori delle Istituzioni Superiori di Controllo delle Nazioni partecipanti al progetto.

In preparazione della visita sono state individuate alcune aree di interesse riguardanti, in particolare, lo stato di avanzamento del programma e la situazione finanziaria.

Durante la visita sono stati analizzati gli aspetti organizzativi e quelli tecnici; é stata esaminata la documentazione relativa; sono stati riscontrati gli aspetti contrattuali e manageriali, con particolare riferimento alle situazioni di rischio; si è proceduto ad una analisi dei costi e sono state considerate le fasi future del programma.

I risultati della visita presso l'Agenzia NETMA, riguardo agli aspetti tecnici del programma, hanno evidenziato alcuni problemi segnatamente concernenti la polarizzazione del radar, il sistema di controllo di volo e i programmi di equipaggiamento; sussistono ancora alcune aree di rischi tecnici ma NETMA si sta adoperando per eliminarle.

Dalle analisi compiute é risultato che la fase di sviluppo continuerà sino al 2002.

Per quanto concerne lo stato dei costi globali e il finanziamento del programma di sviluppo é emerso che le riserve ammontano a 1.671 miliardi di lire per l'Italia alle condizioni economiche del 1996.

Riguardo infine gli effetti della fusione delle due preesistenti Agenzie nell'Agenzia NETMA, essi sono stati ritenuti soddisfacenti.

I risultati della visita presso l'Agenzia NETMA hanno costituito oggetto della conferenza dei controllori delle singole Nazioni partecipanti al progetto Eurofighter/2000 tenutasi a Madrid il 4 e 5 dicembre 1996 e in quell'occasione sono state considerate le possibili aree di interesse per la successiva visita a NETMA che avrà luogo nel giugno 1997.

Alla fine del 1996 il Comitato degli Stati di indirizzo ha approvato il MOU n. 6 ed il MOU n. 7, il primo riguardante tutte le attività previste per le fasi di industrializzazione e di produzione ed il secondo riguardante tutte le attività di supporto logistico previste durante le fasi di industrializzazione, produzione e di supporto di servizio sino al 2006.

2. I tempi di attuazione del programma

All'attualità non risultano rispettati alla lettera i tempi di realizzazione del programma non avendo ancora avuto inizio le fasi di industrializzazione e produzione.

La consegna dei primi velivoli di produzione ai reparti operativi delle Forze aeree dei Paesi partecipanti é prevista nel 2002.

Va, peraltro, considerato che esiste una relazione di dipendenza tra la fase di sviluppo e quelle successive di industrializzazione e produzione in serie, determinata dal fatto che le prove di volo previste nell'ambito del programma di sviluppo vengono effettuate non solo sulle attrezzature prototipiche, ma anche su cinque velivoli di produzione strumentati (Instrumented Production Aircrafts - IPAs).

Questi ultimi, secondo notizie fornite dall'Amministrazione della difesa, sono velivoli che verranno pagati nella fase di produzione, e la cui attività rientra nelle spese previste per la fase di industrializzazione, ancorché lo scopo risulti quello di concludere l'attività delle prove di volo nella fase di sviluppo.

Il segnalato slittamento delle attività di industrializzazione e di produzione, nonché la conseguente ritardata consegna dei velivoli di serie destinati alle prove di volo, possono comportare effetti negativi sul regolare svolgimento del programma di sviluppo, giacché esso non può concludersi senza un corrispondente progresso delle altre due fasi.

Per consentire il rispetto delle scadenze stabilite per la consegna era stato individuato un programma minimo di attività integrative, denominato Programma di assicurazione dello sviluppo (Development Assurance Programme), finalizzate a raccordare le fasi dello sviluppo e della industrializzazione.

Nel corso dell'anno 1996 é stato deciso dalle Nazioni partecipanti di lanciare congiuntamente le fasi di industrializzazione e di produzione unificando anche il relativo strumento intergovernativo, cioé il MOU n. 6, attualmente, in via di definizione.

L'ulteriore sviluppo del programma, dopo la firma del Memorandum d'intesa n. 6, prevede la stipulazione dei contratti con l'industria per le due fasi congiunte di industrializzazione e produzione.

Quest'ultima ha già fornito le proprie quotazioni, a partire da un'opzione di base, che prevede un numero totale di 620 velivoli, dei quali 232 destinati al Regno Unito, 180 alla Germania, 121 all'Italia e 87 alla Spagna.

Nel febbraio 1996 le Nazioni hanno emesso una richiesta finale di quotazioni. Essa contiene il numero di aerei definitivamente commissionati da ciascun Paese partecipante ed ha valore di proposta contrattuale. La distribuzione delle quote-lavoro assegnate a ciascun Paese é in funzione del numero di velivoli commissionati. Non é previsto alcun bilanciamento delle quote relative ai costi tra la fase di sviluppo e le fasi successive.

Il numero di 130 (121+9)[1] velivoli previsto per l'Italia (non suscettibile di variazioni in funzione delle opzioni[2] degli altri partners) é dettato da esigenze tecnico-operative, essendo ormai divenuta improrogabile la sostituzione dei velivoli F-104 S in dotazione alla nostra Aeronautica Militare.

Per coprire l'intervallo temporale sino all'entrata in servizio dei primi velivoli EUROFIGHTER/2000 di serie, é stato attuato un programma di ricondizionamento tecnico e strutturale degli F-104 e all'acquisizione in leasing di due gruppi di TORNADO Air Defence Variant della Gran Bretagna[3].

Nell'aprile 1996 i due consorzi hanno presentato le offerte a prezzo massimo per le fasi di industrializzazione e produzione mentre nel giugno 1996 sono state presentate offerte budgetarie[4] per il supporto logistico.

Il valore delle offerte, alle condizioni economiche 1996, é indicato nel prospetto che segue:

2.828 miliardi per la fase di industrializzazione
9.490 miliardi per la fase di produzione

12.318 miliardi
5.365 miliardi per la fase di supporto logistico

17.683 miliardi (non comprensive delle esclusioni)

La distribuzione delle quote-lavoro, cui ogni Nazione ha titolo, é proporzionale al numero dei velivoli acquistato da ciascuna Nazione e risulta dal prospetto che segue.

Germania	29,03%	(30,00%)
Italia	19,52%	(20,00%)
Spagna[5]	14,03%	(13,67%)
Regno Unito	37,42%	(36,33%)

I valori riportati tra parentesi sono quelli effettivamente raggiunti più in linea con quelli utilizzati nella fase di sviluppo industriale: ove perduri diversità tra i due valori é prevista un'azione di offset (compensazioni industriali).

3. Problematiche tecnico-operative

Il prototipo n. 6 (Development Aircrafts 6-DA6),assemblato in Spagna da CASA, primo prototipo biposto, ha volato a Getafe il 31 agosto 1996.

Ogni paese partecipante al progetto ha, quindi, almeno un proprio prototipo E.2000 che vola presso la propria ditta velivolistica.

Nel corso del 1996 sono state raggiunte le 270 ore nel programma di prova di volo secondo

---

[1] 121 velivoli sono stati commissionati mentre per i restanti 9 esiste una opzione che verrà decisa successivamente.

[2] Germania 0
Italia 9
Spagna 16
Regno Unito 65

Tali opzioni hanno, comunque, carattere aggiuntivo rispetto al reale contingente delle nazioni che risulta concentrato verso i numeri principali.

[3] Secondo l' Amministrazione della difesa tale soluzione é risultata economicamente più conveniente rispetto a quella alternativa rappresentata dall' acquisto dei più costosi velivoli americani F-16 o F-18.

[4] Cioé offerte di massima.

[5] Trattasi di una stima, in quanto detta Nazione potrebbe non essere in grado di mantenere il programma.

il prospetto che segue che riporta il numero dei voli e le corrispondenti ore di volo dei quattro prototipi:

Development Aircrafts	Numero voli	Ore di volo
DA1	72 voli	73:11 hrs
DA2	150 "	116:45 hrs
DA3	72 "	66:48 hrs
DA6	13 "	12:45 hrs
Totale	307 "	269:29 hrs

Riguardo al motore il consorzio Eurojet ha presentato le prove per le certificazioni al volo del 3° standard di sviluppo del propulsore EJ200 (lo 03A): tale processo di certificazione dovrebbe terminare nel primo quadrimestre 1997 e permettere l' utilizzo del nuovo standard per le prove di volo.

La permanenza di alcune aree critiche dal punto di vista tecnico ha determinato un rallentamento nella realizzazione del programma. Rispetto alla vigente Master Phasing Chart (MPC) del novembre 1993 (la tabella che contiene le previsioni relative al riallineamento temporale incorporato nel ri-orientamento), il volo del Development Aircraft n. 6 (Spagna) ha avuto luogo con circa un anno di ritardo.

Ciò si é ripercosso sui restanti 3 velivoli di sviluppo che nel 1996 non hanno volato, ma i cui primi voli sono avvenuti nel primo quadrimestre 1997 nel seguente ordine:

DA7 (Torino) 24 gennaio 1997
DA5 (Manching) 24 febbraio 1997
DA4 (Warton) 14 marzo 1997

Il segnalato ritardo é dovuto, sia a problemi di sviluppo ed integrazione del software e del sistema controlli di volo (Flight Control System), che del sistema avionico generale, sia alla disponibilità degli equipaggiamenti (in questo tipo di velivolo esistono 285 diversi equipaggiamenti velivolo ed oltre 20 accessori motore).

Il rischio di ritardi indotti sul raggiungimento delle certificazioni operative iniziali e finali é, comunque, elevato secondo le valutazioni della stessa Agenzia.

Nelle aree in cui lo sviluppo rimane critico, le stime relative ai "criteri di maturità" del velivolo (che sono i progressi tecnici cui viene collegata la decisione del passaggio alla fase successiva di industrializzazione del programma) prevedono il totale raggiungimento dei criteri per la fase di industrializzazione nella seconda metà del 1997.

Le prospettive concernenti il raggiungimento dei criteri di maturità sono invece confortanti per quanto riguarda l'elemento motore, essendo previsto il soddisfacimento della quasi totalità degli obiettivi tecnici prefissati entro il primo trimestre 1997, in linea dunque con l'avvio della industrializzazione. Anche i problemi relativi all'accessorio-motore denominato Digital Engine Control Unit (già in precedenza segnalati) sono sotto controllo ed il Preliminary Declaration of Design and Performance (Dichiarazione preliminare di progetto e di prestazione) dello standard finale C2 é previsto entro il 1997 a causa del completamento dei tests di compatibilità elettromagnetica.

4. Aspetti finanziari

Le previsioni di spesa per le fasi di industrializzazione e di produzione per ogni Nazione sono contenute nel MOU n. 6.

Da esso risulta che il numero totale dei velivoli commissionati é pari a 620 di cui 121 italiani, corrispondenti ad una percentuale di lavoro comune del 19,52%.

La riportata percentuale (19,52%) differisce da quella relativa alla fase di sviluppo che era del 21,00%.

Le quattro Nazioni hanno deciso, per ridurre al minimo gli spostamenti di lavoro da una nazione all' altra, minimizzando così rischi, costi e slittamento temporale, che il lavoro reale delle quattro Nazioni possa differire da quello nominale: per l'Italia esso é pari al 20% (+0,48% rispetto al valore nominale).

Le differenze saranno compensate da azioni di offset (compensazioni industriali) tra le nazioni debitrici e creditrici.

Conseguentemente, per tutto ciò che riguarda il lavoro comune, cioé delle parti del velivolo utili per tutte le Nazioni, ogni Nazione pagherà per il velivolo lo stesso prezzo delle altre.

Nella fase di industrializzazione ogni Nazione finanzierà le spese sostenute dalla propria industria per l' esecuzione delle attività di produzione assegnate, mentre in quella di produzione pagherà il lavoro effettuato dalla propria industria (principio territoriale).

Tenuto conto della differenza esistente tra la distribuzione reale del lavoro e quella nominale e della necessità che i costi delle parti comuni dei velivoli siano identici per ogni Nazione é stato deciso di ripartire i velivoli stessi in due blocchi a seconda del tipo di finanziamento.

Il blocco n. 1 comprende n. 600 velivoli finanziati in base al principio territoriale e il blocco n. 2 comprende n. 20 velivoli (di cui 1 italiano) finanziati con il sistema offtakes (cioé ogni Nazione paga i propri velivoli).

Dal punto di vista contrattuale il MOU n. 6 prevede la stipula di due contratti "ombrello" con i due consorzi.

Tali contratti - denominati enabling conctract, cioé una sorta di contratti quadro - comprenderanno l' intero programma e saranno soggetti ad un prezzo massimo.

Nell'ambito del tetto di spesa fissato dagli anzidetti contratti verranno siglati atti aggiuntivi sia per la fase di industrializzazione sia per la fase di produzione, soggetti a prezzi fissi.

L'importo totale della somma per gli atti aggiuntivi non potrà superare il prezzo massimo.

I velivoli saranno prodotti in tre tranches, rispettivamente, di 148, 136 e 236, cui corrisponderanno tre atti aggiuntivi, preceduti da quello relativo alla industrializzazione.

I costi per ciascuna nazione riferiti sia alla fase di industrializzazione che a quella di produzione non potranno eccedere per ciascuna nazione l' ammontare sottoriportato:

GE	15.777 milioni di marchi tedeschi (esclusa IVA)
GE	18.144 milioni di marchi tedeschi (inclusa IVA)
IT	12.691 miliardi di lire
SP	746.039 milioni di pesetas
UK	9.167 milioni di sterline inglesi

Il prospetto che segue riporta i costi per ogni nazione riferiti alla fase di industrializzazione e a quella di produzione, sia al blocco n. 1 che al blocco n. 2;

PI (Industrializzazione)	Produzione	
	blocco 1	blocco 2
GE 3.632	12.145	0
(milioni di marchi tedeschi, inclusa IVA)		
GE 4.177	13.967	0
(milioni di marchi tedeschi, esclusa IVA)		
IT 2.568	10.039	84
(miliardi di lire)		

SP	160.390	553.23	32.415

(milioni di pesetas)

UK	1.416	7.301	450

(milioni di sterline inglesi).

Per le attività di supporto logistico (ILS Integrated Logistic Support) che comprendono, le attività di management, quelle di progetto e sviluppo di sistemi di supporto e produzione hardware il MOU n. 7 prevede la seguente modalità di distribuzione del lavoro.

Per le voci comuni di equipaggiamenti di supporto di alto valore (SHV[6]) il lavoro sarà suddiviso tra le Nazioni sulla base del rapporto di offtake per ogni particolare voce.

Per le altre voci comuni di equipaggiamenti di supporto il lavoro sarà diviso sulla base del rapporto di offtake di velivoli delle nazioni.

Per le future attività di supporto logistico di servizio la distribuzione del lavoro sarà coperta secondo quanto verrà stabilito in apposito memorandum supplementare.

I ratei di cambio tra le valute necessari per la misurazione della distribuzione del lavoro vengono calcolati sulla base della media dei cambi del 1996.

Per le attività di management, di servizio e di disegno e di sviluppo degli equipaggiamenti comuni di supporto ogni Nazione sosterrà i costi del lavoro effettuato dalla propria industria.

I costi delle attività di servizio e di progetto e di sviluppo degli equipaggiamenti comuni di supporto saranno sostenuti dalle Nazioni in proporzione alle attuali richieste.

I costi dell'attività di produzione hardware saranno suddivisi secondo le attuali richieste delle varie Nazioni.

Il valore totale del MOU n. 7, a condizioni economiche 1996 per l' Italia é di 3.068 miliardi di lire secondo la tabella che segue.

GE	3.700	milioni di marchi tedeschi
IT	3.068	miliardi di lire
SP	241.86	milioni di pesetas
UK	1.900	milioni di sterline inglesi

Per quanto riguarda l'Italia la previsione di spesa per l'industrializzazione, produzione e supporto logistico in base alle offerte a novembre 1996 é pari a 17.683 miliardi, mentre secondo una previsione dell' amministrazione della difesa ammonta a 16.000 miliardi; il valore finale a seguito della contrattazione risulta pari a 15.700 miliardi.

L'impegno finanziario sostenuto dall' Italia nell'esercizio finanziario 1996 é stato pari a 430,9 miliardi.

Il totale dei finanziamenti italiani, dall'inizio del programma al 31 dicembre 1996, é ammontato a 2.983,7 miliardi.

Nel prospetto allegato é riportato il totale dei finanziamenti italiani suddiviso per anno e per attività.

I pagamenti vengono effettuati da due Istituti bancari italiani (Banca nazionale del lavoro e Banco di Sicilia) presso i quali sono stati aperti tre conti correnti bancari intestati a NETMA, uno, in lire, presso la Banca nazionale del lavoro e due, di cui uno in lire ed uno in marchi tedeschi, presso il Banco di Sicilia.

Gli interessi corrisposti dai predetti Istituti bancari vengono restituiti al Tesoro.

Possibili aree di interesse per la visita presso NETMA a Monaco prevista dal 16 al 20 giugno 1997.

a) Aspetti budgetari e finanziari relativi a NETMA - situazione dell' Agenzia, dopo

[6] Super High Value.

l'avvenuta fusione, con particolare riguardo al personale e ai costi.

b) Situazione economico-finanziaria del programma EUROFIGHTER/2000, con particolare riferimento alla partecipazione finanziaria dell' Italia.

c) Aspetti commerciali del programma - gli effetti della contrattazione. Strategia dei contratti a prezzo fisso; la responsabilità dell' industria.

d) Gli aspetti manageriali del programma - analisi dei rischi.

e) Monitoraggio dei costi del programma e dei tempi di attuazione.

f) Fasi future del programma e distribuzione del lavoro tra le Nazioni partecipanti.

Per ognuna delle aree di interesse sopraindicate é opportuno che la NETMA metta a disposizione tutta la documentazione relativa.

PROGRAMMA EF 2000

Prospetto del finanziamento attività da parte italiana

1. Suddivisione per anno:

Anno	Importo (Lire Equival.)
1987	3.350.108.100
1988	191.843.684.540
1989	184.840.054.450
1990	334.272.879.550
1991	429.877.446.350
1992	344.987.062.000
1993	321.337.748.500
1994	342.448.904.650
1995	399.748.733.300
1996	430.922.634.560
1997	244.696.121.650
Contribuzione totale	**3.228.325.377.650**

2. Suddivisione per attività:

Attività	Importo (Lire Equival.)
Budget Amministrativo	63.428.459.690
Budget Operativo	3.164.896.917.960
Contribuzione totale	**3.228.325.377.650**

Allegato B

PROGRAMMA ORIZZONTE

PROGRAMMA CONGIUNTO DI TRE NAZIONI PER LA REALIZZAZIONE DI UNA "FREGATA" COMUNE DI NUOVA GENERAZIONE

1. Quadro generale del programma

Il Regno Unito di Gran Bretagna ed Irlanda del Nord, la Francia e l'Italia a partire dal luglio 1993 hanno dato il via ad un programma congiunto per definire, progettare, sviluppare, costruire e mantenere in servizio unità navali CNGF (Common New Generation Frigate), a condizioni economiche che secondo il programma congiunto dovrebbero essere vantaggiose per le tre Nazioni partecipanti.

Con il Programma Orizzonte si prevede la realizzazione di una nave della categoria "Fregata" della lunghezza di 149 metri e 6000 tonnellate di stazza, dotata di un sistema di combattimento in via primaria antiaereo capace,comunque, di notevole adattabilità ad altre esigenze difensive e, ove necessario, d'attacco.

Il costo di sviluppo globale del Programma Orizzonte, secondo le stime d'avvio, dovrebbe collocarsi tra 4,5 e 5 miliardi di sterline inglesi, che commutate in lire italiane al valore di 2420 (valore di cambio previsto nel Supplemento n. 1 al Memorandum d'Intesa), sviluppano un costo variabile tra 10.890 e 12.100 miliardi di lire.

La quota di partecipazione al programma, paritetica per i tre partner relativamente alla realizzazione di tre prototipi di "nave da guerra" - uno per ciascuno - in effetti diviene altamente maggioritaria per la Gran Bretagna nella fase terminale della produzione in serie, avendo la Gran Bretagna un numero duplice di opzioni di acquisto rispetto all'Italia e triplice rispetto alla Francia. Rispettivamente 12, 6 e 4 sulle 22 unità previste.

Peraltro poi, questa proporzionalità che coinvolge interessi britannici in misura del 55 per cento nella fase terminale, dove l'Italia sarà presente con il 27 per cento e la Francia con il 18 per cento, appare rigorosamente rispettata per la Gran Bretagna ma non altrettanto per l'Italia, come sembra emergere dall'analisi che segue.

. Calendario del programma:

Si svolge dal 1994 al 2004. Fino al 1997 si evolve la Fase 1 della "definizione progettuale". Dal 1998 al 2002 si colloca la produzione del prototipo "nave da guerra", comprensivo di "nave + armamento". Dal 2003 al 2004 sarà effettuata la produzione in serie.

2. Accordi trilaterali

Accordi specifici sono stati raggiunti dai tre "Partecipanti" con tre successivi "Memorandum d'intesa"- MI (MOU - memorandum of understanding) rispettivamente del 13 luglio 1993, dell'11 luglio 1994 e del 21 marzo 1996, qui di seguito illustrati.

a) 13 luglio 1993

In questo primo Memorandum d'Intesa, articolato in 13 sezioni, si stabiliscono obiettivi e scopi del programma, ponendo le basi della **organizzazione congiunta**.

Si stabilisce di costituire a Londra un Ufficio di Programma Comune, J.P.O. (Joint Project Office, la sigla italiana è U.P.C.), che rappresenta la principale struttura di gestione per il programma realizzativo della nave, sotto l'aspetto tecnico, finanziario e contrattuale.

L'Organizzazione complessiva per la conduzione del progetto è così definita (Sezione II del MI):

Comitato Direttivo - CD -	Viene espresso dagli Stati Maggiori della marina dei paesi partecipanti. Il CD vigila perchè il programma concordato con il MI/'93 e in quelli successivi, sia eseguito. Suo compito è anche quello di determinare il passaggio da una fase di programma all'altra.
Ufficio di programma comune	U.P.C. (sigla in inglese J.P.O.) ha sede in Londra, "Nazione ospitante" e costituisce l'entità gestionale, senza personalità giuridica, composta da rappresentanti dei tre partecipanti. Strutturalmente è organizzato come un gruppo integrato,
Direttore	presieduto da un Direttore, nominato dai Direttori Nazionali dell'Armamento - DNA. Gestisce i rapporti con l'industria.
Uffici Satelliti	Trattasi di due uffici che operano nelle altre due nazioni su delega formale e legale del UPC ed obbligo di rendiconto allo stesso Ufficio di Programma Comune avente sede a Londra.
Gruppo di Coordinamento	Costituisce un collegamento tra l'UPC ed il "Programma per un sistema missilistico comune antiaereo" PAAMS (Principal Anti Air Missile System)

Per la conduzione degli Uffici anzidetti - UPC ed Uffici satelliti in via di costituzione (uno in Francia ed uno in Italia), assume grande rilevanza la Nazione Ospitante, perchè determina il sistema di diritto che sarà applicato. Il par. 3 della Sezione III recita testualmente: "L'organizzazione contrattuale della Nazione Ospitante agirà come Agenzia Contrattuale ed assisterà l'UPC in tutte le questioni contrattuali". L'Agenzia Contrattuale Britannica, che sfugge quindi al controllo del Comitato Direttivo,
amministrerà tutti i contratti che rientrano nel Programma Orizzonte, esclusi quelli formalmente delegati agli Uffici Satelliti, attenendosi alle leggi ed ai regolamenti britannici.

Finanziamenti e pagamenti (Sezione IV del MI). Ogni Nazione partecipante mette a disposizione i fondi necessari, secondo il programma. Il bilancio nella sua globalità è amministrato dall'UCP anche per gli Uffici Satelliti, che devono rendere il conto all'Ufficio di Londra, seppure la loro gestione sia autonoma, in base a delega.

Il par. 7 dispone: "L'UCP manterrà documentazione completa ed esauriente di tutte le somme ricevute e spese secondo le procedure contabili del "Governo della Nazione Ospitante". La contabilità, quindi, è in base al diritto britannico.

Controlli

Par. 8 **Controllo interno**. "Ogni Partecipante sarà responsabile del controllo interno di audit sull'esercizio dell'attività da esso eseguita, secondo le proprie procedure nazionali".

Quindi l'Audit interno dell'UCP si svolge secondo il diritto britannico.

Par. 9 **Controllo esterno**. L'Audit esterno sull'UCP e sugli UP satelliti è eseguito dalla Suprema Autorità di Audit della Nazione appropriata. Ogni relazione di audit dovrà essere resa disponibile per gli altri Partecipanti. Generalmente, si prevede che queste relazioni ed informazioni, disponibili tramite ciascun MOD (Ministero della Difesa) dei Partecipanti, saranno sufficienti per gli organi nazionali degli altri partecipanti al fine di ottemperare alle loro funzioni di audit, come richiesto dalle loro amministrazioni nazionali, e riferite ai rispettivi parlamenti come previsto dai loro statuti. Tuttavia, in alcuni casi può essere necessario per gli organi nazionali di controllo di un altro Partecipante, previo consenso del proprio MOD (Ministero della Difesa), ove necessario, di chiedere informazioni all'UCP ed ispezionare tutta la documentazione, in tali casi verranno stabiliti degli accordi con l'organo nazionale di controllo della Nazione Ospitante.

Il Memorandum d'Intesa prevede inoltre alla Sezione IX un diritto di "recesso" e la eventualità di stabilire un termine di conclusione del programma, anche, se necessario, anticipato e concordato.

b) 11 luglio 1994

In tale data viene sottoscritto il secondo Memorandum d'intesa con cui si definiscono gli obiettivi del Programma Orizzonte e se ne stabiliscono le fasi.

Clausola esplicita alla Sezione I par.1.3 è che "I Partecipanti si impegnano unicamente fase per fase. Ciascuna fase sarà regolata da appositi accordi". Gli obiettivi illustrati nel MI/94 restano gli stessi del MI/93.

Rilevante nel MI/94 risulta la suddivisione in **due fasi** (più una di produzione in serie e mantenimento in servizio) del Programma Orizzonte, fasi che rispecchiano la reale suddivisione in due del programma: uno per costruire "la nave", cioè lo scafo galleggiante e l'altro per completare il primo, dotando lo scafo dell'armamento comune "PAAMS" e creare così "la nave da guerra".

La realizzazione della "nave" è collocata in buona misura in Gran Bretagna, l'equipaggiamento per renderla "nave da guerra" viene realizzato per parte rilevante anche in Francia, soltanto la parte integrativa e quindi eventuale trova posto in Italia.

Fase 1

(i) Studi preliminari della nave fino alla definizione del progetto

(ii) Definizione del sistema di combattimento

(iii) approvvigionamento di componeneti che richiedono lunghi tempi di acquisizione, se necessari.

Fase 2

(i) Completamento del progetto di dettaglio della nave da guerra e costruzione dei tre PdC (prototipi di nave);

(ii) sviluppo, come necessario, di alcune apparecchiature del sistema di combattimento, compreso il Sistema di Comando e Controllo;

(iii) produzione ed integrazione del Sistema di combattimento, prove ed accettazione in servizio delle tre PdC, compreso il supporto logistico iniziale.

Fase 3

Le fasi successive saranno concordate per la produzione delle ulteriori "navi da guerra" e del loro mantenimento in servizio.

Al momento il Programma si trova ancora nella Fase 1, cioè agli studi preliminari della "nave" di cui si occupa l'UPC di Londra.

Strutture parallele sono:

- **L'Agenzia contrattuale** che curerà per conto dell'UPC la consulenza, la stipula e l'amministrazione formale dei contratti (Sezione IV par. 1)
- **L'Industria**: la presenza industriale nel programma è raggruppata nel Consorzio Internazionale di Imprese (International Joint Venture Company e IJVC) costituito da GEC Marconi per la Gran Bretagna, DNC International per la Francia e SpA Horizon per l'Italia con FINCANTIERI e FINMECCANICA.

L'UPC trasferisce progressivamente la propria responsabilità industriale, susseguente alla fase di programmazione, al Consorzio, per la fase di realizzazione del programma.

Costi (Sezione V) Sono stati distinti i costi comuni dai costi individuali di ciscun partecipante. I costi sostenuti nella prima fase sono tutti da ripartire tra i partecipanti. Restano a carico di ciascuno:

(i) il personale comandato presso l'UPC, gli UP satelliti e l'ORST (Gruppo per i requisiti)
(ii) l'acquisizione delle varianti nazionali e quelle ad esse correlate

c) 21 marzo 1996

Il 21 marzo 1996 sono stati sottoscritti tre nuovi documenti: il Supplemento n.1 al MI/94, il Memorandum d'Intesa "PAAMS" ed il Supplemento 1 al MI/96 "PAAMS".

c.1. Il Supplemento n.1 al MI/94 riguarda la Definizione della Fase 1, cioè quella progettuale del "Programma Orizzonte".

I costi previsti per tale fase sono divisi in parti uguali ed ammontano:

costo stimato milioni di lire	costo massimo milioni di lire
94.622	117.208,660

La durata di questa Fase 1 è prevista in 27 mesi durante i quali devono effettuarsi:
a) studi preliminari della nave, definizione del progetto della nave e progetto iniziale dettagliato, comprendente il progetto per l'integrazione delle Varianti Nazionali;
b) definizione del Sistema di Combattimento, attività di integrazione e relative strutture associate;
c) approvvigionamento di apparecchiature che richiedono lunghi tempi di acquisizione, se necessario.

L'attuazione tempestiva di questa prima fase dovrebbe consentire ai Partecipanti di entrare, senza ritardi, nella fase 2 del Programma, con rischi limitati.

Gli obiettivi sopraindicati, nel rispetto dei costi programmati, dovrebbero trovare pratica attuazione ad opera del Consorzio di Imprese indicato con la sigla IJVC rientrante tra le strutture parallele (vedi sopra).

c.2. Memorandum d'Intesa Programma "PAAMS" con cui si supera l'accordo bilaterale franco-italiano denominato FSAF e si stabilisce un nuovo accordo trilaterale, in cui è presente anche la Gran Bretagna.

Il Programma PAAMS è diviso in tre Fasi, come la stessa costruzione della nave: cioè una fase che va fino alla reealizzazione del prototipo, una seconda che si occupa della produzione e la terza per il supporto delle unità navali in servizio.

Gli organi che gestiscono il PAAMS sono coordinati con l'UPC, anche se godono di una larga autonomia.

I controlli sono effettuati con le stesse modalità viste per il progetto Orizzonte e quindi con prevalenza della Nazione Ospitante, al cui diritto deve farsi riferimento.

c.3. Il Supplemento n. 1 al MI del "Programma PAAMS".

Con questo vengono dettagliati gli obiettivi, gli scopi e l'organizzazione industriale (già prevista dalle Sezioni 4 e 5 del MI "PAAMS" 1996) e la ripartizione dei costi

Francia	2.741.5	milioni	di franchi	francesi
Italia	2.741.5	"	"	"
Gran Bretagna	4.803	"	"	"
	10.549			

Il quadro sopraindicato viene però modificato dalla valutazione dell'accesso della GB al preesistente programma Italo-Francese FSAF

Francia	2.003	milioni	di franchi	francesi
Italia	2.003	"	"	"
Gran Bretagna	6.543	"	"	"

La quota per l'Italia diviene così di 580.577,562 milioni di lire con accordo all' aggiornamento secondo le modifiche inflazionistiche.

Vanno aggiunte inoltre le "varianti nazionali".

Quello descritto è lo scenario complessivo nel cui ambito deve trovare attuazione il Programma Orizzonte comprensivo di "nave" (come prevista nel Progetto Orizzonte) più "armamento" (PAAMS) che insieme formano la "nave da guerra".

Devono aggiungersi **gli equipaggiamenti:**

FDI (Funded Developmental Items) : Equipaggiamenti sviluppati in comune nel quadro del Programma Orizzonte

N.D. I. (Non developmental Items): Variabili. Equipaggiamenti selezionati ma non necessariamente sviluppati in comune.

Il FDI deve evolversi secondo i seguenti piani:

CMS (Combat Management System): Dispositivo integrato di controllo e di coordinamento della capacità di combattimento

EWS (Electronic War System): Dispositivo di armamento elettronico

FICS (Full Integrated Communication System): Dispositivo pienamente integrato di comunicazione.

Dal quadro anzidetto scaturisce che soltanto le "Variabili" saranno collocate presso l'Ufficio Satellite collocato in Italia.

Opzioni di acquisto

Al momento risultano così ripartite:

Gran Bretagna	12	unità navali
Italia	6	" "
Francia	4	" "

3. Quadro finanziario

Quote di finanziamento italiano al Programma Orizzonte
Capitolo di bilancio 4031 - spese gestionali

		lire sterline	lire italiane	Provvedimento
bilancio 1993	1° trim. '94	262.000	646.574.000	D.M. 17.11.'93
" 1994	-2°, 3°e 4° trim. '94	616.667	1.478.866.130	" 23.05.'94
" 1995	- 1° e 2° trim. '95	398.664,78	1.043.381.475	" 15.05.'95
" 1995	4° trim. '95	177.784,15	447.413.370	" 09.11.'95
" 1996	1° trim. '96	178.511	424.372.415	" 06.03.'96
" 1996	2° trim. '96	238.362	567.930.835	" 30.05.'96
			4.608.538.225	

Capitolo di bilancio 4031 acquisto beni e servizi

		lire sterline	lire italiane	Provvedimento
bilancio 1994	supplemento preliminare fase 1	2.000.000	4.871.78.000	D.M. 29.04.'94
" 1995	supplemento preliminare fase 1 maggior costo	55.000	143.732.600	" 02.06.'95
" 1995	supplemento preliminare fase 1 emendamento		3.382.997.900	
			8.398.510.500	
		totale	13.007.048.725	

4. Procedure di controllo esterno

Il National Audit Office - NAO - della Gran Bretagna ha predisposto e messo a disposizione, fin dall'agosto 1995, del proprio Parlamento e dei Ministeri della Difesa dei Paesi Partecipanti, una propria relazione, ottemperando così alle prescrizioni contenute nei Memorandum d'Intesa.

La relazione contiene una breve illustrazione del quadro retrospettivo di accordi multilaterali precedentemente falliti a causa della complessità dei programmi.

In particolare il NAO ricorda il fallimento del programma NATO, denominato "Progetto 90", avviatosi nel 1980, fallimento causato dalla impossibilità di armonizzare le singole esigenze nazionali e tenerle insieme in un cronoprogramma serratamente scadenzato.

Da questa deludente esperienza l' Ufficio Nazionale di controllo britannico ne ha tratto come conseguenza che due dovrebbero essere gli elementi da aggiungere per ottenere una ottimale organizzazione:

- ridurre al minimo le variabili;
- valutare con anticipo i rischi.

Sono questi due elementi che determinano ritardi e costi aggiuntivi.

La tempestiva identificazione dei rischi è essenziale per minimizzare la crescita dei costi ed il ritardo nella realizzazione.

Nell'ottica del controllo britannico gli obiettivi da perseguire sono:

a) controllo dei rischi

b) chiari termini contrattuali con il Consorzio di imprese.

a.1. Standards: devono esser scelti i più economici per i tre partners.

a.2. Nel rapporto con il Consorzio, il JPO deve valutare il rischio comparandolo ai vantaggi che il Consorzio ha proposto prima di entrare.

Il Consorzio sarà responsabile del mantenimento del Modello e delle susseguenti integrazioni ed installazioni dell'equipaggiamento da combattimento.

Lo stato progettuale da consegnare al Consorzio deve essere il più completo possibile in modo che da quel momento tutto il rischio debba essere assunto dal Consorzio e non possa tornare indietro alle Nazioni.

Bisogna evitare l'inserimento di clausole soggette a "valutazione del danno" e quindi un'assunzione piena del rischio da parte del Consorzio, nell'ambito della proporzionalità con il valore del contratto.

a.3. Il Combact System deve essere integrato. Questa soluzione aiuta ad assicurare che il cronoprogramma ed i problemi dei sistemi integrati siano ridotti al minimo. Coordinazione tra la costruzione della nave ed il Combact System Programme. Minimizzare ancor più i problemi di integrazione sostenendoli con un Software Integration Platform.

a.4. **Concetto del minimo costo in un programma trilaterale.**

Secondo il controllore britannico in un programma da realizzarsi in collaborazione, il concetto di costo minimo e quello di equa ripartizione di quote di lavoro non sono facilmente compatibili.

Suggerisce perciò al suo Dipartimento per i contratti della Difesa, di individuare le modalità meno onerose per la Gran Bretagna nell'emettere gli ordini di acquisto delle navi, oltre il prototipo, al fine di ridurre al minimo i costi progressivi derivanti dalla tecnologia.

4.1 Osservazioni

Ad avviso dell'Ufficio italiano di controllo il suggerimento sopra riportato non può essere condiviso in quanto non si tiene conto degli interessi globali degli altri due Partecipanti al programma congiunto. Infatti in una situazione, come quella che si proietta nel lungo periodo, la G.B. al momento della produzione di serie si troverà in posizione maggioritaria rispetto agli altri due partecipanti con la conseguenza di trasferire tutti i maggiori oneri sui Partners minoritari. Il suggerimento, ove accolto, escluderebbe in parte la quota di lavoro delle industrie nazionali.

Anche per quanto riguarda le "varianti", il NAO suggerisce al Dipartimento di studiare attentamente la possibilità di sottrarre dai contratti con il Consorzio la parte delle "varianti".

La visione britannica è quella di calcolare, nel modo più attento i rischi di maggior costo, evitando che ricadano nel proprio interno. E' una comprensibile impostazione, però non può evitarsi una considerazione di massima: i maggiori costi che in tal modo vengono evitati dalla G.B. ricadono indirettamente sugli altri due sistemi industriali nazionali, con la punta massima di svantaggio per l'industria italiana.

L'ottima relazione sul controllo predisposta dal NAO nel 1995 ha dimostrato che il sistema introdotto con la sottoscrizione dei Memorandum d'Intesa con cui si intenderebbe affidare l'attività di controllo in modo preminente alla SAI della Nazione Ospitante, crea qualche problema; appare preferibile il sistema dei controlli congiunti.

La clausola dei Memorandum d'Intesa con cui si attribuisce eccessiva preminenza alla Nazione Ospitante potrebbe mostrarsi qualche punto di attrito all'interno del Programma Orizzonte e potrebbe divenire un elemento di "rischio" (vedere 5.4.1.).

Le modalità attuative di tale clausola dovevano perciò essere verificate presso lo stesso UPC di Londra.

4.2 Accordo per le attività di controllo

Per l'anno 1996 si è raggiunto un accordo tra gli Istituti superiori delle tre Nazioni partecipanti - il National Audit Office, la Cour des Comptes e la Corte dei conti - per una prosecuzione concordata del controllo e una visita concomitante e coordinata presso l'Ufficio di Programma Comune di Londra, nell'intesa comunque che ciascun controllore avrebbe reso la relazione al proprio Istituto di appartenenza con le modalità proprie di questo.

Per seguire modalità uniformi nell'attività di verifica durante la visita, è stato predisposto un questionario unico costituente il programma di visita.

5. Verifica di gestione 1996

Il "questionario" (allegato 1) inviato con alcuni mesi di anticipo all'Ufficio di Programma Congiunto era stato precedentemente concordato con i colleghi britannici e francesi e recepito, senza proposte di modifica e quindi in modo incontestato, dall'organismo sottoposto a verifica gestionale.

Come già illustrato al punto 2 della presente relazione (là dove si tratta degli organi di gestione individuati dagli "accordi trilaterali"), uno dei punti focali del Programma Orizzonte è costituito dall'UPC; la visita di verifica indirizzata a questo ufficio era pertanto ritenuta rilevantissima dai tre organi di controllo.

5.1 Ufficio del Programma Comune - UPC. Costituzione e struttura

L'Ufficio di Programma Congiunto, ubicato in Londra, funziona fin dal settembre 1993 con la convergenza del personale fornito dagli Stati maggiori delle tre nazioni partecipanti.

Due direzioni "operazionali", una per il naviglio ed una per il sistema di combattimento, formano il nucleo direzionale tecnico amministrativo; ai livelli sottostanti operano due direzioni "funzionali", una per la gestione del bilancio e l'altro per l'amministrazione. In tutto operano a Londra circa 80 persone, metà delle quali provengono dalle nazioni partecipanti e sono a carico delle stesse. L' UPC è nato per dar via al progetto di massima della "nave da guerra" e curare a tal fine ogni problema tecnico contrattuale e finanziario.

In effetti, stante la clausola della "Nazione Ospitante" che determina il "diritto" da applicare e fornisce la "agenzia" che studia ed inserisce le clausole contrattuali, l'UPC potrebbe trovarsi limitato proprio nel campo contrattuale.

Per i contratti fin qui stipulati, che comunque hanno avuto dimensioni limitate, la delega fino a 30 milioni di sterline per singolo atto, rilasciata al responsabile del settore, Richard Sims,

appare piuttosto ampia e ha consentito di non chiamare in causa l'agenzia britannica per i contratti (UK MOD).

Il vertice degli uffici è riservato, al momento, ai rappresentanti delle tre Nazioni Partecipanti senza flessibilità nelle scelte. Ai livelli meno elevati c'è possibilità di una maggiore flessibilità, che da una parte potrebbe privilegiare la professionalità, ma dall'altra potrebbe escludere qualcuna delle nazioni partecipanti dall'esser presente in posizioni determinanti al momento delle scelte.

Se si mette in giusta e proporzionale ottica anche la difficoltà della lingua utilizzata, che è anch'essa sempre e comunque quella della Nazione Ospitante, diventa troppo facile attribuire maggiore competenza a chi meglio usa lingua, diritto e tecnologia della nazione ospitante.La clausola primaria della pariteticità tra le Nazioni partecipanti non deve mai essere sopraffatta.

Al momento la Direzione Generale è affidata al francese Hervè GUILLOU e la delega per la contrattualistica spetta di diritto al britannico Richard SIMS.

5.2 Bilanci dell'UPC

Nell'ambito dell'UPC sono tenute distinte le spese gestionali dell' Ufficio da quelle attuative del Programma. Vengono quindi contabilizzate in due bilanci distinti. Come si è visto al paragrafo 3 di questa relazione "quadro finanziario" già al momento iniziale i "trasferimenti" avvengono per voci distinte alle quali voci potrebbe esserne aggiunta una terza: spese per il personale comandato.

Dal bilancio italiano, quindi, si attinge:

a) spese di personale impiegato nel Programma Orizzonte;

b) spese per la gestione degli uffci di programma;

c) spese per la progettazione (capitoli acquisto di beni e servizi)

L'UPC predispone un proprio bilancio suddiviso in due parti distinte:

a) spese per il funzionamento dell'ufficio, in cui non appaiono le spese di personale se non per la parte del personale addetto ai servizi di gestione dell'edificio, sede degli uffici.

L'esposizione contabile riguarda spese per 2,8 milioni di sterline pari a lire 6776 milioni, ricadenti per 2.258,6 milioni sullo Stato italiano;

b) spese per il programma che ammontano al momento a 9,7 milioni di sterline pari a lire 23.474 milioni di cui 7.824,6 milioni a carico dell'Italia.

Vanno meglio messe a confronto le cifre per "trasferimenti" sul bilancio italiano e le somme spese dall'UPC di Londra al momento non esattamente coincidenti.

Va però considerato che in base agli accordi del '93 i ritardi nei trasferimenti costano, al Paese ritardatario, interessi passivi piuttosto gravosi di cui il bilancio dell'UPC certamente tiene conto. L'altro elemento di variante potrebbe essere costituito dal valore di cambio che certamente non è stato costantemente quello di 2.420 lire per sterlina, previsto nel 1993.

I depositi delle somme trasferite dalle Nazioni paertecipanti sono fatti presso una banca britannica. Non è stato esposto dai responsabili i criteri di scelta della banca.

Quando si perverrà al "trasferimento" di ammontari più consistenti, il criterio di attribuzione del servizio di tesoreria ad una banca dovrà essere formalizzato attraverso una licitazione tra più banche europee aventi sede in Londra.

5.3 Analisi della gestione dell'UPC

Con il questionario concordato con gli altri due Uffici Nazionali di Controllo, erano stati posti dei quesiti specifici circa alcune problematiche di contabilità riguardanti in particolare: separazione delle funzioni tra ordinatore di spesa e tesoriere (punto 4 del questionario allegato), analisi del regolamento di contabilità (punto 5 dell'allegato 1); analisi dei bilanci.

Si è dovuto prendere atto che l 'applicazione della legislazione britannica, in cui non sono contemplati specificamente gli istituti giuridici anzidetti, rende non facile l'approccio alla conoscenza reale della gestione di bilancio. Le modalità britanniche sono più pragmatiche e meno

rigide proceduralmente e bisogna anche rilevare in positivo che la gestione del bilancio avviene sotto l'attenzione di un rigoroso controllo interno che opera mensilmente verificando sia il rispetto delle procedure, sia la concordanza bancaria con gli assegni e altre movimentazioni di fondi, sia le stesse fatture.

L'analisi finanziaria dovrà essere rinviata al momento effettivo dell'avvio del programma concernente la definizione progettuale, che è ora solo agli esordi. Si dovrà cioè attendere la fase dei contratti più consistenti per valore e per incidenza sulla definizione del programma stesso.

5.4 Analisi del programma (punto 9 del questionario)

Ai fini dello sviluppo reale del programma bisogna tener conto di due fattori:

- da una parte la confluenza di due distinti programmi che devono marciare paralleli, quello per la realizzazione della nave e quello dell'armamento PAAMS
- dall'altra la esigenza di mantenere un effettivo coordinamento trilaterale tra le Nazioni Partecipanti, che pur avendo i loro centri decisionali nelle rispettive capitali, cioè lontane dall'UPC di Londra, devono dotare questo centro direzionale di soggetti rappresentativi delle Nazioni, consci della inutile onerosità determinata da schemi inconciliabili tra i partners.

Per valutare la omogeneità delle richieste avanzate dai "Partecipanti" insieme all'UPC opera l'ORST (Operational Requirement Staff Team), una Commissione per la valutazione delle richieste nazionali. Da una parte si comprende l'esigenza di questo organo che funge da raccordo tra le molteplici esigenze nazionali confluenti sul Programma, dall'altra deve sottolinearsi che le sovrastrutture finiscono per essere interferenti e possono divenire causa esse stesse dei ritardi.

5.4.1. Monitoraggio del programma. Il monitoraggio dello sviluppo del programma avviene attraverso due distinti sistemi:

a) Horizon Information System (HIS) , che è il sistema informatico con cui si gestisce sia la parte amministrativa che quella tecnica. Anche questo sistema è complesso, stante che alcuni programmi (software) vengono dai singoli Partecipanti, poi uniformati a cura del Consorzio di imprese. E' quindi un sistema molto complesso di cui dovrà essere seguita l'evoluzione. Al momento riguarda la fase di amministrazione, dovrà evolversi ed essere sperimentato al momento dell'avvio e dello sviluppo della fase tecnica.

b) Organizzazione per la gestione dei rischi

Più che un ufficio si tratta di un programma strutturale "Risk Management Procedure" attraverso cui si possono esaminare i possibili rischi, insiti nelle procedure o nelle modalità di scelta. E' una verifica costante attraverso un'analisi qualitativa e quantitativa effettuata a livello di Vice Direttore.

I "rischi" individuati vengono classificati per categoria e per grado di pericolosità e per classi di probabilità.

In ogni ufficio esiste una persona che funziona da punto di contatto per la indicazione dei "rischi probabili" in modo che possano essere subito riportati al loro livello di categoria:

rischi locali, rischi strategici, rischi incidenti sul complessivo progetto.

La catalogazione è fatta sul "registro dei rischi"; i casi più gravi e frequenti sono determinati dall'interconnessione tra Programma Orizzonte e PAAMS e dai contratti che UPC dovrà stipulare con il Consorzio delle imprese.

6. Organizzazione industriale

L' UPC costituisce il punto di giuntura tra la committenza e i gruppi industriali che dovranno dare esecuzione alla progettazione. Peraltro i gruppi industriali dovranno essere presenti già nella fase di predisposizione dei "progetti esecutivi".

Pertanto gli accordi trilaterali cui si è fatto cenno, cioè i Memorandum d'Intesa e i correlati Supplementi hanno previsto, a monte della costituzione dello stesso UPC, le modalità organizzative del Consorzio d'imprese (IJPC - International Joint Venture Company) costituito fin dal primo trimestre 1995, responsabile della progettazione esecutiva e della realizzazione della CNGF completa di equipaggiamento ed anche della progettazione esecutiva del Combact System.

Partecipano al Consorzio la GEC Marconi per la G.B., la DCN International per la Francia e la Orizzonte spa per l'Italia.

Il Consorzio doveva essere costituito privilegiando l'esigenza di una proporzionale rappresentanza delle tre Nazioni ai fini della equilibrata suddivisione delle quote di lavoro (equa distribuzione delle commesse); per far così si è dato spazio alle industrie nazionali più rappresentative dei settori specifici interessati dal Programma.

Le carenze organizzative che dovessero emergere durante il percorso del Programma (qualcuna già evidenziata nella fase iniziale) dovranno trovare correttivi adeguati rafforzando la compattezza della struttura debole se riferita ad un "Consorzio" più salda se riportata ad una holding con sottostanti aziende societariamente collegate.

I colleghi del controllo britannico, nei suggerimenti che danno attraverso la loro relazione già sperimentato e da loro analizzato, riguardante un programma multinazionale che doveva essere attuato da un Consorzio d'imprese con cui si sarebbe dovuto attuare un programma industriale molto analogo a quello in atto.

La labile struttura industriale determinata dal "Consorzio" dovette essere sostituita da un più saldo organigramma industriale conseguente al quale ne scaturiva una più salda struttura manageriale e quindi dirigenti più motivati in quanto direttamente inseriti in una struttura unitaria e non dipendenti, come nel caso del IJVC, ciascuno della propria azienda.

Nel caso specifico del Programma Orizzonte dovranno esser fatte attente verifiche per constatare se il suggerimento dato dal NAO sia attuabile, certamente però dovrà provvedersi in qualche modo al rafforzamento della struttura industriale pur senza perder di vista le specifiche professionalità tratte da ciascuna nazione.

7. Conclusioni e riepilogo

La visita effettuata presso l'U.P.C. di Londra ha mostrato una organizzazione efficiente e proiettata, con alto grado di capacità, verso la gestione più impegnativa della "Fase 1".
Le nazionalità e le esperienze diversificate che il gruppo dirigente dell'U.P.C. porta con sè, non hanno impedito un serrato ritmo di attività teso allo svolgimento del "Programma", grazie all'ampia capacità di integrazione che ha motivato tutto lo staff dirigenziale.

La clausola della Nazione Ospitante contenuta nei Memorandum d'Intesa potrà determinare problemi incidenti sullo svolgimento del "Programma", in quanto attribuisce implicitamente posizione preminente a chi opera nell'ambito del proprio diritto,peraltro utilizzando la propria lingua, i propri usi e le proprie tecnologie.

L'utilizzazione delle Agenzie Nazionali per i Contratti di ciascuna Nazione Ospitante determinerà altre forme sperequative all'interno del sistema. Più opportuno sarebbe procedere con deleghe più ampie nei confronti del responsabile dei contratti, iniziando per ora dall'U.P.C. e proseguendo nello stesso modo nell'ambito dei due uffici satelliti.

Il programma di costruzione della nave ed il PAAMS devono poter procedere parallelamente, stante la incidenza reciproca; non sembra sia stata trovata ancora la cadenza giusta ed il PAAMS appare fermo costringendo anche l'altro programma a rallentare.

ALLEGATI

ELABORAZIONI PER FUNZIONI-OBIETTIVO
FORMAZIONE E UTILIZZO MASSA IMPEGNABILE
FORMAZIONE E UTILIZZO MASSA SPENDIBILE

MINISTERO DELLA DIFESA

Esercizio finanziario 1996

Funzioni-obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
1. Indirizzo politico-amministrativo	1.1 Diretta collaborazione organi di direzione politica	1.1.1 Gestione risorse umane
		1.1.2 Gestione risorse strumentali
		1.1.3 Servizi di sicurezza (SISMI)
2. Funzioni difesa	2.1 Organizzazione risorse operative umane	2.1.1 Esercito
		2.1.2 Marina
		2.1.3 Aeronautica
		2.1.4 Personale civile
	2.2 Organizzazione risorse operative strumentali	2.2.1 Esercito
		2.2.2 Marina
		2.2.3 Aeronautica
		2.2.4 Area Interforze
	2.3 Formazione e addestramento	2.3.1 Attività addestrative
		2.3.2 Corsi addestrativi nazionali ed esteri
		2.3.3 Istituti accademie e scuole
		2.3.4 Attività sportive
	2.4 Sanità Militare	2.4.1 Assistenza e funzionamento strutture sanitarie
		2.4.2 Consulenze e accertamenti diagnostici
		2.4.3 Servizio veterinario
	2.5 Manutenzione infrastrutture militari	2.5.1 Esercito
		2.5.2 Marina
		2.5.3 Aeronautica
		2.5.4 Area Interforze
	2.6 Assistenza al personale	2.6.1 Provvidenze al personale
		2.6.2 Contributi ad organismi di protezione sociale
		2.6.3 Fondo casa
	2.7 Ammodernamento e rinnovamento	2.7.1 Ricerca e sviluppo
		2.7.2 Armamenti terrestri
		2.7.3 Armamenti navali
		2.7.4 Armamenti aerei
		2.7.5 Componente interforze
		2.7.6 Infrastrutture
	2.8 Servizi generali	2.8.1 Arruolamento
		2.8.2 Funzionamento uffici
		2.8.3 Funzionamento organismi e uffici particolari
		2.8.4 Spese generali
		2.8.5 Carbolubrificanti e combustibili solidi
		2.8.6 Risorse informatiche
		2.8.7 Esecuzione di trattati e accordi internazionali
		2.8.8 Attività promozionali e di rappresentanza
		2.8.9 Servizio quadrupedi
		2.8.10 Studi e documentazione
		2.8.11 Onorificenze
		2.8.12 Fondo scorta e fondo a disposizione
		2.8.13 Contenzioso
		2.8.14 Onoranze ai caduti in guerra
3. Funzione Sicurezza Pubblica e P.M.	3.1 Organizzazione delle risorse operative umane	3.1.1 Personale militare
		3.1.2 Personale civile
	3.2 Organizzazione delle risorse operative strumentali	3.2.1 Acquisizione e gestione delle risorse strumentali
	3.3 Formazione e addestramento	3.3.1 Attività addestrative
		3.3.2 Corsi addestrativi nazionali ed all'estero
		3.3.3 Scuole
		3.3.4 Attività sportive
	3.4 Sanità militare	3.4.1 Sanità
	3.5 Infrastrutture militare	

Funzioni-obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
	3.6 Assistenza al personale 3.7 Investimenti 3.8 Servizi generali	3.8.1 Arruolamento 3.8.2 Funzionamento uffici 3.8.3 Spese generali 3.8.4 Carbolubrificanti e combustibili solidi 3.8.5 Risorse informatiche 3.8.6 Comunicazione istituzionale e relazioni con il pubblico 3.8.7 Servizio quadrupedi e servizi connessi 3.8.8 Studi e documentazione 3.8.9 Onorificenze 3.8.10 Fondo scorta e fondo a disposizione
4. Funzioni esterne	4.1. Contributi ad Enti ed Associazioni 4.2 Commissione Partigiani 4.3 Obiettori di coscienza 4.4 Rifornimento idrico isole minori 4.5 Trasporto aereo civile di Stato 4.6 Aviazione civile 4.7 Meteorologia 4.8 Servitù militari 4.9 Ammortamento mutui INSEAN e ex INCIS	4.1.1 CRI - SMOM 4.1.2 Altri Enti ed Associazioni
5. Funzione pensioni provvisorie	5.1 Trattamento provvisorio di pensione al personale militare 5.2 Pensioni straordinarie ai decorati 5.3 Costituzione posizione assicurativa INPS	
6. Giustizia militare	6.1 Organizzazione servizi giudiziari	6.1.1 Organizzazione risorse umane 6.1.2 Attività processuali 6.1.3 Scorta detenuti militari

Ministero della difesa

Centri di responsabilità

dg1.	Gabinetto e segreterie particolari
dg2.	D. G. per gli ufficiali dell'Esercito
dg3.	D.G. per i sottufficiali e militari di truppa dell'Esercito
dg4.	D.G. per il personale militare della Marina
dg5.	D.G. Per il personale militare dell'Aeronautica
dg6.	D.G. per gli impiegati civili
dg7.	D.G. per gli operai
dg8.	D.G. della leva, del reclutamento obbligatorio, della militarizzazione, della mobilitazione civile e dei corpi ausiliari
dg9.	D.G. delle armi, delle munizioni e degli armamenti terrestri
dg10.	D.G. delle costruzioni, delle armi e degli armamenti navali
dg11.	D.G. delle costruzioni, delle armi e degli armamenti aeronautici e spaziali
dg12.	D.G. degli impianti e dei mezzi per l'assistenza al volo, per la difesa aerea e per le telecomunicazioni
dg13.	D.G. della motorizzazione e dei combustibili
dg14.	D.G. di commissariato
dg15.	D.G. dei lavori del demanio e dei materiali del Genio
dg16.	D.G. della sanità militare
dg17.	D.G. delle pensioni
dg18.	D.G. delle provvidenze al personale
dg19.	D.G. del contenzioso
dg20.	D.G. dei servizi generali
dg21.	Commissariato onoranze ai caduti
dg22.	Ufficio centrale bilancio e affari finanziari
dg23.	Comando generale dell'Arma dei Carabinieri
dg24.	Servizi per la sicurezza

1996 MINISTERO DELLA DIFESA

- Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per funzione-obiettivo -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie o maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanz. da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Non imputato a F.O.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%
1 Indirizzo politico-amministrativo	0	187.158	187.158	186.746	412	0	0	0	186.746	0	99,78%
2 Funzione Difesa	633.227	22.425.741	23.058.968	21.327.265	185.126	913.350	633.227	0	21.960.492	913.350	95,24%
3 Funzione Sicurezza Pubblica e P. M.	28.954	7.168.129	7.197.083	7.166.064	2.063	2	7.479	21.474	7.173.544	21.477	99,67%
4 Funzioni Esterne	37.505	399.601	437.106	359.272	10.495	29.834	37.505	0	396.777	29.834	90,77%
5 Funzione Pensioni Provvisorie	0	2.135.219	2.135.219	2.135.195	24	0	0	0	2.135.195	0	100,00%
6 Giustizia militare	0	14.708	14.708	14.183	524	0	0	0	14.183	0	96,44%
TOTALE	*699.685*	*32.330.557*	*33.030.242*	*31.188.727*	*198.644*	*943.186*	*678.211*	*21.474*	*31.866.938*	*964.660*	*96,48%*

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1996 MINISTERO DELLA DIFESA

- *Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per funzione-obiettivo* -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (3-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie e maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Non imputato a F.O.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
1 Indirizzo politico-amministrativo	41.655	187.158	228.813	224.070	185.400	1.347	1.347	32.603	218.003	1.530	9.280	97,93%	95,28%	97,29%
2 Funzione Difesa	9.157.142	22.425.741	31.582.883	24.720.016	16.858.259	4.469.006	5.382.356	4.526.577	21.384.836	719.234	9.478.813	78,27%	67,71%	86,51%
3 Funzione Sicurezza Pubblica e P. M.	806.171	7.168.129	7.974.300	7.501.104	6 802.563	363.501	363.503	556.660	7.359.223	6.235	608.842	94,07%	92,29%	98,11%
4 Funzioni Esterne	226.898	399.601	626.499	556.432	278.293	80.980	110.813	90.439	368.731	32.089	225.679	88,82%	58,86%	66,27%
5 Funzione Pensioni Provvisorie	92 811	2.135.219	2.228.030	2.227.913	1.914.135	221.061	221.061	90.495	2.004.629	571	222.829	99,99%	89,97%	89,98%
6 Giustizia militare	152	14.708	14.860	14.708	14.127	57	57	7	14.134	613	112	98,97%	95,12%	96,10%
TOTALE	*10.324.829*	*32.330.557*	*42.655.385*	*35.244.242*	*26.052.776*	*5.135.951*	*6.079.137*	*5.296.781*	*31.349.557*	*760.273*	*10.545.556*	*82,63%*	*73,49%*	*88,95%*

1996 MINISTERO DELLA DIFESA

- *Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per Centro di Responsabilità* -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie o maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Non imputato a C.d.R.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%
Direzione generale per gli ufficiali dell'Esercito	0	1.852.352	1.852.352	1.832.102	20.250	0	0	0	1.832.102	0	98,91%
Direzione generale per i sottufficiali e i militari di truppa dell'Esercito	0	2.873.753	2.873.753	2.832.886	40.867	0	0	0	2.832.886	0	98,58%
Direzione generale per il personale militare della Marina	0	1.520.973	1.520.973	1.512.396	8.576	0	0	0	1.512.396	0	99,44%
Direzione generale per il personale militare dell'Aeronautica	0	3.138.540	3.138.540	3.126.668	11.873	0	0	0	3.126.668	0	99,62%
Direzione generale per gli impiegati civili	0	637.527	637.527	632.282	5.245	0	0	0	632.282	0	99,18%
Direzione generale per gli operai	0	1.701.812	1.701.812	1.692.546	9.266	0	0	0	1.692.546	0	99,46%
Direzione generale della leva, del reclutamento obbligatorio, della militarizzazione, della mobilitazione civile e dei corpi ausiliari	0	143.483	143.483	142.997	485	0	0	0	142.997	0	99,66%
Direzione generale delle armi, delle munizioni e degli armamenti terrestri	88.417	690.001	778.418	550.653	129	139.219	88.417	0	639.070	139.219	82,10%
Direzione generale delle costruzioni, delle armi e degli armamenti navali	139.226	1.238.220	1.377.446	1.038.803	18.142	181.275	139.226	0	1.178.029	181.275	85,52%
Direzione generale delle costruzioni, delle armi e degli armamenti aeronautici e spaziali	133.592	3.848.558	3.982.151	3.632.706	2.198	213.654	133.592	0	3.766.298	213.654	94,58%

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

Centro di Responsabilità	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie e maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Direzione generale degli impianti e dei mezzi per l'assistenza al volo per la difesa aerea e per le telecomunicazioni	53.066	632.215	685.281	577.075	2.132	53.008	53.066	0	630.141	53.008	91,95%
Direzione generale della motorizzazione e dei combustibili	83.338	1.180.356	1.263.693	1.041.532	7.808	131.015	83.338	0	1.124.870	131.015	89,01%
Direzione generale di commissariato	3.525	931.576	935.101	920.818	4.854	5.905	3.525	0	924.343	5.905	98,85%
Direzione generale dei lavori, del demanio e dei materiali del genio	115.340	1.241.457	1.356.797	1.072.552	25.123	143.782	115.340	0	1.187.892	143.782	87,55%
Direzione generale della sanità militare	13.381	144.084	157.464	118.437	3.232	22.415	13.381	0	131.817	22.415	83,71%
Direzione generale delle pensioni	0	2.168.358	2.168.358	2.168.057	300	0	0	0	2.168.057	0	99,99%
Direzione generale delle provvidenze per il personale	0	43.383	43.383	41.817	1.566	0	0	0	41.817	0	96,39%
Direzione generale del contenzioso	0	26.148	26.148	25.923	224	0	0	0	25.923	0	99,14%
Direzione generale dei servizi generali	0	725.447	725.447	717.194	8.254	0	0	0	717.194	0	98,86%
Commissariato Onoranze ai caduti	0	9.640	9.640	9.495	145	0	0	0	9.495	0	98,49%
Ufficio centrale del Bilancio e Affari Finanziari	40.848	246.932	287.780	168.079	25.942	52.911	40.848	0	208.926	52.911	72,60%
Comando Generale Arma Carabinieri	28.954	7.156.370	7.185.323	7.154.337	2.030	2	7.479	21.474	7.161.816	21.477	99,67%
Servizio Informazioni per la Sicurezza Militare	0	179.372	179.372	179.372	0	0	0	0	179.372	0	100,00%
TOTALE	*699.685*	*32.330.557*	*33.030.242*	*31.188.727*	*198.644*	*943.186*	*678.211*	*21.474*	*31.866.938*	*964.660*	*96,48%*

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1996 MINISTERO DELLA DIFESA

- *Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per Centro di Responsabilità* -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie e maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % fra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % fra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % fra pag. totali e autorizz. di cassa
Non imputato a C.d.R.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
Direzione generale per gli ufficiali dell'Esercito	15.016	1.852.352	1.867.368	1.860.623	1.824.220	7.882	7.882	14.319	1.838.539	20.665	8.164	99,64%	98,46%	98,81%
Direzione generale per i sottufficiali e i militari di truppa dell'Esercito	8.415	2.873.753	2.882.168	2.880.199	2.829.640	3.246	3.246	8.289	2.837.930	40.947	3.292	99,93%	98,47%	98,53%
Direzione generale per il personale militare della Marina	10.743	1.520.973	1.531.715	1.526.297	1.507.163	5.233	5.233	10.171	1.517.334	8.889	5.492	99,65%	99,06%	99,41%
Direzione generale per il personale militare dell'Aeronautica	12.207	3.138.540	3.150.747	3.148.193	3.120.066	6.601	6.601	11.550	3.131.616	12.265	6.866	99,92%	99,39%	99,47%
Direzione generale per gli impiegati civili	20.575	637.527	658.102	656.291	619.673	12.609	12.609	8.847	628.521	12.414	17.168	99,72%	95,51%	95,77%
Direzione generale per gli operai	9.454	1.701.812	1.711.266	1.710.846	1.668.576	23.970	23.970	7.973	1.676.549	10.065	24.653	99,98%	97,97%	98,00%
Direzione generale della leva, del reclutamento obbligatorio, della militarizzazione, della mobilitazione civile e dei corpi ausiliari	6.345	143.483	149.828	149.669	137.615	5.382	5.382	4.525	142.141	793	6.894	99,89%	94,87%	94,97%
Direzione generale delle armi, delle munizioni e degli armamenti terrestri	841.254	690.001	1.531 255	786.746	165.746	384.907	524.126	453.448	619.194	59.542	852.520	51,38%	40,44%	78,70%
Direzione generale delle costruzioni, delle armi e degli armamenti navali	1.110 498	1.238 220	2 348.717	1.548.700	577.022	461.781	643.056	509.967	1.086.989	73.536	1.188.192	65,94%	46,28%	70,19%
Direzione generale delle costruzioni, delle armi e degli armamenti aeronautici e spaziali	3.858.203	3.848.558	7.706.761	4.725.423	1.718.066	1.914.640	2.128.295	1.729.386	3.447.451	173.821	4.085.489	61,32%	44,73%	72,96%

Centro di Responsabilità	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie e maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Direzione generale degli impianti e dei mezzi per l'assistenza al volo per la difesa aerea e per le telecomunicazioni	585.998	632.215	1.218.213	814.126	328.030	249.045	302.054	264.274	592.304	37.966	587.943	66,83%	48,62%	72,75%
Direzione generale della motorizzazione e dei combustibili	1.117.164	1.180.356	2.297.519	1.403.277	479.318	562.214	693.230	648.169	1.127.486	75.753	1.094.280	61,08%	49,07%	80,35%
Direzione generale di commissariato	492.170	931.576	1.423.746	1.046.168	523.065	397.753	403.657	406.150	929.215	26.561	467.971	73,48%	65,27%	88,82%
Direzione generale dei lavori, del demanio e dei materiali del genio	970.246	1.241.457	2.211.702	1.501.081	648.932	423.620	567.402	392.484	1.041.416	99.768	1.070.519	67,87%	47,09%	69,38%
Direzione generale della sanità militare	46.442	144.084	190.526	170.190	95.131	23.306	45.720	9.855	104.986	8.156	77.384	89,33%	55,10%	61,69%
Direzione generale delle pensioni	98 694	2.168.358	2.267.052	2.266.303	1.940.197	227.860	227.860	95.935	2.036.132	907	230.013	99,97%	89,81%	89,84%
Direzione generale delle provvidenze per il personale	3.547	43.383	46.930	47.048	39.694	2.122	2.122	3.527	43.221	1.569	2.140	100,25%	92,10%	91,86%
Direzione generale del contenzioso	4.769	26.148	30.916	30.346	21.404	4.519	4.519	4.286	25.691	298	4.928	98,15%	83,10%	84,66%
Direzione generale dei servizi generali	78.215	725.447	803.663	820.072	668.377	48.816	48.816	60.860	729.237	16.393	58.033	102,04%	90,74%	88,92%
Commissariato Onoranze ai caduti	4 167	9.640	13.807	12.640	6.492	3.003	3.003	3.783	10 275	237	3.295	91,55%	74,42%	81,29%
Ufficio centrale del Bilancio e Affari Finanziari	185.379	246.932	432.311	436.602	163.935	4.144	57.055	61.080	225.015	73.062	134.235	100,99%	52,05%	51,54%
Comando Generale Arma Carabinieri	805.225	7.156 370	7.961.594	7.488.399	6.791.525	362.812	362.815	555.779	7.347.304	6.186	608.105	94,06%	92,28%	98,12%
Servizio Informazioni per la Sicurezza Militare	40.106	179.372	219 478	215.000	178.887	485	485	32.126	211.013	484	7.981	97,96%	96,14%	98,15%
TOTALE	*10.324.829*	*32.330.557*	*42.655.385*	*35.244.242*	*26.052.776*	*5.135.951*	*6.079.137*	*5.296.781*	*31.349.557*	*768.273*	*10.545.556*	*82,63%*	*73,49%*	*88,95%*

Ministero della difesa
Gestione finanziaria 1996 (milioni di lire)

		TITOLO I					TITOLO II				TOTALE
		Personale in attivita' di servizio	Acquisto di beni e servizi	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	Opere e beni immobiliari e mobiliari	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	
		FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE									
		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
1	Residui totali di stanziamento "F" al 1.I (2)		582.117			582.117	97.852	19.716		117.568	699.685
2	Stanziamenti definitivi di competenza	18.042.594	11.018.585	295.459	2.316.903	31.673.541	631.337	25.679		657.016	32.330.557
3	Massa impegnabile (1+2)	18.042.594	11.600.703	295.459	2.316.903	32.255.658	729.188	45.395		774.584	33.030.242
4	Impegni effettivi su competenza	17.942.778	10.074.085	285.241	2.307.646	30.609.750	563.701	15.276		578.977	31.188.727
5	Economie (+) o maggiori spese (-) [2-(4+6)]	99.817	79.353	10.217	9.256	198.644					198.644
6	Residui di stanziamento di competenza al 31.XII		865.147			865.147	67.636	10.403		78.039	943.186
7	Impegni su residui di stanziamento (1-8)		582.117			582.117	76.377	19.716		96.094	678.211
8	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31.XII						21.474			21.474	21.474
9	Impegni totali su massa impegnabile (4+7)	17.942.778	10.656.202	285.241	2.307.646	31.191.867	640.078	34.992		675.070	31.866.938
10	Residui totali di stanziamento "F" al 31.XII (6+8)		865.147			865.147	89.110	10.403		99.513	964.660
11	Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile (9:3)	99,45	91,86	96,54	99,60	96,70	87,78	77,08		87,15	96,48

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
12	Residui iniziali "F+C" al 1.I	261.982	9.319.162	37.572	101.217	9.719.933	584.557	20.339		604.896	10.324.829
13	Stanziamenti definitivi di competenza	18.042.594	11.018.585	295.459	2.316.903	31.673.541	631.337	25.679		657.016	32.330.557
14	Massa spendibile (12+13)	18.304.576	20.337.748	333.030	2.418.119	41.393.473	1.215.894	46.018		1.261.912	42.655.385
15	Autorizzazioni di cassa	18.283.954	13.241.186	324.711	2.440.821	34.290.673	916.157	37.412		953.569	35.244.242
16	Pagamenti su competenza	17.890.360	5.390.055	263.966	2.078.989	25.623.371	414.216	15.189		429.405	26.052.776
17	Residui propri da competenza "C" (4-16)	52.417	4.684.030	21.275	228.657	4.986.379	149.484	87		149.572	5.135.951
18	Residui totali da competenza (6+17)	52.417	5.549.177	21.275	228.657	5.851.526	217.120	10.490		227.610	6.079.137
19	Pagamenti su residui	247.400	4.612.617	16.180	98.120	4.974.317	302.516	19.947		322.463	5.296.781
20	Pagamenti totali (16+19)	18.137.761	10.002.672	280.146	2.177.109	30.597.688	716.732	35.136		751.869	31.349.557
21	Economie (+) o maggiori spese (-) totali [14-(20+22)]	108.675	605.158	14.243	9.934	738.009	22.230	34		22.264	760.273
22	Residui totali "F+C" al 31.XII [14-(20+21)]	58.141	9.729.918	38.642	231.076	10.057.776	476.931	10.848		487.779	10.545.556
23	Rapporto % tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (15:14)	99,89	65,11	97,50	100,94	82,84	75,35	81,30		75,57	82,63
24	Rapporto % tra pagamenti totali e massa spendibile (20:14)	99,09	49,18	84,12	90,03	73,92	58,95	76,35		59,58	73,49
25	Rapporto % tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa (20:15)	99,20	75,54	86,28	89,20	89,23	78,23	93,92		78,85	88,95

(1) Calcolate per differenza

(2) I residui totali di stanziamento "F" al 1.I sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31.XII dell'anno precedente

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

Capitolo VI

Ministero del tesoro

Sommario:

1. Premessa.

2. Il consuntivo della gestione 1996.

3. Profili organizzativi: *3.1 L'assetto organizzativo del Ministero; 3.2 L'attuazione del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.*

4. La gestione dei trasferimenti: *4.1 Fondo sanitario nazionale; 4.2 Ferrovie dello Stato S.p.A.; 4.3 Mutui e prestiti con onere d'ammortamento a carico dello Stato; 4.4 Interventi a sostegno dell'economia e dell'esportazione tramite il Mediocredito e la SACE; 4.5 Cooperazione con i Paesi in via di sviluppo; 4.6 Garanzia per rischio di cambio e oneri derivanti dalle garanzie assunte dallo Stato.*

5. La gestione del bilancio.

6. La spesa per interessi e la gestione del debito.

7. Acquisto di beni e servizi per le amministrazioni dello Stato.

8. Attività di verifica e controllo: *8.1 Accertamenti relativi a invalidi civili, ciechi e sordomuti; 8.2 Servizi ispettivi di finanza.*

9. Gestioni autonome e fondi di rotazione: *9.1 Consiglio Nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL); 9.2 Consiglio superiore della Magistratura (CSM); 9.3 Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB); 9.4 Fondo di rotazione per le iniziative economiche nei territori di Trieste e Gorizia; 9.5 Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie.*

10. Liquidazione di enti soppressi.

Esercizio 1996 - Risultati della gestione per funzioni-obiettivo- dati di competenza

(in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Impegni (*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico-amministrativo	27.873	20.460	20.443	18.535	1.925	7.413
2 Politica economica, monetaria e finanziaria	207.234.345	195.924.990	195.921.780	195.709.925	215.065	11.309.355
3 Progettazione e gestione del bilancio e del patrimonio dello Stato	6.410.291	6.266.158	6.244.996	6.119.360	146.798	144.133
4 Attività in materia di pensioni di guerra e di invalidità civile. Provvidenze ai perseguitati politici e agli ex deportati	3.131.857	2.811.067	2.811.039	2.795.194	15.873	320.790
5 Attività dei servizi periferici del Tesoro	1.248.244	1.324.095	1.315.471	1.256.137	67.958	-75.851
6 Servizi per il funzionamento dell'apparato statale	2.031.728	2.020.379	2.016.325	1.805.268	215.111	11.349
7 Gestione dei trasferimenti interni	148.070.938	143.812.694	136.037.542	118.082.090	25.730.604	4.258.244
8 Gestione dei trasferimenti all'estero	22.114.599	20.803.567	20.803.484	19.817.923	985.643	1.311.032
9 Servizi generali	60.657	45.501	45.466	40.586	4.915	15.156
10 Funzioni da riferire indistintamente all'intera struttura amministrativa dello Stato	208.937.775	204.447.857	197.172.460	195.991.590	8.456.267	4.489.918
TOTALE	*599.268.307*	*577.476.768*	*562.389.007*	*541.636.607*	*35.840.160*	*21.791.539*

(*) Gli impegni lordi sono comprensivi dei residui di stanziamento a fine esercizio

1. Premessa

La distribuzione della materia contenuta nella presente relazione è finalizzata all'esigenza sia di raggruppare in modo razionale i settori di attività dell'amministrazione, sia di tener conto dalla nuova configurazione del controllo della Corte, che ha spostato al successivo l'ottica prevalente del controllo stesso.

Tale nuova configurazione, come già rilevato, comporta una minore panoramica globale dell'attività dell'amministrazione, ma consente maggiori approfondimenti sulla gestione di specifici settori e una concentrazione dell'interesse a preventivo su alcuni fenomeni più rilevanti, che nella maggior parte dei casi hanno il carattere di atti presupposti di successive attività gestionali, per i quali è stato mantenuto il tradizionale assetto del controllo: precipui esempi, per quanto riguarda il Tesoro, sono costituiti dall'esame dei decreti di variazione di bilancio e di accertamento dei residui.

Un primo paragrafo è dedicato, come di consueto, al consuntivo finanziario della gestione 1996. In esso - anche in relazione alla atipicità delle poste dello stato di previsione del Tesoro ed alla conseguente scarsa significatività di talune aggregazioni utilizzate per l'analisi della gestione della spesa di altre amministrazioni oggetto della presente relazione - sono presi in considerazione soltanto alcuni dati di carattere generale, mentre singole analisi più dettagliate sono contenute nei paragrafi successivi; nelle tabelle allegate è poi contenuta la riclassificazione dell'intero rendiconto per funzioni-obiettivo.

Segue poi un breve paragrafo dedicato a questioni generali relative all'assetto organizzativo, in cui, oltre a farsi cenno alle conseguenze di maggior rilievo dell'accorpamento in un'unica amministrazione del Ministero del tesoro e di quello del bilancio e della programmazione economica - accorpamento che dovrebbe costituire, come più volte affermato dalla Corte, una

positiva premessa per un più efficace governo dell'economia e della finanza pubblica -, si forniscono notizie nell'attuazione del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.

I successivi tre paragrafi contengono dati e osservazioni sui tre settori di attività dell'amministrazione connessi al governo della finanza pubblica: la gestione dei trasferimenti - che con quasi 138.000 miliardi in termini di impegni ed oltre 143.000 in termini di pagamenti rappresentano la voce di spesa più rilevante dopo gli interessi -, in cui vengono passate in rassegna le poste più rilevanti sotto il profilo finanziario, come il Fondo sanitario nazionale ed i relativi cronici interventi di ripiano, nonchè gli oneri per l'ammortamento dei mutui connessi al frequente ricorso all'indebitamento sia nell'ambito della spesa di investimento sia in quello della spesa corrente; la gestione del bilancio, in cui si fa cenno tra l'altro alla riclassificazione del rendiconto per funzioni-obiettivo; la gestione infine del debito e la relativa spesa per interessi, che con quasi 197.000 miliardi in termini di pagamenti rappresenta la posta più rilevante dell'intero bilancio.

Si passa poi al tema dei servizi erogati dal Tesoro all'interno della P.A. per il funzionamento dell'apparato statale, ed in particolare all'acquisto di beni e servizi per le amministrazioni dello Stato: qui si espongono nuovamente i tradizionali problemi del settore, nel quale continuano a non rilevarsi sostanziali miglioramenti né in termini di tempi di esecuzione delle forniture, né in termini di programmazione delle esigenze da soddisfare, nè conseguentemente di strumenti operativi utilizzati; l'attuazione - iniziata nel 1996 - dell'art. 3 del d.P.R. 573/94, che prevede l'acquisto dei beni sulla base di un fabbisogno presunto, potrebbe però forse consentire una migliore gestione del fabbisogno effettivo.

Il paragrafo successivo è dedicato alle attività di verifica e controllo svolte dall'amministrazione: di tali attività vengono prese in primo luogo in esame, sulla base di dati quantitativi forniti dall'amministrazione, quelle relative al settore dell'invalidità civile, che consistono nell'esame dei verbali di visita delle USL, nella trattazione dei ricorsi e soprattutto nella verifica della permanenza dei requisiti, oggetto nel 1996 di un intervento legislativo (L. 425) volto al conseguimento di rilevanti risparmi attraverso una intensificazione delle verifiche stesse. A tale riguardo, almeno per il 1996, dall'esame dei risultati conseguiti, risulta un livello di risparmi largamente inferiore a quello preventivato.

In secondo luogo, si passa brevemente in rassegna l'attività dell'Ispettorato generale di finanza, il cui potenziamento, ora anche in relazione ai nuovi compiti di valutazione e verifica di cui all'art. 65 del d.lgs. 29/93, è stato sempre indicato dalla Corte come essenziale e la cui attività ha mostrato negli ultimi anni rilevanti progressi, sia sotto il profilo quantitativo sia sotto quello della concentrazione delle ispezioni sugli aspetti gestionali di maggior rilievo sostanziale.

Si giunge infine all'esposizione di dati e osservazioni basate sull'attività di controllo della Corte, anche in sede collegiale, sui conti consuntivi di vari organismi dotati di diverse forme di autonomia, la cui provvista di fondi è allocata nello stato di previsione del Tesoro (CONSOB, CNEL, CSM, ecc.).

La relazione si chiude con un breve paragrafo dedicato all'attività di chiusura delle gestioni liquidatorie degli enti soppressi, dove non vi sono particolari novità da segnalare ed i cui risultati, nonostante qualche miglioramento degli ultimi anni, appaiono ancora assolutamente insufficienti.

Si è poi allegato un prospetto riepilogativo della classificazione sperimentale per funzioni-obiettivo, funzioni di secondo livello e in alcuni casi funzioni di terzo livello, elaborata dalla Corte d'intesa con l'amministrazione, di cui peraltro, sempre d'intesa con l'amministrazione, è in corso una revisione che dovrebbe consentire, alla luce della prima esperienza compiuta, qualche ulteriore affinamento.

Quanto all'oggetto della presente relazione, si avverte da ultimo che i profili concernenti il patrimonio dello Stato sono trattati, come di consueto, nella relazione nel conto del patrimonio e che tutte le attività connesse al processo di privatizzazione degli enti pubblici economici formano oggetto dell'apposito capitolo contenuto nella presente relazione.

2. Il consuntivo della gestione 1996

La quota della spesa finale del bilancio statale allocata nello stato di previsione del Tesoro nel 1996 non ha subito variazioni di rilievo rispetto al 1995: dai dati del rendiconto risulta infatti che sia gli impegni assunti sia i pagamenti effettuati continuano a rappresentare poco meno del 55% dell'intera spesa finale stessa contro il 59% del 1994.

Come sempre, comunque, una parte notevole delle voci di spesa si riferisce a settori operativi non gestiti direttamente dall'amministrazione stessa, come i capitoli-fondo e soprattutto i capitoli destinati ai trasferimenti ai grandi comparti della finanza pubblica, quali la sanità, i trasporti, le regioni, o a soggetti vari (attività produttive, commercio estero, aiuti allo sviluppo, ecc.).

Nel quadro del dibattito sulla riforma della struttura del bilancio dello Stato, ciò aveva indotto a suo tempo la Commissione per la spesa pubblica ad avanzare la tesi dell'opportunità di una allocazione di tali risorse negli stati di previsione dei ministeri cui è da ricondurre la responsabilità della gestione dei comparti stessi; a tale soluzione potrebbe però ostare, tra l'altro, l'esigenza di uno stretto coordinamento tra effettuazione delle spese e provvista delle risorse, nonché la presenza, in molti comparti, di una serie di oneri di ammortamento derivanti per lo più dalla sistemazione di partite pregresse.

Ciò premesso, al netto delle spese per rimborso di prestiti, le previsioni definitive di competenza sono ammontate complessivamente a 397.971 miliardi, con un decremento del 2,2% circa rispetto al precedente esercizio, a fronte di un aumento del 3,6% del 1995 e di una diminuzione del 5,5 del 1994; le autorizzazioni di cassa hanno raggiunto i 426.069 miliardi (-0,7% rispetto al precedente esercizio).

Gli impegni sono ammontati complessivamente a 387.944 miliardi, con una diminuzione dell'1,3% circa rispetto al precedente esercizio (+3,4% nel 1995, -6,7 nel 1994 e +10,2% nel 1993); il tasso di utilizzazione degli stanziamenti sempre su livelli molto elevati, ma poco significativo dell'attività gestionale in senso stretto dell'amministrazione per la massiccia presenza delle poste relative a trasferimenti ed interessi, è stato pari al 97,5% (96,6% nel 1995).

Le economie, che reciprocamente si collocano sui livelli relativamente bassi, hanno mostrato un ulteriore decremento, essendo passate da 13.852 miliardi del 1995 ai 10.027 del 1996.

Nonostante il decremento degli impegni, i pagamenti complessivi sono aumentati del 3,6% rispetto al precedente esercizio (389.063 miliardi contro 375.499), riducendo così la mancata utilizzazione dell'autorizzazione di cassa del 13% del 1995 a poco più del 9%.

I residui formatisi sulla competenza (35.750 miliardi) risultano pari al 9,2% degli impegni, percentuale sostanzialmente in linea con la media degli ultimi esercizi (9,7% nel 1996; 9,1% nel 1994 e 8,5% nel 1993). La massa dei residui - pari a 55.217,7 miliardi - è rimasta sostanzialmente inalterata rispetto al precedente esercizio.

I residui di stanziamento (complessivamente 22.020 miliardi, di cui 15.027,7 formatisi sulla competenza) continuano a presentare un altissimo tasso di incremento e costituiscono ora il 39,8% (contro il 23,3% del 1995, il 10,4% del 1994 e il 7% del 1993) della massa dei residui.

Reciprocamente, si è registrata nell'anno una minore formazione di residui propri e un più accelerato smaltimento di quelli provenienti da esercizi precedenti.

Le spese per acquisto di beni e servizi risultano notevolmente aumentate rispetto al 1995 e sono tornate quasi ai livelli del 1994 (3.236 miliardi contro rispettivamente 2.777 e 3.418). I confronti sono peraltro poco significativi perché nel comparto sono comprese poste eterogenee afferenti pagamenti per servizi attinenti al debito pubblico, somme corrisposte all'Amministrazione delle poste, spese per forniture del Poligrafico dello Stato, nonché acquisti effettuati tramite il Provveditorato generale, su cui, trattandosi di poste di bilancio gestite direttamente dall'amministrazione, si riferisce ampiamente più avanti (paragrafo 7).

Come sempre, i due grandi comparti della spesa del Ministero sono costituiti dagli oneri per gli interessi sul debito pubblico e dai trasferimenti. Ai primi è dedicato il successivo paragrafo 6; per quanto riguarda i secondi, essi hanno comportato, tra poste di parte corrente e poste del conto capitale, la spesa complessiva - in termini di impegni - di 137.792 miliardi, leggermente superiore a quello dei due esercizi precedenti (rispettivamente 130.710 e 133.872 miliardi).
Per un'analisi più dettagliata della spesa in questione, si rinvia comunque al paragrafo successivo, in cui i trasferimenti più significativi e rilevanti vengono esaminati partitamente per settori omogenei.

3. Profili organizzativi

3.1 L'assetto organizzativo del Ministero

Con l'art. 7, comma 1, della legge 3 aprile 1997, è stato previsto l'accorpamento del Ministero del tesoro e del Ministero del bilancio e della programmazione economica in un'unica amministrazione denominata "Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica".

Con tale unificazione si intende creare un nuovo apparato amministrativo di supporto all'azione di Governo per il compiuto esercizio delle accresciute funzioni di governo in materia di politica economica, finanziaria e di bilancio in considerazione della contestuale riforma del bilancio, dei crescenti impegni in sede comunitaria e di una più trasparente ed incisiva allocazione delle risorse finanziarie, anche di provenienza comunitaria, nelle aree depresse del Paese (attraverso l'istituzione di un'apposita struttura dipartimentale per le "aree depresse").

I principi guida e i criteri direttivi per l'emanazione dei necessari decreti legislativi diretti al riordino delle competenze e all'organizzazione del nuovo Ministero sono tracciati dal legislatore nel comma 2 del medesimo articolo 7.

Particolarmente rilevante per il conseguimento dell'obiettivo è il criterio della eliminazione di ogni forma di duplicazione e sovrapposizione organizzativa e funzionale sia fra le strutture dei Ministeri oggetto dell'unificazione, sia fra queste ed altre amministrazioni.

Sul piano organizzativo va segnalata la scelta dei moduli "dipartimentali" da individuare tenendo conto della tipologia delle attività da esercitare, moduli articolati, nel loro ambito, in uffici di livello dirigenziale generale e, soltanto ove necessario, anche periferici.

Sul piano delle attribuzioni va evidenziata l'esigenza del rafforzamento delle strutture di studio e ricerca economica e finanziaria, nonchè di analisi della fattibilità economico-finanziaria riguardanti i settori dell'intervento pubblico.

Rilevante è altresì l'attuazione della delega sul versante della programmazione economica: concentrazione delle attività in un'unica struttura, il CIPE, e limitazione della medesima attività di programmazione a compiti di regolazione, depurati cioè da qualsiasi commistione con compiti di gestione finanziaria, tecnica e amministrativa.

Per l'attuazione di tale disegno di profonda riorganizzazione, il Governo è altresì delegato ad emanare in tempi brevi (sei mesi dall'entrata in vigore della legge) un apposito regolamento per la fissazione della dotazione organica, l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale e delle relative funzioni, nonchè per la distribuzione dei posti di funzione dirigenziale del Ministero.

3.2 L'attuazione del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29

A) direttiva generale di programmazione

In attuazione degli articoli 3 e 14 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 il Ministero del tesoro, soltanto nell'esercizio 1997, in adesione a quanto osservato dalla Corte con la deliberazione n. 104/95, ha compiutamente ottemperato al principio della distinzione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e di verifica dei risultati (riservate agli organi di governo) e

funzioni di gestione finanziaria, tecnica e amministrativa (attribuite ai dirigenti), emanando la direttiva generale in data 15 aprile 1997.

La direttiva fissa per i diversi centri di responsabilità obiettivi e priorità da realizzare nell'esercizio.

Si segnala, in particolare, per le competenti Direzioni generali del Ministero, il richiamo alla puntuale ottemperanza alle direttive che verranno impartite dal Comitato strategico costituito presso il Tesoro per l'introduzione dell'Euro in Italia.

Alla Direzione generale dei servizi periferici è assegnato il compito prioritario di elaborare un piano di riequilibrio dell'assegnazione del personale agli uffici periferici ai fini della riduzione dell'arretrato e di una maggiore correntezza nell'attività dell'Istituto.

Di rilevanza sono gli obiettivi di implementazione del sistema informativo automatizzato del Ministero attraverso l'elaborazione di un apposito progetto "di integrabilità, colloquiabilità ed unitarietà di sviluppo dei vari sistemi informativi esistenti presso gli uffici centrali e periferici dell'Amministrazione del tesoro e del bilancio" da presentare entro il 30 settembre 1997.

Sempre attraverso il supporto dello strumento informatico, viene assegnato alla Direzione generale del tesoro l'obiettivo di completare la definizione degli strumenti di applicazione della vigente normativa in materia di antiriciclaggio del denaro.

Per il Provveditorato generale dello Stato, in attesa delle innovazioni proposte nell'ambito di apposito gruppo di lavoro costituito presso il Ministero, viene ribadito il compito di curare la puntuale attuazione del programma di massima, già formulato per il '97, per l'acquisizione, da parte delle amministrazioni interessate, della disponibilità effettiva dei locali, personale e beni complementari necessari al concreto utilizzo delle forniture richieste.

Infine, la direttiva dedica speciale attenzione alle operazioni propedeutiche all'accorpamento dei Ministeri del tesoro e del bilancio e della programmazione economica attraverso la creazione di apposita banca dati per la gestione delle diverse posizioni del personale.

Nel corso dei primi mesi del 1997, il Ministero del tesoro, d'intesa con il Presidente del Consiglio dei ministri ha emanato apposito regolamento ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo n. 29 del 1993 con il quale si è provveduto, in conseguenza di accresciute esigenze funzionali ed operative della Ragioneria generale dello Stato, all'assegnazione di due divisioni all'Ispettorato generale del bilancio e all'Ispettorato generale per l'Amministrazione del fondo per attuazione delle politiche comunitarie nonchè di una ulteriore divisione alla Ragioneria centrale presso il Ministero di grazia e giustizia. La disposta assegnazione di nuove divisioni ha lasciato integre le dotazioni organiche dell'Amministrazione.

B) Istituzione del servizio di controllo interno

Con decreto ministeriale 18 dicembre 1995, n. 590 è stato istituito, per il Ministero del tesoro il Servizio di controllo interno.

Con successivo decreto ministeriale del 24 dicembre 1996, sono stati nominati il Presidente e i componenti del Collegio. Il Servizio è pertanto operativo. E' poi seguito il decreto del 29 gennaio 1997 con il quale è stato assegnato, al Servizio di controllo interno undici unità di personale, di tre dirigenti.

Nel marzo 1997, il Servizio per il controllo interno ha elaborato un apposito programma annuale di controllo per il medesimo esercizio 1997.

Con la citata direttiva 15 aprile 1997, il Ministro del tesoro ha posto nelle priorità delle attività da svolgere, da parte del Servizio, l'analisi delle procedure in essere per definire obiettivi di produttività e miglioramento delle procedure medesime in funzione della ottimale utilizzazione delle risorse per il contenimento dei costi per prodotto.

4. La gestione dei trasferimenti

4.1 Fondo sanitario nazionale[1]

Come è noto, a partire dal 1993 il finanziamento della spesa sanitaria è effettuato mediante il nuovo sistema previsto dall'art. 11 del d.lgs. n. 502/92 (poi modificato in larga parte dal d. lgs. n. 517/93), in base al quale lo stanziamento del fondo sanitario nazionale a carico del bilancio statale viene configurato come sostanziale integrazione della quota direttamente attribuita alle Regioni dei contributi sanitari che precedentemente affluivano al cap. 3342 dell'entrata.

Scopo principale della riforma - la cui realizzazione peraltro, a giudicare dai risultati finanziari, appare richiedere tempi lunghi - è stato quello di consentire una più stretta connessione tra entrata e spesa, collegando la spesa stessa anche all'effettivo gettito dei contributi sanitari percepiti dalle regioni.

Le risorse poste complessivamente a disposizione del settore nel 1996 - stimate dal Servizio centrale per la programmazione sanitaria in 99.693 miliardi con un aumento del 7,4% rispetto al 1995- non sono state per l'ennesima volta sufficienti ad impedire la formazione di ulteriori passività: le risultanze contabili provvisorie, pur non consentendo ancora di valutare con certezza l'entità dello scostamento segnalano infatti il persistere di uno squilibrio gestionale tra quantificazioni previsionali ed effettivo fabbisogno che dovrebbe superare i 3.000 miliardi.

Le cause principali di tale ricorrente fenomeno, più volte diffusamente analizzate dalla Corte, sono state individuate, oltre che nella cronica sottostima delle esigenze, nell'insoddisfacente attuazione dei principi in tema di programmazione e monitoraggio della spesa sanitaria, nell'insufficienza degli interventi rimessi all'autonomia regionale sotto il profilo dell'adozione di misure di contenimento e vigilanza, nonché nella diffusione di irregolarità gestionali a livello locale di cui forniscono estese indicazioni le relazioni delle verifiche effettuate dall'ispettorato generale di finanza.

La cronica formazione di scostamenti a consuntivo nel settore sanitario obbliga così a gravosi interventi di ripiano che, essendo attuati attraverso la contrazione di mutui, impediscono una chiara lettura dei risultati effettivi di esercizio e contribuiscono all'irrigidimento dei futuri bilanci, pregiudicando fin d'ora il loro equilibrio e restringendo le possibili aree di manovra.

Continua inoltre, nonostante la previsione in sede di riforma (art. 13 comma 1 del d. lgs.. 502/93) della diretta ed esclusiva responsabilità finanziaria delle regioni a partire dal 1993 per i disavanzi del settore - norma ritenuta comunque di applicazione graduale per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 355/1993 - la ricaduta sul bilancio dello Stato degli oneri di copertura di una parte almeno del maggior fabbisogno del settore: con legge n. 21 dell'11 febbraio 1997, di conversione del d.l. n. 630 del 13 dicembre 1996, è stata autorizzata l'attivazione di mutui - con un onere di ammortamento a regime di 1.150 miliardi annui per venti annualità - per il parziale ripiano dei disavanzi di parte corrente registrati fino al 31 dicembre 1994.

Va ricordato a tale proposito che gli scostamenti della spesa sanitaria - costantemente verificatisi in ogni esercizio - sono stati finora in gran parte finanziati a carico dello Stato.

Secondo i dati contenuti nella relazione generale sulla situazione economica del Paese dello scorso anno, infatti, il disavanzo totale del servizio sanitario nazionale nel decennio 1985/1994 (escluso pertanto l'ultimo biennio) ammontava complessivamente a 83.065 miliardi. Di tale somma, a fine 1995 64.473 miliardi erano stati assunti a carico dello Stato, 4.479 posti a carico delle regioni e ben 14.113 restavano ancora da ripianare. Secondo più recenti dati del Ministero della sanità, i disavanzi certificati al 31.12.1994 risultano ora pari al 11.148 miliardi.

La citata legge n. 21 dell'11.2.97, oltre a garantire la copertura di tali disavanzi per circa 8.200 miliardi a carico dello Stato - ai 5.000 previsti originariamente dal decreto legge 630/96 se

[1] Per una esposizione più dettagliata, cfr., infra, l'analisi dedicata alla spesa sanitaria (Appendice al cap.XI).

ne aggiungono infatti circa 3.200 derivanti dallo stanziamento aggiunto in sede di conversione (art. 1 bis) - autorizza le regioni a contrarre mutui, con oneri a carico dei rispettivi bilanci, per assicurare la copertura della quota residuale del disavanzo a tutto il 1994, nonchè per il ripiano dei disavanzi degli esercizi 1995 e 1996.

Mancano peraltro - e la relazione tecnica della legge n. 21 non fornisce alcun chiarimento in proposito - stime aggiornate sull'entità di questi ultimi, tenuto anche conto delle risorse che le regioni stesse a partire dal 1996 debbono ricavare nel comparto sanitario per la copertura della spesa farmaceutica eccedente i limiti previsti.

Nel 1996, le rate di ammortamento dei mutui contratti dalle regioni e dalle province autonome per gli esercizi 1984, 1985 e 1986 hanno comportato un onere di 1.140,9 miliardi sia in termini di impegni che di pagamenti (cap. 5957); quelle relative agli esercizi 1987 e 1988 un onere di 2.195,4 miliardi in termini di impegni e 3.057,4 in termini di pagamenti (cap. 4570 e 4575); quelle relative agli esercizi 1989, 1991 e 1992 - in cui il ripiano investe solo una parte dello scostamento accertato - 2.641,8 miliardi in termini di impegni e 3.523,9 miliardi in termini di pagamenti (cap. 4577 e 4578).

A tali oneri vanno aggiunti quelli, pari a 1.970,5 miliardi in termini sia di impegni sia di pagamenti, relativi al ripiano dell'esercizio 1990, che nel 1995 ancora gravavano sul fondo sanitario nazionale.

L'esigenza dell'allocazione della totalità degli oneri in questione in apposti capitoli, anche per porre fine alla irrazionale commistione degli oneri stessi con le risorse destinate anno per anno al servizio sanitario nazionale, più volte richiamata dalla Corte, è stata finalmente soddisfatta nello stato di previsione del 1996 con l'istituzione del nuovo capitolo 5958, destinato appunto all'ammortamento dei mutui assunti dalle regioni per il finanziamento della maggiore spesa sanitaria di pertinenza statale relativa all'anno 1990.

E' infine iniziato il rimborso alla Cassa depositi e prestiti delle rate di ammortamento dei mutui per fronteggiare una parte (3.480 miliardi) delle maggiori occorrenze finanziarie per gli anni 1993 e 1994, che le regioni sono state autorizzate a contrarre dalla legge n.34 del 31 gennaio 1996, di conversione del d.l. 509/95. I relativi oneri sono stati allocati sul cap. 4579, di nuova istituzione, sul quale sono stati effettuati impegni e pagamenti per 395,8 miliardi.

La quota della spesa sanitaria corrente posta a diretto carico dello Stato, e ciò il fondo sanitario nazionale allocato nello stato di previsione del Tesoro (cap. 5941), è stata leggermente incrementata rispetto al 1995 in termini di competenza: a fronte infatti di uno stanziamento definitivo nel 1995 di 39.458,8 miliardi, lo stanziamento del 1996 (40.586,9 miliardi) comporta un incremento del 2,9% circa a fronte di un incremento dell'1,8% registrato nel 1995 rispetto all'esercizio precedente. Le percentuali di aumento degli impegni sono identiche, in quanto in entrambi gli esercizi gli impegni complessivi sono risultati pari all'intero stanziamento.

Per quanto riguarda la cassa, i pagamenti complessivi sono ammontati a 40.544,6 miliardi, di cui 38.550,9 sulla competenza. Il confronto con i due precedenti esercizi, nei quali i pagamenti stessi avevano raggiunto il livello rispettivamente di 37.478,8 e di 42.376,8 miliardi, non è significativo soprattutto per effetto del pagamento nel 1994 della anomala massa di residui formatosi nel 1993 (6.564 miliardi) e della pressochè intera competenza, ed anche per la formazione invece di una notevole massa di residui sulla competenza sia nel 1995 che nel 1996 (rispettivamente 2.257 e 2.036 miliardi).

Come già rilevato nelle precedenti relazioni, si tratta di somme di tale rilievo in assoluto che il loro pagamento in uno o nell'altro esercizio comporta non trascurabili conseguenze anche sui saldi di cassa.

L'analisi della gestione dei residui continua ad evidenziare taluni ritardi nell'effettuazione delle spese, rimasti inalterati nel corso del 1995, ma nel complesso abbastanza contenuti, almeno relativamente all'importo totale dei trasferimenti.

A fine 1995 risultavano infatti residui passivi per 3.113 miliardi (1.227 a fine 1994): di essi, solo 1.993,6 miliardi sono stati pagati nel corso del 1996, mentre 1064,9 (885,8 nel 1995) sono stati ulteriormente conservati tra i resti.

I residui passivi a fine 1996 risultano pertanto dell'importo di 3.100,9 miliardi, di cui 2.036 provenienti dalla competenza 1995 e 1.064,9, come si è detto, provenienti da esercizi precedenti.

4.2 Ferrovie dello Stato S.p.A.

Per un corretto confronto fra le erogazioni effettuate nel 1996 alle F.S. S.p.A. e quelle erogate negli esercizi precedenti, è necessario tener conto che nel 1994 era stato dato corso alle erogazioni a copertura del disavanzo del fondo pensioni (complessivamente 2.062,5 miliardi, di cui 462,5 afferenti al 1992 e 1.600 al 1993), cui la Corte, nella vigenza del controllo preventivo di legittimità, aveva negato l'ulteriore corso per carenze in ordine alla dimostrazione dei presupposti del pagamento relativi sia all'ammontare stesso del disavanzo da ripianare, sia all'ammontare degli oneri già coperti ad opera dell'apporto per la normalizzazione dei conti[2].

In tale occasione, la Corte aveva altresì posto in evidenza che la contribuzione statale a ripiano del disavanzo del fondo può essere ritenuta un apporto normalizzatore ai sensi della normativa comunitaria soltanto dietro dimostrazione che le spese per le pensioni, espresse dal passivo del fondo, costituiscono un costo per l'impresa F.S. complessivamente superiore a quello sopportato dalla concorrenza, sì da giustificare l'accollo all'erario della differenza tra i due costi.

Ciò aveva determinato, per il 1994 medesimo, un addensamento dei pagamenti. Nel 1995 invece, a differenza dei precedenti esercizi, l'intero stanziamento del cap. 7749 (814,8 miliardi), pur essendo stato impegnato, non era stato pagato, ed inoltre erano stati conservati tra i resti, anche qui a differenza dei precedenti esercizi, 400 miliardi afferenti lo stanziamento del cap. 4634: in totale pertanto 1.214,8 miliardi che avevano contribuito ad elevare l'importo degli impegni e a deprimere quello dei pagamenti.

Nel 1996, infine, la tradizionale posta di bilancio destinata alla copertura del fondo pensioni (cap. 4630), che recava uno stanziamento di 1600 miliardi, non è stata impegnata ed è confluita nelle economie (peraltro, la legge finanziaria per il 1997 ha quantificato in 5.300 miliardi l'onere per il corrente anno).

Contemporaneamente, è sostanzialmente raddoppiato (da 1485 a 2934 miliardi) l'onere connesso all'apporto dello Stato all'aumento del capitale sociale della F.S. S.p.A. e sono stati effettuati i pagamenti dei residui formatisi nei precedenti esercizi ed in particolare nel 1995, con un effetto inverso a quello prima indicato per quest'ultimo esercizio.

Ciò premesso, l'importo dei trasferimenti diversi da quelli destinati all'ammortamento mutui è passato - in termini di cassa - da 8.840,1 miliardi nel 1995 a 10.539,4, con un aumento del 19,2%, mentre gli impegni hanno fatto registrare una più contenuta diminuzione (da 10.113,1 a 9.204,5 miliardi; - 9%).

La spesa per i trasferimenti sopra indicati va sommata a quella derivante dalla ricaduta finanziaria sull'erario dell'ammortamento dei mutui via via stipulati nell'ambito del programma integrativo di interventi di cui alla legge 17/1981 e dei piani previsti dalle leggi finanziarie 1986 e successive, con oneri per capitale ed interessi a totale carico dello Stato.

I pagamenti in questione sono assommati a 8.387,7 miliardi (6.740,2 nel 1995, 8.161,3 nel 1994 e 7.932,6 nel 1993), con un aumento del 24,4% circa rispetto all'esercizio precedente; i relativi impegni hanno raggiunto 6.427,5 miliardi (7.054 nel 1995).

Complessivamente, pertanto, per i motivi sopra indicati nel 1996 gli oneri a carico del tesoro relativi alle Ferrovie hanno fatto segnare - in termini di competenza - una diminuzione del 9% circa rispetto al precedente esercizio (da 17.170 a 15.632 miliardi); in termini di cassa si è invece registrato un consistente aumento (da 15.580 a 18.927 miliardi; + 21,5% circa).

[2] Cfr., al riguardo, la deliberaz. della Sezione del Controllo n. 149/93 del 15.4.1993, ampiamente citata nella relazione concernente l'esercizio 1993.

In dettaglio, a parte il rimborso delle rate di ammortamento mutui, si è dato corso ai seguenti pagamenti:

- 2.802,5 miliardi, pari all'intero stanziamento, quale somma da corrispondere alla impresa F.S. - ai sensi del regolamento CEE 1893 del 1991 - per l'acquisto da parte dello Stato di servizi di trasporto viaggiatori e per la remunerazione della differenza tra gli introiti previsti con i prezzi finali della società e quelli realizzati mediante l'applicazione dei prezzi imposti dallo Stato (cap. 4633);

- 3.809,9 miliardi, pari all'intero stanziamento di 3.409,9 miliardi del 1996 e dell'intera consistenza dei residui provenienti dal 1995, a titolo di remunerazione del servizio effettuato per il mantenimento in esercizio dell'infrastruttura ferroviaria ai sensi dei regolamenti CEE 1191 del 1969 e 1107 del 1970 (cap. 4634);

- 814,8 miliardi, pari all'intera consistenza dei residui, a titolo di concorso nel ripianamento delle perdite di esercizio e di gestione e fondi speciali relative al periodo 1988-92 (cap. 7749);

- 178,2 miliardi, somma pari anch'essa all'intera consistenza dei residui, a titolo di sovvenzione straordinaria per l'attuazione di varie disposizioni legislative (cap. 7811);

- 2.934 miliardi, pari all'importo dell'intero stanziamento, per la posta relativa all'aumento del capitale sociale della F.S. S.p.A. per la realizzazione di un programma di investimenti per lo sviluppo ed ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie (cap. 8023).

Come si è detto, infine, l'intero stanziamento di 1.600 miliardi a titolo di copertura del fondo pensioni (cap. 4630) è confluito nelle economie di bilancio.

In relazione alle erogazioni a titolo di compensazioni per obblighi di servizio pubblico e di normalizzazione dei conti, permane l'obbligo, affermato dalla Corte con la deliberazione avanti citata del 15.4.1993, degli organi statali di provvedere, in relazione ai successivi pagamenti, sia all'approvazione della tariffa tecnico-economica prevista dall'art. 16, commi da 1 a 4, della legge 210/85, che costituisce uno dei presupposti per il calcolo analitico della parte degli oneri da compensare che deriva dalla tariffe sociali imposte dallo Stato, sia alla verifica puntuale degli oneri cui rapportare le compensazioni, respingendo così la tesi della forfettizzazione degli oneri stessi.

4.3 Mutui e prestiti con onere di ammortamento a carico dello Stato

Come più volte rilevato dalla Corte, da ultimo nel capitolo secondo della presente relazione, gli oneri assunti a carico dello Stato per l'ammortamento di mutui contratti da amministrazioni ed enti pubblici costituiscono una voce che assorbe risorse sempre più cospicue per il frequente ricorso a tale forma di finanziamento da parte della legislazione di spesa e che contribuisce al processo di irrigidimento del bilancio per la non modulabilità degli oneri stessi, volti a soddisfare posizioni giuridiche perfette quali i diritti di credito degli enti mutuanti.

Nel 1996, tali oneri[3] risultano ulteriormente incrementati, avendo complessivamente comportato impegni per 26.252 miliardi contro i 24.386,3 del precedente esercizio (+7,7%) e pagamenti per 30.345,5 miliardi con un aumento del 32,4% circa rispetto al medesimo esercizio (22.926,8 miliardi).

Considerato che nel 1991 impegni e pagamenti si erano attestati rispettivamente a 14.291 e a 13.958 miliardi, si vede chiaramente come il frequente ricorso dell'indebitamento per coprire gli oneri recati dalla legislazione di spesa abbia determinato nel corso di pochi anni il sostanziale raddoppio della spesa in argomento.

L'aspetto più negativo è poi costituito dalla crescita più che proporzionale della quota derivante dalla contrazione di mutui per far fronte a oneri di natura corrente - tra cui in particolare il ripiano delle croniche eccedenze annuali della spesa sanitaria rispetto alle previsioni - e dal reciproco progressivo declino di quella derivante da oneri di investimento.

In totale infatti, gli oneri indicati in bilancio come di natura corrente sono ammontati a 13.495 miliardi in termini di impegni e a 15.193 miliardi in termini di pagamenti (rispettivamente 11.804 e 11.224 nel 1995, nonchè 9.302 e 8.108 nel 1994), superando così mediamente il 50% della spesa complessiva sopra indicata, con un aumento ulteriore di tale rapporto rispetto al precedente esercizio, che già aveva fatto segnare un incremento di dieci punti del rapporto stesso.

I settori di spesa più rilevanti sono stati i seguenti:

A) Ferrovie dello stato

Come già indicato nel precedente paragrafo 3.2, nel quale sono elencati tutti i trasferimenti effettuati nell'esercizio alla F.S. S.p.A., gli oneri che hanno fatto carico al Tesoro per l'ammortamento dei mutui contratti sulla base delle leggi che li hanno via via assentiti (legge 18.8.78, n. 503; legge 12.2.81, n. 17; legge 28.2.86, n. 41 - art. 10 comma 13; legge 22.12.86, n. 910 - art. 2 comma 5; legge 11.3.88, n. 67 - art. 13 comma 3; legge 24.12.88, n. 541; legge 27.12.89, n. 407; legge 15.12.90, n. 385; legge 29.12.90, n. 405; legge 31.12.91, n. 415) sono ammontati nel 1996 a 6.427,5 miliardi in termini di impegni e 8.387,7 in termini di pagamenti. Questi ultimi, nei più recenti esercizi, sono stati pari a 6.740 miliardi nel 1995, 8.161 nel 1994 e 7.933 nel 1993.

Per quanto riguarda il problema dei rapporti tra l'assunzione a carico dello Stato dell'onere di ammortamento per capitale ed interessi dei mutui contratti delle Ferrovie dello Stato ai sensi delle varie leggi succedutesi nel tempo e la nuova natura societaria assunta dalle Ferrovie stesse, si rinvia a quanto diffusamente esposto nella precedente relazione circa le osservazioni formulate dalla Corte nella pronuncia n. 89/95[4].

---

[3] Sono stati presi in considerazione i seguenti capitoli, tutti relativi alle cat. V e XII (ad eccezione pertanto degli interessi iscritti su capitoli relativi alla cat. VI e delle quote di capitale contenute nel titolo III, nonchè del cap. 7738): 4570, 4571, 4575, 4576.4577, 4578, 4579, 4580, 4586, 4590, 4592, 4644, 4652, 4654, 5930, 5931, 5935, 5936, 5942, 5943, 5957, 5958, 7741; 7745, 7747, 7750, 7767, 7780, 7786, 7799, 7800, 7812, 7819, 7826, 7833, 7834, 7836, 7838, 7846, 7849, 7851, 7853, 7854, 7855, 7856, 7857, 7860, 7861, 7862, 7866, 7867; 7877, 7882, 7883, 7884, 7885; 7888, 8814.

[4] Le recenti decisioni EUROSTAT in materia di trattamento contabile di alcune poste di bilancio hanno stabilito che, nei casi - come quello delle F.S. - nei quali l'onere dei pagamenti relativi ai prestiti contratti è a totale carico dello Stato e non costituisce, quindi, una mera garanzia, si tratta di un debito da porre direttamente a carico dello Stato, sia in conto interessi che per il rimborso del capitale.

B) Spesa sanitaria

Per l'ammortamento dei mutui contratti per il ripianamento dei disavanzi delle unità sanitarie locali per gli anni dal 1984 al 1994, sono stati effettuati impegni per complessivi 8.344 miliardi a fronte di 8.711 nel 1995 e pagamenti per complessivi 10.088,5 miliardi contro 8.148,3 (cap. 4570, 4575, 4577, 4578, 4579, 5957 e 5958; il dato del 1995 tiene conto degli oneri relativi al ripiano del disavanzo 1990 all'epoca allocati nel fondo sanitario nazionale).

Tali erogazioni - di cui va sottolineato l'elevatissimo tasso di incremento negli ultimi esercizi- non esauriscono inoltre le esigenze finanziarie del settore, in quanto, come si è detto al precedente punto 3.1, sussistono oneri non ancora emersi in bilancio: il ripiano dei disavanzi fino al 31 dicembre 1994 è infatti incompleto e non sono ancora disponibili dati certi sugli scostamenti verificatisi nel 1995 e nel 1996.

C) Ex Enti di gestione

Per rate di ammortamento in conto capitale e interessi, relative a mutui contratti ed a prestiti obbligazionari a suo tempo emessi dagli enti di gestione delle partecipazioni statali, nonché per la liquidazione dell'EFIM, è stato sostenuto l'onere complessivo di 2.637,3 miliardi (3.152,7 nel 1995, 2.724,1 nel 1994, 2.204,4 nel 1993).

Il quadro di dettaglio - in termini di pagamenti - è il seguente:

- 415,8 miliardi sono stati corrisposti all'IRI, all'ENI e al soppresso EFIM a titolo di rimborso delle rate di ammortamento relative all'emissione di prestiti obbligazionari, nonché delle somme necessarie per il pagamento degli interessi sulle eventuali operazioni di prefinanziamento (cap. 7819);

- 638,8 miliardi per far fronte ad oneri per capitale ed interessi a carico dello Stato per l'ammortamento dei mutui contratti dagli Enti di gestione delle partecipazioni statali con la BEI da destinare al finanziamento di nuovi investimenti (cap. 7834);

- 32,9 miliardi per interessi (cap. 4696) e 112,8 miliardi per quote di capitale (cap. 9542) compresi nelle rate di ammortamento sui prestiti contratti con la Banca europea per gli investimenti dagli enti di gestione delle partecipazioni statali per il finanziamento di nuove iniziative.

Inoltre, un rilevante onere pluriennale derivante dalla liquidazione dell'EFIM ha iniziato a gravare sul bilancio a partire dal 1994: si tratta del rimborso alla Cassa depositi e prestiti dei titoli emessi, dei prestiti contratti e delle somme anticipate per far fronte alle necessità di attuazione del programma di soppressione dell'EFIM, in applicazione della legge n. 33 del 17.2.93, su cui la Corte ha diffusamente riferito sia nella relazione sulle leggi di spesa del primo quadrimestre 1993, sia nel capitolo secondo della relazione annuale sul consuntivo del medesimo esercizio.

L'erogazione - sempre in termini di cassa - è stata di 1.392,3 miliardi sul cap. 4592 (1.607,7 nel 1995 è 913,4 nel 1994).

Un altro onere connesso alla liquidazione dell'EFIM è stato quello relativo al rimborso alla Cassa depositi e prestiti delle rate di ammortamento per l'anticipazione concessa al commissario liquidatore ai sensi dell'art. 19 del d.l. 18.9.92, n. 382, per cui sono stati effettuati pagamenti per 44,7 miliardi sul cap. 4644, come nel precedente esercizio.

Va infine segnalata la quota di rimborso all'I.R.I. S.p.A. - pari a 1.300 miliardi (1.200 nel 1995 - cap. 7738) - , a titolo forfettario e definitivo, delle operazioni finanziarie per il

---

Le conseguenti riclassificazioni contabili - estese all'intero periodo di concessione di tali anomale garanzie (e cioè del 1981) - comporteranno a partire dal 1997 variazioni di dimensioni non lievi sia sugli importi dei trasferimenti alle F.S. (in diminuzione) sia sugli interessi e sul debito statale (in aumento) sia, infine, con riguardo alla registrazione dei nuovi prestiti accesi (trasferimenti alle F.S. in c/capitale) e al rimborso dei prestiti (partite finanziarie).

risanamento del settore siderurgico, poste in essere ai sensi dell'art. 2 comma 5 della legge 7 febbraio 1991, n. 42, ed in conformità alla decisione CECA n. 218 del 24 dicembre 1988.

D) Prestiti della BEI per il finanziamento di progetti del FIO

Per il finanziamento di progetti immediatamente eseguibili per interventi di rilevante interesse economico sul territorio, nell'agricoltura, nell'edilizia e nelle infrastrutture, nonché per la tutela dei beni ambientali e culturali e per le opere di edilizia scolastica e universitaria (FIO) ai sensi della legge 26 aprile 1983, n. 130 (art. 21), le leggi finanziarie 1984 (art. 37), 1985 (art. 12), 1986 (art. 14) e 1988 (art. 17) hanno autorizzato il ricorso alla Banca Europea per gli investimenti per l'accensione di mutui fino alla concorrenza del controvalore di 1.200 miliardi per il 1984, di 1.500 miliardi per il 1985, di 2.500 miliardi per il 1986 e di 2.000 miliardi per il 1989.

L'onere dei suddetti mutui, per capitale ed interessi, è a carico del Tesoro.

Per interessi sui mutui già contratti sono stati pagati circa 468,3 miliardi (cap. 4694), a fronte di 552,5 nel 1995 e di 512,9 nel 1994.

Per il pagamento di rate di capitale sono stati inoltre erogati circa 528,6 miliardi a fronte di 475,9 nel 1995 e di 341,1 nel 1994 (cap. 9536).

Per quanto riguarda la pronunzia della Corte circa taluni profili gestionali dell'intervento finanziario dello Stato concernenti le modalità di rimborso da parte del Tesoro degli oneri derivanti alla Cassa DD.PP. per il reperimento di fondi occorrenti alla liquidazione del soppresso EFIM, nonché l'autorizzazione alla Cassa medesima a contrarre un prestito sul mercato delle eurodivise, a determinare le relative condizioni e ad effettuare anticipazioni di cassa a favore del commissario liquidatore dell'EFIM si rinvia all'esposizione contenuta nella precedente relazione.

4.4 Interventi a sostegno dell'economia e delle esportazioni tramite il Mediocredito e la SACE[5]

A) Il fondo di cui al comma 1 dell'art. 3 della legge 28 maggio 1973, n. 295, costituito presso il Mediocredito Centrale per la corresponsione di contributi in conto interessi sulle operazioni di finanziamento alle esportazioni a pagamento differito previste dalla legge 24 maggio 1977, n. 27, nonché per la corresponsione di contributi in conto interessi a favore degli istituti ed aziende di credito per operazioni ordinarie, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 2 della legge 30 aprile 1962, n. 265 - ha ricevuto nel 1996 finanziamenti largamente inferiori ai precedenti esercizi: a fronte infatti di 615 e 650 miliardi rispettivamente nel 1995 e nel 1994, nel 996 sono stati erogati 107 miliardi a fronte di impegni poco superiori (182,5 miliardi; cap. 7775).

B) Il fondo di dotazione della SACE - sezione speciale per l'assicurazione del credito all'esportazione - istituito con l'art. 13 della legge 24 maggio 1977, n. 277, è stato incrementato della somma di 1.490 miliardi (2.430 nel 1995, 1.400 nel 1994 e 1.010 nel 1993). L'importo iscritto sul cap. 8033 è stato interamente erogato.

Per contro, il fondo rotativo della stessa SACE, istituito dall'art. 18, comma 2, della legge n. 730 del 1983 per far fronte agli indennizzi connessi a crediti coperti dalla garanzia assicurativa della SACE, e per i quali sia intervenuto un accordo di ristrutturazione a livello governativo, incrementato fino al 1994 di 430 miliardi annui (cap. 8186), nell'ultimo biennio non ha ricevuto alcun finanziamento.

4.5 Cooperazione con i paesi in via di sviluppo

Si indicano qui di seguito brevemente gli interventi a carico del Tesoro nel settore in argomento, che si aggiungono all'intervento organico di competenza del fondo gestito da apposita direzione generale del Ministero degli affari esteri.

---

[5] Sul Mediocredito centrale la Corte ha riferito da ultimo con determinazione n. 24/96 relativa agli esercizi dal 1988 al 1995; sulla SACE, con determinazione n. 45/95 relativa all'esercizio 1994.

A) In favore del fondo rotativo costituito presso il Mediocredito centrale, ai sensi dell'art. 26, comma 1, della legge 24 maggio 1977, n. 227, modificato dall'art. 6 della legge 26 febbraio 1987, n. 49, e destinato alla concessione di crediti finanziari destinati al miglioramento della situazione economica e monetaria dei Paesi in via di sviluppo, risultano effettuati - sul cap. 8173 - pagamenti per 100 miliardi in conto competenza ad esaurimento del relativo stanziamento.

Nel 1995 e nel 1994 erano stati effettuati pagamenti rispettivamente per 48,2 e per 430 miliardi; nel 1993 i pagamenti ammontavano invece a 1.619 miliardi, di cui 700 sui residui.

B) In esecuzione di accordi internazionali in materia di cooperazione commerciale, industriale, finanziaria e tecnica con i paesi in via di sviluppo, si è provveduto al pagamento - sul cap. 4499 - di complessivi 248,8 miliardi, mentre ulteriori 113,4 miliardi sono confluiti nel conto dei residui. Nei tre precedenti esercizi i pagamenti complessivi erano ammontati rispettivamente a 462, 449 e 375 miliardi.

4.6 Garanzia per il rischio di cambio e oneri derivanti dalle garanzie assunte dallo Stato

Come è noto, l'art. 5 del d.l. 333/92, convertito con legge 359/92, ha abrogato tutte le disposizioni legislative che accordavano la garanzia dello Stato per il rischio di cambio su prestiti in valuta contratti dal soggetti pubblici e privati direttamente oppure tramite istituzioni creditizie nazionali, su mercati o presso istituzioni finanziarie internazionali e comunitarie.

Come già osservato, si è così conseguito il duplice obiettivo di eliminare dai futuri bilanci - quando saranno esauriti i prestiti per i quali la garanzia è già stata concessa - una voce di spesa di peso incerto e non modulabile e di evitare il possibile avvio della procedura di infrazione da parte degli organi comunitari per la dubbia compatibilità della garanzia stessa con l'art. 92 del trattato di Roma.

Per effetto delle vicende del mercato dei cambi, che però si ripercuotono sull'attivazione della garanzia in parola dopo un certo lasso di tempo, le relative erogazioni (cap. 4529) hanno subito nel corso degli ultimi esercizi delle notevolissime oscillazioni e sono per il secondo anno consecutivo in fase discendente dopo il picco raggiunto nel 1994: esse sono infatti ammontate complessivamente a circa 1.599 miliardi nel decorso esercizio, a fronte di 2.211 nel 1995, 3.440 nel 1994 e di appena 659 nel 1993 e 474 nel 1992.

Nelle relazioni quadrimestrali sulla copertura delle leggi di spesa e nel capitolo della relazione annuale destinata alla legislazione di spesa, la Corte ha più volte richiamato l'attuazione sulla mancanza di effettiva copertura degli oneri derivanti dalle garanzie assunte dallo Stato in dipendenza di varie disposizioni di legge.

Tali oneri, di scarso rilievo fino all'esercizio 1992, hanno cominciato a lievitare nel 1993, anno in cui si sono registrati impegni per 120,7 miliardi e pagamenti per 117,4, per poi passare rispettivamente a 201,7 e 175,3 miliardi nel 1994 e giungere nel 1995 a 1.070,1 miliardi in termini di impegni e 1.001,3 in termini di pagamenti. I dati 1996 sono leggermente inferiori a questi ultimi, ma sempre molto elevati: gli impegni sono infatti ammontati a 911,5 miliardi e i pagamenti a 963,6.

La rilevanza finanziaria che ha assunto la posta in argomento rende vieppiù necessaria la precostituzione di idonea copertura, che, come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 37/1961, non deve comunque corrispondere all'importo dei crediti garantiti, essendo invece sufficiente che sia commisurata al rischio, da calcolare con metodi adeguati, assunto a proprio carico dal concedente.

5. La gestione del bilancio

Con l'approvazione della legge 3 aprile 1997, n. 94 si è concluso il processo di riforma della struttura del bilancio, avviato fin dal corso della X Legislatura, quando venne presentato un disegno di legge sulla riforma della struttura del bilancio (A.S. 1203 bis), e che ha avuto una

tappa importante nel bilancio e nel rendiconto sperimentali, annualmente redatti dalla Ragioneria generale a partire dal 1991.

Come è noto, la Corte, il cui pensiero al riguardo è stato espresso dall'audizione svoltasi il 17 maggio 1995 presso la Commissione bilancio della Camera nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma della struttura del bilancio, nonché nel referto specifico fornito su richiesta della Commissione bilancio del Senato nel giugno del 1996, ha elaborato fin dallo scorso anno, con la collaborazione dei ministeri, una riclassificazione del bilancio per funzioni-obiettivo, a loro volta disaggregate in un secondo ed in taluni casi in un terzo livello[6]. Tale riclassificazione ha lo scopo di meglio definire gli obiettivi dell'azione amministrativa, anche per disporre di uno schema che consenta la costruzione di indicatori di risultato e pertanto più idoneo al controllo di efficienza e di efficacia, e - ciò che ne costituisce il punto qualificante - di riferire a ciascuna funzione i relativi costi di gestione.

La riclassificazione del rendiconto del Tesoro sperimentalmente effettuata per il rendiconto del 1995 secondo la metodologia sopra indicata è stata tenuta ferma, salvo qualche piccolo aggiustamento, anche per il 1996: i relativi risultati sono contenuti nelle allegate tabelle, nelle quali le funzioni di primo e di secondo livello sono incrociate con i centri di responsabilità identificati dall'amministrazione, con la classificazione tradizionale e con quella semplificata adottata sperimentalmente dalla Ragioneria generale.

Come è noto, un aspetto di grande rilievo della gestione del bilancio è costituito dai decreti di variazione adottati nel corso dell'esercizio, per i quali la Corte ha sempre mostrato grande attenzione anche per la diretta connessione di alcuni di essi con le nuove leggi di spesa, e che anche nel 1996 hanno dato luogo ad una serie di pronunce della Corte stessa nella sede collegiale del controllo.

E' stata così esaminata[7] l'attuazione data dall'amministrazione all'art. 3, comma 8, del decreto-legge 20 giugno 1996, n. 323, convertito in legge 8 agosto 1996, n. 425, che stabilisce una riduzione, per l'anno 1996 e nella misura del 7%, degli stanziamenti iniziali per la categoria IV, con esclusione delle spese aventi natura obbligatoria e di alcune altre di minore rilievo.

Premesso che nella specie si tratta di attività amministrative manifestamente dispiegate con connotazione di necessità e urgenza, la Corte ha ritenuto che le indicazioni normative, nel combinato disposto dell'articolato testo dei decreti-legge n. 547 del 1996 (non convertito ma validato negli effetti con la legge n. 662 del 1996) e n. 323 del 1996, convertito nella legge n. 425 del 1996, si atteggiano praticamente a delegazione legislativa indirizzata a realizzare, anche mediante la sperimentazione di percorsi procedimentali improntati a discrezionalità, economie di spesa preordinate alla correzione di andamenti negativi della finanza pubblica.

Per tale ragione il provvedimento, che risente comunque di alcune aritmie operative e di correlate imprecisioni formali, non evidenzia sostanziali deviazioni dalle indicazioni del Parlamento, orientate al perseguimento di pratici e soprattutto immediati risultati finanziari.

La imprecisa impostazione procedimentale della "manovra amministrativa" - nell'ambito della "manovra legislativa" - ha in pratica determinato una scarsità di elementi di giudizio, mentre il provvedimento avrebbe preteso una motivazione più analiticamente dimostrativa dell'attività di coordinamento svolta dal Tesoro e delle correlative selezioni e diminuzioni proposte in ciascun comparto ministeriale.

Tuttavia, a parere della Corte, gli elementi di valutazione acquisiti offrono sufficiente indicazione di un'attività amministrativa finalizzata ad ottenere il risultato economico-finanziario normativamente tracciato.

La Corte si è poi pronunciata[8] sul significato da assegnare all'art. 4 del decreto-legge 27 ottobre 1995, n. 444, convertito in legge 20 dicembre 1995, n. 539, per i riflessi relativi alla

---

[6] Diffuse notizie sulla metodologia seguita sono contenute nella premessa alla presente relazione.

[7] Deliberazione della Sezione del controllo n. 18/97 del 9 gennaio 1997.

[8] Deliberazione della Sezione del controllo n. 152/96 del 31 ottobre 1996.

provvista dei mezzi finanziari finalizzati "ope legis" al "Fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli enti locali".

La menzionata disposizione ha introdotto un differente, più spedito iter procedimentale per i flussi finanziari verso l'anzidetto Fondo - rivenienti dall'imposta addizionale sui consumi dell'energia elettrica, sino al limite di 1.750 miliardi - eliminandone il transito attraverso il conto corrente aperto presso la tesoreria centrale dello Stato, modalità procedurale prima operativa in forza dell'art. 4, comma 5, del decreto-legge 30 settembre 1989, n. 332, convertito nella legge 27 novembre 1989, n. 384.

Secondo l'amministrazione, la sopravvenuta normazione, nel prevedere una diversa procedura di acquisizione all'entrata dello Stato degli introiti aventi titolo nella ripetuta addizionale, non condizionerebbe più la variazione di bilancio al previo versamento in entrata, cosicché la medesima non più si configurerebbe come riassegnazione di fondi affluiti in entrata, sebbene quale atto amministrativo operante a livello previsionale.

Al riguardo, la Corte ha escluso che una modifica meramente procedurale, come quella soppressiva del passaggio dei fondi per il conto corrente di tesoreria centrale, possa produrre gli effetti sostanziali indicati dall'amministrazione.

La legge ha infatti stabilito che alla copertura della spesa in questione debba provvedersi con una corrispondete entrata, a quest'ultima espressamente dedicata, e ne ha stabilito il titolo fiscale specifico di percezione, derogando al principio generale della universalità del bilancio e connotando l'entrata stessa come entrata di scopo: la modifica normativa in argomento è pertanto evidentemente circoscritta al mero ambito procedurale dell'acquisizione dell'entrata.

La Corte si è infine pronunciata[9] sulla natura delle circolari annuali sull'assestamento del bilancio dell'anno in corso e sulle previsioni per quello successivo, nelle quali la Ragioneria generale dello Stato indica alle amministrazioni i criteri e i limiti con i quali le proposte delle amministrazioni stesse dovranno conciliarsi.

In questo quadro, benché gli interventi della Ragioneria generale dello stato con le circolari in esame abbiano "scricto sensu" carattere amministrativo e i criteri ed i limiti in esse stabiliti per la formulazione delle proposte da parte delle singole amministrazioni possano configurarsi quali direttive, la Corte ha tuttavia ritenuto che le circolari stesse, sostanziandosi come momento istruttorio per la formazione dei disegni di legge di bilancio e di assestamento, siano da considerarsi come supporti alla funzione legislativa, e quindi non abbiano carattere di atti gestionali.

6. La spesa per interessi e la gestione del debito

Per effetto dell'aumento della consistenza del debito, la spesa per interessi iscritta nello stato di previsione del Tesoro, che rappresenta la quasi totalità della spesa stessa[10], ha subito anche nel 1995 un incremento in linea con quello del PIL nominale, lasciando così sostanzialmente inalterato il proprio rapporto rispetto al prodotto stesso (10,5 % circa).

Per quanto riguarda l'effetto sulla spesa dell'andamento dei tassi di interesse, e a parte le possibili sfasature derivanti dai tempi di contabilizzazione, appare ancora scarsa l'influenza della progressiva diminuzione dei rendimenti registrata a partire dal 1995, che del resto all'inizio non si è estesa ai prestiti a breve, mentre un contributo positivo è stato recato dalla diminuzione registrata tra la fine del 1992 e il primo semestre del 1994, diminuzione non compensata dal successivo rialzo dei rendimenti.

Come posto in evidenza nel capitolo I, volume I della presente relazione, l'andamento dei tassi interni e la politica di gestione del debito sono stati fortemente condizionati dalle aspettative degli operatori sulla partecipazione dell'Italia all'Unione Monetaria Europea.

---

[9] Deliberazione della Sezione del controllo n. 70/96 del 14 marzo 1996.

[10] Cfr., al riguardo, i dati contenuti nel cap. III. Vol. I della presente relazione.

A partire dalla fine di aprile, i rendimenti interni a lungo termine iniziavano un percorso di convergenza verso i più bassi livelli tedeschi. A fine settembre, poi, il rafforzamento della manovra di bilancio per il 1997 e un rallentamento superiore alle attese dell'inflazione determinavano un'ulteriore accelerazione del processo di convergenza, così che il differenziale scendeva al di sotto del 2%, in corrispondenza dell'aumento delle probabilità che, in quel momento, gli operatori attribuivano alla partecipazione italiana all'UME sin dal suo avvio.

In relazione a tali vicende, si è registrato un forte aumento delle emissioni nette di CCT (passate da un flusso negativo per 26.000 miliardi nel 1995 a valori positivi per 30.000 miliardi nel 1996), un rinnovato successo dei CTZ biennali e una forte diminuzione della consistenza dei BOT. Le emissioni dei BTP, invece, pur mantenendo il primato come fonte di copertura, sono diminuite sostanzialmente nel confronto con l'anno precedente.

In tal modo si sono potuti conciliare i due obiettivi, in parte contrastanti, di aumentare la vita media del debito pubblico e di non vincolare la spesa per interessi a rendimenti troppo elevati, almeno in una prospettiva di convergenza verso i livelli prevalenti in Europa.

Nell'ambito dello stato di previsione del Tesoro, la spesa per interessi ha raggiunto in termini di impegni l'importo di 196.903,4 miliardi, con un aumento del 5,2% (8,5% nel precedente esercizio). In termini di pagamenti (196.744,7 miliardi), l'aumento rispetto al precedente esercizio è stato del 5,3% (5,2% nel 1995).

Dopo i rilevanti aumenti fatti registrare negli esercizi dal 1991 al 1993 (dal 23% al 28%) e la lieve diminuzione del 1994, la spesa per interessi ha così rappresentato, in termini di cassa, il 27,7% dell'intera spesa finale del bilancio dello Stato.

Per una compiuta valutazione del dato ed un corretto confronto tra i diversi esercizi, è inoltre necessario tener conto del fatto che una parte della spesa per interessi rifluisce in entrata per effetto della tassazione dei titoli di Stato, ormai generalizzata ad aliquota piena: detraendo pertanto dal sopraindicato importo dei pagamenti l'imposta versata a tale titolo nel 1996 (19.630 miliardi a fronte di 19.209 nel 1995 e di 17.227 nel 1994), nonché gli introiti derivanti dalla retrocessione di interessi da parte della Banca d'Italia (4.884 miliardi a fronte di 7.067 nel 1995 e di 6.262 nel 1994), la spesa netta si riduce a 172.230 miliardi a fronte di 160.607 miliardi nel 1995 e di 149.036 nel 1994 (+7,2% rispetto al 1995; 9,2% circa del PIL, con un lieve aumento - due decimi di punto - rispetto al 1995).

Va peraltro tenuto presente che, anche se in misura contenuta, la spesa in questione ha risentito favorevolmente del ricorso, iniziato nel 1995, ad un nuovo titolo biennale denominato "zero coupon" (CTZ); gli interessi relativi a tale titolo - che ha ricevuto una risposta positiva sotto il profilo del costo del finanziamento - graveranno infatti interamente a partire dell'esercizio 1997.

Come ripetutamente indicato dalla Corte, da un punto di vista sostanziale la spesa indicata non esaurisce comunque gli oneri a carico del tesoro per interessi: va infatti tenuto conto della quota relativa agli interessi medesimi nell'ambito dei crescenti trasferimenti ad enti pubblici per l'ammortamento dei mutui contratti non solo in relazione a spese di investimento, ma anche a numerose spese correnti, tra cui principalmente il ripiano di disavanzi delle unità sanitarie locali; tali trasferimenti, come più dettagliatamente esposto al precedente punto 4.3, continuano a mostrare un andamento crescente sia in termini di impegni che di pagamenti.

Per quanto riguarda la gestione del fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, istituito con legge n. 432 del 27 ottobre 1993, e alimentato soprattutto con flussi finanziari provenienti dalle operazionii di privatizzazione, si rinvia alle osservazioni contenute nel capitolo della presente relazione dedicato alle privatizzazioni.

Allo stesso capitolo si rinvia per un'esposizione dei risultati dell'esame effettuato dalla Corte nella sede collegiale del controllo sull'attività di gestione posta in essere dall'amministrazione per pervenire alla dismissione di azioni dell'IMI S.p.A. e dell'INA S.p.A[11].

7. Acquisto di beni e servizi per le amministrazioni dello Stato

I problemi di base del settore, costituiti essenzialmente, come posto ripetutamente in evidenza dalla Corte, dalla frammentarietà degli interventi e dalla lunghezza dei procedimenti di spesa, non risultano avviati a soluzione neppure nel 1996.

Tra le varie conseguenze negative derivanti dalla interazione di tali fattori - suddivisione di forniture similari in più procedimenti acquisitivi con conseguente moltiplicazione dei procedimenti stessi, peggiori condizioni di acquisto per la minore rilevanza dei quantitativi richiesti - si registra anche una minore trasparenza dell'azione amministrativa, perché la dichiarata urgenza di provvedere continua a condizionare la scelta dello strumento operativo: il ricorso ai servizi in economia, con particolare riguardo al cottimo fiduciario, si è così trasformato in pratica nel procedimento ordinario.

A conferma di quanto sopra, si riportano i risultati di due indagini condotte lo scorso anno, la prima relativa alla gestione dei contratti di fornitura e l'altra a quella dei contratti di servizi.

Premesso che nell'ambito dei contratti di fornitura la categoria "acquisto di prodotti" comprende la quasi totalità della spesa, è risultato che, nell'ambito di tale categoria, l'importo complessivo dei contratti è stato di 151,6 miliardi nel 1994 e di 122,4 nel 1995. L'entità complessiva dei contratti di importo superiore alla soglia comunitaria è stata di 42,3 miliardi nel 1994 e di 38,7 miliardi nel 1995, quella dei contratti con importo inferiore rispettivamente di 109,4 e di 83,7 miliardi. Questi ultimi sono stati affidati nella quasi assoluta totalità mediante procedure in economia la cui incidenza rispetto ai totali degli acquisti è stata pertantò del 72% nel 1994 e del 68% nel 1995.

Ancora più significativa è la situazione per i contratti di servizi, dove l'indagine è stata condotta sul solo 1995.

Qui, su un totale di 82,2 miliardi, le gare comunitarie hanno riguardato un importo di 4,1 miliardi nell'ambito della categoria "manutenzione e riparazione"; inoltre, contratti per un importo di 2,9 miliardi, ma inferiore alla soglia comunitaria, sono stati affidati a licitazione privata nell'ambito della stessa categoria. Tutti gli altri contratti, di importo complessivo pari a 75,2 miliardi (91,5% del totale) - ivi compresa la totalità di quelli compresi nella categoria "servizi di pulizia vigilanza e custodia" -, sono stati affidati mediante il sistema del cottimo fiduciario.

La lunghezza dei procedimenti di spesa è comunque un dato costante, qualunque sia lo strumento utilizzato: ne è prova, nell'ambito del cap. 5032, il più rappresentativo dell'attività di acquisto di beni e servizi, il rilevante accumulo di residui passivi, la cui consistenza a fine 1996 è pari a 186 miliardi (171 a fine 1995), e la modesta incidenza dei pagamenti in conto competenza (99 miliardi) che non superano il 40% delle somme impegnate (246 miliardi). Una ulteriore conferma è fornita dal dato relativo ai residui provenienti da esercizi anteriori, pari a 39,5 miliardi a fronte di 52,3 nel 1995, nonchè da quello dei residui perenti in quanto relativi ad obbligazioni contratte anteriormente al 1995 (4,7 miliardi contro 3,1 nel 1995).

Nel 1996, tuttavia, si è proceduto ad una prima attuazione dell'art. 3 del d.P.R. 18.4.1994, n. 573, che prevede la formulazione di un fabbisogno presunto - sulla cui base calcolare i beni da acquistare mediante gare - calcolati nella percentuale massima dell'80% della media della quantità di beni acquistati nelle corrispondenti gare dei tre precedenti esercizi.

La finalità perseguita è proprio quella di porre un limite all'eccessivo proliferare della conduzione in economia attraverso la tempestiva disponibilità di beni necessari al funzionamento

[11] Deliberazione della Sezione del controllo del 27 luglio 1996, n. 155/96 (IMI) e 39/97 (INA).

degli uffici, i quali, ottenendo già all'inizio dell'esercizio finanziario il fabbisogno previsto per l'esercizio stesso, non dovrebbero più essere costretti a chiedere, nel corso dello stesso, la fornitura urgente di parte di detti beni, che il Provveditorato sarebbe costretto ad acquistare mediante la conduzione in economia stralciandoli dalle quantità previste in fabbisogno, con grave pregiudizio delle economie di scala che si possono conseguire soltanto con l'acquisto di grandi quantità di beni per mezzo delle gare comunitarie.

Nell'ambito dell'attività istruttoria della Corte, che ha riguardato una serie di problemi quali il frazionamento dei contratti, l'affidamento diretto della fornitura per asseriti motivi di natura tecnica, ecc., va citata quella relativa all'approvazione di tre contratti/convenzione generale dell'importo globale di circa 189 miliardi stipulati a seguito dell'effettuazione di licitazioni private, in ambito nazionale, relativa al servizio sostitutivo di mensa a mezzo di buoni pasto a favore del personale civile del comparto "ministeri".

In tale occasione, in considerazione della rilevanza finanziaria dei provvedimenti e di alcune peculiarità dei relativi procedimenti, si è richiamata l'attenzione dell'amministrazione sulle seguenti circostanze: a) che il ricorso a procedimenti atipici deve ritenersi evenienza occasionale; b) che il ricorso a clausole diverse del modello tipico deve corrispondere ad effettive esigenze quali la necessità di assicurare l'osservanza della "par condicio", la scelta dell'offerta più rispondente all'interesse dell'amministrazione, ecc., ed essere evidenziato nella motivazione dei relativi provvedimenti con specifico riferimento alle puntuali esigenze alle quali si intende ovviare; c) che, allorchè il confronto concorrenziale sia risultato particolarmente limitato, è opportuno che nella motivazione degli atti approvativi sia data contezza della valutazione espressa dall'amministrazione in ordine all'effettivo conseguimento dell'interesse pubblico.

Per quanto riguarda infine la facoltà del Ministro del tesoro di prelevare con propri decreti dagli stanziamenti contenuti negli stati di previsione delle singole amministrazioni le somme necessarie per la realizzazione di programmi di acquisto formulati dalle amministrazioni stesse - confermata anche per il 1996 (art. 24 comma 11 della legge 551/95) - non possono che ribadirsi le osservazioni critiche già formulate nelle precedenti relazioni. Il bilancio dell'iniziativa, che in astratto avrebbe dovuto evitare una proliferazione di interventi privi di coordinamento, aumentando nel contempo la forza contrattuale dell'Amministrazione, continua infatti ad apparire decisamente modesto: i provvedimenti adottati - già molto ridottisi negli ultimi esercizi e ormai pressoché scomparsi, e comunque di incidenza sempre più marginale in rapporto agli stanziamenti direttamente gestiti dal Provveditorato - sono connessi ad esigenze episodiche, per lo più di scarso rilievo, e manca del tutto proprio quel filo conduttore, costituito da un'attività programmatica a largo respiro, che costituisce la ragion d'essere della centralizzazione delle procedure di acquisto.

Vanno perciò ancora una volta confermate le osservazioni critiche formulate nelle precedenti relazioni sul nuovo procedimento, e cioè che esso comporta taluni aspetti negativi della centralizzazione, come l'appesantimento delle procedure di spesa, senza consentire il conseguimento dei relativi vantaggi, quale in primo luogo un programma unitario e tempestivo di gestione dei fondi e le conseguenti economie di scala.

Non può peraltro escludersi, come già fatto presente in passato, l'opportunità di un ripensamento dell'intera materia alla luce delle difficoltà di funzionamento del sistema di centralizzazione degli acquisti e della perdita di significatività della centralizzazione stessa per effetto delle sempre più numerose eccezioni a favore delle amministrazioni di maggior rilievo.

Debbono pertanto ripetersi le conclusioni della precedente relazione sull'opportunità che venga operata una scelta più decisa tra il sistema della centralizzazione e quello del decentramento, e ciò anche in relazione ai costi e ai benefici derivanti dall'esistenza di una struttura specializzata. E' ovvio comunque che il rafforzamento della centralizzazione, se può comportare i già indicati benefici in termini di economie di scala soprattutto attraverso le gare

comunitarie, presuppone una efficiente e tempestiva programmazione delle esigenze da soddisfare che finora non è stata realizzata.

Per quanto concerne da ultimo i rapporti tra Tesoro e Istituto Poligrafico dello Stato, nel decorso esercizio sono stati assunti impegni ed effettuati pagamenti per 714 miliardi circa (806 miliardi nel 1995, 769 nel 1994 e 742 nel 1993), pari all'intero stanziamento, con un decremento - per la prima volta da molti esercizi - dell'11% circa rispetto al precedente esercizio, nel quale si era invece avuto un aumento del 5%.

Come anticipato nella precedente relazione, cui si rinvia per una trattazione più completa, la Corte, nella sede collegiale del controllo[12], si è pronunciata sui rendiconti presentati dall'Istituto per gli anni 1990 e 1991, il cui esame aveva evidenziato da un lato l'impiego di parte delle anticipazioni a titolo di corrispettivo per forniture consegnate nel precedente esercizio, e dall'altro il decorso di un notevole lasso di tempo tra la data di richiesta del Provveditorato e quella di consegna delle forniture da parte dell'I.P.Z.S., dichiarandone la non regolarità.

8. Attività di verifica e controllo

8.1 *Accertamenti relativi ad invalidi civili, ciechi e sordomuti*

Gli assegni a invalidi civili, ciechi e sordomuti costituiscono, com'è noto, una posta molto rilevante nei conti pubblici[13].

In questa sede la materia viene trattata, come nelle precedenti relazioni, sotto l'angolo visuale delle competenze del Tesoro al riguardo, che sono essenzialmente tre: esame dei verbali di visita delle USL, trattazione dei ricorsi, verifica della permanenza dei requisiti.

La legge 15.10.1990, n. 295 ha infatti ricondotto alle unità sanitarie locali la competenza - assegnata nel 1988 al Ministero del Tesoro - in materia di accertamenti sanitari relativi alle domande intese ad ottenere i vari benefici previsti dalla legge a favore degli invalidi civili.

La legge stessa ha peraltro stabilito che copia dei relativi verbali venga trasmessa all'esame delle competente commissione medica periferica per le pensioni di guerra e di invalidità civile. Inoltre, contro gli accertamenti sanitari è ammesso ricorso al Ministro del tesoro e soprattutto è stata confermata alla competenza del Tesoro stesso l'attività di verifica della permanenza nei soggetti beneficiari dei requisiti prescritti.

Proprio quest'ultima attività è stata oggetto nel 1996 di un intervento legislativo, contenuto nelle misure correttive di giugno (art. 4 del d.l. 323/96, convertito nella legge 425/96), che ha previsto un piano straordinario di 150.000 verifiche da effettuare nel periodo 1996/97 nei confronti degli invalidi civili titolari di provvidenze economiche.

Secondo le indicazioni della relazione tecnica, i risultati finanziari attesi da tali verifiche e, cumulativamente, dalla presentazione delle autocertificazioni relative alle condizioni di salute con particolare riferimento alle infermità che hanno dato luogo alla concessione del beneficio, richieste a tutti i minorati civili ai sensi dell'art. 4 comma 1 e 2, ammontano ad un risparmio annuo a regime di 750 miliardi, che dovrebbero modularsi sul piano temporale più prossimo in 50 miliardi per il 1996, 300 per il 1997 e 600 per il 1998.

1) <u>verbali di visita</u>

Secondo notizie fornite dall'amministrazione, nel 1996 le competenti Commissioni mediche periferiche hanno esaminato circa 760.000 verbali trasmessi dalle Commissioni mediche U.S.L., dato che rappresenta un certo regresso rispetto a quello di 824.000 circa del precedente esercizio.

Nonostante tale lieve regresso, si è avuto un ulteriore incremento delle procedure sospese a seguito di tale esame: esse sono infatti passate da 130 mila nel 1994 a 142 mila nel 1995 ed a 148 mila nell'esercizio su cui si riferisce, e disposte sia per ulteriori accertamenti sia soprattutto per la sottoposizione degli interessati a vista diretta.

---

[12] Sez. del Controllo, deliberaz. n. 75/96 del 7 maggio 1996.

[13] Si rinvia, al riguardo, a quanto esposto nel capitolo relativo al Ministero dell'Interno.

Come risulta dai seguenti due prospetti forniti dall'amministrazione - il primo relativo al numero complessivo dei trattamenti pensionistici ed il secondo alla relativa spesa, alla cui esatta determinazione annuale nuoce peraltro il sistema di contabilizzazione e pagamento[14] in vigore - non c'è dubbio che il sistema derivante dalla riforma del 1990 - ancorché macchinoso - abbia almeno contribuito ad un sensibile rallentamento dell'aumento del numero dei trattamenti pensionistici e della conseguente spesa: a fronte infatti di un aumento del numero dei trattamenti e della relativa spesa nel quinquennio 1986/90 pari rispettivamente al 78% e al 161%, nel quinquennio 1992/96 (il 1991 non appare significativo perché di transizione tra il vecchio ed il nuovo sistema) i corrispondenti dati sono scesi rispettivamente all'8,4% e al 23,5%.

Tabella 1

	pensioni di invalidità	% di incremento
1981	426.317	
1982	479.587	12,50
1983	545.132	13,67
1984	624.965	14,64
1985	712.891	14,07
1986	814.071	14,19
1987	898.345	10,35
1988	997.479	11,04
1989	1.157.847	16,08
1990	1.269.592	9,65
1991	1.245.048	-1,93
1992	1.299.467	4,37
1993	1.407.543	8,32
1994	1.409.833	0,16
1995	21.423.486	1,05
1996	1.423.486	-0,08

Tabella 2

	spesa in miliardi (impegni)	% di incremento
1981	1.035	
1982	1.630	57,49
1983	2.500	53,37
1984	3.815	52,60
1985	4.727	23,91
1986	5.881	24,41
1987	6.794	15,52
1988	7.769	14,35
1989	10.570	36,05
1990	12.360	16,93
1991	11.157	-9,73
1992	13.146	17,83
1993	15.005	14,14
1994	15.649	4,29
1995	15.861	1,35
1996	16.232	2,34

2) Ricorsi

A fronte di tali risultati abbastanza soddisfacenti - al rallentamento indicato dalla serie storica comincia ora infatti ad accompagnarsi una stabilizzazione su base annua del numero

[14] Cfr. .al riguardo , il referto fornito in proposito dalla Corte nel 1985.

complessivo dei beneficiari ed un aumento della spesa inferiore al tasso di inflazione - si contrappone la situazione estremamente negativa dei ricorsi avverso gli accertamenti sanitari effettuati dalle Commissioni mediche delle U.S.L. e dalle Commissioni mediche periferiche.

Il carico di lavoro concernente tali ricorsi è stato nel 1996 pari a circa 330.000 pratiche; nonostante qualche miglioramento rispetto ai precedenti esercizi del numero dei ricorsi istruiti e l'aumento dei pareri emessi al riguardo dalla Commissione medica superiore, i ricorsi definiti con decreto sono stati appena 1.156 a fronte di 1.530 nel 1995, ed anche le comunicazioni di silenzio - rigetto hanno fatto segnare una netta diminuzione (33.615 contro 39.296 del 1995).

Come risulta evidente dalle cifre ora esposte, e come del resto era già stato segnalato dalla Corte nelle relazioni sugli ultimi esercizi, le dimensioni del divario tra l'afflusso di atti e la risposta della struttura operativa non soltanto determinano la formazione di un ingentissimo arretrato, ma indicano anche chiaramente che l'attuale assetto è assolutamente inadeguato a far fronte alle richieste degli interessati in tempi accettabili. Si deve pertanto ancora una volta ribadire che si impongono urgentemente radicali modifiche sia di carattere organizzativo che procedimentale.

L'istituzione delle Sezioni regionali della Commissione medica superiore e d'invalidità civile di cui all'art. 3 comma 3 del d.P.R. 21 settembre 1994, n. 698 - cui va demandata la trattazione decentrata dei ricorsi - non è a tutt'oggi ancora operativa.

Non può pertanto che nutrirsi - allo stato - un notevole pessimismo sulla possibilità di pervenire in tempi prevedibili ad accettabili ritmi di smaltimento dell'arretrato.

3) Attività di verifica

Anche l'attività di verifica - di competenza anch'essa degli uffici centrali - della permanenza nei beneficiari dei requisiti sanitari e socio-economici per fruire della pensione, dell'assegno o dell'indennità di invalidità civile, attività che già costituiva uno dei punti qualificanti della riforma (art. 3, comma 10, della legge 26 luglio 1988, n. 291 - confermato dall'art. 1, comma 9, della legge 15 ottobre 1990, n. 295 - e relativo al regolamento adottato con d.m. 20 luglio 1989 n. 293), nonostante gli indubbi progressi dell'ultimo biennio e quelli attesi dal programma straordinario di verifiche sopra indicato, appare ancora lontana da un soddisfacente livello operativo e non ha comunque ancora dato i risultati attesi.

L'attività in questione ha infatti avuto nei primi anni di applicazione un carattere del tutto marginale sia rispetto all'attività ministeriale nel settore, sia soprattutto rispetto al numero dei beneficiari dei trattamenti di invalidità.

Per contrastare tale tendenza, al duplice fine di una riduzione della spesa e di una risposta ad esigenze di corretta amministrazione del settore ampiamente avvertite, l'art 11 comma 4 della legge n. 537 del 24.12.1993, collegata alla legge finanziaria 1994, aveva previsto l'estensione degli accertamenti di verifica, anche senza preavviso, con particolare riguardo alle zone a più alta densità di invalidi.

In relazione a tale norma, nel 1995 erano stati effettuati circa 25.000 accertamenti sanitari, quasi il doppio di quelli effettuati nel 1994.

Gli accertamenti sanitari effettuati nel 1996 sono stati 51.154, cifra peraltro di poco superiore a quella già prevista dal programma ordinario, formulato anteriormente all'entrata in vigore della citata legge 425/96. I decreti di revoca emessi - che hanno anche beneficiato dell'ultimo scorcio dell'esercizio degli snellimenti procedurali disposti dalla ripetuta legge n. 425/96 - sono quasi raddoppiati, essendo passati da 1.137 del 1995 a 2.170, ma tale aumento è stato in parte compensato dalla contemporanea diminuzione delle rinunce pervenute a seguito di invito all'esercizio del diritto di opzione previsto dall'art. 11 comma 4 della legge 537/93 ed ora abrogato dall'art. 4 comma 3 - nonies della legge 425/96.

Anche se, secondo informazioni pervenute dall'amministrazione, sono in corso di emissione 500 decreti di revoca dei trattamenti relativi a coloro che hanno dichiarato, con

l'autocertificazione ora prevista dalla legge n. 425, di non essere più affetti dalle infermità che avevano dato luogo alla concessione di benefici, resta il fatto che in totale i casi di cessazione del trattamento (tra revoche e rinunce) sono stati 4.431 nel 1995 e 4.841 nel 1996, con un aumento inferiore al 10%.

A consuntivo può pertanto concludersi che il risparmio di 50 miliardi per il 1996 derivante dal citato piano straordinario di cui alla legge 425/96 non si è realizzato: anche ipotizzando infatti che l'intero aumento delle cessazioni 1996 rispetto al 1995 dipenda dalle nuove misure di accelerazione, ed aggiungendo i 500 decreti in corso di emissione, si perviene, applicando lo stesso importo medio annuo indicato dalla relazione tecnica della legge 425 (5 milioni), ad un risparmio inferiore ai 5 miliardi.

Significativi sono poi i dati sulle cessazioni della corresponsione dei benefici disposte a partire dal 1990, anno di inizio dell'attività di cui trattasi: a fine 1996, risultano emessi 5.458 decreti di revoca delle provvidenze, cui sono da aggiungere 6.768 opzioni di rinuncia da parte di coloro nei cui confronti era stata accertata la mancanza di requisiti per continuare a fruire delle provvidenze stesse.

Considerato che nello stesso periodo sono state effettuate circa 100.000 verifiche, il rapporto fra revoche/rinunce (complessivamente 12.226) e verifiche è stato di poco superiore al 12%. Anche tenuto conto che tale rapporto è in realtà leggermente più elevato, in quanto non tutti i procedimenti avviati sono stati completati, si è ben lontani dal rapporto del 20% preso a base dalla più volte citata relazione tecnica.

Inoltre, secondo dati forniti dall'amministrazione, l'entità del risparmio di spesa conseguito attraverso tutte le cessazioni finora disposte è pari a circa 77 miliardi.

Applicando il sopraindicato rapporto tra verifiche e revoche/rinunce, il prevedibile risparmio a regime derivante dalle nuove verifiche disposte dalla legge 425 dovrebbe aggirarsi sui 100 miliardi annui, cifra che peraltro comprende anche le verifiche che sarebbero state compiute sulla base della normativa ordinaria.

Bisogna perciò concludere - nel silenzio della relazione tecnica - che la quasi totalità di risparmi attesi dalla normativa della legge 425 (750 miliardi annui a regime, di cui 300 già nel 1997 e 600 nel 1998) dovrebbe derivare dalla (mancata) presentazione delle autocertificazioni.

Dai primi dati comunicati dall'amministrazione al riguardo, circa 145.000 invalidi non avrebbero presentato nei termini la richiesta certificazione e circa 1.000 e 4.000 avrebbero rispettivamente dichiarato di non possedere o di possedere solo parzialmente i requisiti richiesti.

I sopraindicati risparmi preventivati per effetto della nuova normativa sono al lordo di spesa di 30 miliardi autorizzata dalla ripetuta legge 425 per gli oneri connessi all'applicazione della normativa stessa.

A tale proposito, si rileva da ultimo che l'apparato organizzativo connesso con le attività in argomento ha raggiunto proporzioni ragguardevoli: secondo notizie fornite dall'amministrazione, per far parte all'aumento di verifiche richiesto dal piano straordinario, si è infatti proceduto ad un aumento dei convenzionamenti con i medici civili, che hanno raggiunto il numero di 850, di cui 656 in servizio presso le commissioni mediche periferiche e 194 presso la commissione medico superiore. Quanto al personale amministrativo, la competente direzione generale dispone di 539 unità, ed ulteriori 587 prestano servizio presso le commissioni periferiche, per un totale di 1.126 dipendenti. Nel corso dell'anno, per effetto dell'apposita norma contenuta nella legge n. 608/96, i rapporti di lavoro costituiti a tempo determinato - in numero di 170 - sono stati convertiti in rapporti a tempo indeterminato.

8.2 Servizi ispettivi di finanza

Nelle sue relazioni, la Corte ha sempre posto in evidenza la grande importanza del potenziamento dei servizi ispettivi di finanza della ragioneria generale, specie in considerazione dell'elevata aliquota di fondi pubblici destinata, attraverso trasferimenti dal bilancio statale, a

numerosi centri di spesa dotati di autonomia, e la necessità di giungere - in particolare nei riguardi delle attività connesse all'erogazione di servizi - ad un controllo non soltanto della regolarità delle procedure di spesa, ma anche e soprattutto dell'efficacia dell'impiego della spesa stessa in relazione agli obiettivi perseguiti.

Nel 1996, a fronte di un lieve decremento delle ordinarie verifiche amministrativo-contabili effettuate presso uffici della pubblica amministrazione e presso enti destinatari di finanziamenti pubblici (289 contro 315 nel 1995), è stata grandemente potenziata, passando da 97 a 229 accessi, l'attività di verifica presso amministrazioni centrali dello Stato, enti pubblici istituzionali, aziende sanitarie, enti locali, ecc., volta all'accertamento della regolarità della assunzione diretta di invalidi civili, in esecuzione del programma di indagine disposto dalla Commissione interministeriale Dipartimento funzione pubblica - Ministero del tesoro istituita con d.P.C.M. 11.10.1995; l'ampiezza di tale indagine ha poi consentito alla Commissione stessa, che ha concluso i suoi lavori nel 1996, rispettando i limiti temporali assegnati, di proporre una revisione normativa del sistema che tiene conto della migliore conoscenza del fenomeno derivante dall'attività in questione.

Un indiretto riscontro dell'entità delle patologie riscontrate nel complesso delle attività svolte è fornito dall'elevato numero (139) di denunce alla Procura generale della Corte dei conti per ipotesi di danno erariale, nonché dalla diretta sottoposizione da parte degli ispettori alla magistratura ordinaria di atti ritenuti penalmente rilevanti (18 casi) e dalla segnalazione alla guardia di finanza di violazioni tributarie (7 casi).

Inoltre, con una certa frequenza (7 casi nel 1996), sono stati effettuati accertamenti ispettivi per acquisire elementi istruttori su richiesta di Procure della Repubblica, Uffici del giudice per le indagini preliminari e Procure regionali della Corte dei conti.

Sotto l'aspetto organizzativo, per effetto della rideterminazione delle dotazioni organiche della Ragioneria generale (d.P.C.M. 3 gennaio 1996), il ruolo dei dirigenti dei servizi ispettivi di finanza si è ridotto da 150 posti - quota rispetto alla quale la consistenza effettiva del personale è rimasta sempre lontana - a 133.

A fine 1996 si è però conclusa la procedura di assunzione di 29 nuovi dirigenti: ciò consente finalmente di adeguare la consistenza effettiva del personale alla dotazione organica, sia pure ridotta, ponendo le premesse per un ulteriore potenziamento delle attività svolte.

9. Gestioni autonome e fondi di rotazione

9.1 *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL)*

Nel 1996, il competente ufficio della Corte, oltre a concludere l'istruttoria, in contraddittorio con l'Amministrazione, relativa al rendiconto per l'esercizio 1994, ha iniziato l'esame del rendiconto per l'esercizio 1995.

Il relativo conto consuntivo reca impegni per 20,2 miliardi circa (+2,5% rispetto al 1994) a fronte di uno stanziamento di 21,1. La ripartizione delle spese per grandi voci ha fatto segnare un rilevante aumento delle spese per forniture e servizi vari, passate da 4,9 a 6,4 miliardi, mentre alcune altre spese hanno fatto segnare qualche piccola riduzione: così gli oneri a titolo di competenze e rimborso spese ai consiglieri, indennità di carica a Presidente e vice-presidenti, indennità e rimborso spese di trasporto per missioni in Italia e all'estero, passati da 4,5 a 4,3 miliardi, e quelli per studi ed indagini, acquisto pubblicazioni ed incarichi temporanei ad esperti, pari a 3,6 miliardi a fronte dei 4,4 del precedente esercizio. Pressochè stazionarie sono invece rimaste le spese per il trattamento economico principale ed accessorio del personale (5,5 miliardi); infine, le spese per rappresentanza, pubblicità e varie sono passate da 155 a 190 milioni circa e quello per il nucleo di valutazione del pubblico impiego da 155 a 180.

Sul rendiconto in questione, come già anticipato lo scorso anno, è stata avviata un'attività istruttoria connessa alla presenza di voci di spesa non previste dalla normativa in vigore o a mancanza di idonea documentazione giustificativa, con particolare riguardo agli incarichi di

studio affidati ad esperti estranei all'amministrazione dello Stato; è stata inoltre contestata la nomina in ruolo di alcune unità di personale assunto a tempo determinato senza la preventiva valutazione dei carichi di lavoro e la conseguente quantificazione delle vacanze in organico, nonché la proroga di rapporti di lavoro a tempo determinato nonostante l'intervenuto blocco delle assunzioni. Sono stati infine chiesti chiarimenti sulla convenzione stipulata con un medico fiduciario per espletare un servizio di ambulatorio per cinque giorni settimanali e per garantire un presidio medico nel corso delle schede consiliari.

L'amministrazione ha fornito al riguardo un'articolata risposta, sostenendo volta a volta la piena legittimità e l'economicità del proprio operato; tale risposta è ora all'esame del competente ufficio della Corte.

L'unito prospetto indica - per l'ultimo quadriennio - l'incidenza percentuale dei grandi settori di spesa in cui è ripartito il bilancio del CNEL e la formazione di economie sugli stanziamenti.

RIPARTIZIONI SPESE CNEL				
ESERCIZIO FINANZIARIO	1992	1993	1994	1995
STANZIAMENTO (MILIONI DI LIRE)	17600	19250	20212	21118
ORGANI ISTITUZIONALI (CAP. 1)	24,24%	22,51%	22,26%	20,54%
PERSONALE (CAP. 3)	32,86%	29,80%	27,81%	25,93%
STUDI/INDAGINI (CAP. 2)	13,98%	23,75%	21,52%	16,91%
FORNITURE/VARIE (CAP.4)	26,65%	21,51%	24,23%	30,50%
RAPPRESENTANZA (CAP.5)	1,12%	0,49%	0,76%	0,90%
NUCLEO SPESA PUB. IMPIEGO (CAP.6)	0	0,48%	0,76%	0,84%
ECONOMIE	1,12%	1,41%	2,62%	4,28%

Analizzando i dati di bilancio dello stesso periodo risulta - a fronte, come si è visto, di impegni crescenti - un andamento dei pagamenti complessivi e dei pagamenti in conto competenza stazionario o addirittura in diminuzione, specie nell'ultimo esercizio: ciò ha comportato, ad eccezione del 1992, un costante aumento della consistenza dei residui passivi ed è indice della presenza di discrasie nella funzionalità gestoria del Consiglio.

9.2 *Consiglio Superiore della Magistratura (CSM)*

Dopo il completamento dell'istruttoria sui rendiconti relativi alle gestioni dal 1990 al 1992, il competente ufficio della Corte ha avviato un contraddittorio con l'Amministrazione relativamente ad alcune poste dei conti consuntivi 1993 e 1994 per motivi in parte analoghi a quelli relativi agli esercizi precedenti. I risultati di tale attività saranno quindi sottoposti all'esame collegiale della competente sezione della Corte per l'intero periodo 1990/1995 per comprendere un più ampio ciclo gestionale e consentire così adeguate valutazioni globali e comparative sull'andamento della gestione.

A tal fine, sono stati anche richiesti dati specifici sulla suddivisione interna del personale, sui carichi di lavoro, sul grado di attuazione del controllo interno, sulla gestione e lo sviluppo del sistema informativo, ecc.

E' poi pervenuto il rendiconto relativo all'esercizio 1995, attualmente all'esame del competente ufficio della Corte.

Esso reca impegni per complessivi 24,6 miliardi circa, con una diminuzione del 9% rispetto all'esercizio 1994, che però aveva fatto segnare un aumento rilevantissimo (+35% circa).

In particolare, le spese per assegni, indennità e compensi - la cui voce più rilevante è come sempre costituita dai compensi per lavoro straordinario e per prestazioni di carattere eccezionale, pari a circa 4,6 miliardi (4,4 nel 1994), - risultano pressochè stazionarie (10,9 miliardi a fronte di 10,7 nel 1994) mentre una rilevante riduzione si registra nel settore delle spese per beni e servizi (13,7 miliardi contro 16,2), dovuta in particolare alla concentrazione dell'acquisto di automezzi nel precedente esercizio. Le altre poste di bilancio di tale categoria non mostrano infatti scostamenti di particolare rilievo rispetto al 1994; in particolare, le spese per incontri di studio per l'aggiornamento professionale dei magistrati e per il tirocinio degli uditori giudiziari (complessivamente 4,2 miliardi) sono pressochè pari a quelle sostenute nel 1994 per finalità analoghe.

Anche per quanto riguarda il C.S.M. l'analisi della serie dei dati di bilancio degli ultimi esercizi evidenzia la presenza di problemi gestori, di cui è prova soprattutto la scarsa capacità di spesa entro tempi brevi che, a parte il picco registrato nell'esercizio 1994, in cui i pagamenti in conto competenza (13,4 miliardi) hanno raggiunto appena la metà degli impegni (26,9 miliardi), determina sempre la formazione di ingenti residui.

9.3 *Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB)*

Come indicato nella precedente relazione, la Corte, all'inizio del 1996, ha deliberato in sede collegiale sia su talune voci dei rendiconti relativi alla gestione finanziaria degli anni 1991 e 1992 - dichiarando irregolari i comportamenti gestori relativi ai contratti per la fornitura di beni e servizi e regolari, in via di massima, i criteri adottati per le spese di rappresentanza -, sia in ordine a profili gestionali relativi al personale posti in essere nel 1994[15], dichiarando irregolari i criteri praticati per le assunzioni temporanee dirette con contratti di diritto privato.

In tale occasione, era stato altresì deciso di estendere l'esame all'intero quadro gestionale degli anni dal 1991 al 1993.

Al termine di tale esame, condotto in contradditorio con l'Amministrazione, la Corte[16] si è pronunciata nella sede collegiale del controllo soprattutto in ordine alle seguenti questioni:

1) Procedimenti di assunzione del personale con contratto a tempo indeterminato.

La Corte ha confermato l'avviso che - per la doverosa esigenza di trasparenza dell'azione amministrativa - sono necessarie congrue forme di pubblicità per le assunzioni sia in ordine alle condizioni da rispettare sia alle modalità procedimentali da praticare, a nulla valendo la controdedotta peculiarità delle funzioni da svolgere, che non esime dall'osservanza dei criteri di buona amministrazione. A quest'ultimo proposito, è comunque risultato che le assunzioni negli anni in questione hanno riguardato personale amministrativo e tecnico di livello professionale intermedio o di supporto.

Per quanto riguarda poi l'unico caso di pubblicazione di un avviso di selezione, si è ritenuto che la forma adottata (pubblicazione sul bollettino CONSOB) non sia il mezzo più adatto per la diffusione presso la generalità degli aspiranti.

2) Spese per studi e consulenze esterne.

---

[15] Trattasi rispettivamente delle deliberazioni della Sezione del controllo n. 20/96 e 30/96, entrambe adottate nell'adunanza del 24 gennaio 1996.

[16] Deliberazione della Sezione del controllo - III collegio - del 26 marzo 1997.

La Corte ha rilevato che in linea generale l'oggetto dell'incarico è generico, tanto da non permettere talvolta di verificarne l'utilità e l'attinenza alle funzioni istituzionali; la qualità di esperto è sovente solo affermata e non suffragata da documentazione; di frequente non è stato prodotto l'elaborato dello studio che costituisce anche prova della sua esecuzione; molto spesso, infine, il compenso viene corrisposto senza l'acquisizione del parere di congruità dell'ordine professionale.

Da ultimo, alcune spese per consulenze, quali i compensi ad architetti per progetti di arredamento dei locali CONSOB, sono apparse estranee ai compiti istituzionali della Commissione.

3) Attività contrattuale

Permane il ricorso in via preferenziale alla trattativa privata in violazione dell'art. 45 del regolamento per l'amministrazione e la contabilità della CONSOB, senza che sia data adeguata motivazione circa la sussistenza dei presupposti per far luogo a tale modalità negoziale.

Nell'ambito dell'attività in argomento ha assunto particolare rilievo l'affidamento a trattativa privata di un incarico di consulenza alla Società Mc Kinsey finalizzato allo studio per la riorganizzazione degli uffici della CONSOB.

A tale proposito, la Corte, considerato che resta indimostrato che per il servizio in questione esista una privativa in favore della società sopra indicata, ha ritenuto che l'esigenza di alta specializzazione richiesta alla società da prescegliere meglio sarebbe stata soddisfatta attraverso un procedimento di aggiudicazione nell'area comunitaria, anche in considerazione dei profili di trasparenza, di economicità e di qualità delle prestazioni che di norma si ricollegano agli affidamenti a mezzo gara, e nel cui ambito concorrenziale la predetta Società avrebbe comunque potuto far valere la propria qualificazione professionale.

I servizi di consulenza aventi ad oggetto prestazioni di carattere prevalentemente intellettuale possono essere infatti affidati sia a persone fisiche che a società; tuttavia, sia nell'una che nell'altra ipotesi, quando l'importo del servizio sia superiore a 200.000 ECU, la Commissione è comunque tenuta a sottostare alle regole per la scelta del contraente di cui alla direttiva comunitaria n. 50/92, la quale è applicabile ad entrambe le figure soggettive (art. 26); inoltre la direttiva stessa non contempla l'elemento fiduciario basato sull'"intuitu personae", tra i motivi che legittimano il ricorso alla procedura negoziata (art. 11).

A conclusione della sua pronuncia, la Corte ha formulato alcune considerazioni sull'efficienza delle gestioni prese in esame.

Premesso che un giudizio al riguardo non può non tenere conto dell'esito negativo del giudizio di regolarità, in quanto il rispetto delle regole costituisce un primo parametro per la verifica dell'efficienza dell'attività amministrativa, la Corte ha osservato che alcune irregolarità incidono direttamente su tale valutazione: così il privilegio accordato alla negoziazione diretta ha comportato una preventiva rinuncia alle economie insite nell'interpello della concorrenza a livello interno e comunitario e la generalizzata mancanza di trasparenza per le assunzioni a tempo determinato può non aver consentito il reperimento delle migliori professionalità esistente sul mercato del lavoro, con riflessi negativi sulla produttività del personale dipendente, come dimostrerebbe il notevole ricorso ad apporti esterni, anche per esigenze di livello ausiliario e strumentale.

Da ultimo, dopo aver ricordato l'ampia facoltà regolamentare riconosciuta alla CONSOB dal legislatore[17], la Corte ha fatto presente che le norme regolamentari di organizzazione e funzionamento, una volta deliberate dalla Commissione in via generale, debbono essere puntualmente applicate, in quanto non è consentito che per casi singoli le norme stesse sia

[17] Un recente esempio di tale posizione di autonomia è dato dall'art. 2, comma 186, della legge 22 dicembre 1996, n. 662, con il quale alla Commissione è stata attribuita la facoltà di stabilire con regolamento la ripartizione del numero complessivo dei posti per le assunzioni di personale, tra l'aliquota riservata al personale di ruolo e quella del personale a contratto determinato.

derogate a giudizio discrezionale della Commissione stessa, in forza di un'affermata facoltà di deroga che è sprovvista di fondamento normativo.

Ciò non sarebbe coerente, altresì, con i principi di trasparenza, imparzialità e buon andamento posti anche a garanzia del perseguimento degli obiettivi di proficuità ed economicità.

9.4 *Fondo di rotazione per le iniziative economiche nei territori di Trieste e Gorizia e gestioni collegate*

Per quanto riguarda i rendiconti relativi agli esercizi 1991 e 1992 del fondo di rotazione sopra indicato (legge 18 ottobre 1955, n. 908) e delle gestioni collegate regolate da altre leggi (n. 198 del 30 aprile 1976; n. 336 del 25 maggio 1976; n. 828 dell'11.11.1982; n. 26 del 29.1.1986), è ancora in corso la complessa attività istruttoria intesa ad acquisire chiarimenti ed ulteriore documentazione su una serie di delibere adottate dal Comitato per la gestione del Fondo, relative sia alla concessione di nuovi finanziamenti sia al recupero dei crediti a seguito di revoca del mutuo concesso o di fallimento, nonché sul rispetto della normativa comunitaria e sulla cumulabilità con altri eventuali finanziamenti già concessi anche in relazione alla solvibilità delle ditte beneficiarie.

Gli esiti di tale istruttoria saranno poi sottoposti all'apposita sede collegiale del controllo che, in occasione dell'esame di talune questioni relative alla gestione 1990[18], ha infatti ritenuto opportuno, per meglio valutare la condotta gestionale del Fondo di rotazione secondo i canoni di riferimento del controllo introdotti dalla legge 14 gennaio 1994, n. 20, che l'indagine non fosse limitata ai profili emergenti da tale rendiconto di epoca non recente, ma si estendesse a un più ampio ciclo gestionale comprendere gli esercizi finanziari 1991, 1992, 1993, 1994 e 1995, così da consentire anche più adeguate valutazioni globali e comparative sull'andamento della gestione nel corso degli ultimi anni.

A tal fine, sono in corso di esame anche i rendiconti per gli esercizi 1994 e 1995. Dal primo di essi risulta che nel 1994 sono stati deliberati 60 finanziamenti per un totale di circa 90,9 miliardi, per lo più destinati a iniziative industriali di medie e piccole imprese. Alla fine dell'esercizio gli impegni del fondo ascendevano a 132,9 miliardi, a fronte di una disponibilità per fondi giacenti presso gli istituti convenzionati e la tesoreria centrale pari a circa 232,9 miliardi, con un avanzo quindi di 100 miliardi, contro i 17,5 risultanti a fine 1992; alla data stessa risultavano in istruttoria presso gli Istituti o all'esame del Comitato di gestione del Fondo 13 domande di mutuo per complessivi 26,2 miliardi (rispettivamente 65 per 94,2 miliardi nel 1993).

Nel 1995 è diminuito il numero ed il valore dei finanziamenti deliberati, che sono stati 27 per un totale di 46,6 miliardi, con destinazioni analoghe a quelle degli esercizi precedenti. A fine esercizio, gli impegni ascendevano a 100,3 miliardi a fronte di giacenze per 274,8 con un avanzo di ben 174,6 miliardi, però si registra un aumento delle domande in istruttoria, passate da 13 a 29, e del loro rilievo finanziario, passato da 26,2 a 82,1 miliardi.

9.5 *Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie*

Il fondo in oggetto è un organismo tecnico-finanziario istituito per l'utilizzazione dei fondi comunitari, operando i necessari raccordi con quelli nazionali ad essi collegati. Le disponibilità del fondo stesso sono costituite dalle erogazioni delle comunità europee per contributi e sovvenzioni a favore dell'Italia, dalle somme individuate annualmente in sede di legge finanziaria, sulla base delle indicazioni del CIPE, nonché dalle ulteriori somme determinate annualmente con la legge di approvazione del bilancio.

Il Fondo eroga alle Amministrazioni pubbliche ed agli operatori pubblici e privati interessati la quota di finanziamento a carico del bilancio dello Stato per l'attuazione dei programmi di politica comunitaria e può, altresì, concedere anticipazioni ai soggetti compresi nei

[18] Ordinanza della sezione del controllo, III collegio, del 18 giugno 1996.

programmi medesimi, nonché anticipazioni a fronte dei contributi a carico del bilancio delle Comunità europee.

I dati contabili principali contenuti negli ultimi rendiconti pervenuti sono esposti al cap V del volume I di questa relazione, concernente specificamente i fondi di rotazione, cui si rinvia.

10. Liquidazione di enti soppressi

Nonostante l'accelerazione - in termini di numero di gestioni liquidatorie chiuse - impressa negli ultimi anni all'attività in esame, i risultati conseguiti nel settore continuano ad apparire complessivamente insufficienti rispetto alla consistenza delle gestioni liquidatorie ancora in corso, alcune delle quali relative ad enti di grande rilievo, e al lungo tempo trascorso dalla assunzione della liquidazione delle gestioni stesse, assunzione avvenuta nella quasi totalità dei casi tra il 1978 e il 1981.

Il competente Ispettorato ha infatti definito le gestioni liquidatorie di cinquantuno enti, portando così ad un totale di 358, di cui 212 negli ultimi quattro anni, le chiusure delle gestioni stesse.

Nella grande maggioranza, le gestioni chiuse sono relative ad enti mutualistici e casse soccorso soppressi con la legge n. 833 del 1978 - salvo poche eccezioni, di modesto rilievo e di carattere aziendale o locale -, a consorzi idraulici e a piccole gestioni fuori bilancio. Peraltro, alcune gestioni relative ad altri enti (Consorzio obbligatorio per la tutela e l'incremento della pesca nell'Italia meridionale e Centro italiano per i viaggi di istruzione degli studenti) sono state chiuse non a seguito della totale definizione delle poste controverse, ma soltanto grazie al trasferimento di taluni debiti e crediti in contestazione ad altre gestioni in liquidazione tuttora aperte. Tale procedimento, non incidendo sulla soluzione delle questioni controverse, ma risolvendosi in un mero accantonamento delle questioni stesse, desta notevoli perplessità anche in relazione al connesso dispendio di attività amministrativa.

Il numero delle gestioni liquidatorie da definire - 460, secondo l'elenco fornito dall'amministrazione, rispetto a 457 a fine 1995 - ha fatto ancora segnare un aumento per effetto delle leggi 16.12.1993, n. 520 e 23.11.93, n. 559, con le quali sono state rispettivamente affidate all'Ispettorato sopra indicato le operazioni di liquidazione dei consorzi idraulici di terza categoria e quelle delle gestioni fuori bilancio nell'ambito delle amministrazioni dello Stato, il cui numero esatto continua a non essere ancora determinato. Fra il 1995 e il 1996, sono state inoltre assunte importanti gestioni liquidatorie di grandi enti disciolti in tempi recenti quali il comitato di liquidazione EAGAT e l'Ente "Colombo '92".

Sulle cause della lunghezza dei tempi richiesti dai procedimenti di chiusura, specie dei vecchi enti non mutualistici soppressi negli anni cinquanta e sessanta, si rinvia alle indicazioni già fornite nelle precedenti relazioni, secondo cui esse sarebbero da attribuirsi a controversie giudiziarie tuttora in corso e al permanere di partite debitorie o creditorie di complessa definizione anche per la difficoltà di rintracciare tutti i soggetti interessati a causa del lungo tempo trascorso.

Per quanto concerne invece gli enti mutualistici - che, come si è visto, rappresentano la parte preponderante - la chiusura delle relative gestioni è principalmente connessa al superamento di alcuni ostacoli, dettagliatamente indicati nelle precedenti relazioni e che qui nuovamente si riassumono:

1) Attribuzione dei beni di pertinenza degli enti in parola. La norma prevede, infatti, che i beni mobili ed immobili e le attrezzature destinate prevalentemente ai servizi sanitari appartenenti agli enti, Casse mutue e gestioni soppresse, sono trasferiti al patrimonio delle USL competenti per territorio con decreto interministeriale emanato d'intesa con le regioni interessate.

A tutt'oggi l'attuazione della predetta procedura ha incontrato gravi difficoltà a causa della mancata intesa delle regioni nei confronti di numerosi provvedimenti predisposti dal Tesoro, che sono rimasti così privi di effetti.

A tale proposito, va ricordato che la Corte costituzionale nella sentenza 11-16 luglio 1991, in cui è stato parzialmente annullato - per conflitto d'attribuzione - il provvedimento ministeriale che assegnava all'Ispettorato determinati beni immobili appartenenti al disciolto INAM ubicati nel Veneto nonostante il diniego all'intesa espresso dal Consiglio regionale, aveva auspicato la previsione da parte del legislatore di termini certi per la conclusione del procedimento, nonché di meccanismi sostitutivi destinati a superare eventuali atteggiamenti ostruzionistici.

2) Difficoltà nel trasferimento all'INPDAP dei contributi versati nei fondi integrativi di previdenza esistenti presso gli enti soppressi nei confronti del personale che non ha optato per il mantenimento della posizione assicurativa già costituita nell'ambito dell'assicurazione generale obbligatoria, per il pesante contenzioso determinato dalle domande di restituzione da parte degli interessati dei contributi dagli stessi versati nei predetti fondi e la univoca giurisprudenza al riguardo.

3) Difficoltà in ordine alla determinazione dei capitali di copertura da versare alla gestione speciale dell'I.N.P.S., relativamente al personale che ha optato per il mantenimento della pregressa posizione previdenziale, nonché agli altri enti pubblici di destinazione, relativamente al personale ad essi assegnato, già iscritto al Fondo integrativo di previdenza presso l'ente di provenienza ed ora iscritto nel corrispondente Fondo integrativo esistente presso l'ente pubblico di destinazione.

Anche per quanto riguarda i consorzi idraulici e le gestioni fuori bilancio le operazioni di liquidazione non si presentano agevoli: per i primi continua infatti a mancare il regolamento di attuazione previsto dall'art. 1 comma 2 della legge 16 dicembre 1993, n. 520, che dovrà disciplinare il trasferimento delle funzioni, dei beni e del personale dipendente degli ex - consorzi; le seconde, in taluni casi non sono state ancora ricondotte nell'ambito dell'ordinaria normativa della contabilità di Stato da parte delle amministrazioni interessate.

Un contributo al superamento di parte degli ostacoli ora esposti, con particolare riguardo a quelli concernenti l'alienazione degli immobili degli enti, sarebbe dovuto derivare dalle modifiche procedurali introdotte dall'art. 1 comma 40 della legge 537/93, collegata alla finanziaria 1994, con le quali viene tra l'altro conferito all'amministrazione il potere di compiere qualsiasi atto di gestione, di fare transazioni e rinunce ai crediti di onerosa esazione e di determinare il prezzo e la procedura di alienazione dei beni patrimoniali degli enti, anche in deroga alle norme sull'amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato e sulla alienazione dei beni dello Stato; non sembra peraltro che, a distanza di tre anni dalla sua adozione, attraverso la nuova normativa siano stati conseguiti risultati risolutivi.

Da ultimo, come indicato nella precedente relazione, la legge n. 85 del 22 marzo 1995 - di conversione del d.l. n. 41 del 23 febbraio 1995 - oltre a talune modifiche della normativa di base, ha previsto una serie di programmi, segnalazioni, rapporti e relazioni, tutti cadenzati entro tempi ristretti, che appaiono certamente utili ai fini del monitoraggio dell'andamento del settore, ma che non incidono sui procedimenti di liquidazione.

ALLEGATI

ELABORAZIONI PER FUNZIONI-OBIETTIVO
FORMAZIONE E UTILIZZO MASSA IMPEGNABILE
FORMAZIONE E UTILIZZO MASSA SPENDIBILE

MINISTERO DEL TESORO

Esercizio finanziario 1996

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg1 - Gabinetto e segreterie particolari dg2 - Direzione generale degli affari generali e del personale dg5 - Direzione generale dei servizi periferici del Tesoro dg7 - Ragioneria generale dello Stato	1. Indirizzo politico - amministrativo	1.1 Diretta collaborazione con gli organi di direzione politica 1.2 Commissione tecnica per la spesa pubblica 1.3 Controllo interno	1.1.1 Consulenza giuridica e legislativa 1.1.2 Rapporti con i media
dg3 - Direzione generale del Tesoro	2. Politica economica, monetaria e finanziaria	2.1 Analisi economiche e finanziarie, formulazione di previsioni, valutazione degli effetti derivanti da provvedimenti del Tesoro 2.2 Gestione delle partecipazioni azionarie, dirette ed indirette, del Tesoro e dei conferimenti 2.3 Gestione della Tesoreria dello Stato 2.4 Amministrazione del debito pubblico 2.5 Rapporti ed accordi internazionali 2.6 Operazioni sui mercati finanziari internazionali e vigilanza sui soggetti nazionali operanti all'estero 2.7 Operazioni sui mercati finanziari interni e vigilanza e controllo sull'istituto di emissione e sugli altri istituti di credito e di risparmio 2.8 Monetazione metallica e cartacea di Stato 2.9 Contenzioso valutario ed attività antiriciclaggio 2.10 Servizi generali 2.11 Vigilanza sulle fondazioni 2.12 Vigilanza sui mercati finanziari interni 2.13 Gestione del Portafoglio dello Stato	2.3.1 Tesoreria centrale dello Stato 2.3.2 Tesorerie provinciali 2.4.1 Operazioni su titoli del debito pubblico
dg3 - Direzione generale del Tesoro dg7 - Ragioneria generale dello Stato	3. Progettazione e gestione del bilancio e del patrimonio dello Stato	3.1 Compilazione dei conti riassuntivi delle entrate e delle spese 3.2 Compilazione dei conti riassuntivi del patrimonio dello Stato 3.3 Predisposizione dei progetti dei bilanci di previsione, dei relativi provvedimenti di variazione e del rendiconto generale consuntivo dello Stato 3.4 Preparazione del disegno di legge finanziaria e di documenti di finanza pubblica e sulla situazione economica del paese 3.5 Ispezioni e verifiche sulla gestione finanziaria e contabile delle amministrazioni pubbliche 3.6 Provvedimenti relativi agli ordinamenti ed ai trattamenti di attività e di quiescenza del personale dipendente da amministrazioni pubbliche 3.7 Esame delle politiche pubbliche in relazione ai riflessi sulla finanza dello Stato e sugli ordinamenti amministrativo-contabili 3.8 Gestione del sistema informativo 3.9 Coordinamento e valutazione dei flussi finanziari degli enti del settore pubblico allargato 3.10 Gestione del fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie 3.11 Gestioni liquidatorie degli enti soppressi	3.5.1 Ispezioni e controlli a cura dell'IGF 3.5.2 Riscontri e controlli da parte delle Ragionerie centrali, regionali e provinciali

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
		3.12 Servizi generali	
dg2 - Direzione generale degli Affari generali e del personale dg4 - Direzione generale dei servizi e delle pensioni di guerra.	4. Attività in materia di pensioni di guerra e di invalidità civile. Provvidenze ai perseguitati politici e agli ex deportati	4.1 Attività in materia di pensioni di guerra 4.2 Attività in materia di invalidità civile 4.3 Attività in materia di provvidenze ai perseguitati politici antifascisti ed agli ex deportati nei campi di sterminio nazisti	
dg1 - Gabinetto e segreterie particolari. dg2 - Direzione generale degli affari generali e del personale. dg3 - Direzione generale del Tesoro. dg5 - Direzione generale dei servizi periferici del Tesoro.	5. Attività dei servizi periferici del Tesoro	5.1 Servizi in materia di pensioni 5.2 Servizi in materia di stipendi 5.3 Gestione del sistema informativo 5.4 Attività ispettive sulle strutture periferiche del Tesoro 5.5 Servizi generali	
dg6 - Provveditorato generale dello Stato.	6. Servizi per il funzionamento dell'apparato statale	6.1 Determinazione dei fabbisogni e dei piani di approvvigionamento di beni e di impianti per gli uffici statali e relativi nulla osta per gli acquisti 6.2 Elaborazione contrattuale e contenzioso 6.3 Operazioni relative all'acquisto od alla manutenzione di beni, impianti e servizi 6.4 Rapporti con l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato 6.5 Prescrizioni tecniche e collaudi 6.6 Gestione degli archivi e del centro fotolitografico del Provveditorato generale	
dg2 - Direzione generale degli Affari generali e del personale. dg3 - Direzione generale del Tesoro. dg7 - Ragioneria generale dello Stato.	7. Gestione dei trasferimenti interni	7.1 Fondo 8 per mille IRPEF e contributo al fondo edifici di culto 7.2 Contributi a favore delle gestioni previdenziali ed assistenziali 7.3 Contributi e rimborsi per il servizio postale e di telecomunicazione 7.4 Risarcimenti per errori giudiziari 7.5 Interventi finanziari in campo sanitario 7.6 Ammortamento mutui per opere pubbliche di competenza statale 7.7 Interventi finanziari nel settore dei trasporti 7.8 Sovvenzioni a favore dell'Amministrazione dei Monopoli di Stato 7.9 Ammortamento mutui ex enti di gestione delle partecipazioni statali 7.10 Interventi finanziari nel settore delle attività produttive, dell'agricoltura e del commercio estero 7.11 Traferimenti alle regioni, alle province autonome ed agli enti locali	7.5.1 Fondo sanitario nazionale di parte corrente 7.5.2 Ammortamento mutui per ripiano maggiore spesa sanitaria negli esercizi precedenti 7.5.3 Interventi a favore dell'edilizia sanitaria 7.7.1 Finanziamenti e rimborsi alle Ferrovie dello Stato S p.a. 7.7.2 Ammortamento mutui a favore delle Ferrovie dello Stato S.p.a. 7.7.3 Ammortamento mutui per trasporti pubblici locali 7.7.4 Ammortamento mutui per ripiano deficit aziende di trasporto locale 7.7.5 Sovvenzione a favore dell'Azienda autonoma di assistenza al volo 7.10.1 A favore dell'agricoltura 7.10.2 A favore dell'industria 7.10.3 A favore dell'artigianato 7.10 4 A favore dell'imprenditorialità giovanile 7.10.5 A sostegno delle esportazioni tramite Mediocredito e attraverso conferimenti alla SACE 7.11.1 Trasferimenti alle regioni a statuto ordinario

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
			7.11.2 Traferimenti alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome 7.11.3 Ammortamento mutui contratti dagli enti locali per opere pubbliche di competenza non statale, per interventi vari e per disavanzi finanziari
		7.12 Concorso finanziario dello Stato a favore dell'edilizia residenziale e dell'edilizia scolastica 7.13 Finanziamento interventi per aree terremotate o colpite da calamità naturali 7.14 Finanziamento interventi per aree depresse 7.15 Partecipazioni azionarie al capitale di banche e ricapitalizzazione istituti di credito 7.16 Indennizzi e contributi per danni di guerra e per requisizioni e per beni perduti all'estero	
dg3 - Direzione generale del Tesoro dg7 - Ragioneria generale dello Stato	8. Gestione dei trasferimenti all'estero	8.1 Esecuzione di accordi internazionali 8.2 Contributi al Fondo monetario Internazionale, alla Banca Mondiale e ad altri enti ed istituti internazionali 8.3 Contributi all' Unione Europea 8.4 Finanziamenti per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo	
dg2 - Direzione generale degli affari generali e del personale	9. Servizi generali	9.1 Acquisizione e gestione delle risorse umane 9.2 Acquisizione e gestione delle risorse strumentali 9.3 Attività contabili, di ragioneria e varie	9.1.1 Accesso all'impiego 9.1.2 Stato giuridico ed economico del personale 9.1.3 Formazione e aggiornamento 9.1.4 Attività di protezione sociale ed onorificenze 9.1.5 Contenzioso 9.1.6 Personale comandato presso altre amministrazioni 9.2.1 Risorse informatiche 9.2.2 Altre risorse 9.2.3 Misure per la prevenzione e la sicurezza del lavoro
dg1 - Gabinetto e segreterie particolari dg2 - Direzione generale degli affari generali e del personale dg3 - Direzione generale del Tesoro dg7 - Ragioneria generale dello Stato	10. Funzioni da riferire indistamente all'intera struttura amministrativa dello Stato	10.1 Funzionamento Organi Costituzionali dello Stato 10.2 Funzionamento di altri organi 10.3 Rimborso degli interessi su mutui, su prestiti e su titoli del debito pubblico 10.4 Fondo relativo alle spese elettorali 10.5 Estinzione dei crediti relativi alle dichiarazioni dei redditi ed alle dichiarazioni dell'IVA 10.6 Altri oneri comuni	10.1.1 Presidenza della Repubblica 10.1.2 Senato della Repubblica 10.1.3 Camera dei Deputati 10.1.4 Corte Costituzionale 10.1.5 CNEL 10.1.6 Consiglio Superiore della Magistratura 10.2.1 Rappresentanza italiana presso il Parlamento europeo 10.2.2 Ufficio del Garante per la radiodiffusione e l'editoria 10.2.3 CONSOB

N.B. : I centri di responsabilità corrispondono a quelli censiti dal Ministero del tesoro (circ. n. 84 del 20/12/1996).

1996 MINISTERO DEL TESORO

- Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per funzione-obiettivo -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/I (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie o maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanz. da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
1 Indirizzo politico-amministrativo	13	27.873	27.886	20.443	7.413	16	13	0	20.457	16	73,36%
2 Politica economica, monetaria e finanziaria	1.748	207.234.345	207.236.093	195.921.780	11.309.355	3.211	1.748	0	195.923.528	3.211	94,54%
3 Progettazione e gestione del bilancio e del patrimonio dello Stato	17.710	6.410.291	6.428.000	6.244.996	144.133	21.162	17.710	0	6.262.706	21.162	97,43%
4 Attività in materia di pensioni di guerra e di invalidità civile Provvidenze ai perseguitati politici e agli ex deportati	23	3.131.857	3.131.880	2.811.039	320.790	28	23	0	2.811.062	28	89,76%
5 Attività dei servizi periferici del Tesoro	262	1.248.244	1.248.506	1.315.471	-75.851	8.623	262	0	1.315.734	8.623	105,38%
6 Servizi per il funzionamento dell'apparato statale	23.772	2.031.728	2.055.500	2.016.325	11.349	4.053	23.772	0	2.040.097	4.053	99,25%
7 Gestione dei trasferimenti interni	3.536.327	148.070.938	151.607.265	136.037.542	4.258.244	7.775.152	3.325.516	210.812	139.363.058	7.985.963	91,92%
8 Gestione dei trasferimenti all'estero	149.044	22.114.599	22.263.643	20.803.484	1.311.032	82	149.044	0	20.952.529	82	94,11%
9 Servizi generali	29	60.657	60.687	45.466	15.156	35	29	0	45.495	35	74,97%
10 Funzioni da riferire indistintamente all'intera struttura amministrativa dello Stato	9.589.335	208.937.775	218.527.109	197.172.460	4.489.918	7.275.397	2.807.858	6.781.477	199.980.318	14.056.874	91,51%
TOTALE	***13.318.263***	***599.268.307***	***612.586.570***	***562.389.007***	***21.791.539***	***15.087.760***	***6.325.975***	***6.992.288***	***568.714.982***	***22.080.049***	***92,84%***

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/I sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1996 MINISTERO DEL TESORO

- *Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per funzione-obiettivo* -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie e maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
1 Indirizzo politico-amministrativo	3.182	27.873	31.056	30.605	18.535	1.909	1.925	1.514	20.048	9.015	1.992	98,55%	64,56%	65,51%
2 Politica economica, monetaria e finanziaria	430.780	207.234.345	207.665.124	207.463.836	195.709.925	211.855	215.065	294.356	196.004.281	11.316.215	344.629	99,90%	94,38%	94,48%
3 Progettazione e gestione del bilancio e del patrimonio dello Stato	170.311	6.410.291	6.580.602	6.464.362	6.119.360	125.636	146.798	119.032	6.238.392	150.187	192.023	98,23%	94,80%	96,50%
4 Attività in materia di pensioni di guerra e di invalidità civile Provvidenze ai perseguitati politici e agli ex deportati	15.792	3.131.857	3.147.649	3.143.619	2.795.194	15.845	15.873	116.025	2.911.220	218.794	17.635	99,87%	92,49%	92,61%
5 Attività dei servizi periferici del Tesoro	73.942	1.248.244	1.322.185	1.309.650	1.256.137	59.335	67.958	1.126.159	2.382.295	-1.137.468	77.359	99,05%	180,18%	181,90%
6 Servizi per il funzionamento dell'apparato statale	274.410	2.031.728	2.306.138	2.162.899	1.805.268	211.057	215.111	209.182	2.014.450	28.844	262.844	93,79%	87,35%	93,14%
7 Gestione dei trasferimenti interni	32.646.979	148.070.938	180.717.917	168.381.737	118.082.090	17.955.452	25.730.604	27.916.990	145.999.080	4.531.327	30.187.510	93,17%	80,79%	86,71%
8 Gestione dei trasferimenti all'estero	557.763	22.114.599	22.672.362	22.130.980	19.817.923	985.561	985.643	378.090	20.196.013	1.333.912	1.142.437	97,61%	89,08%	91,26%
9 Servizi generali	7.908	60.657	68.565	68.004	40.586	4.880	4.915	4.215	44.801	18.485	5.279	99,18%	65,34%	65,88%
10 Funzioni da riferire indistintamente all'intera struttura amministrativa dello Stato	21.800 203	208.937.775	230.737.977	217.302.033	195.991.590	1.180.870	8.456.267	6.723.859	202.715.449	4.852.859	23.169.670	94,18%	87,86%	93,29%
TOTALE	***55.981.269***	***599.268.307***	***655.249.576***	***628.457.725***	***541.636.607***	***20.752.400***	***35.840.160***	***36.889.421***	***578.526.029***	***21.322.170***	***55.401.377***	***95,91%***	***88,29%***	***92,65%***

1996 MINISTERO DEL TESORO

- *Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per Centro di Responsabilità* -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie o maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Gabinetto e segreterie particolari	13	27.760	27.774	20.443	7.301	16	13	0	20.457	16	73,65%
Direzione Generale degli Affari Generali e del Personale	29	4.472.637	4.472.666	3.847.434	625.168	35	29	0	3.847.463	35	86,02%
Direzione Generale del Tesoro	11.200.543	494.314.866	505.515.410	466.986.622	16.891.830	10.436.415	4.419.066	6.781.477	471.405.688	17.217.892	93,25%
Direzione Generale dei servizi vari e delle pensioni di guerra	23	94.807	94.830	78.614	16.165	28	23	0	78.637	28	82,92%
Direzione Generale dei servizi periferici del Tesoro	262	533.813	534.076	501.923	23.267	8.623	262	0	502.186	8.623	94,03%
Provveditorato Generale dello Stato	23.758	2.031.139	2.054.897	2.015.909	11.202	4.028	23.758	0	2.039.668	4.028	99,26%
Ragioneria Generale dello Stato	2.093.635	97.793.283	99.886.917	88.938.062	4.216.607	4.638.614	1.882.823	210.812	90.820.884	4.849.426	90,92%
TOTALE	*13.318.263*	*599.268.307*	*612.586.570*	*562.389.007*	*21.791.539*	*15.087.760*	*6.325.975*	*6.992.288*	*568.714.982*	*22.080.049*	*92,84%*

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1996 MINISTERO DEL TESORO

- *Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per Centro di Responsabilità* -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie e maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Gabinetto e segreterie particolari	3.177	27.760	30.938	30.497	18.535	1.909	1.925	1.511	20.046	8.900	1.992	98,58%	64,79%	65,73%
Direzione Generale degli Affari Generali e del Personale	1.043.681	4.472.637	5.516.318	5.515.657	2.794.637	1.052.797	1.052.832	1.189.045	3.983.682	-530.881	2.063.517	99,99%	72,22%	72,22%
Direzione Generale del Tesoro	49.897.970	494.314.866	544.212.837	517.288.389	450.051.632	16.934.989	27.371.404	32.530.870	482.582.502	17.139.594	44.490.740	95,05%	88,68%	93,29%
Direzione Generale dei servizi vari e delle pensioni di guerra	13.651	94.807	108.458	104.428	64.442	14.172	14.201	9.998	74.440	18.268	15.750	96,28%	68,63%	71,28%
Direzione Generale dei servizi periferici del Tesoro	73.638	533.813	607.452	594.911	443.042	58.882	67.505	69.857	512.899	17.703	76.850	97,94%	84,43%	86,21%
Provveditorato Generale dello Stato	274.323	2.031.139	2.305.462	2.162.229	1.804.890	211.020	215.048	209.142	2.014.032	28.662	262.769	93,79%	87,36%	93,15%
Ragioneria Generale dello Stato	4.674.828	97.793.283	102.468.111	102.761.614	86.459.430	2.478.631	7.117.246	2.878.998	89.338.428	4.639.925	8.489.758	100,29%	87,19%	86,94%
TOTALE	***55.981.269***	***599.268.307***	***655.249.576***	***628.457.725***	***541.636.607***	***20.752.400***	***35.840.160***	***36.889.421***	***578.526.029***	***21.322.170***	***55.401.377***	***95,91%***	***88,29%***	***92,05%***

Ministero del tesoro
Gestione finanziaria 1996 (milioni di lire)

		TITOLO I					TITOLO II				TOTALE
		Personale in attivita' di servizio	Acquisto di beni e servizi	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	Opere e beni immobiliari e mobiliari	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	
		FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE									
		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
1	Residui totali di stanziamento "F" al 1.I (2)	1.164	31.000	60.735	9.588.920	9.681.819	12.277	1.615.355	2.008.813	3.636.444	13.318.263
2	Stanziamenti definitivi di competenza	2.301.575	3.167.321	120.131.255	230.838.673	356.438.823	117.684	23.056.132	18.358.379	41.532.195	397.971.018
3	Massa impegnabile (1+2)	2.302.739	3.198.321	120.191.990	240.427.593	366.120.642	129.961	24.671.487	20.367.191	45.168.639	411.289.281
4	Impegni effettivi su competenza	1.031.553	3.117.560	113.877.871	217.002.609	335.029.593	83.056	21.907.337	15.896.160	37.886.553	372.916.147
5	Economie (+) o maggiori spese (-) [2-(4+6)]	94.446	45.754	4.850.821	4.217.263	9.208.285	822	543.683	274.364	818.870	10.027.155
6	Residui di stanziamento di competenza al 31.XII	1.175.575	4.007	1.402.562	9.618.800	12.200.945	33.806	605.111	2.187.854	2.826.771	15.027.716
7	Impegni su residui di stanziamento (1-8)	1.164	31.000	60.735	2.807.443	2.900.342	12.277	1.615.355	1.798.001	3.425.633	6.325.975
8	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31.XII				6.781.477	6.781.477			210.812	210.812	6.992.288
9	Impegni totali su massa impegnabile (4+7)	1.032.717	3.148.560	113.938.606	219.810.053	337.929.936	95.332	23.522.692	17.694.161	41.312.186	379.242.122
10	Residui totali di stanziamento "F" al 31.XII (6+8)	1.175.575	4.007	1.402.562	16.400.277	18.982.421	33.806	605.111	2.398.666	3.037.583	22.020.004
11	Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile (9:3)	44,85	98,44	94,80	91,42	92,30	73,35	95,34	86,88	91,46	92,21

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
12	Residui iniziali "F+C" al 1.I	466.042	633.089	17.416.777	22.179.787	40.695.695	88.374	10.555.327	4.529.065	15.172.767	55.868.461
13	Stanziamenti definitivi di competenza	2.301.575	3.167.321	120.131.255	230.838.673	356.438.823	117.684	23.056.132	18.358.379	41.532.195	397.971.018
14	Massa spendibile (12+13)	2.767.616	3.800.410	137.548.032	253.018.460	397.134.518	206.058	33.611.459	22.887.444	56.704.961	453.839.479
15	Autorizzazioni di cassa	2.760.525	3.422.750	127.655.996	239.448.072	373.287.343	152.912	30.896.949	22.732.052	53.781.914	427.069.257
16	Pagamenti su competenza	930.282	2.608.275	100.244.736	214.859.177	318.642.470	39.455	19.452.090	14.059.604	33.551.148	352.193.618
17	Residui propri da competenza "C" (4-16)	101.271	509.285	13.633.136	2.143.432	16.387.124	43.601	2.455.247	1.836.557	4.335.405	20.722.529
18	Residui totali da competenza (6+17)	1.276.846	513.292	15.035.698	11.762.232	28.588.068	77.407	3.060.359	4.024.411	7.162.176	35.750.245
19	Pagamenti su residui	78.715	526.610	14.922.410	8.442.636	23.970.371	66.798	8.610.297	4.222.902	12.899.998	36.870.369
20	Pagamenti totali (16+19)	1.008.997	3.134.884	115.167.146	223.301.813	342.612.840	106.253	28.062.387	18.282.506	46.451.146	389.063.987
21	Economie (+) o maggiori spese (-) totali [14-(20+22)]	463.623	65.416	4.926.160	3.173.276	8.628.474	3.804	581.497	344.012	929.312	9.557.786
22	Residui totali "F+C" al 31.XII [14-(20+21)]	1.294.997	600.109	17.454.727	26.543.371	45.893.204	96.002	4.967.575	4.260.926	9.324.503	55.217.706
23	Rapporto % tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (15:14)	99,74	90,06	92,81	94,64	94,00	74,21	91,92	99,32	94,85	94,10
24	Rapporto % tra pagamenti totali e massa spendibile (20:14)	36,46	82,49	83,73	88,26	86,27	51,56	83,49	79,88	81,92	85,73
25	Rapporto % tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa (20:15)	36,55	91,59	90,22	93,26	91,78	69,49	90,83	80,43	86,37	91,10

(1) Calcolate per differenza

(2) I residui totali di stanziamento "F" al 1.I sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31.XII dell'anno precedente

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

Capitolo VII

Ministero delle finanze

Sommario: **1. Sintesi e conclusioni: centralità dei problemi gestionali.**
2. Evoluzione del quadro di riferimento.
3. Analisi dei risultati della gestione: *3.1 Aspetti finanziari; 3.2 Analisi per funzioni-obiettivo; 3.3 Risultanze del controllo interno; 3.4 Attività contrattuale.*
4. Valutazione dei risultati e delle politiche gestionali: *4.1 Monitoraggio dei flussi d'entrata e riscossione; 4.2 Coerenza degli obiettivi e distribuzione delle risorse; 4.3 Fattibilità degli obiettivi strategici; 4.4 Risultati e carenze dell'attività di controllo; 4.5 Omissioni e ritardi nell'attuazione degli adempimenti di legge.*
5. L'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato: *5.1 Esame del rendiconto; 5.2 Andamento generale della gestione; 5.3 Le gestioni industriali; 5.4 Le prospettive della privatizzazione.*

Esercizio 1996 - Risultati della gestione per funzioni-obiettivo - dati di competenza

(in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Impegni (*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico-amministrativo	24.011	22.356	18.904	12.648	9.708	1.654
2 Servizi generali comuni, di supporto e di indirizzo	3.788.530	3.706.872	3.557.693	3.146.205	560.667	81.659
3 Gestione dei tributi	3.670.578	3.569.793	3.428.085	2.026.859	1.542.933	100.786
4 Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari	2.592.036	2.523.405	2.460.113	2.105.105	418.300	68.631
5 Servizi ai cittadini e alle imprese	749.847	717.122	689.482	497.288	219.834	32.724
6 Prevenzione e repressione delle attività illegali o pericolose	1.626.243	1.619.884	1.619.766	1.533.668	86.217	6.359
7 Supporto alle altre amministrazioni pubbliche	274.376	264.907	197.605	170.348	94.560	9.468
8 Trasferimenti finanziari ed interventi	28.445.675	28.404.316	28.396.715	19.623.669	8.780.648	41.358
TOTALE	***41.171.295***	***40.828.656***	***40.368.364***	***29.115.790***	***11.712.866***	***342.640***

(*) Gli impegni lordi sono comprensivi dei residui di stanziamento a fine esercizio

1. Sintesi e conclusioni: centralità dei problemi gestionali

Il Ministero delle finanze è sicuramente l'amministrazione dello Stato più osservata e maggiormente oggetto di rilievi, anche polemici, nonostante che essa si presenti tra le relativamente più avanzate per quanto riguarda l'orientamento all'innovazione in termini di impiego di metodologie, di procedure e di strumenti propri degli organismi imprenditoriali. E ciò, in ragione della centralità che non può non essere riconosciuta al livello ed alle modalità di attuazione del prelievo tributario sul piano della politica di bilancio, dei rapporti poteri pubblici-cittadini e delle prospettive di una diversa articolazione istituzionale dello Stato.

Le dimensioni del gettito delle entrate tributarie, favorevolmente comparabili con quelle dei maggiori paesi partner e concorrenti potrebbero, peraltro, indurre alla conclusione che l'attività dell'Amministrazione finanziaria va positivamente valutata in termini quanto meno di efficacia, se non fosse che i risultati di gettito sono in realtà correlabili agli automatismi delle leggi tributarie ed al funzionamento del meccanismo del sostituto d'imposta, più che all'azione dell'Amministrazione, come eloquentemente dimostrano i deludenti risultati dell'attività di contrasto dell'evasione, misurati dalle riscossioni in base ai ruoli (in media, circa il 12% delle entrate accertate nell'ultimo quadriennio per l'IRPEF e l'1,5% per l'IVA). Ed è anzi proprio nell'ottica dell'efficacia dell'azione di contrasto dell'evasione che l'esame della gestione è stato condotto. La necessaria attenzione è stata tuttavia prestata anche ai profili di rapporto fisco-contribuenti, evidenziati, da un lato, dagli sforzi in atto per sviluppare adeguate attività di informazione e di assistenza e, dall'altro, dal peso rilevante dei rimborsi d'imposta (66% della spesa complessivamente imputata all'Amministrazione) e dai ritardi che tuttora li caratterizzano.

Una prima valutazione di sintesi riguarda l'adeguatezza del sistema di pianificazione, programmazione e controllo adottato e che, con la recente elaborazione degli indicatori dei risultati di produzione per il Dipartimento delle Entrate, si avvia a superare la fase di rodaggio in cui ha finora operato. Dal punto di vista meramente metodologico, vanno segnalate - accanto alle difficoltà di una corretta valutazione della capacità operativa impiegata, a causa dell'inadeguatezza del sistema di rilevazione dei dati - le limitazioni rappresentate dal calcolo del valore della produzione basato sulla quantità di risorse impiegate, laddove il problema da risolvere non è sicuramente quello della massimizzazione dell'impiego di risorse, ma piuttosto quello di un loro impiego efficiente.

A ciò vanno aggiunte le difficoltà legate ad un sistema di rilevazione che per le strutture operative si presenta come un adempimento manuale aggiuntivo, in attesa che entri nella fase operativa il sistema di rilevazione automatizzata.

Dal punto di vista più sostanziale - e tenendo, naturalmente, conto che il 1996 rappresenta un po' l'anno zero di attuazione del programma -, le principali limitazioni riguardano la constatazione che la procedura di programmazione non è riuscita finora, se non in misura marginale, ad incidere in termini né di progressivo adeguamento dei profili organizzativi, né di ridistribuzione delle risorse in funzione dei cambiamenti introdotti nella composizione e nel peso relativo dei diversi obiettivi assegnati ai centri di responsabilità. Di qui la scarsa importanza che alcune strutture sembrano attribuire al processo di programmazione, come evidenziato da scostamenti, anche notevoli, fra consuntivato e programmato, da una parte, e dalla tendenza a semplicemente tradurre in obiettivi di programma i risultati del consuntivo, dall'altra.

Pur con queste (e con altre) limitazioni - probabilmente inevitabili nella fase di avvio - il sistema ha già avuto quanto meno il grande merito di non presentarsi come uno strumento di controllo élitario e verticistico, ma piuttosto come un fattore di diffusione della cultura della misurazione e dei risultati e di strumento per l'acquisizione di dati condivisi e sicuramente utili ai fini del monitoraggio e dell'analisi della gestione da parte della dirigenza ai diversi livelli. E rappresenta, ormai, una strada obbligata per l'effettiva modernizzazione della macchina amministrativa. Il suo abbandono, o anche solo un rallentamento nel suo sviluppo, rischierebbero di compromettere in modo grave e duraturo la credibilità di qualsiasi progetto di rinnovamento dell'Amministrazione. E' anzi auspicabile che venga accelerata la completa realizzazione del sistema e che il sistema stesso venga effettivamente e con convinzione utilizzato come strumento di governo delle attività e delle strutture dell'Amministrazione.

E' probabilmente proprio sviluppando tale sistema che sarà anche possibile superare le tre principali tipologie di carenze e di incongruenze che emergono come altrettante costanti nel modo di operare dell'Amministrazione finanziaria:

- una disattenzione "storica" per il monitoraggio non solo della spesa, ma delle stesse entrate, e, più in generale, per i problemi di gestione dell'attività di riscossione, tradizionalmente intesa come una funzione meramente ispettivo-formale di secondo livello ed in quanto tale sostanzialmente estranea a problematiche di grande rilevanza, come sono quelle del continuo lievitare del livello delle quote inesigibili o del sempre più allarmante fenomeno delle imposte dichiarate e non versate e persino della erraticità dei dati sui residui di riscossione e di versamento, legati, fra l'altro, allo scarso interesse con cui vengono seguiti i rapporti con alcuni concessionari della riscossione (ACI, SIAE) e con le Regioni a statuto speciale;

- un consolidato squilibrio nella distribuzione delle risorse a favore delle attività indirette rispetto a quelle dirette di produzione, a favore delle strutture centrali rispetto a quelle periferiche, a favore degli uffici finanziari del Mezzogiorno rispetto a quelli del Nord dove resta insoddisfatta una elevata domanda sia di controllo che di informazione e di assistenza, con le conseguenze che ne derivano in termini di minore produttività marginale e media dell'attività di controllo;

- una tradizionale situazione di scissione tra responsabilità di gestione degli obiettivi e responsabilità di decisione in ordine all'impiego delle risorse, evidenziata dalla presenza di una

Direzione generale degli affari generali e del personale che si sovrappone alle analoghe strutture dei Dipartimenti, dal permanere di un ruolo operativo-burocratico del Provveditorato Generale dello Stato in materia di acquisto e di fornitura di beni e servizi, dal rischio che ritardi ed intralci all'azione amministrativa possano derivare, oltre che dalla tendenza delle Ragionerie centrali ad esercitare una sorta di controllo preventivo di legittimità in sostituzione di quello abbandonato dalla Corte dei conti a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 20/94, anche dagli "ingorghi consultivi" che talvolta sembrano caratterizzare l'azione dell'Autorità per l'Informatica (AIPA).

Un secondo ordine di valutazioni riguarda la mancata verifica di coerenza interna e di fattibilità delle scelte operate, con riferimento a politiche ed a specifici interventi di particolare rilevanza e criticità:

- in materia di semplificazione degli adempimenti a scapito dell'efficacia dei controlli, come è accaduto con l'abolizione dell'obbligo di redazione, tenuta ed allegazione degli elenchi clienti e fornitori che, mentre non comportava oneri particolarmente gravosi per le imprese - obbligate anzi ad averli agli stessi fini di gestione aziendale - rendeva possibili gli incroci automatizzati e facilitava lo svolgimento delle verifiche ispettive presso le aziende;

- in materia di programmi di controllo, troppo spesso variati anche in corso d'anno, senza valutarne le implicazioni per lo svolgimento dei controlli già avviati o decisi e per l'efficacia complessiva dell'attività di accertamento;

- con la richiesta di deleghe che restano poi inattuate - come è stato il caso di quella per la revisione dei trattamenti tributari differenziati e per il trattamento tributario della famiglia - o comportano ritardi o subiscono modifiche che ne stravolgono la stessa ratio che le aveva ispirate - com'è il caso della riforma del contenzioso - o anche sono talmente estese ed impegnative da mal conciliarsi con la ridotta capacità di assorbimento di innovazioni che caratterizza l'Amministrazione finanziaria.

Un terzo ordine di valutazioni concerne fenomeni di rilevante ritardo nell'attuazione di precise disposizioni di legge, per le quali vanno tuttavia registrate iniziative di accelerazione degli adempimenti nei primi mesi del 1997. Ritardi particolarmente gravi si sono accumulati nell'applicazione del nuovo redditometro - previsto dalla legge n. 413/91 e messo a punto in sede SECIT - e nell'istituzione dell'anagrafe dei conti bancari, prevista anch'essa dalla legge n. 413/91, come conseguenza operativa dell'abolizione del segreto bancario. Di entrambi questi adempimenti il Ministro delle finanze ha nelle scorse settimane annunciato il prossimo perfezionamento, con l'importante precisazione che il reddito, sinteticamente stimato in base ad obiettivi indicatori di capacità contributiva direttamente rilevati dall'Amministrazione finanziaria, verrà utilizzato anche come parametro per selezionare gli aventi diritto alle prestazioni dello stato sociale.

Prossima all'attuazione sarebbe anche un'altra delle innovazioni introdotte dalla legge n. 413/91, quella dell'istituzione, per un numero limitato di fattispecie, del cosiddetto diritto d'interpello o *ruling* per dare risposte preventive agli operatori sulla correttezza fiscale o meno delle operazioni che essi intendono porre in essere.

Dopo essere stata a lungo inattuata, a fine 1995 è stata modificata la disposizione del d.l. 90/90 che prevedeva che gli importi delle eccedenze nette delle entrate dovuti al recupero dell'evasione fiscale venissero attribuiti alla riduzione del carico tributario relativo alle imposte sui redditi, al netto di una quota destinata al potenziamento dell'Amministrazione finanziaria. La modificazione (introdotta con l'art. 3, commi 193 e 194 della legge n. 549/95) destina tali eccedenze al solo potenziamento dell'Amministrazione finanziaria ed alla erogazione di compensi incentivanti, che rischiano, peraltro, di essere assegnati a pioggia, se distribuiti, come sembra possa avvenire per gli importi che verranno determinati il prossimo settembre, nell'ambito del Fondo di perequazione (a sua volta istituito per perequare con il trattamento degli addetti al Dipartimento delle Dogane il trattamento degli addetti ai comparti del Ministero delle finanze).

Solo verso la fine dello scorso anno sono state fornite agli uffici le istruzioni per la liquidazione delle dichiarazioni di condono del 1992, la cui mancata effettuazione ha avuto implicazioni negative sia per l'attività di accertamento che per il contenzioso.

Attuata solo ai fini del ridisegno delle strutture centrali e di quelle di coordinamento regionale e compartimentale è a tutt'oggi la legge di riforma dell'Amministrazione finanziaria n. 358/91, anche se dalla fine dello scorso anno è stata concretamente avviata l'istituzione dell'ufficio unico delle entrate. Gravi restano i ritardi per quanto riguarda l'acquisizione al sistema catastale dell'arretrato di circa 8 milioni di unità immobiliari ancora senza dati di classamento e che al ritmo attuale richiederebbe 26 anni per essere smaltito.

Una particolare inadempienza, che non riguarda tanto l'Amministrazione finanziaria, quanto piuttosto il complesso delle pubbliche amministrazioni e dei concessionari ed incaricati di pubblico servizio, è quella della mancata generalizzazione dell'impiego del codice fiscale come "chiave identificativa" dei soggetti, inadempienza che ha finora precluso e continua a precludere la possibilità di estendere l'ambito degli incroci automatizzati fra dati fiscali e dati extra-fiscali, generalmente ritenuti lo strumento elettivo, e comunque di sicuro molto efficace, per l'azione di repressione e di dissuasione dei comportamenti evasivi.

Un problema di operatività ugualmente legato ai comportamenti di altre amministrazioni, oltre che alla evoluzione del quadro legislativo, riguarda anche l'*attività contrattuale*, in ordine sia ai programmi di acquisizione e ristrutturazione di immobili - per i quali si è registrata una continua accumulazione e perenzione di residui - sia ai servizi informatici, ai quali si è già fatto cenno, e per i quali restano aperti anche gli interrogativi in merito al modello da adottarsi quando, nel 2001, verrà a termine l'attuale regime di convenzione novennale con la soc. SO.GE.I.

Tra le inadempienze sicuramente imputabili all'Amministrazione finanziaria va invece inclusa quella relativa all'accantonamento del processo di privatizzazione, avviato agli inizi del 1992, dei Monopoli di Stato, con il risultato di dover ancora registrare la presenza di un organismo del tutto anomalo, che non trova riscontro nel panorama dei maggiori paesi occidentali, ed ormai anche di quelli dell'Est europeo.

Un quarto ordine di valutazioni di sintesi sulle principali carenze e contraddizioni che emergono dall'esame della gestione del Ministero delle finanze riguarda l'apparente mancanza di una capacità di accumulazione delle esperienze, con la conseguente tendenza a non completare i progetti già avviati, ma ad inventarsene sempre di nuovi. Lo dimostra la già citata volubilità della politica dei controlli. Lo dimostra la vicenda degli studi di settore, da impiegare per gli accertamenti nei confronti delle piccole imprese e dei professionisti, e per i quali si è ricominciato daccapo, ad ogni cambiamento di Ministro. Lo prova la mancata attivazione di un circuito integrato di monitoraggio accertamento-contenzioso-riscossione, peraltro da tempo avviato, ma realizzato solo in parte e senza convinzione, e che ora potrebbe essere del tutto abbandonato se si commettesse l'errore di ritenere che possa bastare il pur opportuno sistema di autovalutazione e di collaudo esterno che si pensa di introdurre per immediatamente verificare il grado di sostenibilità dei risultati dei controlli spesso destinati a rimanere soltanto virtuali. E lo prova, infine, la gestione altalenante seguita nei confronti del SECIT, ma una cui costante sembra comunque essere proprio quella di non dare l'importanza che merita alla continuità dell'azione ispettiva.

I diversi rilievi critici vanno, come già ricordato, sempre valutati a fronte delle azioni positive, che sono state anch'esse registrate, soprattutto in materia di modelli organizzativi, di criteri di scelta dei nuovi dirigenti e di loro responsabilizzazione, ed in modo ancora più incisivo per quanto riguarda lo sviluppo di un ambizioso sistema di controllo di gestione basato su una contabilità analitico-monetaria ed il miglioramento dell'attività di accertamento, grazie agli sforzi in atto di progettazione di metodologie mirate e specifiche e di un sistema di immediato controllo della qualità dei prodotti attraverso le già citate procedure sia di autovalutazione che di collaudo esterno a scandaglio.

Gli elementi acquisiti e le valutazioni così riepilogate a conclusione delle indagini e delle analisi svolte comunicano l'impressione di un'Amministrazione attivamente impegnata in un poderoso e reale sforzo di rinnovamento sul piano non solo organizzativo, dei processi e degli strumenti, ma anche e soprattutto culturale, tra contraddizioni e ritardi che non appaiono, però, sempre inevitabili. Tanto più che le difficoltà incontrate sono per lo più tutte riconducibili a carenze di ordine gestionale e che è ad esse che andrebbe indirizzata in via prioritaria l'azione di intervento, in termini di risorse da investire, e, in particolare, in termini di attenzione prioritaria da parte dei *policy makers*.

Il fatto è, però, che ancora nel 1996 proprio l'attenzione, tanto dei responsabili politici quanto di quelli amministrativi, è stata prevalentemente assorbita dai compiti di messa a punto delle misure di emergenza relative alle ricorrenti manovre di aggiustamento dei conti pubblici e di preparazione e gestione della finanziaria per il 1997 ed è ora inevitabilmente concentrata sulla elaborazione dei decreti legislativi conseguenti alle numerose deleghe contenute nel provvedimento collegato alla finanziaria, che, in prospettiva, si configurano come una sostanziale riforma del vigente sistema tributario. Permane, quindi, ed in termini quanto mai concreti, il rischio che gli adempimenti connessi all'attuazione formale delle deleghe (oltre che alle eventuali ulteriori manovre di aggiustamento dei conti pubblici) possano ancora una volta far premio sulla cura dei problemi operativi o addirittura si traducano in nuovi affanni per un apparato che ha disperatamente, e soprattutto, bisogno di certezze, di stabilità, di meditati ed accorti, ma decisi, interventi di manutenzione straordinaria ed ordinaria.

In conclusione, quindi, l'esigenza fondamentale con la quale l'Amministrazione si deve confrontare resta quella di non sottovalutare l'importanza di quei problemi gestionali che, se irrisolti, rischierebbero di contraddire e di vanificare gli orientamenti innovativi che sono stati positivamente registrati, anche per quanto riguarda il seguito che si sta dando sul piano operativo ai già ricordati indirizzi di riforma introdotti agli inizi degli anni '90 (uffici unici delle entrate, anagrafe dei conti bancari, nuovo redditometro, diritto d'interpello, privatizzazione dei Monopoli).

2. Evoluzione del quadro di riferimento

L'attività del Ministero delle finanze è rimasta anche nel 1996 al centro dell'attenzione e delle polemiche e, più in generale, del dibattito sui temi della finanza pubblica e della politica economica, a livello politico-parlamentare, di gruppi di interesse e di esperti, in ragione della centralità che viene riconosciuta alla politica tributaria sul piano della politica di bilancio, dei rapporti poteri pubblici-cittadini e delle prospettive di una diversa articolazione istituzionale dello Stato[1].

---

[1] Come si dirà meglio più avanti, il collegato della finanziaria 1997 (legge 23 dicembre 1996, n. 662) si muove nella direzione del federalismo fiscale con le deleghe per il riordino della finanza regionale e locale ed i collegati regolamenti in materia di accatastamento (art. 3, commi 143-157) finalizzati a proseguire il processo di decentramento del sistema tributario italiano, iniziato nel 1992 con l'attribuzione ai comuni dell'imposta sugli immobili-ICI. A tal proposito, va rilevato che la stessa legge, oltre a prevedere l'istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, l'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, la revisione della disciplina degli altri tributi locali, ecc., si preoccupa anche dei necessari supporti operativi. Il comma 153 dell'art. 3, infatti, ai fini di consentire alle regioni e agli enti locali di disporre delle informazioni e dei dati per pianificare e gestire la propria autonomia tributaria, prevede l'istituzione di un sistema di comunicazione tra amministrazioni centrali, regioni ed enti locali, che assicuri il flusso delle informazioni contenute nelle banche dati e definisca le caratteristiche delle stesse banche dati, nonché delle modalità di comunicazione e delle linee guida per l'operatività del sistema. In tale ottica, l'Amministrazione finanziaria si sta, fra l'altro, ponendo il problema di come riprogettare il proprio sistema informativo, sia per fornire i necessari servizi alle entità sub-statali di governo nel contesto del predetto sistema di comunicazione, sia per:

- fornire procedure, informazioni e dati agli uffici periferici per consentire loro una maggiore autonomia decisionale;

Ancor più che negli anni passati, l'Amministrazione finanziaria si è trovata a dover tracciare e seguire un sentiero operativo stretto tra vincoli che non accennano ad allentarsi e sfide e nuove domande che si moltiplicano e si rafforzano. Basterà ricordare tra i primi: il vincolo internazionale della globalizzazione e della smaterializzazione delle economie e della conseguente perdita di controllo sui cespiti tassabili più mobili (in particolare, i prodotti finanziari); il vincolo strutturale, rappresentato dal peso molto più elevato che ha in Italia il lavoro indipendente, non assoggettabile a imposizione con l'ausilio del sostituto d'imposta; il vincolo di bilancio, che attualmente lascia margini quasi nulli ad aggiustamenti verso il basso della pressione tributaria; il vincolo amministrativo, che, per la scarsa attenzione finora prestata ai problemi di gestione rispetto a quelli di innovazione legislativa, continua ad aggiungere iniquità ed anomalie di fatto a quelle di diritto già esistenti nel sistema; il vincolo culturale, rappresentato da un retaggio di rapporti fisco/contribuenti sicuramente non modellati secondo un'ottica di orientamento al mercato e di servizio all'utenza, ma piuttosto in parte ancora condizionati da una logica di tipo autoritario.

Oltre a dover fare i conti con questi vincoli, l'Amministrazione finanziaria si trova, come si è accennato, a dover fronteggiare nuove sfide - dalla riduzione di sovranità fiscale degli stati nazionali agli obblighi imposti dal Trattato di Maastricht - e nuove domande - di articolazione a livello sub e sovranazionale dello Stato (in applicazione del principio di sussidiarietà), di minori prescrizioni autoritarie e di più informazioni e di più servizi, di minor burocrazia e di maggiore orientamento ai risultati ed al mercato, di meno legislazione e di più gestione.

Va poi considerato che le lamentele nei confronti del fisco vengono sicuramente da quanti, compiendo il loro dovere di contribuenti, vorrebbero un prelievo tributario più equo e meno vessatorio in termini di quantità e complessità di adempimenti, ma possono anche venire da parte di quanti temono un fisco efficiente, che renderebbe loro difficile sfuggire all'imposizione e, soprattutto, di tutti coloro che riversano sul fisco tutta la loro insoddisfazione e la loro rabbia per la inadeguatezza e la scarsa qualità dei servizi che lo Stato rende in contropartita del prelievo operato[2].

Non sorprende, pertanto, che le inefficienze dell'Amministrazione finanziaria vengano risentite più di tutte le altre dagli interessi organizzati e dai singoli cittadini, nonostante che, in termini relativi, il Ministero delle finanze si presenti, malgrado tutto, tra le più avanzate delle amministrazioni centrali in ordine all'adozione di un piano dei conti per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità correlato alla messa in opera di un volitivo controllo interno di gestione. A tal proposito, va, anzi, ricordato che, già molto tempo prima che, con l'art. 14 del d.lgs. 29/93, venisse introdotto l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di forme di pianificazione, programmazione e controllo, il Ministero delle finanze ha annualmente e formalmente, anche se solo parzialmente, programmato, monitorato e consuntivato la sua attività, con riferimento ai controlli annuali, in una logica di selettività, e quindi di proficuità comparata e di priorità, in base alle disposizioni dettate dalla legge 24 aprile 1980, n. 146.

La relazione della Corte dei conti per lo scorso anno ha dato atto di tutto ciò, riconoscendo l'importanza dei risultati conseguiti dall'Amministrazione sotto due profili fondamentali: *a) gestionale*, con la realizzazione, fra l'altro, del "sistema unico integrato" di rilevazione dei dati

---

- sfruttare le potenzialità della progettata nuova rete integrata di telecomunicazioni della Pubblica Amministrazione, prevedendo la connessione con altri sistemi informativi, centrali e locali, interni ed esterni alla stessa Pubblica Amministrazione, per lo scambio di dati e informazioni;
- fornire servizi ai cittadini.

[2] Quella delle Finanze è una delle amministrazioni più "osservate" anche per il semplice fatto che le è stata assegnata la *funzione-missione*, certamente poco gradevole, di acquisire al minimo costo il massimo delle entrate, in un'ottica di prevenzione, ma, ove necessario, anche di repressione, nel rispetto del duplice vincolo dell'*equità* (uniformità e correttezza delle modalità di esecuzione dell'azione amministrativa) e della *minimizzazione dell'onere e del disagio per il contribuente*, del quale andrebbero tutelati diritti, interessi e, per quanto possibile, anche mere aspettative *(consumer satisfaction)*.

contabili, in grado di soddisfare nello stesso tempo le esigenze della Corte dei conti, della Ragioneria Generale dello Stato e dell'Amministrazione, fornendo, in maniera integrata, rappresentazioni dello stesso bilancio diverse a seconda della logica di lettura - per funzioni-obiettivo, per centri di responsabilità organizzativa, per risultati/parametri di gestione; *b) strategico*, con l'assegnazione di obiettivi innovativi ai dirigenti generali dell'Amministrazione, con la Direttiva emanata il 20 marzo 1995, in attuazione del disposto degli artt. 3 e 14 del d.lgs. n. 29/93. Dal referto l'Amministrazione ha tratto incoraggiamento ad andare avanti sulla strada intrapresa delle innovazioni.

La più penetrante analisi che viene condotta quest'anno è possibile anche grazie alle possibilità di consuntivazione e di valutazione offerte dal sistema di PPC. Lungi, quindi, dal dover essere letti come penalizzanti per l'Amministrazione, i rilievi critici che verranno formulati rappresentano anche il prodotto delle migliorate possibilità di analisi offerte dalla stessa Amministrazione e che consentono, in un'ottica collaborativa, di individuare aree, situazioni e comportamenti meritevoli di azioni correttive.

Oltre a prendere atto dei condizionamenti rappresentati dagli obiettivi vincoli di operatività e degli sforzi di innovazione avviati, vanno registrati i risultati quantitativi conseguiti: come risulta dall'analisi puntualmente svolta nei capitoli sull'andamento generale dei saldi della finanza pubblica e delle entrate, la pressione tributaria è superiore alla media U.E. ed O.C.S.E, anche se inferiore a quella della Francia e di alcuni dei paesi nordici; ancora nel 1996 le entrate tributarie sono cresciute più del PIL, continuando nel *trend* che le ha portate lungo l'arco degli ultimi dieci anni ad aumentare il loro peso percentuale di circa 5 punti[3]. Sotto l'aspetto meramente quantitativo, si potrebbe, quindi, essere indotti a ritenere che la macchina tributaria abbia una sua indiscutibile efficacia. Si tratterebbe, però, di una conclusione sicuramente affrettata, in quanto - come risulterà evidente dal seguito dell'analisi - ignorerebbe che il risultato di livelli di "produzione" comparabili con quelli dei maggiori paesi concorrenti e partner, più che all'azione dell'amministrazione, appare sostanzialmente correlabile agli automatismi delle leggi tributarie ed al funzionamento del meccanismo del sostituto d'imposta. E' anzi proprio all'inefficacia ed all'inefficienza dell'azione amministrativa, oltre che all'esistenza di un'estesissima area di esenzioni, agevolazioni e regimi speciali[4], che viene in buona parte imputata la responsabilità delle sperequazioni - di diritto e di fatto - che esistono fra le varie categorie di contribuenti e che comportano un aggravio talvolta insostenibile per chi resta assoggettato all'intera obbligazione tributaria[5]. Ed è partendo da questa considerazione che nel 1990 era stata approvata una disposizione - come si vedrà, mai attuata, ma nel frattempo modificata - che destinava alla riduzione del carico tributario relativo alle imposte sui redditi gli importi delle eccedenze nette dovuti al recupero dell'evasione fiscale, al netto di una quota destinata al potenziamento dell'Amministrazione finanziaria[6].

---

[3] L'analisi che viene qui svolta riguarda esclusivamente la gestione amministrativa, con particolare riguardo all'azione di contrasto dell'evasione: all'andamento delle entrate - puntualmente esaminato nella parte generale del referto - si fa riferimento solo in quanto ad essa funzionale.

[4] Va a tal proposito ricordata la delega, contenuta in un provvedimento collegato della finanziaria per l'anno 1991 (n. 408/90) e prorogata, con modificazioni, nel collegato della finanziaria per il 1992 (n. 413/91), per la revisione dei trattamenti tributari differenziati. All'epoca la base imponibile erosa venne ufficialmente stimata in oltre 100 mila miliardi e venne predisposto uno schema di decreto legislativo che non terminò però il suo complesso iter. La delega finì, pertanto, con il decadere e non è stata più riproposta.

[5] Si puo, quindi, dire che l'inefficacia e l'inefficienza dell'azione dell'Amministrazione è responsabile dell'elevato livello di evasione e che questa, a sua volta, è fattore di sperequazione nella distribuzione del carico tributario. Un grado di evasione, concordemente valutato nell'ordine del 35-40% della base imponibile, costituisce, quindi, un metro di misura allarmante, ad un tempo, dell'inefficacia e dell'inefficienza dell'azione di prevenzione e di contrasto delle violazioni delle leggi tributarie e del grado di iniquità della distribuzione reale del carico impositivo.

[6] Art. 7, 4° comma, del decreto-legge 27 aprile 1990, n. 90, convertito, con modificazioni, nella legge 26 giugno 1990, n. 165, modificato dalle leggi n. 549/95 (art. 3, commi 193 e 194) e n. 662/96 (art. 3, comma 132). Cfr. più avanti il paragrafo 4.2.

Un'ultima rilevante considerazione di ordine preliminare da tenere presente è che il quadro descritto è destinato ad essere interessato da un processo di rapida ed incisiva evoluzione come risultato delle impegnative innovazioni previste dal collegato della finanziaria per il 1997 (legge 23 dicembre 1996, n. 662), che si configurano, in prospettiva, come una sostanziale riforma dell'attuale sistema tributario. Obiettivo dichiarato delle numerose innovazioni previste è soprattutto quello di attuare un progetto di decentramento fiscale, articolato in modo da coniugare il rafforzamento dell'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali con la semplificazione e la razionalizzazione del sistema nel suo complesso[7].

Non mancano, però, altre importanti innovazioni, che riguardano[8]: a) il riordino del trattamento tributario dei redditi di capitale e dei redditi diversi, la modifica "organica e sistematica" delle disposizioni delle imposte sui redditi applicabili ai processi di riorganizzazione delle attività produttive ed il riordino delle imposte personali sul reddito, "al fine di favorire la capitalizzazione delle imprese ed il rafforzamento e la razionalizzazione dell'apparato produttivo"[9]; b) il riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e la disciplina tributaria delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS)[10]; c) la revisione della disciplina dell'IVA, in conformità alla normativa comunitaria[11]; d) l'armonizzazione degli adempimenti fiscali e previdenziali in materia di lavoro dipendente[12]; e) la revisione organica, a scopo di semplificazione e di ampliamento dell'ambito applicativo, della disciplina dell'accertamento con adesione e di quella della conciliazione giudiziale[13]; f) la revisione organica e il completamento della disciplina delle sanzioni tributarie non penali[14]; g) la modifica della disciplina in materia di servizi autonomi di cassa degli uffici finanziari[15]; h) la semplificazione degli adempimenti dei contribuenti, la modernizzazione del sistema di gestione delle dichiarazioni e la riorganizzazione del lavoro degli uffici finanziari[16].

Una valutazione più puntuale e sistematica delle innovazioni introdotte e delle implicazioni che ne derivano sul piano gestionale potrà essere effettuata quando le deleghe saranno state tradotte nei relativi provvedimenti delegati[17].

---

[7] A questo obiettivo sono finalizzate le deleghe e le altre disposizioni contenute nei commi 143-159 dell'art. 3 e che riguardano: 1) i principi direttivi per l'istituzione di un nuovo tributo - l'imposta regionale sulle attività produttive - a larga base imponibile e con aliquota compresa tra lo 0,5 e l'1%, in grado di sostituire numerosi tributi esistenti (contributi per il Servizio sanitario nazionale, ILOR, ICIAP, tassa di concessione governativa per l'attribuzione della partita IVA, imposta sul patrimonio netto delle imprese), lasciando invariato il gettito; 2) principi direttivi per l'istituzione di un'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche; 3) i criteri per la riduzione degli scaglioni e per la revisione delle aliquote dell'IRPEF; 4) i criteri per il riordino e la razionalizzazione di alcuni tributi locali (tassa sulle concessioni comunali, TOSAP, addizionale provinciale e comunale sul consumo dell'energia elettrica, imposta sulla pubblicità, tributi gravanti sull'automobile, integrazione della disciplina sull'ICI per quanto riguarda in particolare le detrazioni e il catasto).

[8] Trascurando, peraltro, la ricognizione dei numerosi regolamenti da emanarsi ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

[9] Si tratta di tre deleghe disciplinate dall'art. 3, commi 160-163, della L. n. 662/96.

[10] Si tratta di due deleghe disciplinate dall'art. 3, commi 186-193, della L. n. 662/96.

[11] La revisione, da attuarsi attraverso i decreti legislativi previsti dall'art. 3, commi 66-67 della L. n. 662/96, dovrà riguardare la soggettività passiva d'imposta, anche in funzione antielusiva, le detrazioni d'imposta, i regimi speciali o particolari o comunque derogatori agli ordinari criteri, il ritardo nell'invio della documentazione richiesta ai fini dell'effettuazione del rimborso, gli acquisti di beni e servizi destinati all'esclusiva attività solidaristica.

[12] Delega prevista dai commi 19-20 dell'art. 3 della legge n. 662/96.

[13] Delega prevista e disciplinata dai commi 120-126 dell'art. 3 della legge n.662/96.

[14] Delega prevista e disciplinata dall'art. 3, comma 133 della legge n. 662/96.

[15] Delega prevista e disciplinata dall'art. 3, comma 138 della legge n. 662/96.

[16] Delega prevista e disciplinata dall'art. 3, commi 134-135 della legge n. 662/96.

[17] Il termine è del 30 giugno 1997 per le deleghe in materia di accertamento con adesione e conciliazione giudiziale (commi 120-126), di semplificazione (comma 135) e di servizi autonomi di cassa degli uffici finanziari (comma 138), del 30 settembre 1997 in materia di armonizzazione degli adempimenti fiscali e previdenziali per il lavoro dipendente (commi 19-20), di attività finanziarie e di reddito d'impresa (commi 160-163) e di enti non commerciali e ONLUS (commi 186-193), del 30 novembre 1997 per il riordino della finanza locale (commi 143-152) e del 31 dicembre 1997 in materia di revisione delle sanzioni tributarie non penali (comma 133).

3. Analisi dei risultati della gestione

3.1 Aspetti finanziari

Gli impegni effettivi sugli stanziamenti definitivi nel 1996 sono stati nel complesso pari a 40.368,4 miliardi, 1.800 miliardi (+4,7) in più rispetto al 1995, per effetto dell'aumento delle spese di funzionamento, passate da 9.820 a 11.791 miliardi (+1.971 miliardi, pari ad un aumento del 20,1%). Sono aumentati anche gli impegni per gli investimenti (da 127 a 269 miliardi) e per i trattamenti di pensione (da 419 a 488 miliardi), mentre sono diminuiti gli interventi (da 28.202 a 27.820 miliardi). Gli impegni effettivi hanno rappresentato il 98% degli stanziamenti definitivi, un rapporto più basso di quello fatto registrare nel 1995 (99,6%). A questa riduzione hanno contribuito le spese di funzionamento e gli interventi, in quanto è rimasto invariato il rapporto per i trattamenti di pensione (99,8%) ed è aumentato quello degli investimenti (dal 25,3% al 48,5%).

Un profilo analogo presenta il quadro degli impegni totali sulla massa impegnabile, con un rapporto complessivo del 95,8% (rispetto al 97,2% del 1995), ma significativamente più basso per gli investimenti (33,5%).

Il rapporto dei pagamenti totali rispetto alla massa spendibile è invece nel 1996 risultato più elevato di quello fatto registrare l'anno prima (68,5% a fronte del 65%). E ciò, per effetto di un aumento dei pagamenti per tutte le categorie economiche semplificate, ad eccezione degli investimenti (che hanno fatto registrare un rapporto del 4,8% nel 1996 rispetto a 10,5% nel 1995), evidentemente come effetto transitorio dello sforzo compiuto in termini di maggiori impegni, assunti per lo più a fine anno.

In aumento i residui di stanziamento, da 1.357 a 1.446 miliardi, ma soprattutto i residui totali, da 16.410 a 18.241 (+1.831 miliardi, pari ad un incremento dell'11,2%). Ad aumentare sono soprattutto i residui relativi agli interventi (di 1.484 miliardi, da 10.726 a 12.210 miliardi, pari ad un incremento percentuale del 13,8), a dimostrazione dei ritardi che continuano ad accumularsi in materia di restituzione dei rimborsi d'imposta. Un incremento significativo - di 301 miliardi (da 1.704 a 2.004 miliardi), pari al 17,7% - riguarda, però, anche i residui relativi agli investimenti.

3.2 Analisi per funzioni-obiettivo

Ripetendo l'esperienza sul bilancio sperimentale adottata per l'esercizio '95, la Corte ha provveduto, d'intesa con l'Amministrazione, alla costruzione delle funzioni-obiettivo incrociate con i Centri di responsabilità individuati dalla Ragioneria Generale dello Stato (cfr. schema).

Il bilancio sperimentale per funzioni-obiettivo è stato costruito con lo scopo di schematizzare l'attività svolta dalle singole Amministrazioni centrali, imputando a ciascuna funzione le spese di intervento e di investimento, nonché la quota parte delle spese di funzionamento ad essa riconducibili, secondo i dati forniti dalla stessa Amministrazione. Il tentativo di procedere su tali basi ad un'analisi sulla gestione economico-finanziaria è reso, però, a tutt'oggi, difficile dalla disponibilità di dati di carattere esclusivamente finanziario, che, da soli, rendono arduo il collegamento delle risultanze contabili riclassificate per funzioni con l'analisi più tradizionale sui compiti istituzionali affidati alle Amministrazioni.

Per l'elaborazione dei decreti legislativi previsti dall'art. 3 della legge n. 662/96 sono state istituite nove commissioni, con la partecipazione di dirigenti e funzionari dell'Amministrazione e di esperti esterni. Alla data del 13 giugno 1997 risultavano presentati al Consiglio dei Ministri sette schemi di decreti legislativi in attuazione delle deleghe: uno approvato definitivamente, dopo il parere della Commissione dei Trenta (revisione della disciplina dell'accertamento con adesione e di quella della conciliazione giudiziale), e sei all'esame della stessa Commissione. Secondo quanto comunicato dal Ministero, anche i cinque rimanenti provvedimenti (IVA, *non-profit*, rendite finanziarie, redditi da capitale, IRAP) sarebbero tutti in avanzata fase di elaborazione e saranno presentati al Consiglio dei Ministri entro le prossime settimane.

Per quanto riguarda specificamente il Ministero delle Finanze, va anche rilevato che, avendo introdotto notevoli variazioni nella costruzione delle funzioni rispetto a quelle adottate per l'esercizio 1995, non sarebbe neanche possibile procedere a confronti sul biennio 1995-96.

Le funzioni-obiettivo, che rispecchiano parzialmente il Piano dei conti elaborato dall'Amministrazione, sono otto; per ciascuna di esse, si è proceduto alla disaggregazione al terzo livello:

1. **Indirizzo politico-amministrativo**: riferita all'attività politico-decisionale ed al controllo interno, con 24 miliardi di stanziamenti, circa 19 di impegni effettivi, 13 di pagamenti e 10 di residui.
2. **Servizi generali**: attività riconducibili alla gestione delle risorse umane, ai servizi ispettivi, all'acquisizione delle risorse strumentali ed alla conduzione del sistema informativo: l'8,8% degli impegni effettivi (3.558 miliardi circa), se si considera il totale della spesa, ed il 28,8%, se si considerano le sole spese di funzionamento.
3. **Gestione dei tributi**: per ciascuna tipologia di tributo viene evidenziata separatamente l'attività di amministrazione, riscossione e rimborso svolta dall'Amministrazione finanziaria. Questo, anche nel tentativo di un successivo collegamento dei costi riferiti alle singole attività con le corrispondenti voci dell'Entrata. Gli impegni effettivi imputabili alla funzione ammontano a 3.428 miliardi, pari all'8,5% della spesa totale ed al 28,1% delle sole spese di funzionamento.
4. **Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari**: come per la precedente funzione, per ciascuna tipologia di tributo vengono evidenziate l'attività di accertamento e quella di contenzioso: impegni effettivi per 2.460 miliardi, pari al 6,1% degli impegni complessivi ed al 20,2% di quelli per le sole spese di funzionamento.
5. **Servizi ai cittadini e alle imprese**: attività relativa all'informazione e all'assistenza alle diverse tipologie di contribuenti ed alla quale va attribuita una particolare rilevanza nella logica dello sviluppo di un diverso rapporto fisco-contribuente: 689 miliardi di impegni effettivi, pari all'1,7% della spesa totale ed al 4,9% di quella di funzionamento.
6. **Prevenzione e repressione delle attività illegali o pericolose**: è l'unica funzione riconducibile ad un unico Centro di responsabilità, la *Guardia di finanza*, per la prevenzione e la repressione dei traffici illeciti, per la tutela dell'ordine pubblico e per il contrasto della criminalità economica: 1.620 miliardi di impegni effettivi, pari al 4% del totale ed al 13,7% delle sole spese di funzionamento.
7. **Supporto alle altre amministrazioni pubbliche**: relativa ai compiti attribuiti al Ministero in materia di fiscalità locale, di amministrazione e gestione del demanio e del patrimonio dello Stato e di attività estimale: 198 miliardi di impegni effettivi, pari allo 0.5% del totale ed all'1,6% delle sole spese di funzionamento.
8. **Trasferimenti finanziari e interventi**: la funzione si riferisce soprattutto ai rimborsi[18], pur riguardando, in misura relativamente marginale, anche il personale in quiescenza del Ministero delle finanze, l'ammortamento dei beni patrimoniali e altre poste correttive e competenze arretrate. Nella funzione rientrano anche le spese in conto capitale per investimenti immobiliari destinati al Ministero delle finanze, per i quali nel 1996 non sono però stati registrati stanziamenti definitivi. Alla funzione sono stati imputati impegni effettivi per 28.397 miliardi, pari al 70,4% del totale.

L'attività operativa svolta dalle strutture dell'Amministrazione è pertanto quella individuata dalle funzioni-obiettivo 3, 4, 5, 6 e 7. Le prime due, così come per le altre

[18] I rimborsi da soli superano i 27,2 mila miliardi in termini di stanziamenti definitivi totali, rappresentando il 96% della spesa imputata alla *funzione* ed il 66% dell'intera spesa imputata all'Amministrazione finanziaria.

Amministrazioni, sono, invece, riconducibili alle attività, considerate come indirette, di direzione politica e di servizi generali. Del tutto anomala rispetto alle altre Amministrazioni appare, poi, l'ultima funzione - la n. 8 - che, essendo esclusivamente riferita ai trasferimenti finanziari, non è riconducibile ad alcuna attività operativa, tanto che ad essa non sono state praticamente imputate spese di funzionamento. Peraltro notevole è la sua incidenza sulla spesa complessiva dell'Amministrazione (intorno al 70% sia per gli stanziamenti definitivi totali, che per gli impegni effettivi, la massa impegnabile ed i pagamenti totali)[19].

Le elaborazioni per funzioni-obiettivo di 2° livello sono state incrociate con la *classificazione economica semplificata* della Ragioneria Generale, che ripartisce la spesa nei tre aggregati relativi a funzionamento, intervento ed investimento (tab. 1).

La presenza della funzione-obiettivo *trasferimenti finanziari e interventi* comporta, come si è già visto, una notevole concentrazione delle poste contabili (stanziamenti, impegni e residui) sugli interventi, con un'incidenza di ben il 70%.

Le spese di funzionamento si attestano intorno al 30% sia degli stanziamenti che degli impegni, con un'incidenza di quelle per il personale pari a circa i 2/3. Da notare che, su 8.300 miliardi di stanziamenti per il personale, ben 2.900 sono stati destinati alle attività connesse ai *servizi generali, comuni e di supporto* dell'Amministrazione (funzione n. 2), attività a carattere non strettamente produttivo.

La disaggregazione per funzione-obiettivo evidenzia una concentrazione delle spese di funzionamento sulle principali attività operative del Ministero. In particolare:

- la funzione-obiettivo n. 3 - *gestione dei tributi* si attesta su oltre 3.000 miliardi sia di stanziamenti che di impegni, di cui un terzo è relativo al personale;
- la funzione-obiettivo n. 4 - *prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari*, con circa 2.500 miliardi, di cui circa 1.900 per il personale;
- la funzione-obiettivo n. 6 - *prevenzione e repressione delle attività illegali o pericolose*. attività a totale carico della Guardia di Finanza per l'espletamento di compiti di polizia giudiziaria, con un ammontare in termini di stanziamenti e di impegni intorno a 1.600 miliardi, di cui 1.400 assorbiti dalle spese per il personale.

Esiguo risulta il peso della componente relativa agli investimenti, con un'incidenza di solo l'un per cento sugli stanziamenti e sugli impegni, che sale, però, all'11% per i residui. A proposito degli investimenti, come meglio evidenziato nel paragrafo sull'attività contrattuale, un peso rilevante l'ha la funzione-obiettivo di 2° livello - *conduzione del sistema informativo*, alla quale sono imputati 140 (ovvero il 25%) dei 555 miliardi di stanziamenti.

Interessanti indicazioni emergono incrociando funzioni-obiettivo e Centri di responsabilità. Una prima considerazione riguarda il peso assolutamente preponderante (intorno all'80%) che ha il Dipartimento delle Entrate in termini di stanziamenti definitivi di competenza, di massa impegnabile, di impegni effettivi su competenza e di impegni totali su massa impegnabile, e ciò in ragione della già ricordata soverchiante incidenza dei rimborsi d'imposta (66% degli stanziamenti definitivi e 67% degli impegni totali), quasi tutti (99%) di spettanza del Dipartimento delle entrate.

Considerando, però, gli impegni effettivi per le sole spese di funzionamento, il peso del Dipartimento delle entrate si dimezza (42%) ed aumenta sia quello della Guardia di Finanza (dal 13 al 39%) che del Dipartimento del territorio (dal 3 al 10%) e del Dipartimento delle dogane (dal 3 all'8%).

[19] Risulta a tal proposito evidente l'esigenza di non tener conto di tale componente di spesa ai fini dei raffronti da operare relativamente alle altre funzioni-obiettivo, trattandosi, in realtà, di un risultato dell'attività amministrativa svolta, più che del suo costo.

Un peso preponderante spetta al Dipartimento delle entrate anche per quanto riguarda le spese per investimenti (51% degli impegni effettivi). Rilevante sul totale della categoria è, tuttavia, anche il peso del Dipartimento del territorio (23%), mentre limitata risulta l'incidenza del Dipartimento delle dogane (10%) e della stessa Guardia di finanza (4%). Per quest'ultima va, però, registrata nella classificazione per categorie economiche anche una voce *altre spese*, pari al 9% degli impegni effettivi imputati al centro di responsabilità, che probabilmente in parte falsa il quadro che si è tracciato.

In allegato vengono riportate le principali tabelle tratte dalla riclassificazione del rendiconto per funzioni-obiettivo e per Centri di responsabilità incrociata con la *classificazione economica semplificata*. A tali tabelle si attinge anche per il prosieguo dell'analisi.

3.3 Risultanze del controllo interno

I risultati della gestione nel 1996 possono essere valutati sulla base della consuntivazione dell'attuazione della direttiva generale per l'azione amministrativa, oggetto di tre referti del Servizio di Controllo Interno (SINCO), dei quali i primi due relativi ai primi due quadrimestri e l'ultimo all'intero anno, datati, rispettivamente, luglio 1996, 20 novembre 1996 e 21 aprile 1997.

Una prima serie di valutazioni è possibile sulla base delle differenze che si riscontrano fra il programmato e il consuntivato dei giorni-persona impiegati in relazione alle principali funzioni-obiettivo. Come risulta dalla tabella 2, il dato consuntivato dei giorni-uomo è nel complesso praticamente uguale a quello programmato (-0,5%). L'andamento è, però, differenziato per le diverse funzioni: ad uno scostamento in positivo dell'11,5% per *i servizi generali, comuni, di supporto e di indirizzo* alle attività si contrappongono scostamenti negativi per le altre funzioni, particolarmente significativi per quelle più direttamente legate alla gestione delle entrate ed al contrasto dell'evasione.

A conclusioni analoghe si perviene sulla base dell'analisi dei dati del rendiconto riclassificati secondo lo schema delle funzioni-obiettivo. Anche da tali dati risulta, infatti, evidente il peso preponderante che hanno le attività indirette o comunque meno critiche e meno innovative: circa il 30% degli impegni totali, al netto dei trasferimenti finanziari e degli interventi, riguarda *i servizi generali, comuni e di supporto* e il 29% *la gestione dei tributi*, mentre per *la prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari* è stato impegnato il 20,2%; il 13,1% ha riguardato *la prevenzione e repressione delle attività illegali o pericolose*, il 5,7% *i servizi ai cittadini e alle imprese* e il 2,1% *le attività di supporto ad altre amministrazioni pubbliche*.

Sempre sulla base dei dati rilevabili dalla classificazione per funzioni-obiettivo si evidenziano le difficoltà che l'Amministrazione incontra a conseguire gli obiettivi di utilizzo delle risorse nello svolgimento delle attività direttamente produttive: a parte, infatti, il rapporto del 100% tra impegni totali e massa impegnabile che fa registrare la funzione-obiettivo *prevenzione e repressione delle attività illegali e pericolose*, riconducibile all'attività di polizia giudiziaria della Guardia di Finanza, per le altre funzioni-obiettivo abbiamo per tale rapporto una media dell'86.3%. Particolarmente bassi risultano gli impegni totali sulla massa impegnabile per la funzione di *supporto alle altre amministrazioni pubbliche* (36%). Rapporti inferiori alla media si registrano, però, anche per le funzioni-obiettivo *indirizzo politico ed amministrativo* e *gestione dei tributi* (rispettivamente 81 e 84 per cento)[20].

[20] Indicazioni sostanzialmente analoghe si ricavano analizzando il quadro delle funzioni-obiettivo di 2° livello. L'elemento più significativo che sembra qui emergere riguarda gli investimenti. A fronte della già bassa capacità media di spesa per il complesso delle attività (impegni totali pari al 33,5% della massa impegnabile), una capacità di impegno particolarmente limitata si registra soprattutto per le spese in conto capitale per investimenti immobiliari destinati sia ad altre amministrazioni pubbliche che allo stesso Ministero delle finanze, con un rapporto degli impegni totali rispetto alla massa impegnabile rispettivamente del 13,7 e del 16 per cento. Molto limitata appare, però, la capacità di impegno anche per quanto riguarda la gestione delle imposte dirette: a fronte di una massa impegnabile di 559 miliardi, gli impegni totali sono stati di soli 92 miliardi, e cioè il 16.5%, ovvero un sesto

Ritornando ai dati del SINCO, ciò che anche emerge è che allo scostamento in positivo per le attività sostanzialmente di **autoconsumo** hanno contribuito tutti i centri di responsabilità, ma in misura particolarmente elevata vi ha contribuito il Dipartimento delle Dogane e II.II. (+ 46,2). Anche alla minore consuntivazione per quanto riguarda sia l'acquisizione delle entrate erariali che la prevenzione e la repressione delle attività irregolari o illecite in materia tributaria ha contribuito in misura rilevante il Dipartimento delle Dogane e II.II. (rispettivamente -16,6 e -18,1%), con il Dipartimento delle Entrate che fa registrare differenze, anch'esse negative, intorno al 6%.

Uno scostamento in positivo per quanto riguarda le attività di autoconsumo ed indirette lo fa registrare, come risulta dalla tabella 3, anche la Guardia di Finanza: le funzioni riconducibili a tali attività , e che in base al programma dovevano incidere per il 46% del totale, hanno avuto, invece, un peso del 62%. Un andamento opposto si è conseguentemente registrato per la *prevenzione e la repressione delle violazioni* sia *degli obblighi tributari* (19,9% in luogo del 23% programmato) che *delle attività illegali o pericolose* (18,2% in luogo del 31%)[21]. E' interessante rilevare che per il 1997 sono state pianificate le percentuali consuntivate per il 1996, facendo così comprendere che gli obiettivi del 1996 erano stati probabilmente fissati sottovalutando le difficoltà di modificare da un anno all'altro il mix di attività storicamente consolidatosi. Ed evidenziando, però, nello stesso tempo, anche la tendenza a rinunciare al miglioramento dell'attuale mix.

A proposito di questo tipo di analisi, va comunque sempre tenuto presente che essa viene svolta con i limiti propri della metodologia adottata, e, in particolare, senza poter disporre di raffronti in termini di output corrispondente alla spesa sostenuta. In altri termini, ci si limita - sempre e soltanto - a rilevare la quantità di risorse impiegate, per cui le differenze fra consuntivato e programmato non sono di per se indicative di maggiore o minore efficienza, ben potendo esse dipendere da errori di programmazione, così come da sprechi o da economie.

Di questa limitazione appare ovviamente consapevole la stessa Amministrazione che si era pertanto proposta di monitorare l'andamento della "produzione" per un numero di obiettivi settoriali limitati, ma ritenuti rappresentativi, in genere, di attività con elevato valore strategico e che riguardavano circa il 10% dei giorni-persona programmati[22]. Nel referto annuale vengono fornite indicazioni sul "valore" consuntivato in termini assoluti e in percentuale del "valore" programmato, nonché sul costo consuntivato della produzione e sul livello di "efficienza" conseguito[23]. I dati, presentati nella tabella 4, sembrano indicare una *performance* chiaramente migliore per il Dipartimento delle Dogane e II.II. rispetto a quella del Dipartimento delle Entrate: un valore consuntivato superiore del 7,1% a quello programmato per il primo ed inferiore del

---

della massa impegnabile. Un rapporto relativamente più soddisfacente tra impegni totali e massa impegnabile lo si riscontra anzitutto per la conduzione del sistema informativo (69,8%), ma anche per la prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari per le imposte sul reddito (65,8%) e per l'informazione e l'assistenza (62,8%). Superiori alla media risultano anche gli analoghi rapporti calcolati per la gestione dei tributi doganali (56,1%) e per i servizi di coordinamento, valutazione e supporto (51,2%).

[21] Nell'analisi del consuntivo dell'attività di accertamento degli uffici e della Guardia di finanza condotta dal Secit per gli anni 1994 e 1995 è stata ricostruita la capacità operativa del Corpo teoricamente utilizzabile per l'attività di verifica, al netto degli impegni concernenti gli altri compiti istituzionali dello stesso Corpo e del personale non utilizzabile perché all'epoca in addestramento o non in possesso della qualifica di polizia tributaria, determinandola in meno di un terzo (29,9%) del totale. Di questa capacità operativa teoricamente impiegabile, solo il 28% veniva, a sua volta, consuntivato per controlli fiscali, a riprova della varietà dei compiti svolti dal Corpo..

[22] Nel complesso era prevista la consuntivazione di 52 " prodotti ", di cui 43 relativi ad attività delle Direzioni centrali e 9 delle Direzioni territoriali.

[23] Per ben comprendere il senso e la rilevanza di tali dati, va considerato che: il valore della produzione è stato ottenuto moltiplicando il tempo standard stimato necessario , in sede di programmazione, per ottenere un'unità di prodotto (ad esempio, una verifica o un accertamento) per le quantità effettive consuntivate (il numero, cioè, delle verifiche o degli accertamenti); il costo consuntivato della produzione è stato ottenuto sommando i giorni-persona consuntivati; l'efficienza è misurata dal rapporto tra valore e costo consuntivato della produzione.

23,1% per il secondo; un livello di efficienza superiore del 37,4% rispetto a quello programmato per il primo ed inferiore del 5,5% a quello programmato per il secondo.

Si tratta, comunque, di dati ancora poco significativi , sia per la limitatezza del segmento operativo monitorato, che per le modalità stesse con cui gli indicatori sono stati costruiti e che incorporano, insieme con evidenti elementi di aleatorietà (ad esempio, per quanto riguarda il tempo standard definito in sede di programmazione, il numero, il tipo ed il peso dei "prodotti" selezionati per ciascun dipartimento, ecc.), altrettanto evidenti semplificazioni (equiparazione del valore della produzione alla quantità di giorni-persona impiegati).

Il rischio di aleatorietà emerge evidente osservando la tabella 5 in cui vengono riportati giorni-uomo, prodotti e tempi unitari programmati e consuntivati. Con riferimento a quest'ultimo elemento, è facile rendersi conto quanto poco significative possano risultare consuntivazioni che devono scontare differenziali di tempo unitario consuntivato rispetto a quello programmato di -32% per le verifiche straordinarie settore Dogane, di +21% per le verifiche straordinarie settore accise e +16% e +13%, rispettivamente, per gli accertamenti II.DD. e le verifiche IVA. Si può certamente trattare di guadagni o di perdita di efficienza, ma si può anche parimenti trattare di errori di stima o di mix di entrambi.

Sempre in termini di consuntivazione dei risultati, il referto del SINCO contiene dati di valutazione critica anche per quanto riguarda il livello di conseguimento degli *obiettivi generali comuni con caratteristiche di trasversalità rispetto all'intera Amministrazione finanziaria* (programmazione e controllo, autogestione, formazione, istituzione degli URP, ecc.). La tabella 6 riporta l'andamento a consuntivo (ed il confronto con il programma) di tali obiettivi per i centri di responsabilità di 1° livello. Ciò che chiaramente emerge è il mancato rispetto, per percentuali particolarmente elevate, della maggior parte degli obiettivi (naturalmente sempre in termini di risorse impiegate): con l'eccezione dell'apparente connotazione positiva collegabile al maggior impegno nell'attivazione degli URP[24], il numero consuntivato di giorni-persona risulta superiore a quello programmato per quanto riguarda l'autogestione (+3,8%) ed inferiore per quanto riguarda sia la formazione del personale (-39%)[25] che la programmazione e il controllo (-24%).[26]

Volendo a questo punto riassumere, le valutazioni di ordine generale che si possono formulare sulla base dell'esame del referto annuale del SINCO, sono sostanzialmente tre.

La prima riguarda gli scostamenti, significativi per l'amministrazione civile, ma di ancora maggiore rilevanza per la Guardia di Finanza, nell'allocazione consuntivata, rispetto a quella programmata, delle risorse fra attività indirette e missioni istituzionali dirette: pur con tutte le limitazioni dovute alle modalità di calcolo del valore della *produzione* e del suo *costo*, questo andamento costituisce, da una parte, la riprova della scarsa importanza che, in sede di emanazione della direttiva annuale, è stata attribuita all'esigenza di assicurare la congruità risorse/obiettivi e, dall'altra, della perdurante difficoltà dell'Amministrazione finanziaria ad

---

[24] Il 20% in più di giorni-persona rispetto a quelli programmati, il che, di per sé, potrebbe, peraltro, anche significare minore efficienza rispetto a quella programmata.

[25] Per quanto riguarda specificamente l'attività della Scuola Centrale Tributaria, va segnalato il notevole volume dell'attività svolta nell'anno (149 corsi ai quali hanno partecipato circa 11 mila discenti), ma, ancor più, il *tendenziale passaggio da un approccio rigido istituzionale ad un approccio per progetti funzionali*, che assicura una maggiore flessibilità nell'adeguamento alla domanda. Accanto agli ormai tradizionali corsi di *formazione iniziale*, volti all'erogazione di una "formazione permanente" al personale dell'Amministrazione finanziaria, e di quelli per *verificatori contabili*, prevalentemente destinati ai funzionari degli uffici periferici delle entrate, sono stati organizzati una serie di corsi *mirati* a segmenti specializzati di utenza (integrazione tra diritto comunitario e diritto italiano, nuovo contenzioso tributario, fiscalità locale, modelli di dichiarazione dei redditi, per quanto riguarda *l'area tributaria*, e sistema di programmazione e controllo, gestione di rete locale, monitoraggio dei contratti informatici, sicurezza, personale minorato dell'udito e della favella, per quanto concerne l'*area giuridico-organizzativo-informatica*).

[26] Almeno in quest'ultimo caso il dato potrebbe, di per sé ed astrattamente, anche spiegarsi con una maggiore efficienza rispetto a quella programmata.

aumentare la quota di risorse impiegata nelle attività direttamente produttive ed a ridurre quella impiegata nelle attività indirette di autoconsumo.

La seconda valutazione conclusiva di ordine generale concerne i risultati ancora insoddisfacenti in materia di **revisione dei processi di produzione**, che è stata comunque concretamente avviata con l'attuazione di mirati piani di formazione e di sviluppo delle professionalità per superare le specifiche carenze rilevate[27] e le iniziative in corso per assicurare agli uffici l'effettiva disponibilità di strumenti metodologici (tecnologie informatiche, studi di settore), indispensabili per far fronte alle difficoltà tecniche di esecuzione dei controlli[28].

La terza ed ultima conclusione, che si può sin da ora trarre dalle risultanze del controllo interno integrate da elementi emersi dall'analisi per funzioni-obiettivo, è quella relativa al **ruolo finora effettivamente svolto dal sistema interno di PPC**: esso ha avuto indubbiamente il merito di aver dato avvio ad un sistema non più procrastinabile di misurazione dell'attività amministrativa e di monitoraggio sistematico e completo degli andamenti gestionali. Ancora lunga appare tuttavia la strada che resta da percorrere, a cominciare dal superamento dell'attuale **metodologia di programmazione e di consuntivazione, tuttora vincolata a fissare gli obiettivi in termini di massimizzazione dell'impiego di risorse, invece che in termini di loro risparmio**, ed a fondare i giudizi di positività o di negatività dei risultati in funzione, rispettivamente, del maggiore o del minore impiego delle risorse programmate[29]. Ed è per questo che nel prosieguo dell'analisi si fa ricorso ad indicatori di risultato, certamente parziali, ma meglio idonei per poter valutare la qualità e l'efficacia dell'azione svolta.

A tal proposito va dato comunque atto che la stessa amministrazione è ben consapevole di tali limitazioni, tant'è che con la Direttiva del Ministro per l'azione amministrativa e la gestione per il 1997 sono stati introdotti importanti correttivi che precludono all'adozione di meccanismi sicuramente più affidabili a partire dal 1998. E' peraltro ormai prossima la definizione di un **sistema di indicatori di misura dell'efficacia istituzionale e della qualità di produzione dell'azione amministrativa**, applicabile, per ora, al solo Dipartimento delle entrate, ma agevolmente estensibile anche agli altri centri di responsabilità di primo livello. Si tratta di un sistema che, dopo aver individuato le tre missioni fondamentali del Dipartimento (prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari, gestione dei tributi e servizi ai cittadini ed alle imprese), definisce per ciascuna di esse esiti finali e correlati risultati di produzione e fasi del processo, individuandone ed illustrandone, poi, i relativi indicatori di misura. Una volta messo a punto e rodato, il sistema consentirà di fare un grosso salto di qualità nel controllo di gestione, fornendo quegli elementi di valutazione di cui si è avvertita e si avverte la mancanza anche al di fuori del Ministero delle finanze.

---

[27] Cfr. quanto riferito nella precedente nota n. 25.

[28] Tra gli obiettivi del nuovo piano triennale (1998-2000) dell'informatica rientra, fra l'altro, la realizzazione di strumenti automatici finalizzati, in una prima fase, a:

- verificare la congruenza del dichiarato con la dichiarazione dell'anno precedente (crediti, opzioni, tassazione separata, ecc.);
- quadrare contabilmente il dichiarato;
- comunicare l'esito al contribuente.

Per la seconda fase è previsto lo sviluppo di strumenti automatici per:

- incrociare i dati delle dichiarazioni con quelli di altre dichiarazioni o provenienti da altri enti (ad esempio, assicurazioni e banche per gli oneri deducibili) o da altri archivi dell'anagrafe tributaria;
- segnalare le posizioni anomale sulla base di criteri selettivi;
- richiedere documentazione al contribuente o ad altri enti.

Per quanto riguarda, poi, gli *studi di settore*, è prevista la definizione di studi per circa 230 attività economiche, insieme con la realizzazione di prodotti software che consentano di applicare gli studi e di determinare, per ciascun contribuente, i ricavi/compensi attesi in relazione a: attività esercitata, dati contabili ed extrafiscali.

[29] L'utilizzo del parametro del tempo unitario per trasformare la cosiddetta *produzione* in *valore* non rappresenta, come si è detto, anche per la sua indeterminatezza, una risposta adeguata.

Ritornando al problema della valutazione del ruolo finora svolto dal sistema interno di PPC, va anche sottolineata la sensazione, che nettamente si ricava, di una **funzione tuttora prevalentemente di mera registrazione e descrizione dei processi, più che di loro effettivo governo**. Lo provano sia i numerosi casi di impiego di risorse significativamente maggiore o minore del programmato, sia la prevalente spiegazione che ne viene data in termini di surplus/carenza di risorse disponibili[30] - spiegazione che non può non essere letta anch'essa se non come un chiaro sintomo di inadeguata programmazione. Lo prova il secondo tipo di spiegazione che viene data degli scostamenti - la scelta discrezionale del responsabile - a dimostrazione della poca o nulla considerazione in cui le strutture di secondo livello tengono la programmazione. Lo prova, ancora, un altro ordine di spiegazioni addotte, quello di motivi non specificamente indicati, e che rende di per sé poco fruibile, da parte degli stessi centri di responsabilità, il sistema di programmazione e di controllo attivato. Lo prova, infine, la constatazione che la procedura di programmazione non si è trasformata in un processo di aggiustamento della distribuzione delle risorse in funzione dei cambiamenti introdotti nell'attribuzione degli obiettivi: questi ultimi, infatti, sembrano essersi semplicemente sovrapposti ad una distribuzione data delle risorse - tra i dipartimenti, tra i centri di responsabilità di secondo livello, tra centro e periferia, tra ambiti territoriali.

Si tratta di constatazioni che, sulla scorta anche di altri elementi di analisi, inducono a rilevare uno **sforzo ancora insufficiente sul piano dell'adeguamento dei profili organizzativi**. A causa di ciò, il processo innescato dalla direttiva rischia di sortire benefici solo secondari sul piano del miglioramento dell'azione amministrativa in termini di efficacia, di efficienza e di economicità. Lo dimostra, fra l'altro, il caso del **SECIT** che, dopo un tentativo di riforma per decreto sviluppatosi sull'arco di ben tredici reiterazioni, si è alla fine concluso con aggiustamenti del tutto marginali, che hanno probabilmente avuto il solo effetto di contribuire a renderne più ambiguo il modello. Il tutto si è, infatti, risolto con il mantenimento della previsione, contenuta nell'iniziale decreto, della obbligatorietà di un'apposita direttiva del Ministro, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, solo per quanto riguarda la individuazione degli uffici e dei reparti della Guardia di Finanza da controllare nell'anno, e con la esplicitazione sul piano legislativo del potere del Ministro, alle cui dirette dipendenze il Secit è posto dalla legge, di attribuire agli ispettori tributari specifici incarichi di collaborazione con lo stesso Ministro ai fini della elaborazione e della gestione della politica tributaria. Laddove i problemi che sembrano rilevare per il futuro del Servizio sembrano essere effettivamente altri, ed in particolare:

a) il superamento dell'**ambiguità** dell'attuale modello legislativo, la cui interpretazione ha continuato ad oscillare fra il modello dell'autorità amministrativa indipendente e quello di una struttura di controllo interno a disposizione del Ministro, con tutti gli equivoci, le inefficienze e le tensioni che ne sono inevitabilmente derivati;

b) una revisione del modello organizzativo, che, senza compromettere i vantaggi legati all'orizzontalità ed interdisciplinarità della struttura ed all'autonomia operativa dei singoli ispettori, assicuri una maggiore **finalizzazione, integrazione ed organicità dell'attività svolta**, oggi di fatto largamente sottratta alle regole di programmazione e di autocontrollo, come dimostra anche l'ampio ricorso alla voce di consuntivazione **"Altre attività"** (19% per il 1996, rispetto ad una media del 2,9% per l'insieme del Ministero delle Finanze), a

[30] Il sistema di controllo dell'attuazione della Direttiva annuale prevede un'apposita procedura di *feedback* basata su una "griglia delle causali di scostamento" - valida per motivare le differenze tra programmato e consuntivato a livello di obiettivo sia generale che settoriale - avente la finalità di individuare i **motivi** che hanno generato consuntivi sostanzialmente diversi dai programmi. Ciò al fine, da un lato, di **rendere possibili interventi correttivi** (per i casi di andamento gestionale negativo) e, dall'altro, **di diffondere presso altre strutture innovazioni che hanno comportato significativi miglioramenti** (per i casi gestionalmente positivi).

riprova della scarsa attenzione prestata, in sede di programmazione operativa delle attività, alla individuazione di obiettivi di azione condivisi;

c) **più obiettivi, stringenti e comparativi criteri di selezione del personale ispettivo**, la cui scelta è oggi praticamente del tutto e discrezionalmente affidata al Ministro ed al Presidente del Consiglio, visto che il parere fornito dal Consiglio Superiore delle Finanze prescinde da confronti di tipo comparativo, limitandosi ad esprimere un giudizio isolato, formulato sulla base del solo curriculum, sulla idoneità o meno di ciascuna persona, indicata *motu proprio* dal Ministro, a ricoprire l'incarico[31].

3.4 Attività contrattuale

Dall'analisi dei dati del consuntivo degli ultimi due anni si nota una difficoltà di impegno effettivo rispetto agli stanziamenti definitivi soprattutto per le spese di cat. X (beni ed opere immobiliari a diretto carico dello Stato) che fanno registrare un rapporto di appena l'1,2% nel 1995, salito al 14,7% nel 1996. A parte la cat. IV (acquisto di beni e servizi), i cui impegni effettivi hanno raggiunto il 97% degli stanziamenti definitivi in entrambi gli anni, un profilo relativamente più sostenuto si riscontra anche per le spese di cat. XI (beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche a carico diretto dello Stato), con un rapporto impegni/stanziamenti del 30,9% e del 56,6%, rispettivamente, nel 1995 e nel 1996.

Un andamento analogo, ancorché a livelli più elevati, si registra in termini di impegni totali rispetto alla massa impegnabile, con un rapporto, nel 1996, di 97, 16 e 72%, per le spese, rispettivamente, di cat. IV, X e XI.

A livelli ancora più bassi si colloca, poi, il rapporto pagamenti totali/massa spendibile: 56,4% nel 1995 e 50,2% nel 1996, per le spese di cat. IV; 7,1% nel 1995 e 4,4% nel 1996 per le spese di cat. X; 1,4% nel 1995 e 6,1% nel 1996 per le spese di cat. XI. Legato all'evoluzione di questi rapporti è l'andamento dei residui, che risultano leggermente diminuiti, per l'insieme delle tre categorie considerate (circa 1.318 nel 1996 rispetto a 1.357 nel 1995), considerando i soli residui di stanziamento, ma aumentati del 9,8%, se si considerano i residui totali (da 4.863 nel 1995 a 5.342 miliardi nel 1996).

Quasi il 78% degli impegni totali sono riconducibili a sei capitoli di spesa, di cui due (1134 e 1139) di cat. IV, tre (7851, 7853 e 8205) di cat. X ed uno (7200) di cat. XI.

Il cap. *1134* (Rubrica 1 - Servizi generali, Cat. IV) riguarda spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo del Ministero. Gli stanziamenti disponibili (pari a 404 miliardi circa) sono stati, salvo un piccolo residuo di circa 2 milioni, tutti impegnati per attività affidate:

- alla SO.GE.I. S.p.A., per la gestione e lo sviluppo del Sistema Informativo;
- al Consorzio Nazionale fra i Concessionari della riscossione, per l'acquisizione delle dichiarazioni dei redditi, dell'IVA, del registro, ecc.;
- all'Ente Poste Italiano, per la spedizione ai contribuenti di richieste e di informative, stampate dal sistema centrale dell'Anagrafe Tributaria.

---

[31] Con la conversione nella legge 24 ottobre 1996, n.556 del decreto-legge 8 agosto 1996, n. 437, il cui art. 7, terzo comma riproduceva il quarto comma dell'originario decreto-legge 18 luglio 1994, n. 452 di riforma del Servizio, la discrezionalità del Ministro è addirittura aumentata, essendo ora demandato allo stesso Ministro di determinare con suo decreto la suddivisione nelle categorie di provenienza degli ispettori tributari che la legge 24 aprile 1980, n. 146 aveva invece rigidamente fissato.

L'importanza di una rigorosa selezione in ingresso del personale ispettivo è sottolineata anche dalla tendenza, che si è venuta rafforzando nel tempo, ad attingere dal Secit un numero ormai rilevante della dirigenza di primo e di secondo livello: attualmente sono nove i dirigenti generali che sono stati ispettori tributari, ivi compresi tre di livello B, posti a capo dei Dipartimenti delle entrate e delle dogane e della Direzione generale degli affari generali e del personale.

In particolare, con la SO.GE.I è stato siglato il VII Atto Esecutivo della convenzione di concessione, avente decorrenza 1° luglio 1996 (che prevede una spesa annua di circa 260 miliardi), per la gestione del Sistema Informativo del Ministero. L'iter per l'approvazione di tale atto, benché non richiedesse il parere del Consiglio di Stato, ha superato ampiamente l'anno per gli adempimenti comunque richiesti (parere A.I.P.A, autorizzazione all'impegno pluriennale da parte del Tesoro e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, registrazione all'Ufficio del Registro, registrazione alla Ragioneria centrale).

Sempre relativamente al cap. 1134, dei residui, ammontanti a poco più di 709 miliardi, ne sono stati pagati 400 miliardi, mentre dei restanti 304, 89 sono andati in perenzione, per ritardi nelle richieste di pagamento da parte della SO.GE.I per i vecchi atti esecutivi. La cassa, per tale ultimo motivo, è risultata sovradimensionata, con economie pari a 136 miliardi.

Meno rilevante è il cap. 1139 (Rubrica 1 - Servizi generali, Cat. IV), relativo a spese derivanti dalla convenzione con il Consorzio nazionale tra i concessionari del servizio di riscossione dei tributi: 23,6 miliardi di stanziamenti, 40,2 miliardi di impegni totali, 8,2 miliardi di residui.

Ben più consistente il cap. 7851 (Rubrica 4 - Territorio, Cat. X), relativo all'acquisto di stabili e terreni ed alla costruzione di immobili per i centri di servizio. I residui al 1° gennaio superavano i 1.164 miliardi: di questi ne sono stati pagati poco più di 7, cosicché, tenendo conto delle somme andate perenti (circa 95 miliardi), a fine anno ne restavano ancora circa 1.062 miliardi, cui si sono aggiunti quelli di competenza (circa 140 miliardi, in quanto degli stanziamenti di circa 165 miliardi ne sono stati pagati solo 24). La modestia degli impegni viene spiegata dall'Amministrazione con la complessità delle procedure da porre in essere per pervenire al perfezionamento degli atti di acquisto e con la mancata conversione in legge del d.l. 29.4.1996, n. 231. Nel corrente esercizio finanziario, per effetto delle norme contenute nel d.l. 25.3.1997, n. 67, convertito nella legge 23.5.1997, n. 135, il programma degli acquisti potrà proseguire mediante l'utilizzo dei residui del 1996 (90,7 miliardi) e degli anni precedenti (841,3 miliardi).

Totalmente impegnati i residui (117,9 miliardi circa), mentre gli stanziamenti di competenza (di entità quasi simbolica: 48 milioni) sono stati azzerati con il d.l. 20 giugno 1996, n. 323, ma con un totale di somme da pagare al 31 dicembre per 62,2 miliardi, di pertinenza del *cap. 7853* (Rubrica 4 - Territorio, Cat. X), relativo all'acquisto ed alla costruzione di immobili da adibire a sedi degli uffici finanziari ed alla ristrutturazione ed all'ammodernamento degli edifici esistenti. Le attività del Dipartimento, per quanto riguarda la gestione del capitolo, sono dunque proseguite sulla base dei programmi relativi agli anni precedenti e per i quali vi era disponibilità di fondi residui, anch'essi, a loro volta, formatisi per la complessità delle procedure previste per l'affidamento dei lavori in appalto. A parte la serie dei pareri tecnici ed amministrativi da acquisire, va, infatti, tenuto conto della circostanza che le attività esecutive del programma di ristrutturazione degli immobili, sedi di uffici finanziari, presuppongono, a loro volta, ai sensi degli artt. 47 e 48 del d.P.R. n. 287/92, che il programma stesso sia stato approvato, il che richiede tempi non brevi, dovendosi preventivamente procedere all'acquisizione ed alla valutazione delle richieste di ristrutturazione degli immobili avanzate dalle diverse strutture del Ministero.

Situazione analoga anche per il cap. 8205 (Rubrica 5 - Dogane e II.II., Cat. X), riguardante spese per la realizzazione di strutture edilizie per gli uffici centrali e periferici del Dipartimento delle Dogane: in assenza di nuovi stanziamenti, sono stati interamente impegnati i residui al 1° gennaio (poco più di 166 miliardi), anche se restano da pagare oltre 143 miliardi.

Per quanto riguarda, infine, il cap. 7200 (Rubrica 1 - Servizi generali, Cat. XI), relativo a spese per lo sviluppo dei servizi automatizzati del sistema informativo del Ministero delle finanze, sullo stanziamento finale, pari a 301 miliardi circa, sono stati impegnati:

- 98 miliardi circa con SO.GE.I, in relazione al già citato VII Atto Esecutivo;

- 40 miliardi circa, con Atto Aggiuntivo a precedente contratto stipulato previa gara internazionale, dal Dipartimento del Territorio per lavori di acquisizione di dati e di immagini delle planimetrie delle unità immobiliari del N.C.E.U.;
- 20 miliardi, a fronte di un contratto stipulato dal Dipartimento del Territorio con l'AIMA, per l'acquisizione di dati cartografici del territorio.

La differenza, pari a circa 143 miliardi, è stata riportata a nuovo come residuo di stanziamento. Sugli impegni non sono stati effettuati pagamenti.

Sui residui, pari, al 1° gennaio, a circa 228 miliardi, sono stati effettuati pagamenti per 27 miliardi.

Le difficoltà di gestione di questi capitoli, e soprattutto del cap. 7851, sono state legate anche a dubbi emersi in sede istruttoria per il visto preventivo presso il competente Ufficio del controllo della Corte dei conti, dubbi in buona parte risolti nel corso del 1996, a seguito di deferimento in Sezione del controllo. Con la delibera n. 109/96 è stato risolto, con ammissione al visto del relativo provvedimento approvativo della commessa, il problema dell'affidabilità a ditte italiane della fornitura in opera dei sistemi di sicurezza e controllo accessi nel comprensorio designato a sede degli uffici finanziari operanti in Roma, località Tor Pagnotta. Con delibera n. 149 del 10.10.1996 è stato avviato a soluzione - previa nuova perizia ordinata in via interlocutoria - il problema dell'acquisto di un immobile in Roma, in via Talli, da destinare ad uffici della Corte dei conti, comprensivo di appositi spazi per parcheggi, in merito al quale erano emersi dubbi in ordine sia alla convenienza che alla possibilità per lo Stato di acquistare un immobile su area in diritto di superficie. A seguito dell'avvenuta definizione in sede penale del giudizio riguardante la responsabilità sia di pubblici ufficiali, sia di privati coinvolti in episodi di corruzione nella vicenda dei c.d. "palazzi d'oro", con delibera n. 165 del 31.10.1996 è stato risolto - anche qui previa nuova perizia ordinata in via interlocutoria - l'annoso problema dell'acquisto, da parte dell'Amministrazione finanziaria, degli immobili costruiti dalla Soc. "Il Ligustro", da adibire ad uffici finanziari. Con delibera n. 32/97 del 5 dicembre 1996, infine, la Sezione del controllo ha deliberato di ammettere al visto ed alla conseguente registrazione un decreto in data 20 dicembre 1994, concernente l'approvazione di un contratto di locazione con riserva di acquisto da parte dell'Amministrazione finanziaria, stipulato il 24 febbraio 1994, relativo ad un immobile in località La Rustica-Collatino, da adibire a completamento del Centro di Servizio delle imposte dirette di Roma, non trattandosi di contratto di locazione di cosa futura, avendo il costruttore realizzato l'immobile in questione a suo rischio e pericolo, ed applicandosi al contratto stesso la speciale normativa dell'art. 8, u.c., della legge 24 aprile 1980, n. 146, di deroga alle norme sulla contabilità dello Stato.

A proposito dell'attività contrattuale, vanno comunque ricordati i problemi che si pongono per la convenzione stipulata con la SO.GE.I. S.p.A., già gestore del sistema informatico, per la durata di nove anni, con scadenza prevista per il 31 maggio 2001 e per la quale sono stati stipulati sette atti esecutivi che formano parte integrante della convenzione e che di volta in volta puntualizzano gli obiettivi da perseguire. Su tali provvedimenti si sono recentemente pronunciate le Sezioni Riunite (con il cosiddetto referto in materia di sistemi informatici), che, partendo da censure mosse dall'Ufficio del controllo e dall'A.I.P.A., hanno affermato che "la particolare Convenzione di concessione stipulata costituisce un modulo che non sembra trovare giustificazioni in un ambiente tecnologico "aperto" che non presenta più opzioni obbligate nei confronti di sistemi "proprietari" e nemmeno in quelle caratteristiche di segretezza che il trattamento del dato fiscale suggerisce e che possono comunque essere opportunamente salvaguardate da specifiche clausole contrattuali. Il succedersi non solamente di Atti esecutivi, ma anche di Atti aggiuntivi ai primi, che si sostanziano in interventi di disimpegni di fondi, non contribuisce a fornire una rappresentazione efficace del predetto modulo".

Per quanto riguarda, poi, le commesse al Consorzio Nazionale tra i Concessionari della riscossione, in sede di controllo erano emerse questioni in materia di determinazione forfettaria

delle penali per ritardi ed errori e per la procedura di determinazione delle c.d. "quote inesigibili". Diversi sono, peraltro, i principi affermati o ribaditi dalla Sezione del controllo a seguito di rilievi formulati dall'Ufficio del controllo in tema di modalità di aggiudicazione dei contratti. E', in particolare, da segnalare la deliberazione n. 1/96, con la quale sono stati affermati i seguenti principi: a) il carattere assolutamente eccezionale della trattativa privata; b) l'urgenza che legittima il ricorso alla trattativa privata va intesa in senso oggettivo, e cioè indipendentemente dal comportamento dell'Amministrazione e deve essere qualificata e non generica; c) la necessità di una puntuale motivazione. Va altresì ricordata la deliberazione n. 139/96, la quale ha stabilito che, in materia di atti aggiuntivi concernenti contratti di appalto di servizi, assumono rilevanza le disposizioni contenute nel d.lgs. 17 marzo 1995, n. 157, attuativo della direttiva del Consiglio U.E. del 18 giugno 1952, n. 92/50, le quali (art. 7, punto 2, lett. e) consentono l'aggiudicazione a trattativa privata a condizione che, con tali ulteriori lavori: a) non venga superato il 50% dell'importo relativo all'appalto principale; b) non venga applicato il procedimento della revisione dei prezzi.

Una deliberazione di rilievo (n. 53/96) è stata assunta anche in materia demaniale, con la statuizione che il valore venale del bene alienato va determinato applicando il cosiddetto metodo del "prezzo di trasformazione", e non già defalcando dall'importo complessivo le detrazioni riguardanti il costo del fabbricato. Con la stessa deliberazione la Sezione ha anche rilevato come siano venute a mancare una proficua utilizzazione dei beni di proprietà dello Stato ed una loro tempestiva ed efficace tutela di fronte al fenomeno dell'abusivismo, che coinvolge interessi della collettività nazionale sotto il profilo sia della credibilità dello Stato, sia del mancato introito dei corrispettivi dovuti all'erario per l'uso dei beni in questione.

4. Valutazione dei risultati e delle politiche gestionali

4.1 Monitoraggio dei flussi d'entrata e riscossione

Le valutazioni alle quali si è finora pervenuti risultano confermate ed arricchite dalle analisi e dagli approfondimenti più specifici condotti con riferimento ad un arco temporale che non si limita al solo 1996, ma per lo più abbraccia tutti, o in buona parte, gli anni '90.

Alla luce di tali analisi, la prima considerazione che va formulata riguarda una **persistente sottovalutazione** da parte delle strutture operative del Ministero delle finanze dell'**importanza del monitoraggio dei flussi di entrata**, retaggio di una disattenzione radicata nella storia di un'amministrazione che ha troppo a lungo vissuto mostrando di non essere realmente interessata a conoscere i risultati della sua azione ed a fare il calcolo dei costi e dei benefici dei procedimenti posti in essere.

E' un fatto che si spiega, da una parte, con il **ruolo esclusivamente tecnico-tributario** accettato dal Ministero delle finanze fino a tutti gli anni 80, lasciando al solo Ministero del tesoro (ed al Ministero del bilancio) le responsabilità relative all'impostazione ed alla gestione complessiva della politica di bilancio, e, dall'altra, con la pervasività che ha avuto - e che da qualche anno si sta cercando di correggere e ridimensionare anche con l'immissione di professionalità diverse provenienti dall'esterno o comunque da esperienze caratterizzate in senso più manageriale[32] - la **cultura prevalentemente formalistica**, per sua natura non orientata al risultato, e quindi non interessata al monitoraggio né dei flussi di entrata né di quelli di spesa, né tanto meno alla conoscenza della qualità e del costo dei servizi resi ai cittadini.

Un'iniziativa concretamente volta al monitoraggio in tempo reale dell'andamento delle entrate è stata comunque presa nel 1991, con la istituzione dell'**Osservatorio sulle entrate dello**

[32] Si è già detto dell'elevato numero di dirigenti generali provenienti dall'esperienza di ispettore tributario; va, però, ricordata la nomina di dirigenti generali comunque prescindendo dal tradizionale requisito dell'anzianità ed attingendo a quadri formatisi attraverso l'esercizio di responsabilità operative a livello anche periferico. Vanno poi menzionati alcuni concorsi, svoltisi negli scorsi anni, per profili professionali richiedenti conoscenze diverse da quella giuridica (economisti, statistici, informatici, analisti di organizzazione, interpreti, ecc.).

Stato con decreto interministeriale dei Ministri delle finanze, del tesoro e del bilancio[33], con lo scopo di rafforzare la collaborazione sul piano tecnico di tutte le strutture interessate alla gestione delle entrate tributarie dello Stato, superando, fra l'altro, i problemi, allora rilevanti, di corretta valutazione delle entrate anche in relazione alla mancata evidenziazione di vecchi crediti vantati dai contribuenti (il cosiddetto problema dei *falsi gettiti*), problemi che, peraltro, non sono adeguatamente seguiti neppure dai servizi della Ragioneria Generale dello Stato, come è risultato in occasione di richieste loro rivolte dalla Corte.

Anche se, dopo l'attivismo della fase iniziale di avvio, l'iniziativa non ha dispiegato tutte le potenzialità - che sembrava avere - di collaborazione e di integrazione delle diverse strutture amministrative coinvolte, il Ministero delle finanze si è proprio da allora dotato di un'unità organizzativa che, fra l'altro, raccoglie, analizza e pubblica i dati sulle entrate tributarie, in collegamento con le altre componenti interessate della pubblica amministrazione.

La disattenzione per i flussi di entrata si evidenzia, in realtà, soprattutto per quanto riguarda l'**andamento delle riscossioni**, non potendo in materia ritenersi sufficienti forme ispettive su singoli concessionari, per gestioni risalenti anche a diversi anni prima, e perciò con finalità esclusivamente repressive di specifiche pregresse irregolarità, lontane da quell'assidua e concomitante vigilanza in cui dovrebbe concretarsi un effettivo controllo di gestione, alimentato da un monitoraggio generale, capace di individuare i casi più meritevoli di interventi volti a rimuovere prontamente le disfunzioni rilevate.

E' significativo a tal proposito che proprio la struttura amministrativa che dovrebbe essere impegnata nel controllo dell'attività di riscossione in un'ottica gestionale sia rimasta sostanzialmente estranea alla stessa iniziativa dell'Osservatorio di cui si è detto, e che è stata collocata presso l'allora neocostituito Ufficio centrale del Segretariato per l'elaborazione di studi di politica tributaria e di analisi fiscale, il quale, anche per questo, è venuto a costituire un supporto fondamentale al Ministro ai fini dell'esercizio delle sue responsabilità in materia di politica di bilancio, ma non può, ovviamente, supplire alle carenze proprie di monitoraggio delle riscossioni, che spetta alla struttura specificamente dedicata.

Altrettanto significativo è che, a fronte di una richiesta di elementi in materia di *riaccertamenti, riscossione e versamenti dei residui attivi*, l'Amministrazione abbia risposto di non disporre di dati in merito, "essendo gli stessi contabilizzati dai sistemi informatizzati del Ministero del tesoro", quasi si trattasse di un semplice problema burocratico-esecutivo di contabilizzare da qualche parte dei dati e non, piuttosto, di gestire i problemi che il monitoraggio di tali dati può eventualmente evidenziare.

Un'altra specifica prova di questa disattenzione per il controllo di gestione sull'attività di riscossione è sicuramente la **scarsa integrazione fra i sistemi informatici dell'Amministrazione finanziaria e dei concessionari**, la quale impedisce lo scambio dei dati in tempo reale, con l'evidente conseguenza di creare una situazione di discontinuità fra accertamento, contenzioso e riscossione, che, come si argomenterà meglio più avanti, concorre a rendere scarsamente efficace l'azione di contrasto dell'evasione.

Ancora più eloquente può essere, poi, il richiamo a due constatazioni puntualmente sviluppate nel capitolo sulla gestione dell'entrata in generale: 1) neppure dai consuntivi ufficiali è possibile conoscere le **riscossioni sui residui effettivamente avvenute nell'esercizio**, includendo il rendiconto generale fra le "somme riscosse" anche quelle relative a riscossioni di precedenti

[33] L'Osservatorio è costituito presso l'Ufficio centrale per l'elaborazione di studi di politica tributaria e di analisi fiscale del Ministero delle finanze, il cui Direttore ne è il coordinatore, con la partecipazione dei Direttori Generali dello stesso dicastero responsabili della gestione delle principali entrate, nonché di dirigenti della Presidenza del Consiglio, del tesoro e della Ragioneria Generale, del bilancio e della programmazione economica, della Banca d'Italia, dell'ISTAT e dell'ISCO e di esponenti del mondo accademico. L'Osservatorio prevede il collegamento telematico del sistema informativo del Ministero delle finanze con quelli della Ragioneria Generale e della Banca d'Italia.

esercizi, e rimaste da versare alla fine di quello immediatamente anteriore; 2) il protrarsi di **situazioni patologiche di ritardo nelle regolazioni contabili dei rapporti con le Regioni Sicilia e Sardegna e con i concessionari della riscossione** (in particolare con l'ACI e con la SIAE[34]), che portano ad evidenziare pendenze creditorie solo apparenti, in quanto già assorbite a saldo da corrispondenti debiti relativi a spettanze trattenute dai rispettivi creditori in sede di versamento delle somme riscosse.

Trascurando vicende che si sono da tempo imposte all'attenzione anche dell'opinione pubblica[35], ci sono due ultime questioni alle quali si ritiene opportuno far cenno in materia di riscossione: quella delle **quote inesigibili** e quella dei cosiddetti **omessi versamenti**, ovvero del fenomeno delle imposte - sia dirette che indirette - dichiarate, ma non versate. Per quanto riguarda le quote inesigibili, mancano allo stato i dati necessari per analizzare l'entità del fenomeno nel 1996 e la sua evoluzione rispetto al 1995, quando, tra istanze di rimborso e domande di discarico, si è raggiunta la cifra di 33.500 miliardi, anche se, sulla base dei parziali elementi informativi disponibili, essa sembra essersi ulteriormente espansa [36].

Particolarmente rilevante appare il problema degli omessi versamenti, sia per la loro entità, sia per le ragioni che li spiegano e sia, infine, per l'inadeguatezza degli interventi di contrasto adottati. Relativamente all'entità, non sono pervenuti gli elementi informativi richiesti all'Amministrazione, assolutamente indispensabili per evitare di correre dietro facili ed irresponsabili illazioni[37]. Dalla nota tecnica elaborata dagli uffici del Ministero per il collegato della finanziaria 1997 (art. 3, commi 204-210), tuttavia, si ricava che gli omessi versamenti ammonterebbero, per l'IVA e per il quadriennio 1993-96, a circa 3.500 miliardi e, per le imposte dirette, nel triennio 1993-95, a circa 2.600 miliardi. Per quanto riguarda, invece, le ragioni che spiegano il mancato versamento di imposte riconosciute dovute in dichiarazione, queste vanno per lo più ricercate o nello stato pre-fallimentare del contribuente o nel fatto che l'omissione rientra

---

[34] I dati di consuntivo evidenziano, in ogni caso, un notevole accumulo di residui per somme non ancora riscosse, per l'andamento oltremodo insoddisfacente delle riscossioni, accumulo rilevante soprattutto per le tasse automobilistiche, essendo i residui sul cap. 1218 passati dai 107 miliardi del 1993 ai 393 del 1996, con ordini di grandezza crescenti in proporzione agli accertamenti annui (dal 13 al 58%), e pendenze per almeno 53 miliardi risalenti ad esercizi anteriori al 1994 (ma che potrebbero interessare periodi precedenti allo stesso 1993, ove anche a questi si riferissero, almeno in parte, i riaccertamenti in aumento per 139 miliardi complessivamente intervenuti negli ultimi quattro anni).

Specifici approfondimenti saranno comunque opportuni in merito alle **riscossioni sia delle tasse automobilistiche che dell'imposta sugli spettacoli**, in quanto per i relativi oneri (nel 1995, 97,2 miliardi per l'ACI e 115 miliardi per la SIAE), secondo quanto comunicato dall'Amministrazione, da anni non si darebbe luogo alle necessarie regolazioni contabili di commutazione dei mandati di spesa in quietanze d'entrata, "per la mancanza di un apposito capitolo di spesa e per l'assoluta insufficienza degli stanziamenti sul capitolo 3438" (spese per l'accertamento, la riscossione e il riscontro delle tasse indirette sugli affari). Con l'ovvio risultato di esporre un saldo fittiziamente più favorevole di quello che risulterebbe tenendo conto degli oneri già maturati, e che rimangono invece latenti.

[35] Ci si riferisce, in particolare, alle indagini, condotte dalla magistratura penale, relative a debitori del fisco (il 30% nel caso di Firenze) dichiarati *irreperibili* dagli ufficiali esattoriali, ma in realtà facilmente rintracciabili anche con l'ausilio del solo elenco telefonico, con conseguenze dannose soltanto per l'Erario, in quanto i concessionari si rifanno ottenendo il rimborso o il discarico delle quote inesigibili.

[36] Al 31.12.1995 presso gli Uffici periferici e le Sezioni staccate delle Intendenze di Finanza risultavano presentate 457.162 istanze di rimborso e 326.600 domande di discarico di quote inesigibili, per un ammontare, rispettivamente, di 13.600 e 19.900 miliardi . E' da presumersi che il fenomeno si sia ulteriormente aggravato nel 1996, visto che al 31.12.1996 per le sole sei regioni per le quali i dati sono disponibili (Basilicata, Lazio, Lombardia, Marche, Sardegna e Toscana), e che incidono tra il 40 e il 50% del totale, si registra, sì, rispetto all'anno precedente, un numero inferiore di domande sia di rimborso (-14%) che di discarico (-5%), ma si registra altresì, per converso, un' consistente aumento del relativo ammontare, dell'ordine del 10% per le domande di rimborso e del 21% circa per le domande di discarico.

[37] Da dichiarazioni rese alla stampa dal funzionario responsabile sembrerebbe che per il solo Lazio e per le sole imposte dirette gli omessi versamenti ammontino a 3.000 miliardi. Ed è da questo dato che sono partiti quei commentatori esterni che si sono avventurati a stimare, per tutte le imposte ed a livello nazionale, mancati versamenti per 50 mila miliardi.

nel contesto di vere e proprie operazioni truffaldine (ad esempio, con la cessione di beni strumentali a società appositamente costituita per ottenere il corrispondente rimborso IVA di somme che il cedente - candidato alla liquidazione - non ha, ovviamente, versato e che mai verserà).

Se si tengono presenti le ragioni che spiegano l'omissione dei versamenti, si può facilmente comprendere quanto aleatorio appaia il gettito di 2.500 miliardi atteso dalla finanziaria per il 1997 proprio dalla regolarizzazione degli omessi versamenti. Il gettito è, infatti, legato ad ipotesi di modifica del comportamento dei contribuenti interessati che non sembra tenere in alcun conto tali motivazioni, visto che l'incentivo a pagare (con un tasso di adesione previsto del 40%) è rappresentato da una moderata soprattassa in luogo delle sanzioni e degli interessi dovuti. Con l'aggravante che la regolarizzazione si riferisce, almeno per quanto riguarda l'IVA, allo stesso fenomeno al quale si era rivolto sei mesi prima il legislatore del d.l. n. 323/96 ("manovrina Prodi") stabilendo l'inasprimento delle sanzioni e l'immediata iscrizione a ruolo a titolo definitivo degli omessi versamenti, prevedendo anche qui un effetto di gettito, dell'ordine di 700-800 miliardi. Quasi che, per gli stessi versamenti, si sia prevista una doppia riscossione: una a giugno grazie all'iscrizione a ruolo e alla spinta ad effettuarli *per effetto dell'aumento delle sanzioni;* l'altra a fine anno, questa volta *come effetto della rinuncia, in cambio di una modesta soprattassa, alle sanzioni ed agli interessi*. Con la conseguenza di un effetto di duplicazione contabile di un gettito che è molto probabile che resti comunque prossimo allo zero.

4.2. Coerenza degli obiettivi e distribuzione delle risorse

Un'osservazione di rilevanza certamente non secondaria si riferisce alla mancata verifica della coerenza delle scelte operate. Un esempio quanto mai eloquente è quello delle decisioni di semplificazione che non sempre si conciliano con le esigenze e gli indirizzi della politica dei controlli. Basta citare il caso dell'abolizione dell'obbligo di allegazione e di tenuta degli elenchi clienti e fornitori, avvenuta proprio mentre si decideva di sperimentare, tanto per il 1996 che per il 1997, tre nuovi criteri selettivi per gli incroci automatizzati nell'ambito IVA, due dei quali presuppongono proprio il ricorso agli elenchi clienti e fornitori presentati per gli anni d'imposta '91 e '92. Sempre sulla base della direttiva ex art. 14 del d. lgs. 29/93 per gli anni 1996 e 1997 e sempre per l'IVA, è stata prevista la sperimentazione anche di una lista selettiva relativa a "soggetti obbligati per l'anno d'imposta 1992 alla presentazione degli elenchi fornitori, che hanno presentato richiesta di rimborso ed i cui fornitori risultano aver emesso fatture per operazioni inesistenti". La decisione di condurre tali sperimentazioni costituisce l'ovvia riprova che gli elenchi clienti e fornitori, non più obbligatori in un'ottica di semplificazione degli adempimenti imposti ai contribuenti, sono molto utili per operare gli incroci, così come lo sono, peraltro, sempre stati per i verificatori che effettuano ispezioni contabili presso le aziende. La decisione di abolirli ha quindi un costo abbastanza elevato in termini di preclusione di controlli automatizzati prima fattibili, oltre che di accresciute difficoltà per lo svolgimento delle verifiche, a fronte di un effetto di semplificazione comunque molto limitato, visto che per i contribuenti societari la redazione, la conservazione e l'eventuale allegazione di tali elenchi alla dichiarazione non comporta oneri particolarmente gravosi, essendone non solo possibile la produzione in via automatizzata utilizzando una semplice procedura meccanografica, ma costituendo gli elenchi addirittura un elemento di conoscenza indispensabile agli stessi fini della gestione dell'attività imprenditoriale.

Un'ulteriore considerazione che è possibile formulare senza possibilità di equivoci attiene **all'irrazionale ed inefficiente distribuzione territoriale delle risorse di personale**, che alza i costi di gestione dove gli addetti sono in esubero, riduce i proventi potenziali dove gli addetti sono insufficienti ed abbassa la produttività sia marginale che media per l'intera Amministrazione. Non c'è evidenza che tali anomalie siano state significativamente corrette in sede di programmazione annuale, mentre le nuove piante organiche, pur configurando una distribuzione

territorialmente più equilibrata degli addetti, propongono tuttavia un modello non ancora in linea con quello dettato da semplici raffronti con la domanda potenziale da soddisfare.

Facendo per ora riferimento ai soli uffici periferici del Dipartimento delle entrate, si possono rilevare, infatti, notevoli scostamenti tra il numero effettivo degli addetti in ciascuna regione ed il numero che sarebbe invece giustificato in base alla considerazione dei relativi parametri di domanda rappresentati dal numero e dalla tipologia dei contribuenti. Aggregando tali parametri con l'attribuzione di pesi diversi e crescenti alle persone fisiche, a professionisti, imprenditori e società di persone ed a società di capitale[38], si riscontra, infatti, (come risulta dalla tab. 7) uno scostamento medio, in termini assoluti, di 550 anni-uomo, in più o in meno, per regione, con uno scostamento negativo massimo (di circa 3.000 anni-uomo) per la Lombardia, seguita dal Veneto (con 847) e dall'Emilia Romagna (con 705) ed uno scostamento positivo massimo (di 1.567 anni-uomo) per la Campania, seguita dalla Sicilia (con 1.368).

L'anomalia nella distribuzione territoriale delle risorse di personale del Dipartimento delle entrate risulta evidente anche se la si mette a raffronto con il peso relativo del numero di controlli eseguiti e di quello della maggiore imposta accertata: per quanto riguarda la Lombardia, vediamo che, rispetto ad una percentuale di addetti del 10,80%, nel 1996 i controlli sono stati il 14,68% del totale nazionale e la maggiore imposta accertata il 32,18%; differenze positive, rispetto alla percentuale degli addetti, del peso relativo sia in termini di numero di controlli che di maggiore imposta accertata, anche se in misura più contenuta, si riscontrano anche per Piemonte, Veneto ed Emilia Romagna. La situazione appare, invece, rovesciata per Campania e Sicilia: per la prima, ad un'incidenza del 10,30% in termini di addetti, corrisponde un peso del 7,61 e del 5,29 per cento, rispettivamente, in termini di numero di controlli eseguiti e di maggiore imposta accertata. Ancora più evidente l'anomalia per la Sicilia: ad un peso relativo degli addetti del 10,01% si contrappone il 7,60% di controlli e solo il 3,22% della maggiore imposta accertata. Particolare è la situazione della Puglia che fa registrare un peso relativo dei controlli inferiore, ma un peso relativo della maggiore imposta accertata superiore, a quello degli addetti presenti nella regione.

Le anomalie segnalate in buona parte si ridurrebbero con l'attuazione delle **nuove piante organiche** definite con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale lo scorso mese di marzo: lo scostamento medio si ridurrebbe, infatti, di tre quinti, attestandosi, in valore percentuale, sull'11% (rispetto al 28,5% attuale) ed in valore assoluto, dato l'aumento previsto sul totale di oltre novemila unità, su 262 (rispetto, come si è visto, ai 550 di oggi, con un numero di addetti inferiore). Anche in questo caso le carenze e le eccedenze relative massime riguardano, e con lo stesso segno, le regioni già indicate, anche se con valori assoluti più che dimezzati[39].

Concludendo su questo punto, va rilevato che, al di là, comunque, del persistere, anche con le nuove piante organiche, di un residuo scompenso nella distribuzione territoriale del personale rispetto alla corrispondente distribuzione della domanda potenziale, il reale problema che l'Amministrazione deve affrontare sembra essere proprio quello di **dare realizzazione effettiva alle nuove piante organiche.**

---

[38] A professionisti, imprenditori e società di persone è stato attribuito un peso doppio di quello dei contribuenti persone fisiche ed alle società di capitale un peso triplo. Con questa ponderazione è stata corretta, ancorché solo parzialmente, la sottovalutazione di domanda di controllo che si determinerebbe nei confronti delle più importanti regioni del centro-nord (Lombardia, Veneto, Emilia Romagna) se per stabilire l'allocazione territoriale del personale si tenesse conto del numero dei soli contribuenti persone fisiche, con eguali pesi unitari.

[39] Va tuttavia segnalato il risultato inatteso di un eccesso relativo per la Liguria (+ 347) e di una carenza relativa per la Puglia (- 194), che può tuttavia dipendere dalla maggiore complessità dei criteri che sono stati seguiti dall'Amministrazione per la determinazione delle nuove piante organiche rispetto a quelli - abbastanza elementari - qui utilizzati per formulare le valutazioni di congruenza fra offerta e domanda di controllo nelle varie regioni.

Come risulta dalle tabelle 8 e 9, considerazioni analoghe possono essere fatte per gli altri due dipartimenti[40], il cui personale si presenta distribuito in modo anch'esso incongruo rispetto ai parametri di riferimento utilizzati (il numero delle società di capitali per i soli Uffici Tecnici di Finanza ed il numero delle unità immobiliari per gli Uffici del Territorio). La discrepanza tra distribuzione ottimale e distribuzione effettiva risulta, anzi, maggiore di quella che si registra per il Dipartimento delle entrate: rispetto ad una differenza media di 1,36 punti percentuali fatti registrare da quest'ultimo, il valore analogo è di 3,25 punti per gli UTF e di 2,61 punti per le strutture periferiche del Territorio. Con le nuove piante organiche la differenza media si ridurrebbe del 60% (0,53 punti percentuali) nel caso delle Entrate e del 56% (1,14) nel caso del Territorio.

Per tutti i Dipartimenti vale anche la considerazione che la distribuzione del personale sul territorio a fine 1996 risulta comunque migliorata, ancorché solo marginalmente, rispetto all'anno precedente, a seguito della destinazione dei 3.005 nuovi assunti alle sedi più sguarnite: 2.283 (pari al 76%) ad uffici del Nord, 469 (15,6%) ad uffici del Centro e 253[41] (8,4%) ad uffici del Sud e delle Isole (tab. 10).

Nessuna correzione si è invece avuta per effetto della **mobilità interna ed esterna**, che, pur essendo stata di entità piuttosto limitata[42], ha, anzi, contribuito ad aggravare gli scompensi esistenti (tab. 11).

L'Amministrazione, peraltro, segnala le difficoltà di attuazione di una politica di riequilibrio della distribuzione territoriale del personale, anche per effetto di una giurisprudenza dei TAR sistematicamente orientata a concedere la sospensione dell'esecuzione del provvedimento ai dipendenti trasferiti d'ufficio. Né risultano ancora operative le incentivazioni al trasferimento introdotte dall'art. 3, commi 198, 199 e 200 della legge n. 549/95[43].

Va, infine, rilevato che nessun tentativo è stato compiuto per utilizzare a fini incentivanti una **differenziazione territoriale dei compensi accessori**, sia perché questi hanno visto

---

[40] Ancorché parzialmente corretta dal carattere militare dell'organismo, una tendenza al consolidarsi di analoghi squilibri nella distribuzione territoriale delle risorse umane sembra configurarsi anche per quanto riguarda la Guardia di Finanza: è in tal senso che il Secit interpreta la maggiore attività di controllo dei reparti del Corpo nelle aree meridionali.

[41] Tutte del Dipartimento delle Entrate, che ne ha assunte complessivamente 2.213: tutti i 321 neo-assunti delle Dogane sono stati destinati al Nord; sempre al Nord sono stati destinati 384 dei 434 neo-assunti del Dipartimento del Territorio (i restanti 50 sono stati assegnati al Centro).

[42] 263 trasferimenti all'interno del Dipartimento delle entrate, 20 unità trasferite al Dipartimento delle Dogane e Imposte Indirette, ai sensi dell'art. 200 del T.U. 10 gennaio 1957, n. 3 e 100 mediante procedure di mobilità esterna, secondo le modalità previste dal D.L. 12 maggio 1995, n. 163, convertito nella legge 23 dicembre 1995, n. 540.

[43] Con l'art. 3, comma 198 della predetta legge è stata prevista l'estensione ai dipendenti trasferiti delle disposizioni sul trattamento riservato ai magistrati ed alle forze di polizia, che originariamente era pari all'indennità di missione, nella misura intera per 12 mesi e nella misura del 50% nell'anno successivo. Tale trattamento è stato peraltro ridotto alla metà, rendendone meno efficace la capacità incentivante. L'erogazione del compenso è stata inoltre subordinata all'individuazione di specifici motivi di necessità, da definire con regolamento in corso di emanazione.

Ai fini, poi, di superare le difficoltà di reperire alloggi a prezzi accessibili, i commi 199 e 200 dello stesso articolo hanno stabilito, rispettivamente, che, ai dipendenti trasferiti in conformità al programma da predisporsi ai sensi del comma 197, vengano concessi alloggi demaniali e che il Fondo di Previdenza del Ministero delle finanze possa acquistare immobili da destinare ad uso esclusivo di alloggi di servizio e ristrutturare edifici di proprietà dello Stato, fino alla concorrenza di 500 miliardi. Il medesimo comma 200 stabilisce poi che, con decreti del Ministro delle Finanze, vengano individuate le località in cui devono essere acquisiti immobili in relazione alle esigenze degli uffici ed alla difficoltà di destinazione del personale. A tal proposito l'Amministrazione ha riferito che sono stati predisposti un decreto ministeriale, attualmente all'esame degli organi di controllo, contenente l'elenco delle località e la proposta del numero di alloggi da acquisire, ed una bozza di regolamento, ancora all'esame dell'Ufficio del Coordinamento Legislativo, relativo ai criteri per l'assegnazione degli alloggi, ai sensi del comma 203 del art. 3 sopracitato.

considerevolmente ridursi il proprio peso, sia perché, con l'eccezione del Dipartimento delle dogane, è stato privilegiato il personale dell'amministrazione centrale.

Nel 1995 agli emolumenti accessori per il personale appartenente a settori diversi dalle Dogane e II.II. erano stati destinati circa 300 miliardi[44], che, al netto degli oneri sociali al tempo gravanti su tali compensi[45] e sugli emolumenti fissi[46], erano pari al 17,2% dell'importo della retribuzione fissa. Nel 1996 la cifra si è i termini assoluti dimezzata (circa 150 miliardi[47]), mentre la percentuale degli emolumenti fissi si è ridotta al 4,83%, in quanto il salario accessorio è stato, com'è noto, assoggettato, a seguito della riforma del sistema pensionistico, anche alla contribuzione previdenziale[48].

Pur partendo da dati ben più consistenti, evoluzione analoga si riscontra anche per il Dipartimento delle Dogane. Prima della stipula del C.C.N.L. il personale del Dipartimento, numericamente pari a meno del 18% di quello del resto dell'Amministrazione finanziaria, fruiva di 251 miliardi di emolumenti accessori[49], pari, al netto, al 76,3% del salario fisso. Nel 1996 il salario accessorio si è ridimensionato a 147 miliardi[50] in cifra assoluta, pari, al netto, al 22,4% degli assegni fissi.

I tradizionali compensi accessori hanno visto, quindi, significativamente ridursi il proprio peso, essendo stati in buona parte inglobati nella retribuzione, facendo così risultare un aumento retributivo di facciata, ma contraddicendo il dichiarato obiettivo di voler accrescere la componente variabile rispetto a quella fissa della retribuzione. In base all'art. 3, comma 196 della legge 28 dicembre 1995, n. 549, collegata alla finanziaria per il 1996, è stato, però, creato il nuovo "Fondo per la perequazione" con il personale delle Dogane, in attuazione di quanto previsto dall'art. 10, comma 7, della legge 29 ottobre 1991, n. 358, alimentato mediante le risorse conseguibili con i risparmi sugli interessi derivanti dall'accelerazione dei rimborsi[51] e dallo 0,50% delle somme derivanti dall'accertamento per adesione. Le somme del fondo, che ammontano al momento ad 86 miliardi[52], devono essere ancora distribuite, in quanto i criteri per la loro erogazione sono attualmente oggetto di trattativa con le Organizzazioni sindacali.

I commi 193 e 194 dello stesso art. 3 della predetta legge n. 549/95 ed il comma 132 dell'art. 3 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 hanno a loro volta dettato norme per l'applicazione dell'art. 7, comma 4, del decreto-legge 27 aprile 1990, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 giugno 1990, n. 165, di cui si è già detto in premessa, limitatamente al potenziamento dell'Amministrazione finanziaria ed alla erogazione di compensi incentivanti la produttività e l'incremento dell'attività di contrasto all'evasione fiscale e di recupero delle entrate

---

[44] 211 miliardi del compenso ex art. 4 d.l. n. 853/84 (cosiddetto Visentini), 36 miliardi di compensi per progetti finalizzati ex artt. 6 e 7 d.P.R. n. 44/90.

[45] Il 9,60% dovuto al Servizio Sanitario Nazionale.

[46] Il 33,8% per oneri previdenziali ed assistenziali.

[47] 77 miliardi del Fondo per la produttività collettiva (art. 36 C.C.N.L.), 12,8 miliardi del Fondo per la qualità della prestazione individuale (art. 37 C.C.N.L.) e 60 miliardi di straordinario.

[48] Tale percentuale si riduce ulteriormente (al 3,55%) se si tiene conto che, a seguito della contrattazione decentrata, sono state destinate alla remunerazione di particolari posizioni di lavoro, in grande maggioranza coincidenti con le ex maggiorazioni del compenso incentivante (meccanografia, cassa, turno, sportello, etc.), 29,6 miliardi.

[49] 92 miliardi di compenso incentivante unico, 56 miliardi di indennità di istituto doganale, 103 miliardi di straordinario.

[50] 37 miliardi del Fondo per la produttività collettiva (art. 36 C.C.N.L.), 2 miliardi del Fondo per la qualità della prestazione individuale (art. 37 C.C.N.L.) e 108 miliardi di straordinario.

[51] Secondo quanto disposto dall'art. 15, commi 1 e 2, del decreto-legge 30 dicembre 1993, n. 557, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1994, n. 133.

[52] Considerando anche l'apporto di 20 miliardi trasferiti dal cap. 1034 (spese per l'informatica) per l'effettuazione di un progetto finalizzato diretto all'aggiornamento degli archivi informatizzati del Catasto. Le fonti di alimentazione del fondo di perequazione sono state integrate e precisate dal comma 131 dell'art. 3 della legge n. 662/96.

tributarie[53]. Le disposizioni dettate dalle leggi 549/95 e 662/96 consentiranno di erogare, con decreto da emanare per la prima volta nel prossimo settembre, un compenso incentivante alimentato con le eccedenze riferite alle maggiori imposte riscosse derivanti dal maggior numero di accertamenti, verifiche e controlli effettuati rispetto all'anno precedente ed all'ammontare delle somme, rilevate dal rendiconto dello Stato, riscosse a seguito delle procedure di adesione e di conciliazione[54] o mediante ruoli, nonché per quelle per interessi, pene pecuniarie, soprattasse, multe, ammende e sanzioni amministrative, eccedenti l'ammontare delle somme riscosse nell'anno precedente, al netto dell'incremento proporzionale del prodotto interno lordo in termini nominali e degli incrementi di gettito indotti da modifiche normative sulle basi imponibili, sulle aliquote e sui tempi di riscossione.

Il comma 195 del più volte citato art. 3 della legge n. 549/95 prevede che i criteri generali e le modalità di erogazione sia del Fondo per la perequazione che del compenso anti-evasione siano definiti con contrattazione decentrata a livello nazionale, *sulla base della produttività raggiunta dall'Ufficio di appartenenza e degli obiettivi assegnati*. Si tratta di due strumenti che potrebbero essere opportunamente utilizzati per incentivare una diversa distribuzione territoriale del personale. Ma, almeno per quanto riguarda il Fondo per la perequazione, l'Amministrazione - contravvenendo, peraltro, al disposto letterale della legge - sembra essere già rassegnata ad accettarne, su pressione sindacale, una distribuzione a pioggia, avendo anticipato che, tenuto conto della specifica natura del Fondo, le risorse in esso iscritte non potranno essere impiegate per fini strategici e, in particolare, per favorire una diversa distribuzione sul territorio.

Relativamente, poi, alla distribuzione dei compensi accessori tra strutture centrali e strutture periferiche, è possibile fare dei raffronti per quanto riguarda i tre Dipartimenti e relativamente allo straordinario, utilizzando i dati contenuti nel referto annuale del SINCO (tab. 12): al di là del rilievo, comunque marginale che lo straordinario riveste, ad essere relativamente privilegiate per i Dipartimenti delle entrate e del territorio sono le strutture centrali (29 giornate-uomo *pro-capite*) rispetto a quelle periferiche (9 giornate-uomo *pro-capite*). Un rapporto rovesciato si riscontra, invece, per il Dipartimento delle Dogane e II.II.: 44 giornate-uomo *pro-capite* per le strutture centrali e 63 per quelle periferiche.

Anche dai dati sullo straordinario emerge, comunque, un'altra delle anomalie che sarà diventata evidente dall'analisi fin qui compiuta: la **rilevante disomogeneità nel trattamento del personale**, pur in presenza di talune disomogeneità nelle condizioni di lavoro, tra il Dipartimento delle Dogane e II.II., da una parte, e le altre strutture del Ministero, dall'altra, con effetti disincentivanti ai fini dell'efficacia, dell'efficienza e della economicità dell'azione amministrativa. La più evidente (e risentita) diversità riguarda il costo medio annuo di un'unità di personale: come risulta dalla tabella 13, il costo medio complessivo *pro-capite* nel 1996 è stato pari ad 84 milioni per il Dipartimento delle Dogane e II.II., a 72 per la Guardia di Finanza ed a 57 per gli altri due dipartimenti. In posizione intermedia, anche come effetto dei più elevati emolumenti accessori, oltre che, presumibilmente, della maggior percentuale di qualifiche funzionali elevate, si collocano il Segretariato generale (66,3 milioni) e la Direzione generale degli affari generali e del personale (64,3 milioni). L'entità nominale dei compensi accessori, che per altri aspetti ha già costituito oggetto di puntuale trattazione, varia dai 16 milioni del Dipartimento delle Dogane e II.II. ai 3 del Dipartimento delle Entrate, ai 2,4 del Dipartimento del Territorio ed i 2 della Guardia di Finanza.

Differenze notevoli tra le varie strutture si registrano, però, anche per lo straordinario, come si può vedere dalla tabella 14 in cui viene presentato anche l'andamento delle presenze e

---

[53] La disposizione legislativa del 1990 prevedeva che gli importi delle eccedenze nette delle entrate dovuti al recupero dell'evasione fiscale venissero attribuiti alla riduzione del carico tributario relativo alle imposte sui redditi, al netto di una quota destinata al potenziamento dell'Amministrazione finanziaria.

[54] Introdotte dagli artt. 2-*bis* e 2-*sexies* del decreto-legge 30 settembre 1994, n. 564, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 novembre 1994, n. 656.

delle assenze *pro-capite:* nel 1996 i giorni-uomo *pro-capite* di straordinario sono stati di 61 per il Dipartimento delle dogane, di 10 (meno di un sesto) per il Dipartimento del territorio ed ancora meno (9,5) per il Dipartimento delle entrate.

L'esigenza di correggere disparità di trattamento non giustificate da elementi oggettivi sono state riconosciute dal legislatore della legge n. 358/91 e da quello della legge n. 549/95 che ha previsto l'istituzione, appunto, del Fondo per la perequazione. E' un processo che deve andare avanti, giacché, pur essendo ammissibili - ed anzi addirittura, come si è argomentato, auspicabili - trattamenti specifici in funzione incentivante o correttiva, è difficile individuare ragioni convincenti per spiegare sperequazioni così marcate rilevabili all'interno del Ministero delle finanze.

Per concludere l'analisi relativa all'allocazione delle risorse, va infine segnalato il permanere di due altre anomalie:

- la sostanziale **scissione rispetto agli obiettivi**, dato che nessuna contrattazione sembra aver avuto luogo in sede di programmazione annuale per assicurare, appunto, la congruità risorse/obiettivi;
- **la scissione tra responsabilità di gestione degli obiettivi e responsabilità di gestione delle risorse**.

Un profilo organizzativo responsabile in misura non secondaria di questo tipo di anomalia è sicuramente individuabile nel permanere di una struttura centralizzata - la Direzione Generale degli Affari generali e del Personale - che si sovrappone alle analoghe strutture esistenti nell'ambito dei Dipartimenti, secondo un disegno che era, peraltro, estraneo allo stesso impianto originario della riforma, che partiva, invece, proprio dal presupposto di dover pienamente responsabilizzare, anche per quanto riguarda le priorità nell'utilizzo delle risorse, gli stessi dirigenti cui veniva attribuita la responsabilità di conseguire gli obiettivi di produzione.

Sempre a proposito del problema della scissione fra responsabilità degli obiettivi e responsabilità di allocazione delle risorse, va rilevato come nessun particolare vantaggio sia derivato per la speditezza dell'azione amministrativa dall'istituzione presso il Segretariato generale, a seguito della legge di riforma n. 358/91, di una Sezione staccata del Provveditorato Generale dello Stato. La Sezione, infatti, nelle condizioni attuali opera semplicemente come interfaccia, senza avere un autonomo potere decisionale, laddove il problema reale da risolvere è quello di poter disporre, in sede di programmazione annuale ai sensi del d.lgs. n. 29/93, dell'effettivo controllo di tutte le risorse utilizzabili, ivi comprese quelle gestite dal P.G.S. Sottraendo ai responsabili dei centri di responsabilità la conoscenza e il controllo dell'entità e dei tempi di erogazione dello stanziamento di cui potrebbero usufruire per quanto riguarda l'acquisto di beni e servizi, si ha una programmazione zoppa, mentre i dirigenti, non essendo posti in grado di scegliere, nei limiti della quota loro spettante, le soluzioni più aderenti al conseguimento degli obiettivi loro assegnati, possono essere indotti ad avanzare richieste magari "gonfiate", sia per quantità che per tipologia. Sarebbe, pertanto, auspicabile la rapida definizione di un diverso assetto per la politica degli acquisti che eviti i potenziali sprechi, consentendo ai dirigenti di organizzare i propri ordini secondo una scala di priorità funzionale all'attività svolta ed agli obiettivi loro assegnati.

Ancora allo stesso proposito, va, infine, segnalato, anche per le implicazioni di ordine generale che ne derivano, un elemento di particolare interesse relativo al sistema informativo - per certi versi inatteso e tuttavia degno di attenta riflessione : l'esigenza di diverse reciproche forme di raccordo con l'AIPA, per far sì che il ruolo di questa possa effettivamente essere apprezzato per il contributo che può dare al miglioramento dell'azione amministrativa e non venga, piuttosto, risentito come rischio del materializzarsi di un nuovo sistema di autorizzazioni, di controlli e di pareri preventivi minuziosi, imposti in evidente controtendenza rispetto alla logica della

responsabilizzazione dei dirigenti e dell'assoggettamento dell'azione amministrativa al solo controllo successivo di efficacia, efficienza ed economicità, oltre che, naturalmente, di legalità.

4.3 Fattibilità degli obiettivi strategici

Un ulteriore rilievo riguarda **forme diffuse di disattenzione per le implicazioni operative delle scelte legislative** e, più in generale, di **sistematico scollamento fra obiettivi strategici e valutazioni di fattibilità**. A dimostrazione del primo assunto, si possono citare le numerose inadempienze in materia di emanazione di regolamenti attuativi, nonché ritardi e rinunce nell'esercizio delle deleghe sollecitate ed ottenute dal Parlamento. Basterà a tal proposito ricordare le vicende che hanno accompagnato il tormentato avvio del nuovo processo contenzioso o il silenzio che è calato sulla mancata revisione sia dei trattamenti tributari differenziati, sia del trattamento tributario della famiglia, secondo le deleghe originariamente contenute nella legge n. 408/90 di accompagnamento della finanziaria per il 1991.

Con riferimento al decreto-legge 27 aprile 1990, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 giugno 1990, n. 165, va, poi, rilevato il mancato rispetto della disposizione dell'art. 5, primo comma (richiamato, peraltro, dal secondo comma dell'art. 30 del d. lgs. 31 dicembre 1992, n. 546 che disciplina il nuovo contenzioso tributario). In base a tale disposizione, almeno un'udienza per ogni mese e per ciascuna Sezione di Commissione tributaria è riservata alla trattazione di controversie per le quali l'ammontare dei tributi accertati e delle conseguenti sovrattasse e pene pecuniarie non sia inferiore a cento milioni di lire ed un'altra udienza per ogni mese e per ciascuna sezione è altresì riservata comunque alla trattazione di controversie nei confronti di società con personalità giuridica. E' evidente l'obiettivo del legislatore di assicurare in tempi brevi la trattazione dei contesti di particolare rilevanza in termini di maggiore imposta accertata. Il rispetto di tale disposizione, tenuto conto della forte concentrazione dei recuperi su un numero limitato di accertamenti, avrebbe il duplice effetto di far rapidamente acquisire all'Erario il grosso delle somme attese, evitando che le lungaggini dei tempi del contenzioso rendano possibile al contribuente di rendersi irreperibile o nullatenente (intestando i beni a terzi, costituendo società di comodo, ecc.), e di verificare altresì, in tempi brevi, la qualità dei prodotti attraverso il test imparziale del processo tributario.

La fissazione delle udienze non spetta ovviamente all'Amministrazione, ma questa non è comunque neppure in possesso di elementi informativi al riguardo ed è solo dopo la richiesta inoltrata in tal senso da questa Corte che le Direzioni regionali delle entrate sono state sollecitate dalla competente Direzione centrale ad acquisire le necessarie informazioni attraverso le segreterie delle commissioni tributarie.

Alla luce di tali precedenti, va attentamente valutata la congruità delle misure predisposte per rendere fattibile l'esercizio, nei tempi stabiliti, delle numerose ed impegnative deleghe previste nel collegato della legge finanziaria per l'anno in corso.

Altrettanto evidente appare il disinteresse per i problemi di fattibilità se si guarda alla missione centrale e critica dell'Amministrazione fiscale: quella della definizione e dell'attuazione dei programmi annuali di controllo. Il dato che a tal proposito immediatamente si coglie è sicuramente quello di una sorta di **dissociazione nella politica dei controlli**, che appare esposta all'ossessione di una sorta di sperimentazione permanente che disorienta l'azione degli uffici, compromette l'attuazione dei programmi ed impedisce e vanifica quell'accumulazione di conoscenze e di esperienze che è normalmente resa possibile dal processo del *learning by doing*. Si sono registrati, infatti, continui cambiamenti nei criteri di individuazione delle posizioni da controllare, non solo da un anno all'altro, ma anche in corso d'anno, quando i programmi di controllo erano già in via di svolgimento, e non solo in occasione di un cambiamento di Ministro,

ma anche durante la permanenza in carica di uno stesso Ministro[55]. E sempre, comunque, omettendo di interrogarsi ex ante sulle implicazioni che i cambiamenti richiesti avrebbero avuto sulla realizzazione degli obiettivi già stabiliti e, più in generale, sul risultato complessivo dell'azione amministrativa.[56]

Sempre a proposito della scarsa attenzione che appare riservata ai problemi delle condizioni di fattibilità degli obiettivi programmati, va segnalata la permanente **mancanza di un effettivo raccordo operativo tra uffici finanziari e reparti della Guardia di finanza**, nonostante che l'art. 63 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, oltre a stabilire che il Corpo "coopera con gli uffici dell'imposta sul valore aggiunto per l'acquisizione e il reperimento degli elementi utili ai fini dell'accertamento dell'imposta e per la repressione delle violazioni", preveda specifici meccanismi di coordinamento, come accordi con i vertici dell'Amministrazione finanziaria civile in sede sia centrale che periferica e reciproci scambi di comunicazione. Che questo sia un problema reale, è dimostrato dai tentativi, compiuti nel passato, di trovare altre forme di raccordo e di interazione passando attraverso il Secit, come è stato, ad esempio, il caso di alcune centinaia di verifiche straordinarie condotte negli anni scorsi dai reparti della Guardia di Finanza, ma su indicazione e consuntivazione del Secit, per tipologia di platea contributiva o di istituto tributario (fusione, usufrutto di azioni, *dividend washing*, e così via) selezionati come oggetto di controllo privilegiato.

4.4 Risultati e carenze dell'attività di controllo

Con queste premesse non c'è naturalmente da attendersi che la valutazione dell'attività di prevenzione e di contrasto dell'evasione possa essere positiva. Essa, infatti, si caratterizza per una serie di connotazioni francamente negative che, al di là dell'aspetto - tutto sommato secondario - del numero limitato dei controlli[57][58], riguardano, insieme con i ritardi e con l'insoddisfacente qualità della produzione, la possibilità stessa di poter consuntivare in modo almeno accettabile la capacità operativa effettivamente impiegata.

Per quanto concerne i **ritardi**, è noto quanto negativamente essi incidano tanto ai fini della disponibilità di elementi sui quali basare l'accertamento, sia ai fini della effettiva riscossione della maggiore imposta accertata e delle relative penalità pecuniarie. Di qui l'esigenza che i ritardi non comincino ad accumularsi già in sede di acquisizione su supporti magnetici, a cura del Consorzio Nazionale Concessionari, dei dati delle dichiarazioni: è solo nel 1996 che sono stati consegnati i supporti magnetici contenenti i dati relativi alle dichiarazioni IVA 1994 ed è solo entro lo scorso

[55] Un esempio è quello delle verifiche straordinarie - che si sovrappongono a quelle programmate secondo le procedure ordinarie e che si svolgono secondo criteri fissati ad hoc dal Ministro, sia per quanto riguarda i contribuenti da controllare che per le modalità esecutive (durata massima, annualità da controllare, ecc.). E' questo il caso delle verifiche disposte con il d.m. 6 settembre 1994 (verifiche a "campagna" nei confronti di odontoiatri, odontotecnici ed amministratori di condominio) e con il d.m. 26 aprile 1995 (verifiche finalizzate all'acquisizione di elementi per gli studi di settore). Oltre che per l'effetto indubbiamente distorsivo che provocano, i programmi straordinari sono sconsigliabili anche perché, avendo un rendimento sensibilmente inferiore, una sottrazione di capacità operativa alla ben più redditizia attività di verifica ordinaria automaticamente si traduce in un calo della produttività media complessiva dei controlli.

[56] Un altro esempio di dissociazione e di mancata accumulazione delle conoscenze è quello degli studi di settore che ognuno dei Ministri delle finanze che si sono succeduti negli anni '90 ha voluto reimpostare *ex novo*, per lo più ignorando quanto già fattó in merito dal predecessore.

[57] Nel 1996 sono stati effettuati 299.728 controlli dagli Uffici delle imposte dirette e 170.311 dagli Uffici IVA.

[58] Gli accertamenti eseguiti dagli Uffici delle imposte dirette nel 1996, sono aumentati del 182,6% rispetto a quelli dell'anno precedente, ma solo del 16% rispetto al 1991. Gli accertamenti effettuati dagli Uffici IVA, che, sempre rispetto al 1991, erano andati progressivamente diminuendo (-33,1% nel 1995), nel 1996 hanno invece fatto registrare un significativo incremento rispetto all'anno precedente (+24,12%), ma una diminuzione, comunque, rispetto all'anno base (-17,01%).

30 aprile che dovevano essere consegnati i supporti magnetici relativi alle dichiarazioni dei redditi fino a tutto il 1994[59].

Relativamente, poi, alla **qualità della produzione**, va rilevata la sostanziale impossibilità di comprendere e di apprezzare, sotto l'aspetto della **sostenibilità**, i risultati dell'attività di controllo, per l'asserita indisponibilità dei dati necessari relativi al contenzioso ed alla riscossione, e comunque per la impossibilità di ricollegarli a quelli sugli accertamenti. Ciò è sicuramente vero per i dati relativi alla riscossione, che, a parte, comunque l'irrilevanza complessiva dei recuperi finali[60], non sono attualmente ricollegabili a quelli sugli accertamenti, per la diversità dei codici identificativi utilizzati dall'Amministrazione, da una parte, e dai concessionari, dall'altra.

Qualche considerazione in più merita, invece, il tema dello **scollamento fra accertamento e contenzioso**, visto che risale agli inizi degli anni '90 l'avvio di un sistema di monitoraggio affidato agli uffici attraverso la compilazione ed acquisizione al sistema di appositi fogli-notizie relativi ai diversi passaggi dell'iter processuale. Tanto il SINCO quanto il SECIT, tuttavia, evidenziano incompletezze e soluzioni di continuità, formulando decisi giudizi di inaffidabilità del quadro statistico che ne deriva[61]. Una conferma in tal senso è peraltro pervenuta a seguito degli elementi informativi richiesti all'Amministrazione. Oltre ad ottenere la riprova che nessun dato analitico è ancora disponibile per quanto riguarda la riscossione, si è appreso, infatti, che l'informatizzazione, avviata a decorrere dal 1° aprile 1996, in concomitanza con l'entrata in vigore dei decreti legislativi nn. 545 e 546 del 1992, istitutivi del nuovo processo contenzioso, e già attiva in 123 delle 124 Commissioni provinciali e regionali[62], interessa essenzialmente le attività gestionali proprie delle Commissioni tributarie e non riguarda, invece, il collegamento con gli archivi degli accertamenti effettuati dagli uffici tributari o quelli della riscossione effettuata dai concessionari. La realizzazione di procedure informatiche per l'integrazione degli archivi degli uffici impositori con quelli delle Commissioni tributarie, con estensione alla riscossione, è invece prevista per giugno 1999. Allo stato attuale sono comunque attive, presso gli uffici delle

---

[59] Alla formazione dei ritardi sembrano contribuire anche le procedure di registrazione da parte della Ragioneria Centrale, visto che il d.m. n. 257 del 22.12.1995 che ha approvato e reso esecutiva la Convenzione stipulata in pari data è stato registrato poco meno di quattro mesi dopo (il 5.4.1995).

[60] Per la sola IRPEF, le somme ancora da riscuotere in base a ruoli ammontavano, alla fine del 1996, ad oltre 6.770 miliardi, provenienti per due terzi da esercizi anteriori anche al 1993, e pari a tre volte circa l'accertato di competenza dell'anno (1,7 volte nel 1993), con un tasso di riscossione medio del 12% nel quadriennio (ma solo del 5,2% nel 1996). Lo stesso tipo di residui, per l'IVA, ha raggiunto alla stessa data l'importo di circa 17.500 miliardi, pari a sette volte la competenza dell'anno, dalla quale proviene solo il 14,5% delle somme non riscosse, mentre il tasso medio di riscossione nel quadriennio risulta dell'1,5% circa.

[61] Le lamentele riguardano sia l'inaffidabilità dei dati disponibili a terminale, a causa della comunicazione solo parziale da parte degli uffici degli esiti sul contenzioso sugli accertamenti, sia le difficoltà di rilevazione statistica dei fascicoli interessati da vicende contenziose persino a livello di ufficio. Il Secit, in particolare, nel consuntivo dell'attività di accertamento degli uffici e di verifica della Guardia di Finanza nell'anno 1995, ha riferito che in alcuni importanti uffici non è stato possibile acquisire dati attendibili neppure sull'andamento dei flussi dei ricorsi a livello puramente numerico ed aggregato, mentre è pressoché generalizzata la mancanza di attendibili stime circa l'incidenza delle decisioni, nei vari gradi di giudizio, sui maggiori imponibili accertati, cui si può solo supplire occasionalmente attraverso l'esame diretto di un numero di fascicoli necessariamente ristretto.
In un ancora più recente referto sul controllo sull'attività di accertamento di un ufficio delle imposte dirette, un ispettore del Secit ha nuovamente rilevato l'impossibilità di conoscere nel necessario dettaglio la situazione aggiornata dell'attività contenziosa. In particolare, non sarebbe possibile conoscere il grado di giudizio in cui si trova la vertenza, né i motivi di definitività degli accertamenti (con la sigla "DEF" vengono indicate anche le posizioni conclusesi al di fuori della fase contenziosa, quali, ad esempio, l'adesione all'accertamento, il silenzio del contribuente, l'intervenuto condono; con la sigla "DEC" vengono, invece, indicate le vertenze comunque decise, anche se su di esse non si è ancora formato il giudicato). Mancherebbero, in ogni caso, indicazioni di dettaglio sui casi di definitività, e cioè se il processo tributario si è concluso con decisione (accoglimento, parziale o totale, o rigetto) o con ordinanza e sul contenuto dell'ordinanza (ad esempio, cessazione della materia del contendere o altro).

[62] Manca solo la Commissione regionale di Palermo, che sarà attivata entro l'estate.

entrate, apposite procedure per l'inserimento delle informazioni relative al contenzioso, che non vengono però puntualmente e tempestivamente utilizzate dagli uffici, i quali, oltre ad omettere o a ritardare la comunicazione dei dati, non sempre esplicitano l'oggetto del ricorso rispetto al contenuto dell'accertamento e non sempre ricalcolano i dati contabili sulla base della decisione pervenuta. In tal modo, diventa particolarmente incerta la conoscenza del grado di giudizio in cui si trova un determinato atto e risulta inattendibile la stessa produzione di statistiche sul fenomeno del contenzioso tributario.

Niente di nuovo, in realtà, rispetto alle conclusioni di una ricerca, condotta in sede SECIT, già nel lontano 1989 sulla definizione degli accertamenti nelle imposte dirette e che evidenziò, fra l'altro, appunto l'impossibilità di conoscere il prodotto definitivo dell'accertamento, proprio a causa di diffuse inadempienze all'obbligo di tempestiva e completa trasmissione, da parte degli Uffici, delle prescritte comunicazioni relative alle vicende susseguenti alla notifica degli accertamenti, in rapporto tanto alle definizioni per mancata impugnazione che alle diverse tappe, negli altri casi, dei procedimenti contenziosi: gli esiti comunicati risultarono allora poco più del 30% delle decisioni, interessando appena il 22,5% del maggior imponibile accertato, risultati che, dal punto di vista della distribuzione territoriale, presentavano le connotazioni maggiormente negative per le regioni meridionali ed insulari, seguite da quelle centrali adiacenti alle prime.

Tale risultato venne ritenuto, tuttavia, utile, nella misura in cui non restasse una mera constatazione, ma costituisse motivo per adottare le misure necessarie alla sollecita rimozione delle inadempienze, per procedere agli adeguamenti, eventualmente necessari, delle procedure automatiche di rilevazione ed anche, se giustificato, per prospettare soluzioni di carattere normativo, come venne, per l'appunto, fatto nel 1989, con le proposte - che sarebbero poi state entrambe, in un modo o nell'altro, accolte - della creazione di un canale contenzioso appositamente riservato agli accertamenti di importo superiore ad un determinato valore e della introduzione di modalità agevolative ed automatizzate di definizione, prima ancora del vero e proprio accertamento (sul modello dell'art. 15 della legge n. 4/29), tenuto conto della maggiore propensione dei contribuenti a fare acquiescenza ad addebiti di modesta portata.

L'evocazione di questa esperienza è apparsa utile in quanto, come si è visto, ancora oggi la **mancata conoscenza degli esiti degli accertamenti al termine del processo contenzioso** è dovuta ad inadempienze degli uffici, senza, però, che sia ancora stata acquisita la consapevolezza dell'utilità anche del semplice monitoraggio di tali inadempienze. Si deve, quindi, constatare che anche in questo caso l'Amministrazione finanziaria, dopo aver avviato un progetto operativo, lo ha realizzato solo in parte, e comunque distrattamente, senza mantenere la tensione necessaria per portarlo a termine e poterne così trarre giovamento. La conseguenza è che, mancando la possibilità di fare statistiche in materia, è a tutt'oggi impossibile una valutazione critica della qualità del prodotto *accertamento* e si è obbligati a fermarsi ai soli risultati di facciata, spesso a valenza, come si è visto, soltanto virtuale.

Che i risultati dell'attività di controllo siano destinati a restare per lo più soltanto virtuali lo fanno comunque presumere sia la già segnalata irrilevanza delle somme riscosse in base ai ruoli, sia la **concentrazione dei recuperi su un numero molto limitato di accertamenti** (l'uno per cento dei controlli spiega il 50% della maggiore imposta accertata; il 90% degli accertamenti si concludono con recuperi d'imposta inferiori ai 5 milioni; il valore mediano dei controlli si colloca al livello di 1,7 milioni), sia la scarsa cura posta nella selezione delle posizioni da controllare (il 47% circa dei controlli non evidenzia recuperi d'imposta), sia la tendenza ad un approccio di tipo puramente burocratico che porta, ad esempio, a scegliere le posizioni da controllare in base a considerazioni di annualità in scadenza, più che di proficuità comparata[63].

[63] La tendenza ad un approccio di tipo meramente burocratico è evidenziata anche dall'elevato numero di accertamenti condotti senza impiegare alcuna modalità istruttoria (62% nel 1994, 65% nel 1995, 74% nel 1996) e dall'insignificante ricorso alle modalità istruttorie "acquisizione dati e notizie da banche e uffici postali" (capacità

Con riguardo a quest'ultima considerazione, va detto che suscita perplessità anche l'utilizzo soltanto parziale dei processi verbali di verifica fiscale, quando, naturalmente, non si giustifichi per la maggiore proficuità di altre fonti d'innesco, visto che sono proprio i verbali la fonte di innesco a rendimento più elevato (tab. 15) : circa 46 milioni di maggiore imposta per unità di capacità operativa impiegata, rispetto ai 19,5 milioni dei controlli d'iniziativa ed i 12,3 milioni dei controlli da lista. In realtà, però, la distribuzione dell'utilizzo della capacità operativa tra le fonti d'innesco, ha nel 1996, come nei due anni precedenti, visto privilegiata l'iniziativa (con il 57%) rispetto ai verbali (18%).

Analoghe perplessità suscita, peraltro, anche la distribuzione della capacità operativa nell'attività di controllo tra le tipologie di contribuenti (tab. 15), così come classificabili in base ai rispettivi modelli di dichiarazione: massima nei controlli dei Mod. 740[64] (66,5%) e, rispettivamente, del 18,7% per i Mod. 760[65] e dello 0,9% per i Mod. 770[66]. Solo che il rendimento unitario, in termini di maggiore imposta accertata, della capacità operativa utilizzata è stato massimo per i Mod. 770 (191 milioni), seguito da quello dei Mod. 760 (57 milioni), mentre il rendimento unitario della capacità operativa impiegata nei controlli di contribuenti che presentano il Mod. 740 è stato di poco superiore agli 8 milioni. E' legittimo, quindi, dubitare che il sistema di monitoraggio in essere consenta di seguire una politica dei controlli finalizzata a tendenzialmente eguagliare al margine la produttività dei controlli per fonti d'innesco, per categorie di contribuenti e per realtà territoriale.

Per quanto riguarda, poi, l'idoneità o meno dell'attuale sistema di calcolo della capacità operativa disponibile, illuminanti, ma, nello stesso tempo, scoraggianti, elementi di valutazione si ricavano dalla già citata analisi del consuntivo dell'attività di accertamento svolta dal Secit con riferimento agli anni 1994 e 1995[67] e che in particolare evidenziano:

- il **gonfiamento della capacità operativa con attività solo fittizie**, come conseguenza della pretesa, apparentemente encomiabile, di voler misurare anche gli adempimenti più minuziosi, a conferma di quanto sia incongruente voler accrescere efficacia ed efficienza spingendo a gonfiare, realmente o solo contabilmente, l'impiego delle risorse, mentre si dovrebbe piuttosto indurre a ridurlo, a parità di prodotto, trattandosi di un dato che, volendo calcolare la produttività, si colloca al denominatore della frazione al cui numeratore vanno riportati i risultati ottenuti;
- il vero e proprio ribaltamento dei risultati in termini di capacità operativa nel 1995, che, con i semplici correttivi applicati dallo stesso Secit, per gli Uffici IVA risulta realizzata soltanto per il 96% contro il 211% evidenziato nei tabulati del Centro Informativo;
- risultati di controllo sull'IVA intra-comunitaria solo apparentemente lusinghieri, in quanto la capacità operativa media considerata dal Centro Informativo in sede di previsione risulta in realtà inferiore a quella effettivamente impiegata[68];
- l'avvenuta rinuncia al tentativo compiuto di utilizzare il rapporto imposte riscosse/imposte accertate avvalendosi di una rendicontazione del Centro Informativo

operativa utilizzata: 0,92% nel 1994, 1,55% nel 1995 e 1,19% nel 1996) ed " accesso a banche (capacità operativa utilizzata: 0,02% nel 1994, 0,01% nel 1995 e 0,05% nel 1996).

[64] Presentati dagli imprenditori individuali, dai professionisti e dai lavoratori autonomi, oltre che dai lavoratori dipendenti e dai contribuenti persone fisiche in genere.

[65] Presentati dalle società di capitale.

[66] Presentati dai sostituti d'imposta.

[67] Servizio Centrale Ispettori Tributari - Gruppo VI: Consuntivo dell'attività di accertamento degli Uffici e della Guardia di Finanza nell'anno 1995.

[68] In materia di rendimento dell'attività di controllo in materia di IVA i dati di consuntivo, come già indicato nella nota n. 60, sono comunque tali (1,5% circa di somme riscosse in base ai ruoli nell'ultimo quadriennio) da non consentire né illusioni, né indulgenze.

circoscritta ad accertamenti da verbali effettuati dagli Uffici della Lombardia, proprio a causa della difficoltà di interpretazione dei dati da utilizzare per calcolare il rapporto;

- le difficoltà di una corretta e seria valutazione delle modalità d'impiego della capacità operativa della stessa Guardia di Finanza, anche qui per l'inadeguatezza sia del sistema di rilevazione dei dati statistici necessari, sia del controllo sulla qualità dei risultati operativi evidenziata da un macroscopico scarto fra i dati relativi alla maggiore imposta segnalata agli uffici e quelli concernenti gli effettivi recuperi finali.

4.5. Omissioni e ritardi nell'attuazione degli obiettivi di legge

Il rapido sommario delle valutazioni che emergono dall'analisi del rendiconto e dell'attività gestionale svolta dal Ministero delle finanze non sarebbe però completo se non si facesse cenno ad un ultimo ordine di rilievi, attinente ad una sorta di "abrogazione per oblio" che sembra essere stata operata nei confronti di alcune innovazioni che all'atto della loro introduzione erano state salutate come decisive ai fini del miglioramento dell'azione amministrativa.

Precedentemente sono già stati ricordati il **mancato esercizio delle deleghe** in materia di revisione delle agevolazioni e del trattamento tributario della famiglia ed il **disinteresse per la trattazione selettiva anticipata delle controversie** più rilevanti previsti dalla legge 90/90. Qui si vogliono, però, richiamare una serie di ritardi che potrebbero trasformarsi in vere e proprie omissioni sul piano amministrativo, che riguardano precise e tuttora operanti disposizioni ordinarie di legge. E' questo, in particolare, il caso di alcune disposizioni della legge 30 dicembre 1991, n. 413:

a) la mancata istituzione, a distanza di oltre cinque anni, **dell'anagrafe dei conti bancari,** con la conseguente vanificazione di fatto dell'abolizione del segreto bancario sancita dall'art. 18 della predetta legge, dati i costi e le difficoltà di individuazione dei conti eventualmente posseduti da un soggetto da controllare quando si deve far ricorso alla prassi tradizionale di preliminarmente rivolgersi volta per volta per iscritto a tutti gli organismi di intermediazione finanziaria, utilizzando il servizio postale[69];

b) la mancata attivazione, sempre a distanza di oltre cinque anni, del cosiddetto **diritto d'interpello** o *ruling*, previsto dall'art. 21 della legge 413/91 limitatamente ad alcuni specifici, ma rilevanti istituti giuridici potenzialmente elusivi (fusione e scissione, interposizione fittizia, qualificazione di determinate spese come di pubblicità e di propaganda ovvero di rappresentanza, *transfer pricing*), a suo tempo deciso come risposta alla domanda di semplificazione e di certezza del diritto proveniente dalle categorie economiche e dalle professioni tributarie[70];

c) la mancata applicazione del nuovo **redditometro**, definito da un'apposita commissione tecnica costituita presso il Secit con la partecipazione anche di esperti della Banca d'Italia, dell'ISTAT e dell'ISPE, sulla scorta di quanto disposto dall'art. 1 della legge 413/91, ovviando alle limitazioni di ordine metodologico imputate al meccanismo tuttora vigente e prevedendo l'utilizzazione dei soli dati direttamente acquisibili attraverso i sistemi informativi della pubblica amministrazione e dei concessionari e degli incaricati di pubblico servizio. I ritardi nell'attivazione del nuovo strumento hanno privato gli uffici e la Guardia di Finanza di un ausilio di rilevante utilità ai fini del riscontro e dell'accertamento di *posizioni* fiscali di altrimenti difficile apprezzamento ed hanno altresì precluso la possibilità di far ricorso su vasta scala ad un indicatore del reddito stimato, e non più

[69] Sono oltre 1.300 i soli istituti creditizi.

[70] Il Ministero delle finanze ha comunicato che, dopo diverse pronunce del Consiglio di Stato, si sarebbe prossimi alla emanazione dei regolamenti interministeriali previsti dall'art. 21 della legge 30 dicembre 1991, n. 413 in materia di organizzazione interna, funzionamento e dotazioni finanziarie del comitato antielusivo: mancherebbe, allo stato, soltanto la presa d'atto della Presidenza del Consiglio, prevista dall'art. 17, comma 3, della legge n. 400/88, per il solo regolamento relativo all'organizzazione interna del predetto Comitato.

soltanto di quello (spesso infedelmente) dichiarato, per individuare i soggetti che hanno diritto alle prestazioni dello stato sociale selettivamente erogate a favore dei cittadini meno abbienti, o diversamente graduate a seconda del livello di reddito goduto[71]. A questo proposito va tuttavia ricordato che il 15 maggio scorso il Ministro delle finanze ha reso nota la sua intenzione di attivare entro l'anno tale strumento, da utilizzare anche a fini di selezione dei beneficiari della spesa sociale.

Insieme alla mancata attivazione di questi specifici istituti previsti dalla legge 413/91 e del correlato d.P.R. n. 287/92[72], vanno ricordati altri ritardi ed altre inadempienze, riconducibili, in alcuni casi, ad incertezze e ripensamenti dell'Amministrazione finanziaria, ed, in altri, alle resistenze opposte da, ed alle negligenze in cui sono incorse, un po' tutte le pubbliche amministrazioni. Rientrano nel primo gruppo i ritardi nell'attuazione della legge 358/91 di riforma dell'Amministrazione finanziaria, in particolare per quanto riguarda l'istituzione degli **uffici unici delle entrate** ed il conseguente permanere della frammentazione delle strutture di controllo. Anche in questo caso, in concomitanza con le iniziative per l'introduzione di una dichiarazione fiscale unica, da valere per tutte le imposte - dirette ed indirette - e per i contributi previdenziali, l'attuazione di questa parte della riforma ha visto una accelerazione a partire dallo scorso dicembre. Con decreto del 18 giugno 1997 è stata disposta la completa attivazione, con decorrenza 1° luglio, dei primi cinque uffici delle entrate[73].

Sempre per quanto riguarda l'attuazione della legge di riforma n. 358/91, vanno anche segnalati i **ritardi nella realizzazione del progetto di ammodernamento e di integrazione del sistema catastale**, avviato nel 1993 ed impostato su due linee principali di azione:

1) completamento degli archivi catastali e loro graduale integrazione con quelli ipotecari[74], che procede, però a rilento, condizionato com'è, dai tempi di realizzazione della nuova automazione in corso nelle conservatorie dei registri immobiliari;

2) automazione delle procedure di accettazione delle denunce di nuova costruzione e di quelle di variazione e avvio della c.d. "nota automatica" nelle conservatorie di nuova automazione, allo

---

[71] Si stima che criteri selettivi siano ormai applicati all'erogazione di 100 mila miliardi della spesa sociale, pari ad un terzo di quella complessiva ed al 5% del PIL, per tutte le principali aree di intervento - previdenza e assistenza pubblica, diritto allo studio, edilizia, abitazioni, servizi locali. Il più recente esempio di applicazione del criterio riguarda la locazione degli immobili di proprietà degli enti previdenziali, riservata per regolamento ai nuclei familiari di almeno due persone e con un reddito annuo netto inferiore agli 80 milioni ai fini IRPEF.

[72] Per quanto riguarda in particolare tale d.P.R., va rilevato che solo il 5 febbraio scorso è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il regolamento (d.m. 11 febbraio 1997, n. 37) che introduce l'istituto dell'*autotutela* previsto dall'art. 68 e che, configurandosi non solo come potere di annullamento, ma anche di revoca e di rinuncia all'imposizione in caso di autoaccertamento, per motivi di economicità dell'azione amministrativa, potrebbe far risparmiare al solo Erario, secondo un'indagine del 1994, il 20% del costo complessivo del contenzioso (e che oggi sarebbe sicuramente maggiore, tenuto conto dell'onere delle spese di soccombenza introdotte a partire dal 1° aprile 1996).

[73] Con il d.m. 21 dicembre 1996, n. 700, sono stati individuati gli uffici delle entrate e ne sono state enucleate le funzioni. Con decreto del Ministro delle finanze del 27 marzo 1997 sono stati nominati i titolari e i reggenti degli uffici delle entrate di Alessandria, Bologna, Imola, Rimini e Trapani. Il successivo 3 aprile è stata disposta l'attivazione dei predetti uffici limitatamente allo svolgimento delle attività necessarie per la realizzazione della loro organizzazione interna e per la predisposizione dei servizi logistici occorrenti per assicurare la piena funzionalità degli uffici stessi. Con decreti del Ministro, rispettivamente, del 12 e del 18 giugno 1997 è stata definita la competenza degli uffici delle entrate circoscrizionali di Bologna, Cagliari e Rimini e sono stati individuati il numero (86), la dislocazione territoriale e i compiti delle sezioni staccate degli uffici delle entrate. Con decreto del Direttore Generale del Dipartimento delle Entrate, anch'esso del 18 giugno (G.U. n. 145 del 24 giugno 1997), infine, è stata disposta la completa attivazione, con decorrenza 1° luglio 1997, dei predetti cinque uffici delle entrate, con la contestuale soppressione degli uffici distrettuali delle imposte dirette e degli uffici del registro operanti nelle suindicate località, nonché del primo e secondo ufficio IVA di Bologna e della locale sezione staccata della direzione regionale delle entrate per l'Emilia-Romagna.

[74] Il catasto, da sistema prevalentemente inventariale degli immobili, a carattere non probatorio, deve trasformarsi in sistema di pubblicità immobiliare, a seguito della riforma organizzativa del Ministero delle Finanze operata dalla legge 7 ottobre 1991, n. 358 e della conseguente unificazione nel Dipartimento del Territorio dei servizi catastali e di conservazione dei registri immobiliari.

scopo di assicurare l'aggiornamento automatico dei dati catastali e di quelli dei registri immobiliari, impedendo la creazione di arretrato e favorendo lo smaltimento di quello esistente.

I dati del consuntivo indicano, però, che, proprio in termini di recupero dell'arretrato - che senza alcun dubbio rappresenta il problema più critico - le misure adottate hanno, per ora, solo consentito di arrestarne l'incremento: il numero delle **unità immobiliari senza dati di classamento**, che aveva raggiunto il massimo di 8.851.000 nel 1993, prima che iniziasse l'attuazione del progetto di ammodernamento e recupero, in tre anni è diminuito, in media, al ritmo di 300 mila all'anno (al 31.12.1996 era di 7.920.000 unità), sicché di questo passo occorrerebbero più di 26 anni per eliminarlo del tutto. Senza contare che nel 1996 si è verificato un rallentamento rispetto agli anni precedenti: una riduzione di sole 113 mila unità, rispetto alle 250 mila del 1994 ed alle 780 mila del 1995.

Un caso di inadempienza, che eloquentemente dimostra come lo strumento legislativo, invece di rappresentare sempre la soluzione, possa anche portare ad un'ulteriore complicazione dei problemi che si vorrebbero risolvere, è quello della determinazione del valore di mercato degli immobili ai fini dell'accertamento del valore reddituale da assoggettare a imposizione. Il Consiglio di Stato aveva chiesto chiarimenti in merito allo schema di regolamento che era stato predisposto in base alle disposizioni dettate dalla legge n. 75/93, ma nel frattempo sono intervenute le nuove norme modificative introdotte a cascata dalle leggi 28 dicembre 1995, n. 549 e 23 dicembre 1996, n. 662, che hanno reso necessaria l'elaborazione di nuovi schemi, facendo ulteriormente rinviare nel tempo lo svolgimento di questa importante funzione del sistema catastale, strumentale all'imposizione immobiliare sia diretta che indiretta.

Tra le inadempienze riconducibili ad inerzia o ad errate valutazioni di ordine di priorità della sola Amministrazione finanziaria - centrale e periferica - rientrano altresì i **ritardi nella liquidazione delle domande di condono** *ex lege* 413/91, che è stata concretamente avviata solo a fine 1996 e solo dopo che alcuni controlli del Secit avevano evidenziato come questi ritardi rischiassero di far decadere l'azione di accertamento concretamente possibile nei confronti dei condonandi, sulla base di elementi in possesso degli uffici, senza, per lo più, che questi ultimi neanche verificassero che la domanda di condono fosse stata validamente presentata ed i relativi versamenti fossero stati regolarmente eseguiti.

Un esempio, invece, di azione anti-evasione resa finora praticamente impossibile dalle **negligenze di amministrazioni diverse da quella finanziaria** riguarda la mancata attuazione della previsione dell'art. 2, primo comma, del d.l. 15 gennaio 1993, n. 6, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 marzo 1993, n. 63, che attribuisce al codice fiscale, nato con il d.P.R. 605/73 come strumento di identificazione ai soli fini tributari, la funzione di "**chiave identificativa**" del soggetto quale cittadino, e cioè ai fini di tutti i suoi rapporti con le pubbliche amministrazioni ed ai fini dei rapporti fra queste ultime ed altri soggetti sia pubblici che privati. Ora, a parte l'anomalia dell'esclusione da tale obbligo per i vecchi contratti di fornitura di servizi telefonici, è ancora lungo l'elenco degli enti pubblici e dei comuni che non hanno effettuato l'operazione di allineamento delle loro banche dati con quelle del Ministero delle finanze, per introdurre il codice individuale negli archivi informatizzati. A questa inerzia va in buona parte imputata la impossibilità di estendere l'ambito degli incroci automatizzati fra dati fiscali e dati extra-fiscali che costituiscono un mezzo elettivo, e comunque sicuramente molto efficace, di dissuasione, oltre che di repressione, dei comportamenti evasivi.

Nel concludere questa ricognizione, non si può fare a meno di rilevare che, accanto ad inadempienze e ritardi, non possono essere ignorati **tempestivi ed esatti adempimenti** in relazione a complessé disposizioni di legge. E' questo sicuramente il caso, cui si è, peraltro, fatto più di una volta riferimento, della **nuova procedura di programmazione e consuntivazione dell'azione amministrativa** prevista dal d.lgs. n. 29/93. Ma è anche, in particolare, il caso dell'attuazione del d.lgs. n. 626/94, modificato dal d.lgs. 19 marzo 1996, n. 242, in materia di **sicurezza e protezione nei luoghi di lavoro**. Con riferimento a tale normativa, con decreto

ministeriale del 4 luglio 1996 sono stati individuati i cosiddetti *datori di lavoro* responsabili per le diverse strutture centrali e periferiche, che hanno, a loro volta, designato - entro il successivo 5 settembre - i *responsabili del Servizio di prevenzione e protezione*. Per questi soggetti, così come per i *rappresentanti della sicurezza* (art. 18 d.lgs. n. 626/94), individuati in base all'accordo ARAN siglato il 16.4.1996, sono stati organizzati, dalla Scuola Centrale Tributaria, appositi corsi in videoconferenza a livello regionale, con la collaborazione di un comitato interdipartimentale istituito sin dal 14 maggio 1996[75]. La stessa Scuola aveva predisposto un dettagliato manuale (*Linee guida per l'elaborazione dei documenti di valutazione del rischio*), distribuito a tutti gli uffici, centrali e periferici, a partire dagli inizi di luglio 1996.

5. L'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (A.A.M.S.)

Nonostante la decisione annunciata sin dal 1991 di trasformazione in SpA, fa tuttora capo al Ministero delle finanze l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (A.A.M.S.)[76], il

---

[75] Tali corsi, rientranti nella categoria dei corsi *mirati*, di cui si è precedentemente detto, hanno interessato una platea di oltre 3.000 fra dirigenti *datori di lavoro, responsabili del servizio di prevenzione e protezione* e *rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza eletti nei posti di lavoro*.

[76] Con la legge 13 luglio 1862, n. 710 e la successiva 15 giugno 1865, n. 2397, lo Stato italiano assunse un diritto di privativa nel settore dei sali e dei tabacchi, affidandolo alla Direzione Generale delle Gabelle. In considerazione dei risultati non positivi ottenuti, con il 1° gennaio 1869 la gestione dei sali e tabacchi venne affidata, con apposita convenzione, ad una società anonima denominata "Regia cointeressata", costituita da un gruppo di società e da capitalisti italiani e stranieri. Non avendo i risultati corrisposto alle aspettative, alla scadenza del 31 ottobre 1883 la convezione non venne rinnovata e la gestione dei sali e tabacchi venne riaffidata alla Direzione Generale delle Gabelle. Successivamente, per dare maggiore autonomia all'attività, con provvedimento del 27 settembre 1893 la gestione venne attribuita all'appositamente costituita Direzione Generale delle Privative. In considerazione della permanente incapacità anche di tale tipo di gestione ad adeguarsi alle esigenze di mercato in termini sia di quantità che di competitività (di qualità e di prezzo) della produzione, nonché di innovazione tecnologica ed organizzativa, con R.D.L. 8 dicembre 1927, n. 2258, convertito nella legge 6 dicembre 1928, n. 34374, venne istituita l'attuale A.A.M.S., con bilancio autonomo, presentato annualmente all'approvazione del Parlamento in allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze.

Nel quadro del generale progetto di trasformazione in società per azioni degli enti pubblici e delle aziende statali di cui alla legge 29 gennaio 1992, n. 35, con l'art. 8 del Decreto legge n. 14/1992 venne avviato il processo di privatizzazione dell'AAMS. Nella seduta del 30 gennaio 1992 il Consiglio dei Ministri deliberò la trasformazione in società per azioni, rimettendo al CIPE, ai sensi della predetta legge n. 35/92, la determinazione, nel rispetto dei criteri di economicità e di efficienza, dei relativi indirizzi di politica economica ed industriale. Con successivo provvedimento venne nominato un apposito Comitato incaricato di presiedere alle conseguenti attività di gestione e di liquidazione necessarie per la concreta attuazione dell'operazione. Il processo, fortemente osteggiato dalla componente maggioritaria del sindacato interno, andò avanti per qualche tempo fino al suo abbandono da parte del nuovo Governo a seguito della mancata conversione del decreto-legge.

Il 5 giugno scorso il Senato ha approvato, in prima lettura, il Disegno di legge AS 1822 che istituisce L'Ente Italiano Tabacchi (E.T.I.) in cui confluiranno le attività produttive e commerciali dei settori tabacchi e sali, lasciando all'AAMS la gestione del lotto e delle lotterie e quella della concessione delle vendite di tabacchi. Secondo quanto previsto dal d.l., che è ora all'esame della Camera dei Deputati, l'ETI si trasformerà in società per azioni non prima di 12 e non oltre 24 mesi dalla sua istituzione, per essere quindi privatizzato.

Il regime di monopolio legale ed assoluto, confermato a suo tempo dalla legge 17 luglio 1942, n. 907, è nel frattempo venuto in buona parte a cadere, a seguito della liberalizzazione legata alla politica agricola comune (Reg. CEE n. 727/70), al riordinamento dei monopoli nazionali ai sensi dell'art. 37 del Trattato di Roma ed alla conseguente soppressione del monopolio di vendita dei sali (legge 16 febbraio 1973, n. 10). L'AAMS esercita ancora in regime di monopolio fiscale la fabbricazione dei tabacchi ed in regime di esclusiva la produzione ed estrazione di sale sul continente. Con la legge 22 luglio 1982, n. 467 e successive modifiche ha acquisito l'intero pacchetto azionario della S.p.A A.T.I. (Azienda Italiana Tabacchi), che opera essenzialmente nel settore della prima trasformazione del tabacco greggio, gestisce alcune partecipazioni nel comparto della lavorazione del tabacco e nei settori della carta, degli articoli cartotecnici e dei filtri per sigarette, e, attraverso l'ATISALE S.p.A. commercializza il sale prodotto dai Monopoli di Stato. Alla stessa Amministrazione è stata attribuita anche la gestione delle lotterie nazionali (legge 10 agosto 1988, n. 357), nonché delle lotterie ad estrazione istantanea (art. 6 legge 26.3.1990, n. 62 e d.m. n. 183 del 12.2.1991) e del lotto (d.P.R. 7 agosto 1990, n. 303 e d.m. 23.3.1994, n. 239).

cui bilancio è presentato annualmente al Parlamento in allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze.

5.1 Esame del rendiconto

L'esame del rendiconto dei Monopoli di Stato non può essere condotto secondo la metodologia seguita per le amministrazioni di spesa, trattandosi di una struttura in cui prevalgono le attività di carattere industriale.

A titolo sperimentale si è comunque provveduto a schematizzarne l'attività attraverso la costruzione di otto funzioni-obiettivo, con disaggregazione al 2° livello. Come risulta dallo schema allegato, le prime sei sono riferite alle attività connesse alla **gestione amministrativa:** indirizzo, coordinamento e controllo dell'AAMS, servizi generali, gestione delle entrate erariali derivanti dai Monopoli, gestione lotto e lotterie, contenzioso in materia di contrabbando. Le ultime due funzioni sono, invece, riconducibili alle attività relative alla **gestione industriale:** la prima di carattere gestionale (indirizzo e controllo sulla produzione e commercializzazione dei generi di Monopolio), la seconda strettamente connessa **all'attività produttiva dei tabacchi e del sale** (produzione e commercializzazione dei generi di Monopolio).

Una puntuale analisi della distribuzione della spesa e del suo stesso andamento secondo i normali criteri sarebbe tuttavia non solo poco significativa, ma addirittura fuorviante, per una serie di ragioni, per lo più attinenti alla natura dell'amministrazione in esame. Anzitutto, la ripartizione degli stanziamenti di spesa tra le funzioni-obiettivo è stata effettuata in base a stime, in quanto la rilevazione contabile sistematica la imputa ai conti patrimoniali. Per giunta, le spese della gestione delle lotterie sono comprensive dei relativi proventi al Tesoro. Va poi rilevato che la spesa non può, comunque, essere considerata come il "costo" della funzione-obiettivo, in quanto manca l'imputazione delle spese pluriennali alla competenza economica di ciascun esercizio[77].

Nonostante queste limitazioni, valutazioni di un certo interesse sono comunque possibili sulla base sia dei dati riassuntivi di bilancio che degli elementi rinvenibili nel referto annuale di settore del SINCO.

5.2 Andamento generale della gestione

Le previsioni complessive di bilancio dell'AAMS si sono realizzate nella misura del 99,2%. Tale risultato va, però, valutato tenendo conto delle **maggiori assegnazioni del Tesoro per la gestione del lotto** (962 miliardi). I proventi lordi di tale gioco sono, infatti, risultati sostanzialmente in linea con il programmato e superiori del 15% a quelli del 1995. Tuttavia, per effetto di un livello delle vincite più elevato di quello degli anni precedenti, si è verificato un sostanzioso incremento, rispetto al previsto, delle spese di gestione (+28%), che ha drasticamente ridimensionato il risultato atteso in termini di proventi netti (accertato inferiore del 41,7% alle previsioni assestate e del 61% rispetto alla previsione iniziale)[78].

Scostamenti negativi di notevole entità rispetto agli obiettivi di bilancio si registrano sia per i proventi derivanti dalla vendita dei biglietti delle lotterie nazionali (-32,6%, pari a -130 miliardi) che per quelli derivanti dalla vendita dei biglietti delle lotterie nazionali ad estrazione istantanea (-24,4%, pari a -733 miliardi). Ma, mentre questi ultimi sono comunque aumentati rispetto

[77] Un'analisi significativa sarebbe possibile sulla base del conto patrimoniale e del conto economico non ancora disponibili per l'anno 1996 alla data di redazione del referto.

[78] Gli incassi lordi, che nel 1995 avevano fatto registrare una vera e propria impennata (da circa 1.600 ad oltre 5.400 miliardi), sono aumentati di altri 807 miliardi nel 1996 (superando, così, i 6.200 miliardi). Si è però verificato un aumento ben più che proporzionale delle vincite pagate (di 918 miliardi), che hanno raggiunto i 3.665 miliardi, rispetto ai 2.747 del 1995 ed i 713 del 1994. Considerando anche i compensi alla Lottomatica (470 miliardi rispetto ai 411 del 1995 ed i 116 del 1994), l'utile erariale, che nel 1995 si era più che triplicato rispetto al 1994 (da 485 a 1.714 miliardi), nel 1996 è sceso a 1.464 miliardi.

all'anno precedente (+39%), i proventi delle lotterie nazionali sono diminuiti rispetto al 1995 (-37%).

Quasi in linea con l'obiettivo di bilancio risultano invece le entrate relative alla vendita di tabacchi lavorati (-2,4%), come conseguenza di una sovrastima, in sede di previsione di bilancio, derivante dalla variazione tariffaria dei tabacchi lavorati disposta il 2 gennaio '96, ad invarianza dei consumi verificatasi, sommata all'originaria previsione '96 piuttosto che al gettito consuntivato nel 1995[79].

Insoddisfacente è, infine, il dato per l'avanzo finanziario di gestione[80], risultato di circa 243 miliardi rispetto ai previsti 325 (-25,3%)[81].

Gli scostamenti registrati nei risultati di consuntivo rispetto alle previsioni di bilancio per l'AAMS si ripercuotono, naturalmente, sul versante delle entrate erariali (tab. n. 16) , il cui grado di conseguimento complessivo rispetto all'obiettivo è nel complesso risultato del 90,6%: un risultato superiore al previsto lo fa registrare solo l'IVA sui generi di monopolio (+2,3%), per la minore incidenza rispetto al previsto del recupero dell'imposta sul valore aggiunto corrisposta sui beni e sui servizi acquistati o importati dall'AAMS (106,6 miliardi rispetto a 140 miliardi).

Alla luce di questi andamenti, mentre appare ragionevole la previsione per il 1997 di un avanzo finanziario di gestione di 271 miliardi, di poco superiore a quello di quest'anno, certamente irrealistica appare, invece, l'attesa del raddoppio, rispetto al 1996, degli utili dei giochi e concorsi (6.450 miliardi rispetto al consuntivo 1996 di 3.282 miliardi). Permane, infatti, il clima di sfiducia e disaffezione originato dal mancato pagamento di alcuni premi e dagli incerti orientamenti gestionali che ne sono seguiti[82]. Le perplessità sono peraltro giustificate dal rallentamento delle vendite di biglietti che nei mesi più recenti sembra essersi trasformato in un vero e proprio crollo (tab. 17)[83]: se i risultati dell'anno dovessero continuare ad evolvere in linea con quelli del primo quadrimestre (-21,9%), nel 1997 gli utili di giochi e concorsi supererebbero di poco i 2.500 miliardi, con minori entrate, quindi, di quasi 4 mila miliardi rispetto alle previsioni.

5.3 Le gestioni industriali

Trattare della gestione industriale[84], significa sostanzialmente occuparsi della lavorazione e della commercializzazione dei tabacchi (per un valore della produzione di circa 8.400 miliardi e

---

[79] Come riportato nella relazione sulla gestione trasmessa al SINCO dall'AAMS.

[80] L'avanzo finanziario di gestione è dato dalla differenza algebrica fra entrate e spese: se positiva, l'eccedenza viene iscritta nell'apposito capitolo 153 delle spese e versata al Tesoro nell'esercizio successivo; se negativa, viene iscritta nel capitolo 171 dell'entrata e compensata con sovvenzioni del Tesoro o con l'assunzione di mutui con la Cassa DD.PP. In tal modo si assicura la presentazione del bilancio in pareggio.

[81] Risultato superiore solo a quello del 1992, quando si era attestato sui 207 miliardi. Negli anni successivi il trend era stato costantemente in crescita: 252 miliardi nel 1993, 395 nel 1994 e 429 nel 1995.
Va, comunque, rilevato che nel referto SINCO datato 21 aprile 1997, l'avanzo era calcolato in 194 miliardi, e cioè di 49 miliardi inferiore al dato finale di consuntivo. La previsione iniziale di 284 miliardi era stata invece corretta in aumento (a 325 miliardi) in sede di assestamento (L. 8 agosto 1996, n. 419), quando, almeno in teoria, si sarebbe dovuto disporre di maggiori elementi di valutazione rispetto a quelli di fine 1995 per riuscire a formulare una previsione più vicina a quella che si sarebbe poi effettivamente registrata.

[82] Secondo il referto annuale del SINCO, alla base dell'insoddisfacente risultato di gestione delle lotterie nazionali ci sarebbero anche un calo d'interesse nei confronti di manifestazioni aventi rilevanza puramente locale e un insufficiente supporto promozionale; la gestione delle lotterie istantanee, da parte sua, risentirebbe, presumibilmente, oltre che del clima di sfiducia e disaffezione generato dal mancato pagamento di alcuni premi, di un fisiologico rallentamento dell'espansione dopo la fase di iniziale novità, nonché dell'aumento del prezzo dei biglietti e della riduzione dell'aggio ai rivenditori.

[83] I dati sugli utili e sui proventi netti per l'erario nel primo quadrimestre dell'anno fanno registrare, rispetto al corrispondente periodo del 1996, un aumento del 4% per il lotto ed una diminuzione del 45,6% per le lotterie nazionali e del 51% per le lotterie nazionali ad estrazione istantanea.

[84] Non disponendo ancora, come si è detto, alla data di redazione del referto, né del conto economico, né di quello patrimoniale, anche l'esame dei risultati delle gestioni industriali (produzione e commercializzazione di tabacchi e di sali) viene condotto sulla base dei soli dati contenuti nel referto annuale del SINCO.

delle vendite di oltre 17 mila miliardi), in quanto l'attività di produzione di *chinino* è stata abbandonata e le vendite di *sali* superano complessivamente di poco i 50 miliardi.

Con riguardo a quest'ultimo settore, si può comunque rilevare la continuazione del trend positivo delle vendite iniziato dal 1983 per la vendita dei sali industriali e dal 1993 per la vendita dei sali alimentari (più remunerativi), dopo la crisi iniziata fin dal 1973, anno di liberalizzazione del mercato del sale. Oltre che alla piena attuazione del piano di ristrutturazione[85], le prospettive future del settore sono affidate, fra l'altro, alla realizzazione dell'obiettivo, stabilito nella Direttiva generale per l'anno 1997, di ampliamento della quota di mercato attraverso il confezionamento di sali da destinare ai punti vendita della grande distribuzione.

Venendo, comunque, ai *tabacchi*, il quadro complessivo che emerge è quello di minori vendite, rispetto alle previsioni, di tabacchi prodotti (e, quindi, di minori acquisti di tabacchi greggi e lavorati e relative spese accessorie) e di maggiori vendite di tabacchi esteri, direttamente importati. Anche se superiore del 2,4% a quella del 1995, la produzione di tabacchi è stata inferiore del 3,5% all'obiettivo. E' anche interessante rilevare che la produzione di sigarette nazionali è nel 1996 aumentata del 4,9% rispetto all'anno precedente, mentre la produzione di sigarette su licenza è diminuita del 2,8%. Lungi, però, dal poter essere interpretato come un dato positivo, ciò si spiega piuttosto con le difficoltà insorte per il rinnovo del nuovo contratto di produzione su licenza, anche a seguito delle vicende giudiziarie legate ad un'asserita ipotesi di evasione fiscale a carico della società che cura in Italia gli interessi della Philip Morris.

Per avere la conferma che tali risultati non siano da interpretarsi in termini positivi basta, peraltro, guardare all'andamento delle vendite del prodotto nazionale, che ha visto ulteriormente peggiorare il trend degli ultimi venti anni per quanto riguarda la quota di mercato (-2,5% nel 1996, rispetto ad una perdita media annua del 2% fatta registrare sull'intero periodo)[86].

Tra i **risultati positivi**, vanno annoverati il miglioramento della produttività (per la diminuzione degli organici - di 643 unità - a livelli produttivi invariati) ed il valore prioritario attribuito all'attuazione del piano di ristrutturazione[87], che ha portato alla soppressione delle Manifatture Tabacchi di Torino e di Venezia e dell'Agenzia Coltivazioni Tabacchi di Carpané per complessivi 354 addetti, in larga parte distaccati o destinati agli Uffici Finanziari delle rispettive regioni (Piemonte e Veneto)[88].

Tra gli **aspetti negativi** vanno citati:

- la maggiore arretratezza tecnologica degli stabilimenti che producono marche nazionali (per lo più ubicati nel Mezzogiorno), rispetto a quelli che producono sigarette su licenza:

---

[85] Con la prevista soppressione delle saline di Tarquinia e di Cervia ed il collocamento del relativo personale presso gli Uffici finanziari.

[86] Le marche nazionali sono passate da una quota di mercato del 71% nel 1976 ad una del 40% nel 1996; le marche estere dal 29% al 60%. Le sigarette di importazione, che nel 1976 incidevano per il 20% dei nostri consumi, hanno oggi da sole una quota di mercato (43%) superiore a quella delle marche nazionali. Il 17% appartiene alle sigarette estere prodotte su licenza.

Sempre per quanto riguarda le vendite di tabacchi lavorati, il referto annuale del SINCO richiama l'attenzione sull'assoluto e del tutto peculiare allineamento del consuntivo con la previsione (90,6 milioni di Kg.) per l'insieme delle tre componenti (nazionale, su licenza ed estera). Tenuto conto che le vendite si realizzano all'atto del passaggio dei prodotti finiti ai magazzini (struttura privata esterna all'AAMS) che a loro volta riforniscono le rivendite, il Servizio di controllo interno avanza l'ipotesi che il risultato contabile delle vendite - in termini sia di volumi che di mix di prodotti - possa essere in qualche modo "indirizzato" facendo leva proprio sugli stock dei magazzini.

[87] Siglato il 28 giugno 1994 e ratificato il successivo 28 agosto.

[88] 314, in quanto 30 sono stati trasferiti presso organi dell'Amministrazione. A decorrere dal 1° marzo 1996 l'Agenzia Coltivazioni Tabacchi di Cava dei Tirreni è stata trasformata in Laboratorio, mentre per la Manifattura Tabacchi di Adria è prevista la trasformazione in autoparco dei veicoli sequestrati ed in Magazzino stoccaggio tabacchi greggi e per le Manifatture di Catania e di Palermo è prevista la cessazione delle attività di Preparazione Materie. E' infine prevista la soppressione della Direzione Compartimentale Coltivazioni Tabacchi di Verona e la sua trasformazione in ufficio dipendente dall'analoga Direzione di Perugia, per gli adempimenti di carattere mercantile.

- il basso utilizzo della capacità produttiva anche per gli stabilimenti più moderni ed a più elevata produttività;
- la debolezza del mix professionale delle risorse umane impegnate presso le manifatture, come risultato dell'elevato rapporto sia degli indiretti di produzione rispetto al totale degli addetti di produzione (circa 39%), sia degli impiegati rispetto agli operai (circa il 20%).

Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, va osservato che, a fronte della riduzione del numero totale degli addetti (-9%) dovuta ai pensionamenti ed al blocco delle assunzioni ex lege, non sono stati attuati effettivi piani di riconversione e di mobilità del personale, come dimostra, peraltro, la completa assenza di qualsiasi attività di formazione[89].

Più in generale, va peraltro segnalata la mancata attuazione di quell'analisi tecnica che era stata prevista nella direttiva 1996 per identificare e progettare le innovazioni necessarie in materia di politica industriale (marketing strategico, qualità, ricerca e sviluppo, costi, prezzi di vendita, ecc.) e di contrasto dell'illecita concorrenza e del contrabbando.

5.4 Le prospettive della privatizzazione

Si è prima visto come già all'inizio del 1992 fosse stato concretamente avviato un processo di privatizzazione dell'AAMS, sulla scorta delle conclusioni alle quali era pervenuta l'apposita Commissione ministeriale coordinata dal Ragioniere generale dello Stato - in linea, peraltro, con le concordi risultanze delle precedenti Commissioni di studio istituite a partire dalla fine degli anni '70 - sulla **non idoneità dell'attuale assetto giuridico a gestire attività di contenuto economico-imprenditoriale**, caratterizzate da un elevato grado di competitività.

Restano, anzi, da chiarire da parte del Ministero delle finanze le ragioni per le quali il processo, inizialmente avviato e portato avanti con convinzione, sia stato poi abbandonato e sia rimasto sostanzialmente accantonato fino allo scorso anno quando è stato ripreso con la proposta istituzione dell'Ente Italiano Tabacchi (ETI), in concomitanza con l'esautoramento del Direttore generale ed in una situazione di accresciute difficoltà.

Che il protrarsi dell'attuale assetto sia ormai insostenibile, lo si comprende anche dalla considerazione di quanto poco praticabili sarebbero gli eventuali tentativi di difesa legati allo sfruttamento di ciò che resta della originaria posizione di monopolio. E' dello scorso mese di marzo, infatti, la notizia dell'apertura da parte della Commissione europea di una procedura di infrazione contro l'AAMS per **abuso di posizione dominante** per quanto riguarda la distribuzione delle sigarette, a seguito di una denuncia presentata da alcune marche di sigarette estere che si ritengono danneggiate dall'asserito duopolio esistente in Italia tra Monopoli di Stato e Philip Morris e dalle clausole restrittive che l'azienda di Stato imporrebbe alla commercializzazione dei nuovi prodotti esteri[90].

L'istituzione dell'ETI può rappresentare un passo avanti nella direzione giusta, se esso, come previsto, avrà vita effettivamente provvisoria e breve, assolvendo a quelle funzioni che nel 1992 erano state affidate al Comitato di gestione e liquidazione. Un risultato certo sarà in ogni caso quello di sciogliere il nodo della **separazione effettiva, e non solo contabile, dei costi aziendali da quelli amministrativi**[91], che rendono oggi ardua e poco significativa qualsiasi

[89] Per l'obiettivo "realizzazione e svolgimento dei corsi di formazione" erano state programmate 200 giornate-persona in tutto, ma ne sono state consuntivate zero.

[90] Sono soprattutto i risultati dell'indagine condotta in merito a quest'ultima lagnanza ad aver convinto la Commissione ad aprire la procedura. Tra le clausole imposte ai produttori esteri (diversi dalla Philip Morris) ritenute giugulatorie ci sarebbero quella che limita a due volte all'anno l'introduzione di nuovi prodotti da parte della concorrenza estera e la limitazione al 30%, previa autorizzazione degli stessi Monopoli e rincaro delle tariffe di distribuzione, dell'aumento delle importazioni rispetto al mese precedente.

[91] Attualmente viene operata una *distinzione* fra costi industriali e costi amministrativi attraverso le scritture, tenute dall'Amministrazione, sulle quali si basa la redazione del bilancio industriale, previsto dall'art. 8 del R.D. n. 2452/1927, che viene annualmente presentato dal Ministro delle finanze, previa approvazione del Consiglio di amministrazione, solitamente nel mese di luglio.

analisi e valutazione di efficacia, efficienza ed economicità. Un ulteriore risultato sarà poi quello di poter tenere una contabilità di tipo genuinamente analitico-industriale, premessa indispensabile per la riconsiderazione strategica delle attività e per un controllo di gestione in tempo reale e non più solo annuale com'è oggi[92].

E' dubbio, invece, che l'istituzione dell'ETI possa bastare per intraprendere una politica, non diciamo di **recupero,** ma quanto meno di **difesa, delle quote di mercato** e, più in generale, di **recupero di competitività**. Questo potrà essere ottenuto solo con una sollecita e massiccia immissione di cultura manageriale, sicuramente necessaria per superare le situazioni di separatezza, se non anche, talvolta, di contrasto tra le diverse strutture, e quelle di disorganizzazione industriale-amministrativa, dovuta anche all'attuale commistione di logica aziendale e logica burocratica che porta, fra l'altro, a privilegiare la collocazione presso la sede centrale anche degli stessi dirigenti delle manifatture. Necessaria, però, soprattutto per adeguarsi alle logiche di un mercato globalizzato, oltre che per una riconsiderazione a base zero delle politiche degli acquisti, dell'innovazione e dei prezzi, nonché dei rapporti con distributori, dettaglianti e concorrenti. Ma la necessaria **trasformazione in senso manageriale** potrà essere ottenuta solo rompendo gli indugi ed accelerando il processo di privatizzazione: **quello dei tabacchi è sicuramente un problema di qualità e di competitività, che però potrà essere affrontato e risolto solo drasticamente trasformando la struttura organizzativa**, senza coltivare l'illusione di dover (e poter) risanare e ristrutturare prima di cedere.

[92] Di quanta strada debba essere ancora fatta in tale direzione è peraltro dimostrazione eloquente il rilievo del Servizio di controllo interno che l'AAMS non è stata in grado di fornire, né in sede di consuntivazione quadrimestrale, né in sede di consuntivazione annuale, adeguati elementi conoscitivi al fine di identificare e valutare le azioni intraprese per attuare i piani di azione prioritaria fissati nella direttiva per il 1996 e riassunti nella tabella 18.

Tabella 1

Classificazione economica semplificata per funzioni obiettivo

	Stanziamenti definitivi			Impegni effettivi			Residui al 31/12		
Funzioni obiettivo	Spese di funzionamento	Spese per interventi	Investimenti	Spese di funzionamento	Spese per interventi	Investimenti	Spese di funzionamento	Spese per interventi	Investimenti
1. Indirizzo politico amministrativo	18.260	335	5.416	15.736	335	2.833	7.067	139	9.031
Totale Funzione obiettivo	**24.011**			**18.904**			**16.238**		
2. Servizi generali comuni, di supporto e di indirizzo	3.524.589	45.872	218.069	3.394.626	45.872	117.195	503.353	19.336	461.935
Totale Funzione obiettivo	**3.788.530**			**3.557.693**			**984.625**		
3. Gestione dei tributi	3.468.210	75.521	126.847	3.308.081	74.901	45.103	2.324.498	21.612	702.134
Totale Funzione obiettivo	**3.670.578**			**3.428.085**			**3.048.245**		
4. Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari	2.493.040	50.835	48.161	2.382.487	50.835	26.791	577.402	23.961	118.480
Totale Funzione obiettivo	**2.592.036**			**2.460.113**			**719.843**		
5. Servizi ai cittadini e alle imprese	612.109	119.319	18.418	560.527	119.319	9.636	142.940	201.315	36.105
Totale Funzione obiettivo	**749.847**			**689.482**			**380.360**		
6. Prevenzione e repressione delle attività illegali o pericolose	1.623.923	2.320	0	1.617.446	2.320	0	209.556	2.916	0
Totale Funzione obiettivo	**1.626.243**			**1.619.766**			**212.472**		
7. Supporto alle altre amministrazioni pubbliche	200.129	378	73.868	186.378	378	10.849	40.249	184	546.857
Totale Funzione obiettivo	**274.376**			**197.605**			**587.289**		
8. Trasferimenti finanziari ed interventi	326.143	27.566.278	64.020	326.007	27.525.901	56.398	221.711	11.940.106	129.748
Totale Funzione obiettivo	**28.445.675**			**28.396.715**			**12.291.915**		
TOTALI PARZIALI	**12.266.403**	**27.860.860**	**554.890**	**11.791.288**	**27.819.361**	**268.806**	**4.826.776**	**12.289.569**	**2.004.290**
Altre spese	489.233			488.409			350		
TOTALE GENERALE	**41.171.295**			**40.368.364**			**18.240.984**		

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati R.G.S

Tabella 2

Profilo della spesa secondo il piano dei costi di funzionamento (dati espressi in migliaia di giorni persona)

Funzione obiettivo		Amministrazioni generali			Dipartimento Entrate			Dipartimento Territorio			Dipartimento Dogane			Totale Amministrazione finanziaria		
		Progr.	Cons.	Diff. %	Progr.	Cons.	Diff. %	Progr.	Cons.	Diff. %	Progr.	Cons.	Diff. %	Progr.	Cons.	Diff. %
2	Servizi generali comuni di supporto e di indirizzo alle attività	339,0	355,0	4,7	2.707,0	2.839,0	4,9	1.151,0	1.221,0	6,1	760,0	1.111,0	46,2	4.958,0	5.526,0	11,5
	Percentuale rispetto al totale	100,0	100,0		25,5	26,8		34,6	37,4		24,1	35,7		28,5	31,9	
3	Acquisizione delle entrate erariali	0,0	0,0		2.756,0	2.601,0	-5,6	748,0	875,0	17,0	2.152,0	1.794,0	-16,6	5.656,0	5.270,0	-6,8
	Percentuale rispetto al totale	0,0	0,0		26,0	24,6		22,5	26,8		68,2	57,6		32,5	30,4	
4	Prevenzione e repressione delle attività irregolari o illecite in materia tributaria	0,0	0,0		3.872,0	3.632,0	-6,2	0,0	0,0		160,0	131,0	-18,1	4.033,0	3.763,0	-6,7
	Percentuale rispetto al totale	0,0	0,0		36,5	34,3		0,0	0,0		5,1	4,2		23,2	21,7	
5	Servizi ai cittadini e alle imprese	0,0	0,0		1.249,0	1.505,0	20,5	1.425,0	1.164,0	-18,3	0,0	0,0		2.674,0	2.669,0	-0,2
	Percentuale rispetto al totale	0,0	0,0		11,8	14,2		42,8	35,7		0,0	0,0		15,4	15,4	
7	Servizi ed investimenti di supporto alle altre amministrazioni pubbliche	0,0	0,0		16,0	16,0	0,0	2,0	2,0	0,0	82,0	80,0	-2,4	99,0	98,0	-1,0
	Percentuale rispetto al totale	0,0	0,0		0,2	0,2		0,1	0,1		2,6	2,6		0,6	0,6	
	TOTALE	339,0	355,0	4,7	10.600,0	10.593,0	-0,1	3.326,0	3.262,0	-1,9	3.154,0	3.116,0	-1,2	17.420,0	17.326,0	-0,5

Fonte: Ministero delle Finanze (SINCO)

Tabella 3

Guardia di Finanza: confronto tra programmato e consuntivato 1996 e pianificazione 1997 (valori percentuali)

Funzione obiettivo	Programmato anno 1996	Consuntivato anno 1996	Pianificato anno 1997
Servizi generali e gestione dei fattori che concorrono all'erogazione dei servizi .Servizi professionali e servizi di indirizzo, coordinamento e controllo	46%	62%	62%
Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari	23%	19,9%	19,5%
Prevenzione e repressione delle attività illegali o pericolose	31%	18,2%	18,5%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Ministero delle Finanze (SINCO)

Tabella 4

Produzione delle strutture periferiche dei Dipartimenti delle entrate e delle dogane nel 1996 espressa in giorni-persona

DIPARTIMENTI	Valore programmato (1) (a)	Valore consuntivato (2) (b)	Valore consuntivato/valore programmato (c=b:a)	Costo consuntivato (3) (d)	Efficienza (e=b:d)
ENTRATE	1.223.000,0	940.000,0	76,86%	994.500,0	94,51%
DOGANE II.II.	157.000,0	169.000,0	107,64%	123,0	137,40%

(1) Valore ottenuto moltiplicando il tempo standard definito in programmazione per le quantità programmate
(2) Valore ottenuto moltiplicando il tempo standard definito in programmazione per le quantità effettive consuntivate
(3) Costo ottenuto sommando i giorni persona consuntivati

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati Ministero delle Finanze

Tabella 5

Andamento della produzione : strutture periferiche dei Dipartimenti delle Entrate e delle Dogane II.II.

PRODOTTI	Giorni uomo		Prodotti		Tempo unitario		
	Programmati	Consuntivati	Programma anno 1996	Consuntivo anno 1996	Programmato	Consuntivato	T.U. cons.to/T.U. progr.to
Verifiche II.DD.	150.000	105.416	6.000	4.565	25,00	23,00	0,92
Verifiche IVA	89.000	90.298	9.700	8.713	9,10	10,30	1,13
Accertamenti II.DD.	682.000	545.490	266.406	186.989	2,50	2,90	1,16
Accertamenti IVA	302.000	253.221	276.479	245.206	1,09	1,03	0,94
Verifiche straordinarie settore dogane	144.529	106.012	18.190	19.601	7,90	5,40	0,68
Verifiche straordinarie settore accise	12.245	17.526	2.567	3.006	4,80	5,80	1,21

Fonte: Ministero delle Finanze (SINCO), elaborazione Corte dei Conti

Tabella 6

Obiettivi trasversali

Obiettivo		Strutture generali			Dipartimento Entrate			Dipartimento Territorio			Dipartimento Dogane			Totale		
		Progr.	Cons.	Diff. %	Progr.	Cons.	Diff. %	Progr.	Cons.	Diff. %	Progr.	Cons.	Diff. %	Progr.	Cons.	Diff. %
1	Pianificazione strategia delle attività programmazione operativa e controllo di gestione	3.761,0	4.413,0	17,3	406.095,0	296.274,0	-27,0	76.512,0	67.211,0	-12,2	6.872,0	7.742,0	12,7	493.240,0	375.640,0	23,8
	Percentuale rispetto al totale	3,1	3,7		15,6	11,8		12,7	11,0		1,3	1,5		13,0	10,0	
93	Misure di carattere amministrativo per l'incremento della produttività degli uffici direttiva ministeriale 3 dicembre 1995. n. 18276	0,0	0,0		1.530,0	1.654,0	8,1	4.080,0	277,0	-93,2	0,0	0,0		5.610,0	1.931,0	-65,6
	Percentuale rispetto al totale	0,0	0,0		0,1	0,1		0,7	0,0		0,0	0,0		0,1	0,1	
94	Formazione del personale	7.102,0	6.556,0	-7,7	197.459,0	99.722,0	-49,5	15.629,0	11.300,0	-27,7	10.900,0	22.724,0	108,5	231.090,0	140.302,0	-39,3
	Percentuale rispetto al totale	5,9	5,5		7,6	4,0		2,6	1,9		2,3	4,4		6,1	3,7	
95	Acquisizione di beni e servizi	19.321,0	19.939,0	3,2	146.979,0	135.781,0	-7,6	21,0	173,0	723,8	2.500,0	8.740,0	249,6	168.821,0	164.633,0	-2,5
	Percentuale rispetto al totale	16,0	16,7		5,6	5,4		0,0	0,0		0,5	1,7		4,4	4,4	
96	Attività complessiva di autogestione in fase di coordinamento e supporto alla produzione	83.110,0	79.801,0	-4,0	148.173,0	1.513.281,0	2,2	421.643,0	453.858,0	7,6	427.706,0	458.278,0	7,1	2.413.632,0	2.505.218,0	3,8
	Percentuale rispetto al totale	68,9	66,7		56,8	60,0		70,1	74,4		92,0	88,8		63,6	66,5	
97	Adempimenti in materia di semplificazione e razionalizzazione delle procedure amministrative	2.632,0	2.617,0	-0,6	4.202,0	6.501,0	54,7	312,0	181,0	-42,0	11.031,0	10.659,0	-3,4	18.177,0	19.958,0	9,8
	Percentuale rispetto al totale	2,2	2,2		0,2	0,3		1,1	0,0		2,4	2,1		0,5	0,5	
98	Legge n. 241 del 1990, Uffici relazioni con il pubblico e trasparenza amministrativa	3.820,0	5.451,0	42,7	371.496,0	467.488,0	25,8	82.285,0	76.272,0	-7,3	1.070,0	794,0	-25,8	458.671,0	550.005,0	19,9
	Percentuale rispetto al totale	3,2	4,6		14,2	18,5		13,7	12,5		0,2	0,2		12,1	14,6	
99	D.P.R. 626/94 Adempimenti riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro	833,0	875,0	5,0	132,0	116,0	-12,1	892,0	954,0	7,0	5.060,0	6.873,0	35,8	6.917,0	8.818,0	27,5
	Percentuale rispetto al totale	0,7	0,7		0,0	0,0		0,1	0,2		1,1	1,3		0,2	0,2	
	TOTALE	120.579,0	119.652,0	-0,8	2.609.066,0	2.520.817,0	-3,4	601.374,0	610.226,0	1,5	465.139,0	515.810,0	10,9	3.796.158,0	3.766.505,0	-0,8
	Percentuale rispetto al totale generale	35,6	33,7		24,6	23,8		18,1	18,7		14,7	16,5		21,8	21,7	
	TOTALE GENERALE	338.737,0	355.160,0		10.599.999,0	10.592.976,0		3.326.305,0	3.261.934,0		3.154.761,0	3.116.894,0		17.419.802,0	17.326.964,0	

Fonte: Ministero delle Finanze (SINCO)

Tabella 7

Dipartimento delle entrate: distribuzione regionale del personale

Regione	Addetti effettivi	% addetti	Addetti indicatore	% addetti indicatore	Differenza assoluta Addetti	% Differenza Addetti	Organico G.U.	% organico G.U.	Organico G.U. indicatore	% organico G.U. indicatore	Differenza organico G.U.	% Differenza organico G.U.
Val d'Aosta	159,9	0,39	104,8	0,26	55,1	0,14	223	0,45	128,5	0,26	94	0,19
Piemonte	2.886,1	7,11	3.376,6	8,32	-490,5	-1,21	4.069	8,18	4.142,4	8,32	-73	-0,15
Liguria	1.534,6	3,78	1.245,4	3,07	289,2	0,71	1.875	3,77	1.527,9	3,07	347	0,70
Lombardia	4.383,0	10,80	7.375,4	18,18	-2.992,4	-7,38	7.870	15,81	9.048,1	18,18	-1.178	-2,37
Veneto	2.723,9	6,71	3.571,0	8,80	-847,1	-2,09	3.888	7,81	4.380,9	8,80	-493	-0,99
Friuli	849,1	2,09	1.012,8	2,50	-163,7	-0,40	1.101	2,21	1.242,5	2,50	-142	-0,28
Trentino	367,6	0,91	371,7	0,92	-4,0	-0,01	659	1,32	455,9	0,92	203	0,41
Alto Adige	279,7	0,69	347,1	0,86	-67,4	-0,17	420	0,84	425,8	0,86	-6	-0,01
Emilia Romagna	2.696,6	6,65	3.401,7	8,38	-705,1	-1,74	3.874	7,78	4.173,2	8,38	-299	-0,60
Toscana	2.693,3	6,64	3.140,0	7,74	-446,7	-1,10	3.699	7,43	3.852,1	7,74	-153	-0,31
Marche	1.131,5	2,79	1.193,1	2,94	-61,6	-0,15	1.383	2,78	1.463,7	2,94	-81	-0,16
Umbria	711,2	1,75	648,0	1,60	63,2	0,16	791	1,59	795,0	1,60	-4	-0,01
Lazio	4.453,6	10,98	3.812,6	9,40	641,0	1,58	4.546	9,13	4.677,3	9,40	-131	-0,26
Abruzzo	1.475,7	3,64	885,5	2,18	590,2	1,45	1.467	2,95	1.086,3	2,18	381	0,76
Molise	414,7	1,02	217,0	0,53	197,7	0,49	411	0,83	266,2	0,53	145	0,29
Campania	4.178,4	10,30	2.611,5	6,44	1.566,9	3,86	3.883	7,80	3.203,8	6,44	679	1,36
Puglia	2.691,6	6,63	2.351,8	5,80	339,8	0,84	2.691	5,41	2.885,2	5,80	-194	-0,39
Basilicata	498,7	1,23	341,4	0,84	157,3	0,39	530	1,06	418,8	0,84	111	0,22
Calabria	1.359,1	3,35	908,4	2,24	450,8	1,11	1.294	2,60	1.114,4	2,24	180	0,36
Sicilia	4.061,2	10,01	2.692,8	6,64	1.368,4	3,37	3.789	7,61	3.303,5	6,64	486	0,98
Sardegna	1.022,1	2,52	963,2	2,37	58,9	0,15	1.310	2,63	1.181,6	2,37	128	0,26
Totale	40.571,6	100,00	40.571,6	100,00	0,0	0,00	49.773	100	49.773,0	100,00	0	0,00

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati Ministero delle Finanze

Tabella 8

Direzione delle Dogane II.II.: distribuzione compartimentale del personale

Direzioni	Addetti	%Addetti	Distribuzione indicatore soc cap.	% Distribuzione indicatore soc. cap.	Distribuzione indicatore soc. pers.	% Distribuzione indicatore soc. pers.	Differenza assoluta tra addetti e indicatore soc. cap	Differenza % tra addetti e indicatore soc. cap	Differenza assoluta tra addetti e indicatore soc. pers.	Differenza % tra addetti e indicatore soc. pers.
Piemonte Val d'Aosta	693,5	7,6	598,8	6,5	1080,8	11,8	94,7	1,0	-387,3	-4,2
Liguria	706,0	7,7	235,4	2,6	311,5	3,4	470,6	5,1	394,5	4,3
Lombardia	1471,3	16,1	2220,5	24,3	1725,0	18,9	-749,2	-8,2	-253,7	-2,8
Trentino Alto Adige	367,6	4,0	77,9	0,9	103,2	1,1	289,7	3,2	264,4	2,9
Veneto	644,0	7,0	729,4	8,0	934,4	10,2	-85,4	-0,9	-290,4	-3,2
Friuli	713,2	7,8	190,7	2,1	218,5	2,4	522,5	5,7	494,7	5,4
Emilia Romagna	640,4	7,0	803,3	8,8	899,2	9,8	-162,9	-1,8	-258,8	-2,8
Toscana	565,0	6,2	685,3	7,5	841,9	9,2	-120,3	-1,3	-276,9	-3,0
Abruzzo Marche Molise	356,1	3,9	425,0	4,6	538,3	5,9	-68,9	-0,8	-182,2	-2,0
Lazio Umbria	837,6	9,2	1417,5	15,5	841,2	9,3	-579,9	-6,3	-9,6	-0,1
Campania Calabria	733,6	8,0	672,4	7,3	748,3	8,2	61,2	0,7	-14,7	-0,2
Puglia Basilicata	506,6	5,5	458,9	5,0	330,2	3,6	47,7	0,5	176,4	1,9
Sicilia	682,3	7,5	462,9	5,1	385,2	4,2	219,4	2,4	297,1	3,2
Sardegna	231,7	2,5	170,9	1,9	185,2	2,0	60,8	0,7	46,5	0,5
Totale	9148,9	100,0	9148,9	100,0	9148,9	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Direzioni	Addetti G.U.	%Addetti	Distribuzione indicatore soc. cap.	% Distribuzione indicatore soc. cap.	Distribuzione indicatore soc. pers.	% Distribuzione indicatore soc. pers.	Differenza assoluta tra addetti G.U. e indicatore soc. cap	Differenza % tra addetti e indicatore soc. cap	Differenza assoluta tra addetti G.U. e indicatore soc. pers.	Differenza % tra addetti e indicatore soc. pers.
Piemonte Val d'Aosta	936	7,1	861,5	6,5	1.555,0	11,8	75	0,6	-619	-5,3
Liguria	962	7,3	338,7	2,6	448,2	3,4	623	4,7	514	-0,8
Lombardia	2.637	20,0	3.194,7	24,3	2.481,9	18,9	-558	-4,2	155	5,4
Trentino Alto Adige	370	2,8	112,2	0,9	148,5	1,1	258	2,0	222	-0,3
Veneto	1.050	8,0	1.049,5	8,0	1.344,4	10,2	1	0,0	-294	-2,2
Friuli	1.073	8,2	274,4	2,1	314,3	2,4	799	6,1	759	-0,3
Emilia Romagna	990	7,5	1.155,8	8,8	1.293,7	9,8	-166	-1,3	-304	-1,0
Toscana	863	6,6	986,0	7,5	1.211,2	9,2	-123	-0,9	-348	-1,7
Abruzzo Marche Molise	534	4,1	611,5	4,6	774,5	5,9	-78	-0,6	-241	-1,2
Lazio Umbria	1.059	8,0	2 039,4	15,5	1.218,8	9,3	-980	-7,4	-160	6,2
Campania Calabria	901	6,8	967,5	7,4	1.076,7	8,2	-67	-0,5	-176	-0,8
Puglia Basilicata	595	4,5	660,1	5,0	475,0	3,6	-65	-0,5	120	1,4
Sicilia	869	6,6	665,8	5,1	554,3	4,2	203	1,5	315	0,8
Sardegna	324	2,5	245,9	1,9	266,5	2,0	78	0,6	58	-0,2
Totale	13.163	100,0	13.163,0	100,0	13.163,0	100,0	0	0,0	0	0,0

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati Ministero delle Finanze

Tabella 9

Dipartimento del Territorio: distribuzione compartimentale del personale

Direzioni	Addetti	%Addetti	Distribuzione indicatore unità immobiliare	% Distribuzione indicatore unità immobiliare	Distribuzione indicatore particelle	% Distribuzione indicatore particelle	Differenza assoluta tra addetti e indicatore unità immobiliari	Differenza % tra addetti e indicatore unità immobiliari	Differenza assoluta tra addetti e indicatore particelle	Differenza % tra addetti e indicatore particelle
Piemonte Val d'Aosta Liguria	1330,9	10,6	1645,8	13,12	2182,9	17,40	-314,9	-2,51	-852,0	-6,79
Lombardia	1136,2	9,1	1986,2	15,83	1276,5	10,18	-850,0	-6,78	-140,3	-1,12
Trentino Alto Adige Veneto Friuli	1106,5	8,8	1448,9	11,55	1493,9	11,91	-342,4	-2,73	-387,4	-3,09
Emilia Romagna Marche	1147,9	9,2	1288,4	10,27	1164,9	9,29	-140,5	-1,12	-17,0	-0,14
Toscana Umbria	1122,9	9,0	965,0	7,69	1078,5	8,60	157,9	1,26	44,4	0,35
Lazio Abruzzo Molise	1761,6	14,0	1502,6	11,98	1628,5	12,98	259,0	2,06	133,1	1,06
Campania Calabria	1522,7	12,1	1329,7	10,60	1252,9	9,99	193,0	1,54	269,8	2,15
Puglia Basilicata	1546,8	12,3	1022,3	8,15	922,5	7,35	524,5	4,18	624,3	4,98
Sicilia	1421,8	11,3	1070,5	8,53	1142,9	9,11	351,3	2,80	278,9	2,22
Sardegna	447,7	3,6	285,6	2,28	401,5	3,20	162,1	1,29	46,2	0,37
Totale	12545,0	100,0	12545,0	100,00	12545,0	100,00	0,0	0,00	0,0	0,00

Direzioni	Addetti G.U.	%Addetti	Distribuzione indicatore unità immobiliare	% Distribuzione indicatore unità immobiliare	Distribuzione indicatore particelle	% Distribuzione indicatore particelle	Differenza assoluta tra addetti e indicatore unità immobiliari	Differenza % tra addetti e indicatore unità immobiliari	Differenza assoluta tra addetti e indicatore particelle	Differenza % tra addetti e indicatore particelle
Piemonte Val d'Aosta Liguria	2.110	13,38	2069,6	13,12	2744,9	17,40	40,4	0,26	-634,9	-4,02
Lombardia	1.867	11,84	2497,5	15,83	1605,0	10,17	-630,5	-4,00	262,0	1,66
Trentino Alto Adige Veneto Friuli	1.633	10,35	1821,9	11,55	1878,5	11,91	-188,9	-1,20	-245,5	-1,56
Emilia Romagna Marche	1.746	11,07	1619,8	10,27	1464,9	9,29	126,2	0,80	281,1	1,78
Toscana Umbria	1.495	9,48	1213,4	7,69	1356,4	8,60	281,6	1,79	138,6	0,88
Lazio Abruzzo Molise	2.042	12,94	1889,4	11,98	2047,8	12,98	152,6	0,97	-5,8	-0,04
Campania Calabria	1.586	10,05	1672,0	10,60	1575,4	9,99	-86,0	-0,55	10,6	0,07
Puglia Basilicata	1.306	8,28	1285,6	8,15	1160,0	7,35	20,4	0,13	146,0	0,93
Sicilia	1.515	9,60	1346,4	8,54	1437,4	9,11	168,6	1,07	77,6	0,49
Sardegna	475	3,01	359,4	2,28	504,7	3,20	115,6	0,73	-29,7	-0,19
Totale	15.775	100,00	15775,0	100,00	15775,0	100,00	0,0	0,00	0,0	0,00

Fonte. Elaborazione Corte dei Conti su dati Ministero delle Finanze

Tabella 10

Dipartimento delle entrate: movimento interno del personale

REGIONI DI ARRIVO / REGIONI DI PARTENZA	Abruzzo	Alto Adige	Basilicata	Calabria	Campania	E. Romagna	Friuli V. G.	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Molise	Piemonte	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Trentino	Umbria	V. Aosta	Veneto	Centro	Totale
Abruzzo							1	2	1			1	1	2				1				2	15
Alto Adige																							
Basilicata	1																						5
Calabria			1			1		1	3	3	1		3	4		2		2		1		1	24
Campania	7		7			3		8		3	2	6	4	4	1		2			4	2	4	53
E. Romagna				1				1	2				1			2	1					4	12
Friuli V. G.					2				1		1											3	5
Lazio	2			3		3		1		2	1	1	2	2		3	3				2	3	28
Liguria						1				1			3			1					2		9
Lombardia	1			1		2		2		2	1	1	2			4	2						17
Marche	2					2					2	1											8
Molise	1							1		1				2									5
Piemonte					2					1							1						5
Puglia	1		2	3	1	3		2		5	1	4									3	2	27
Sardegna																							1
Sicilia				4	1	3	1	2	1	4			4	1	1		1						30
Toscana					5	1	1	1	2	2			1			3		1			3		24
Trentino														1									1
Umbria	1				1			3	1							1							7
V. Aosta																							
Veneto	1							1					1	1			1					1	6
Centro					3		1	2			1					1		1				1	10
Totale	17		10	10	20	19	5	28	15	26	10	13	22	19	3	16	16	1	2		29	11	292

Fonte: Ministero delle Finanze

Personale neo-assunto assegnato ai centri di responsabilità del Ministero delle Finanze - 1996 **Tabella 11**

	Nord						Centro	Sud	Isole	TOTALE
	VIII	VII	VI	V	IV	II	VI	VI	VI	
Amm. Centrale							37			37
Dipartimento Entrate		23	141		152	5				321
Dipartimento Dogane II.II.	5	9	1.564				382	146	107	2.213
Dipartimento Territorio		10	360	14			50			434
TOTALE	5	42	2.065	14	152	5	469	146	107	3.005

Fonte: Ministero delle Finanze

Utilizzo del lavoro straordinario nelle strutture centrali e periferiche dei Dipartimenti nel 1996 (giorni pro-capite) **Tabella 12**

	Strutture centrali	Strutture periferiche	Media
Dipartimento Entrate	29	9	9,5
Dipartimento Dogane II.II.	44	63	61
Dipartimento Territorio	29	9	10
Media	33	17	18

Fonte: Ministero delle Finanze (SINCO), elaborazione Corte dei Conti

Costo medio anno di un'unità di personale nel 1996 **Tabella 13**

	Costo medio complessivo pro-capite (milioni)	Di cui compensi accessori (milioni)
Dipartimento Entrate	57,0	3,0
Dipartimento Dogane II.II.	84,0	16,0
Dipartimento Territorio	57,0	2,4
Guardia di Finanza	72,0	2,0
Segretariato Generale	66,3	4,5
Direzione Generale AA.GG. e Personale	64,3	6,7

Fonte: Ministero delle Finanze (SINCO)

Tabella 14

Andamento della presenza, dell'assenza e dello straordinario pro-capite nel 1996 (giorni-uomo)

	Dipartimento Entrate	Dipartimento Dogane	Dipartimento Territorio	Segretariato Generale	Direzione Gen.le AA.GG. e Personale	Guardia di Finanza
Presenza	245,0	309,0	258,0	289,0	270,0	242,0
Assenza	59,0	56,0	56,0	52,0	64,0	66,0
di cui per malattia	17,0	15,0	16,0	11,0	17,0	
altre	42,0	41,0	40,0	41,0	47,0	
Straordinario	9,5	61,0	10,0	39,0	30,0	26,0

Fonte: Ministero delle Finanze (SINCO), elaborazione Corte dei Conti

Tabella 15

Distribuzione della capacità operativa utilizzata per fonti d'innesco, modello di dichiarazione e maggiore imposta accertata nell'anno 1996

Modello	Fonte d'innesco	GG.UU. utilizzata	% GG.UU. utilizzata	Controlli eseguiti	% Positività	M.I.A. IRPEF, IRPEG e ILOR	M.I.A. per GG.UU. utilizzato	M.I.A. per controllo eseguito
Mod. 740	Verbali	32.902,8	8,7	17.356,0	85,2	875.283.685,0	26.602,1	50.431,2
	Liste	26.280,6	7,0	9.758,0	78,0	108.507.928,0	4.128,8	11.119,9
	Parz. automatizzata	51.966,9	13,8	145.032,0	91,1	99.389.001,0	1.912,5	685,3
	Iniziativa	139.530,0	37,0	84.342,0	90,0	1.336.440.690,0	9.578,2	15.845,5
	Totale	250.681,0	66,5	256.488,0	89,8	2.419.621.304,0	9.652,2	9.433,7
Mod. 750	Verbali	12.065,7	3,2	4.699,0	80,3	113.552.323,0	9.411,2	24.165,2
	Liste	6.816,0	1,8	1.878,0	80,0	9.683.190,0	1.420,7	5.156,1
	Parz. automatizzata	1.215,5	0,3	3.717,0	93,6	4.434.916,0	3.648,6	1.193,1
	Iniziativa	32.120,8	8,5	8.666,0	79,6	70.459.846,0	2.193,6	8.130,6
	Totale	52.218,0	13,9	18.960,0	82,6	198.130.275,0	3.794,3	10.449,9
Mod. 760	Verbali	21.836,6	5,8	5.984,0	86,6	2.670.681.052,0	122.303,0	446.303,7
	Liste	8.437,8	2,2	1.568,0	79,7	159.925.186,0	18.953,4	101.993,1
	Parz. automatizzata	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
	Iniziativa	40.214,1	10,7	8.626,0	82,6	2.928.773.639,0	72.829,5	339.528,6
	Totale	70.488,5	18,7	16.178,0	83,8	5.759.379.877,0	81.706,7	356.000,7
Mod. 770	Totale	3.384,0	0,9	8.102,0	83,5	635.654.106,0	187.841,0	78.456,4
Totale	Verbali	67.688,1	18,0	29.903,0	85,1	3.717.526.548,0	54.921,4	124.319,5
	Liste	41.548,0	11,0	13.289,0	78,2	278.332.502,0	6.699,1	20.944,6
	Parz. automatizzata	53.182,4	14,1	148.749,0	91,1	103.823.917,0	1.952,2	698,0
	Iniziativa	214.372,1	56,9	107.787,0	88,0	4.913.102.595,0	22.918,6	45.581,6
	Totale	376.771,5		299.728,0	88,9	9.012.785.562,0	23.921,1	30.069,9

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati Ministero delle Finanze

Tabella 16

Monopoli di Stato - Entrate erariali 1996

Tipologia	Accertato 1995 (a)	Previsione iniziale 1996 (MLD) (b)	Previsione assestata 1996 (MLD) (c)	Accertato al 31/12/96 (MLD) (d)	Diff. tra accer. e prev. ass. d-c	Grado di consog. della previsione d*100/c	Confronto accertato '96/'95 (d-a)*100/a
Imposta sul consumo dei tabacchi	10.046	10.480	10.890	10.632	-258	97,60%	5,80%
IVA sulle vendite dei generi di monopolio al netto dei recuperi	2.743	2.832	2.869	2.935	66	102,30%	7%
Avanzo finanziario di gestione	429	284	325	194*	-131	59,80%	-54,80%
Provento del lotto	5.414	7.500	6.260	6.221	-39	99,40%	14,90%
Assegnazioni all'Amm per la gestione del Lotto	-3.726	-3.750	-3.750	-4.757	1.007	126,80%	27,70%
Provento netto del Lotto	1.688	3.750	2.510	1.464	-1.046	58,30%	-13,30%
Utili delle lotterie nazionali	130	145	145	82	-63	56,30%	-36,90%
Utili delle lotterie ad estrazione istantanea	1.250	1.580	2.080	1.736	-344	83,50%	38,90%
TOTALE	16.286	19.071	18.819	17.044	-1.775	90,60%	4,7

* In sede di rendiconto finale il dato è stato corretto in 243 miliardi

Fonte: Ministero delle Finanze - SINCO: Referto di settore sull'attuazione della direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione per l'anno 1996. Roma, 21 aprile 1996

Tabella 17

Proventi del lotto ed utili lotterie nazionali (dati espressi in miliardi)

Tipologia	Anno 1995	Anno 1996	Δ % 1996 1997	Primo quadrimestre 1996	Primo quadrimestre 1997	Δ % 1° quadrimestre 1997 2° quadrimestre 1996
Proventi del lotto	1.688,0	1.464,4	-13,2%	753,5	784,0	4,0%
Utili lotterie nazionali	130,0	81,6	-37,2%	13,0	7,0	-45,0%
Utili lotterie nazionali ad estrazione istantanea	1.250,0	1.736,4	38,9%	662,4	324,8	-51,0%
TOTALE	3.068,0	3.282,0	3,0%	1.428,9	1.115,8	-21,9%

Fonte: Ministero delle Finanze (SINCO), A.A.M.S. ed elaborazioni Corte dei Conti

Tabella 18

Piani di azione prioritaria dei Monopoli di Stato per l'anno 1996

ATTIVITA' PRIORITARIE	AZIONI DA INTRAPRENDERE
Obiettivi di vendita dei prodotti da tabacco	53 Mio di kg. prodotti nazionali e su licenza
	37 Mio di kg. di sigarette estere
	Rafforzamento del controllo sulla rete di vendita
Valorizzazione marchi Antico Toscano	Sviluppo forme di collaborazione
	Realizzazione nuove linee di produzione
	Iniziativa pubbli-promozionale
Accordi commerciali con altri operatori di settore	Attuazione di accordi con gruppi internazionali finalizzati ad un riequilibrio di presenza commerciale su mercato interno ed internazionale
Accordi per produzione su licenza	Acquisizione di ulteriori licenze
Ampliamento della gamma di offerta	Produzione e commercializzazione di prodotti di alto pregio
Attività di contrasto al contrabbando	Interventi normativi atti a reprimere il fenomeno del contrabbando
Attività di contrasto all'illecita concorrenza	Attività di vigilanza sui comportamenti irregolari della concorrenza
Obiettivi di produzione settore tabacco	Produrre 54 Mio circa di kg. di prodotti da fumo
Investimenti sulle strutture di produzione	Realizzazione e/o completamento degli interventi strutturali di produzione già definiti
Settori giochi e lotterie: obiettivi di vendita	Ampliamento e riorganizzazione della struttura commerciale dedicata al settore giochi e lotteria
Potenziamento della rete di vendita al gioco del lotto	Ampliamento della rete di raccolta del gioco del lotto: fino a 9450 nuovi p.d.v.
	Vigilanza sugli investimenti pubblicitari effettuati dalla concessionaria
	Estenzione di nuove concessioni
Coordinamento tra i vari giochi	Interventi di miglioramento dell'attività di coordinamento tra i vari giochi

Fonte: Ministero delle Finanze (SINCO)

Azienda Autonoma dei Monopoli di Stato
Gestione amministrativa

03 M09	1.Indirizzo coordinamento controllo generale della Azienda Autonoma dei Monopoli di Stato	1.1 Pianificazione, programmazione, consuntivazione e controllo
		1.2 Indirizzo e coordinamento
		1.3 Attività connessa alla produzione normativa
		1.4 Innovazione organizzativa
04 M20	2. Gestione entrate erariali derivanti dai generi di Monopolio	2.1 Rilascio concessioni amministrative
		2.2 Accertamento, riscossione e versamento del gettito erariale
04 M23	3. Gestione lotto e lotterie	
05 M31	4. Contenzioso in materia di contrabbando	
02 M01	5. Servizi generali	5.1 Servizio di supporto alla struttura
02 M02	6. Gestione dei fattori che concorrono all'erogazione dei servizi	6.1 Formazione
		6.2 Gestione risorse umane
		6.3 Acquisizione, e gestione servizi informatici
		6.4 Gestione risorse finanziarie e acquisizione dei beni e servizi
		6.5 Gestione beni demaniali e patrimoniali

Gestione industriale

03 M07	7. Servizi di indirizzo, controllo in materia di produzione e commercializzazione dei generi di Monopolio	7.1 Pareri tecnici
		7.2 Analisi chimiche e merceologiche
		7.3 Ricerca e sviluppo sperimentale
08 M60	8. Produzione e commercializzazione generi di Monopolio	8.1 Produzione tabacchi lavorati
		8.2 Produzione sali
		8.3 Commercializzazione tabacchi lavorati
		8.4 Commercializzazione sali

ALLEGATI

ELABORAZIONI PER FUNZIONI-OBIETTIVO
FORMAZIONE E UTILIZZO MASSA IMPEGNABILE
FORMAZIONE E UTILIZZO MASSA SPENDIBILE

MINISTERO DELLE FINANZE

Esercizio finanziario 1996

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg1 - Gabinetto ed uffici e servizi alle dirette dipendenze del Ministro	1. Indirizzo politico amministrativo	1.1 Diretta collaborazione politica	1.1.1 Attività di analisi e decisione di competenza dell'Autorità politica
			1.1.2 Coordinamento legislativo
			1.1.3 Rapporti con i mezzi di informazione
		1.2 Controllo interno	1.2.1 Supporto tecnico-metodologico ed informativo alla pianificazione strategica
			1.2.2 Controllo di gestione di competenza dei Centri di responsabilità
dg2 - Segretariato generale	2. Servizi generali comuni, di supporto e di indirizzo	2.1 Controllo ispettivo	2.1.1 Controlli ispettivi centrali
dg3 - Direzione generale degli affari generali e del personale			2.1.2 Controlli ispettivi regionali - compartimentali
dg4 - Dipartimento delle entrate			
dg5 - Dipartimento del territorio		2.2 Servizi di coordinamento, di valutazione e di supporto	2.2.1 Indirizzo amministrativo gestionale, servizi generali e vigilanza
dg6 - Dipartimento delle dogane e delle imposte indirette			2.2.2 Pianificazione, programmazione e controllo gestionale
dg7 - Guardia di finanza			2.2.3 Rapporti internazionali
dg8 - Scuola centrale tributaria			2.2.4 Analisi fiscali e statistiche
dg9 - Servizio centrale Ispettori Tributari			2.2.5 Organizzazione ed analisi e sviluppo della produttività
			2.2.6 Coordinamento dell'informazione e dell'assistenza ai contribuenti
			2.2.7 Attività di studio e di consulenza
		2.3 Gestione risorse umane	2.3.1 Reclutamento, cessazioni e mobilità
			2.3.2 Trattamento giuridico ed economico
			2.3.3 Formazione
		2.4 Conduzione sistema informativo	2.4.1 Coordinamento dell'attività informatica
			2.4.2 Gestione sistema informativo
		2.5 Acquisizione e gestione altre risorse strumentali e servizi dall'esterno	
dg4 - Dipartimento delle entrate	3. Gestione dei tributi	3.1 Imposte sul reddito	3.1.1 Amministrazione
dg5 - Dipartimento del territorio			3.1.2 Riscossione
dg6 - Dipartimento delle dogane e delle imposte indirette			3.1.3 Rimborso
		3.2 IVA interna	3.2.1 Amministrazione
			3.2.2 Riscossione
			3.2.3 Rimborso
		3.3 IVA intracomunitaria	3.3.1 Amministrazione
			3.3.2 Riscossione
			3.3.3 Rimborso
		3.4 IVA all'importazione	3.4.1 Amministrazione
			3.4.2 Riscossione
			3.4.3 Rimborso
		3.5 Imposta di registro	3.5.1 Amministrazione
			3.5.2 Riscossione
			3.5.3 Rimborso
		3.6 Valori bollati	
		3.7 Gestione rendite catastali	
		3.8 Tributi doganali	3.8.1 Amministrazione
			3.8.2 Riscossione
			3.8.3 Rimborso
		3.9 Imposte sulla produzione e i consumi	3.9.1 Amministrazione
			3.9.2 Riscossione
			3.9.3 Rimborso
		3.10 Giochi e concorsi - pronostici	

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg4 - Dipartimento delle entrate dg5 - Dipartimento del territorio dg6 - Dipartimento delle dogane e delle imposte indirette dg7 - Guardia di finanza dg9 - Servizio centrale Ispettori Tributari	4. Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari	4.1 Imposte sul reddito	4.1.1 Accertamenti , verifiche e controlli 4.1.2 Contenzioso
		4.2 IVA interna	4.2.1 Accertamenti , verifiche e controlli 4.2.2 Contenzioso
		4.3 IVA intracomunitaria	4.3.1 Accertamenti, verifiche e controlli 4.3.2 Contenzioso
		4.4 IVA all'importazione	4.4.1 Accertamenti, verifiche e controlli 4.4.2 Contenzioso
		4.5 Imposta di registro	4.5.1 Accertamenti, verifiche e controlli 4.5.2 Contenzioso
		4.6 Gestione rendite catastali	4.6.1 Accertamenti, verifiche e controlli 4.6.2 Contenzioso
		4.7 Tributi doganali	4.7.1 Accertamenti, verifiche e controlli 4.7.2 Contenzioso
		4.8 Imposte sulla produzione e i consumi	4.8.1 Accertamenti, verifiche e controlli 4.8.2 Contenzioso 4.8.3 Analisi chimiche e merceologiche
dg2 - Segretariato generale dg4 - Dipartimento delle entrate dg5 - Dipartimento del territorio dg6 - Dipartimento delle dogane e delle imposte indirette dg7 - Guardia di finanza	5. Servizi ai cittadini e alle imprese	5.1 Informazione e assistenza	5.1.1 Imposte dirette 5.1.2 Imposta valore aggiunto 5.1.3 Imposta di registro 5.1.4 Tributi doganali 5.1.5 Imposte sulla produzione e sui consumi
		5.2 Servizi non tributari	5.2.1 Informazione e assistenza sul patrimonio immobiliare e fondiario 5.2.2 Visure ipotecarie
		5.3 Diffusione dei principi relativi al sistema tributario	
		5.4 Concorsi a premio	
dg7 - Guardia di finanza	6. Prevenzione e repressione delle attività illegali o pericolose	6.1 Prevenzione e repressione delle frodi e dei traffici illeciti	6.1.1 Frodi in danno alla U.E. 6.1.2 Controllo spesa pubblica e tutela del patrimonio 6.1.3 Tutela della concorrenza e del mercato
		6.2 Tutela di altri settori extratributari	
		6.3 Tutela ordine e sicurezza pubblica	
		6.4 Contrasto alla criminalità economica organizzata	6.4.1 Contrasto al riciclaggio 6.4.2 Prevenzione e contrasto alla criminalità economica organizzata compreso il traffico degli stupefacenti
dg4 - Dipartimento delle entrate dg5 - Dipartimento del territorio	7. Supporto alle altre amministrazioni pubbliche	7.1 Fiscalità locale	7.1.1 Normativa in materia di tributi locali 7.1.2 Funzione giudicante in materia di tributi locali
		7.2 Amministrazione e gestione del demanio e del patrimonio	7.2.1 Amministrazione 7.2.2 Acquisizione beni 7.2.3 Concessione beni 7.2.4 Manutenzione

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
		7.3 Spese in conto capitale per investimenti immobiliari destinati ad altre amministrazioni pubbliche 7.4 Attività estimale e di consulenza tecnica	
dg1 - Gabinetto ed uffici e servizi alle dirette dipendenze del Ministro dg2 - Segretariato generale dg4 - Dipartimento delle entrate dg5 - Dipartimento del territorio dg6 - Dipartimento delle dogane e delle imposte indirette dg7 - Guardia di finanza	8. Trasferimenti finanziari ed interventi	8.1 Rimborsi (quote capitale) 8.2 Rimborsi (quote interessi) 8.3 Personale in quiescenza del Mministero delle Finanze 8.4 Spese in conto capitale per investimenti immobiliari destinati al Ministero delle Finanze 8.5 Ammortamenti dei beni immobili patrimoniali 8.6 Altre poste correttive e compensative	

N.B. : I centri di responsabilità corrispondono a quelli emessi dal Ministero del tesoro (Circ. n. 84 del 20/12/1996)

1996 MINISTERO DELLE FINANZE

- Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per funzione-obiettivo -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie e maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanz. da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Non imputato a F.O.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%
1 Indirizzo politico-amministrativo	2.951	24.011	26.961	18.904	1.654	3.452	2.951	0	21.855	3.452	81,06%
2 Servizi generali comuni, di supporto e di indirizzo	220.158	3.788.530	4.008.688	3.557.693	81.659	149.179	139.036	81.122	3.696.729	230.300	92,22%
3 Gestione dei tributi	545.734	3.670.578	4.216.313	3.428.085	100.786	141.708	108.092	437.642	3.536.177	579.350	83,87%
4 Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari	66.782	2.592.036	2.658.818	2.460.113	68.631	63.292	38.910	27.872	2.499.023	91.164	93,99%
5 Servizi ai cittadini e alle imprese	15.590	749.847	765.437	689.482	32.724	27.640	11.734	3.856	701.216	31.496	91,61%
6 Prevenzione e repressione delle attività illegali e pericolose	0	1.626.243	1.626.243	1.619.766	6.359	118	0	0	1.619.766	118	99,60%
7 Supporto alle altre amministrazioni pubbliche	442.948	274.376	717.324	197.605	9.468	67.302	60.295	382.653	257.900	449.955	35,95%
8 Trasferimenti finanziari ed interventi	62.746	28.445.675	28.508.421	28.396.715	41.358	7.601	10.174	52.572	28.406.890	60.173	99,64%
TOTALE	*1.356.909*	*41.171.295*	*42.528.204*	*40.368.364*	*342.640*	*460.292*	*371.192*	*985.717*	*40.739.556*	*1.446.008*	*95,79%*

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1996 MINISTERO DELLE FINANZE

- *Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per funzione-obiettivo* -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(12) Residui iniziali "P+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie e maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "P+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Non imputate a F.O.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
1 Indirizzo politico-amministrativo	13.742	24.011	37.752	30.173	12.648	6.256	9.708	5.747	18.395	3.119	16.238	79,92%	48,73%	60,97%
2 Servizi generali comuni, di supporto e di indirizzo	952.653	3.788.530	4.741.183	4.240.398	3.146.205	411.488	560.667	397.223	3.543.428	213.131	984.625	89,44%	74,74%	83,56%
3 Gestione dei tributi	2.500.971	3.670.578	6.171.550	4.798.116	2.026.859	1.401.225	1.542.933	1.095.846	3.122.706	599	3.048.245	77,75%	50,60%	65,08%
4 Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari	738.769	2.592.036	3.330.805	2.968.543	2.105.105	355.008	418.300	337.910	2.443.015	167.947	719.843	89,12%	73,35%	82,30%
5 Servizi ai cittadini e alle imprese	407.745	749.847	1.157.592	1.057.978	497.288	192.194	219.834	178.228	675.516	101.716	380.360	91,39%	58,36%	63,85%
6 Prevenzione e repressione delle attività illegali o pericolose	255.473	1.626.243	1.881.717	1.808.083	1.533.668	86.099	86.217	102.462	1.636.130	33.116	212.472	96,09%	86,95%	90,49%
7 Supporto alle altre amministrazioni pubbliche	562.009	274.376	836.385	580.200	170.348	27.258	94.560	18.241	188.588	60.508	587.289	69,37%	22,55%	32,50%
8 Trasferimenti finanziari ed interventi	10.978.850	28.445.675	39.424.524	38.335.845	19.623.669	8.773.047	8.780.648	8.189.382	27.813.051	-680.441	12.291.915	97,24%	70,55%	72,55%
TOTALE	*16.410.213*	*41.171.295*	*57.581.509*	*53.819.335*	*29.115.790*	*11.252.574*	*11.712.866*	*10.325.039*	*39.440.829*	*-108.385*	*18.240.986*	*93,47%*	*68,50%*	*73,28%*

1996 - MINISTERO DELLE FINANZE

- Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per Centro di Responsabilità -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie e maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Non imputato a C.d.R.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%
Gabinetto e organi collegati	2.951	24.296	27.247	19.189	1.655	3.452	2.951	0	22.140	3.452	81,26%
Segretariato generale	29.960	87.726	117.685	66.426	1.665	19.634	23.658	6.301	90.084	25.936	76,55%
Direzione Generale degli affari generali e del personale	53.832	69.831	123.663	53.909	2.599	13.323	15.478	38.354	69.387	51.677	56,11%
Dipartimento delle Entrate	540.902	33.071.387	33.612.289	32.598.378	246.375	226.634	137.436	403.465	32.735.814	630.099	97,39%
Dipartimento del Territorio	495.885	1.482.111	1.977.995	1.290.294	55.690	136.127	113.256	382.628	1.403.551	518.755	70,96%
Dipartimento delle Dogane e delle imposte indirette	163.913	1.222.074	1.385.986	1.161.893	13.180	47.001	61.517	102.395	1.223.410	149.396	88,27%
Guardia di finanza	65.697	5.181.361	5.247.058	5.151.611	19.110	10.641	13.125	52.572	5.164.735	63.213	98,43%
Scuola centrale tributaria	2.951	13.142	16.092	10.291	216	2.634	2.951	0	13.242	2.634	82,29%
Servizio Centrale degli Ispettori Tributari	820	19.369	20.188	16.373	2.150	846	820	0	17.192	846	85,16%
TOTALE	*1.356.909*	*41.171.295*	*42.528.204*	*40.368.364*	*342.640*	*460.292*	*371.192*	*985.717*	*40.739.556*	*1.446.008*	*95,79%*

(*) I residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1996 MINISTERO DELLE FINANZE

- Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per Centro di Responsabilità -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie e maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Non imputato a C.d.R.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
Gabinetto e organi collegati	13.907	24 296	38 203	30 543	12.813	6.377	9.829	5.897	18.709	3.134	16.359	79,95%	48,97%	61,26%
Segretariato generale	82.183	87 726	169.908	113.425	30.268	36.158	55.792	26 695	56.964	12.174	100.770	66,76%	33,53%	50,22%
Direzione Generale degli affari generali e del personale	92 185	69 831	162.016	110.139	36.697	17.212	30.534	15.456	52 153	16 271	93.592	67,98%	32,19%	47,35%
Dipartimento delle Entrate	13.791.223	33 071.387	46.862.610	44.078.458	22.200.313	10.398.065	10.624.699	9.194.139	31.394.452	-440.053	15 908.211	94,06%	66,99%	71,22%
Dipartimento del Territorio	1.311 292	1.482.111	2.793.403	2.377.233	940.944	349.351	485.477	611.590	1.552.533	133.618	1.109.252	85,10%	55,58%	65,31%
Dipartimento delle Dogane e delle Imposte indirette	474.109	1.222.074	1.696.183	1.481.435	947.708	214.185	261.186	202.611	1 150 319	69.101	476.763	87,34%	67,82%	77,65%
Guardia di finanza	629.745	5.181 361	5 811.106	5.590 358	4.929.332	222.278	232.919	261.796	5 191.128	103.787	516.192	96,20%	89,33%	92,86%
Scuola centrale tributaria	11 812	13.142	24.953	17.043	4.456	5.835	8.469	4 877	9.333	1 232	14.388	68,30%	37,40%	54,76%
Servizio Centrale degli Ispettori Tributari	3 758	19 369	23.126	20.702	13.259	3.114	3.960	1.979	15.238	2 431	5.458	89,52%	65,89%	73,60%
TOTALE	*16.418.213*	*41.171.295*	*57.581.309*	*53.819.335*	*29.115.790*	*11.252.574*	*11.712.866*	*10.325.039*	*19.440.829*	*-108.385*	*18.249.986*	*93,47%*	*68,50%*	*73,28%*

Ministero delle finanze
Gestione finanziaria 1996 (milioni di lire)

		TITOLO I					TITOLO II				TOTALE
		Personale in attivita' di servizio	Acquisto di beni e servizi	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	Opere e beni immobiliari e mobiliari	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	
		FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE									
		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
1	Residui totali di stanziamento "f" al 1.I (2)						1.356.909			1.356.909	1.356.909
2	Stanziamenti definitivi di competenza	8.283.653	3.753.716	482.259	28.096.868	40.616.496	499.651	55.149		554.800	41.171.295
3	Massa impegnabile (1+2)	8.283.653	3.753.716	482.259	28.096.868	40.616.496	1.856.559	55.149		1.911.708	42.528.204
4	Impegni effettivi su competenza	7.909.763	3.655.381	481.542	28.052.871	40.099.558	213.678	55.128		268.806	40.368.364
5	Economie (+) o maggiori spese (-) [2-(4+6)]	245.564	52.181	716	43.996	342.458	160	21		181	342.640
6	Residui di stanziamento di competenza al 31.XII	128.325	46.154			174.479	285.813			285.813	460.292
7	Impegni su residui di stanziamento (1-8)						371.192			371.192	371.192
8	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31.XII						985.717			985.717	985.717
9	Impegni totali su massa impegnabile (4+7)	7.909.763	3.655.381	481.542	28.052.871	40.099.558	584.870	55.128		639.998	40.739.556
10	Residui totali di stanziamento "f" al 31.XII (6+8)	128.325	46.154			174.479	1.271.529			1.271.529	1.446.008
11	Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile (9:3)	95,49	97,38	99,85	99,84	98,73	31,50	99,96		33,48	95,79

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
12	Residui iniziali "F+C" al 1.I	513.802	3.159.292	290.697	10.742.833	14.706.624	1.703.569	20		1.703.589	16.410.213
13	Stanziamenti definitivi di competenza	8.283.653	3.753.716	482.259	28.096.868	40.616.496	499.651	55.149		554.800	41.171.295
14	Massa spendibile (12+13)	8.797.454	6.913.009	772.956	38.839.700	55.323.119	2.203.220	55.169		2.258.389	57.581.509
15	Autorizzazioni di cassa	8.699.400	5.213.456	641.734	37.863.310	52.417.900	1.346.265	55.169		1.401.434	53.819.335
16	Pagamenti su competenza	7.542.100	1.759.229	188.693	19.599.001	29.089.023	26.724	43		26.767	29.115.790
17	Residui propri da competenza "C" (4-16)	367.663	1.896.153	292.849	8.453.870	11.010.536	186.954	55.085		242.039	11.252.574
18	Residui totali da competenza (6+17)	495.988	1.942.306	292.849	8.453.870	11.185.014	472.767	55.085		527.852	11.712.866
19	Pagamenti su residui	232.323	1.714.001	195.335	8.102.471	10.244.130	80.889	20		80.909	10.325.039
20	Pagamenti totali (16+19)	7.774.423	3.473.230	384.028	27.701.471	39.333.153	107.613	63		107.676	39.440.829
21	Economie (+) o maggiori spese (-) totali [14-(20+22)]	380.214	46.832	54.278	-728.053	-246.729	146.402	21		146.423	-100.305
22	Residui totali "F+C" al 31.XII [14-(20+21)]	642.817	3.392.947	334.650	11.866.282	16.236.695	1.949.205	55.085		2.004.290	18.240.985
23	Rapporto % tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (15:14)	98,89	75,42	83,02	97,49	94,75	61,10	100,00		62,05	93,47
24	Rapporto % tra pagamenti totali e massa spendibile (20:14)	88,37	50,24	49,68	71,32	71,10	4,88	0,11		4,77	68,50
25	Rapporto % tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa (20:15)	89,37	66,62	59,84	73,16	75,04	7,99	0,11		7,68	73,28

(1) Calcolate per differenza

(2) I residui totali di stanziamento "F" al 1.I sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31.XII dell'anno precedente

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

Capitolo VIII

Ministero del bilancio e della programmazione economica

Sommario: **1. Sintesi e conclusioni.**
2 La gestione finanziaria: *2.1 Profili generali* e *di raccordo* nel *rendiconto; 2.2 La spesa per investimenti; 2.3 Il disegno organizzativo per funzioni-obiettivo e centri di responsabilità; 2.4 I risultati di consuntivo per funzioni-obiettivo e centri di responsabilità:* 2.4.1 I risultati di consuntivo per funzioni-obiettivo; 2.4.2 I risultati di consuntivo per centri di responsabilità.

Esercizio 1996 - Risultati della gestione per funzioni-obiettivo - dati di competenza

(in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Impegni (*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico-amministrativo	25.357	24.170	24.170	23.407	763	1.187
2 Politica economica e di bilancio	8.340	6.431	6.431	5.307	1.124	1.909
3 Programmazione settoriale	1.318.489	1.230.830	686.026	685.130	545.700	87.659
4 Politiche di sviluppo del territorio e delle aree depresse	4.526.721	4.517.538	2.974.008	2.106.961	2.410.577	9.184
5 Valutazione e verifica degli investimenti pubblici	19.246	16.631	16.631	14.263	2.367	2.615
6 Servizi generali e di supporto	12.643	10.518	10.518	9.177	1.341	2.125
TOTALE	***5.910.797***	***5.806.117***	***3.717.784***	***2.844.245***	***2.961.872***	***104.679***

(*) Gli impegni lordi sono comprensivi dei residui di stanziamento a fine esercizio

1. Sintesi e conclusioni

Il recente accorpamento dei Ministeri del bilancio e del tesoro disposto dall'art. 7 della legge 3 aprile 1997, n. 94, da tempo positivamente valutato anche nelle relazioni della Corte, ai fini della razionalizzazione delle strutture amministrative e del potenziamento degli strumenti operativi, ha posto le necessarie premesse per l'effettiva, auspicata realizzazione di un più adeguato supporto dell'azione di governo in materia di politica economica, finanziaria e di bilancio, resa ulteriormente più impegnativa oltre che dalla stessa contestuale riforma del bilancio dello Stato, dai crescenti impegni imposti dall'appartenenza all'Unione Europea. In tal senso vanno, dunque, letti e tradotti in concrete misure organizzatorie, i principi direttivi che guidano la delega attribuita al governo per l'emanazione dei necessari provvedimenti di riordino e di riorganizzazione, da svolgersi sulla base di quelli più generali contenuti nella legge n. 241 del 1990 e nel d.lgs. n. 29/1993, espressamente richiamati, oltre che come necessario punto di riferimento di coerente articolazione per ogni amministrazione pubblica, anche per le specifiche maggiori competenze scaturenti dalla legge di riforma del bilancio dello Stato e dalla conseguente necessaria ridefinizione delle strutture e degli organi cui è affidata, in un disegno complessivo di sempre maggiore responsabilizzazione della dirigenza nella gestione delle risorse, la effettiva realizzazione dell'azione amministrativa.

In tale ampio quadro riformatore assume, dunque, peculiare spessore l'intento (lett. b) volto alla eliminazione di ogni forma di duplicazione e sovrapposizione amministrativa e funzionale, sia all'interno della nuova amministrazione (denominata "Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica"), sia nei confronti di altre amministrazioni, alle quali possono in coerenza (lett. a) essere trasferite le competenze non strettamente connesse ai fini istituzionali.

Nel previsto riordino, che viene ad inserirsi in un più generale processo di riforma della intera Pubblica Amministrazione (legge n. 59 del 1997), va dunque evitato, nella concreta attuazione della delega, il pericolo, pur nel passato emerso in occasioni analoghe, di una mera giustapposizione di organi e strutture, essendo necessario anche un complessivo ripensamento delle funzioni sinora svolte, in coerenza alle quali occorre ridisegnare la nuova articolazione ministeriale.

La norma di delega per la fusione fra Ministero del tesoro e Ministero del bilancio è dunque chiamata a confrontarsi, nel nuovo contesto della riforma del bilancio e della riforma amministrativa, con l'obiettivo di restituire unitarietà ed efficacia all'assetto istituzionale del "governo dell'economia".

Un primo ordine di problemi ha ad oggetto la ridefinizione delle attribuzioni del CIPE. La riforma del '94 (d.P.R. 20.4.1994, n. 373) ha ricondotto al CIPE (dopo la frammentazione delle leggi di settore degli anni settanta ed ottanta) le principali competenze per le programmazioni economiche di settore, senza provvedere, tuttavia, ad un organico ripensamento e ad una sistemazione delle molteplici attribuzioni facenti capo ai diversi comitati interministeriali soppressi. La nuova disciplina dovrà "riordinare il disordine", tornando a configurare (secondo una ispirazione originaria poi smarrita) il CIPE come momento unificante delle programmazioni settoriali [1] ("gabinetto economico").

La struttura degli organi di programmazione, dal '67 ad oggi, è fondata su una separazione non razionale fra fase di "elaborazione" delle programmazioni e fase della loro "attuazione". Si sono aggiunte, poi, negli anni settanta (in connessione con la esperienza del FIO e della

[1] Alla luce di molteplici rilevanti compiti ad esso affidati in settori di centrale rilievo amministrativo e finanziario, la Corte aveva infatti segnalato la necessità di una precisazione ulteriore della configurazione di tale organo e di una puntuale tipologia ed identità dei provvedimenti emanati, che rivestono natura sensibilmente diversa: sulla base delle analisi svolte, la quota rappresentata da atti a contenuto programmatorio, normativo o di direttiva, è risultata largamente inferiore a quella riconducibile a provevdimenti di più marcata valenza operativa e finanziaria in rilevanti settori economici, sui quali insistono le competenze di diverse Amministrazioni.

"programmazione per progetti"), strutture speciali per la valutazione dei progetti e per il controllo ispettivo della loro realizzazione. Si può ritenere che la disciplina delegata possa configurare una unica struttura individuabile in un dipartimento per la programmazione, chiamato a svolgere i compiti di definizione degli indirizzi di programmazione economica generale, le funzioni di supporto per il CIPE e di guida del processo di attuazione della programmazione stessa, costituendo altresì un centro di riferimento per i nuclei di valutazione e controllo.

In relazione alla complessità delle funzioni di governo attribuite al CIPE, appare, dunque, necessario assicurare nella nuova articolazione dell'apparato, una più idonea configurazione delle strutture di supporto e dei concreti moduli di raccordo con i diversi centri interessati, in una riconsiderazione complessiva che ne coinvolge il ruolo, la funzionalità e la stessa posizione istituzionale sinora forse in maniera troppo accentuata collegata al ministero del bilancio e che deve oggi altresì misurarsi con una realtà ordinamentale che privilegia marcatamente il ruolo delle autonomie (legge 15 marzo 1997, n. 59) e nella quale appare pertanto da riesaminare anche il ruolo di "contenitore" di svariati programmi e progetti di investimenti assunto da talune delibere approvative dei "patti territoriali"[2].

Sia sul piano organizzativo, con riferimento ai servizi di supporto, che procedurale, nel raccordo con le varie Amministrazioni competenti, appare quindi necessario dare tempestivo seguito e completa attuazione alla previsione ora attribuita dalla delega, attuando una riforma, peraltro già indicata dalla legge n. 537/1993, che contribuisca a definire la natura e la peculiarità delle deliberazioni di tale Organo, che risultano ora, come è noto, innovativamente assoggettate al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, in base all'art. 3 della legge n. 20 del 1994.

In tale contesto, si inquadra dunque la specifica attenzione, dedicata nella sede del controllo, al relativo esame, che nell'esercizio ha affrontato anche temi di particolare delicatezza e complessità, quali l'attuazione dei "patti territoriali" di cui all' art. 8 della legge n. 341 /1995; in relazione alla importante delibera del CIPE, emessa ai sensi dell'art. 1, comma 78 della legge n. 549/1995 (finanziaria per il 1996) con la quale sono stati definiti criteri e procedure per la loro realizzazione, ne sono stati evidenziati taluni profili di incoerenza sistematica, tradottasi nella valutazione di illegittimità[3], esclusivamente riferita agli stessi e non già all'impianto complessivo del provvedimento. Tali aspetti riguardavano l'uno, la previsione di un'intervento, giudicato improprio e non riconducibile ad alcuna fonte normativa, del CNEL nella definizione degli stessi attraverso i servizi di una società di assistenza tecnica appositamente prescelta; l'altro, la previsione della nomina, da parte del ministero, di una commissione di monitoraggio e di vigilanza, in relazione alla realizzazione di ogni "patto" con il compito di verificare gli stati di avanzamento e di segnalare al ministero eventuali irregolarità comportanti la revoca del finanziamento: su tale profilo, la Corte ha rilevato che tali compiti risultano già normativamente[4] attribuiti al nucleo ispettivo per la verifica degli investimenti pubblici. Il tema, che trascende la pur significativa rilevanza di specie, si inquadra infatti in una più ampia considerazione di funzionalità, di ottimizzazione delle risorse interne oltre che di sensibili risparmi, volta a contenere il ricorso a prestazioni esterne, laddove siano esplicitamente e compiutamente definiti appositi organi; in tal senso, di ulteriore potenziamento e complessiva qualificazione, va altresì

[2] Per la problematica attinente ai "patti territoriali" vedasi amplius, il capitolo della presente relazione dedicato alla "attività contrattuale".

[3] Sezione del controllo, delibera n. 44 del 1997.

[4] Art 11 d.P.R. n. 283/1994.

letto ed attuato il previsto (lett. f della delega) riordino e rafforzamento del nucleo ispettivo, così come la eventuale unificazione con il nucleo per la valutazione degli investimenti pubblici.

Sotto un altro significativo versante, relativo alla definizione delle linee-guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità, la Sezione del controllo ha ravvisato la illegittimità della delibera CIPE del 20 novembre 1995, in ordine alla possibilità, ivi contemplata, della approvazione implicita, da parte dell'amministrazione competente, delle proposte di adeguamento delle tariffe da parte dell'esercente del servizio di pubblica utilità, trascorsi quarantacinque giorni dalla comunicazione della proposta stessa, ritenendo non applicabile alla fattispecie l'istituto del silenzio-assenso, da intendersi possibile solo nei casi normativamente previsti[5].

Dal rapido richiamo a tali pur rilevanti interventi svolti nella sede, per più versi innovativi del controllo preventivo di legittimità sulle delibere del CIPE, da inquadrarsi nelle coordinate sinergiche di un contributo complessivamente offerto dalla Corte nella concreta traduzione operativa delle misure programmatorie adottate dall'organo di Governo, ne va conclusivamente riproposta la centralità di una revisione, nei termini già espressi dalla Corte ed ora ripresi nella citata previsione di delega, ai fini di una netta ridefinizione e separazione delle attribuzioni, isolandone quelle direttamente attinenti alla gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa, da considerarsi estranee ad una esplicazione delle funzioni di governo delle politica economica e delle politiche settoriali e che sollecitano, tra l'altro, in una più generale separazione delle funzioni di indirizzo politico da quelle gestionali, anche l'esplicazione dei coerenti moduli di controllo.

Nel quadro di una complessiva rideterminazione degli apparati di supporto alla politica economica, va positivamente inquadrata l'attuazione della prevista fusione, attraverso apposito regolamento, degli attuali ISCO ed ISPE in un unico Istituto di studi e di analisi economica (ISAE), dotato di autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile. Con ulteriori regolamenti, da attuarsi nel rispetto dei principi del d.lgs. n. 29/1993, sono poi da realizzarsi l'organizzazione, la dotazione organica, l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale e delle relative funzioni della nuova articolazione ministeriale, sulla base di criteri di flessibilità ed omogeneità, anche mediante l'accorpamento degli uffici esistenti, in un disegno complessivo mirante, insieme alla riqualificazione dell'apparato, alla diminuzione dei costi amministrativi, alla semplificazione ed accelerazione delle procedure, alla eliminazione delle duplicazioni e delle sovrapposizioni negli organi e nelle procedure già operanti. Tale duplicazione o quanto meno non agevole compresenza di organi tutti deputati alla realizzazione dei compiti di programmazione e coordinamento in materia di politiche di coesione, già posta in luce dalla Corte nelle ultime relazioni, sia all'interno del ministero del bilancio (Cabina di regia e servizio per le politiche di coesione) che all'esterno (Fondo per le politiche comunitarie ex L. n. 183/1987), dovrebbe, in una appagante realizzazione degli strumenti ora richiamati, consentire, nell'attuazione effettiva del disegno legislativo, un più coerente e snello organo di unitaria imputazione sia dei flussi finanziari che della responsabilità di coordinamento a livello centrale.

Come ampiamente riferito nelle ultime relazioni, a partire dalla fine del ciclo più che quarantennale dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1992) il Ministero del bilancio ha assunto le competenze di organo di programmazione e coordinamento delle "politiche regionali" per le aree depresse e, più in generale, per l'attuazione delle politiche strutturali comunitarie (L. n. 488/1992; d.lgs. n. 96/1993; L. n. 341/1995).

Il difficile avvio del nuovo ciclo di intervento ordinario nel Mezzogiorno e le gravi disfunzioni sul terreno della utilizzazione dei fondi strutturali dell'Unione Europea sono certamente da collegare, in qualche misura, anche alla insufficienza ed al disordine del quadro organizzativo preposto alla guida delle "politiche regionali". Hanno pesato negativamente

[5] Delibera n. 100 dell'8 luglio 1996.

l'estrema debolezza del quadro di comando offerto dalla Cabina di regia, la separazione fra politiche di coesione e contrattazione programmata, la collocazione del principale strumento finanziario per le "politiche regionali" al di fuori delle competenze programmatiche del Ministero del bilancio.

Nell'ambito della concreta attuazione della riforma, particolare valenza assumono, dunque, le specifiche misure relative (lett. g) alla riorganizzazione della Cabina di regia di cui all'art. 6 della legge n. 341/1995, da raccordare compiutamente alle cabine regionali per l'assolvimento dei compiti attinenti alla promozione di iniziative ed al supporto delle amministrazioni pubbliche ed agli altri enti attuatori nella utilizzazione dei fondi comunitari, in ordine ai quali è noto l'ancora insoddisfacente ritmo di utilizzazione. Di centrale rilievo, anche in connessione ai compiti in materia di politiche regionali di sviluppo, che nel recente periodo hanno caratterizzato in maniera incisiva e qualificato la stessa connotazione del Ministero del bilancio, come evidenziato nelle relazioni da ultimo rese dalla Corte e dalla stessa entità delle risorse a ciò destinate [6], appare poi la esplicita prefigurazione di una "struttura dipartimentale" per l'assolvimento dei relativi compiti, sulla base dei criteri di cui alla lettera c), che prevede la organizzazione della articolazione ministeriale attraverso la previsione di settori generali ed omogenei di attività, da individuare appunto anche in forma dipartimentale. Nella complessa articolazione di funzioni rispetto alle altre amministrazioni centrali ed alle autonomie ed agli altri soggetti esterni, emerge infatti l'esigenza di un unitario e "visibile" centro di imputazione di responsabilità in una area di evidente particolare rilievo nella canalizzazione di flussi finanziari e comunitari, che ha registrato nel recente periodo, insieme alla insoddisfacente utilizzazione delle risorse, una debolezza del quadro centrale di coordinamento: sia sotto il profilo strutturale che delle scansioni procedurali, occorre dunque realizzare un unitario e snello centro di riferimento, che in una ottica strategica assicuri anche un collegamento funzionale tra le responsabilità amministrative e quelle, pur peculiari, attinenti più specificamente ai profili di coordinamento finanziario.

In definitiva, il nuovo assetto istituzionale va imperniato sui poteri di coordinamento della Cabina di regia nazionale alla quale dovrebbero essere direttamente collegati anche gli strumenti finanziari attualmente operanti presso la Ragioneria generale dello Stato garantendo attraverso un unico dipartimento, l'esercizio dei compiti di programmazione e concertazione in materia di politica per le aree depresse.

2 La gestione finanziaria

2.1 Profili generali e di raccordo nel rendiconto

In ordine ai profili finanziari, alla consueta attenzione dedicata alle spese di investimento tradizionalmente caratterizzanti, qualitativamente e quantitativamente, le assegnazioni di bilancio del Ministero, si accompagna l'analisi delle risultanze per "funzioni-obiettivo", individuate, in via sperimentale, anche per il 1996, in raccordo con i responsabili dell'Amministrazione.

L'analisi delle risultanze contabili conferma la tradizionale netta prevalenza, caratterizzante il bilancio del Ministero, delle spese di investimento rispetto a quelle correnti: su un totale di assegnazioni di competenza, pari per il 1996, a 5.910,8 mld., la quota di gran lunga più significativa (5.565,1 mld.), risulta attribuita per gli investimenti; per le spese di funzionamento risultano destinati 277,8 mld., (di cui 62 per il personale), mentre trascurabile appare la quota (50 mld.) destinata ad altre spese; una quota minima (17,8 mld.) è destinata ad "interventi".

Anche per l'esercizio trascorso viene, dunque, a confermarsi la caratteristica tradizionale di una netta prevalenza delle spese per investimento nella composizione delle risorse, dovuta anche alle nuove competenze del Ministero in materia di interventi in favore delle aree depresse,

[6] Vedi. amplius, par. 2.

cui corrispondono, a partire dall'esercizio finanziario 1995 nuovi capitoli[7] destinati appunto ad interventi nelle aree depresse del territorio nazionale.

Tale forte caratterizzazione funzionale del Ministero del bilancio ha suggerito, anche per l'esercizio in esame, una analisi dettagliata dei relativi capitoli, in considerazione della peculiare incidenza quantitativa e qualitativa e delle significative ripercussioni nel quadro della prevista unificazione nella nuova amministrazione (denominata "Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica") oltre che del ridisegno complessivo dei rapporti finanziari Stato-Regioni (da attuarsi in base all'art. 3, comma 1 e segg. della legge 28 dicembre 1995, n. 549, collegato alla finanziaria per il 1996, che prevede, come è noto, la eliminazione - salvo il FSN di parte corrente - degli altri fondi, inclusi nella tabella B allegata al provvedimento) e che sollecitano dunque una analisi condotta anche con specifica evidenziazione delle risultanze contabili per principali categorie economiche e capitoli.

Per il 1996 le dotazioni complessive del Ministero (5.910,8 miliardi), attengono dunque quasi esclusivamente al titolo II (5.615,11 mld.), mentre al titolo I risultano assegnati 295,6 mld. Sulla competenza 1996 risultano impegnati 3.717,8 mld., con 104,7 mld. di economie e 2.088,3 mld. di residui di stanziamento; i pagamenti sulla competenza ascendono a 2.844,3 mld., con 873,6 mld. di residui propri dell'esercizio.

Sulla massa impegnabile per il 1996, costituita da 7.164 mld. (5.910, 8 di stanziamenti definitivi, cui si aggiungono 1.253,2 mld, di residui di stanziamento) gli impegni totali ascendono a 4.960,9 mld. (con un rapporto del 69,3%), di cui gli impegni effettivi sulla competenza sono pari a 3.717,7 miliardi e quelli sui residui di stanziamento a 1.253,2 miliardi. I residui totali di stanziamento al 31 dicembre 1995 ammontano a 2.098,4 mld., quasi tutti (2.088,4 mld.) derivanti dalla competenza.

La massa spendibile ascende, con 2.792,4 mld. di residui iniziali, a complessivi 8.703,2 mld., con un'autorizzazione di cassa di 8.510,8 mld.; a fronte di tali dati i pagamenti totali risultano pari a 4.225 mld. (48,5% rispetto alla massa spendibile, 49,6% rispetto alle autorizzazioni di cassa).

I residui totali a fine esercizio ammontano a 4.020,5 mld. di cui 2.961,8 provengono dalla competenza e 1.058,7 mld. da esercizi precedenti. Come si è detto, i residui propri attinenti alla competenza (risultano effettuati 1.380,8 mld. di pagamenti sui 2.792,4 mld. di residui iniziali), ascendono a 873,6 mld.

Le risorse del Titolo I, già passate dai 58,8 miliardi del 1993 a 206,3 miliardi nel 1994, in considerazione del forte incremento dovuto alla spesa per il personale del ruolo transitorio di cui all'art. 14 del d.lgs n. 96/1993 (144,6 miliardi) e ridottesi sensibilmente nel 1995 (108,6 mld.) crescono nuovamente nell'esercizio in esame (295,6 miliardi); la relativa composizione è costituita da 62,7 miliardi (76,4 miliardi nel 1995 e 171,9 miliardi nel 1994) della categoria II, (personale in attività di servizio); da 14,8 miliardi della categoria IV (acquisto di beni e servizi); e da ben 217,9 mld. di trasferimenti (categoria V) rispetto ai 22,6 del 1995 ed ai 22,2 miliardi nel 1994.

Alla categoria IV fanno capo i seguenti capitoli, appartenenti alla funzione XV ("interventi nelle aree depresse"): 1162, 1163, 1164, 1165, 1166, 1167, 1168 e 1169. Assegnazioni di competenza risultano per i soli capp. 1163, 1167 e 1169. Si tratta delle spese di funzionamento dell'ex Osservatorio delle politiche regionali (capp. 1163, con 210 milioni di dotazioni di

[7] Si tratta dei seguenti capitoli: 1031, 1032, 1033, 1034, 1162, 1163, 1164, 1165, 1166, 1167, 1168, 1169, 1358 , 1361 del Titolo I; 7092, 7093, 7094, 7095, 7097, del Titolo II.

competenza, sui quali risultano pagati 96 milioni, con 113 rimasti da pagare; gli 1,4 miliardi di residui risultano integralmente pagati), nonché delle "spese per studi, indagini e ricerche eseguite o in corso di esecuzione, riguardanti attività residue del soppresso intervento straordinario nel Mezzogiorno", (cap. 1167) con 3,4 miliardi di destinazioni di competenza, ove risultano pagati 1,4 miliardi, con 1,9 miliardi confluiti tra i residui, mentre risultano pagati nell'anno 1,6 mld. di residui iniziali. Per il funzionamento della Cabina di regia risulta istituito il nuovo cap. 1169, con 1,8 mld. di assegnazioni di competenza, di cui 0,5 pagati nell'esercizio e 1,3 passati a residui.

Gli stanziamenti della categoria V (217,9 mld. a fronte di 22,6 miliardi dell'esercizio precedente), risultano incrementati sensibilmente in relazione al neoistituito capitolo 1361, recante "somme da erogare per la definizione delle controversie insorte per la realizzazione degli interventi di cui al titolo VIII della legge 14 maggio 1981, n. 219", con 200 miliardi di competenza, in tutti confluiti nel conto dei residui.

Alla categoria afferiscono inoltre i capitoli 1353 e 1354, che concernono rispettivamente i contributi annui all'ISPE (8 miliardi; 9,5 nel 1995) ed all'ISCO (9,8 miliardi; 11,4 nel 1995) integralmente erogati nell'esercizio, mentre sul cap. 1355 destinato al C.I.R.I.E.C. (Centro italiano di ricerche e di informazione sulla economia delle imprese pubbliche e di pubblico interesse) non risultano assegnazioni di competenza. Va al riguardo segnalato che, come riferito in sede di sintesi, nel quadro di una complessiva rideterminazione degli apparati di supporto alla politica economica, va positivamente inquadrata la prevista fusione, attraverso apposito regolamento, degli attuali ISCO ed ISPE in un unico Istituto di studi e di analisi economica (ISAE), dotato di autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile.

Non risultano assegnazioni di competenza neanche sul cap. 1359, istituito nel 1995, sempre afferente alla Sezione XV - interventi nelle aree depresse, ove sono allocate le somme da assegnare ad amministrazioni regionali e locali, ad enti pubblici non economici ed alle aziende municipalizzate per le retribuzioni al personale iscritto nel ruolo transitorio ad esaurimento di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 96/1993 e successive modificazioni; risultano pagati integralmente i residui iniziali (0,6 miliardi).

2.2 La spesa per investimenti

Nella composizione del Titolo II, la totalità degli stanziamenti afferisce alla categoria XII (trasferimenti), con ben 5.615,1 miliardi, oltre a 2.680 mld. di residui iniziali, per un autorizzazione di cassa pari a 8.210,7 mld., a fronte dei quali risultano pagati nell'esercizio 4.136,6 mld. (1.364,4 sui residui e 2.772,2 sulla competenza).

Nell'ambito della cat. XII, le risorse più significative (3.055,3 miliardi nel 1996 su 5.615,2) attengono a trasferimenti alle regioni: per tale voce, con una massa impegnabile pari a 3.371,7 miliardi (dati 316,4 miliardi di residui iniziali di stanziamento - rispetto ai 2.059,6 del 1995 - tutti impegnati nell'anno), si registrano a fine esercizio 2.044,7 miliardi di impegni effettivi sulla competenza, per un totale di 2.361 miliardi di impegni totali (70% della massa impegnabile, rispetto al 94,5% del 1995 ed al 67% del 1994). I residui di stanziamento, tutti provenienti dalla competenza, sono pari a 1.003,7 miliardi.

Su di una massa spendibile pari a 4.519,9 miliardi (3.055,3 miliardi di stanziamenti definitivi e 1.464,5 miliardi di residui iniziali), i pagamenti totali ascendono a 2.403,9 miliardi (667,9 su residui e 1.735, 9 sulla competenza). I residui totali a fine esercizio sono pari a 1.621,2 miliardi. di cui 1.312,5 miliardi provengono dalla competenza, con 308,7 miliardi di residui propri.

Con riguardo all'andamento gestionale dei singoli capitoli della categoria XII si riscontrano le seguenti risultanze.

Sul cap. 7081 ("Fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo"), ove erano allocate le risorse maggiori della categoria XII, con 831,4 miliardi di previsioni definitive di competenza, risultano pagati a fine esercizio 792,7 miliardi, con 31,8 miliardi ancora da pagare.

Sui residui presenti ad inizio esercizio (568,5 miliardi) risultano pagati 184,5 miliardi, con 357 miliardi ancora da pagare e 27,4 miliardi di economie. I pagamenti complessivi nell'esercizio ascendono dunque a 977,2 miliardi, a fronte di una autorizzazione di cassa pari a 1.324,5 miliardi. I residui complessivi del capitolo sono pari a 388,5 miliardi.

Sul cap. 7082 ("Fondo sanitario nazionale parte in conto capitale"), i 520 miliardi di previsioni definitive di competenza (302 mld. nel 1995, 300 nel 1994, 792 nel 1993), risultano tutti ancora da pagare, mentre sono stati pagati 281 miliardi sui residui presenti ad inizio esercizio (300 miliardi), con 19 miliardi di economie; i residui a fine esercizio sono dunque pari a 520 miliardi, tutti provenienti dalla competenza; nel complesso, a fronte di una autorizzazione di cassa pari a 820 miliardi, i pagamenti dell'esercizio ascendono dunque ai soli 281 miliardi di pagamenti sui residui. Nell'indicato capitolo sono allocate le risorse utili sostanzialmente alla sola manutenzione straordinaria ed agli acquisti di attrezzature sanitarie in sostituzione di quelle obsolete. Sul cap. 7085 ("Oneri derivanti dai mutui contratti per le esigenze di manutenzione straordinaria e per gli acquisti delle attrezzature sanitarie in sostituzione di quelle obsolete) sui 288 miliardi di competenza, risultano pagati 273,6 miliardi, con 14,4 miliardi di economie. Sul cap. 7084, concernente gli oneri derivanti dai mutui contratti per l'edilizia sanitaria, ai sensi dell'art. 20 della legge n. 67/1988, (recante un "programma straordinario di interventi in sanità", per un importo complessivo di 30.000 mld.)[8]. Su 290 miliardi di previsioni definitive di competenza, risultano pagati 227,9 miliardi nell'esercizio, mentre 62 miliardi sono confluiti nel conto delle economie.

---

[8] Una analoga denominazione di bilancio rivestono le somme allocate sul cap. 7855 del Ministero del tesoro, recante *Oneri per capitale ed interessi a carico dello Stato per ammortamento mutui con la Bei ed altri Istituti di credito per l'esecuzione di un programma pluriennale di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico, nonché per la costruzione e ristrutturazione di reparti di ricovero per malattie infettive*, con 300 mld. di assegnazioni di competenza, sui quali risultano pagati 222 mld. ~~... 13,9 mld. di economie; i 51 mld., di residui iniziali risultano pagati; oltre agli indicati capitoli, è da ricordare che nello stato di previsione del Ministero della sanità è stato operante anche per il 1995 il cap. 7531 (ex 8054), destinato alla costruzione e ristrutturazione dei reparti di ricovero per malattie infettive e l'istituzione ed il potenziamento dei laboratori di virologia, microbiologia ed immunologia (l. n. 135 del 1990): sui 32 mld. di residui risultano pagati 13,6 mld., con 18,4 mld. ancora da pagare.

E' da ricordare che con d.l. n. 396 del 2 ottobre 1993, convertito nella legge n. 492 del 4 dicembre 1993, la gestione delle istruttorie per gli interventi previsti dalle citate leggi n. 67 del 1988 e n. 135 del 1990 è stata attribuita direttamente alle Regioni, alle Università con Policlinici a gestione diretta, nonché agli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico competenti, così accentuando, anche nel campo della spesa per investimenti in materia sanitaria, un più incisivo ruolo delle Regioni, analogamente alla maggiore corresponsabilizzazione amministrativa e finanziaria riferita alla spesa corrente. Una accelerazione dei programmi di edilizia sanitaria è stata disposta dall'art. 5 del d.l. n. 100 del 1° aprile 1995, più volte reiterato e, poi convertito con L. n. 34 del 31 gennaio 1996. La norma stabilisce che le Regioni e gli altri enti abilitati sono tenuti a procedere entro 240 giorni alla predisposizione ed approvazione dei progetti esecutivi relativi ai programmi di edilizia sanitaria di cui all'art. 20 della legge n. 67/1988 ed all'art. 2 della legge n. 135/1990. La legge disciplina (commi 2 e 3) anche gli ulteriori termini procedurali per l'intervento del CIPE, chiamato (comma 4) a revocare i finanziamenti relativi ai progetti già inclusi nei programmi e per i quali non sia pervenuta nei tempi dovuti la richiesta prescritta dal citato comma 2, ferma restando la riallocazione degli stessi finanziamenti, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, nell'ambito dell'indicato piano pluriennale d'investimento. Al riguardo, è da ricordare che sono stati spostati al 31 luglio ed al 31 agosto 1996 i termini già previsti dall'art. 3, commi 1 e 2 del d.l. 1° dicembre 1995, n. 509, convertito dalla legge 31 gennaio 1996, n. 34 per l'approvazione dei progetti esecutivi delle opere finanziate con le risorse disponibili in base all'art. 20 della legge n. 67 del 1988.

Sulla base dei dati riportati nella *Relazione generale sulla situazione economica del Paese* riguardo al "programma straordinario di interventi in sanità di cui all'art. 20 della legge 11 maggio 1988, n. 67", per un importo complessivo di 30.000 mld., risultano approvati progetti dal CIPE per 9.400 mld., di cui 8.981,3 per le regioni e 418,7 per IRRCCS, Università ed IZS, ed autorizzati complessivamente per 8.882,7 mld. (rispettivamente 8.519,5 e 363,2 mld.).In relazione al programma di costruzione e ristrutturazione dei reparti di ricovero per malattie infettive e l'istituzione ed il potenziamento dei laboratori di virologia, microbiologia ed immunologia (l. n. 135 del 1990), risultano già pagati 222,6 mld., per il potenziamento dei laboratori, e 350,2 mld., sempre alle regioni per l'edilizia, per la quale sono stati altresì autorizzati mutui per 558,2 mld., e richiesti per ulteriori 435 mld. Residua una somma di circa 407 mld., da riallocare ai sensi dell' art. 10 del d.l. n. 67/1997, convertito nella legge n. 135 del 1990.

Come più ampiamente evidenziato nel capitolo della presente relazione delicato al Ministero della sanità, la presenza nel bilancio dello stato di diversi capitoli, ove risultano allocate le risorse destinate alla spesa sanitaria, suggerisce, anche in attuazione dell'ampio disegno riformatore , delineato dalla recente legge n. 94/1997 di riforma del bilancio dello stato, una riconsiderazione complessiva della relativa attuale allocazione e distribuzione, al fine di consentire sul tema, come per le altre più significative voci di spesa dello Stato, una migliore conoscibilità e più unitaria rappresentazione, anche in base ad uno più stretto raccordo con i centri responsabili della relativa gestione e dell'attuazione nei profili di competenza di tale fondamentale politica pubblica.

Interamente passate a residui, come già verificatosi per gli stanziamenti degli esercizi precedenti (per il 1993, 1994 e 1995 rispettivamente 72, 50 e 145,5 miliardi) sono le risorse assegnate sul cap. 7083, (291 miliardi) relativo al "Fondo per gli interventi di ricostruzione e sviluppo dei comuni della provincia di Sondrio e delle adiacenti zone delle province di Bergamo, Brescia e Como, colpiti dalle avversità atmosferiche del 1978"). Tenuto conto di 199,5 miliardi pagati sui 217,5 miliardi di residui iniziali, si registrano quindi a fine esercizio 309 miliardi di somme rimaste da pagare.

Sul cap. 7089 ("Fondo per il finanziamento di progetti predisposti dalle Regioni Basilicata e Campania per lo sviluppo dei territori colpiti dagli eventi sismici del novembre 1980 e del febbraio 1984"), non risultano pagamenti né sui 100,8 miliardi di residui iniziali, per 65 mld. passati in economia, né sui 9,7 miliardi della competenza.

Sul cap. 7090 ("Somma da versare alla Cassa depositi e prestiti per il finanziamento di progetti immediatamente eseguibili per interventi di rilevante interesse economico sul territorio, nell'agricoltura e nelle infrastrutture, anche per la tutela di beni ambientali e culturali di competenza regionale"), su 212,6 miliardi di previsioni definitive di competenza, risultano pagati nell'esercizio 178,4 miliardi, con 14,7 miliardi ancora da pagare; sui 96,7 miliardi di residui presenti al 1° gennaio, sono stati pagati 86,6 miliardi, con 10 miliardi ancora da pagare.

Alla categoria XII afferiscono taluni capitoli di più recente istituzione e relativi agli interventi nelle aree depresse.

Sul cap. 7092 ("Somme per il completamento dei progetti FIO finanziati con le risorse della legge n. 64 del 1986"), non vi sono assegnazioni nelle previsioni definitive di competenza; restano ancora da pagare i 3,6 miliardi di residui iniziali.

Le dotazioni più cospicue riguardano il cap. 7093, destinato alle finalità di cui all'art. 1, comma 1 e 3, lett a), del d.l. n. 415/1992 convertito nella legge n. 488/1992 (contratti di programma): su 1.347 (1.868 nel 1995) miliardi della competenza risultano pagati solo 322,9 miliardi, con 1024,1 miliardi ancora da pagare, mentre risultano pagati sui residui iniziali (504,3 miliardi) 263,1 mld, con 241,2 mld passati in economia.

Non risultano stanziamenti sul cap. 7094, anch'esso di recente istituzione, destinato alle finalità di cui all'art. 1, comma 2, dello stesso d.l. n. 415/1992, convertito nella legge n. 488/1992, mentre sono stati pagati i 200 miliardi dei residui presenti al 1° gennaio.

Sul cap. 7095, concernente le somme da erogare per gli interventi di competenza delle regioni nelle aree depresse del territorio nazionale, sui 1353,2 miliardi (900 nel 1995; 638 nel 1994) di previsioni definitive di competenza, risultano pagamenti per 943,2 miliardi, con soli 4 miliardi rimasti da pagare e 406 mld. di economie.

Sul cap. 7096, non rifinanziato, come nell'esercizio precedente, neanche nella competenza 1996, che riguarda gli interventi in favore della Sardegna centrale previsti dall'art. 8-bis della legge n. 644 del 1994, sui 200 miliardi dei residui iniziali non risultano pagamenti.

Sul cap. 7097, sempre attinente alla funzione XV - Interventi nelle aree depresse -, specificamente alle somme da trasferire a Regioni ed enti locali in ordine a competenze residue attribuite al Ministero del bilancio, riguardanti il soppresso intervento straordinario nel Mezzogiorno, sui 248,1 miliardi della competenza risultano pagati solo 8,7 miliardi, con 239,4

miliardi confluiti nel conto dei residui; restano altresì da pagare 179,8 mld. dei 205 mld. residui iniziali, dei quali sono stati pagati nell'esercizio solo 25,2 mld.

Sul cap. 7098 di nuova istituzione, recante il Fondo da trasferire per il completamento degli interventi di cui al titolo VIII della legge n. 219/1991, risultano assegnazioni di competenza per 168,9 miliardi, di cui 24,6 pagati e 144,3 confluiti nel conto dei residui.

Sul cap. 7500 ("Fondo per il risanamento e la ricostruzione dei territori colpiti dal terremoto del novembre 1980 e del febbraio 1981) non vi sono assegnazioni nelle previsioni definitive di competenza.

Sul cap. 7099, recante somme da assegnare all'IRI, per il risanamento di siti industriali dell'area di Bagnoli, ai sensi dell'art. 1, c. 6, del d.l. 20 novembre 1995, n. 492, risultano assegnazioni di competenza per 5 miliardi, confluiti nel conto dei residui, come gli 85 miliardi di residui iniziali.

Sul cap. 7102, anch'esso di nuova istituzione, recante il Fondo per la montagna previsto dall'art. 2 della legge n. 97/1995, risultano assegnazioni di competenza per 50 miliardi, interamente confluiti nel conto dei residui.

2.3 Il disegno organizzativo per funzioni-obiettivo e centri di responsabilità

Le funzioni-obiettivo individuate nel corso di elaborazioni congiunte con i rappresentanti dell'Amministrazione sono, oltre a quelle generali di Indirizzo politico-amministrativo e dei Servizi generali e di supporto, la Politica economica e di bilancio, la Programmazione settoriale, le Politiche di sviluppo del territorio e delle aree depresse, la Valutazione e verifica degli investimenti pubblici. Tra tali funzioni di "missione", che avevano identificato il ruolo genetico e caratterizzato il ministero insieme alle più recenti attribuzioni in materia di intervento delle aree depresse, più significativa, sotto il profilo percentuale delle spese, appare la funzione attinente alle politiche regionali di sviluppo, che copre il 77% della composizione degli stanziamenti di competenza per il 1996.

Un ruolo significativo è rappresentato dalla programmazione settoriale (22% degli stanziamenti di competenza), mentre per le altre funzioni, sia di missione che strumentali, appare, pur nel rilievo qualitativo delle attività ricomprese, quasi trascurabile (circa l'1% complessivo) l'impegno quantitativo delle risorse assegnate.

Una analisi più approfondita verrà condotta, quindi, proprio con riferimento alla funzione di sviluppo del territorio e delle aree depresse, che viene a ricomprendere sia attività già in precedenza attribuite alle competenze del Ministero del bilancio, sia i compiti conseguenti alla nuova configurazione dell'intervento nelle aree depresse.

A tale funzione risultano infatti dedicati in via esclusiva tre dei centri di responsabilità identificabili nel Ministero (Servizio delle politiche di coesione; Servizio per la contrattazione programmata; Cabina di regia), mentre sono stati interessati dall'impatto dell'attribuzione dei compiti attinenti alle politiche regionali anche gli altri centri di responsabilità (oltre alla Segreteria Generale della Programmazione ed ai due Nuclei, per la valutazione e la verifica dell'attuazione degli investimenti pubblici, in particolare il Servizio per la l'attuazione della programmazione economica).

Sulle iniziali attribuzioni in materia di programmazione (generale, di settore, di bilancio e per progetti) e di politica degli investimenti pubblici (progetti F.I.O.) si sono quindi innestati i compiti attinenti alle politiche di riequilibrio territoriale assumendo un ruolo prevalente, come testimonia anche la incidenza delle relative risorse finanziarie.

Come anticipato, oltre al più diffuso coinvolgimento dell'intero apparato, risultano diversi centri di responsabilità (Servizio per le politiche di coesione; Servizio per la contrattazione programmata) oltre alla Cabina di regia, esclusivamente deputati al coordinamento, al monitoraggio ed a taluni rilevanti impegni diretti in materia di intervento nelle aree depresse, mentre anche il Servizio centrale per l'attuazione risulta per significativi profili coinvolto da

compiti attinenti alle politiche regionali di sviluppo. Mentre, infatti, a tutti gli indicati tre precedenti centri di responsabilità corrisponde in toto la funzione delle politiche di sviluppo territoriale, le risorse assegnate al Servizio per l'attuazione sono attribuite in parte alla programmazione settoriale ed in parte alle politiche territoriali.

Il disegno logico che vorrebbe quindi una sostanziale corrispondenza, in un nuovo auspicato assetto delle strutture amministrative e delle articolazioni di bilancio, tra centri di responsabilità e funzioni-obiettivo, non è stato al riguardo ancora raggiunto, anche per il ricordato sovrapporsi delle nuove competenze ereditate dalla cessazione dell'ex intervento straordinario nel Mezzogiorno rispetto alle più tradizionali attività del ministero, comunque riconducibili ad interventi di riequilibrio territoriale. In tale ottica, di peculiare rilievo appare dunque la esplicita prefigurazione di una unitaria "struttura dipartimentale" per l'assolvimento dei relativi compiti, sulla base dei criteri di cui alla lettera c), dell'art. 7 della L. n. 94/1997 articolata su settori generali ed omogenei di attività, così come una corretta attuazione della delega, in relazione alla ridefinizione delle attribuzioni del CIPE, con la eliminazione dei compiti di gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa e la conseguente attribuzione degli stessi alle amministrazioni competenti.

Nella scomposizione in microfunzioni della funzione-obiettivo delle politiche di sviluppo del territorio e delle aree depresse che, come si è detto, copre quasi il 77% delle risorse dell'intero ministero, il 54%, attiene alla programmazione finanziaria ed al coordinamento degli interventi, mentre il 23% (39,4% nel 1995) delle risorse risulta ascrivibile agli interventi in materia di contrattazione programmata.

Operando un raffronto tra gli attuali capitoli del Titolo II (che come si è detto rappresenta la parte di gran lunga più cospicua degli stanziamenti dell'intero ministero) si rileva l'attribuzione di quasi tutti alla indicata funzione-obiettivo delle politiche regionali, tenendo conto che anche i capitoli attribuiti alla funzione della programmazione settoriale, sono in realtà molto contigui in quanto rivestono un impatto anche sulla configurazione degli interventi territoriali.

A tale sostanziale univocità funzionale che, giova ripetere, coinvolge l'intera dotazione delle spese in conto capitale, corrispondono gli indicati centri di responsabilità: ai neo istituti Servizi per le politiche di coesione e per la contrattazione programmata, corrispondono speciali capitoli inerenti all'intervento nelle aree depresse, mentre anche il Servizio per l'attuazione della programmazione è interessato alla gestione degli altri capitoli riconducibili alla funzione in esame, oltre a quelli, come si è detto, convenzionalmente attribuiti alla funzione della programmazione, ma di sicuro impatto anche sulle politiche regionali. E' peraltro da segnalare che, mentre i capitoli di nuova istituzione attengono esplicitamente all'intervento nelle aree depresse, per i preesistenti capitoli si tratta di competenze diverse, alcune riferite agli interventi per calamità naturali; è da ricordare che il Fondo per il finanziamento dei programmi di sviluppo (cap. 7081), nell'esercizio in esame contratto nell'ammontare delle risorse di stanziamento, sarebbe dovuto scomparire già a partire dal 1996, in base alla nuova configurazione dei rapporti finanziari tra Stato e regioni indicata nell'art. 3, comma 1 e successivi della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (provvedimento collegato alla finanziaria per il 1996).

2.4 I risultati di consuntivo per funzioni-obiettivo e centri di responsabilità

2.4.1 I risultati di consuntivo per funzioni-obiettivo. L'esercizio che viene riproposto dalla Corte, sulla base delle indicate articolazioni, in attesa della definitiva precisazione della riforma è, dunque, a carattere evidentemente sperimentale, in ragione sia del previsto accorpamento dei Ministeri del bilancio e del tesoro, disposto dall'art. 7 della legge 3 aprile 1997, n. 94, sia dei principi direttivi che guidano la delega attribuita al governo per l'emanazione dei necessari provvedimenti di riordino e di riorganizzazione, da svolgersi sulla base di quelli più generali contenuti nella legge n. 241 del 1990 e nel d.lgs. n. 29/1993, espressamente richiamati, e della conseguente necessaria ridefinizione delle strutture e degli organi cui è affidata, in un disegno

complessivo di sempre maggiore responsabilizzazione della dirigenza amministrativa, la gestione delle risorse. Solo, dunque, con l'attuazione della delega, potranno sciogliersi i nodi che si presentano con connotati peculiari nell'amministrazione, in ragione della particolarità della funzione dei trasferimenti e delle politiche di investimento, oggi, come è noto, coinvolti altresì da un più ampio ridisegno dei rapporti complessivi stato-regioni, nonché del ruolo del CIPE, cui si è sopra accennato.

Come si è detto, sul totale delle risorse disponibili dall'Amministrazione - 5.910,7 miliardi di assegnazioni di competenza, con 2.792 miliardi di residui al 1° gennaio (3.264,4 nel 1995) - per una massa spendibile pari a 8.703,2 miliardi, con una autorizzazione di cassa pari a 8.510,8 miliardi la quota di gran lunga maggiore è assorbita dalla funzione delle politiche di sviluppo del territorio e delle aree depresse.

Per tale funzione i risultati a consuntivo espongono un totale di pagamenti pari a 2.988,8 miliardi (48% delle autorizzazioni di cassa), comprensivi di 2.106,9 miliardi di pagamenti sulla competenza e di 881,8 miliardi in conto residui; a fronte di una massa spendibile pari a 6.590,2 miliardi (4.526,7 di stanziamenti definitivi e 2.063,5 miliardi di residui iniziali) e di una autorizzazione di cassa pari a 6.283,3 miliardi. Restano dunque da pagare a fine esercizio, per la funzione, complessivamente 3.258,5 miliardi, con 2.410,6 miliardi di residui provenienti dalla competenza, di cui 867 mld. di residui propri.

Con riguardo alla massa impegnabile, costituita da 1.132 miliardi di residui di stanziamento e 4.526,7 miliardi di stanziamenti di competenza, per un totale di 5.658,9 miliardi, gli impegni totali risultano pari a 4.106,2 miliardi (2.974 miliardi sulla competenza e l'intera somma di residui di stanziamento iniziali); i residui di stanziamento al 31 dicembre sono pari a 1.543,5 miliardi, tutti provenienti dalla competenza.

Come si è anticipato, sul totale degli stanziamenti dell'Amministrazione, una significativa percentuale è poi attribuita alla funzione-obiettivo della Programmazione settoriale (22% del totale degli stanziamenti di competenza). Per tale funzione, la massa impegnabile dell'esercizio, costituita da 116,6 miliardi di residui di stanziamento e 1.318,5 miliardi di stanziamenti definitivi, è pari a 1.435 miliardi, rispetto a cui risultano 792,5 miliardi di impegni (106,5 miliardi su residui di stanziamento e 686 miliardi sulla competenza).

Con riguardo alla massa spendibile, costituita da 719,6 miliardi di residui iniziali e 1.318,5 miliardi di stanziamenti definitivi, per un totale di 2.038 miliardi ed una autorizzazione di cassa pari a 2.155,2 miliardi, i pagamenti totali sono pari a 1.175,4 miliardi (58% della massa spendibile e 55% delle autorizzazioni di cassa), di cui 685 miliardi sulla competenza, in ordine a cui restano da pagare 896 miliardi.

Atteso l'indicato rilievo quantitativo delle risorse attinenti alle politiche di sviluppo del territorio e delle aree depresse, appare opportuno disaggregare i dati di consuntivo a livello di microfunzione, segnalando la peculiare rilevanza, qualitativa e quantitativa, delle stesse, cui corrispondono, come si è detto al precedente paragrafo, diversi centri di responsabilità a livello dirigenziale generale o equiparabile. Il 70% delle assegnazioni di competenza relative alla funzione in discorso (3.167,1 miliardi) ed il 65,6% dei residui (1.354,4 mld.) attengono alla Programmazione finanziaria e coordinamento, in relazione alla quale risultano effettuati 1.176,7 miliardi di pagamenti sulla competenza e 414,1 miliardi sui residui, per un totale di 2.190,8 miliardi di pagamenti; restano ancora da pagare a fine esercizio 2.230,3 mld. (1.382,4 dalla competenza e 847,9 sui residui).

Alla contrattazione programmata risulta attribuito il 30% delle risorse di competenza della funzione (1.357,6 miliardi), con 329,7 miliardi di pagamenti (15,6% della stessa funzione) ed il 34,3% dei residui (707,6 miliardi, sempre attinenti alla funzione), sui quali risultano pagati 466,3 miliardi, con 241,2 miliardi passati in economia; restano pertanto ancora da pagare a fine esercizio 1.026,8 mld. derivanti dalla competenza.

Operando una analoga disaggregazione per la funzione attinente alla Programmazione settoriale, sul totale prima indicato delle assegnazioni di competenza, il 38,4% circa (506 miliardi) è destinato alle politiche per i settori produttivi, con 408 miliardi pagati e 25,2 miliardi di somme rimaste da pagare; sui residui degli anni precedenti di tale microfunzione (297,4 miliardi) risultano pagati nell'anno 87,2 miliardi, con 210,2 mld. di somme rimaste da pagare.

Sempre per tale funzione, sul relativo totale prima indicato delle assegnazioni di competenza, il 61,5% circa (810,4 miliardi) è destinato alle "politiche sociali", con 275,2 miliardi pagati e ben 520,3 miliardi di somme rimaste da pagare; sui residui degli anni precedenti di tale microfunzione (421,8 miliardi) risultano pagati nell'anno 402,8 miliardi, con 19 mld. di economie.

Sostanzialmente trascurabili, appaiono, nell'ambito della funzione in esame, le percentuali attribuite alle risorse della microfunzione relativa ai Servizi ed opere pubbliche.

2.4.2 I risultati di consuntivo per centri di responsabilità. Le risultanze contabili per centri di responsabilità, individuati sulla base delle classificazioni proposte dalla Ragioneria generale dello stato, scontano , in attesa della attuazione della indicata nuova normativa del bilancio statale e della specifica individuazione delle "unità previsionali di base", cui raccordare "in modo certo" (art. 5 lett. c) il relativo responsabile, nonché della definitiva sistemazione della nuova articolazione ministeriale disegnata dalla stessa legge n. 94/1997, le inevitabili approssimazioni dovute all'innesto delle funzioni relative agli interventi di sviluppo regionale delle aree depresse nel tessuto preesistente, peraltro riformato sulla base del d.lgs. n. 96/1993, con normativa di rango non primario (D.P.R n. 283 del 1994). In particolare la riconducibilità funzionale di talune risorse, risulta sovente attribuita all'organo di responsabilità, in ragione del solo profilo di predisposizione della relativa attività istruttoria nei riguardi del CIPE, essendo la gestione delle relative ingenti risorse del tutto svincolata dalla effettiva responsabilità gestionale, (nella specie, del servizio per l'attuazione della politica economica). Il disegno complessivamente perseguito dal legislatore di uno stretto raccordo tra funzioni-obiettivo e centri di responsabilità andrà dunque compiutamente definito solo con l'attuazione della citata legge n. 94/1997.

Al Servizio per l'attuazione risultano attribuiti ben 3.122,7 mld. di assegnazioni di competenza (52,8% del totale, la quota più consistente delle risorse del ministero), che aggiunti ai 2.068,9 mld. di residui iniziali (74% del totale della amministrazione), portano ad una massa spendibile pari a 5.191,6 mld., con 5.326,3 mld. di autorizzazioni di cassa, a fronte dei quali risultano 2.410,7 miliardi di pagamenti totali, con 1.511,2 mld. di pagamenti sulla competenza e 899,5 mld. di pagamenti sui residui; per il centro, il rapporto percentuale tra pagamenti e massa spendibile è del 46,4%, mentre quello tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa è del 45,3%.

Va segnalato che nella scomposizione delle funzioni ricondotte al centro di responsabilità, il 42,2% delle dotazioni di competenza riguarda la Programmazione settoriale ed il 57,8% le politiche di sviluppo del territorio e delle aree depresse.

Al Servizio delle politiche di coesione risultano attribuiti 1.362,8 mld. di assegnazioni di competenza (23,1% del totale dell'ammnistrazione), che aggiunti ai 5 mld. di residui iniziali (0,2% del totale dell'amministrazione), portano ad una massa spendibile pari a 1.367,9 miliardi, con 1.363,7 mld. di autorizzazioni di cassa, a fronte dei quali risultano 955,4 miliardi di pagamenti totali, con 950,5 mld. di pagamenti sulla competenza e 5 mld di pagamenti sui residui; per il centro, il rapporto percentuale tra pagamenti e massa spendibile è del 69,8%, mentre quello tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa è del 70%; i residui a fine esercizio, tutti provenienti dalla competenza, sono pari a 411,3 mld.

Al Servizio per la contrattazione risultano attribuiti 1.357,6 mld. di assegnazioni di competenza (23 % del totale della amministrazione), che aggiunti ai 707,6 mld. di residui iniziali

(25% del totale dell'amministrazione), portano ad una massa spendibile pari a 2.065,2 miliardi, con 1.745 mld. di autorizzazioni di cassa, a fronte dei quali risultano 796 miliardi di pagamenti totali, con 329,7 mld. di pagamenti sulla competenza e 466,3 di pagamenti sui residui (242,3 mld. risultano passati in economia); per il centro, il rapporto percentuale tra pagamenti e massa spendibile è del 38,5%, mentre quello tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa è del 45,6%; i residui totali a fine esercizio (1.026,8 mld.) provengono tutti dalla competenza, con 554 mld. di residui propri.

ALLEGATI

ELABORAZIONI PER FUNZIONI-OBIETTIVO
FORMAZIONE E UTILIZZO MASSA IMPEGNABILE
FORMAZIONE E UTILIZZO MASSA SPENDIBILE

MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

Esercizio finanziario 1996

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg1 - Gabinetto e segreterie particolari	1. Indirizzo politico-amministrativo	1.1 Diretta collaborazione organi di direzione politica	1.1.1 Consulenza giuridica e legislativa
			1.1.2 Consulenza economica e finanziaria
dg4 - Segreteria Generale della Programmazione economica			1.1.3 Rapporti con i media
		1.2. Controllo interno	
dg4 - Segreteria Generale della Programmazione economica	2. Politica economica e di bilancio	2.1 Indirizzi di politica economica e finanziaria	2.1.1 Analisi congiunturale
			2.1.2 Documenti programmatici
			2.1.3 Interventi di politica economica e finanziaria
			2.1.4 Studi e ricerche in materia di programmazione e di politica economica e finanziaria
		2.2 Rapporti internazionali	2.2.1 Coordinamento dei rapporti con l' OCSE
			2.2.2 Rapporti con l'Unione Europea
			2.2.3 Altri rapporti internazionali
dg3 - Direzione Generale per l'attuazione della Programmazione economica	3. Programmazione settoriale	3.1 Politiche per i settori produttivi	3.1.1 Agricoltura
dg4 - Segreteria generale della Programmazione economica			3.1.2 Industria
			3.1.3 Servizi privati
			3.1.4 Politiche dei fattori improduttivi
		3.2 Politiche sociali	3.2.1 Formazione
			3.2.2 Prestazioni sociali (sanità, previdenza, assistenza)
			3.2.3 Tempo libero
		3.3 Servizi pubblici	3.3.1 Elettricità, gas, acqua
			3.3.2 Trasporti
			3.3.3 Comunicazioni
dg3 - Direzione Generale per l'attuazione della Programmazione economica	4. Politiche di sviluppo del territorio e delle aree depresse	4.1 Programmazione finanziaria e coordinamento	4.1.1 Definizione del quadro finanziario
Dg7 - Servizio per la contrattazione programmata			4.1.2 Coordinamento degli interventi
Dg8 - Servizio delle politiche di coesione		4.2 Controllo e monitoraggio Fondi europei	4.2.1 Rapporti con l'Unione Europea
Dg9 - Cabina di Regia			4.2.2 Interventi per calamità naturali e terremoti
			4.2.3 Verifica dell'andamento e dell'efficacia degli interventi
			4.2.4 Studi , indagini e rilevazioni in materia di programmazione territoriale
		4.3 Contrattazione programmata	4.3.1 Contratti di programma
			4.3.2 Accordi di programma
			4.3.3 Patti territoriali
			4.3.4 Altri interventi

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg5 - Nucleo per la verifica degli investimenti pubblici dg6 - Nucleo per la valutazione degli investimenti pubblici	5. Valutazione e verifica degli investimenti pubblici	5.1 Attività di valutazione degli investimenti pubblici	5.1.1 Istruttoria tecnico-economica dei piani e progetti di investimento 5.1.2 Diffusione delle tecniche e delle procedure di valutazione 5.1.3 Studi, indagini e rilevazioni in materia di investimenti pubblici
		5.2 Attività di verifica dell'attuazione degli investimenti pubblici	5.2.1 Verifica dell'attuazione dei progetti immediatamente eseguibili 5.2.2 Verifica dell'attuazione dei programmi d'investimento delle Amministrazioni Centrali 5.2.3 Verifica dell'attuazione dei programmi di investimento degli Enti territoriali
dg2 - Servizio centrale degli affari generali e Personale	6. Servizi generali e di supporto	6.1 Acquisizione e gestione delle risorse umane	6.1.1 Accesso all'impiego 6.1.2 Stato giuridico ed economico del personale 6.1.3 Formazione e aggiornamento 6.1.4 Attività di protezione sociale ed onorificenze 6.1.5 Contenzioso 6.1.6 Personale comandato presso altre amministrazioni
		6.2 Acquisizione e gestione delle risorse strumentali	6.2.1 Altre risorse 6.2.2 Misure per la prevenzione e la sicurezza del lavoro
		6.3 Risorse informatiche	
		6.4 Attività contabili e di ragioneria	
		6.5 Contributi e rimborsi	
		6.6 Comunicazioni istituzionali e relazioni con il pubblico	

1996 MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

- Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per funzione-obiettivo -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie o maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanz. da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Non imputato a F.O.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%
1 Indirizzo politico-amministrativo	593	25.357	25.950	24.170	1.187	0	593	0	24.762	0	95,42%
2 Politica economica e di bilancio	801	8.340	9.141	6.431	1.909	0	801	0	7.232	0	79,12%
3 Programmazione settoriale	116.583	1.318.489	1.435.072	686.026	87.659	544.804	106.489	10.094	792.515	554.899	55,22%
4 Politiche di sviluppo del territorio e delle aree depresse	1.132.223	4.526.721	5.658.945	2.974.008	9.184	1.543.529	1.132.223	0	4.106.232	1.543.529	72,56%
5 Valutazione e verifica degli investimenti pubblici	1.360	19.246	20.606	16.631	2.615	0	1.360	0	17.990	0	87,31%
6 Servizi generali e di supporto	1.650	12.643	14.293	10.518	2.125	0	1.650	0	12.168	0	85,13%
TOTALE	*1.253.210*	*5.910.797*	*7.164.007*	*3.717.784*	*104.679*	*2.088.334*	*1.243.115*	*10.094*	*4.960.899*	*2.098.428*	*69,25%*

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1996 MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

- Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per funzione-obiettivo -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (1-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie e maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Non imputato a F.O.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
1 Indirizzo politico-amministrativo	1.223	25.357	26.580	26.377	23.407	763	763	1.146	24.553	1.213	814	99,24%	92,37%	93,08%
2 Politica economica e di bilancio	1.695	8.340	10 036	9.654	5.307	1.124	1.324	1.425	6.732	1.938	1.366	96,20%	67,08%	69,73%
3 Programmazione settoriale	719.579	1.318.489	2.038.068	2.155.198	685.130	896	545.700	490.340	1.175.470	106.690	755.908	105,75%	57,68%	54,54%
4 Politiche di sviluppo del territorio e delle aree depresse	2 063.503	4.526.721	6.590.224	6.283.343	2.106.961	867.047	2.410.577	881.807	2.988.768	342.871	3.258.586	95,34%	45,35%	47,57%
5 Valutazione e verifica degli investimenti pubblici	3.721	19.246	22.967	21.237	14.263	2.367	2.367	3.622	17.885	2.650	2.431	92,47%	77,87%	84,22%
6 Servizi generali e di supporto	2.671	12.643	15.314	15.053	9.177	1.341	1.341	2.486	11.663	2.169	1.483	98,30%	76,16%	77,48%
TOTALE	*2.792.393*	*5.910.797*	*8.703.190*	*8.510.862*	*2.844.245*	*873.539*	*2.961.872*	*1.380.825*	*4.225.071*	*457.531*	*4.020.588*	*97,79%*	*48,55%*	*49,64%*

1996 MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

- *Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per Centro di Responsabilità* -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie o maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Non imputato a C.d.R.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%
Gabinetto e segreterie particolari	593	25.357	25.950	24.170	1.187	0	593	0	24.762	0	95,42%
Servizio Centrale degli Affari Generali e del Personale	1.650	12.643	14.293	10.518	2.125	0	1.650	0	12.168	0	85,13%
Servizio per l'attuazione della programmazione economica	777.545	3.122.696	3.900.241	1.818.486	94.555	1.209.656	767.450	10.094	2.585.936	1.219.750	66,30%
Segreteria Generale della programmazione economica	801	8.423	9.224	6.506	1.917	0	801	0	7.307	0	79,22%
Nucleo per la verifica degli investimenti pubblici	750	9.889	10.639	8.585	1.304	0	750	0	9.335	0	87,74%
Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici	610	9.357	9.967	8.046	1.311	0	610	0	8.656	0	86,84%
Servizio per la contrattazione programmata	468.845	1.357.608	1.826.453	883.760	1.137	472.711	468.845	0	1.352.605	472.711	74,06%
Servizio delle politiche di coesione	1.150	1.362.813	1.363.963	955.704	1.142	405.967	1.150	0	956.854	405.967	70,15%
Cabina di Regia	1.267	2.010	3.277	2.010	0	0	1.267	0	3.277	0	100,00%
TOTALE	*1.253.210*	*5.910.797*	*7.164.007*	*3.717.784*	*104.679*	*2.088.334*	*1.243.115*	*10.094*	*4.960.899*	*2.098.428*	*69,25%*

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1996 MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

- *Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per Centro di Responsabilità* -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti in competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti in residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie e maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Non imputato a C.d.R.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
Gabinetto e segreterie particolari	1.223	25.357	26.580	26.377	23.407	763	763	1.146	24.553	1.213	814	99,24%	92,37%	93,08%
Servizio Centrale degli Affari Generali e del Personale	2.671	12.643	15.314	15.053	9.177	1.341	1.341	2.486	11.663	2.169	1.483	98,30%	76,16%	77,48%
Servizio per l'attuazione della programmazione economica	2.068.921	3.122.696	5.191.618	5.326.331	1.511.218	307.268	1.516.924	899.527	2.410.745	205.979	2.574.894	102,59%	46,44%	45,26%
Segreteria Generale della programmazione economica	1.705	8.423	10.128	9.744	5.370	1.137	1.137	1.434	6.804	1.946	1.378	96,20%	67,18%	69,83%
Nucleo per la verifica degli investimenti pubblici	2.038	9.889	11.927	10.952	7.288	1.297	1.297	1.988	9.276	1.322	1.329	91,83%	77,77%	84,70%
Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici	1.683	9.357	11.040	10.285	6.975	1.071	1.071	1.634	8.609	1.329	1.102	93,16%	77,98%	83,71%
Servizio per la contrattazione programmata	707.643	1.357.608	2.065.250	1.745.022	329.724	554.036	1.026.746	466.328	796.053	242.354	1.026 843	84,49%	38,55%	45,62%
Servizio delle politiche di coesione	5.084	1.362.813	1.367.898	1.363.664	950.535	5.168	411.135	4.906	955.441	1.171	411.285	99,69%	69,85%	70,06%
Cabina di Regia	1.424	2 010	3.434	3.434	551	1.459	1.459	1.375	1.927	48	1.459	100,00%	56,11%	56,11%
TOTALE	*2.792.393*	*5.910.797*	*8.703.190*	*8.510.862*	*2.844.245*	*873.539*	*2.961.872*	*1.380.825*	*4.225.071*	*457.531*	*4.020.588*	*97,79%*	*48,55%*	*49,64%*

Ministero del bilancio e della programmazione economica
Gestione finanziaria 1996 (milioni di lire)

		TITOLO I					TITOLO II				TOTALE
		Personale in attivita' di servizio	Acquisto di beni e servizi	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	Opere e beni immobiliari e mobiliari	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	
		FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE									
		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
1	Residui totali di stanziamento "F" al 1.I (2)	6.775	2.856	622		10.254		1.147.766	95.190	1.242.956	1.253.210
2	Stanziamenti definitivi di competenza	62.691	14.830	217.902	230	295.653		5.615.144		5.615.144	5.910.797
3	Massa impegnabile (1+2)	69.465	17.687	218.525	230	305.906		6.762.910	95.190	6.858.100	7.164.007
4	Impegni effettivi su competenza	52.589	12.999	17.902	226	83.716		3.634.067		3.634.067	3.717.784
5	Economie (+) o maggiori spese (-) [2-(4+6)]	10.101	1.832		4	11.936		92.743		92.743	104.679
6	Residui di stanziamento di competenza al 31.XII			200.000		200.000		1.888.334		1.888.334	2.088.334
7	Impegni su residui di stanziamento (1-8)	6.775	2.856	622		10.254		1.137.672	95.190	1.232.862	1.243.115
8	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31.XII							10.094		10.094	10.094
9	Impegni totali su massa impegnabile (4+7)	59.364	15.855	18.525	226	93.970		4.771.739	95.190	4.866.929	4.960.899
10	Residui totali di stanziamento "F" al 31.XII (6+8)			200.000		200.000		1.898.428		1.898.428	2.098.428
11	Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile (9:3)	85,46	89,64	8,48	98,47	30,72		70,56	100,00	70,97	69,25

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
12	Residui iniziali "F+C" al 1.I	11.807	5.042	623	5	17.477		2.680.726	94.190	2.774.916	2.792.393
13	Stanziamenti definitivi di competenza	62.691	14.830	217.902	230	295.653		5.615.144		5.615.144	5.910.797
14	Massa spendibile (12+13)	74.498	19.872	218.526	234	313.130		8.295.870	94.190	8.390.060	8.703.190
15	Autorizzazioni di cassa	72.905	18.249	18.525	235	109.914		8.210.757	190.190	8.400.947	8.510.862
16	Pagamenti su competenza	47.194	6.881	17.901	41	72.018		2.772.228		2.772.228	2.844.245
17	Residui propri da competenza "C" (4-16)	5.395	6.117	1	185	11.699		861.840		861.840	873.539
18	Residui totali da competenza (6+17)	5.395	6.117	200.001	185	211.699		2.750.173		2.750.173	2.961.872
19	Pagamenti su residui	11.071	4.695	623	5	16.394		1.364.431		1.364.431	1.380.825
20	Pagamenti totali (16+19)	58.265	11.576	18.525	46	88.412		4.136.659		4.136.659	4.225.071
21	Economie (+) o maggiori spese (-) totali [14-(20+22)]	10.294	1.901		4	12.198		445.332		445.332	457.531
22	Residui totali "F+C" al 31.XII [14-(20+21)]	5.939	6.395	200.001	185	212.519		3.713.879	94.190	3.808.069	4.020.588
23	Rapporto % tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (15:14)	97,86	91,83	8,48	100,36	35,10		98,97	201,92	100,13	97,79
24	Rapporto % tra pagamenti totali e massa spendibile (20:14)	78,21	58,25	8,48	19,50	28,23		49,86		49,30	48,55
25	Rapporto % tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa (20:15)	79,92	63,43	100,00	19,43	80,44		50,38		49,24	49,64

(1) Calcolate per differenza

(2) I residui totali di stanziamento "F" al 1.I sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31.XII dell'anno precedente

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

Capitolo IX

Ministero della pubblica istruzione

Sommario: **1. Sintesi e conclusioni - profili evolutivi.**
2. Analisi dei risultati della gestione: *2.1 I risultati contabili globali; 2.2 Valutazione dei risultati per funzioni obiettivo e centri di responsabilità; 2.3 Analisi per categorie economiche; 2.4 La spesa per le supplenze.*
3. Analisi dell'organizzazione - personale: *3.1 Componenti e consistenza del sistema scolastico statale; 3.2 Il personale delle istituzioni scolastiche; 3.3 L'organizzazione dell'Amministrazione Scolastica.*

Esercizio 1996 - Risultati della gestione per funzioni-obiettivo dati di competenza

(in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Impegni (*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico-amministrativo	22.054	21.400	21.276	17.558	3.842	654
2 Scuola materna e istruzione dell'obbligo	39.765.154	39.251.152	39.251.008	36.336.674	2.914.479	514.001
3 Istruzione secondaria di secondo grado	18.847.634	18.391.152	18.390.957	17.526.983	864.169	456.482
4 Accademie e Conservatorii	513.481	481.187	481.187	445.213	35.973	32.295
5 Istruzione attraverso scuole non statali	200.423	175.446	175.418	165.993	9.454	24.976
6 Istruzione attraverso istituti e scuole particolari	91.115	97.381	97.381	95.289	2.092	-6.266
7 Promozione azioni sociali	34.318	34.137	34.112	23.624	10.513	181
8 Scambi culturali	12.768	12.211	12.177	7.870	4.341	556
9 Servizi generali	900.337	813.084	808.748	621.381	191.704	87.253
TOTALE	***60.387.283***	***59.277.152***	***59.272.263***	***55.240.584***	***4.036.567***	***1.110.132***

(*) Gli impegni lordi sono comprensivi dei residui di stanziamento a fine esercizio

1. Sintesi e conclusioni - profili evolutivi

La condizione, rispetto agli anni precedenti, del sistema scolastico non risulta sostanzialmente mutata. Si tratta di un imponente apparato che, con la quasi totalità delle risorse assegnate, fornisce retribuzioni a circa un milione di dipendenti. Residua uno scarso 2% destinato alle dotazioni tecnico-didattiche e all'acquisizione di servizi, disponibilità che nella gestione 1996 risultano in diminuzione.

La gran parte della funzione di governo del sistema concentra la propria attenzione nell'obiettivo di ridurre il numero di unità del personale, soprattutto docente, e delle articolazioni organizzative (classi-istituti). A dire il vero, su questo versante qualche risultato sembra si stia raggiungendo, come dicono i numeri delle rilevazioni. Ma in proposito qualche cautela va espressa. Il sistema scolastico è "un'azienda" deputata a fornire il prodotto formazione. Prodotto che è costituito essenzialmente dalle prestazioni didattiche fornite da un numero di insegnanti adeguato, in rapporto al numero di allievi, quantitativamente e qualitativamente. Non può quindi destare sorpresa che il sistema scolastico impegni soprattutto persone e che l'assoluta prevalenza delle risorse sia destinata a retribuirle.

Detto questo e ricordato che l'Italia nel confronto internazionale (dati OCSE) non occupa i primi posti per entità di risorse destinate alla formazione, si tratta di condurre una forte azione per elevare il livello qualitativo del servizio offerto.

A ciò l'attuale Governo ha corrisposto essenzialmente con un intervento normativo, sottoposto alle scelte parlamentari, condotto su tre livelli, enumerati in ordine di rilievo strategico:

1. attribuzione alle istituzioni scolastiche di una posizione di piena autonomia[1];
2. prolungamento a dieci anni della scuola dell'obbligo connesso alla riforma dei cicli scolastici[2];
3. nuova disciplina degli esami di maturità[3].

Come è noto, il processo di riordinamento delle pubbliche amministrazioni nell'ultimo anno ha subito una forte accelerazione. Nel processo segnato dalle leggi 15 marzo 1997, n. 59; 3 aprile 1997, n. 94 e 15 maggio 1997, n. 127, una collocazione non secondaria trova la definizione del percorso per l'attribuzione dell'autonomia a tutte le istituzioni scolastiche. Autonomia innanzitutto didattica e di ricerca, e, in funzione di supporto a queste, organizzativa e amministrativa. Tratti essenziali della nuova configurazione del sistema scolastico sono il rispetto dei livelli unitari e nazionali del diritto allo studio e degli elementi comuni di programmazione e gestione, definiti dallo Stato. L'autonomia è conferita sulla base della disciplina posta dai regolamenti che dovranno stabilire i requisiti dimensionali degli istituti nel contesto dei piani determinativi della rete scolastica e le possibilità di deroga in rapporto a particolari situazioni territoriali e ambientali. Essa si concreterà nel conferimento della titolarità dei poteri gestori di tutte le funzioni amministrative alle singole istituzioni scolastiche.

La provvista finanziaria è assicurata essenzialmente dallo Stato mediante due tipi di assegnazione, ordinaria e perequativa, non gravati da alcun vincolo di destinazione se non quello derivante dalle funzioni istituzionali: l'erogazione del servizio scolastico nel rispetto degli obiettivi del sistema nazionale di istruzione e degli standard di livello nazionale.

Funzionale e coerente con la configurazione complessiva che il sistema scolastico potrà assumere è la scelta di riconoscere ai capi di istituto la qualifica dirigenziale, che sarà disciplinata da apposito decreto legislativo integrativo del d.lgs. n. 29/1993.

Nell'esercizio della propria capacità di progettazione didattica e della possibilità di utilizzazione di moduli flessibili per l'erogazione del servizio, le istituzioni scolastiche potranno utilizzare la riforma dei cicli scolastici dettata dal disegno di legge da ultimo approvato dal Governo. Esso prevede il prolungamento a dieci anni dell'obbligo scolastico, la formazione

[1] Articolo 21 legge 15 marzo 1997, n. 59.
[2] Disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 3 giugno 1997.
[3] Disegno di legge A.S. 1823.

integrata per l'ingresso nel mondo del lavoro e specifiche opportunità di successive riconversioni professionali.

Se questa è la prospettiva che attende il sistema scolastico, occorre che il processo di riforma ponga attenzione ad alcuni snodi essenziali.

La funzione istruzione è affidata allo Stato (art. 1, comma 3 lett.q) legge n. 59/97).

Ciò pone l'esigenza di una precisa distinzione dei ruoli tra istituti scolastici, costituenti la rete, e il momento centrale di raccordo, programmazione e indirizzo. I due momenti si troveranno ad operare, spesso in una situazione di interazione, con le Regioni e gli Enti Locali. Appare evidente che è necessaria una forte capacità dell'Amministrazione della pubblica istruzione di sapersi riconvertire alle funzioni di governo. Essa, infatti, è chiamata alla definizione dei livelli unitari e nazionali del diritto allo studio; alla programmazione; alla indicazione degli elementi comuni che dovranno essere rispettati nella gestione degli istituti; all'adozione del piano di dimensionamento della rete scolastica; al riparto delle risorse finanziarie; alla definizione degli obiettivi e degli standard di livello nazionale del sistema.

Un aspetto particolarmente delicato è costituito dalla valutazione dell'incidenza dell'esercizio delle funzioni che saranno affidate alle Regioni e agli Enti locali a seguito dell'attuazione della legge n. 59/1997 nell'apprestamento e nell'erogazione del servizio scolastico. Occorrerebbe escogitare soluzioni atte ad evitare il prodursi di situazioni di cogestione che rischierebbero di far precipitare la qualità del servizio a causa della confusione e del sovrapporsi dei ruoli. L'eventualità appare abbastanza concreta, se si pone mente ai compiti riconosciuti alle Regioni e agli Enti locali per il diritto allo studio, all'edilizia scolastica, ai servizi integrativi concernenti il trasporto degli alunni e le mense scolastiche, nonché la messa a disposizione di personale. Oltretutto la questione ha rilevantissimi riflessi finanziari ai fini della precisa indicazione dell'onere complessivo che la collettività deve sostenere[4].

Un'ultima notazione, non può non rilevarsi come continui a tardare una valutazione della qualità del servizio formativo fornito. Esistono appositi indicatori, ma essi debbono essere perfezionati, integrati e, soprattutto, messi a raffronto con le risorse impiegate[5]. Ciò imporrebbe che contestualmente al procedere dell'imponente azione riformatrice fosse avviato il sistema nazionale di valutazione, onde essere informati oltre che dell'entità della spesa sostenuta anche della qualità e quantità del servizio formativo ottenuto.

2. Analisi dei risultati della gestione

2.1 I risultati contabili globali

Gli stanziamenti complessivi, inizialmente fissati in 58.688,6 miliardi, relativi tutti alle spese correnti, hanno raggiunto, in seguito all'assestamento e alle ulteriori variazioni disposte in via legislativa o amministrativa, i 60.387,3 miliardi (60.386,9 spese correnti e 350 milioni conto capitale). La differenza tra previsione iniziale e definitiva è pari a 1.698,7 miliardi ed esprime un incremento del 2,89% (1995,del 6%).

In termini di maggior dettaglio, concorrono a determinare lo scostamento principalmente le risorse aggiuntive destinate alle seguenti funzioni obiettivo:

---

[4] Si può verificare come la questione posta presenti aspetti di assoluta concretezza, rifacendosi, ad esempio, alla disposizione dettata dal comma 2 dell'articolo 3 della legge 11 gennaio 1996, n. 23 recante norme per l'edilizia scolastica.

La disposizione stabilisce che sui comuni e sulle province, in relazione all'obbligo di provvista e manutenzione degli edifici da destinare ai diversi gradi di scuole, gravino, tra l'altro, anche le spese varie di ufficio e per l'arredamento.

Come è noto, agli stessi oggetti di spesa il bilancio del Ministero della pubblica istruzione destina specifiche risorse.

[5] Se ne offre, in appendice alla presente relazione, una esemplificazione, redatta dal competente Servizio dell'ISTAT, riferita all'area dell'istruzione secondaria superiore.

(in miliardi)

FUNZIONI OBIETTIVO	V.A.	%
1. indirizzo politico-amministrativo	1	6,39
2. scuola materna e istruzione dell'obbligo	1.398	3,64
3. istruzione secondaria di secondo grado	227	1,22
9 servizi generali	52	6,18

Da evidenziare è anche la riduzione di circa 7 miliardi subita dalla funzione "istruzione attraverso scuole non statali" secondo un indice del 3,43%.

Rispetto al 1995 - stanziamenti definitivi pari a 47.024 miliardi - le disponibilità finanziarie complessive per il 1996 sono aumentate di 13.363 miliardi (28,4%)[6].

Gli eventi più significativi della gestione possono essere tratti, in termini più analitici, dalle tabelle che espongono la formazione e utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile.

La massa impegnabile corrisponde agli stanziamenti definitivi di competenza perché nella fattispecie non esistono residui di stanziamento provenienti dall'esercizio precedente: 60.387 miliardi. Essa risulta aumentata di 13.359 miliardi e del 28,4%, rispettivamente, in valore assoluto e in percentuale, nei confronti dell'esercizio precedente (1995, 47.028 miliardi). I 60.387 miliardi relativi al 1996, nella quasi totalità riferentisi alle spese correnti, comprendono 350 milioni di risorse della parte capitale.

Gli impegni effettivi totali hanno raggiunto nel 1996 i 59.271 miliardi (1995, 45.911), con un rapporto percentuale del 98,15% sulla massa impegnabile, segnando un incremento rispetto al 1995, anno in cui tale rapporto esprimeva il 97,63%. Tali dati commisurano la capacità di spesa (impegni) dell'Amministrazione.

La parte corrente degli impegni ammonta a 59.271 miliardi e, cioè, corrisponde praticamente al totale, come avveniva già nel 1995. La parte capitale reca impegni per 350 milioni.

I pagamenti totali nel 1996 sono stati pari a 58.203 miliardi, con un rapporto sulla massa spendibile (65.157 miliardi) - intesa come somma degli stanziamenti definitivi di competenza e dei residui iniziali sia propri che di stanziamento - dell'89,33% (1995, 87, 42%).

Per quanto già evidenziato, tali pagamenti interessano nella quasi globalità le spese correnti. Risultano effettuati pagamenti per la parte capitale per 350 milioni, importo corrispondente alla totalità dei relativi stanziamenti. Questi indici esprimono la capacità di erogazione (pagamenti).

A fine esercizio 1996 i residui totali di stanziamento erano 5.747 milioni, tutti afferenti alla parte corrente. All'inizio dell'esercizio non esistevano residui di stanziamento.

Per i residui totali, sia propri che di stanziamento, pari a 5.723 miliardi, si è registrato un aumento di circa il 20% rispetto a quelli iniziali (4.770): essi sono integralmente pertinenti alle dotazioni correnti. Nel 1995 l'indice omologo era stato del 37%.

Il raffronto con i corrispondenti dati dell'esercizio 1995 dà le seguenti risultanze.

Gli impegni effettivi di competenza sono stati nel complesso pari a 59.272 miliardi, comprensivi di 350 milioni relativi alle spese in conto capitale; nel 1995 erano stati 45.908 miliardi.

I pagamenti in conto competenza sono ammontati a 55.241 miliardi (41.527 nel 1995).

La consistenza dei residui risulta incrementata rispetto al 1995: si sono avuti in complesso 5.723 miliardi (4.719 nel 1995), dei quali 4.037 provenienti dalla competenza (4.381 nel 1995) e 1.686 (338 nel 1995) per residui di precedenti esercizi.

Lo smaltimento dei residui provenienti da esercizi precedenti ne ha ridotto la consistenza al 1° gennaio 1996, pari a 4.770 miliardi (1995, 2.952), a 1.686 miliardi (1995, 338) a fine esercizio, esprimendo un tasso del 65% (1995, 73,20%).

[6] Per l'indicazione delle ragioni cui è dovuto l'incremento si veda, più avanti, il paragrafo 2.3.

I pagamenti e le economie in conto residui sono stati pari, rispettivamente, a 2.962 (1995, 2.161) e a 122 (1995, 453) miliardi, evidenziando un miglioramento sia nella capacità di erogazione che nella capacità di utilizzazione delle risorse.

Le economie a carico della gestione dei residui costituiscono circa il 2,55% della consistenza iniziale degli stessi, 4.770 miliardi; l'indice del 1995 era stato pari al 15,3%.

Per la competenza le somme collocate tra le economie hanno raggiunto i 1.110 miliardi (1995, 1.116), rappresentando circa il 2% degli stanziamenti definitivi, 60.387 miliardi: l'indice risulta leggermente ridotto rispetto al 1995.

2.2 Valutazione dei risultati per funzioni-obiettivo e centri di responsabilità

L'analisi del rendiconto, condotta secondo la classificazione per funzioni-obiettivo e centri di responsabilità, dà una più immediata percezione delle diverse missioni che l'Amministrazione Scolastica è chiamata a svolgere e della consistenza delle rispettive dotazioni finanziarie.

La nuova classificazione introdotta dalla Corte nell'esame del rendiconto 1995 è risultata un valido strumento conoscitivo, anche perché coerente con gli indirizzi legislativi espressi dalle disposizioni emanate negli ultimi anni per il riordinamento delle pubbliche amministrazioni[7].

La legge 3 aprile 1997, n. 94, recante, tra l'altro, la delega al Governo per l'individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, ha sostanzialmente fatto propria l'impostazione seguita dalla Corte in funzione di una più significativa e trasparente espressione dei dati concernenti le entrate e le spese del bilancio dello Stato.

Quindi, anche per l'esposizione dei risultati della gestione relativa all'anno 1996 viene seguita la stessa classificazione, più avanti, opportunamente integrata dall'incrocio con le categorie economiche.

Le tavole predisposte espongono per ciascuna funzione-obiettivo, di primo e secondo livello, e centro di responsabilità la formazione ed utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile.

Esse, innanzitutto, consentono di rilevare la ponderazione delle funzioni-obiettivo e dei centri di responsabilità in rapporto al volume complessivo delle risorse finanziarie che l'Amministrazione ha gestito nel corso del 1996.

Su 60.387 miliardi di stanziamenti definitivi ben 58.613 sono assegnati alle due principali funzioni obiettivo: "scuola materna e istruzione dell'obbligo" (39.765) e "istruzione secondaria di secondo grado" (18.848).

La percentuale complessiva di risorse assorbite dalle due funzioni raggiunge il 97%, rispettivamente, la prima 66%, la seconda 31%. In ordine decrescente, la funzione-obiettivo "servizi generali" ha ottenuto circa 900 miliardi secondo un indice del 1,5%.

Sempre con riferimento agli stanziamenti definitivi, i centri di responsabilità di maggiore consistenza finanziaria risultano così graduati:

(in miliardi)

CENTRI DI RESPONSABILITA'	V.A.	%
D.G. scuola elementare	17.988	29,79
D.G. istruzione secondaria I grado	16.810	27,84
D.G. istruzione tecnica	8.348	13,82
Servizio scuola materna	5.075	8,40
D.G. istruzione classica, scient. magistrale	5.053	8,37
D.G. istruzione professionale	4.445	7,36

I due prospetti seguenti indicano, rispettivamente, per le funzioni obiettivo e per alcuni dei principali centri di responsabilità, la capacità di spesa (impegni effettivi totali), la capacità e

[7] Legge 23 ottobre 1992, n. 421; d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modifiche e integrazioni; legge 14 gennaio 1994, n. 20.

l'incapacità di erogazione delle risorse (pagamenti totali e residui totali) e la capacità di utilizzazione delle stesse (economie totali).

I quattro indici esprimono i seguenti rapporti percentuali:

a) impegni effettivi totali: MI/TA[8];

b) pagamenti totali: MS/TA[9];

c) residui totali: MS/TA;

d) economie totali: MS/TA.

Tali dati consentono di cogliere l'effettiva "vitalità" amministrativa delle funzioni-obiettivo e dei centri di responsabilità in ordine alla capacità di destinazione delle risorse, alla capacità o all'incapacità di effettivo trasferimento (erogazione) delle risorse ai destinatari finali ed, infine, la capacità di utilizzazione delle dotazioni finanziarie.

FUNZIONI OBIETTIVO	IET%(1)	PT% (2)	RS.T%(3)	E.T.%(4)
1 indirizzo politico amm.vo	0,03	0,03	—	—
2 scuola materna e istruz. dell'obbligo	65	58,77	6	0,9
3 istruzione secondaria di II grado	30	28,12	2	0,7
4 Accademie e Conservatori	0,80	0,71	—	—
5 istruzione attraverso scuole non statali	0,30	0,27	—	—
6 istruzione attraverso istituti e scuole particolari	0,16	0,15	—	—
7 promozione di azioni sociali	0,06	0,10	—	—
8 scambi culturali	0,02	0,01	—	—
9 servizi generali	1,34	1,14	0,4	0,2
TOTALE	97,71	89,30	8,4	1,8

CENTRI DI RESPONSABILITA'	IET%(1)	PT%(2)	RS.T%(3)	E.T.%(4)
DG scuola elementare	29,21	26,24	2,7	0,6
DG istruzione secondaria II grado	27,61	25,13	2,4	0,2
DG istruzione tecnica	13,36	12,47	1,1	0,4
Servizio scuola materna	8,35	7,61	0,7	0,1
DG istruz. classica, scientifica e magistrale	8,32	7,49	0,6	—
DG istruzione professionale	7,18	6,72	0,5	0,1
Ispettorato istruz. artistica	2,41	2,19	0,2	0,1
DG Personale	0,25	0,19	0,09	0,03
TOTALE	96,69	88,04	8,29	1,53

1. impegni effettivi totali; 2. pagamenti totali; 3. residui totali; 4. economie totali.

Tenuta presente la consistenza finanziaria che - come si è visto - caratterizza ciascuna delle funzioni-obiettivo, non possono destare sorpresa le informazioni che forniscono gli indici così ricavati.

A ciò deve aggiungersi il tratto che tutte le accomuna derivante dalla circostanza che l'Amministrazione Scolastica è essenzialmente un organismo erogatore di retribuzioni al personale. Cosicché le due funzioni principali "scuola materna e istruzione dell'obbligo" e "istruzione secondaria di secondo grado" utilizzano, rispettivamente, il 65% e il 30% dell'intera disponibilità (massa impegnabile globale); erogano circa il 59% e il 28% della massa spendibile globale; non trasferiscono ai destinatari finali il 6% e il 2%; mentre non utilizzano, perché le disponibilità sono collocate tra le economie, lo 0,9% e lo 0,7%. Tra le altre funzioni obiettivo i "servizi generali" impiegano l'1,34%, erogano l'1,14%, trattengono come residui lo 0,4% e perdono definitivamente risorse pari allo 0,2%.

La situazione risulta sostanzialmente confermata, se si passa a considerare i centri di responsabilità. Essi, sia pure secondo una maggiore articolazione rispetto alla aggregazione delle

[8] MI/TA = massa impegnabile globale dell'Amministrazione.

[9] MS/TA = massa spendibile globale dell'Amministrazione.

funzioni-obiettivo, a ragione anche della stretta connessione che ad esse li lega, presentano valori con l'andamento innanzi illustrato.

Il secondo prospetto ne dà dimostrazione.

2.3 Analisi per categorie economiche

Sono state prodotte due serie di tavole in ordine alla classificazione del rendiconto per categorie economiche, ordinaria e semplificata.

La prima espone l'incrocio delle funzioni-obiettivo di primo e secondo livello con le categorie economiche ordinarie per gli stanziamenti definitivi, la massa impegnabile, gli impegni effettivi di competenza, la massa spendibile, i pagamenti totali, i residui.

La seconda espone gli stessi dati espressi dall'incrocio con le categorie economiche semplificate del rendiconto sperimentale della Ragioneria Generale dello Stato.

Ai fini di una visione d'insieme e come sintesi si riportano i dati che espongono l'andamento della gestione in ordine alle categorie di maggiore significatività.

(in miliardi)

Categorie		Stanz. defin.	Pagamenti	Residui	Economie
II Personale in attività di servizio	RS	4.442	2.745	1.618	79
	CP	58.994	54.165	3.804	1.025
IV Acquisto di beni e servizi	RS	258	165	56	37
	CP	387	178	149	59
V Trasferimenti	RS	65	48	11	5
	CP	937	845	67	25

Secondo la classificazione ordinaria per categorie si può costruire il seguente raffronto tra gli esercizi 1995-1996 in ordine ai pagamenti totali.

Spese correnti

(in miliardi)

ANNI		CAT. II	CAT. IV	CAT. V	ALTRE SPESE	TOTALE TITOLO I
1995		42.431	371	841	45	43.688
1996		56.910	344	893	55	58.202
VAR.	V.A.	+14.479	-27	+52	+10	+14.514
	%	+34	-7	+6	+2,2	33

L'incremento delle spese di personale (cat. II) è dovuto essenzialmente all'esposizione in bilancio della quota di contributi previdenziali e assistenziali a carico dell'Amministrazione in attuazione della legge di riforma della previdenza (legge n. 335/1995) e ai miglioramenti retributivi derivanti dal rinnovo del contratto del personale. In particolare, l'onere aggiuntivo riferibile ai contributi ha superato i 10.000 miliardi, mentre i benefici contrattuali hanno comportato ulteriori spese per circa 3.400 miliardi.

Da osservare è la riduzione rispetto al 1995 di ben il 7% delle disponibilità destinate alle dotazioni didattiche, che in linea con l'azione di contenimento della spesa pubblica, non consente l'adeguamento delle dotazioni tecnico-didattiche del sistema scolastico.

La classificazione del bilancio, e quindi del rendiconto, sia nella versione ordinaria che semplificata, se dà informazione sul volume di risorse assorbite dalle funzioni-obiettivo e dai centri di responsabilità per spese di personale, per l'acquisto di dotazioni didattiche e per il normale funzionamento delle istituzioni scolastiche e degli uffici amministrativi serventi, si dimostra non adeguata se ci si riferisce alla struttura ministeriale. I centri di responsabilità ministeriali nella realtà non sono organi diretti gestori delle risorse nei confronti dell'utenza scolastica. Essi bensì ripartiscono e trasferiscono le risorse mediante i Provveditorati agli studi alle istituzioni, che erogano il servizio scolastico.

Se, infatti, si intende per centro di responsabilità, il centro di imputazione di responsabilità gestionali, il cui presupposto sia il conferimento di autonomi poteri di gestione delle risorse, si riscontra che l'esito informativo che scaturisce dalla attuale classificazione è molto limitato.

Ad esempio, l'analisi per categorie economiche della classificazione semplificata evidenzia che la totalità della spesa delle funzioni-obiettivo e dei correlativi centri di responsabilità è destinata al funzionamento, di cui il 98% riguarda spese di personale: Tali indici risultano confermati in ordine a tutti i parametri contabili.

La nuova classificazione del bilancio, che seguirà all'attuazione della legge 15 aprile 1997, n. 94, dovrà meglio esprimere tale realtà unitamente alla nuova configurazione che potrà assumere il servizio scolastico per l'adozione del modulo autonomistico introdotto dall'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

2.4 La spesa per le supplenze

Rendiconto 1996 (valori espressi in milioni)

Capitolo	Prev. inz. competenza	Prev. def. competenza	Var. prev. competenza	% Var. prev. competenza	Pagato	Residui totali	Impegni	Economie e/o Maggiori spese
1029								
Competenza	550.000	618.000	68.000	12,36	425.206	146.933	572.138	45.862
Residui					0	0		0
1030								
Competenza	518.000	678.000	160.000	30,88	666.172	13.325	679.496	-1.496 (*)
Residui					0	0		0
1032								
Competenza	455.000	1.110.000	655.000	143,95	1.060.941	49.059	1.110.000	0
Residui	219.138	219.138			203.289	10.227	213.516	5.622
1034								
Competenza	385.000	470.000	85.000	22,07	318.530	71.921	390.451	79.549
Residui	218.500	218.500			165.263	42.466	207.729	10.771
1035								
Competenza	1.199.020	1.727.000	527.980	44,03	1.240.890	450.639	1.691.529	35.471
Residui	105.877	105.877			48.623	43.430	92.052	13.824
1036								
Competenza	356.000	421.000	65.000	18,25	247.536	2.197	249.732	171.268
Residui	322.532	322.532			251.210	57.237	308.446	14.085
TOTALE								
Competenza	3.463.020	5.024.000	1.560.980	45,07	3.959.273	734.074	4.693.347	330.653
Residui	866.047	866.047			668.385	153.361	821.744	44.302

(*) Proveniente da Eccedenza in conto competenza

Rispetto agli anni precedenti le spese per le supplenze del personale scolastico risultano esposte in un maggior numero di capitoli. Infatti nel 1996 sono stati istituiti due nuovi capitoli per dare distinta rappresentazione contabile alle spese per gli insegnanti di religione e per le attività alternative (capitolo 1029) e a quelle relative alle supplenze fino al termine dell'attività didattica (capitolo 1030). Cosicché i capitoli interessati sono divenuti 6: ai due già menzionati si accompagnano quelli relativi alle supplenze brevi (capitolo 1032), alle supplenze annuali (capitolo 1034), ai contributi previdenziali e assistenziali (capitolo 1035) e alle ritenute erariali (capitolo 1036).

La più ampia articolazione può essere apprezzata, avendo evidentemente la finalità di far meglio conoscere i riflessi finanziari del fenomeno supplenze per governarlo con migliore efficacia, presentando ciascuna delle quattro tipologie indicate proprie peculiarità gestionali.

Infatti, nelle relazioni degli anni precedenti, dedicando specifica attenzione all'andamento delle relative spese, si aveva avuto modo di evidenziare le difficoltà dell'Amministrazione di

"controllare" il fenomeno nel suo complesso, soprattutto per quanto riguardava la determinazione delle risorse finanziarie, caratterizzate da notevoli oscillazioni.

Anche la gestione 1996 non si è discostata per questo aspetto dalle precedenti. Le previsioni di spesa iniziali, globalmente pari a 3.463 miliardi, sono cresciute nel corso dell'esercizio fino a 5.024 miliardi, secondo un indice di ben il 45%. Gli incrementi di maggiore importo sono collegati alle supplenze brevi (+655 miliardi) e ai contributi previdenziali e assistenziali (+528 miliardi). Va, comunque, tenuto presente che - come per tutti i capitoli riguardanti retribuzioni per il personale - anche le spese per le supplenze risultano gravate nel 1996 degli effetti della nuova esposizione in bilancio degli oneri per i contributi previdenziali a seguito della legge n. 335/1995: tali oneri erano calcolati nella nota di variazioni al bilancio di previsione 1996 (AS. n. 2019/7 bis) in 463 miliardi, cioè circa il 30% dell'incremento.

Procedendo al raffronto fra le gestioni 1996/1995, si può rilevare che gli impegni in conto competenza per le supplenze brevi si sono ridotti a 1.110 miliardi (1995, 1.412) in ragione della separata rappresentazione nel capitolo 1030 delle spese per le supplenze fino al termine dell'attività didattica. L'entità degli impegni relativa a quest'ultima spesa ha raggiunto i 679 miliardi, denunciando una eccedenza di spesa di 1.496 milioni, che dovrà essere sanata con la legge di approvazione del rendiconto.

Gli impegni per le supplenze annuali si sono attestati a 390 miliardi (1995, 1.024 miliardi). Anche in questo caso la notevole differenza di spesa rispetto al 1995 è dovuta all'istituzione dell'apposito capitolo per gli insegnanti di religione, i cui oneri nel 1995 gravavano sullo stesso capitolo 1034: gli impegni relativi sono stati pari a 572 miliardi. La spesa complessiva si è quindi ridotta di 62 miliardi.

Gli impegni per contributi previdenziali e assistenziali hanno raggiunto i 1.692 miliardi (1995, 797), mentre le ritenute erariali hanno comportato impegni per 250 miliardi (1995, 1.001). Le notevoli differenze sono dovute alle motivazioni già in precedenza espresse nel primo caso, e nel secondo, nel quale la spesa ha coinciso con i valori del 1994, alla circostanza che a carico della gestione 1995 si era dovuto far fronte a partite debitorie relative a esercizi precedenti.

In sintesi, le indicate tipologie di spesa hanno comportato, nell'insieme, impegni per 4.693 miliardi, ai quali hanno corrisposto pagamenti per 3.959 miliardi e 734 miliardi di residui. Le economie sono state pari a 331 miliardi. Nel 1995 gli impegni erano stati pari a 4.234 miliardi: l'aumento di spesa è stato quindi di 445 miliardi, come già evidenziato, dovuto nella totalità alla diversa esposizione in bilancio dei contributi previdenziali. In effetti, la spesa risulta in lieve decremento, essa costituisce l'8% circa della spesa globale per retribuzioni recata dalla categoria II: 57.969 miliardi.

3. Analisi dell'organizzazione - personale[10]

3.1 Componenti e consistenza del sistema scolastico statale

Pochi dati di sintesi forniscono il quadro complessivo delle componenti del sistema scolastico statale. I dati, tratti dalle rilevazioni dell'Amministrazione, consentono inoltre di cogliere l'evoluzione quantitativa del sistema, che ne determina in termini preponderanti il volume di risorse finanziarie assorbite. Ai fini di una corretta informazione occorre ricordare che le dotazioni del Ministero della pubblica istruzione non esauriscono i mezzi impegnati nell'erogazione del servizio scolastico. Per tutti si menzionano quelli destinati all'edilizia scolastica e quelli messi a disposizione dagli enti locali (personale-servizi integrativi-mense-trasporti).

Si espongono i dati globali a livello nazionale per ciascuna componente riferiti all'anno scolastico 1996-97.

---

[10] I dati esposti in questo paragrafo devono ritenersi provvisori, essendone tuttora in corso una verifica finale da parte dell'Amministrazione.

ALUNNI E CLASSI

	scuola materna	scuola elementare	scuola media	scuola sec. sup.
Alunni	910.594 (+18.048)[11]	2.604.830 (+2.986)	1.785.737 (-47.175)	2.451.970 (-47.925)
Classi/sezioni	38.846 (+932)	149.982 (-1.369)	89.048 (-2.029)	113.132 (-1.105)
Rapporto	23,4 (-0,1)	17,3 (+0,1)	20,1 (-)	21,7 (-0,2)

Dall'andamento del rapporto alunni/classi nei due ultimi anni scolastici si rileva nell'insieme una riduzione del numero di alunni pari a 74.066 unità corrispondente ad un indice di circa l'1% (totale alunni: 7.753.131). Da osservare che però risultano in crescita la scuola materna e la scuola elementare. Il fenomeno, per la scuola materna già rilevato nello scorso anno, non sembra collegabile ad un incremento demografico, quanto ad una maggiore diffusione delle sezioni ed alla propensione delle famiglie a privilegiare i servizi della scuola statale. A ciò deve aggiungersi la presenza di circa 30.000 alunni di cittadinanza non italiana. Le classi (in crescita - in coerenza con quanto ora segnalato - solo nella scuola materna) si riducono di 3.571 unità secondo una percentuale di circa l'1% (totale classi: 391.008).

Personale di ruolo e non di ruolo (direttivo-docente-non docente) in servizio al 31 dicembre 1996

Maschi	Femmine	Totale	
307.754	799.368	1.107.122	(1995)
246.923	667.867	924.790	(1996) personale di ruolo
282.368	775.057	1.057.425	(1996)

La variazione percentuale 1996/95 reca un decremento di circa il 4%. La presenza femminile è pari al 73,30%.

Spesa annua complessiva per retribuzioni: 57.435 miliardi (stipendio- indennità integrativa speciale-13^ mensilità-retribuzione individuale di anzianità-assegni familiari-compensi vari - competenze accessorie - indennità di missione e trasferimento). Il dato corrisponde agli impegni pertinenti alla categoria II al netto delle funzioni obiettivo "indirizzo politico-amministrativo" e "servizi generali".

Spesa media lorda annua per dipendente: 53.771.242

Unità scolastiche	Numero	Variazione a.s. 1996-97/1995-96
circoli didattici	4.592	-120
scuole materne	13.862	+59
plessi elementari	17.962	-988
scuole medie	8.176	-295
scuole secondarie	4.838	-265

La riduzione delle classi e delle unità scolastiche, da collegare innanzitutto al perdurante calo demografico, è effetto delle misure adottate per la razionalizzazione della rete scolastica. Di esse si dice nel paragrafo seguente.

[11] I dati indicati in parentesi recano la variazione rispetto all'anno scolastico 1995-1996.

3.2 Il personale delle istituzioni scolastiche

Il numero totale di unità di personale delle istituzioni scolastiche passa dal 1995 (31 dicembre) al 1996 da 1.107.122 a 1.057.425 con un decremento di 49.697 unità.

Ad esse si aggiunge il personale dell'amministrazione scolastica centrale e periferica, per il quale si rinvia al paragrafo successivo. Dati aggiornati per l'anno scolastico 1996-1997, tratti dalle pubblicazioni ufficiali dell'Amministrazione, consentono di esporre il seguente quadro riepilogativo delle presenze in servizio:

PERSONALE	UNITA'	VARIAZIONE 1996/95
direttivi	12.057	-993
docenti	774.386	-15.488
A.T.A.	138.347	-7.165
totale personale di ruolo	*924.790*	*-23.646*
docenti non di ruolo	64.154	+17.103
A.T.A. non di ruolo	13.878	+3.798
docenti di religione	23.306	-2.249
personale temporaneo	31.297[12]	-44.703
Totale	1.057.425	-49.697

Il personale di ruolo rappresenta circa l'87% del totale del personale.

Già negli anni precedenti per effetto delle misure di contenimento della spesa pubblica si è dato corso ad un approfondito riesame della consistenza della rete scolastica[13]. Nella relazione dello scorso anno si è data notizia dell'avvio del processo e dei suoi primi effetti in termini di riduzione del numero di unità di personale e di risparmi di spesa.

A tali prime misure sono seguite gli interventi previsti per il 1996 dalla legge 28 dicembre 1995, n. 549, art. 1 commi da 19 a 21, concretatasi in una disciplina (da adottare con decreto del Ministro della pubblica istruzione di concerto con i Ministri del tesoro e della Funzione Pubblica) volta ad ottenere un contenimento ("razionalizzazione") della rete di istituti e classi e, conseguentemente, del personale.

Per effetto della ulteriore disposizione (comma 26 dello stesso articolo), che destinava l'80% della riduzione di spesa così ottenuta alla costituzione di un fondo per la formazione del personale e il potenziamento delle strutture, il risparmio di spesa risultava pari a 193 miliardi per il 1996.

La suddetta disciplina è stata emanata con decreti in data 8 maggio 1996, che ha rideterminato il rapporto alunni/classi e quindi gli organici del personale, e in data 18 giugno 1996 che ha precisato gli interventi di razionalizzazione della rete scolastica per gli anni scolastici 1996-97 e 1997-98. Va segnalato che le previsioni numeriche di quest'ultimo provvedimento relative al numero delle classi e delle scuole risultano in qualche caso divergenti dagli esiti delle rilevazioni curate dalla stessa Amministrazione e dalle quali in precedenza si sono riportati i principali dati[14].

---

[12] Il dato ha valore solo convenzionale. Esso, infatti, - diversamente dagli altri dati esposti in questo prospetto- non indica un numero di unità effettivamente in servizio negli istituti scolastici, ma solo il numero figurativo di unità di personale espresso dalla divisione della spesa globale sostenuta nel 1996 per il personale temporaneo (1.682.879.000) per l'importo della retribuzione media lorda annua unitaria, indicata nel precedente paragrafo (53.771.242).

[13] L'articolo 3, comma 16, della legge 23 dicembre 1993, n. 537 sottrae il personale delle istituzioni scolastiche alle disposizioni generali riguardanti la determinazione delle dotazioni organiche e la copertura dei posti mediante procedure di mobilità e i concorsi. Specifiche norme sono dettate dall'articolo 4 della stessa legge e dalle leggi successive, delle quali si dice nel testo.

[14] Decreto 18 giugno 1996 - disposizioni riguardanti la razionalizzazione della rete scolastica per gli anni scolastici 1996-97 e 1997-98 in G.U. n. 229 del 30 settembre 1996.

Ciò attesta anche le difficoltà che incontra il sistema scolastico nell'adeguarsi alle misure di contenimento della spesa che debbono superare forti resistenze, spesso espressione di fondate ragioni legate alle peculiarità territoriali.

Anche il provvedimento collegato alla legge finanziaria 1997 - legge 23 dicembre 1996, n. 662 articolo 1, comma 70 e seguenti - è intervenuto a disciplinare *ex novo* la materia con la previsione di un risparmio aggiuntivo per il 1997 di 240 miliardi.

Risulta particolarmente complessa la verifica della attendibilità delle previsioni di riduzione della spesa, attesa la difficoltà di traduzione in termini operativi delle misure disposte. L'unica reale possibilità è la verifica a consuntivo: essa in effetti presenta, come si è visto, una riduzione del numero di unità di personale impiegate.

Funzionale a tale situazione è l'esigenza di riconversione professionale dei docenti: a ciò corrisponde il decreto 2 agosto 1996 che ha dettato una nuova organica regolamentazione dei relativi corsi.

Notevole, come è noto, in quest'ultimo anno scolastico (1° settembre 1996) il fenomeno della cessazione dal servizio del personale della scuola, soprattutto a causa delle dimissioni volontarie.

Risultano complessivamente 44.504 unità, di cui 7.307 per raggiunti limiti di età (16%); 33.299 per dimissioni (75%); altre cause 3.898 (8%), a fronte delle 22.508 dell'anno scolastico 1995-96.

L'evoluzione del fenomeno riflette con tutta evidenza le vicende della disciplina del trattamento pensionistico che caratterizzano questi anni. Ad esempio, il personale docente ha lasciato il servizio negli ultimi cinque anni così come indicato:

A.S.	'92/93	34.965
	'93/94	19.430
	'94/95	37.067
	'95/96	16.193
	'96/97	34.305

Nell'anno 1996 le cessazioni per dimissioni hanno superato il 79%.

Al fine di tener sotto controllo la situazione per il prossimo anno scolastico, a fronte del moltiplicarsi delle domande di collocamento a riposo anticipato, il Governo ha emanato il d.l. 19 maggio 1997, n. 129, adottando misure di programmazione delle cessazioni.

Per evitare pregiudizi allo svolgimento del servizio scolastico sono individuati, sulla base di criteri predeterminati, contingenti di personale che potranno ottenere il trattamento di pensione dal 1° settembre 1997 o negli anni successivi. Da segnalare la specifica disposizione (articolo 1, comma 6) che non consente nei casi di decadenza dall'impiego l'accesso al trattamento di pensione fino al raggiungimento del limite ordinario di età.

3.3 L'organizzazione dell'Amministrazione Scolastica

L'assetto dell'apparato di governo e servente (Amministrazione centrale e periferica) del sistema scolastico è rimasto nel 1996 sostanzialmente immutato. Esso resta in attesa che si concreti la grande "mutazione" da qualche anno all'orizzonte ma che tuttora non ha potuto inverarsi. Si allude alla prospettiva del riconoscimento di ampi spazi di autonomia per le istituzioni scolastiche. Di essa, che ormai appare vicina (L. n. 59/1997, articolo 21), si è detto nel paragrafo iniziale.

In questo ci si sofferma solo sugli eventi più significativi.

Ministero della pubblica istruzione - Direzione Generale del Personale AA.GG.AA. - Div. XII - Sistema informativo - Servizio di supporto alle decisioni - La scuola statale: sintesi dei dati: anno scolastico 1996-97 - Roma - Aprile 1997.

Alla fine è giunta al termine la vicenda, di cui si era dato conto nelle precedenti relazioni, relativa alla definizione delle dotazioni organiche dell'Amministrazione centrale e degli uffici periferici.

Il DPCM 30 luglio 1996 ha determinato, previa definizione dei carichi di lavoro, la dotazione organica complessiva in 11.708 unità, articolata come segue nei suoi contingenti essenziali:

a) dirigenti: n. 890, di cui 520 ispettori tecnici;

b) qualifiche funzionali: n. 10.818.

Essi sono, rispettivamente, così distribuiti:

a) dirigenti: 228 per l'Amministrazione centrale, di cui 10 dirigenti generali; 662 per l'Amministrazione periferica;

b) qualifiche funzionali 2.079 per l'Amministrazione centrale e 8.739 per quella periferica.

Le dotazioni complessive sono pari a 2.307 e 9.401 unità, rispettivamente, per l'Amministrazione centrale e periferica.

Le unità in servizio al 31 dicembre 1996 sono state 9.694, di cui 680 dirigenti e 9.014 appartenenti alle qualifiche funzionali.

Ai fini del compiuto esercizio delle funzioni dirigenziali il Ministro ha emanato la direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione (n. 147 del 17 aprile 1996). Peraltro la recente delibera della Sezione del controllo (20 maggio 1997), che ha definito gli esiti dell'approfondita indagine condotta circa l'attuazione delle disposizioni del d.lgs. n. 29/1993 nelle amministrazioni statali, ha rilevato come presso il Ministero, pur essendo operante il conferimento ai dirigenti dei poteri gestori, essi risultino condizionati nella loro esplicazione per la non adozione da parte del vertice politico di effettivi programmi e per la mancata attribuzione delle quote di bilancio, così come previsto dall'art. 14 del decreto legislativo citato.

Il Servizio di controllo interno, istituito agli inizi del 1996, trova condizionate le proprie iniziative di controllo di gestione dal dato strutturale proprio dell'apparato ministeriale costituito dall'essere essenzialmente un'Amministrazione deputata alla programmazione, al riparto e al trasferimento delle risorse alle istituzioni scolastiche. Il Servizio ha comunque prodotto due primi rapporti sull'organizzazione ed i costi della funzione ispettiva (Ispettorato Centrale) e sulla distribuzione ed utilizzazione del personale dell'Amministrazione Scolastica.

E' stato emanato il regolamento per l'esclusione dell'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi: d.m. 10 gennaio 1996 n. 60 (G.U. n. 30 del 20 febbraio 1996).

Nell'anno hanno iniziato ad operare i provveditorati agli studi delle nuove otto province: l'onere per il funzionamento dei nuovi uffici è stato di circa 1.500 milioni.

MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE
ANDAMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO (Amministrazione/Titolo/Categoria)

in milioni

TITOLO I Spese correnti	Esercizio finanziario	Legge di Bilancio (prev. iniz.)* -(1)	Rendiconto (prev. defin.) - (2)	Variazione per riga -	Variazione per colonna % - (1)	% - (2)
Categoria II	1995	43.168.535	45.860.473	6		
Personale in attività di servizio	1996	57.312.731	58.994.189	3	32,77	28,64
Categoria III	1995	10.000	31.501	68		
Personale in quiescenza	1996	15.000	40.045	63	50,00	27,12
Categoria IV	1995	352.068	337.553	-4		
Acquisto di beni e sevizi	1996	347.541	386.508	10	-1,29	14,50
Categoria V	1995	820.317	784.089	-5		
Trasferimenti	1996	829.328	937.321	12	1,10	19,54
Categoria VII	1995	0				
Poste correttive e compensative delle entrate	1996	0	100		0,00	0,00
Categoria IX	1995	1.000	10.600	91		
Somme non attribuibili	1996	184.000	28.772	-540	18.300,00	171,43
TOTALE TITOLO I	1995	44.351.920	47.024.215	6		
Spese correnti	1996	58.688.599	60.386.933	3	32,32	28,42
TITOLO II						
Spese in conto capitale						
Categoria XII	1995	0				
Trasferimenti	1996	0	350		0,00	0,00
TOTALE TITOLO II	1995	0	350			
Spese in conto capitale	1996	0			0,00	0,00
TOTALE Amministrazione	**1995**	**44.351.920**	**47.024.232**	**6**		
	1996	**58.688.599**	**60.387.283**	**3**	**32,32**	**28,42**

* Legge 23 dicembre 1994, n. 726
Legge 28 dicembre 1995, n. 551

MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE
ANDAMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO (Amministrazione/Funzione obiettivo)

in milioni

Funzione-obiettivo	Esercizio finanziario	Legge di Bilancio (prev. iniz.)* -(1)	Rendiconto (prev. defin.) - (2)	Variazione per riga -	Variazione per colonna % - (1)	Variazione per colonna % - (2)
Indirizzo politico-amministrativo	1995	20.151	19.851	-1		
	1996	20.730	22.054	6	2,87	11,10
Scuola materna e istruzione dell'obbligo	1995	28.572.316	30.336.083	6		
	1996	38.366.925	39.765.154	4	34,28	31,08
Istruzione secondaria di secondo grado	1995	14.492.695	15.377.123	6		
	1996	18.620.428	18.847.634	1	28,48	22,57
Accademie e Conservatorii	1995	317.013	343.870	8		
	1996	495.588	513.481	4	56,33	49,32
Istruzione attraverso scuole non statali	1995	170.498	156.336	-8		
	1996	207.544	200.423	-3	21,73	28,20
Istruzione attraverso istituti e scuole particolari	1995	53.534	69.142	29		
	1996	81.583	91.115	12	52,39	31,78
Promozione azioni sociali	1995					
	1996	34.968	34.318	-2	0,00	0,00
Scambi culturali	1995	15.996	14.429	-10		
	1996	12.858	12.768	-1	-19,62	-11,51
Servizi generali	1995	709.716	707.396	0		
	1996	847.974	900.337	6	19,48	27,27
TOTALE Amministrazione	**1995**	**44.351.920**	**47.024.232**	**6**		
	1996	**58.688.599**	**60.387.283**	**3**	**32,32**	**28,42**

* Legge 23 dicembre 1994, n. 726
Legge 28 dicembre 1995, n. 551

Tabella 1A

Anno 1996

COMPARTO SCUOLA

Personale di ruolo, non di ruolo e temporaneo in servizio nell'anno, distribuito per qualifica e livello

Qualifica/livello	Cod.	NUMERO DI DIPENDENTI											
		Dotazioni organiche	In servizio al 31/12/95		Cessati nell'anno		Assunti nell'anno		Usciti dal livello o qualifica		Entrati nel livello o qualifica		In servizio al 31/12/96	
			Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne
Preside	109PDN	9.133	6.256	2.407	863	256	28	18					5.421	2.169
Direttore didattico	109DDN	4.604	2.297	1.996	299	195	127	452					2.125	2.253
Direttori Conservatori	109DRN		31	5	2	0	0	2					29	7
TOTALE DIRETTIVI		**13.737**	**8.584**	**4.408**	**1.164**	**451**	**155**	**472**					**7.575**	**4.429**
Dir. amm.vi presso accad.e e conservatori	**109CAN**	**xxxxxx**	**33**	**25**	**0**	**7**	**2**	**0**					**35**	**18**
Docente conservatorio	D08TLN	5.955	3.976	1.979	484	315	79	16					3.571	1.680
Doc. laur.ist.soc. II grado	D07DAN	204.477	77.139	118.020	1.914	5.619	656	3.242	2	13	795	1.683	76.674	117.313
Doc. scuola media ed equip	D07DBN	179.419	50.699	146.346	2.509	6.864	637	2.653	784	1.549	12	107	48.055	140.693
Ins. ed fisica sc. media	D07EMN	11.060	7.572	6.992	218	217	2	5	207	219			7.149	6.561
Ins. ed. fisica sc. sec. II grado	D07EFN	13.446	7.073	6.811	610	543	58	79			206	217	6.677	6.564
Ins. sc. elementare ed equip	D06DEN	257.778	20.251	240.976	2.979	9.864	227	6.842	29	256	23	1.050	17.493	238.748
ins. scuola materna	D06DMN	78.199	351	74.819	4	1.285	83	3.709	19	1.036	0	27	411	76.234
Ins. dipl. istit. II grado	D06DCN	25.427	19.153	7.767	665	215	275	254	2	17	7	6	18.768	7.795
TOTALE DOCENTI DI RUOLO		**775.681**	**186.164**	**603.710**	**9.383**	**24.922**	**2.017**	**16.800**	**1.043**	**3.090**	**1.043**	**3.090**	**178.798**	**595.588**
Responsabile amministrativo	A05TLN	12.225	5.442	7.310	1.180	819	60	93					4.322	6.584
Assistente amministrativo	A04TLN	41.924	22.604	31.393	1.185	1.757	66	154					12.703	27.546
Assistente tecnico	T04TLN	13.236			111	15	588	843					9.145	2.925
Cuoco	T04CLN	150			2	1	10	0					82	40
Infermiere	T04ILN	149			1	15	0	4					38	96
Collaboratore scolastico	A03CLN	79.642			3.351	824	150	158					33.984	40.226
Collaboratore scolastico tecnico	A03CTN	782			27	16	4	9					241	415
Personale ausiliario	03TLN		37.449	41.314										
TOTALE A.T.A. DI RUOLO		**148.108**	**65.495**	**80.017**	**5.857**	**3.447**	**878**	**1.261**					**60.515**	**77.832**
TOTALE PERSONALE DI RUOLO		937.526	**260.276**	**688.160**	**16.404**	**28.827**	**3.052**	**18.533**	**1.043**	**3.090**	**1.043**	**3.090**	**246.923**	**677.876**

Tabella 1A

Anno 1996

COMPARTO SCUOLA

Personale di ruolo, non di ruolo e temporaneo in servizio nell'anno, distribuito per qualifica e livello

Qualifica/livello	Cod.	Dotazioni organiche	NUMERO DI DIPENDENTI											
			In servizio al 31/12/95		Cessati nell'anno		Assunti nell'anno		Usciti dal livello o qualifica		Entrati nel livello o qualifica		In servizio al 31/12/96	
			Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne
Doc. relig. scuola second.	D07RSN	xxxxx	7.547	7.387									6.549	7.167
Doc. relig. scuola el. mat.	D06REN	xxxxx	684	9.937									565	9.025
TOTALE DOCENTI DI RELIGIONE			8.231	17.324									7.114	16.192
Docente conservatorio n.d.r. annuale	N08TLN	xxxxx	118	45									193	75
Doc. laur. ist. sec. II grado n.d.r. annuale	N07DAN	xxxxx	3.627	4.462									3.609	4.703
Doc. scuola media ed equip. n.d.r. annuale	N07DCN	xxxxx	601	1.230									306	617
Ins. ed. fisica sc. sec. II gr. n.d.r. annuale	N07EFN	xxxxx	48	42									24	31
Ins. sc. elementare e equip. n.d.r. annuale	N06DEN	xxxxx	131	1.944									26	450
Ins. scuola materna n.d.r. annuale	N06DMN	xxxxx	4	538									2	144
Ins. dipl. ist. II grado n.d.r. annuale	N06DCN	xxxxx	320	138									161	89
Ins. ed fisica sc. media n.d.r. annuale	N07EMN	xxxxx	55	52									86	64
TOTALE DOCENTI N.D.R. ANNUALI			4.904	8.451									4.407	6.173
Docente conservatorio n.d.r. non annuale	N08TMN	xxxxx	84	43									93	33
Doc. laur. ist. sec. II grado n.d.r. non annuale	N07DBN	xxxxx	4.302	8.704									5.130	11.143
Doc. scuola media ed equip. n.d.r. non annuale	N07DDN	xxxxx	2.092	5.064									2.830	7.448
Ins. ed. fisica sc. media n.d.r. non annuale	N07ENN	xxxxx	135	164									681	1.195
Ins. ed. fisica sc. sec. II gr. n.d.r. non annuale	N07EGN	xxxxx	221	240									370	484
Ins. sc. elementare e equip. n.d.r. non annuale	N06DFN	xxxxx	306	8.678									613	17.543
Ins. scuola materna n.d.r. non annuale	N06DNN	xxxxx	9	2.140									18	3.937
Ins. dipl. ist. II grado n.d.r. non annuale	N06DDN	xxxxx	778	736									866	1.190
TOTALE DOCENTI N.D.R. NON ANNUALE			7.927	25.769									10.601	42.973
Responsabile amministrativo n.d.r.	N05TLN	xxxxx	330	893									226	943
Assistente amministrativo n.d.r.	N04AAN	xxxxx	1.445	2.383									1.155	2.669
Assistente tecnico n.d.r.	N04ATN	xxxxx											761	342
Cuoco n.d.r.	N04CLN	xxxxx											15	10
Infermiere n.d.r.	T04ILN	xxxxx											3	15
Collaboratore scolastico n.d.r.	N03CLN	xxxxx											2.654	4.928
Collaboratore scolastico tecnico n.d.r.	N03CTN	xxxxx											48	99
Personale ausiliario n.d.r.	N03TLN	xxxxx	1.841	3.188										
TOTALE PERSONALE A.T.A. N.D.R.			3.616	6.464									4.872	9.006
Personale part-time	0PTTLN													
Pers. temporaneo	0TPTLN												8.450	22.847
TOTALE		937.526	284.954	746.168	16.640	28.827	3.052	18.533	1.043	3.090	1.043	3.090	273.918	752.210

* Il totale non comprende il personale temporaneo

Tabella 8 A

Anno 1996

COMPARTO SCUOLA

Spesa annua complessiva per retribuzioni al personale comunque in servizio distribuito per qualifica e livello

		SPESA ANNUA COMPLESSIVA									
Qualifica/livello	Cod.	NUMERO DI MENSILITA' LIQUIDATE NELL'ANNO 1	STIPENDI 2	INDENNITA' INTEGRATIVA SPECIALE 3	R.I.A. (comprese maggiorazioni) R.I.A. (per esperienza professionale) 4	TREDICESIMA MENSILITA' 5	ARRETRATI 6	ASSEGNO PER NUCLEO FAMILIARE 7	INDENNITA PAGATE CON I CAPITOLI DI STIPENDIO 8	RECUPERI DERIVANTI DA ASSENZE, RITARDI, SCIOPERI, ECC. 9	TOTALE 10
Preside	109PDN	91.080	404.987.339	106.760.940	xxxx	33.749.012		0	7.578.861		553.076.152
Direttore didattico	109DDN	52.536	220.319.741	61.580.948	xxxx	18.359.994		0	4.267.086		304.527.769
Direttori Conservatori	109DRN	432	1.824.255	506.376	xxxx	152.029		0	45.053		2.527.713
TOTALE DIRETTIVI		144.048	627.131.335	168.848.264	xxxx	52.261.035		0	11.891.000		860.131.634
Dir. amm.vi presso accad.e e conservatori	109CAN	636	1.458.356	775.125	xxxx	121.537		0	35.977		2.390.995
Docente conservatorio	D08TLN	63.012	210.963.511	72.427.043	xxxx	17.580.304		0	5.142.913		306.113.771
Doc. lastr.ist.sec. II grado	D07DAN	2.327.844	6.053.276.372	2.628.523.850	xxxx	504.439.863		438.128	175.381.298		9.362.059.511
Doc. scuola media ed equip.	D07DBN	2.264.976	5.766.896.798	2.557.535.400	xxxx	480.574.781		220.331	210.477.862		9.015.705.172
Ins. ed fisica sc. media	D07EMN	164.520	420.517.676	185.770.500	xxxx	35.043.156		15.372	15.636.542		656.983.246
Ins. ed. fisica sc. sec. II grado	D07EFN	158.892	408.496.197	179.415.550	xxxx	34.041.365		14.844	12.540.807		634.508.763
Ins. sc. elementare ed equip.	D06DEN	3.074.892	6.605.532.289	3.431.579.472	xxxx	550.461.060		1.592.393	189.262.034		10.778.427.248
ins. scuola materna	D06DMN	919.740	1.893.936.854	1.026.429.840	xxxx	157.828.092		577.599	52.172.055		3.130.944.440
Ins. dipl. istit. II grado	D06DCN	318.756	697.276.708	355.731.696	xxxx	58.106.470		93.682	32.023.579		1.143.232.135
TOTALE DOCENTI DI RUOLO		9.292.632	22.056.896.405	10.437.413.351	xxxx	1.838.075.091		2.952.349	692.637.090		35.027.974.286
Responsabile amministrativo	A05TLN	130.872	297.411.928	145.976.810	xxxx	24.784.357		39.676	6.664.918		474.877.689
Assistente amministrativo	A04TLN	482.988	789.747.124	330.240.326	xxxx	65.812.280		1.225.022	24.627.725		1.411.652.477
Assistente tecnico	T04TLN	144.840	236.831.918	159.010.180	xxxx	19.735.999		367.363	7.385.441		423.330.901
Cuoco	T04CLN	1.464	2.393.826	1.607.228	xxxx	199.486		3.713	74.650		4.278.903
Infermiere	T04ILN	1.608	2.629.285	1.765.316	xxxx	219.107		4.078	81.993		4.699.779
Collaboratore scolastico	A03CLN	890.520	1.049.615.740	966.288.410	xxxx	87.468.037		12.769.466	45.569.276		2.161.710.929
Collaboratore scolastico tecnico	A03CTN	7.872	9.278.370	8.541.776	xxxx	773.199		112.879	402.823		19.109.047
Personale ausiliario	03TLN				xxxx						
TOTALE A.T.A. DI RUOLO		1.660.164	2.387.908.191	1.813.430.046	xxxx	198.992.465		14.522.197	84.806.826		4.499.659.725
TOTALE PERSONALE DI RUOLO		11.097.480	25.073.394.287	12.420.466.786	xxxx	2.089.450.128		17.474.546	789.370.893		10.390.156.640

COMPARTO SCUOLA

Tabella 8 A

Anno 1996

Spesa annua complessiva per retribuzioni al personale comunque in servizio distribuito per qualifica e livello

Qualifica/livello	Cod.	NUMERO DI MENSILITA' LIQUIDATE NELL'ANNO 1	SPESA ANNUA COMPLESSIVA: STIPENDI 2	INDENNITA' INTEGRATIVA SPECIALE 3	R.I.A. (compresi maggiorazioni) R.I.A. (per esperienza professionale) 4	TREDICESIMA MENSILITA' 5	ARRETRATI 6	ASSEGNO PER NUCLEO FAMILIARE 7	INDENNITA PAGATE CON I CAPITOLI DI STIPENDIO 8	RECUPERI DERIVANTI DA ASSENZE, RITARDI, SCIOPERI, ECC. 9	TOTALE 10
Doc. relig. scuola second.	D07RSN	164.592	290.342.282	185.851.800	xxxx	24.195.197		118.327	6.378.194		507.085.800
Doc. relig. scuola el. mat.	D06REN	115.080	153.907.784	117.141.850	xxxx	12.825.655		265.663	4.599.365		288.740.317
TOTALE DOCENTI DI RELIGIONE		279.672	44.250.066	302.993.650	xxxx	37.020.852		383.990	11.177.559		795.826.117
Docente conservatorio n.d.r. annuale	N08TLN	3.216	7.631.585	3.696.524	xxxx	635.966		0	11		11.964.086
Doc. laur. ist. sec. II grado n.d.r. annuale	N07DAN	99.744	168.075.722	109.585.408	xxxx	14.006.311		76.753	354		291.744.548
Ins. ed. fisica sc. sec. II gr. n.d.r. annuale	N07EFN	660	1.112.148	725.120	xxxx	92.679		8.523	39		2.396.561
Ins. sc. elementare e equip. n.d.r. annuale	N06DEN	5.712	7.429.097	5.502.560	xxxx	619.093		508	2		1.930.457
Ins. scuola materna n.d.r. annuale	N06DMN	1.752	2.278.672	1.687.760	xxxx	189.890		11.895	21		13.562.666
Ins. dipl. ist. II grado n.d.r. annuale	N06DCN	3.000	3.901.836	2.890.000	xxxx	325.154		3.649	6		4.159.977
Ins. ed fisica sc. media n.d.r. annuale	N07EMN	1.800	3.033.127	1.977.600	xxxx	252.761		6.247	11		7.123.248
TOTALE DOCENTI N.D.R. ANNUALI		126.960	212.126.034	138.233.804	xxxx	17.677.174		1.385	6		5.264.879
Docente conservatorio n.d.r. non annuale	N08TMN	1.260	2.971.533	1.461.474	xxxx	297.154		108.960	450		368.146.422
Doc. laur. ist. sec. II grado n.d.r. non annuale	N07DBN	162.730	275.214.223	182.208.781	xxxx	27.521.431		0	2		4.730.163
Doc. scuola media ed equip. n.d.r. non annuale	N07DDN	102.780	173.824.850	115.082.766	xxxx	17.382.490		150.266	251		485.094.952
Ins. ed. fisica sc. media n.d.r. non annuale	N07ENN	18.760	31.727.518	21.005.572	xxxx	3.172.754		94.907	159		306.385.172
Ins. ed. fisica sc. sec. II gr. n.d.r. non annuale	N07EGN	8.540	14.443.123	9.562.238	xxxx	1.444.312		17.324	29		55.923.197
Ins. sc. elementare e equip. n.d.r. non annuale	N06DFN	181.560	261.208.986	196.447.920	xxxx	26.120.905		7.886	13		25.457.572
Ins. scuola materna n.d.r. non annuale	N06DNN	39.550	56.900.283	42.793.100	xxxx	5.690.030		488.688	279		484.266.778
Ins. dipl. ist. II grado n.d.r. non annuale	N06DDN	20.560	29.579.514	22.245.920	xxxx	2.957.952		106.454	61		105.489.928
TOTALE DOCENTI N.D.R. NON ANNUALE		535.740	845.870.030	590.807.771	xxxx	84.587.078		55.340	32		54.838.758
Responsabile amministrativo n.d.r.	N05TLN	14.006	21.120.752	15.624.416	xxxx	1.761.327		920.865	826		1.521.184.520
Assistente amministrativo n.d.r.	N04AAN	42.444	49.665.970	46.886.064	xxxx	4.474.661		43.180	34		38.531.709
Assistente tecnico n.d.r.	N04ATN	12.243	14.325.723	13.523.883	xxxx	1.290.678		176.550	111		101.203.356
Cuoco n.d.r.	N04CLN	277	324.699	306.525	xxxx	29.254		50.924	33		29.191.241
Infermiere n.d.r.	T04ILN	200	233.783	220.698	xxxx	21.063		1.155	1		661.634
Collaboratore scolastico n.d.r.	N03CLN	87.645	80.779.802	95.393.480	xxxx	6.997.326		831	1		476.376
Collaboratore scolastico tecnico n.d.r.	N03CTN	1.697	1.564.098	1.847.055	xxxx	135.483		1.752.580	221		184.923.406
TOTALE PERSONALE A.T.A. N.D.R.		158.512	167.996.827	173.802.121	xxxx	14.709.794		33.934	4		3.380.576
Personale ausiliario n.d.r.	N03TLN				xxxx			2.059.154	405		358.568.301
Personale part-time	0PTTLN				xxxx						
Pers. temporaneo	0TPTLN		907.730.142	682.677.595	xxxx	90.773.020		1.698.243			1.682.879.000
TOTALE		12.198.364	27.651.367.386	14.308.981.727	xxxx	2.334.217.996		22.645.758	800.550.133		45.117.763.000

CONFRONTO TABELLA 8 A ANNO 1996 E ANNO 1995

QUALIFICA / LIVELLO	COD	TOTALE 8A 1996	QUALIFICA / LIVELLO	TOTALE 8A 1995
Preside	109PDN	553.076.152	Preside	506.399.183
Direttore didattico	109DDN	304.527.769	Direttore didattico	248.188.411
Dir. amm.vi presso accad. e conservatori	109CAN	2.390.995	Dir. amm.vi presso accad. e conservatori	2.512.054
Direttori Conservatori	109DRN	2.527.713	Direttori Conservatori	1.939.656
Docente conservatorio	D08TLN	306.113.771	Docente conservatorio	272.844.773
Doc. laur. ist. sec. II grado	D07DAN	9.362.059.511	Doc. laur. ist. sec. II grado	7.219.978.520
Doc. scuola media ed equip.	D07DBN	9.015.705.172	Doc. scuola media ed equip.	7.501.578.503
Ins. ed. fisica sc. media	D07EMN	636.983.246	Ins. ed. fisica sc. media	550.489.835
Ins. ed. fisica sc. sec. II gr.	D07EFN	634.508.763	Ins. ed. fisica sc. sec. II gr.	545.809.051
Ins. sc. elementare ed equip.	D06DEN	10.778.427.248	Ins. sc. elementare ed equip.	9.054.303.028
Ins. scuola materna	D06DMN	3.130.944.440	Ins. scuola materna	2.490.343.663
Ins. dipl. ist. II grado	D06DCN	1.143.232.135	Doc. dipl. ist. II grado	939.401.509
Responsabile amministrativo	A05TLN	474.877.689	Coordinatore	452.649.706
Assistente amministrativo	A04TLN	1.411.652.477	Collaboratore	1.556.901.774
Assistente tecnico	T04TLN	423.330.901		
Cuoco	T04CLN	4.278.903		
Infermiere	T04ILN	4.699.779		
Collaboratore scolastico	A03CLN	2.161.710.929		
Collaboratore scolastico tecnico	A03CTN	19.109.047		
Personale ausiliario	A03TLN		Personale ausiliario	1.936.838.406
Doc. relig. scuola second.	D07RSN	507.085.800	Doc. relig. scuola second.	504.537.952
Doc. relig. scuola ele. mat.	D06REN	288.740.317	Doc. relig. scuola ele. mat.	293.118.575

CONFRONTO TABELLA 8 A ANNO 1996 E ANNO 1995

QUALIFICA / LIVELLO	COD	TOTALE 8A 1996	QUALIFICA / LIVELLO	TOTALE 8A 1995
Docente conservatorio n.d.r. annuale	N08TLN	11.964.086	Docente conservatorio n.d.r. annuale	5.914.047
Doc. laur. ist. sec. II grado annuale	N07DAN	291.744.548	Doc. laur. ist. sec. II grado annuale	241.885.849
Doc. scuola media ed equip. n.d.r. annuale	N07DCN	32.396.561	Doc. scuola media ed equip. n.d.r. annuale	54.683.077
Ins. ed. fisica sc. sec. II gr. n.d.r. annuale	N07EFN	1.930.457	Ins. ed. fisica sc. sec. II gr. n.d.r. annuale	2.691.275
Ins. sc. elementare e equip. n.d.r. annuale	N06DEN	13.562.666	Ins. sc. elementare e equip. n.d.r. annuale	57.270.955
Ins. scuola materna n.d.r. annuale	N06DMN	4.159.977	Ins. scuola materna n.d.r. annuale	14.959.502
Ins. dipl. ist. II grado n.d.r. annuale	N06DCN	7.123.248	Ins. dipl. ist. II grado n.d.r. annuale	12.641.105
Ins. ed fisica sc. media n.d.r. annuale	N07EMN	5.264.879	Ins. ed fisica sc. media n.d.r. annuale	3.195.585
Docente conservatorio n.d.r. non annuale	N08TMN	4.730.163	Docente conservatorio n.d.r. non annuale	3.839.898
Doc. laur. ist. sec. II grado n.d.r. non annuale	N07DBN	485.094.952	Doc. laur. ist. sec. II grado n.d.r. non annuale	323.594.874
Doc. scuola media ed equip. n.d.r. non annuale	N07DDN	306.385.172	Doc. scuola media ed equip. n.d.r. non annuale	177.956.943
Ins. ed. fisica sc. media n.d.r. non annuale	N07ENN	55.923.197	Ins. ed. fisica sc. media n.d.r. non annuale	7.435.561
Ins. ed. fisica sc. sec. II gr. n.d.r. non annuale	N07EGN	25.457.572	Ins. ed. fisica sc. sec. II gr. n.d.r. non annuale	11.464.251
Ins. sc. elementare e equip. n.d.r. non annuale	N06DFN	484.266.778	Ins. sc. elementare e equip. n.d.r. non annuale	206.116.784
Ins. scuola materna n.d.r. non annuale	N06DNN	105.489.928	Ins. scuola materna n.d.r. non annuale	49.303.786
Ins. dipl. ist. II grado n.d.r. non annuale	N06DDN	54.838.758	Ins. dipl. ist. II grado n.d.r. non annuale	34.716.424
Responsabile amministrativo n.d.r.	N05TLN	38.531.709	Coordinatore n.d.r.	33.311.977
Assistente amministrativo n.d.r.	N04AAN	101.203.356	Collaboratore n.d.r.	86.118.074
Assistente tecnico n.d.r.	N04ATN	29.191.241		
Cuoco n.d.r.	N04CLN	661.634		
Infermiere n.d.r.	T04ILN	476.376		
Collaboratore scolastico n.d.r.	N03CLN	184.923.409		
Collaboratore scolastico tecnico n.d.r.	N03CTN	3.580.576		
Personale ausiliario n.d.r.	N03TLN		Personale ausiliario n.d.r.	107.267.534
Personale part-time	0PTTLN		Personale part-time	0
Pers. temporaneo	0TPTLN	1.682.879.000	Pers. temporaneo	1.684.196.530
TOTALE		**45.117.763.000**	**TOTALE**	**37.196.398.630**

Tabella 8B
Anno 1996

COMPARTO SCUOLA

Specifica della colonna 8 di Tabella 8A

QUALIFICA / LIVELLO	Cod.	INDENNITA' PAGATE CON I CAPITOLI DI STIPENDIO					
		COMPENSO ORE ECCEDENTI Cod. I 131	INDENNITA' SECONDA LINGUA Cod. I 402	ASSEGNO PENSIONABILE RIASSORBIBILE Cod. I 406	IND. FUNZIONE PENSIONABILE Cod. I 522	ALTRE INDENNITA' I 999	TOTALE
Preside	I09PDN	482.481	126.404	6.958.401		11.575	7.578.861
Direttore didattico	I09DDN	0	136.257	3.995.979		134.850	4.267.086
Dir. amm.vi presso accad. e conservatori	I09CAN	0	0	35.977		0	35.977
Direttori Conservatori	I09DRN	788	381	43.821		63	45.053
Docente conservatorio	D08TLN	89.952	43.474	5.002.310		7.177	5.142.913
Doc. laur. ist. sec. II grado	D07DAN	19.417.393	2.941.271	152.477.954		544.680	175.381.298
Doc. scuola media ed equip.	D07DBN	5.370.091	3.234.311	201.871.400		2.060	210.477.862
Ins. ed. fisica sc. media	D07EMN	539.696	262.933	14.820.643		13.270	15.636.542
Ins. ed. fisica sc. sec. II gr.	D07EFN	432.846	210.877	11.886.441		10.643	12.540.807
Ins. sc. elementare ed equip.	D06DEN	107.811	6.635.625	182.511.248		7.350	189.262.034
Ins. scuola materna	D06DMN	6.073	0	52.165.982		0	52.172.055
Ins. dipl. ist. II grado	D06DCN	2.580.628	346.466	29.029.330		67.155	32.023.579
Responsabile amministrativo	A05TLN	1.624	1.680	6.661.614			6.664.918
Assistente amministrativo	A04TLN	5.992	6.199	24.615.534			24.627.725
Assistente tecnico	T04TLN	1.797	1.859	7.381.785			7.385.441
Cuoco	T04CLN	18	19	74.613			74.650
Infermiere	T04ILN	20	21	81.952			81.993
Collaboratore scolastico	A03CLN	11.046	11.428	45.546.802			45.569.276
Collaboratore scolastico tecnico	A03CTN	98	101	402.624			402.823
Personale ausiliario	A03TLN			0			0
Doc. relig. scuola second.	D07RSN	6.375		6.571.819			6.578.194
Doc. relig. scuola ele. mat.	D06REN	4.458		4.594.907			4.599.365
Docente conservatorio n.d.r. annuale	N08TLN	11					11
Doc. laur. ist. sec. II grado annuale	N07DAN	354					354
Doc. scuola media ed equip. n.d.r. annuale	N07DCN	39					39
Ins. ed. fisica sc. sec. II gr. n.d.r. annuale	N07EFN	2					2
Ins. sc. elementare e equip. n.d.r. annuale	N06DEN	21					21
Ins. scuola materna n.d.r. annuale	N06DMN	6					6
Ins. dipl. ist. II grado n.d.r. annuale	N06DCN	11					11
Ins. ed fisica sc. media n.d.r. annuale	N07EMN	6					6
Docente conservatorio n.d.r. non annuale	N08TMN	2					2
Doc. laur. ist. sec. II grado n.d.r. non annuale	N07DBN	251					251
Doc. scuola media ed equip. n.d.r. non annuale	N07DDN	159					159
Ins. ed. fisica sc. media n.d.r. non annuale	N07ENN	29					29
Ins. ed. fisica sc. sec. II gr. n.d.r. non annuale	N07EGN	13					13
Ins. sc. elementare e equip. n.d.r. non annuale	N06DFN	279					279
Ins. scuola materna n.d.r. non annuale	N06DNN	61					61
Ins. dipl. ist. II grado n.d.r. non annuale	N06DDN	32					32
Responsabile amministrativo n.d.r.	N05TLN	34					34
Assistente amministrativo n.d.r.	N04AAN	111					111
Assistente tecnico n.d.r.	N04ATN	33					33
Cuoco n.d.r.	N04CLN	1					1
Infermiere n.d.r.	T04ILN	1					1
Collaboratore scolastico n.d.r.	N03CLN	221					221

Tabella 8B
Anno 1996

COMPARTO SCUOLA

Specifica della colonna 8 di Tabella 8A

QUALIFICA / LIVELLO	Cod.	INDENNITA' PAGATE CON I CAPITOLI DI STIPENDIO					
		COMPENSO ORE ECCEDENTI Cod. I 131	INDENNITA' SECONDA LINGUA Cod. I 402	ASSEGNO PENSIONABILE RIASSORBIBILE Cod. I 406	IND. FUNZIONE PENSIONABILE Cod. I 522	ALTRE INDENNITA' I 999	TOTALE
Collaboratore scolastico tecnico n.d.r.	N03CTN	4					4
Personale ausiliario n.d.r.	N03TLN						0
Personale part-time	0PTTLN						0
Pers. temporaneo	0TPTLN						0
TOTALE		29.060.868	13.959.306	756.731.136		798.823	800.550.133

Tabella 8 C
Anno 1996

COMPARTO SCUOLA

Spese accessorie e indennità varie corrisposte al personale comunque in servizio

QUALIFICA / LIVELLO	Cod.	STRAORDINARIO Cod. S 103	INDENNITA' DI ESAME Cod. S 124	ATTIVITA' AGGIUNTIVE Cod. S 127	INDENNITA' DI FUNZIONI SUP. E DI REGGENZA Cod. S 128	INDENNITA' DI DIREZIONE PER I CAPI DI ISTITUTO Cod. S 129	INDENNITA' DI AMMINISTRAZIONE PER I DIRETTORI ED I RESP.LI AMM.VI Cod. S 130	INDENNITA' DI SERVIZIO NOTTURNO E FESTIVO Cod. S 207	COMPENSI PER LA QUALITA' DELLA PRESTAZIONE Cod. S 609	ALTRE SPESE ACCESSORIE ED INDENNITA' VARIE Cod. S 999	TOTALE SPESE
Preside	I09PDN		2.473.867			17.442.331					19.916.198
Direttore didattico	I09DDN		1.426.955		50.000	10.060.939					11.537.894
Dir. amm.vi presso accad. e conservatori	I09CAN						82.178				82.178
Direttori Conservatori	I09DRN					82.730					82.730
Docente conservatorio	D08TLN			4.712.031							4.712.031
Doc. laur. ist. sec. II grado	D07DAN		63.227.669	174.075.925	800.000						238.103.594
Doc. scuola media ed equip.	D07DBN		61.520.082	169.374.663	150.000						231.044.745
Ins. ed. fisica sc. media	D07EMN			12.302.788							12.302.788
Ins. ed. fisica sc. sec. II gr.	D07EFN		4.315.741	11.881.927							16.197.668
Ins. sc. elementare ed equip.	D06DEN			230.089.056							230.089.056
Ins. scuola materna	D06DMN			68.778.059							68.778.059
Ins. dipl. ist. II grado	D06DCN			23.687.578				919.371			24.606.949
Responsabile amministrativo	A05TLN	1.432.879					16.910.093				18.342.972
Assistente amministrativo	A04TLN	5.288.093									5.288.093
Assistente tecnico	T04TLN	1.585.810									1.585.810
Cuoco	T04CLN	16.029									16.029
Infermiere	T04ILN	17.606									17.606
Collaboratore scolastico	A03CLN	9.750.041									9.750.041
Collaboratore scolastico tecnico	A03CTN	86.188									86.188
Personale ausiliario	A03TLN										0
Doc. relig. scuola second.	D07RSN			12.308.171							12.308.171
Doc. relig. scuola ele. mat.	D06REN			8.605.670							8.605.670
Docente conservatorio n.d.r. annuale	N08TLN			240.492							240.492

Tabella 8 C
Anno 1996

COMPARTO SCUOLA

Spese accessorie e indennità varie corrisposte al personale comunque in servizio

QUALIFICA / LIVELLO	Cod.	STRAORDINARIO Cod. $ 101	INDENNITA' DI ESAME Cod. $ 124	ATTIVITA' AGGIUNTIVE Cod. $ 127	INDENNITA' DI FUNZIONI SUP. E DI REGGENZA Cod. $ 128	INDENNITA' DI DIREZIONE PER I CAPI DI ISTITUTO Cod. $ 129	INDENNITA' DI AMMINISTRAZIONE PER I DIRETTORI ED I RESP.LI AMM.VI Cod. $ 130	INDENNITA' DI SERVIZIO NOTTURNO E FESTIVO Cod. $ 207	COMPENSI PER LA QUALITA' DELLA PRESTAZIONE Cod. $ 609	ALTRE $PESE ACCESSORIE ED INDENNITA' VARIE Cod. $ 999	TOTALE $PESE
Doc. laur. ist. sec. II grado annuale	N07DAN			7.458.846							7.458.846
Doc. scuola media ed equip. n.d.r. annua	N07DCN			828.262							828.262
Ins. ed. fisica sc. sec. II gr. n.d.r. annual	N07EFN			49.355							49.355
Ins. sc. elementare e equip. n.d.r. annual	N06DEN			427.143							427.143
Ins. scuola materna n.d.r. annuale	N06DMN			131.014							131.014
Ins. dipl. ist. II grado n.d.r. annuale	N06DCN			232.416			9.021				241.437
Ins. ed.fisica sc. media n.d.r. annuale	N07EMN			134.604							134.604
Docente conservatorio n.d.r. non annual	N06TNN										0
Doc. laur. ist. sec. II grado n.d.r. non an	N07DSN										0
Doc. scuola media ed equip. n.d.r. non a	N07DDN										0
Ins. ed. fisica sc. media n.d.r. non annua	N07ENN										0
Ins. ed. fisica sc. sec. II gr. n.d.r. non an	N07EON										0
Ins. sc. elementare e equip. n.d.r. non an	N06DFN										0
Ins. scuola materna n.d.r. non annuale	N06DNN										0
Ins. dipl. ist. II grado n.d.r. non annuale	N06DDN						71.608				71.608
Responsabile amministrativo n.d.r.	N05TLN	133.585					1.812.571				1.966.159
Assistente amministrativo n.d.r.	N04AAN	502.414									502.414
Assistente tecnico n.d.r.	N04ATN	144.917									144.917
Cuoco n.d.r.	N04CLN	3.285									3.285
Infermiere n.d.r.	T04TLN	2.365									2.365
Collaboratore scolastico n.d.r.	N03CLN	997.471									997.471
Collaboratore scolastico tecnico n.d.r.	N03CTN	19.314									19.314
Personale ausiliario n.d.r.	N03TLN										0
Personale part-time	0PTTLN										0
Pers. temporaneo	0TPTLN										0
TOTALE		20.000.000	133.944.314	725.318.800	1.000.000	27.586.000	18.804.842	1.000.000	0	0	926.673.156
CONTRIBUTI PREVIDENZIALI E ASSISTENZIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE		6.760.000	10.639.686	245.197.484	338.000	9.324.045	6.356.037	338.000			278.913.275

N.B. Comprensivi anche degli eventuali arretrati

Tabella 9 A

COMPARTO SCUOLA

Anno 1996

Costo del personale comunque in servizio

Voci di spesa	Codice	Importi
Totale delle spese indicate in Tabella 8 A	P010	**45.117.763.000**
Totale Tabella 8 C	P020	**926.673.156**
Spese per indennità di missione e trasferimento	P030	**9.263.913**
Altre spese	P040	**96.032.884**
Contributi a carico dell'Amministrazione su competenze fisse	P050	**10.015.704.000**
Contributi a carico dell'Amministrazione su competenze accessorie	P060	**278.913.275**
Somme rimborsate alle Amministrazioni per spese di personale	P070	
Costo del personale	P080	**56.444.350.228**
di cui - oneri per contrattazione nazionale	P090	
di cui - oneri per contrattazione decentrata	P100	
Rimborsi ricevuti dalle Amministrazioni per spese di personale	P110	
Rimborsi ricevuti dalle Amministrazioni per spese di personale	P111	
Risorse aggiuntive ed economie di gestione	P112	

p030 manca importo cap. 1510

p040 importo cap. 1151 caricato su I020 tab. 9b

COMPARTO SCUOLA
Costo del lavoro

Tabella 9 B
Anno 1996

Voci di spesa	Codice	Importi
Spese per gestione mense / assegni di vitto	L010	
Spese per la formazione del personale	L020	**91.472.334**
Spese per la gestione dei concorsi	L030	**12.444.308**
Spese per contratti d'opera e consulenza (Art. 2222 e 2230 C.C.)	L040	**0**
Convenzioni con Enti pubblici	L050	
Convenzioni con privati	L060	
Incarichi ai dipendenti e non dipendenti, previsti da leggi	L070	
Spese di vestiario per i dipendenti	L080	
Spese per il benessere del personale	L090	
Spese per equo indennizzo al personale	L100	**4.322.874**
Altre spese	L110	**14.803.015**
Totale Tabella 9 A	L120	**56.444.350.228**

TOTALE COSTO DEL LAVORO	L130	**56.567.392.759**

Tavola 1. Unità scolastiche e studenti per il totale delle scuole secondarie superiori, gestione e regione - Anno scolastico 1995-96

Regioni	Totale		Statali		Private		Altri Enti pubblici	
	Unità scolastiche	Studenti	Unità scolastiche	Studenti	Unità scolastiche	Studenti	Unità scolastiche	Studenti
Piemonte	560	166.572	389	149.525	166	15.776	5	1.271
Valle d'Aosta	26	4.503			3	255	23	4.248
Lombardia	1.057	361.006	680	316.654	364	41.058	13	3.294
Bolzano - Bozen	79	16.503	69	15.690	10	813		
Trento	66	18.258	54	16.950	11	939	1	369
Trentino A. A.	145	34.761	123	32.640	21	1.752	1	369
Veneto	555	190.068	429	175.541	124	14.195	2	332
Friuli V. G.	164	48.407	138	45.878	26	2.529		
Liguria	235	61.137	168	54.191	66	6.436	1	510
Emilia Romagna	462	152.929	363	141.362	89	7.122	10	4.445
Toscana	437	150.088	371	142.461	63	5.305	3	2.322
Umbria	127	39.957	109	38.976	16	917	2	64
Marche	205	70.596	178	68.294	27	2.302		
Lazio	763	264.170	540	242.045	222	22.099	1	26
Abruzzo	167	67.940	144	66.429	23	1.511		
Molise	54	17.871	53	17.793	1	78		
Campania	746	318.448	544	298.435	200	19.915	2	98
Puglia	551	225.574	459	217.837	91	7.532	1	205
Basilicata	123	37.181	113	36.611	10	570		
Calabria	348	118.014	310	114.955	37	3.008	1	51
Sicilia	845	260.709	548	236.558	279	20.249	18	3.902
Sardegna	272	103.397	246	101.424	26	1.973		
ITALIA	7.842	2.693.328	5.905	2.497.609	1.854	174.582	83	21.137
Italia nord-occidentale	2.340	746.147	1.600	661.732	688	70.647	52	13.768
Italia nord-orientale	864	273.236	690	254.059	171	18.476	3	701
Italia centrale	1.532	524.811	1.198	491.776	328	30.623	6	2.412
Italia meridionale	1.989	785.028	1.623	752.060	362	32.614	4	354
Italia insulare	1.117	364.106	794	337.982	305	22.222	18	3.902

Tavola 1.a. Unità scolastiche e studenti per il totale delle scuole secondarie superiori, gestione e regione (*valori percentuali per colonna*) - Anno scolastico 1995-96

Regioni	Totale		Statali		Private		Altri Enti pubblici	
	Unità scolastiche	Studenti	Unità scolastiche	Studenti	Unità scolastiche	Studenti	Unità scolastiche	Studenti
Piemonte	7,1	6,2	6,6	6,0	9,0	9,0	6,0	6,0
Valle d'Aosta	0,3	0,2	0,0	0,0	0,2	0,1	27,7	20,1
Lombardia	13,5	13,4	11,5	12,7	19,6	23,5	15,7	15,6
Bolzano - Bozen	1,0	0,6	1,2	0,6	0,5	0,5	0,0	0,0
Trento	0,8	0,7	0,9	0,7	0,6	0,5	1,2	1,7
Trentino A. A.	1,8	1,3	2,1	1,3	1,1	1,0	1,2	1,7
Veneto	7,1	7,1	7,3	7,0	6,7	8,1	2,4	1,6
Friuli V. G.	2,1	1,8	2,3	1,8	1,4	1,4	0,0	0,0
Liguria	3,0	2,3	2,8	2,2	3,6	3,7	1,2	2,4
Emilia Romagna	5,9	5,7	6,1	5,7	4,8	4,1	12,0	21,0
Toscana	5,6	5,6	6,3	5,7	3,4	3,0	3,6	11,0
Umbria	1,6	1,5	1,8	1,6	0,9	0,5	2,4	0,3
Marche	2,6	2,6	3,0	2,7	1,5	1,3	0,0	0,0
Lazio	9,7	9,8	9,1	9,7	12,0	12,7	1,2	0,1
Abruzzo	2,1	2,5	2,4	2,7	1,2	0,9	0,0	0,0
Molise	0,7	0,7	0,9	0,7	0,1	0,0	0,0	0,0
Campania	9,5	11,8	9,2	11,9	10,8	11,4	2,4	0,5
Puglia	7,0	8,4	7,8	8,7	4,9	4,3	1,2	1,0
Basilicata	1,6	1,4	1,9	1,5	0,5	0,3	0,0	0,0
Calabria	4,4	4,4	5,2	4,6	2,0	1,7	1,2	0,2
Sicilia	10,8	9,7	9,3	9,5	15,0	11,6	21,7	18,5
Sardegna	3,5	3,8	4,2	4,1	1,4	1,1	0,0	0,0
ITALIA	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Italia nord-occidentale	29,8	27,7	27,1	26,5	37,1	40,5	62,7	65,1
Italia nord-orientale	11,0	10,1	11,7	10,2	9,2	10,6	3,6	3,3
Italia centrale	19,5	19,5	20,3	19,7	17,7	17,5	7,2	11,4
Italia meridionale	25,4	29,1	27,5	30,1	19,5	18,7	4,8	1,7
Italia insulare	14,2	13,5	13,4	13,5	16,5	12,7	21,7	18,5

Tavola 1.b. Unità scolastiche e studenti per il totale delle scuole secondarie superiori, gestione e regione (*valori percentuali per riga*) - Anno scolastico 1995-96

Regioni	Totale		Statali		Private		Altri Enti pubblici	
	Unità scolastiche	Studenti	Unità scolastiche	Studenti	Unità scolastiche	Studenti	Unità scolastiche	Studenti
Piemonte	100,0	100,0	69,5	89,8	29,6	9,5	0,9	0,8
Valle d'Aosta	100,0	100,0	0,0	0,0	11,5	5,7	88,5	94,3
Lombardia	100,0	100,0	64,3	87,7	34,4	11,4	1,2	0,9
Bolzano - Bozen	100,0	100,0	87,3	95,1	12,7	4,9	0,0	0,0
Trento	100,0	100,0	81,8	92,8	16,7	5,1	1,5	2,0
Trentino A. A.	100,0	100,0	84,8	93,9	14,5	5,0	0,7	1,1
Veneto	100,0	100,0	77,3	92,4	22,3	7,5	0,4	0,2
Friuli V. G.	100,0	100,0	84,1	94,8	15,9	5,2	0,0	0,0
Liguria	100,0	100,0	71,5	88,6	28,1	10,5	0,4	0,8
Emilia Romagna	100,0	100,0	78,6	92,4	19,3	4,7	2,2	2,9
Toscana	100,0	100,0	84,9	94,9	14,4	3,5	0,7	1,5
Umbria	100,0	100,0	85,8	97,5	12,6	2,3	1,6	0,2
Marche	100,0	100,0	86,8	96,7	13,2	3,3	0,0	0,0
Lazio	100,0	100,0	70,8	91,6	29,1	8,4	0,1	0,0
Abruzzo	100,0	100,0	86,2	97,8	13,8	2,2	0,0	0,0
Molise	100,0	100,0	98,1	99,6	1,9	0,4	0,0	0,0
Campania	100,0	100,0	72,9	93,7	26,8	6,3	0,3	0,0
Puglia	100,0	100,0	83,3	96,6	16,5	3,3	0,2	0,1
Basilicata	100,0	100,0	91,9	98,5	8,1	1,5	0,0	0,0
Calabria	100,0	100,0	89,1	97,4	10,6	2,5	0,3	0,0
Sicilia	100,0	100,0	64,9	90,7	33,0	7,8	2,1	1,5
Sardegna	100,0	100,0	90,4	98,1	9,6	1,9	0,0	0,0
ITALIA	**100,0**	**100,0**	**75,3**	**92,7**	**23,6**	**6,5**	**1,1**	**0,8**
Italia nord-occidentale	100,0	100,0	68,4	88,7	29,6	9,5	2,2	1,8
Italia nord-orientale	100,0	100,0	79,9	93,0	19,8	6,8	0,3	0,3
Italia centrale	100,0	100,0	78,2	93,7	21,4	5,8	0,4	0,5
Italia meridionale	100,0	100,0	81,6	95,8	18,2	4,2	0,2	0,0
Italia insulare	100,0	100,0	71,1	92,8	27,3	6,1	1,6	1,1

Tavola 2 Unità scolastiche e studenti per tipo di scuola secondaria superiore, gestione e ripartizione geografica - Anno scolastico 1995-96

Tipo di scuola	Totale		Statali		Private		Altri Enti pubblici	
	Unità scolastiche	Studenti	Unità scolastiche	Studenti	Unità scolastiche	Studenti	Unità scolastiche	Studenti
Italia								
Totale scuole superiori	7.842	2.693.328	5.905	2.497.609	1.854	174.582	83	21.137
Istituti professionali	1.682	551.291	1.574	500.959	83	6.135	25	4.197
Istituti tecnici	2.971	1.120.634	2.336	1.052.909	611	59.284	24	8.441
Licei	2.135	760.817	1.387	682.215	731	74.488	17	4.114
Scuole ed istituti magistrali	749	205.944	350	172.300	391	31.675	8	1.969
Istituti d'arte e licei artistici	305	94.642	258	89.226	38	3.000	9	2.416
Italia nord-occidentale								
Totale scuole superiori	2.340	746.147	1.600	661.732	688	70.647	52	13.768
Istituti professionali	522	149.512	457	142.991	47	3.891	18	2.630
Istituti tecnici	933	321.330	686	291.710	228	23.246	19	6.374
Licei	614	202.418	327	169.498	279	30.810	8	2.110
Scuole ed istituti magistrali	183	47.803	69	35.680	110	10.433	4	1.690
Istituti d'arte e licei artistici	88	25.084	61	21.853	24	2.267	3	964
Italia nord-orientale								
Totale scuole superiori	864	273.236	690	254.059	171	18.476	3	701
Istituti professionali	202	56.913	194	56.298	6	283	2	332
Istituti tecnici	337	114.077	283	107.723	53	5.985	1	369
Licei	221	71.368	141	62.736	80	8.632		
Scuole ed istituti magistrali	68	20.644	40	17.238	28	3.406		
Istituti d'arte e licei artistici	36	10.234	32	10.064	4	170		
Italia centrale								
Totale scuole superiori	1.532	524.811	1.198	491.776	328	30.623	6	2.412
Istituti professionali	317	99.539	310	98.259	4	189	3	1.091
Istituti tecnici	560	205.965	457	195.527	102	9.305	1	1.133
Licei	452	164.298	288	147.240	163	17.016	1	42
Scuole ed istituti magistrali	133	32.419	78	28.547	54	3.726	1	146
Istituti d'arte e licei artistici	70	22.590	65	22.203	5	387		
Italia meridionale								
Totale scuole superiori	1.989	785.028	1.623	752.060	362	32.614	4	354
Istituti professionali	442	149.953	428	148.877	14	1.076		
Istituti tecnici	693	319.963	584	307.460	107	12.247	2	256
Licei	561	220.555	428	209.409	132	11.105	1	41
Scuole ed istituti magistrali	219	70.077	110	61.863	108	8.157	1	57
Istituti d'arte e licei artistici	74	24.480	73	24.451	1	29		
Italia insulare								
Totale scuole superiori	1.117	364.106	794	337.982	305	22.222	18	3.902
Istituti professionali	199	55.374	185	54.534	12	696	2	144
Istituti tecnici	448	159.299	326	150.489	121	8.501	1	309
Licei	287	102.178	203	93.332	77	6.925	7	1.921
Scuole ed istituti magistrali	146	35.001	53	28.972	91	5.953	2	76
Istituti d'arte e licei artistici	37	12.254	27	10.655	4	147	6	1.452

Tavola 2.a. Unità scolastiche e studenti per il totale delle scuole secondarie superiori, gestione e ripartizione geografica (*valori percentuali per colonna*) - Anno scolastico 1995-96

Tipo di scuola	Totale		Statali		Private		Altri Enti pubblici	
	Unità scolastiche	Studenti	Unità scolastiche	Studenti	Unità scolastiche	Studenti	Unità scolastiche	Studenti
Italia								
Totale scuole superiori	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Istituti professionali	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Istituti tecnici	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Licei	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Scuole ed istituti magistrali	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Istituti d'arte e licei artistici	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Italia nord-occidentale								
Totale scuole superiori	29,8	27,7	27,1	26,5	37,1	40,5	62,7	65,1
Istituti professionali	31,0	29,2	29,0	28,5	56,6	63,4	72,0	62,7
Istituti tecnici	31,4	28,7	29,4	27,7	37,3	39,2	79,2	75,5
Licei	28,8	26,6	23,6	24,8	38,2	41,4	47,1	51,3
Scuole ed istituti magistrali	24,4	23,2	19,7	20,7	28,1	32,9	50,0	85,8
Istituti d'arte e licei artistici	28,9	26,5	23,6	24,5	63,2	75,6	33,3	39,9
Italia nord-orientale								
Totale scuole superiori	11,0	10,1	11,7	10,2	9,2	10,6	3,6	3,3
Istituti professionali	12,0	11,1	12,3	11,2	7,2	4,6	8,0	7,9
Istituti tecnici	11,3	10,2	12,1	10,2	8,7	10,1	4,2	4,4
Licei	10,4	9,4	10,2	9,2	10,9	11,6	0,0	0,0
Scuole ed istituti magistrali	9,1	10,0	11,4	10,0	7,2	10,8	0,0	0,0
Istituti d'arte e licei artistici	11,8	10,8	12,4	11,3	10,5	5,7	0,0	0,0
Italia centrale								
Totale scuole superiori	19,5	19,5	20,3	19,7	17,7	17,5	7,2	11,4
Istituti professionali	18,8	19,5	19,7	19,6	4,8	3,1	12,0	26,0
Istituti tecnici	18,8	18,4	19,6	18,6	16,7	15,7	4,2	13,4
Licei	21,2	21,6	20,8	21,6	22,3	22,8	5,9	1,0
Scuole ed istituti magistrali	17,8	15,7	22,3	16,6	13,8	11,8	12,5	7,4
Istituti d'arte e licei artistici	23,0	23,9	25,2	24,9	13,2	12,9	0,0	0,0
Italia meridionale								
Totale scuole superiori	25,4	29,1	27,5	30,1	19,5	18,7	4,8	1,7
Istituti professionali	26,3	29,3	27,2	29,7	16,9	17,5	0,0	0,0
Istituti tecnici	23,3	28,6	25,0	29,2	17,5	20,7	8,3	3,0
Licei	26,3	29,0	30,9	30,7	18,1	14,9	5,9	1,0
Scuole ed istituti magistrali	29,2	34,0	31,4	35,9	27,6	25,8	12,5	2,9
Istituti d'arte e licei artistici	24,3	25,9	28,3	27,4	2,6	1,0	0,0	0,0
Italia insulare								
Totale scuole superiori	14,2	13,5	13,4	13,5	16,5	12,7	21,7	18,5
Istituti professionali	11,8	10,8	11,8	10,9	14,5	11,3	8,0	3,4
Istituti tecnici	15,1	14,2	14,0	14,3	19,8	14,3	4,2	3,7
Licei	13,4	13,4	14,6	13,7	10,5	9,3	41,2	46,7
Scuole ed istituti magistrali	19,5	17,0	15,1	16,8	23,3	18,8	25,0	3,9
Istituti d'arte e licei artistici	12,1	12,9	10,5	11,9	10,5	4,9	66,7	60,1

Tavola 2.b. Unità scolastiche e studenti per il totale delle scuole secondarie superiori, gestione e ripartizione geografica (*valori percentuali per riga*) - Anno scolastico 1995-96

	Totale		Statali		Private		Altri Enti pubblici	
Tipo di scuola	Unità scolastiche	Studenti	Unità scolastiche	Studenti	Unità scolastiche	Studenti	Unità scolastiche	Studenti
			Italia					
Totale scuole superiori	100,0	100,0	75,3	92,7	23,6	6,5	1,1	0,8
Istituti professionali	100,0	100,0	93,6	98,0	4,9	1,2	1,5	0,8
Istituti tecnici	100,0	100,0	78,6	94,0	20,6	5,3	0,8	0,8
Licei	100,0	100,0	65,0	89,7	34,2	9,8	0,8	0,5
Scuole ed istituti magistrali	100,0	100,0	46,7	83,7	52,2	15,4	1,1	1,0
Istituti d'arte e licei artistici	100,0	100,0	84,6	94,3	12,5	3,2	3,0	2,6
			Italia nord-occidentale					
Totale scuole superiori	100,0	100,0	68,4	88,7	29,4	9,5	2,2	1,8
Istituti professionali	100,0	100,0	87,5	95,6	9,0	2,6	3,4	1,8
Istituti tecnici	100,0	100,0	73,5	90,8	24,4	7,2	2,0	2,0
Licei	100,0	100,0	53,3	83,7	45,4	15,2	1,3	1,0
Scuole ed istituti magistrali	100,0	100,0	37,7	74,6	60,1	21,8	2,2	3,5
Istituti d'arte e licei artistici	100,0	100,0	69,3	87,1	27,3	9.0	3,4	3,8
			Italia nord-orientale					
Totale scuole superiori	100,0	100,0	79,9	93,0	19,8	6,8	0,3	0,3
Istituti professionali	100,0	100,0	96,0	98,9	3,0	0,5	1,0	0,6
Istituti tecnici	100,0	100,0	84,0	94,4	15,7	5,2	0,3	0,3
Licei	100,0	100,0	63,8	87,9	36,2	12,1	0,0	0,0
Scuole ed istituti magistrali	100,0	100,0	58,8	83,5	41,2	16,5	0,0	0,0
Istituti d'arte e licei artistici	100,0	100,0	88,9	98,3	11,1	1,7	0,0	0,0
			Italia centrale					
Totale scuole superiori	100,0	100,0	78,2	93,7	21,4	5,8	0,4	0,5
Istituti professionali	100,0	100,0	97,8	98,7	1,3	0,2	0,9	1,1
Istituti tecnici	100,0	100,0	81,6	94,9	18,2	4,5	0,2	0,6
Licei	100,0	100,0	63,7	89,6	36,1	10,4	0,2	0,0
Scuole ed istituti magistrali	100,0	100,0	58,6	88,1	40,6	11,5	0,8	0,5
Istituti d'arte e licei artistici	100,0	100,0	92,9	98,3	7,1	1,7	0,0	0,0
			Italia meridionale					
Totale scuole superiori	100,0	100,0	81,6	95,8	18,2	4,2	0,2	0,0
Istituti professionali	100,0	100,0	96,8	99,3	3,2	0,7	0,0	0,0
Istituti tecnici	100,0	100,0	84,3	96,1	15,4	3,8	0,3	0,1
Licei	100,0	100,0	76,3	94,9	23,5	5,0	0,2	0,0
Scuole ed istituti magistrali	100,0	100,0	50,2	88,3	49,3	11,6	0,5	0,1
Istituti d'arte e licei artistici	100,0	100,0	98,6	99,9	1,4	0,1	0,0	0,0
			Italia insulare					
Totale scuole superiori	100,0	100,0	71,1	92,8	27,3	6,1	1,6	1,1
Istituti professionali	100,0	100,0	93,0	98,5	6,0	1,3	1,0	0,3
Istituti tecnici	100,0	100,0	72,8	94,5	27,0	5,3	0,2	0,2
Licei	100,0	100,0	70,7	91,3	26,8	6,8	2,4	1,9
Scuole ed istituti magistrali	100,0	100,0	36,3	82,8	62,3	17,0	1,4	0,2
Istituti d'arte e licei artistici	100,0	100,0	73,0	87,0	10,8	1,2	16,2	11,8

Tavola 3. Unità scolastiche e studenti - totale delle scuole secondarie superiori. Anno scolastico 1995-96

Regioni	Studenti in scuole statali per 100 studenti in totale	Unità scol. statali per 100 unità scolastiche	Studenti femmine per 100 studenti	Studenti per unità scolastica	Studenti per classe
Piemonte	89,8	69,5	51,6	297,4	21,0
Valle d'Aosta		0,0	51,5	173,2	18,3
Lombardia	87,7	64,3	50,4	341,5	22,1
Bolzano - Bozen	95,1	87,3	56,0	208,9	19,4
Trento	92,8	81,8	54,4	276,6	20,5
Trentino A. A.	93,9	84,8	55,2	239,7	20,0
Veneto	92,4	77,3	50,5	342,5	21,6
Friuli V. G.	94,8	84,1	49,6	295,2	20,2
Liguria	88,6	71,5	49,4	260,2	20,6
Emilia Romagna	92,4	78,6	50,4	331,0	21,1
Toscana	94,9	84,9	50,0	343,5	21,1
Umbria	97,5	85,8	49,5	314,6	20,3
Marche	96,7	86,8	50,0	344,4	20,7
Lazio	91,6	70,8	49,7	346,2	21,1
Abruzzo	97,8	86,2	48,9	406,8	22,6
Molise	99,6	98,1	49,5	330,9	21,9
Campania	93,7	72,9	48,6	426,9	22,2
Puglia	96,6	83,3	48,8	409,4	22,5
Basilicata	98,5	91,9	48,9	302,3	20,8
Calabria	97,4	89,1	48,9	339,1	21,6
Sicilia	90,7	64,9	49,8	308,5	21,1
Sardegna	98,1	90,4	51,1	380,1	21,8
ITALIA	**92,7**	**75,3**	**49,9**	**343,4**	**21,5**
Italia nord-occidentale	88,7	68,4	50,6	318,9	21,5
Italia nord-orientale	93,0	79,9	50,9	316,2	21,2
Italia centrale	93,7	78,2	49,8	342,6	21,0
Italia meridionale	95,8	81,6	48,7	394,7	22,2
Italia insulare	92,8	71,1	50,2	326,0	21,3

Tavola 4. Unità scolastiche e studenti - totale delle scuole secondarie superiori statali e private - Anno scolastico 1995-96

Regioni	Scuole statali			Scuole private		
	Studenti femmine per 100 studenti (MF)	Studenti per unità scolastica	Studenti per classe	Studenti femmine per 100 studenti (MF)	Studenti per unità scolastica	Studenti per classe
Piemonte	51,3	384,4	21,5	51,6	95,0	17,2
Valle d'Aosta				29,4	85,0	19,6
Lombardia	50,3	465,7	22,6	50,8	112,8	18,7
Bolzano - Bozen	55,6	227,4	19,6	62,7	81,3	16,9
Trento	55,0	313,9	20,7	59,6	85,4	17,4
Trentino A. A.	55,3	265,4	20,1	61,1	83,4	17,2
Veneto	50,4	409,2	21,8	51,8	114,5	19,7
Friuli V. G.	49,5	332,4	20,5	51,9	97,3	16,7
Liguria	48,5	322,6	21,0	54,5	97,5	17,3
Emilia Romagna	50,9	389,4	21,5	51,0	80,0	16,0
Toscana	50,6	384,0	21,5	50,2	84,2	15,8
Umbria	49,3	357,6	20,7	60,4	57,3	11,3
Marche	49,4	383,7	21,0	68,3	85,3	15,8
Lazio	50,0	448,2	21,5	47,0	99,5	17,3
Abruzzo	48,8	461,3	23,1	52,4	65,7	12,6
Molise	49,3	335,7	21,9	91,0	78,0	15,6
Campania	48,4	548,6	22,6	51,0	99,6	17,6
Puglia	48,7	474,6	22,9	51,8	82,8	15,3
Basilicata	48,9	324,0	21,1	50,4	57,0	11,4
Calabria	48,4	370,8	21,8	68,7	81,3	15,5
Sicilia	49,0	431,7	22,2	52,7	72,6	14,0
Sardegna	50,7	412,3	22,0	68,6	75,9	15,3
ITALIA	**49,7**	**423,0**	**22,0**	**51,8**	**94,2**	**16,9**
Italia nord-occidentale	50,5	413,6	22,0	51,3	102,7	17,9
Italia nord-orientale	50,8	368,2	21,3	52,7	108,0	19,0
Italia centrale	50,0	410,5	21,4	49,6	93,4	16,7
Italia meridionale	48,6	463,4	22,5	53,0	90,1	16,3
Italia insulare	49,5	425,7	22,1	54,1	72,9	14,1

Tavola 5. Docenti e personale non docente per regione - Anno scolastico 1994-95

Regioni	Docenti	Docenti di ruolo per 100 docenti	Personale non docente	Studenti per docente
Piemonte	20.049	73,8	6.322	8,6
Valle d'Aosta	666	68,9	265	6,8
Lombardia	41.904	72,1	12.988	8,8
Bolzano - Bozen	2.198	65,6	632	7,4
Trento	2.085	76,3	894	8,8
Trentino A. A.	4.283	70,8	1.526	8,1
Veneto	21.940	77,2	7.592	8,9
Friuli V. G.	6.293	77,7	2.005	8,0
Liguria	7.564	79,6	2.559	8,4
Emilia Romagna	18.904	83,6	6.364	8,4
Toscana	18.083	86,0	5.742	8,6
Umbria	4.942	86,5	1.569	8,2
Marche	8.715	86,2	3.159	8,4
Lazio	32.014	76,6	10.223	8,3
Abruzzo	7.482	88,6	2.518	9,2
Molise	1.974	91,5	597	8,9
Campania	34.306	82,7	10.039	9,1
Puglia	24.389	84,9	7.266	9,2
Basilicata	4.292	83,8	1.567	8,6
Calabria	13.398	86,8	4.390	8,8
Sicilia	30.325	75,5	9.549	8,5
Sardegna	11.037	78,7	4.187	9,4
ITALIA	**312.560**	**79,5**	**100.427**	**8,7**
Italia nord-occidentale	89.087	75,5	28.498	8,6
Italia nord-orientale	32.516	76,5	11.123	8,6
Italia centrale	63.754	81,3	20.693	8,4
Italia meridionale	85.841	84,7	26.377	9,1
Italia insulare	41.362	76,4	13.736	8,7

Tavola 6. Docenti e personale non docente - Totale delle scuole secondarie superiori statali e private - Anno scolastico 1994-95

	Scuole statali				Scuole private			
Regioni	Docenti	Docenti di ruolo per 100 docenti	Personale non docente	Studenti per insegnante	Docenti	Docenti di ruolo per 100 docenti	Personale non docente	Studenti per insegnante
Piemonte	16.872	87,1	5.613	9,0	3.013	0,0	640	6,0
Valle d'Aosta					52	0,0	18	3,3
Lombardia	34.093	88,0	11.098	9,5	7.400	0,0	1.746	5,9
Bolzano - Bozen	1.991	72,4	582	7,8	207	0,0	50	3,8
Trento	1.816	85,8	793	9,3	205	0,0	90	4,7
Trentino A. A.	3.807	78,8	1.375	8,5	412	0,0	140	4,3
Veneto	19.543	86,5	6.730	9,2	2.337	0,0	846	6,7
Friuli V. G.	5.702	85,8	1.873	8,3	591	0,0	132	5,2
Liguria	6.300	94,9	2.232	8,9	1.207	0,0	301	4,5
Emilia Romagna	16.680	91,1	5.606	8,7	1.523	0,0	367	5,0
Toscana	16.550	91,8	5.433	8,9	1.119	0,0	221	5,4
Umbria	4.658	91,5	1.500	8,5	264	0,0	66	3,7
Marche	8.222	91,4	3.025	8,6	493	0,0	134	4,8
Lazio	26.931	91,0	9.035	9,0	5.063	0,0	1.183	4,9
Abruzzo	7.115	93,1	2.437	9,4	367	0,0	81	4,5
Molise	1.961	92,1	595	8,9	13	0,0	2	7,0
Campania	30.333	93,5	9.204	9,6	3.950	0,0	825	5,5
Puglia	22.325	92,7	6.896	9,7	2.036	0,0	353	3,6
Basilicata	4.133	87,1	1.541	8,8	159	0,0	26	3,9
Calabria	12.617	92,1	4.219	9,0	752	0,0	169	4,6
Sicilia	24.605	91,2	8.189	9,4	5.018	0,0	1.146	4,3
Sardegna	10.552	82,3	4.084	9,7	485	0,0	103	3,8
ITALIA	272.999	90,1	90.685	9,2	36.254	0,0	8.499	5,2
Italia nord-occidentale	73.945	89,1	24.549	9,2	13.195	0,0	3.072	5,7
Italia nord-orientale	29.052	85,3	9.978	8,9	3.340	0,0	1.118	6,1
Italia centrale	56.361	91,4	18.993	8,9	6.939	0,0	1.604	4,9
Italia meridionale	78.484	92,6	24.892	9,5	7.277	0,0	1.456	4,8
Italia insulare	35.157	88,5	12.273	9,5	5.503	0,0	1.249	4,3

Tavola7. Iscritti al 1° anno negli anni scolastici 1994-95 e 1995-96 e variazione percentuale - Totale delle scuole secondarie superiori

Regioni	Totale delle scuole			Scuole statali			Scuole statali		
	1994/95	1995/96	Variazioni %	1994/95	1995/96	Variazioni %	1994/95	1995/96	Variazioni %
Piemonte	38.952	40.686	-4,3	36.268	37.683	-3,8	2.255	2.568	-12,2
Valle d'Aosta	1.015	1.079	-5,9				71	47	51,1
Lombardia	83.691	86.078	-2,8	76 771	78.996	-2,8	6.326	6.624	-4,5
Bolzano - Bozen	4.125	4.043	2,0	3.965	3.881	2,2	160	162	-1,2
Trento	4.210	4.107	2,5	3.942	3.859	2,2	198	170	16,5
Trentino A. A.	8.335	8.150	2,3	7.907	7.740	2,2	358	332	7,8
Veneto	42.856	44.357	-3,4	40.595	42.013	-3,4	2.142	2.236	-4,2
Friuli V. G.	10.608	10.941	-3,0	10.320	10 434	-1,1	288	507	-43,2
Liguria	13.765	14.019	-1,8	12.581	12.695	-0,9	1.034	713	45,0
Emilia Romagna	33.257	34.491	-3,6	31.239	32.419	-3,6	1.012	1.062	-4,7
Toscana	34.395	35.918	-4,2	33.046	34.451	-4,1	665	797	-16,6
Umbria	8.772	8.883	-1,2	8.648	8.707	-0,7	122	163	-25,2
Marche	15.358	16.184	-5,1	15.028	15.824	-5,0	330	360	-8,3
Lazio	61.306	61.824	-0,8	58.497	58.670	-0,3	2.809	3.154	-10,9
Abruzzo	15.473	15.895	-2,7	15.300	15.708	-2,6	173	187	-7,5
Molise	4.056	4.025	0,8	4.046	4.014	0,8	10	11	-9,1
Campania	79.811	79.787	0,0	77.247	76.848	0,5	2.554	2.939	-13,1
Puglia	52.216	52.976	-1,4	51.182	52.004	-1,6	975	901	8,2
Basilicata	8.826	8.794	0,4	8.749	8.707	0,5	77	87	-11,5
Calabria	28.053	28.197	-0,5	27.555	27.620	-0,2	490	577	-15,1
Sicilia	66.464	65.702	1,2	62.560	61.684	1,4	2.825	2.839	-0,5
Sardegna	26.387	26.212	0,7	26.114	25.969	0,6	273	243	12,3
ITALIA	**633.596**	**644.198**	**-1,6**	**603.653**	**612.186**	**-1,4**	**24.789**	**26.347**	**-5,9**
Italia nord-occidentale	170.680	176.353	-3,2	156.859	161.793	-3,0	10.698	11.014	-2,9
Italia nord-orientale	61.799	63.448	-2,6	58.822	60.187	-2,3	2.788	3.075	-9,3
Italia centrale	119.831	122.809	-2,4	115.219	117.652	-2,1	3.926	4.474	-12,2
Italia meridionale	188.435	189.674	-0,7	184.079	184.901	-0,4	4.279	4.702	-9,0
Italia insulare	92.851	91.914	1,0	88.674	87.653	1,2	3.098	3.082	0,5

Tavola 8. Alcuni indicatori dell'istruzione secondaria superiore - Anni scolastici 1994-95 e 1995-96

Regioni	Iscritti al 1° anno per 100 14enni 1995-96		Tasso di scolarità (iscritti per 100 14-18enni) 1995/96 [a]		Tasso di passaggio dalla scuola media alla sc. superiore 1994/95 [b]		Diplomati per 100 19enni	Tasso di conseguimento del diploma [c]	Interruzioni di frequenza per 100 iscritti [d]
	Maschi	*Femmine*	*Maschi*	*Femmine*	*Maschi*	*Femmine*	1994/95	1994/95	1994/95
Piemonte	87,4	97,2	75,6	84,9	91,1	96,6	55,6	71,0	7,8
Valle d'Aosta	94,4	94,0	73,3	86,3	82,3	96,9	46,5	61,4	6,8
Lombardia	87,0	90,3	75,3	80,4	85,1	89,5	54,1	72,0	7,3
Trentino A. A.	66,7	88,1	59,4	76,9	66,0	87,6	50,7	75,4	5,1
Veneto	87,2	91,8	77,5	82,5	85,9	91,7	58,5	75,5	4,7
Friuli V. G.	97,0	100,4	87,6	90,9	93,2	99,9	61,4	72,4	7,3
Liguria	100,1	101,9	90,6	91,5	102,4	102,9	61,7	68,8	7,1
Emilia Romagna	97,7	101,9	84,9	91,3	95,7	100,4	65,9	78,5	4,9
Toscana	99,8	100,7	86,7	91,0	101,5	102,8	65,1	74,6	7,3
Umbria	103,4	99,8	92,3	95,2	99,6	103,0	71,2	78,9	4,4
Marche	99,9	99,3	88,2	92,8	101,0	101,4	67,7	76,4	6,3
Lazio	99,9	99,7	88,0	91,0	96,4	99,6	70,3	80,9	8,2
Abruzzo	95,3	95,4	88,0	88,1	94,3	98,5	69,5	78,1	4,9
Molise	94,2	95,7	85,8	96,3	90,7	96,2	65,9	79,4	3,2
Campania	85,8	81,7	74,3	71,3	85,5	86,3	56,6	74,3	6,9
Puglia	85,4	82,8	73,2	72,8	86,2	85,2	55,8	73,7	5,1
Basilicata	103,7	99,3	87,5	88,4	96,4	100,5	63,2	70,1	6,5
Calabria	89,5	86,1	76,2	76,3	94,5	88,4	63,5	78,5	5,9
Sicilia	84,9	86,8	71,0	73,1	88,3	87,2	56,6	76,6	7,2
Sardegna	97,7	101,2	83,0	91,8	102,6	104,9	55,1	63,8	8,4
ITALIA	**90,3**	**91,6**	**78,5**	**81,5**	**90,5**	**92,9**	**59,6**	**74,7**	**6,6**
Italia nord-occidentale	88,3	93,3	76,8	82,7	88,2	92,8	55,2	71,3	7,4
Italia nord-orientale	89,5	95,6	79,3	85,8	88,0	95,0	60,7	76,2	5,1
Italia centrale	100,1	100,0	88,0	91,5	99,0	101,0	68,5	78,3	7,4
Italia meridionale	87,8	84,7	76,1	74,7	88,3	88,0	58,8	75,0	5,8
Italia insulare	88,0	90,2	74,0	77,7	91,7	91,5	56,2	72,9	7,3

(a) Tasso di scolarità e di iscrizione per 100 giovani di età teorica corrispondente;

(b) Tasso di passaggio dalla scuola media: iscritti al primo anno nelle scuole superiori al netto dei ripetenti per 100 licenziati della scuola media nell'anno precedente;

(c) Tasso di conseguimento del diploma: maturi nell'anno di corso indicato per 100 iscritti al 1° anno 5 anni prima al netto dei ripetenti;

(d) Per la metodologia utilizzata per il calcolo si veda *"La selezione scolastica nelle scuole superiori" ISTAT 1996* Argomenti n. 1.

Tavola 9. Maturi per sesso e regione (composizione per 100 esaminati) - Totale delle scuole secondarie superiori - Anno scolastico 1994-95

Regioni	Totale delle scuole		Totale delle scuole statali		Totale delle scuole private	
	Maturi per 100 esaminati		Maturi per 100 esaminati		Maturi per 100 esaminati	
	maschi	*femmine*	*maschi*	*femmine*	*maschi*	*femmine*
Piemonte	93,0	98,0	93,1	98,1	92,4	97,3
Valle d'Aosta	97,4	98,2			100,0	100,0
Lombardia	93,3	97,8	93,9	98,0	90,9	97,1
Bolzano - Bozen	94,5	97,4	95,0	97,4	87,4	97,5
Trento	95,4	98,0	95,0	97,8	100,0	100,0
Trentino A. A.	95,0	97,7	95,0	97,6	92,6	98,8
Veneto	94,7	97,2	94,6	97,3	95,3	96,8
Friuli V. G.	94,9	97,8	95,4	97,8	90,4	98,2
Liguria	93,5	98,0	93,2	98,4	95,0	96,0
Emilia Romagna	95,9	96,9	95,9	96,7	93,3	98,1
Toscana	93,6	93,6	93,9	93,5	88,7	95,6
Umbria	95,7	98,9	96,0	98,9	89,4	98,8
Marche	94,7	98,6	94,8	98,7	90,7	96,6
Lazio	91,4	95,6	91,3	95,4	91,6	96,7
Abruzzo	93,8	98,0	94,4	98,1	84,0	95,9
Molise	94,6	98,5	94,6	98,6	100,0	90,9
Campania	91,1	96,1	91,1	96,0	91,0	97,0
Puglia	93,6	97,8	94,1	97,8	89,4	97,9
Basilicata	91,7	97,3	92,7	98,1	72,7	72,0
Calabria	84,7	96,0	85,1	96,1	73,2	93,3
Sicilia	89,9	94,7	90,7	95,1	86,1	91,6
Sardegna	95,0	95,9	95,1	95,6	92,5	95,3
ITALIA	**92,5**	**96,6**	**92,8**	**96,7**	**90,4**	**96,1**
Italia nord-occidentale	93,8	97,7	94,1	97,8	91,9	97,2
Italia nord-orientale	94,8	97,4	94,8	97,4	94,3	97,2
Italia centrale	92,7	95,6	92,9	95,5	91,1	96,6
Italia meridionale	91,1	96,8	91,4	96,9	89,0	96,4
Italia insulare	91,1	95,0	91,9	95,4	86,5	91,9

Tavola 10. Respinti per anno di corso, sesso e regione (composizione per 100 scrutinati) - Totale delle scuole secondarie superiori - Anno scolastico 1994-95

Regioni	Respinti al termine del 1° anno		Respinti al termine del 2° anno		Respinti al termine del 3° anno		Respinti al termine del 4° anno	
	maschi	*femmine*	*maschi*	*femmine*	*maschi*	*femmine*	*maschi*	*femmine*
Piemonte	21,2	15,3	14,2	8,9	15,8	7,6	11,7	4,3
Valle d'Aosta	22,7	15,4	17,8	11,1	13,6	4,9	11,0	5,2
Lombardia	22,2	13,5	15,5	7,9	15,7	7,5	11,2	4,3
Bolzano - Bozen	19,9	11,6	11,6	7,5	12,8	5,2	7,4	3,5
Trento	19,2	10,4	12,0	5,6	14,2	4,8	6,7	3,4
Trentino A. A.	19,5	11,0	11,8	6,5	13,6	5,0	7,0	3,5
Veneto	20,9	11,6	14,8	6,7	16,4	6,0	10,5	3,8
Friuli V. G.	22,4	12,7	13,3	7,0	17,0	7,5	12,2	5,3
Liguria	23,9	14,3	15,3	8,5	16,3	7,4	12,4	5,2
Emilia Romagna	17,7	9,9	13,5	6,0	13,4	5,4	9,0	3,3
Toscana	23,0	13,1	15,3	7,7	17,8	6,9	12,2	4,1
Umbria	19,1	9,2	14,7	6,2	14,9	7,4	15,8	4,3
Marche	17,2	8,6	12,8	4,7	12,4	4,8	13,9	3,0
Lazio	22,2	15,0	16,4	8,7	18,0	7,6	12,5	5,6
Abruzzo	20,3	11,1	14,6	7,7	19,8	7,5	11,8	3,6
Molise	14,0	8,0	9,8	5,3	13,5	6,6	7,5	2,7
Campania	22,9	14,0	15,4	7,8	17,6	8,6	12,2	4,6
Puglia	18,1	10,2	13,7	6,4	14,7	6,8	10,7	4,9
Basilicata	20,5	12,0	14,9	7,0	17,2	9,6	16,0	5,3
Calabria	19,1	8,0	13,2	4,9	16,6	5,8	13,3	3,5
Sicilia	24,0	14,2	15,7	7,9	18,1	8,6	12,6	5,1
Sardegna	31,3	22,1	25,3	16,2	29,5	16,9	20,5	11,2
ITALIA	21,7	13,1	15,2	7,7	16,9	7,7	12,1	4,7
Italia nord-occidentale	21,2	13,3	14,8	7,8	15,3	7,1	11,0	4,2
Italia nord-orientale	21,0	11,7	14,2	6,7	16,2	6,2	10,5	4,1
Italia centrale	21,5	13,2	15,5	7,7	17,0	7,0	12,9	4,7
Italia meridionale	20,5	11,6	14,4	6,8	16,7	7,6	12,0	4,4
Italia insulare	26,0	16,5	18,3	10,3	21,3	11,1	14,7	7,0

Tavola 11. Respinti per anno di corso , sesso e regione (composizione per 100 scrutinati) - Totale delle scuole secondarie superiori statali e private - Anno scolastico 1994-95

Regioni	Scuole statali								Scuole private							
	Respinti al termine del 1° anno		Respinti al termine del 2° anno		Respinti al termine del 3° anno		Respinti al termine del 4° anno		Respinti al termine del 1° anno		Respinti al termine del 2° anno		Respinti al termine del 3° anno		Respinti al termine del 4° anno	
	maschi	*femmine*	*maschi*	*femmine*	*maschi*	*femmine*	*maschi*	*femmine*	*maschi*	*femmine*	*maschi*	*femmine*	*maschi*	*femmine*	*maschi*	*femmine*
Piemonte	21,9	15,7	15,0	9,4	17,2	8,3	12,6	4,6	9,8	4,6	7,5	2,7	6,8	3,1	7,7	2,1
Valle d'Aosta									25,4	6,7	12,5					
Lombardia	23,5	14,4	16,7	8,6	17,3	8,3	12,8	4,8	8,4	4,7	6,8	3,2	7,4	3,0	5,2	2,1
Bolzano - Bozen	19,9	12,0	11,8	7,7	13,5	5,4	7,9	3,8	18,3	3,2	6,9	3,1		2,3		
Trento	19,4	10,7	11,9	5,2	14,4	4,8	7,0	3,6	5,4	3,6	2,6	10,0	15,2	5,5	1,8	2,4
Trentino A. A.	19,7	11,4	11,8	6,4	14,0	5,1	7,4	3,7	11,2	3,4	4,5	6,8	7,8	4,1	0,8	1,2
Veneto	21,3	12,0	15,3	6,9	16,9	6,4	11,4	4,1	12,5	4,6	7,5	4,3	12,3	3,1	2,7	1,6
Friuli V. G.	22,9	13,0	13,8	7,2	18,0	8,1	13,4	5,7	8,9	3,8	3,3	3,6	6,9	0,8	3,5	1,7
Liguria	24,8	14,6	15,7	8,9	17,9	8,1	13,5	5,4	13,4	9,6	11,0	5,8	7,2	4,1	6,4	4,0
Emilia Romagna	17,9	10,0	13,8	6,2	14,0	5,4	9,4	3,3	8,3	4,1	8,1	4,4	7,9	5,4	5,8	3,9
Toscana	23,1	13,2	15,6	7,8	18,5	7,2	13,1	4,2	7,3	7,7	5,9	4,4	6,3	2,7	3,7	2,1
Umbria	19,2	9,3	14,9	6,3	15,2	7,6	16,2	4,4	7,7	5,7	6,5	2,2	8,3	2,1	7,6	2,8
Marche	17,3	8,8	13,0	4,8	12,6	5,0	14,3	3,0	6,4	4,4	2,1	3,7	6,0	1,2	5,1	2,5
Lazio	23,0	15,8	17,8	9,3	19,8	8,4	15,1	6,2	7,2	3,7	4,4	3,2	5,8	3,2	5,2	2,9
Abruzzo	20,5	11,2	14,7	7,8	20,3	7,5	12,3	3,7	3,4	0,9	2,0	3,9	3,2	6,4	3,3	1,2
Molise	14,0	8,1	9,9	5,3	13,5	6,6	7,5	2,6				9,1	**			8,3
Campania	23,3	14,5	15,9	8,1	18,6	9,1	12,8	4,9	12,0	4,4	7,0	3,7	6,6	3,9	9,8	2,3
Puglia	18,2	10,4	13,9	6,5	15,1	7,0	11,5	5,0	11,3	2,5	6,5	2,1	4,7	2,1	3,9	2,9
Basilicata	20,7	12,2	15,1	7,1	17,4	9,8	16,0	5,4		4,3			2,9	1,6	16,1	
Calabria	19,2	8,1	13,2	4,9	16,9	6,0	13,8	3,7	7,7	5,4	8,4	3,1	5,2	3,7	4,0	1,0
Sicilia	24,4	14,9	16,4	8,3	19,4	9,3	14,2	5,5	10,0	4,5	5,1	3,4	7,1	2,6	5,2	2,2
Sardegna	31,5	22,5	25,6	16,5	29,9	17,3	21,1	11,4	10,6	2,9	9,6	5,0	10,2	6,1	8,9	3,7
ITALIA	**22,2**	**13,5**	**15,8**	**8,0**	**17,9**	**8,2**	**13,2**	**5,0**	**9,5**	**4,6**	**6,5**	**3,5**	**7,2**	**3,2**	**5,9**	**2,4**
Italia nord-occidentale	22,1	13,8	15,6	8,3	16,6	7,7	12,1	4,5	9,3	5,1	7,5	3,5	7,3	3,4	5,9	2,4
Italia nord-orientale	21,4	12,1	14,6	6,9	16,7	6,5	11,3	4,3	11,9	4,4	6,7	4,4	11,2	2,8	2,8	1,5
Italia centrale	21,9	13,6	16,2	8,0	18,2	7,5	14,5	5,0	7,2	4,5	4,6	3,4	5,9	2,9	5,0	2,7
Italia meridionale	20,7	11,9	14,6	7,0	17,3	7,9	12,5	4,6	10,9	4,0	6,6	3,3	5,9	3,5	7,9	2,2
Italia insulare	26,4	17,2	19,1	10,8	22,5	12,0	16,2	7,5	10,1	4,4	5,6	3,6	7,3	2,9	5,5	2,4

** indica l'assenza di iscritti

Tavola 12. Ripetenti per anno di corso , sesso e regione (composizione per 100 iscritti) - Totale delle scuole secondarie superiori - Anno scolastico 1995-96

Regioni	Ripetenti al 1° anno		Ripetenti al 2° anno		Ripetenti al 3° anno		Ripetenti al 4° anno		Ripetenti al 5° anno	
	maschi	*femmine*	*maschi*	*femmine*	*maschi*	*femmine*	*maschi*	*femmine*	*maschi*	*femmine*
Piemonte	12,0	8,5	8,3	5,4	9,8	5,7	6,7	3,1	4,4	1,4
Valle d'Aosta	12,8	9,2	10,3	8,8	7,0	6,0	6,4	3,7	4,0	1,7
Lombardia	11,7	8,0	9,4	5,2	9,7	5,6	7,1	2,9	4,9	1,6
Bolzano - Bozen	10,7	6,1	6,0	3,9	9,5	3,2	4,6	2,1	3,6	1,2
Trento	10,3	6,4	11,2	3,5	9,8	4,0	5,1	2,3	2,1	0,9
Trentino A. A.	10,5	6,2	8,7	3,7	9,7	3,6	4,9	2,2	2,8	1,0
Veneto	11,9	6,9	8,8	5,1	9,2	4,6	6,4	2,7	3,9	1,1
Friuli V. G.	13,0	8,6	10,2	5,2	12,2	6,2	9,3	3,1	5,1	1,5
Liguria	12,7	7,8	10,1	5,5	11,4	6,0	8,8	3,2	6,2	1,9
Emilia Romagna	9,2	6,0	7,8	3,9	8,4	4,4	6,3	2,0	3,7	1,0
Toscana	12,8	8,0	10,4	6,5	11,8	5,8	8,8	3,7	4,6	1,4
Umbria	9,0	5,5	8,3	4,1	8,1	4,3	8,6	2,7	2,9	0,9
Marche	8,5	4,9	7,5	3,4	7,9	3,6	6,9	1,9	4,0	0,8
Lazio	11,8	8,3	11,1	5,6	11,5	6,2	9,6	4,0	4,9	1,6
Abruzzo	12,4	6,6	9,9	4,7	11,7	5,7	8,1	2,9	4,0	1,0
Molise	7,3	4,3	8,3	2,7	9,7	4,7	5,7	1,8	2,9	0,7
Campania	12,7	8,2	10,5	5,3	12,2	6,3	8,8	3,4	3,1	1,5
Puglia	9,1	5,2	9,2	4,0	10,0	4,8	8,4	3,0	3,4	1,1
Basilicata	8,5	6,3	8,7	4,7	10,2	7,1	8,2	3,5	3,8	1,1
Calabria	9,0	4,2	8,1	3,1	10,2	4,1	7,3	2,1	2,5	0,5
Sicilia	11,8	7,9	10,1	6,2	12,5	6,4	9,0	4,0	5,1	1,8
Sardegna	18,1	15,1	19,7	13,1	21,7	16,8	16,8	10,3	8,4	4,4
ITALIA	**11,6**	**7,6**	**9,9**	**5,4**	**11,0**	**5,9**	**8,3**	**3,4**	**4,3**	**1,5**
Italia nord-occidentale	11,3	7,7	8,9	5,0	9,6	5,4	7,0	2,8	4,7	1,5
Italia nord-orientale	11,9	7,1	9,0	4,9	9,8	4,8	6,8	2,7	4,0	1,2
Italia centrale	11,5	7,6	10,2	5,4	10,8	5,6	8,9	3,5	4,5	1,4
Italia meridionale	10,8	6,5	9,6	4,5	11,1	5,5	8,3	3,0	3,2	1,1
Italia insulare	13,6	10,0	12,9	8,1	15,2	9,5	11,2	5,8	5,9	2,5

Tavola 13. Ripetenti per anno di corso , sesso e regione (composizione per 100 iscritti) - Totale delle scuole secondarie superiori statali e private- Anno scolastico 1995-96

Regioni	Scuole statali										Scuole private									
	Ripetenti al 1° anno		Ripetenti al 2° anno		Ripetenti al 3° anno		Ripetenti al 4° anno		Ripetenti al 5° anno		Ripetenti al 1° anno		Ripetenti al 2° anno		Ripetenti al 3° anno		Ripetenti al 4° anno		Ripetenti al 5° anno	
	maschi	*femmine*	*maschi*	*femmine*	*maschi*	*femmine*	*maschi*	*femmine*	*maschi*	*femmine*	*maschi*	*femmine*	*maschi*	*femmine*	*maschi*	*femmine*	*maschi*	*femmine*	*maschi*	*femmine*
Piemonte	12,1	8,8	8,6	5,6	10,3	5,9	7,2	3,3	4,0	1,2	9,6	4,4	5,3	3,6	3,7	3,0	3,0	1,3	6,2	2,5
Valle d'Aosta											13,8	7,7	12,2					7,7		
Lombardia	11,9	8,4	9,8	5,5	10,2	5,9	7,5	3,1	4,1	1,3	8,1	4,3	4,8	2,1	5,3	3,0	3,4	1,6	6,7	2,5
Bolzano - Bozen	10,6	6,2	5,7	4,0	9,7	3,2	4,8	2,1	3,5	1,3	13,8	2,9	12,0	2,0	4,2	3,0		1,3	5,2	1,6
Trento	10,1	6,6	11,1	3,4	9,5	4,2	5,1	2,2	1,9	0,8	7,2	1,7	4,3	4,6	12,5	1,0	4,2	3,6		1,6
Trentino A. A.	10,3	6,4	8,5	3,7	9,6	3,7	5,0	2,2	2,6	1,0	9,9	2,3	7,3	3,4	9,4	2,0	2,5	2,5	2,9	1,6
Veneto	11,8	7,0	8,9	5,2	9,5	4,8	6,7	2,8	3,8	1,2	12,1	4,3	7,4	3,3	5,1	2,7	3,7	1,3	4,1	1,0
Friuli V. G	12,9	8,3	10,2	5,2	12,3	6,4	9,4	3,2	4,8	1,5	18,8	11,6	7,5	6,3	10,2	1,7	6,4	1,1	8,1	1,2
Liguria	12,5	7,8	10,5	5,7	11,7	6,2	9,4	3,4	6,0	1,8	14,7	7,3	4,8	4,2	8,4	3,0	4,3	2,8	7,0	2,6
Emilia Romagna	9,2	6,0	7,6	3,9	8,4	4,4	6,3	1,9	3,6	1,0	9,5	4,4	7,8	4,6	11,4	3,6	7,6	2,2	5,1	2,1
Toscana	12,7	8,0	10,4	6,6	12,0	5,8	9,0	3,7	4,4	1,2	13,0	6,8	7,0	3,3	5,8	6,3	3,4	2,8	7,8	3,5
Umbria	8,7	5,5	8,0	4,1	8,0	4,3	8,4	2,7	2,3	0,7	48,6	5,7	32,1	4,0	12,5	4,8	13,3	1,6	17,4	6,0
Marche	8,5	4,9	7,5	3,4	7,9	3,7	7,0	1,9	3,7	0,8	6,6	5,9	3,8	4,1	4,6	1,2	3,2	2,1	9,5	0,6
Lazio	11,9	8,4	11,2	5,8	11,8	6,5	10,1	4,2	4,5	1,5	10,9	6,1	8,2	2,4	6,4	2,3	4,4	2,0	6,6	2,3
Abruzzo	12,1	6,6	9,8	4,7	11,6	5,7	8,1	2,9	3,7	0,9	34,9	8,0	14,6	5,2	16,7	5,5	7,4	3,6	8,7	2,9
Molise	7,3	4,4	8,3	2,7	9,7	4,8	5,7	1,7	2,9	0,4	**						**	14,3		14,8
Campania	12,7	8,3	10,5	5,4	12,4	6,6	9,1	3,5	2,2	1,4	12,4	4,8	7,9	3,6	8,6	2,3	4,3	2,0	7,2	2,1
Puglia	9,1	5,3	9,2	4,0	10,1	4,9	8,5	3,0	3,1	1,0	6,9	1,6	7,6	3,0	9,2	1,2	4,3	1,2	6,5	2,3
Basilicata	8,5	6,4	8,8	4,8	10,3	7,2	8,3	3,5	3,0	0,9		2,0				4,1	2,5	3,0	21,0	13,2
Calabria	9,0	4,3	8,1	3,1	10,2	4,1	7,3	2,1	2,2	0,4	11,0	1,2	9,4	2,0	8,7	2,3	5,6	0,9	9,5	1,9
Sicilia	11,7	8,2	10,1	6,4	12,8	6,6	9,3	3,8	3,8	1,3	16,6	4,2	12,7	3,7	7,8	3,8	6,7	5,3	10,2	4,5
Sardegna	18,2	15,3	19,8	15,3	21,8	17,2	16,7	10,5	8,4	4,3	10,1	3,6	8,4	3,3	7,3	3,6	17,4	4,6	7,3	5,9
ITALIA	11,6	7,7	10,6	5,5	11,3	6,1	8,5	3,5	3,8	1,3	11,2	4,6	7,1	3,1	6,6	3,1	4,5	2,3	7,2	2,5
Italia nord-occidentale	11,5	7,9	9,1	5,2	10,0	5,6	7,4	2,9	4,1	1,2	9,2	4,6	5,3	2,9	5,9	3,5	3,8	1,7	6,4	2,4
Italia nord-orientale	11,8	7,2	9,1	5,0	10,1	5,0	7,0	2,8	3,9	1,2	12,6	4,7	7,4	3,6	6,0	2,5	4,0	1,4	4,8	1,1
Italia centrale	11,4	7,6	10,2	5,6	11,0	5,7	9,2	3,6	4,1	1,3	11,8	6,2	8,4	2,8	6,3	3,0	4,4	2,2	7,1	2,4
Italia meridionale	10,8	6,5	9,6	4,5	11,1	5,6	8,4	3,1	2,7	1,1	12,1	3,6	8,1	3,2	9,0	2,2	4,5	1,8	7,5	2,4
Italia insulare	13,6	10,3	12,9	8,5	15,5	9,9	11,5	5,9	5,2	2,3	16,1	4,1	12,3	3,7	7,8	3,7	7,5	5,2	10,1	4,7

** indica l'assenza di iscritti.

ALLEGATI

ELABORAZIONI PER FUNZIONI-OBIETTIVO
FORMAZIONE E UTILIZZO MASSA IMPEGNABILE
FORMAZIONE E UTILIZZO MASSA SPENDIBILE

MINISTERO PUBBLICA ISTRUZIONE

Esercizio finanziario 1996

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg1 - Gabinetto e segreterie particolari	1. Indirizzo politico-amministrativo	1.1 Diretta collaborazione organi di direzione politica	1.1.1. Consulenza giuridica e legislativa
			1.1.2 Rapporti con i media
		1.2 Programmazione, indirizzo e coordinamento	1.2.1 Ordinamenti didattici
			1.2.2 Programmazione finanziaria
		1.3 Controllo interno	
		1.4 Valutazione del sistema scolastico	
		1.5 Sistema informativo	
		1.6 Ricerca, studi e sperimentazioni	
dg3 - Istruzione elementare	2. Scuola materna e istruzione dell'obbligo	2.1 Scuola materna	2.1.1 Personale a tempo indeterminato
dg4 - Istruzione secondaria di 1° grado			2.1.2 Personale a tempo determinato
dg10 - Servizio scuola materna			2.1.3 Strutture amministrative, tecniche ed ausiliarie delle istituzioni scolastiche
			2.1.4 Formazione ed aggiornamento
			2.1.5 Supporto e vigilanza istituzioni scolastiche
		2.2 Scuola elementare	2.2.1 Personale a tempo indeterminato
			2.2.2 Personale a tempo determinato
			2.2.3 Strutture amministrative, tecniche ed ausiliarie delle istituzioni scolastiche
			2.2.4 Formazione ed aggiornamento
			2.2.5 Supporto e vigilanza istituzioni scolastiche
		2.3 Istruzione secondaria di primo grado	2.3.1 Personale a tempo indeterminato
			2.3.2 Personale a tempo determinato
			2.3.3 Strutture amministrative, tecniche ed ausiliarie delle istituzioni scolastiche
			2.3.4 Formazione ed aggiornamento
			2.3.5 Supporto e vigilanza istituzioni scolastiche
dg5 - Direzione generale istruzione classica, scientifica e magistrale	3. Istruzione secondaria di secondo grado	3.1 Istruzione classica, scientifica e magistrale	3.1.1 Personale a tempo indeterminato
			3.1.2 Personale a tempo determinato
			3.1.3 Strutture amministrative, tecniche ed ausiliarie delle istituzioni scolastiche
			3.1.4 Formazione ed aggiornamento
			3.1.5 Supporto e vigilanza istituzioni scolastiche
dg6 - Direzione generale istruzione tecnica		3.2 Istruzione Tecnica	3.2.1 Personale a tempo indeterminato
			3.2.2 Personale a tempo determinato
			3.2.3 Strutture amministrative, tecniche ed ausiliarie delle istituzioni scolastiche
			3.2.4 Formazione ed aggiornamento
			3.2.5 Supporto e vigilanza istituzioni scolastiche
dg7 - Direzione generale istruzione professionale		3.3 Istruzione Professionale	3.3.1 Personale a tempo indeterminato
			3.3.2 Personale a tempo determinato
			3.3.3 Strutture amministrative, tecniche ed ausiliarie delle istituzioni scolastiche
			3.3.4 Formazione ed aggiornamento
			3.3.5 Supporto e vigilanza istituzioni scolastiche
dg11 - Ispettorato Istruzione artistica		3.4 Istruzione Artistica	3.4.1 Personale a tempo indeterminato
			3.4.2 Personale a tempo determinato
			3.4.3 Strutture amministrative, tecniche ed ausiliarie delle istituzioni scolastiche
			3.4.4 Formazione ed aggiornamento
			3.4.5 Supporto e vigilanza istituzioni scolastiche

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg11 - Ispettorato istruzione artistica	4. Accademie e conservatori	4.1 Accademie di belle arti, di danza e d'arte drammatica	
		4.2 Conservatori di musica	
dg8 - Istruzione media non statale	5. Istruzione attraverso scuole non statali	5.1 Scuole materne non statali	5.1.1 Contributi
		5.2 Scuole elementari non statali	5.2.1 Contributi
		5.3 Istruzione secondaria di I e II grado non statale	5.3.1 Contributi
		5.4 Istituti non statali per ciechi e per sordomuti	5.4.1 Contributi
dg13 - Istituti di educazione	6. Istruzione attraverso istitui e scuole particolari	6.1 Convitti ed educandati	6.1.1 Contributi
dg14 - Istituti di sordomuti e dei ciechi		6.2 Istituti per ciechi e per sordomuti	6.2.1 Contributi
	7. Promozione azioni sociali	7.1 Progetti speciali	7.1.1 Tossicodipendenza, tabagismo, alcolismo ed Handicap
		7.2 Iniziative a favore delle attività sportive	7.2.1 Palestre ed impianti sportivi
dg9 - Direzione generale scambi culturali	8. Scambi culturali	8.1 Comunitari ed extracomunitari	8.1.1 Mostre fiere e manifestazioni educativo-pedagogiche
			8.1.2 Accordi bilaterali.
dg2 - Direzione generale personale	9. Servizi generali	9.1 Gestione delle risorse umane	9.1.1 Accesso all' impiego
			9.1.2 Stato giuridico ed economico
			9.1.3 Formazione ed aggiornamento
			9.1.4 Contenzioso
dg12 - Provveditorati agli studi e sovrintendenze scolastiche		9.2 Gestione delle risorse strumentali	9.2.1 Attività contabili e di ragioneria
		9.3 Contribuzioni, promozione, divulgazione, pubblicità, altro	9.3.1 Ricerca e studi
		9.4 Amministrazione periferica	
		9.5 Risorse informatiche	

1996 MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

- Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per funzione-obiettivo -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie e maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanz. da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
1 Indirizzo politico-amministrativo	0	22.054	22.054	21.276	654	124	0	0	21.276	124	96,47%
2 Scuola materna e istruzione dell'obbligo	0	39.765.154	39.765.154	39.251.008	514.001	145	-539	539	39.250.469	684	98,71%
3 Istruzione secondaria di secondo grado	0	18.847.634	18.847.634	18.390.957	456.482	195	-254	254	18.390.702	449	97,58%
4 Accademie e Conservatorii	0	513.481	513.481	481.187	32.295	0	-7	7	481.180	7	93,71%
5 Istruzione attraverso scuole non statali	0	200.423	200.423	175.418	24.976	28	0	0	175.418	28	87,52%
6 Istruzione attraverso istituti e scuole particolari	0	91.115	91.115	97.381	-6.266	0	0	0	97.381	0	106,88%
7 Promozione azioni sociali	0	34.318	34.318	34.112	181	25	-58	58	34.054	83	99,23%
8 Scambi culturali	0	12.768	12.768	12.177	556	35	0	0	12.177	35	95,37%
9 Servizi generali	0	900.337	900.337	808.748	87.253	4.337	0	0	808.748	4.337	89,83%
TOTALE	*0*	*60.387.283*	*60.387.283*	*59.272.263*	*1.110.132*	*4.889*	*-858*	*858*	*59.271.405*	*5.747*	*98,15%*

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1996 MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

- Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per funzione-obiettivo -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie e maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
1 Indirizzo politico-amministrativo	4.977	22.054	27.031	25.646	17.558	3.718	3.842	2.746	20.304	1.649	5.078	94,88%	75,12%	79,17%
2 Scuola materna e istruzione dell'obbligo	2.874.965	39.765.154	42.640.119	42.623.836	36.336.674	2.914.334	2.914.479	1.956.449	38.293.123	560.759	3.786.238	99,96%	89,81%	89,84%
3 Istruzione secondaria di secondo grado	1.571.609	18.847.634	20.419.243	20.402.648	17.526.983	863.974	864.169	798.481	18.325.464	489.091	1.604.688	99,92%	89,75%	89,82%
4 Accademie e Conservatorii	34.188	513.481	547.670	547.294	445.213	35.973	35.973	19.954	465.167	32.831	49.672	99,93%	84,94%	84,99%
5 Istruzione attraverso scuole non statali	13.801	200.423	214.223	212.760	165.993	9.425	9.454	11.654	177.647	25.738	10.838	99,32%	82,93%	83,50%
6 Istruzione attraverso istituti e scuole particolari	6.019	91.115	97.134	96.964	95.289	2.092	2.092	4.714	100.004	-6.151	3.281	99,83%	102,95%	103,13%
7 Promozione azioni sociali	62.801	34.318	97.118	93.978	23.624	10.488	10.513	46.842	70.465	4.405	22.248	96,77%	72,56%	74,98%
8 Scambi culturali	5.755	12.768	18.523	16.309	7.870	4.307	4.341	3.034	10.904	1.991	5.628	88,05%	58,87%	66,86%
9 Servizi generali	195.785	900.337	1.096.122	1.014.619	621.381	187.367	191.704	118.162	739.542	121.629	234.951	92,56%	67,47%	72,89%
TOTALE	*4.769.899*	*68.387.283*	*65.157.182*	*65.034.053*	*55.240.584*	*4.031.678*	*4.036.567*	*2.962.036*	*58.202.620*	*1.231.941*	*5.722.620*	*99,81%*	*89,33%*	*89,50%*

1996 MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

- Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per Centro di Responsabilità -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie e maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Gabinetto	0	22.054	22.054	21.276	654	124	0	0	21.276	124	96,47%
Direzione Generale Personale	0	164.027	164.027	151.374	12.290	363	0	0	151.374	363	92,29%
Direzione Generale Scuola Elementare	0	17.988.360	17.988.360	17.640.777	347.521	63	-296	296	17.640.480	359	98,07%
Direzione Generale Istruzione secondaria di primo grado	0	16.809.851	16.809.851	16.674.175	135.618	58	-236	236	16.673.939	294	99,19%
Direzione Generale Istruzione Classica, Scientifica e Magistrale	0	5.052.516	5.052.516	5.026.329	26.132	55	-61	61	5.026.268	116	99,48%
Direzione Generale Istruzione Tecnica	0	8.347.716	8.347.716	8.069.315	278.348	53	-113	113	8.069.202	166	96,66%
Direzione Generale Istruzione Professionale	0	4.445.429	4.445.429	4.338.731	106.653	45	-69	69	4.338.661	115	97,60%
Direzione Generale Istruzione Media non statale	0	200.423	200.423	175.418	24.976	28	0	0	175.418	28	87,52%
Direzione Generale scambi culturali	0	12.768	12.768	12.177	556	35	0	0	12.177	35	95,37%
Servizio Scuola Materna	0	5.074.560	5.074.560	5.042.165	32.371	23	-65	65	5.042.100	88	99,36%
Ispettorato Istruzione artistica	0	1.526.782	1.526.782	1.456.773	69.967	41	-18	18	1.456.755	59	95,41%
Provveditorati agli studi e sovrintendenze scolastiche	0	736.320	736.320	657.374	74.972	3.973	0	0	657.374	3.973	89,28%
Istituti di educazione	0	6.478	6.478	6.379	74	25	0	0	6.379	25	98,47%
Istituti dei sordomuti e dei ciechi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento " " al 31/12 dell'anno precedente

Centro di Responsabilità	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie e maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
TOTALE	*0*	*60.387.283*	*60.387.283*	*59.272.263*	*1.110.132*	*4.889*	*-858*	*858*	*59.271.405*	*5.747*	*98,15%*

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1996 MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

- Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per Centro di Responsabilità -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti in competenza	(17) = (6-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti in residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie e maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Gabinetto	4.977	22.054	27.031	25.646	17.558	3.718	3.842	2.746	20.304	1.649	5.078	94,88%	75,12%	79,17%
Direzione Generale Personale	40.909	164.027	204.936	190.198	101.393	49.981	50.344	24.091	125.484	20.201	59.251	92,81%	61,23%	65,98%
Direzione Generale Scuola Elementare	1.276.182	17.988.360	19.264.543	19.253.671	16.141.234	1.499.542	1.499.605	962.051	17.103.286	368.606	1.792.650	99,94%	88,78%	88,83%
Direzione Generale Istruzione secondaria di primo grado	1.272.565	16.809 851	18.082.416	18.078.283	15.618.408	1.055.767	1.055.825	758.768	16.377.176	155.631	1.549.609	99,98%	90,57%	90,59%
Direzione Generale Istruzione Classica, Scientifica e Magistrale	292.231	5.052.516	5.344.747	5.341.131	4.674.408	351.921	351.977	204.624	4.879.031	32.233	433.482	99,93%	91,29%	91,35%
Direzione Generale Istruzione Tecnica	796.608	8.347.716	9.144.324	9.137.877	7.772.636	296.679	296.732	350.879	8.123.515	295.050	725.759	99,93%	88,84%	88,90%
Direzione Generale Istruzione Professionale	404.526	4.445.429	4.849.955	4.843.911	4.181.502	157.229	157.274	199.921	4.381.422	114.449	354.083	99,88%	90,34%	90,45%
Direzione Generale Istruzione Media non statale	13.801	200.423	214.223	212.760	165.993	9 425	9.454	11.654	177.647	25.738	10.838	99,32%	82,93%	83,50%
Direzione Generale scambi culturali	5.755	12.768	18.523	16.309	7.870	4.307	4.341	3.034	10.904	1.991	5.628	88,05%	58,87%	66,86%
Servizio Scuola Materna	391.080	5.074.560	5.465.640	5.461.461	4.674.448	367.717	367.740	283.857	4.958.306	41.919	465.415	99,92%	90,72%	90,79%
Ispettorato Istruzione artistica	115.342	1.526.782	1.642.124	1.641.090	1.359.685	97.089	97.130	65.810	1.425.495	72.764	143.866	99,94%	86,81%	86,86%
Provveditorati agli studi e sovrintendenze scolastiche	154.876	736.320	891.196	824.431	519.988	137.386	141.360	94.071	614.058	101.438	175.699	92,51%	68,90%	74,48%
Istituti di educazione dei ciechi	1.048	6.478	7.526	7.285	5.462	918	943	530	5.991	272	1.263	96,80%	79,61%	82,24%

Centro di Responsabilità	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie e maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Istituti dei sordomuti e dei ciechi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
TOTALE	*4.769.899*	*60.387.283*	*65.157.182*	*65.034.053*	*55.240.584*	*4.031.678*	*4.036.567*	*2.962.036*	*58.202.620*	*1.231.941*	*5.722.620*	*99,81%*	*89,33%*	*89,50%*

Ministero della pubblica istruzione
Gestione finanziaria 1996 (milioni di lire)

		TITOLO I					TITOLO II				TOTALE
		Personale in attivita' di servizio	Acquisto di beni e servizi	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	Opere e beni immobiliari e mobiliari	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	
		FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE									
		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
1	Residui totali di stanziamento "f" al 1.I (2)										
2	Stanziamenti definitivi di competenza	58.994.189	386.508	937.321	68.916	60.386.933		350		350	60.387.283
3	Massa impegnabile (1+2)	58.994.189	386.508	937.321	68.916	60.386.933		350		350	60.387.283
4	Impegni effettivi su competenza	57.964.302	327.642	911.997	67.972	59.271.913		350		350	59.272.263
5	Economie (+) o maggiori spese (-) [2-(4+6)]	1.024.997	58.866	25.324	945	1.110.132					1.110.132
6	Residui di stanziamento di competenza al 31.XII	4.889				4.889					4.889
7	Impegni su residui di stanziamento (1-8)		-858			-858					-858
8	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31.XII		858			858					858
9	Impegni totali su massa impegnabile (4+7)	57.964.302	326.784	911.997	67.972	59.271.055		350		350	59.271.405
10	Residui totali di stanziamento "f" al 31.XII (6+8)	4.889	858			5.747					5.747
11	Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile (9:3)	98,25	84,55	97,30	98,63	98,15		100,00		100,00	98,15

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
12	Residui iniziali "F+C" al 1.I	4.441.857	258.809	64.791	4.441	4.769.899					4.769.899
13	Stanziamenti definitivi di competenza	58.994.189	386.508	937.321	68.916	60.386.933		350		350	60.387.283
14	Massa spendibile (12+13)	63.436.046	645.317	1.002.112	73.357	65.156.832		350		350	65.157.182
15	Autorizzazioni di cassa	63.419.562	557.317	983.567	73.257	65.033.703		350		350	65.034.053
16	Pagamenti su competenza	54.164.917	178.275	845.216	51.826	55.240.234		350		350	55.240.584
17	Residui propri da competenza "C" (4-16)	3.799.385	149.366	66.781	16.146	4.031.678					4.031.678
18	Residui totali da competenza (6+17)	3.804.274	149.366	66.781	16.146	4.036.567					4.036.567
19	Pagamenti su residui	2.744.704	165.552	48.151	3.630	2.962.036					2.962.036
20	Pagamenti totali (16+19)	56.909.621	343.827	893.366	55.456	58.202.270		350		350	58.202.620
21	Economie (+) o maggiori spese (-) totali [14-(20+22)]	1.104.058	95.826	30.515	1.542	1.231.941					1.231.941
22	Residui totali "F+C" al 31.XII [14-(20+21)]	5.422.367	205.663	78.231	16.359	5.722.620					5.722.620
23	Rapporto % tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (15:14)	99,97	86,36	98,15	99,86	99,81		100,00		100,00	99,81
24	Rapporto % tra pagamenti totali e massa spendibile (20:14)	89,71	53,28	89,15	75,60	89,33		100,00		100,00	89,33
25	Rapporto % tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa (20:15)	89,74	61,69	90,83	75,70	89,50		100,00		100,00	89,50

(1) Calcolate per differenza

(2) I residui totali di stanziamento "F" al 1.I sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31.XII dell'anno precedente

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

Capitolo X

Ministero del lavoro e della previdenza sociale

Sommario: **1. Sintesi e conclusioni.**
2. Analisi dei risultati della gestione per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità: *2.1 Risultanze contabili per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità; 2.2 Analisi della formazione e dell'utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile; 2.3 Valutazioni in ordine a talune funzioni-obiettivo; 2.4 Analisi per categorie economiche:* 2.4.1 Le spese per trasferimenti; 2.4.2 Le spese per il personale; 2.4.3 Le spese per acquisto di beni e servizi; *2.5 Analisi per categorie economiche semplificate;* 2.5.1 Le spese per funzionamento; 2.5.2 Le spese per interventi; 2.5.3 Le spese per investimenti.
3. Analisi dell'organizzazione: *3.1 L'assetto organizzativo dell'Amministrazione centrale; 3.2 Gestione del personale; 3.3 L'assetto organizzativo degli uffici periferici del Ministero del lavoro.*
4. Attività contrattuale.
Allegato: La spesa previdenziale.

Esercizio 1996 - Risultati della gestione per funzioni-obiettivo - dati di competenza

(in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Impegni (*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico-amministrativo	29.033	27.555	26.551	16.785	10.770	1.478
2 Politiche per l'occupazione	933.070	924.545	920.261	224.189	700.356	8.525
3 Politiche di sostegno	30.971.280	30.892.956	30.890.403	30.055.893	837.063	78.323
4 Relazioni industriali	193.177	188.729	185.862	92.230	96.499	4.449
5 Tutela delle condizioni di lavoro	103.992	101.598	100.069	49.645	51.952	2.394
6 Politiche previdenziali	24.270.093	24.213.130	24.211.108	23.604.230	608.900	56.963
7 Politiche per la cooperazione	165.145	159.058	148.946	118.110	40.948	6.087
8 Attività analitico-cognitiva del mercato del lavoro	148.059	141.603	137.692	115.227	26.376	6.456
9 Servizi generali	3.238.261	3.220.315	3.211.491	2.895.483	324.832	17.946
TOTALE	***60.052.109***	***59.869.487***	***59.832.383***	***57.171.792***	***2.697.695***	***182.622***

(*) Gli impegni lordi sono comprensivi dei residui di stanziamento a fine esercizio

1. Sintesi e conclusioni

1.1 I risultati della gestione 1996 pongono in evidenza la preponderanza delle funzioni-obiettivo concernenti le politiche di sostegno e le politiche previdenziali, sia in termini di massa impegnabile, che in termini di massa spendibile. Per entrambe queste funzioni il rapporto impegni totali / massa impegnabile sfiora il 100%. Parimenti soddisfacente si appalesa il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile che raggiunge il 95% ed il 96%, rispettivamente per la prima e la seconda delle suddette funzioni.

Ove si abbia, invece, riguardo alla ripartizione delle risorse finanziarie per centri di responsabilità, si nota una forte concentrazione, sia degli impegni che dei pagamenti, nella Direzione generale della previdenza ed assistenza sociale, che assorbe il 95,98% della massa impegnabile ed il 94,46% della massa spendibile. Seguono, nell'ordine, ma molto distanziate tra loro, la Direzione generale per l'impiego, con la percentuale dell'1,62% in termini di massa impegnabile e del 2,58% della massa spendibile e gli Uffici periferici (ULMO, Ispettorati e sezioni circoscrizionali) con l'1,51% in termini di massa impegnabile e dell'1,60% in termini di massa spendibile.

In termini di impegni sulla competenza 1996, la quota di spesa per le politiche per l'impiego risulta pari all'1,44% sul totale della spesa impegnata dal ministero.

1.2 L'incrocio fra funzioni-obiettivo e classificazione economica semplificata mette in rilievo la grandissima incidenza della spesa per interventi, coincidente con la somma delle categorie V e XII della classificazione economica prevista dalla legge n. 468/1978 concernenti, rispettivamente, i trasferimenti di parte corrente e quelli di conto capitale. Tali trasferimenti si sono indirizzati nell'esercizio 1996 principalmente verso gli enti previdenziali ed, in primo luogo verso l'INPS, a titolo di concorso e/o rimborso per prestazioni di natura assistenziale ed interventi di sostegno alle gestioni previdenziali, dei quali lo Stato si è assunto l'onere in base all'art. 37 della legge n. 88/1989.

In termini di impegno, su un totale di trasferimenti, pari a 58.850,6 mld., la quota destinata agli organismi previdenziali è stata pari a 58.257,6 mld., mentre alle famiglie sono andati 374,1 mld., alle imprese 89,6 mld. e ad altri organismi pubblici 5 mld.

In termini di pagamenti, agli enti previdenziali sono stati complessivamente corrisposti 57.843,8 mld., laddove sono stati attribuiti pagamenti alle famiglie per 434,8 mld., alle imprese per 106,7 mld. e ad altri organismi per 5 mld.

In ordine a talune specie di trasferimenti, segnatamente di quelli in favore dei patronati, si segnala l'esigenza di un attento esame e monitoraggio degli oneri posti a carico degli enti erogatori delle prestazioni previdenziali ed assistenziali mediante un'opportuna riduzione dell'aliquota di prelievo autorizzata dal Ministro del lavoro di concerto con il Ministro del tesoro. La questione forma oggetto di specifica indagine del Servizio di controllo interno.

1.3 L'entità delle spese di funzionamento, comprendenti le categorie II "Spese per il personale" e IV "Spese per l'acquisto di beni e servizi" della classificazione economica di cui alla legge n. 468/1978, è di poco inferiore al 2% della massa impegnabile. Circa i 9/10 delle spese di funzionamento sono costituite da spese di personale. L'aliquota del 2% si rivela poco significativa, se rapportata alla natura dell'attività posta in essere dall'Amministrazione, dal momento che, come già rilevato, su un totale di 60.052,1 mld. stanziati, ben 58.990,6 sono destinati a trasferimenti, per l'effettuazione dei quali i costi di funzionamento sono alquanto ridotti. Avuto, pertanto, riguardo alle attività espletate per il perseguimento delle altre funzioni-obiettivo, è agevole dedurre, sia pure in via di larga approssimazione, che l'incidenza delle spese in questione possa risultare singolarmente molto più rilevante di quanto possa esprimere il valore medio su indicato.

La valutazione, peraltro, dei costi di produzione dei servizi e, quindi, dell'efficienza delle singole strutture amministrative, presuppone l'esistenza di sistematiche rilevazioni dei costi e dei tempi dell'azione amministrativa che non si rinvengono ancora nel Ministero in disamina.

1.4 Quanto alle spese per investimenti, si fa rilevare che dei 159 mld. stanziati a tale scopo, 34 attengono a spese per il Sistema informativo del lavoro - S.I.L - (capp. 1113 e 8021), che parrebbe poter essere soppiantato da altra iniziativa progettuale, per la cui realizzazione sarebbero in corso apposite procedure contrattuali. Sul punto è opportuno che l'Amministrazione riferisca esaurientemente, evidenziando gli oneri finora sostenuti per tale sistema, le prospettive che allo stesso in concreto si pongono, gli ulteriori eventuali oneri connessi con obbligazioni giuridicamente assunte verso terzi e, nell'ipotesi dell'abbandono di tale iniziativa, l'utilizzo che potrà esser fatto delle attrezzature acquisite.

1.5 Sotto il profilo organizzativo, va sottolineato il ritardo con cui è stato adottato il regolamento per l'unificazione degli uffici periferici del Ministero, disposta fin dal 1993 ed attualmente in fase di attuazione, e rimarcata la perdurante inottemperanza di varie norme del decreto legislativo n. 29/1993 riguardanti l'emanazione di direttive generali di indirizzo politico dell'attività del dicastero, la pianificazione degli obiettivi da perseguire, l'assegnazione alla dirigenza delle risorse finanziarie ed umane per il raggiungimento degli obiettivi, la concreta separazione tra funzioni di indirizzo politico e funzioni di gestione di competenza della dirigenza generale. Tutte le anzidette carenze forniscono la misura di come l'assetto organizzativo del Ministero del lavoro sia lontano dal modello disegnato dal ripetuto decreto legislativo n. 29/93 e successive modificazioni ed integrazioni.

1.6 Nel quadro dell'evoluzione, che ai più appare ineludibile, delle strutture e delle forme stesse in cui si sostanzia in Italia il sistema di protezione sociale, sottoposto a gravi pressioni connesse

con le profonde trasformazioni nella composizione della popolazione[1] ed in relazione alle istanze federaliste richiedenti un ampio decentramento delle funzioni oggi accentrate nell'Amministrazione dello Stato, tra cui quelle riguardanti il mercato del lavoro, l'occupazione, l'orientamento, l'addestramento dei lavoratori e l'erogazione di prestazioni assistenziali ai soggetti in stato di bisogno o di disagio, si pone l'esigenza, nell'imminenza dell'esercizio delle deleghe previste dalla legge n. 59/97 citata, della predisposizione dei necessari strumenti atti a favorire l'ottimale transizione al nuovo ordinamento, nel rispetto dei criteri di funzionalità, razionalità ed efficienza dell'apparato pubblico nel suo insieme.

2. Analisi dei risultati della gestione per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità

Il rendiconto 1996 del Ministero del lavoro e della previdenza sociale viene ancora presentato secondo la classificazione funzionale, economica ed amministrativa prevista dalla legge 5 agosto 1978, n. 468.

Ai fini dell'analisi dei risultati di gestione è, tuttavia, opportuno far riferimento al bilancio sperimentale elaborato dalla Corte dei conti già nel 1995, nel quale i singoli capitoli sono riclassificati per funzioni di primo e secondo livello, allo scopo della migliore definizione delle finalità dell'azione amministrativa e della misurazione dei costi di gestione relativi a ciascuna funzione, e per unità organizzative, o centri di responsabilità, cui spetta la gestione di tali risorse.

Tale bilancio è in grado di rappresentare un efficace quadro di lettura delle risultanze del bilancio, da mettere a disposizione del Parlamento quale utile contributo ai fini delle decisioni politiche da assumere.

La rielaborazione per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità anticipa i traguardi della semplificazione del bilancio dello Stato segnati dalla recente legge n. 94/1997, la cui piena realizzazione è condizionata dall'esercizio delle deleghe conferite al Governo in base agli artt. 5 e 6 della medesima legge.

Prima di procedere all'esposizione del rendiconto '96 secondo lo schema appena delineato, giova notare che i procedimenti di analisi adottati per pervenire alle rappresentazioni contenute nello schema di cui si tratta non possono, allo stato, considerarsi esaustive della funzione di cognizione del costo economico dell'attività amministrativa nelle sue varie articolazioni, anche in termini di servizi resi e del grado di conformità dei risultati e dei costi relativi alla pianificazione preventivamente formulata. A questo scopo, gli ulteriori passi da compiere devono consistere, come già rilevato nella relazione al rendiconto '95, nell'analisi delle attività elementari nelle quali è possibile scindere ciascuna funzione di vario livello, apprestando adeguati criteri di misurazione dei tempi e dei costi, corrette metodologie di valutazione ed opportuni meccanismi di correzione di rotta, nei casi congrui. L'acquisizione della cultura relativa alla rilevazione dei complessi fenomeni, amministrativi, tecnici ed economico-finanziari, che connotano le gestioni pubbliche, l'approfondimento delle tecniche per la tenuta della contabilità dei costi ed il controllo di gestione, nonché la formazione del personale destinato ad operare nello specifico settore, sono compiti essenziali per la riuscita delle impegnative riforme riguardanti l'organizzazione e il funzionamento delle P.A. e la riforma del bilancio dello Stato.

2.1 Risultanze contabili per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità

L'esposizione delle risultanze contabili secondo la classificazione delle spese per funzioni - obiettivo e per centri di responsabilità è riportata nelle apposite tabelle che figurano in appendice. Il quadro complessivo delle funzioni-obiettivo corrisponde a quello elaborato lo scorso anno in collaborazione con l'Amministrazione, in quanto si è ritenuto di mantenere sostanzialmente immutato l'impianto già sperimentato, lasciando invariato il collegamento fra le funzioni e i centri di responsabilità individuati nella precedente elaborazione, rivelatasi coerente con i principi

[1] Sull'argomento si fa rinvio all'allegato rapporto sulla spesa previdenziale.

ispiratori della riforma e sufficientemente affidabile, salvo, come si dirà in seguito, l'unificazione in un unico centro di responsabilità di tutti gli uffici periferici, regionali e provinciali del lavoro e dell'ispettorato, laddove nel 1995 figuravano distinti gli ispettorati regionali e provinciali (centro n. 8) e gli uffici regionali e provinciali del lavoro e della massima occupazione (centro n. 11).

Nelle tabelle le risultanze relative alle funzioni-obiettivo di primo e secondo livello sono incrociate con la classificazione economica semplificata, suggerita dalla commissione tecnica per la spesa pubblica ed utilizzata dalla Ragioneria generale dello Stato nel proprio bilancio sperimentale e recepita nella elaborazione curata dalla Corte in occasione della sua relazione al rendiconto per l'esercizio 1995.

Essa distingue le spese del bilancio statale in tre grandi categorie: a) spese di funzionamento, comprendenti le spese di personale e quelle per l'acquisto di beni e servizi; b) spese per interventi, corrispondenti alle altre spese del titolo I; c) spese per investimenti, le quali trovano riscontro, in linea di massima, nelle spese del titolo II.

L'incrocio permette di determinare la spesa afferente alle singole funzioni, imputando alle stesse le spese dirette sostenute dai singoli centri, nonché quelle indirette riguardanti oneri generali - quali, ad esempio, gli oneri di personale e quelli per l'acquisto di beni e servizi - che, sopportati dagli apparati competenti, sono attribuiti alle singole funzioni, in base ad opportuni parametri, in modo da imputare a determinate funzioni - obiettivo solo gli oneri residuali non ripartibili, costituenti specifici costi legati a compiti di supporto, quali, ad esempio, quelli per i servizi generali. Ovviamente, per l'effettuazione di siffatte "ripartizioni" l'Amministrazione ha dovuto fare ricorso a stime ragionate, fondate spesso sulla base delle dotazioni di personale e delle risorse strumentali stabilmente destinate al perseguimento di determinati obiettivi.

Il sistema adottato è suscettibile di ulteriori affinamenti e perfezionamenti, specie nella direzione, da un lato, della elaborazione di veri e propri centri di costo e della connessa contabilità analitica, e, dall'altro, di sistemi di rilevazione dei risultati prodotti, in grado di assicurare, anche mediante opportuni indici, un assiduo controllo degli andamenti gestionali ed oggettive valutazioni circa l'efficacia ed efficienza dell'azione svolta o in corso di svolgimento.

L'analisi dei risultati relativi all'esercizio 1996 consente, pertanto, un'articolazione della spesa del Ministero, secondo le linee tracciate lo scorso anno, nei seguenti grandi comparti dell'attività ministeriale, suddivisi in funzioni di secondo e, in qualche caso, di terzo livello:

1. Indirizzo politico - amministrativo
1.1 Attività di diretta collaborazione con l'organo politico
1.2 Programmazione e destinazione delle risorse
1.3 Indirizzo normativo
1.4 Controllo interno

2. Politiche per l'occupazione
2.1 Impiego e collocamento
2.2 Lavori socialmente utili
2.3 Orientamento e formazione professionale (F.S.E.)

3. Politiche di sostegno
3.1 Integrazioni salariali e trattamenti di disoccupazione
3.2 Riduzione del costo del lavoro
3.2.1 Fiscalizzazione oneri sociali
3.2.2 Assunzioni agevolate
3.2.3 Contributi alle imprese

4. Relazioni industriali
4.1 Composizione dei conflitti di lavoro
4.2 Parità uomo - donna
4.3 Relazioni sindacali

5. Tutela delle condizioni di lavoro
5.1 Igiene e sicurezza del lavoro
5.2 Ispezione del lavoro

6. Politiche previdenziali
6.1 Indirizzo, coordinamento e vigilanza degli enti previdenziali e assistenziali
6.2 Interventi assistenziali di sostegno alle gestioni previdenziali
6.2.1 Integrazione dei trattamenti minimi
6.2.2 Pensionamenti anticipati
6.2.3 Altri

7. Politiche per la cooperazione
7.1 Promozione della cooperazione
7.2 Sostegno allo sviluppo delle imprese cooperative
7.3 Vigilanza
7.3.1 Tenuta albo
7.3.2 Ispezioni ordinarie e straordinarie
7.3.3 Attività giuridico - amministrative straordinarie

8. Attività analitico - cognitiva del mercato del lavoro
8.1 Ricerca e innovazione
8.2 Rilevazione, analisi e monitoraggio
8.3 Standardizzazione degli indicatori di riferimento

9. Servizi generali
9.1 Gestione e sviluppo delle risorse umane
9.1.1 Accesso all'impiego
9.1.2 Stato giuridico ed economico del personale
9.1.3 Formazione ed aggiornamento
9.1.4 Attività di protezione sociale ed onorificenze
9.1.5 Misure di prevenzione e di sicurezza
9.1.6 Contenzioso
9.1.7 Personale comandato presso altre amministrazioni
9.2 Acquisizione e gestione risorse strumentali
9.2.1 Misure per la prevenzione e la sicurezza nei luoghi di lavoro
9.2.2 Attività contrattuale
9.3 Bilancio e contabilità
9.4 Sistemi informativi automatizzati
9.5 Comunicazioni istituzionali e relazioni con il pubblico

Quanto ai centri di responsabilità, cui sono riferibili poteri di gestione delle risorse finalizzate al perseguimento delle funzioni-obiettivo, per l'anno 1996 si registra, come anticipato, una modifica, rispetto alla precedente individuazione, per effetto dell'unificazione in un unico centro di responsabilità degli Uffici del lavoro e degli Ispettorati, comprese le circoscrizioni.

Conseguentemente, detti centri si articolano come segue:

- 1 Gabinetto e Segreterie particolari
- 2 Direzione generale degli affari generali e del personale
- 3 Direzione generale dei rapporti di lavoro
- 4 Direzione generale della previdenza e dell'assistenza sociale
- 5 Direzione generale della cooperazione
- 6 Direzione generale dell'osservatorio del mercato del lavoro
- 7 Direzione generale per l'impiego
- 8 Uffici ULMO, Ispettorati, Circoscrizioni
- 9 Agenzie per l'impiego
- 10 Ufficio centrale dell'orientamento e dell'addestramento professionale dei lavoratori.

La ripartizione della spesa per centri di responsabilità diverge da quella di carattere amministrativo prevista dall'art. 6 della legge n. 468/1978, (ormai destinata a scomparire per effetto della citata legge n. 94/1997 di riforma del bilancio dello Stato), la quale contempla per l'esercizio 1996 le seguenti rubriche:

Rubrica	1	Servizi generali
Rubrica	2	Uffici del lavoro e della massima occupazione, e centri di emigrazione
Rubrica	3	Sezioni circoscrizionali per l'impiego
Rubrica	4	Ispettorato del lavoro
Rubrica	5	Rapporti di lavoro
Rubrica	6	Previdenza ed assistenza
Rubrica	7	Cooperazione
Rubrica	8	Servizi per l'impiego
Rubrica	9	Orientamento ed addestramento professionale
Rubrica	10	Osservatorio del mercato del lavoro.

Il raffronto tra rubriche e funzioni-obiettivo mette in evidenza che non v'è corrispondenza tra le due aggregazioni, posto che una stessa rubrica può comprendere più funzioni-obiettivo. Questo è il caso delle rubriche 2, 3 e 4 riguardanti gli uffici periferici dell'Amministrazione, i quali hanno assolto nel 1996 compiti di interesse delle funzioni - obiettivo: "tutela delle condizioni di lavoro", "politiche previdenziali" per ciò che attiene al finanziamento dei patronati e "politiche per la cooperazione", per quel che riguarda la vigilanza.

Del resto, anche i centri di responsabilità non necessariamente coincidono con le funzioni - obiettivo di primo livello, in quanto alcuni centri di responsabilità assolvono più funzioni - obiettivo, come nel caso dei predetti uffici periferici. Ne consegue che i dati contabili relativi alle rubriche possono essere diversi da quelle risultanti dalla costruzione dei corrispondenti centri di responsabilità.

Quanto alla ripartizione delle spese secondo la classificazione economica semplificata, incrociata con le funzioni-obiettivo, si fa rinvio al paragrafo 2.5.

2.2 Analisi della formazione e dell'utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile

L'analisi della formazione e dell'utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile, riferita alle singole funzioni-obiettivo, risulta dalle apposite tabelle riportate in appendice.

In termini finanziari, le funzioni-obiettivo: "politiche di sostegno" e "politiche previdenziali" appaiono, nell'ordine, le più rilevanti. La prima di esse espone una somma impegnabile pari a 30.974,2 mld., mentre la seconda poteva utilizzare, ai fini dell'impegno, una somma pari a 24.272,3 mld. Insieme rappresentano oltre il 90% della massa impegnabile (per le restanti funzioni residua solo il 10%).

Particolarmente significativo è il fatto che tutte le somme disponibili siano state quasi interamente impegnate (mld. 30.893,3 impegnati su una disponibilità di mld. 30.974,2 per le "politiche di sostegno" e mld. 24.213,4 impegnate su una disponibilità pari a 24.272,3 per le "politiche previdenziali". Tale rapporto per le altre funzioni-obiettivo varia, invece, dal 90% delle "politiche per la cooperazione" al 99% della funzione "servizi generali". La maggiore capacità di utilizzo della massa impegnabile per le due funzioni sopra indicate si spiega con la natura intrinseca di trasferimenti sottesa alle transazioni poste in essere dai centri di responsabilità relativi, per la realizzazione delle attività istituzionali di competenza, le quali richiedono procedimenti rapidi tali da consentire la conclusione delle varie fasi di spesa entro il termine dell'esercizio.

Anche sotto il profilo dell'utilizzo della massa spendibile, sia le "politiche di sostegno", sia quelle "previdenziali" si collocano ai primi posti della graduatoria, rispettivamente, con 32.252,5 mld. e 25.756,3 mld., cui corrispondono, sul piano dei pagamenti totali, rispettivamente, 30.709,3 e 24.633,6 mld., pari, rispettivamente, al 95 ed al 96 per cento.

Quanto ai centri di responsabilità, la maggiore concentrazione di spesa si rileva in capo alla Direzione generale della previdenza ed assistenza sociale che gestisce 57.835,8 mld. in termini di massa impegnabile, seguita, nell'ordine dalla Direzione generale per l'impiego (978 mld.) e dagli uffici periferici (914,5 mld.).

Sul piano operativo, tutti e tre i centri di spesa mostrano una soddisfacente capacità di impegno delle risorse finanziarie ad essi assegnate, con le rispettive aliquote del 100%, 93% e 94% tra impegni totali e massa impegnabile.

Per quanto concerne l'utilizzo della massa spendibile, la dinamica di spesa dei tre centri di responsabilità denuncia una comparativamente minore capacità di realizzazione nei procedimenti relativi. Infatti, a fronte di 60.672,6 mld. spendibili, la Direzione generale della previdenza è riuscita ad effettuare pagamenti totali per 57.913,4 mld., con un rapporto percentuale tra i due aggregati pari al 95,45%. Detto rapporto è notevolmente più ridotto (23,63%) per la Direzione generale per l'impiego, la quale, rispetto a 1.662,9 mld. spendibili, è riuscita ad eseguire pagamenti totali soltanto per 393 mld., e per gli uffici periferici, i quali hanno speso solo il 73,56% (mld. 756,8) della massa spendibile (mld. 1.028,9).

Tale fenomeno ha determinato negli ultimi due casi un incremento dei residui passivi, elevatisi, rispettivamente, da 799,3 mld. a 1.119,1 mld. (+40% circa) e da 137,7 a 195,4 mld. (+41,90%).

La chiave di lettura degli andamenti sopra descritti risiede nella natura delle spese trattate dai singoli centri di responsabilità. Per la Direzione generale della previdenza trattasi, infatti, del trasferimento agli enti previdenziali ed in particolare all'INPS delle cospicue somme allocate nel bilancio del Ministero del lavoro per far fronte agli oneri di natura assistenziale e di sostegno delle gestioni previdenziali che l'Ente sostiene per conto dello Stato, che tali oneri si assume per effetto dell'art.37 della legge n.88/1989 di riordinamento dell'INPS e dell'INAIL; trasferimento per il quale si richiedono adempimenti generalmente semplici, consistenti nell'emissione di un decreto di impegno e del relativo mandato di pagamento, spesso contestuale al primo.

Per la Direzione generale per l'impiego il notevole divario fra somme spendibili e pagamenti totali, sia a carico degli stanziamenti di competenza, sia dei residui di stanziamento al

1° gennaio 1996, trova in larga misura spiegazione nella complessità dei procedimenti relativi all'impiego del fondo per lo sviluppo dell'occupazione (cap. 8032) e, limitatamente alla gestione dei residui di stanziamento, nella vischiosità delle procedure per l'erogazione delle somme per l'attuazione del piano straordinario per l'occupazione giovanile nel Mezzogiorno stanziate in esercizi ormai pregressi in attuazione della legge 11 aprile 1986, n. 113.

Quanto agli uffici periferici dell'Amministrazione, il divario tra massa spendibile e pagamenti totali si connette principalmente con il differimento all'inizio dell'esercizio successivo della contabilizzazione dei rendiconti dell'ultimo semestre prodotti dai funzionari delegati (difatti le spese di funzionamento dei predetti uffici sono pagate mediante ordinativi emessi sulle contabilità di tesoreria alimentate da aperture di credito a favore dei dirigenti dei medesimi uffici).

Il fenomeno del mancato integrale utilizzo delle disponibilità esistenti non è estraneo ai restanti centri di responsabilità per i quali il rapporto pagamenti totali/massa spendibile varia dal 29% della Direzione generale rapporti di lavoro, al 37% della Direzione generale affari generali e personale, al 44% del Gabinetto e Segreterie particolari, al 45% della Direzione generale dell'Osservatorio del mercato del lavoro, al 62% dell'Ufficio centrale dell'orientamento ed addestramento professionale, al 72% delle Agenzie per l'impiego.

Nel complesso, i pagamenti sono stati pari a 59.402,5 mld., con un incremento del 2,8% rispetto al precedente esercizio, nel quale essi raggiunsero la cifra di 57.782,5 mld. In particolare, i pagamenti riferiti alla competenza sono ammontati a 57.171,8 mld., (55.572,5 mld. nel '95) e quelli in conto residui sono stati pari a 2.230,7 mld. (2.210 mld. nel '95).

Ciò influisce ovviamente sulla gestione dei residui passivi, la cui massa si è lievemente accresciuta, rispetto all'esercizio precedente, passando da 4.174,6 mld., al 1° gennaio 1996 a 4.218,7 mld., al 31 dicembre 1996. Questi provengono per 2.697,7 mld. dalla competenza e per 1.521 mld. da esercizi precedenti. La parte preponderante dei residui alla fine dell'esercizio si riferisce alle funzioni - obiettivo "politiche per l'occupazione" (mld. 1.054,9), "politiche di sostegno" (mld. 1.376,7) e "politiche previdenziali" (mld. 1.001,6).

Anche l'entità delle economie di spesa (mld. 605,6) non si discosta molto dalle risultanze del precedente esercizio (mld. 594,1). I maggiori importi di esse sono stati realizzati a carico delle anzidette funzioni-obiettivo, rispettivamente in ragione di 159,7, 166,5 e 121,1 miliardi.

2.3 Valutazioni in ordine a talune funzioni-obiettivo

L'analisi degli stanziamenti definitivi di bilancio, resa più significativa dall'incrocio fra funzioni-obiettivo e categorie economiche semplificate, pone in evidenza come, dal punto di vista del maggior impegno finanziario, i pilastri su cui si fonda la *labour policy* in Italia siano costituiti dalle politiche dell'occupazione, da quelle di sostegno alle imprese ed alle persone in condizioni di disagio e di garanzia di determinati trattamenti previdenziali.

La centralità della questione occupazionale, nell'attuale congiuntura, che vede in costante aumento la disoccupazione, specie dei giovani in cerca da anni di un lavoro, richiederebbe, a giudizio di molti economisti, una radicale riconsiderazione delle priorità da perseguire e del dosaggio delle risorse da assegnare per un superamento, anche graduale, del grave fenomeno, rivedendo, riorganizzando e potenziando le strutture amministrative e tecniche che dovranno operare in tale basilare settore, in un'ottica che richiede approcci innovativi, maturate esperienze e grandi capacità professionali.

I prospetti allegati alla presente relazione (v. appendice) consentono di rilevare che, all'interno della funzione "politiche per l'occupazione", cui sono destinati mld. 933,1 (circa l'1,55% del totale delle somme stanziate nel bilancio del Ministero), si posizionano le microfunzioni: "Impiego e collocamento", con una dotazione di mld. 311,4, di cui mld. 49,4 per spese di funzionamento, mld. 224,6 per interventi e mld. 37,4 per investimenti; " Lavori socialmente utili" con una dotazione di mld. 207,8, di cui mld. 33 per spese di funzionamento, mld. 149,9 per interventi e mld. 24,9 per investimenti; "Orientamento e formazione

professionale" con una dotazione di mld. 413,8, di cui mld. 66 per spese di funzionamento, mld. 297,9 per interventi e mld. 49,9 per investimenti.

Quanto alla funzione "Politiche di sostegno" il cui stanziamento è pari a mld. 30.971,3 (51,57% dell'intero bilancio), essa si suddivide nelle seguenti microfunzioni: "Integrazioni salariali e trattamenti di disoccupazione", la cui dotazione è pari a mld. 22.427,4, di cui mld. 65,8 per spese di funzionamento, mld. 22.359,4 per interventi e mld. 2,1 per investimenti e "Riduzione del costo del lavoro" pari a mld. 8.543,9, di cui mld. 24,7 per spese di funzionamento, mld. 8.518,5 per interventi e mld. 0,8 per investimenti.

Alle "Politiche previdenziali" risultano destinati nel '96 mld. 24.270,1, (40,41% dell'intero stato di previsione), cosi suddivise nelle funzioni di secondo livello: "Interventi assistenziali di sostegno alle gestioni previdenziali" per complessivi mld. 14.657, di cui mld. 41,2 per spese di funzionamento, mld. 14.614,6 per interventi e mld. 1,3 per investimenti e "Indirizzo coordinamento e vigilanza degli enti previdenziali" con una dotazione di mld. 9.613, di cui mld. 24,8 per spese di funzionamento, mld. 9.587,5 per interventi e mld. 0,8 per investimenti.

In quest'ultima funzione rientra l'attività di controllo sui patronati e di regolazione del relativo finanziamento mediante il prelevamento di una aliquota percentuale sul gettito dei contributi incassati dagli istituti che gestiscono le varie forme di previdenza sociale.

La spesa per il 1996 (cap. 3676 - Finanziamento istituti di patronato) in termini di cassa è ammontata a 427,4 mld., di cui 315,8 mld. in conto competenza e 111,6 mld. in conto residui. Le somme rimaste da pagare ammontano al 31.12.1996 a 75,3 mld.

A riguardo, nel richiamare le considerazioni svolte nella precedente relazione in ordine all'esigenza del contenimento della spesa di cui trattasi, attraverso la riduzione dell'aliquota di prelievo anzidetta, si segnala che da parte del Servizio di controllo interno è stato posto l'accento sulla pletoricità del numero dei patronati (se ne contano ben 22) e sulla necessità di "una seria ed organica riforma, che tenga conto di tutte le discrasie emerse nel corso degli anni e che si ritiene potrebbero essere eliminate ricorrendo a sistemi amministrativi e di controllo più snelli ed affidabili".

Nella stessa microfunzione rientra, altresì, l'attività gestoria del fondo speciale infortuni. Premesso che sulla collocazione dell'amministrazione del fondo anzidetto nella Direzione generale previdenza e assistenza sociale sono stati sollevati dubbi da parte del Servizio di controllo interno, secondo cui una più razionale collocazione della stessa andrebbe ricercata nell'ambito della Direzione generale dei rapporti di lavoro, in ragione della competenza in materia di prevenzione contro gli infortuni e di igiene del lavoro, la Corte deve ancora una volta prospettare l'opportunità che le somme riscosse per illeciti amministrativi, da cui lo stanziamento del cap. 3532 trae origine, abbiano per legge una diversa e più proficua destinazione. E' opportuno ricordare che la Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale (Commissione Onofri) nella sua relazione finale ha sottolineato che il sistema degli incentivi per l'occupazione presenta nel nostro paese numerosi limiti e difetti che lo rendono particolarmente oneroso ed inefficiente, in ragione, fra l'altro, dell'uso indiscriminato e lungamente protratto che ne è stato fatto. Ha poi auspicato la graduale, ma rapida riduzione delle agevolazioni e degli sgravi contributivi in atto, al fine di potenziare strumenti nuovi di intervento, focalizzati più che su specifici settori produttivi, su ben definiti bacini di occupazione locali, attivando interventi del tipo dei patti territoriali e dei contratti d'area, oppure istituendo fondi per la creazione di nuova occupazione da ripartire tra le regioni, perché impieghino tali risorse a supporto delle politiche locali per il lavoro, specie in favore dei giovani in cerca di prima occupazione.

In tale prospettiva va rivisto, a giudizio della Commissione, il sistema di formazione professionale, che dovrà offrire una formazione effettiva nei contratti a causa mista (contratti di formazione e lavoro e apprendistato), favorire il rientro dei lavoratori che hanno perso il posto di

lavoro, riformando lo strumento dei lavori socialmente utili, e attuare un sistema di formazione continua per favorire la mobilità professionale.

La spesa pubblica per la formazione professionale e per la formazione lavoro va perciò riqualificata, "ricorrendo con maggiore efficienza e capacità di spesa ai fondi comunitari disponibili" (utilizzati nel periodo 1994-1996 solo in ragione del 17%), finalizzando alla formazione dei lavoratori disoccupati almeno una parte dei fondi oggi spesi per i lavori socialmente utili e aumentando il coinvolgimento finanziario delle aziende nei progetti di formazione continua "anche attraverso un sistema che premi l'impegno formativo profuso dalle singole aziende".

Invero, è in questa direzione che si muove la nuova normativa proposta dal Governo (c.d. pacchetto Treu) in materia di promozione dell'occupazione, concernente l'introduzione dei contratti di fornitura di lavoro temporaneo, il ricorso a forme di orario ridotto, il potenziamento dell'occupazione nel settore della ricerca, la rivitalizzazione dei contratti di formazione e lavoro e di apprendistato, il riordino della formazione professionale, la promozione di tirocini formativi e di orientamento, la revisione della disciplina sui lavori socialmente utili, la concessione di mutui per nuove iniziative e per il finanziamento di interventi a favore dei giovani inoccupati nel Mezzogiorno.

La Commissione ha assoggettato ad approfondita analisi critica anche l'attuale sistema di ammortizzatori sociali, giudicandolo disorganico, inefficiente e privo di disegno logico volto al reinserimento lavorativo. Le proposte al riguardo formulate muovono dalla esigenza di distinguere tre livelli di trattamenti: 1) in caso di sospensione temporanea del rapporto di lavoro; 2) in caso di disoccupazione per perdita del posto di lavoro; 3) in caso di situazioni di disagio non sovvenibili con trattamenti del tipo sub 1) e 2).

Per quanto attiene agli interventi connessi a problemi di riorganizzazione aziendale, viene suggerito un modello di tipo assicurativo, analogo a quello previsto per la Cassa integrazione guadagni ordinaria, basato su contribuzioni a carico delle retribuzioni e ripartite tra datori di lavoro e lavoratori, e su prestazioni correlate all'onere contributivo supportato dai singoli individui, limitate e decrescenti nel tempo. In merito agli interventi in caso di disoccupazione, la Commissione parimenti suggerisce uno schema di tipo assicurativo simile a quello dinanzi enunciato. Circa, infine, gli interventi del terzo tipo, aventi natura eminentemente assistenziale, la Commissione è d'avviso che sia da portare a compimento la separazione tra previdenza ed assistenza, rivedendo nell'immediato i criteri e le modalità degli attuali trasferimenti dal bilancio dello Stato all'INPS e, successivamente procedendo al decentramento della spesa assistenziale in una prospettiva federalista.

Il quadro strutturale e finanziario delle attuali funzioni-obiettivo potrà, pertanto, subire notevoli modifiche e ridimensionamenti, in rapporto, non solo al conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti oggi di pertinenza statale, in attuazione dell'esercizio della delega contenuta nella legge 5 marzo 1997, n.59, ma anche in relazione al possibile accoglimento di talune delle anzidette proposte della Commissione Onofri.

In ordine alla funzione-obiettivo "Politiche per la cooperazione" - gestita dalla Direzione generale della cooperazione - lo stanziamento ad essa dedicato, pari a mld. 165,1 (di cui mld. 152,3 relativi a spese di funzionamento, mld. 8,2 riguardanti spese per interventi e mld. 4,6 spese per investimenti), si ripartisce come segue tra le funzioni di secondo livello: "Promozione della cooperazione" per mld. 55,1, di cui mld. 50,8 per spese di funzionamento (spese di personale mld. 41,3; spese per acquisto di beni e servizi mld. 9,5); "Sostegno allo sviluppo delle imprese cooperative" per mld. 36,6 (di cui mld. 33,8 per spese di funzionamento comprendenti spese di personale per mld. 27,5; acquisto beni e servizi mld. 6,3) e "Vigilanza" per mld. 73,5, di cui mld. 67,7 per spese di funzionamento (spese di personale mld. 55,1 e per acquisto di beni e servizi mld. 12,6).

Le somme impegnate e quelle pagate in conto competenza sono state, rispettivamente, pari a 148,9 mld. ed a mld. 118,1. In merito è da segnalare che la quasi totalità delle risorse assegnate (92,3%) è assorbita da spese di funzionamento.

I risultati dell'attività svolta appaiono, tuttavia, modesti, come ripetutamente evidenziato nelle precedenti relazioni, tanto più che la maggior parte delle iniziative promosse a favore della cooperazione e per la diffusione dei principi cooperativi continuano ad essere attuati, ai sensi dell'art.19 della legge n. 127/1971 per il tramite delle associazioni nazionali di rappresentanza e tutela del movimento cooperativo, destinatarie, fra l'altro, di consistenti trasferimenti per l'effettuazione di corsi per cooperatori e per la qualificazione dei dirigenti di cooperative, nonché per pubblicazioni divulgative. Anche l'attività di vigilanza è attuata quasi interamente dalle predette Associazioni. Essa si esplica attraverso ispezioni periodiche e straordinarie nei confronti delle cooperative aderenti, mentre per quelle non associate, costituenti solo una minoranza, provvede l'Amministrazione con propri funzionari periferici.

Per l'attuazione delle iniziative per lo sviluppo della cooperazione, articolatesi in convegni, seminari, studi e ricerche, attività formative e corsi di qualificazione e aggiornamento per dirigenti di società cooperative, il Ministero si è avvalso anche per il 1996 di strutture privatistiche ed in particolare dell'Istituto italiano di studi cooperativi Luzzatti.

In ordine all'attività promozionale nel settore delle cooperative, il Servizio di controllo interno ha programmato lo svolgimento di apposita indagine con riferimento alle spese di cui ai capp. 4031, 4032, 4033, 4034 e 4101.

A giudizio della Corte, la normativa in vigore rimette ad enti privati l'esercizio di funzioni pubbliche cui si connettono costi non indifferenti, nonostante che notevoli risorse finanziarie, oltre che umane, siano destinate, come accennato, al funzionamento delle strutture centrali e periferiche, quest'ultime chiamate ad assolvere compiti ispettivi e di vigilanza.

2.4 Analisi per categorie economiche

La ripartizione dell'importo complessivo degli stanziamenti definitivi di competenza, degli impegni effettivi e dei pagamenti sulla competenza - espressa in miliardi - tra le diverse categorie economiche risulta la seguente:

Titolo I	Spese correnti	Prev.def. comp.	Impegni effettivi	Pagato comp.
Cat. II	Personale in attività di servizio	875,8	840,4	719,4
Cat. IV	Acquisto di beni e servizi	145,0	137,6	97,6
Cat. V	Trasferimenti	58.866,3	58.719,6	56.320,0
altre categorie		5,8	5,8	5,8
	Totale titolo I	59.893,1	59.703,3	57.142,7

Titolo II	Spese in conto capitale	Prev.def. comp.	Impegni effettivi	Pagato comp.
Cat. XI	Mobili, macchine, ecc.	34,8	4,8	4,8
Cat. XII	Trasferimenti	124,3	124,3	24,3
	Totale titolo II	159,0	129,0	29,0
	TOTALE	60.052,1	59.832,4	57.171,8

2.4.1 Le spese per trasferimenti. Risulta evidente dai dati suesposti l'assoluta preponderanza delle spese per trasferimenti sulle altre categorie economiche. La sommatoria delle categorie V e XII (mld. 58.990,6) assorbe, infatti, il 98,23% degli stanziamenti di bilancio; percentuale questa non dissimile da quella che si è registrata negli ultimi esercizi (nel 1995 essa è stata pari al 98,48%). In termini di impegni, compresi quelli assunti sui residui di stanziamento al 1° gennaio 1996, pari a mld. 170,1, l'importo dei trasferimenti, sia di parte corrente (mld. 58.719,8), sia in conto capitale (mld. 229,6), ha raggiunto nell'esercizio 1996 i 58.949,4 miliardi, segnando un incremento di mld. 364, pari allo 0,62%; (nel 1995 i trasferimenti sono ascesi a mld. 58.585,4, di cui mld. 58.538,5 di parte corrente e mld. 46,9 di conto capitale). Le somme complessivamente pagate su tali impegni globali sono ammontate a mld. 58.483,2, di cui mld. 58.390,2 attinenti alla parte corrente e mld. 93 al conto capitale). Destinatari delle predette erogazioni sono state: quanto alla parte corrente, le famiglie per mld. 434,8, le imprese per mld. 106,7, gli organismi previdenziali per mld. 57.843,8 ed altri organismi (Commissione di vigilanza sui fondi pensione) per mld. 5; quanto alla parte in conto capitale, destinatari sono state le imprese per mld. 68,7 e gli enti pubblici dell'Amministrazione centrale (Fondo per la formazione professionale e per l'accesso al fondo sociale europeo) per mld. 24,2.

La natura degli interventi operati nel '96 in termini di cassa risulta dal seguente prospetto:

Rimborso degli oneri per prestazioni in favore dei lavoratori colpiti da silicosi	**mld.**	**60,0**
Rimborso delle rendite vitalizie erogate dall'INAIL agli invalidi e ai superstiti dei deceduti in conseguenza di calamità naturali	"	**0,6**
Quote di mensilità di pensione a carico della gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali INPS	"	**26.376,7**
Oneri derivanti dalle pensioni liquidate nella gestione coltivatori diretti, mezzadri e coloni	"	**7.022,3**
Oneri derivanti da pensionamenti anticipati	"	**2.263,0**
Oneri relativi a trattamenti di famiglia	"	**4.016,4**
Oneri per il mantenimento del salario	"	**2.258,7**
Oneri per prestazioni sociali a totale carico dello Stato	"	**4.905,4**
Oneri derivanti da provvidenze e sgravi contributivi concessi a seguito di calamità	"	**196,3**
Oneri derivanti da sgravi contributivi concessi a favore di particolari settori prod.	"	**477,0**
Oneri derivanti da sgravi contributivi concessi alle imprese operanti in particolari territori	"	**7.424,9**
Agevolazioni contributive per particolari categorie di lavoratori	"	**1.305,0**
Rimborso oneri per riduzione contributiva concessa ai datori di lavoro agricolo	"	**254,0**
Spese derivanti dall'esecuzione della convenzione di sicurezza fra Italia e Venezuela e Italia e Repubblica di S. Marino	"	**40,8**
Copertura oneri per agevolazioni ai genitori o familiari di persone handicappate	"	**6,1**
Quota parte di mensilità di pensione ai lavoratori dello spettacolo da finanziare dallo Stato	"	**312,5**
Somma da assegnare all'INAIL per rideterminazione della retribuzione imponibile	"	**114,0**

Somma da assegnare all'INPDAI per oneri pensioni di anzianità	"	10,0
Finanziamenti Commissione vigilanza fondi pensioni	"	5,0
Somma da rimborsare agli istituti di previdenza per retribuzioni corrisposte dai datori di lavoro ai volontari del soccorso alpino e speleologico	"	0,03
Oneri derivanti dalla legge 292/93	"	200,0
Finanziamento istituti di patronato	"	427,4
Somma da assegnare al Fondo spedizionieri doganali	"	13,0
Fondo per la corresponsione ai lavoratori autonomi volontari del corpo nazionale del soccorso alpino e speleologico dell'indennità per mancato introito	"	0,1
Piano per l'occupazione giovanile	"	68,7
Finanziamento progetti parità uomo - donna	"	6,4
Realizzazione nel Mezzogiorno di iniziative a livello locale, ecc.	"	2,4
Contributi ad imprese che procedono ad assunzioni, ecc	"	0,3
Iniziative per la cooperazione	"	3,6
Provvidenze al personale ed equo indennizzo	"	1,1
Finanziamento fondo per la formazione professionale	"	24,3

Com'è agevole rilevare, i trasferimenti correnti hanno riguardato in gran parte l'INPS, cui lo Stato provvede - come detto - a rimborsare gli oneri relativi all'erogazione di prestazioni assistenziali e ad assicurare il sostegno delle gestioni previdenziali in virtù della legge n. 88/1989 citata.

La legge finanziaria per il 1996 ha quantificato in 74.500 miliardi l'entità delle somministrazioni all'INPS a carico del bilancio dello Stato, comprese le anticipazioni di tesoreria. Tale limite è stato in realtà superato, posto che i trasferimenti sono ammontati a mld. 57.804 ed il prelievo netto dalla tesoreria centrale è stato pari a mld. 17.460: in totale mld. 75.264 (nell'esercizio 1995 i trasferimenti dal bilancio statale sono stati pari a mld. 57.826 ed il prelievo dalla tesoreria ha toccato i 12.071 mld. per un totale di mld. 70.097).

L'eccedenza si sarebbe determinata in conseguenza del mancato realizzo entro il 31 dicembre 1996 di entrate previste nei bilanci di talune gestioni dell'INPS dovuto al rinvio, disposto con d.l. 13.12.1996, n. 629 convertito nella legge 3.2.1997, n. 14 del termine per il versamento dei contributi degli operai agricoli, nonché del termine per il versamento del contributo del 10% sul lavoro autonomo e parasubordinato, disposto dal collegato alla finanziaria 1997 (art. 1, commi 212 e seguenti) ed alla proroga al 31 marzo 1997 del versamento dell'ultima rata del condono previdenziale.

In assenza, nei provvedimenti citati, di apposite disposizioni atte ad elevare il "tetto" fissato dalla legge finanziaria, si pone, pertanto, la necessità di una norma di sanatoria nel disegno di legge di approvazione del rendiconto in esame.

Il ricorso alle anticipazioni di tesoreria anche nel 1996 è stato massiccio. Esso parrebbe corrispondere a sottostime dei fabbisogni e quindi dei trasferimenti determinabili alla stregua delle normative concernenti le singole prestazioni, il cui onere è assunto dallo Stato in virtù dell'art. 37 della legge n. 88/1989.

L'esposizione complessiva dell'INPS nei confronti della tesoreria centrale ammonterebbe al 31.12.1996 a circa 158.000 mld.[2].

Come rilevato dal Documento di programmazione economico finanziaria per gli anni 1998-2000, occorrerebbe, per esigenze di chiarezza contabile, inglobare tra le voci del bilancio statale gli importi relativi alla quota delle anticipazioni all'INPS riferibili al finanziamento degli interventi assistenziali di cui al citato art. 37 della legge n. 88/1989. Dalla riarticolazione contabile mirante a sostituire lo schema delle anticipazioni di tesoreria con trasferimenti diretti

[2] Relazione di accompagno ai bilanci preventivi generali dell'INPS per l'anno 1997, pagg. 92-93.

dal bilancio dello Stato, non conseguirebbe alcuna esigenza aggiuntiva di copertura finanziaria, trattandosi di oneri già a carico dello Stato.

2.4.2 Le spese per il personale. Pure le spese di personale (cat. II) hanno fatto registrare nel '96 un sensibile aumento rispetto al precedente esercizio. Difatti i relativi impegni, in rapporto alla massa impegnabile di mld. 876,1, sono passati a mld. 840,7 (+ mld. 224,1, pari al 36,34% mentre i pagamenti totali sono risultati pari a mld. 757,7, con un incremento pari a mld. 117,9 corrispondente a circa il 18,43%.

Il forte incremento delle spese per il personale è da mettere in relazione con l'applicazione dei benefici contrattuali del comparto dei dipendenti dei ministeri per il biennio 1996-97 nonché con le modifiche delle disposizioni in materia previdenziale previste dalla legge n. 335/1995 che per la prima volta ha posto a carico della gestione di bilancio nei singoli stati di previsione, l'onere per i contributi previdenziali a carico dello Stato per un'aliquota pari al 23,8%.

La tipologia delle predette spese di personale risulta dal seguente prospetto, nel quale le singole voci sono poste a confronto con le somme allo stesso titolo impegnate nel precedente esercizio:

		1996		1995
Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi	mld.	779,1	mld.	367,3
Compensi per lavoro straordinario	"	10,9	"	8,5
Indennità di missione e di trasferta	"	12,5	"	12,5
Incentivi alla produttività	"	21,8	"	22,6
Altri incentivi o indennità	"	16,3	"	26,6
Contributi a carico dell'Amministrazione	"	0,1	"	179,1
Totali		840,7		616,6

2.4.3 Le spese per l'acquisto di beni e servizi. La categoria IV concernente l'acquisto di beni e servizi, il cui stanziamento definitivo di competenza per il 1996 assomma a mld. 145 (-14,4 mld. rispetto al 1995 per i noti tagli alla spesa pubblica previsti dal collegato alla legge finanziaria 1996), presenta impegni complessivi per mld. 137,6, mentre i pagamenti totali (competenza e residui) per mld. 140,4.

Di seguito sono rappresentate le voci più significative degli oneri di cui alla predetta categoria:

	Impegni	Inc. % su tot. cat. IV
Fitto di locali e spese per manutenzione e riparazione (capp. 1096, 1097, 1531, 1532, 2031, 2035, 2532, 2533)	44.111	32,1
Spese d'ufficio (capp. 1536, 2034, 2536)	14.095	10,2
Postelegrafoniche (capp. 1098, 1115, 1534, 1537, 2033, 2036, 2534, 2539)	7.103	5,2
Spese per il funzionamento delle Agenzie per l'impiego (cap. 1117)	30.983	22,5
Spese per il funzionamento del sistema informativo (cap. 1113)	2.655	1,9
Spese per iniziative per lo sviluppo della cooperazione (cap. 4032)	11.629	8,5
Spese per la vigilanza sulle cooperative (capp. 4031, 4033, 4034)	6.668	4,8
Spese di funzionamento del Centro elaborazione dati (cap. 1106)	4.781	3,5
Spese per studi, ricerche e servizi per l'Osservatorio del mercato del lavoro (capp. 1119, 4600, 4601, 4602, 4604)	652	0,5
Spese per rilevazioni e inchieste in materia di lavoro e previdenza sociale e sugli infortuni e malattie professionali (capp. 1102, 3531)	770	0,6
Spese per lo sviluppo e il perfezionamento degli studi delle	5.669	4,1

discipline infortunistiche e di medicina sociale (cap. 3532)		
Manutenzione, noleggio, esercizio mezzi di trasporto (capp. 1099, 1535, 2535)	526	0,4
Spese per il funzionamento di commissioni e comitati (capp. 1083, 1093, 3031, 3033, 3533, 4532, 4536, 4603)	5.309	3,9

Sono al riguardo da rinnovare le considerazioni e raccomandazioni espresse nella relazione al rendiconto 1995 in merito a quanto segue:

- l'importo dei fitti - compreso l'onere per il riconoscimento di debiti per l'occupazione senza contratto di taluni immobili adibiti a sedi d'ufficio - nonché le spese di manutenzione e riparazione dei locali - va maggiorato delle spese allo stesso titolo sostenute a carico del cap. 1117 riferito a "spese per il funzionamento delle Agenzie per l'impiego" includenti, oltre a spese per il personale (mld. 26,5) addetto a dette Agenzie, spese per fitti ed oneri accessori per mld. 3, nonché per acquisto di altri beni e servizi per mld. 1,5. Di conseguenza il capitolo anzidetto andrebbe scisso in due capitoli distinti, da collocarsi il primo nella cat. II ed il secondo nella cat. IV;

- per il funzionamento del sistema informativo, a carico del cap. 1113 dello stato di previsione - cat. IV - risultano impegnati nel '96 mld. 2,7, dei quali pagati mld. 1,9 e rimasti da pagare mld. 0,7. Le economie accertate sono state pari a mld. 1,1.

Nel titolo II figura, invece, il cap. 8021 concernente l'acquisto di macchine e attrezzature per la realizzazione ed il potenziamento del predetto sistema informativo, il cui stanziamento, pari a mld. 30,2, è stato totalmente impegnato.

A detto stanziamento in conto competenza ha fatto riscontro per lo stesso capitolo una dotazione iniziale sul conto residui ammontante a 81,3 miliardi, ridottisi, poi, al termine dell'esercizio a 51,4 miliardi a seguito di pagamenti per mld. 4,9 ed all'invio in economia di mld. 51.

Si sottolinea, infine, che il cap. 1106 - cat. IV - del medesimo bilancio reca per il 1996 uno stanziamento di mld. 6,6 impegnato solo nei limiti di mld. 4,8, relativo a spese per il funzionamento del centro elaborazioni dati.

I pagamenti eseguiti a carico del predetto capitolo sono stati pari a mld. 0,2 in conto della competenza e a mld. 3,5 in conto residui. Le economie accertate ammontano complessivamente a mld. 4,9.

In merito al sistema informativo del Ministero del lavoro, la Corte, in sede di esame del rendiconto per l'esercizio 1995 ebbe a rilevare come l'ambizioso progetto, dopo un iniziale e peraltro non coordinato avvio dell'esecuzione dei contratti, si è in pratica arrestato, anche per il mancato pagamento delle fatture dovuto essenzialmente all'assenza di dichiarazioni di piena conformità delle forniture agli impegni contrattualmente assunti, e come a nulla siano valsi i suggerimenti delle varie commissioni incaricate di procedere alla ricognizione dell'assetto organizzativo e contrattuale del progetto e di formulare proposte funzionali all'ottimizzazione tecnico-economico-operativa dello stesso, così che le difficoltà per l'Amministrazione di aderire alle proposte formulate da dette commissioni, da un lato, e di dare puntuale riscontro, dall'altro, alle richieste del Consiglio di Stato e degli Organi di controllo in ordine alle verifiche ed alle attestazioni dell'esatto adempimento dei contratti, hanno determinato il definitivo fermo del progetto, insieme al blocco dei pagamenti, che ha dato origine ad azioni esecutive, da parte di alcune società contraenti, per oltre 51 miliardi di lire.

Sono state poste, inoltre, in rilievo le gravi patologie che hanno contraddistinto la gestione del progetto, definita dalla Sezione del controllo "un chiaro esempio di gestione della cosa pubblica quanto mai incoerente e contraddittoria".

La Corte, pertanto, ha formulato un severo giudizio circa le modalità con cui tutta la questione, nelle sue fasi preliminari e di gestione contrattuale, è stata condotta dagli organi

responsabili dell'Amministrazione, e segnalato la necessità di una accurata e rigorosa riconsiderazione dell'intera problematica validata dalla competente Autorità per l'informatica nella P.A.

Da un referto del Servizio di controllo interno relativo all'attività svolta nel periodo 1° giugno - 30 ottobre 1996 si apprende che il responsabile dei servizi informativi automatizzati avrebbe predisposto un progetto per l'automazione del sistema informativo delle unità del Ministero sul quale si forniscono sommarie notizie circa gli scopi, i processi applicativi, la definizione architetturale, il sistema di controllo e di sicurezza, le caratteristiche del software applicativo, la natura degli investimenti, i costi di esercizio, i benefici a breve, medio e lungo termine ed il piano di lavoro (data d'inizio nel marzo 1996 e termine entro novembre 1999). In una successiva relazione (aprile '97) lo stesso Servizio da notizia di alcune attività realizzate dalla struttura di supporto che coadiuva il dirigente generale responsabile dei sistemi informatici, consistenti nella definizione delle dotazioni organiche dei dirigenti e degli altri profili informatici; nell'organizzazione di seminari, nell'indizione di una gara per l'acquisto di 5.160 personal computers, nella richiesta all'A.I.P.A del parere di competenza, previo invio di schede, relazione di sintesi, bando, lettera d'invito e schema di contratto; nella pubblicazione del bando di gara in data 22.3.1997. Nella relazione si afferma che l'acquisizione dei personal computers costituisce una delle fasi più significative del progetto e che, in attesa della realizzazione dei collegamenti previsti, l'Amministrazione potrà utilizzare i p.c. in monoutenza per risolvere problemi di natura gestionale e per predisporre le basi-dati necessarie per la gestione integrata a livello di rete nazionale. La gara prevederebbe, oltre la fornitura dei p.c. e delle relative licenze, la formazione di 6.000 addetti per un costo complessivo stimato in 28 miliardi, più IVA (termine per la fornitura: luglio 1998). Inoltre l'Amministrazione avrebbe sottoscritto, a seguito di trattativa privata, un contratto (ottobre 1996) con una società di consulenza per lo sviluppo di un progetto di dettaglio per il cablaggio delle strutture, la definizione e il dimensionamento delle apparecchiature hardware e LAN, la definizione delle caratteristiche dei servizi di rete, dei software di data-base e dei sistemi di gestione. Il relativo capitolato tecnico è stato presentato nel febbraio '97 e l'intero progetto sarebbe stato inviato all'A.I.P.A il 28 marzo 1997.

Il progetto in questione è stato definito anteriormente alla unificazione degli uffici periferici ed all'entrata in vigore della legge n. 59/1997, recante delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa, la quale si prefigge una diversa ripartizione delle funzioni amministrative tra Stato e realtà locali che garantisca una maggiore razionalità nella allocazione delle risorse ed una maggiore responsabilizzazione delle autorità amministrative presenti sul territorio.

Come segnalato dall'Amministrazione (nota 5 giugno 1997 del Dirigente responsabile dei sistemi informativi automatizzati diretta al Gabinetto del Ministro, trasmessa all'Ufficio di controllo), la legge n. 59/97 rende necessaria una attenta riflessione in ordine al nuovo piano di informatizzazione elaborato in sostituzione del S.I.L., al quale - comunque - pur nel mutato contesto di riferimento, si vorrebbe garantire un carattere di unitarietà, aperto - tuttavia - all'attiva partecipazione delle regioni nelle scelte strategiche ed operative, al fine di scongiurare il pericolo di frammentazione in tanti microsistemi regionali non comunicanti tra loro e con il sistema nazionale.

2.5 L'analisi per categorie economiche semplificate

2.5.1 Le spese per funzionamento. Avuto riguardo al dato globale della classificazione economica, risulta evidente come la maggiore concentrazione delle spese di funzionamento, in termini di impegni, si registri nella funzione-obiettivo "Servizi generali", nella quale esse hanno un'incidenza pari a circa il 25% del loro totale. Seguono, nell'ordine, le "politiche per la

cooperazione", quelle per "l'occupazione" e le "attività analitico-cognitive del mercato del lavoro" con un'incidenza pari, rispettivamente, al 14,83 al 14,44 ed al 13,76%

Le spese in questione interessano ovviamente, seppure in misura minore, tutte le altre funzioni-obiettivo in cui si articola l'attività del Ministero. All'interno della voce sintetica di cui si tratta, le spese di personale e quelle per l'acquisto di beni e servizi si collocano in un rapporto medio percentuale pari all'85 ed al 15% rispettivamente.

2.5.2 Le spese per interventi. La caratteristica costante del bilancio del Ministero del lavoro è quella della massima concentrazione delle risorse finanziarie in esso previste nella voce "interventi", coincidente come detto, con i trasferimenti correnti della classificazione economica.

Difatti, le spese di tale natura, risultano definitivamente previste nel '96 in miliardi 58.866,3 ed impegnate per miliardi 58.719,6, di cui miliardi 56.320 tradottisi in pagamenti. Detti importi, i quali assorbono oltre l'80% del totale degli stanziamenti, degli impegni assunti e dei pagamenti eseguiti in conto della competenza, attengono per il 52,45% alla funzione-obiettivo "politiche di sostegno" e per il 41,11% alla funzione-obiettivo "politiche previdenziali".

2.5.3 Le spese per investimenti. Le quote più rilevanti di tali spese, le quali, in termini di stanziamento, sono pari ad appena lo 0,21% del totale complessivo di bilancio, sono concentrate nella funzione-obiettivo "Servizi generali" in relazione agli acquisti di macchine, attrezzature, ecc. per il sistema informativo e per il C.E.D. e nella funzione-obiettivo "politiche per l'occupazione", principalmente per ciò che attiene al fondo per lo sviluppo ed al finanziamento del fondo per la formazione professionale. Le due funzioni assorbono, rispettivamente, il 16,58 ed il 70,62% del totale delle spese in questione.

3. Analisi dell'organizzazione

3.1 L'assetto organizzativo dell'Amministrazione centrale

Esso non presenta mutamenti rispetto all'anno precedente, articolandosi nelle seguenti medesime Direzioni generali ed Uffici equiparati: 1) Direzione generale degli affari generali e del personale; 2) Direzione generale rapporti di lavoro; 3) Direzione generale della previdenza e dell'assistenza sociale; 4) Direzione generale della cooperazione; 5) Direzione generale per l'impiego; 6) Direzione generale dell'osservatorio del mercato di lavoro; 7) Ufficio centrale dell'orientamento e dell'addestramento professionale dei lavoratori.

L'attuale struttura è, tuttavia, destinata a subire radicali modificazioni a seguito dell'attuazione della legge n. 59/97 di riforma amministrativa, la quale comporta un importante decentramento alle regioni in materia di orientamento e formazione professionale, di tutela delle condizioni di lavoro, di cooperazione e di mercato del lavoro in generale.

La Corte non può esimersi dal rimarcare la perdurante inottemperanza, da parte dell'Amministrazione, della norma di cui all'art. 14 del decreto legislativo, n. 29 del 1993, in base al quale l'Amministrazione è tenuta all'emanazione di direttive generali di indirizzo politico dell'attività del Dicastero, con contestuale assegnazione ai dirigenti generali delle risorse del bilancio, individuazione delle priorità degli obiettivi da conseguire da ciascun ufficio di livello dirigenziale ed indicazione dei tempi di realizzazione degli obiettivi prefissati. La carenza di piani generali e settoriali degli obiettivi da perseguire, la non avvenuta assegnazione delle risorse per funzioni e centri di responsabilità, unitamente alla mancata individuazione degli uffici dirigenziali di livello non generale e delle relative attribuzioni, danno la misura di quanto l'organizzazione del Ministero sia lontana dal modello delineato dal decreto legislativo n. 29/1993. Epperò la predeterminazione degli obiettivi programmatici e degli standard di riferimento e l'attribuzione di budget ai dirigenti responsabili con possibilità di verifica a consuntivo dei risultati raggiunti, appaiono strumenti indispensabili per l'attuazione del disegno strategico di ammodernamento della pubblica amministrazione tracciato dal predetto decreto.

Si rileva, inoltre, che la gestione del personale, sia centrale, che periferico, rimane accentrata nella Direzione generale degli affari generali e del personale, il che appare non coerente con gli indirizzi contenuti nel ripetuto decreto, secondo cui la gestione delle risorse umane e materiali va attribuita alle singole strutture incaricate del perseguimento dei singoli obiettivi o linee di attività istituzionali.

E' poi mancata, finora, ogni concreta separazione tra funzioni di indirizzo politico e funzioni di gestione di competenza dirigenziale.

Il Servizio di controllo interno è stato costituito con decreto ministeriale del 5 marzo 1996 ai sensi dell'art. 3-quater della legge 11 luglio 1995, n. 273, di conversione del decreto-legge 12 maggio 1995, n. 163, nelle more dell'emanazione del regolamento di cui all'art. 20 del menzionato decreto legislativo n. 29/1993.

Da parte del predetto Servizio è stata già avviata l'azione di cognizione, verifica e valutazione dell'attività svolta da varie unità operative ministeriali (Direzioni generali degli affari generali e del personale, della cooperazione e della previdenza e assistenza sociale - limitatamente ai settori dei Patronati e del Fondo speciale infortuni - Ufficio centrale per l'orientamento e la formazione professionale dei lavoratori e Direzione generale dell'Osservatorio del mercato del lavoro; Agenzie per l'impiego; Uffici ed Ispettorati del lavoro; Comitato per l'istruttoria delle richieste di intervento straordinario di integrazione salariale; Unità per le relazioni con il pubblico), nonché dei procedimenti in atto presso le strutture centrali e periferiche in materia di gestione dei progetti di interesse nazionale e locale per l'incremento della produttività del lavoro e presso gli uffici periferici per l'acquisizione di beni e servizi. Gli esiti di tale azione saranno resi noti a conclusione delle istruttorie in corso.

3.2 Gestione del personale

Nella Gazzetta Ufficiale del 2 luglio 1996 n. 108 (suppl. ord.) è stato pubblicato il D.P.C.M. del 7 maggio 1996 concernente la rideterminazione delle dotazioni organiche delle qualifiche dirigenziali e funzionali del personale del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, previa verifica dei carichi di lavoro.

Le piante organiche, determinate con il predetto d.P.C.M. 7.5.1996 risultano le seguenti:

Dirigenti	272
IX q.f.	1.064
VIII q.f.	2.378
VII q.f.	3.163
VI q.f.	4.706
V q.f.	4.522
IV q.f.	1.356
III q.f.	483
II q.f.	6
Totale q.f.	**17.678**
Totale generale	**17.950**

Amministrazione Centrale

Qualifiche dirigenziali (a)	91
Qualifiche funzionali (a)	1.395
Totale	**1.486**

(a) compreso il personale dell'Ispettorato medico centrale

Uffici periferici:

Qualifiche dirigenziali (b)		181
Qualifiche funzionali (b)		16.283
	Totale	**16.464**

(b) compreso il personale addetto al collocamento dei lavoratori dello spettacolo

Per quanto riguarda la dotazione del personale, la situazione al 31.12.1996, risulta la seguente:

Unità in servizio presso il Ministero	1.498
" " " " gli Uffici del Lavoro	7.632
" " " " gli Ispettorati	3.151
" " " " le sedi circoscrizionali	2.665
TOTALE	**14.946**

La distribuzione delle 1.498 unità in servizio presso il Ministero tra i vari centri di responsabilità era, alla stessa data di riferimento, la seguente:

Gabinetto e segreteria particolare	112
D.G. Affari generali e personale	741
" " Rapporti di lavoro	106
" " Previdenza e assistenza	145
" " dell'impiego	109
" " della cooperazione	123
" " Osservatorio mercato del lavoro	28
Ufficio centrale O.F.P.L.	109
Servizio controllo interno	25
TOTALE	**1.498**

Dei predetti 1.498 dipendenti, solo 440 appartenevano al 31.12.96 al ruolo dell'amministrazione centrale, mentre 590 facevano parte del ruolo degli uffici del lavoro, 206 facevano parte del ruolo dei collocatori e 262 del ruolo dell'ispettorato.

3.3 L'assetto organizzativo degli uffici periferici del Ministero del lavoro

Nella Gazzetta Ufficiale del 22 gennaio 1997 è stato pubblicato, il d.m. 7.11.1996 n. 687 concernente il regolamento recante norme per l'unificazione degli uffici periferici e l'istituzione delle direzioni regionali e provinciali del lavoro emanato in attuazione dell'art. 1, commi 5 e 6 della legge 24 dicembre 1993 n. 537.

Il decreto in questione fissa le competenze e l'organizzazione delle predette direzioni regionali e provinciali del lavoro, opera l'unificazione dei ruoli periferici del personale dirigente e di quello appartenente alle qualifiche funzionali dei soppressi uffici del lavoro ed ispettorati del lavoro ed abroga tutte le precedenti disposizioni in materia di organizzazione degli uffici e degli ispettorati del lavoro, delle sezioni circoscrizionali, dei recapiti e sezioni decentrate.

I criteri generali per l'organizzazione dei nuovi uffici unificati sono stati, poi, definiti con decreto del Direttore generale del personale in data 20.3.1997 che ha, altresì, emanato al riguardo apposita circolare applicativa n. 42 del 21 marzo 1997.

4. Attività contrattuale

L'attività contrattuale posta in essere dall'Amministrazione nel corso del 1996 è stata, come del resto nei passati esercizi, molto limitata, sia per dimensioni, sia per tipologia di rapporti. I settori nei quali l'Amministrazione è intervenuta con attività negoziale sono stati, infatti, quelli

della locazione di immobili adibiti ad uffici centrali e sedi periferiche e della fornitura di beni e servizi. Per quanto concerne le locazioni, in numerosi casi (104) l'Amministrazione ha dovuto far ricorso all'adozione di decreti di riconoscimento di debito per mld. 19,4, a causa del ritardo nell'acquisizione del parere di congruità e relativo nulla osta alla spesa da parte dei competenti uffici dell'amministrazione finanziaria. Al riguardo va segnalata l'esigenza che il ricorso all'istituto in questione sia limitata a casi eccezionali, evitando che lo stesso si trasformi da strumento di mero indennizzo a sistematica sostituzione del titolo contrattuale vero e proprio.

Per quel che concerne l'acquisto di beni e servizi, da un'indagine condotta dal Servizio di controllo interno è risultato che da parte degli Uffici ed Ispettorati del lavoro e delle Agenzie per l'impiego, nell'84% dei casi è stata posta in essere la procedura dei servizi in economia di cui al DPR 8 febbraio 1988, n. 71, mentre nell'11% dei casi è stata espletata la procedura della trattativa prevista e solo nel 5% dei casi gli uffici in parola hanno attuato la procedura della trattativa privata. I tempi di svolgimento delle relative procedure sono risultati contenuti, tranne nei casi in cui è stato necessario il visto di congruità da parte dell'UTE o l'autorizzazione del Ministero ed il relativo accredito di fondi.

Nell'ipotesi delle procedure abbreviate contemplate dal regolamento sopra citato, è stata verificata l'osservanza delle norme contenute nell'art. 1 del medesimo regolamento relative ai casi in cui il sistema in economia è ammesso ed ai limiti di spesa per potervi accedere.

Il sistema della trattativa privata e dell'appalto a licitazione privata hanno riguardato taluni servizi di manutenzione di impianti tecnologici, di pulizia dei locali e per forniture diverse, il cui importo è stato inferiore ai limiti previsti per l'attivazione delle procedure concorsuali comunitarie.

ALLEGATO

La spesa previdenziale

1. L'attuale sistema di sicurezza sociale in Italia comprende, analogamente a quanto avviene negli altri paesi dell'Unione europea, i seguenti gruppi di interventi.

a) assistenza sanitaria;

b) pensioni di vecchiaia, di invalidità, sussidi di disoccupazione, di maternità, ecc.;

c) istruzione, formazione, orientamento e riqualificazione professionale, aiuto in favore di coloro che si trovano in stato di bisogno, sostegno ai nuclei familiari, ecc.

Complessivamente, la spesa di protezione sociale è in costante crescita, mostrando la tendenza ad aumentare in rapporto al prodotto interno lordo.

Agli inizi degli anni '70 detta spesa era pari al 17,4% del PIL; nei primi anni '80 detta percentuale è salita al 19,4%; per raggiungere il 22,6% nel 1985 il 24,1%, nel 1990 ed il 25,8% nel 1993[3].

Tale rapporto non si discosta dall'andamento riscontrabile nella maggior parte dei paesi europei, come risulta dall'annessa tabella 1.

[3] Fonte: La protezione sociale in Europa. Relazione della Commissione delle Comunità europee 31.10.1995.

Tabella 1

SPESA CORRENTE PER LA PROTEZIONE SOCIALE (1970-93)

	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK	E12	A*	SF*	S*
Spesa sociale totale in % del PIL																
1970	18,7	19,6	21,5	-	-	19,2	13,2	17,4	15,9	20,8	-	15,9	19,0			
1980	28,0	28,7	28,8	9,7	18,2	25,4	20,6	19,4	26,5	30,1	12,9	20,5	24,1			
1985	29,3	27,8	28,4	15,4	20,0	28,8	23,6	22,6	23,4	31,7	14,2	23,8	25,9			
1990	27,0	29,8	26,9	16,1	20,6	27,7	19,5	24,1	22,1	32,2	15,0	22,1	25,2		26,0	
1993	27,6	33,2	27,6	16,3	24,0	30,9	21,4	25,8	24,9	33,6	18,3	27,3	27,7		35,4	
			(31,0)										(28,7)			
Variazioni annua della spesa in % del PIL (variazione media in punti %)																
1970-80	0,9	0,9	0,7	-	-	0,6	0,7	0,2	1,1	0,9	-	0,5	0,5	-	-	-
1980-85	0,3	-0,2	-0,1	1,1	0,4	0,7	0,6	0,6	-0,6	0,3	0,3	0,6	0,4	0,2	0,8	0,1
1985-90	-0,5	0,4	-0,3	0,1	0,1	-0,2	-0,8	0,3	-0,3	0,1	0,2	-0,3	-0,1	0,0	0,3	0,1
1990-93	0,2	1,1	0,3	0,0	1,1	1,1	0,6	0,6	0,9	0,5	1,1	1,7	0,8	0,6	4,7	0,2
Spesa sociale escluse le indennità di disoccupazione in % del PIL																
1970	18,2	19,2	21,3	-	-	19,0	9,4	17,4	15,9	20,2	-	12,5	18,1			
1980	25,6	25,7	28,0	9,5	15,5	24,3	19,0	19,0	26,3	28,3	12,6	19,1	22,9			
1985	26,3	24,7	27,0	15,1	16,5	27,4	20,5	21,8	23,1	28,1	13,9	21,5	24,2			
1990	24,6	26,6	25,8	15,7	17,4	26,2	17,2	23,7	22,0	29,6	14,8	21,3	23,9		25,4	
1993	25,0	29,1	26,1	15,7	19,2	28,9	18,4	25,3	24,7	30,7	17,4	25,6	25,9		32,0	
			(29,0)										(26,7)			
Variazioni annua della spesa escluse le indennità di disoccupazione in % del PIL (variazione media in punti %)																
1970-80	0,7	0,6	0,7	0,9	1,5	0,5	1,0	0,2	1,0	0,8	1,3	0,7	0,5	-	-	-
1980-85	0,2	-0,2	-0,2	1,1	0,2	0,6	0,3	0,6	-0,6	0,0	0,3	0,5	0,3	0,1	0,8	0,0
1985-90	-0,3	0,4	-0,2	0,1	0,2	-0,2	-0,7	0,4	-0,2	0,3	0,2	0,0	-0,1	-0,1	0,4	0,1
1990-93	0,1	0,8	0,1	0,0	0,6	0,9	0,4	0,5	0,9	0,4	0,9	1,4	0,6	0,4	3,3	-0,5

Nota: I dati per la CE per il 1970 si riferiscono ai 9 stati membri per i quali esistono dati. Le variazioni tra il 1970 ed il 1980 si riferiscono alla media per questi 9 paesi. I dati tra parentesi sono per l'intera Germania, inclusi i nuovi Länder; gli altri dati per la Germania escludono i nuovi Länder. I dati per il Regno Unito sono stati aggiustati in base all'anno civile dall'anno finanziario (e dunque differiscono leggermente da quelli pubblicati in Eurostat, *Spese ed entrate per la protezione sociale, 1980-1993).*
*A, SF, S 1990-92

Fonte: Eurostat, base dati ESSPROS; A e S da fonti nazionali; SF per il periodo 1980-1990 da fonti nazionali e per il periodo 1990-92 da ESSPROS.

Ma, all'interno del dato globale, le anzidette categorie di intervento mostrano pesi e dinamiche nettamente diversi da paese a paese.

Nel 1996 si stima che per l'assistenza sanitaria sia stato speso in Italia poco meno del 5% del PIL, laddove la spesa per pensioni, rendite e sussidi contro la disoccupazione ha raggiunto il 14,5% e quella per l'istruzione, la formazione e l'assistenza in genere si colloca al 3,40% circa.

Su un totale, quindi, di circa il 23% del PIL, la spesa previdenziale in senso stretto, depurata, cioè, degli importi riguardanti interventi di natura più propriamente assistenziale (pensioni di guerra, pensioni sociali, pensioni d'invalidità civile, ai ciechi e sordomuti, integrazioni ai minimi) o di sostegno all'economia per processi di ristrutturazione o per interruzioni temporanee del lavoro mediante il ricorso alla cassa integrazione, ai prepensionamenti, o a sgravi contributivi, ecc.), ha assorbito quasi i due terzi della spesa per la protezione sociale.

Rispetto alla generalità degli altri paesi europei, la spesa pensionistica in Italia raggiunge livelli sensibilmente più elevati. Essa, difatti, ammonta al 61,5% della spesa sociale, contro una media del 45,3% degli altri paesi. Il ritmo d'incremento della spesa pensionistica nel nostro paese è stato molto sostenuto nel periodo 1960-1996. In rapporto al PIL la spesa pensionistica è passata dal 3,5% del 1960 all'anzidetta aliquota del 14,5% nel 1996. Essa, cioè si è più che quadruplicata in 36 anni.

Nel 1993, anno per cui sono disponibili i dati relativi a tutti e 15 i paesi dell'Unione Europea, elaborati da Eurostat, la ripartizione percentuale della spesa corrente per la protezione sociale distinta per funzione e la percentuale sul PIL d'ogni singola funzione, risultano dalla seguente tabella 2.

Tabella 2

RIPARTIZIONE DELLA SPESA CORRENTE
PER LA PROTEZIONE SOCIALE PER FUNZIONE, 1993

	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK	E12	SF
% spesa totale														
Vecchiaia +reversibilità	43,2	33,1	39,0	63,0	39,1	41,2	26,8	59,7	45,1	35,4	38,6	39,7	42,3	32,1
Malattia	21,8	18,3	25,7	14,1	24,4	24,9	28,3	21,1	23,9	21,2	29,2	18,9	23,3	21,0
Invalidità, inabilità + malattie e infortuni profess.	10,4	9,1	11,2	9,4	9,6	7,2	7,1	8,5	14,0	21,4	13,1	11,5	10,4	15,2
Disoccupazione	9,5	12,3	6,4	3,2	19,9	6,4	13,8	2,0	0,8	8,7	4,6	6,0	6,9	9,4
Collocamento, orientamen. profess., mobilità	1,6	6,1	2,6	0,0	0,5	1,4	2,5	0,1	0,1	0,0	1,6	1,1	1,6	4,0
Alloggio	0,0	2,5	0,8	0,5	0,4	3,0	2,9	0,0	0,2	1,0	0,0	6,5	1,9	1,1
Famiglia	6,7	9,8	7,0	0,5	0,9	7,7	10,1	3,1	10,8	4,6	4,3	9,7	6,5	10,0
Maternità	0,8	1,7	0,7	0,5	0,9	1,3	2,0	0,4	1,4	0,5	0,8	1,2	0,9	2,4
Altro	1,3	4,5	2,4	3,9	1,0	1,4	2,0	0,0	0,1	2,6	2,8	1,5	1,7	2,0
Amministrazione	4,6	2,6	4,3	4,8	3,3	5,6	4,4	5,0	3,5	4,5	5,0	3,9	4,5	2,9
TOTALE	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
% PIL														
Vecchiaia +reversibilità	11,9	11,0	12,1	10,2	9,4	12,7	5,7	15,4	11,2	11,9	7,0	10,8	11,9	11,4
Malattia	6,0	6,1	8,0	2,3	5,9	7,7	6,1	5,4	5,9	7,1	5,3	5,1	6,5	7,4
Invalidità, inabilità + malattie e infortuni profess.	2,9	3,0	3,5	1,5	2,3	2,2	1,5	2,2	3,5	7,2	2,4	3,1	2,4	5,4
Disoccupazione	2,6	4,1	2,0	0,5	4,8	2,0	3,0	0,5	0,2	2,9	0,8	1,6	1,9	3,3
Collocamento, orientamen. profess., mobilità	0,4	2,0	0,8	0,0	0,1	0,4	0,5	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3	0,3	1,4
Alloggio	0,0	0,8	0,2	0,1	0,1	0,9	0,6	0,0	0,1	0,3	0,0	1,8	0,5	0,4
Famiglia	1,9	3,3	2,2	0,1	0,2	2,4	2,2	0,8	2,7	1,6	0,8	2,6	1,8	3,5
Maternità	0,2	0,5	0,2	0,1	0,2	0,4	0,4	0,1	0,4	0,2	0,1	0,3	0,3	0,8
Altro	0,4	1,5	0,0	0,6	0,2	0,4	0,4	0,0	0,0	0,9	0,5	0,4	1,1	0,7
Amministrazione	1,3	0,9	1,3	0,8	0,8	1,7	1,0	1,3	0,9	1,5	0,9	1,1	1,3	1,0
TOTALE	27,6	33,2	30,3	16,3	24,0	30,9	21,4	25,8	24,9	33,6	18,3	27,3	28,5	35,4

Nota: D include i nuovi Länder

Fonte: Eurostat, base dati ESSPROS

2. Proprio questo notevole sbilanciamento della spesa sociale a favore del comparto delle pensioni provoca, più che altrove, forti tensioni di natura economica e finanziaria sui sistemi previdenziali, in quanto il nostro paese è particolarmente esposto ai rischi derivanti dall'evoluzione demografica, da tempo in atto, la quale comporta un rapido invecchiamento assoluto della popolazione e, di conseguenza, un rapido incremento della spesa pensionistica,

oltre che di quella per l'assistenza sanitaria e di altro genere alle persone anziane in situazioni di disagio, il cui numero è in costante ascesa per la progressiva maggiore longevità della popolazione .

Il continuo aumento della vita media (oggi 74 anni per gli uomini e 81 per le donne) congiunto al decremento della natalità (il numero medio di figli per ogni donna fertile è di 1,2 circa) fa si che il rapporto anziani/giovani in Italia si avvii verso l'unità e che l'attuale popolazione, nel giro di cinquant'anni si riduca da 57 a 38 milioni di persone, fatta esclusione dei flussi migratori. Nello stesso periodo, il rapporto fra lavoratori e ultrasessantenni sarà pari al 60-70 per cento.

La crisi connessa con le suddette dinamiche demografiche si coniuga con quella che investe dalle fondamenta il mercato del lavoro, oggi contraddistinto da una diminuzione della forza occupata e quindi da una progressiva crescita dei livelli di disoccupazione, comune, peraltro, ad altri paesi europei ad economia avanzata. Contemporaneamente si registra una trasformazione, ormai orientata verso modelli in cui sono presenti l'atipicità dei contratti e la variabilità delle modalità di impiego, con alternanza tra periodi di attività e periodi di inattività, e di mutabilità nelle qualificazioni e localizzazioni del lavoro stesso.

Ciò postula l'urgente necessità di individuare, intanto, all'interno della spesa sociale una scala di priorità tra gli obiettivi da perseguire e di garantire al sistema previdenziale, sia nell'immediato, sia nella media e lunga prospettiva, l'autosufficienza finanziaria per evitare che si riversino sul bilancio del settore pubblico oneri che debbono, invece, trovare copertura all'interno del sistema previdenziale.

Quanto alle altre forme di protezione sociale in favore degli anziani è evidente la necessità di una redistribuzione delle risorse oggi convogliate in altri settori, per i quali nella mutata situazione generale, si richiede una attenta rivisitazione. Nell'attuale fase di perdurante stagnazione dell'economia e di pesanti deficit di bilancio originati dagli oneri per interessi sul crescente debito pubblico - nonostante la flessione dei tassi di remunerazione del debito stesso - le eventuali nuove risorse disponibili, conseguenti alla accelerazione del processo di privatizzazione e ad una maggiore efficienza della pubblica amministrazione nella erogazione dei servizi sociali, dovranno necessariamente essere destinate al risanamento della finanza pubblica.

3. In tale contesto, si tratta di valutare le incidenze che le trasformazioni nella struttura per età della popolazione, dovuta all'allungamento della vita media ed al calo della natalità a partire dagli anni '60, potranno avere sugli equilibri finanziari dei sistemi di previdenza sociale, tenendo conto della concomitanza di altri fattori, quali la sostanziale maturazione raggiunta dalle gestioni pensionistiche, il rallentamento dello sviluppo economico e la grave crisi dell'occupazione. E', intanto, da escludere che la contrazione della popolazione attiva ed, in particolare di quella tenuta all'onere contributivo per l'alimentazione dei fondi pensionistici, possa essere neutralizzata dalla automatica concentrazione su un minor numero di soggetti di oneri dapprima ripartiti su una platea assai più ampia, posto che vi sono dei limiti oggettivi alla sostenibilità degli oneri stessi. Parimenti esistono limiti insuperabili all'aumento del carico fiscale per l'eventuale finanziamento della maggiore spesa sanitaria ed assistenziale dovuta all'espandersi del numero degli anziani ed alla necessità di garantire un sostegno (minimo vitale) agli anziani sforniti di redditi adeguati, ai lavoratori disoccupati espulsi dal processo produttivo per difficoltà delle imprese, ed ai giovani alla ricerca della prima occupazione.

In numerosi paesi dell'Unione europea, anch'essi interessati, seppure in misura minore, dai fenomeni demografici e congiunturali anzidetti, sono stati attuati in anni recenti interventi di riforma dei sistemi previdenziali, tesi alla riduzione della spesa pensionistica per un riequilibrio delle relative gestioni, essenzialmente incentrati, nella generalità dei casi, nell'elevazione dell'età pensionabile.

In Italia, un primo provvedimento di riforma (legge Amato) è intervenuto nel '92, concretatosi nella temporanea sospensione dell'accesso al pensionamento di anzianità, nel graduale innalzamento dell'età per l'accesso alla pensione di vecchiaia e di anzianità, nell'elevamento del minimo contributivo e nell'estensione ai redditi di lavoro dell'intero periodo di iscrizione ai fondi di pensioni della base di computo dei trattamenti previdenziali. Un successivo più organico provvedimento (legge n. 335/95) ha riguardato l'adozione del metodo contributivo, nel quale l'entità dei trattamenti pensionistici è strettamente collegata agli andamenti delle variabili demografiche, rendendo immuni le gestioni previdenziali da possibili dissesti dovuti a sperequazioni tra versamenti contributivi e prestazioni, ciò che era possibile con il sistema retributivo, nel quale, essendo le prestazioni calcolate indipendentemente dai contributi versati e dalla speranza di vita all'età del pensionamento, l'equazione attuariale contributi-prestazioni è per definizione negata.

In realtà la riforma operata si è proposta anche altri obiettivi quali: a) l'eliminazione di alcune iniquità intergenerazionali[4] ed infragenerazionali nate dalla discriminazione operata dalla legge Amato tra coloro che avevano almeno 15 anni di contribuzione al 31 dicembre 1992 e quelli che erano al di sotto di tale linea di demarcazione, oppure dovute alla maggiore o minore velocità di carriera ed al maggior vantaggio (valutato intorno al 30%) attribuito ai pensionati d'anzianità rispetto a quelli di vecchiaia, a parità di anzianità contributiva e di velocità di carriera; b) l'eccessiva diversificazione nelle regole per l'accesso al pensionamento e per la determinazione dei trattamenti pensionistici, implicanti tassi di rendimento di 1-2 punti superiore al tasso di crescita del PIL; c) la marcata disparità di trattamento, da un lato tra dipendenti pubblici e dipendenti privati e, dall'altro, tra lavoratori dipendenti e lavoratori autonomi, in termini di aliquote di contribuzione e di misure di prestazioni[5].

Gli effetti finanziari di quest'ultima riforma si avvertiranno solo in un arco temporale estremamente lungo, atteso che il periodo di transizione dal sistema a ripartizione, precedentemente in essere, al nuovo, a capitalizzazione virtuale, durerà fino al 2040, allorquando quest'ultimo sistema andrà completamente a regime. Tutto ciò in conseguenza di una concezione estensiva della salvaguardia dei diritti quesiti e dell'applicazione della riforma ai soli assicurati con anzianità contributiva inferiore ai 18 anni al 31 dicembre 1995, perpetuandosi il sistema di discriminazione attuato con la riforma Amato.

4. Per le valutazione, in un'ottica di lungo periodo, dell'impatto delle tendenze demografiche e macroeconomiche sulla spesa pensionistica, la Ragioneria generale dello Stato ha elaborato un modello previsionale riguardante i principali comparti (dipendenti del settore privato, dipendenti del settore pubblico; lavoratori autonomi) basato su varie ipotesi (di cui una "base" e altre tre "alternative") in merito alla definizione del quadro demografico.

Lo scenario demografico - base di tale modello assume i valori tendenziali di mortalità e natalità ed il flusso netto di immigrati, in linea con l'esperienza degli ultimi anni, pari a 50.000 unità l'anno.

Le proiezioni effettuate danno una crescita della durata della vita media nel periodo 1990-2045 di 6 anni per gli uomini e di 5 anni e mezzo per le donne.

Nello stesso periodo il tasso di natalità si manterrebbe pressoché invariato (dall'1,3 del 1990 all'1,33 del 2045).

---

[4] A fronte dei consistenti oneri contributivi, le giovani generazioni con il sistema retributivo avrebbero goduto di vantaggi molto limitati se non addirittura minimi.

[5] I primi per lungo tempo hanno goduto del fatto che la loro pensione era ragguagliata all'ultimo stipendio percepito ed i lavoratori autonomi dal 1990 hanno goduto e tuttora godono dello stesso metodo di calcolo delle pensioni spettanti ai lavoratori iscritti al Fondo pensioni lavoratori privati pur se con contribuzioni assai differenti (15% contro il 32,7%).

Quanto al quadro macroeconomico, le ipotesi adottate circa i tassi di attività, di occupazione e di produttività del lavoro implicano un incremento del PIL calcolato intorno al 2% per i primi 10 anni di previsione e dell'1,50% per gli anni successivi.

Il modello, che recepisce la disciplina introdotta dalla legge n. 335/95 di riforma del sistema pensionistico, nella fase transitoria e in quella a regime, valuta che, sulla base dello scenario demografico e macroeconomico sopra accennato, il rapporto tra spesa pensionistica pura e prodotto interno lordo aumenti, nell'intero periodo di previsione, di oltre un punto percentuale, elevandosi dal 13,6 del 1995 al 14,7% del 2045, dopo aver raggiunto la sua punta massima (16,1%) nel 2034. Il tasso di crescita si caratterizza secondo tre fasi ben distinte: nel primo decennio esso si appalesa abbastanza stabile, intorno a valori che vanno dal 13,6 al 14%; nel trentennio successivo lo stesso ha un andamento più sostenuto; infine nell'ultimo decennio mostra un graduale declino. Tale diverso andamento trova la sua spiegazione nella diversa dinamica del rapporto numero delle pensioni/numero degli occupati e di quello tra l'entità delle pensioni medie e la produttività media del lavoro.

Il primo degli anzidetti rapporti pone in evidenza una crescita sempre più sostenuta, man mano che ci si allontana dal primo decennio iniziale, di guisa che è previsto che nel 2030 il numero delle pensioni erogate (circa 20 milioni, di cui 16,1 dirette e 3,9 indirette) eguagli e addirittura superi il numero degli occupati. Nel 2045 la proporzione raggiungerebbe il 136% per effetto dell'invecchiamento della popolazione. E, tuttavia, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL, a fronte di un così consistente incremento del numero dei pensionati, cresce rispetto a quest'ultimo in misura più ridotta, per effetto della flessione nello stesso periodo del rapporto fra pensione media e reddito medio pro-capite, che scende dal 16% del 1995 a meno del 13% nel 2045; flessione che, comunque, non è sufficiente a controbilanciare l'effetto prodotto dall'incremento del numero dei pensionati[6]. Il che porta alla deduzione secondo cui l'eccesso di spesa pensionistica in Italia, rispetto alla media UE è derivato non tanto dall'importo medio dei trattamenti pensionistici, la cui dinamica è frenata dall'ingresso del sistema contributivo notoriamente meno favorevole di quello retributivo, ma dall'aumento del numero dei pensionati, ingrossato, oltre che dall'invecchiamento assoluto della popolazione, dal facile accesso al pensionamento.

Il trend di riduzione dell'importo medio delle pensioni non si registra nei primi anni della previsione, fino al 2007 (il lieve aumento della pensione media per la maggiore anzianità contributiva delle pensioni di nuova decorrenza è ampiamente controbilanciato dagli effetti della riforma Amato che ha elevato, come detto, il limite dell'età pensionabile e ristretto le possibilità di accesso alle pensioni di anzianità).

Nel periodo che va dal 2008 al 2015, la spesa pensionistica presenta una dinamica significativamente in crescita (dal 14,1% del 2008 si eleva al 15,1% del 2015) per effetto di un leggero aumento del numero dei pensionati in rapporto al numero degli occupati e di un consistente incremento del rapporto pensione media produttività del lavoro. L'aumento della pensione media rispetto alla produttività è dovuto al fatto che le pensioni di nuova decorrenza vengono liquidate sulla base di anzianità contributiva maggiori di quelle costituenti, lo stock anteriore ai provvedimenti contenuti nel decreto legislativo n. 503/92 e nella legge 335/95 a seguito dell'elevazione dell'età pensionabile e del restringimento delle possibilità di accesso al pensionamento anticipato ("effetto rinnovo").

E' appena da notare che l'anno 2008 segna l'entrata a regime della nuova disciplina sul pensionamento anticipato e che con il 2015 verrà ad esaurirsi lo stock delle pensioni calcolate con il solo metodo retributivo.

Nel periodo seguente (2016-2034) la spesa pensionistica è destinata a crescere ulteriormente, raggiungendo, alla fine del periodo, il 16,1% del PIL: Ciò è dovuto a cause diverse

[6] Detto rapporto aumenta fino al 2015, per decrescere rapidamente nel periodo successivo.

da quello che contraddistinguono il periodo precedente e si registra, infatti, una sensibile riduzione degli importi medi di pensione, in conseguenza del progressivo incremento del numero delle pensioni liquidate in tutto o in gran parte con il sistema di calcolo contributivo, cui, però, si contrappone un ben maggiore aumento del numero dei pensionati, correlato all'allungamento della speranza di vita ed all'ingresso delle generazioni dell'immediato dopoguerra (baby-boomers)ed una consistente riduzione della popolazione attiva dovuto al calo della natalità. Tale complessa situazione determina una rilevante crescita della spesa pensionistica, posto che "l'effetto numero" supera sensibilmente "l'effetto importo".

Infine, nell'ultimo periodo (2035-2045) è prevista, come accennato, una diminuzione della quota di PIL destinata al finanziamento della previdenza, essenzialmente per la caduta dell'importo medio delle pensioni, le quali risentiranno, da una parte, dell'integrale applicazione del metodo contributivo e, dall'altra, della revisione periodica in funzione dell'incremento della speranza di vita.

Lo studio della Ragioneria generale dello Stato su "tendenze demografiche e spesa pensionistica"[7] pone in rilievo che la scomposizione del rapporto spesa pensionistica/PIL nei vari comparti nei quali si articola il sistema previdenziale italiano evidenzia che per il settore privato, cui essenzialmente si riferisce il Fondo pensioni lavoratori dipendenti, l'andamento tendenziale non si discosta significativamente da quello caratteristico dell'intero sistema previdenziale. Infatti, tale rapporto varia dall'8,3% nel 1995 al 9,3% nel 2045 e raggiunge il suo valore massimo (10%) nel 2035.

Nello stesso periodo il numero delle pensioni dirette salirà da mil. 7,5 del 1995 a mil. 8,1 nel 2045, dopo aver toccato nel 2035-2040 la punta massima di mil. 8,5.

Il numero delle pensioni indirette, comprendente sia le pensioni di reversibilità, sia quelle in favore dei superstiti, pari a mil. 2,8 nel 1995, dovrebbe gradualmente scendere fino a tutto il 2035, in cui raggiungerà il valore di mil. 2,2 per poi risalire, nell'ultimo decennio fino a quota mil. 2,2 nel 2045.

L'importo medio delle pensioni dirette, in lire '95 passerà da poco più di mil. 16 nel '95, a circa mil. 39 nel 2045, mentre l'importo medio delle pensioni indirette varierà da mil. 9,4 nel '95 a mil. 19,7 nel 2045, secondo un ritmo di crescita costante, comune ad entrambi i tipi di pensione. Il rapporto pensioni/occupati sarà pari a 1 nel 2040, raggiungendo la soglia di 1,04 nel quinquennio successivo.

Diversa è la situazione per ciò che riguarda il comparto dei dipendenti pubblici, caratterizzato da una sostanziale stabilità della spesa pensionistica in percentuale del PIL (poco più del 3%) dovuta alla compensazione tra il forte aumento del numero delle pensioni, elevatisi da mil. 1,7 nel 1995 a mil. 2,9 nel 2045 (le pensioni indirette dal canto loro varieranno nello stesso periodo da n. 571.000 a n. 665.000) e la altrettanto forte riduzione degli importi medi dello stock delle pensioni. La spesa complessiva per pensioni, comprese quelle indirette, relative a tale categoria di lavoratori passa da mld 58.360 nel '95 a mld 124.544 nel 2045.

L'importo medio delle pensioni, rapportato alla produttività del lavoro, scende dal 31% del periodo iniziale al 13,8% al termine della previsione, allineandosi, a partire dal 2045, all'aliquota prevista per il settore privato, in ragione della progressiva incisività del metodo contributivo.

Il rapporto tra pensioni ed occupati muove da un valore pari a 0,65 nel 1995 per raggiungere nel 2045 l'1,24%.

Il comparto dei lavoratori autonomi (coltivatori diretti, coloni e mezzadri; artigiani; commercianti), liberi professionisti e parasubordinati presenta andamenti del tutto peculiari. La relativa spesa pensionistica in rapporto al PIL è stabile intorno all'1,85 - 2% nelle fasi iniziali e finali del periodo di previsione e cresce, invece, nella fase intermedia (2,6% circa nel 2015 e 2,5%

[7] Quaderno monografico n. 9 di "Conti pubblici e congiuntura economica", giugno 1996.

nel 2020) in conseguenza dell'applicazione delle stesse modalità di calcolo vigenti nel F.P.L.D. (legge n. 233/1990), notevolmente più favorevoli rispetto a quelle previgenti.

Nel complesso, tenuto conto dell'insieme delle pensioni dirette ed indirette, la spesa pensionistica per gli autonomi si eleva da mld 32.856 del '95 a mld 71.865 nel 2045. L'importo medio delle pensioni dirette sale da mil. 9,2 nel '95 a mil. 16,9 nel 2045 e quello delle pensioni indirette da mil. 4,4 a mil. 9,4.

Il numero delle pensioni, tra dirette e indirette, sfiora i 4 milioni nel '95 e si eleva a 4,7 milioni nel 2045.

Comparativamente, la situazione della previdenza in favore degli autonomi presenta aspetti di maggiore allarme, specie per la presenza di un'enorme massa di pensionati la cui contribuzione è risultata pressoché irrilevante e per l'ormai raggiunta maturazione delle gestioni artigiani e commercianti.

Inoltre, mentre per gli altri due comparti di lavoratori è ipotizzabile un sostanziale ridimensionamento della spesa previdenziale in relazione alla graduale eliminazione dello stock delle pensioni retributive, per gli autonomi resta l'handicap del divario esistente fra aliquota di finanziamento (15%) ed aliquota di computo (20%), che, qualora dovesse durare, sarebbe causa permanente di ulteriori gravi squilibri gestionali.

5. Gli squilibri finanziari dei sistemi pensionistici, determinatisi, a partire dagli anni '80, vigente il criterio "a ripartizione", per effetto, in primo luogo, degli elevati rendimenti riconosciuti, nonostante il rallentamento della crescita economica, che ha ridotto le fonti di finanziamento dei medesimi sistemi, e, secondariamente, per effetto delle variabili demografiche (principalmente l'invecchiamento assoluto della popolazione e solo in parte il calo della natalità) hanno prodotto l'accumulo di un consistente debito pensionistico, le cui scadenze, pur se si manifesteranno in un arco temporale piuttosto prolungato, richiederanno, comunque, impegni finanziari meritevoli di attenzione e di programmazione.

Nel contesto, peraltro, di una crescita limitata del PIL e di una politica di bilancio restrittiva per il contenimento della spesa pubblica, anche in vista del processo di unificazione monetaria tra i paesi dell'U.E., un qualsiasi incremento della spesa previdenziale non può non costituire motivo di grande preoccupazione, senza contare che ogni ulteriore aumento degli oneri sociali si rifletterebbe negativamente sulla competitività delle imprese, che va, invece, agevolata ai fini della creazione di posti di lavoro.

Donde la necessità di interventi volti a garantire che il rapporto tra spesa pensionistica e PIL non subisca peggioramenti, né nel breve, né nel medio - lungo periodo, ma anzi migliori per assorbire le conseguenze del debito pregresso.

6. La riforma previdenziale del '95, come è stato sottolineato dalla Corte (Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1995), ha costituito indubbiamente un importante passo avanti sulla via del risanamento del sistema previdenziale, anche se l'impostazione data alla fase transitoria per il passaggio dal vecchio al nuovo sistema è risultata poco incisiva ai fini del riequilibrio finanziario nel breve e medio periodo. Di fatto, essa non è, purtroppo, in grado di assicurare il conseguimento del suddetto obiettivo entro tempi ravvicinati, a causa della lunghezza della predetta fase di transizione - destinata a protrarsi fino a quando (2035) il sistema di calcolo contributivo non avrà trovato completa applicazione - nonché per la persistenza, più o meno estesa nel tempo, di aree di privilegio, prime fra tutte la possibilità di pensionamenti anticipati e la permanenza di discipline non coerenti con il principio di omogeneizzazione sancito dalla legge.

Per salvaguardare l'efficacia della riforma, ravvicinandone al massimo i tempi della sua piena attuazione ed accelerando il processo di rientro della finanza pubblica, da parte di autorevoli istituzioni (Ragioneria generale dello Stato; Banca d'Italia; Commissione per la spesa pubblica; Commissione per l'analisi delle compatibilità macro economiche della spesa sociale,

Nucleo di valutazione della spesa previdenziale) e di numerosi qualificati studiosi ed istituti di ricerca sono stati prospettati, anche in via alternativa, correttivi all'anzidetta fase transitoria per renderla maggiormente coerente con l'assetto finale previsto dai quali si fanno scaturire rilevanti effetti finanziari ed equitativi.

Nelle varie proposte correttive viene posto particolarmente l'accento sull'esigenza:

1. del rapido innalzamento dell'età pensionabile, che si vorrebbe venisse stabilita a 65 anni, sia per gli uomini che per le donne, anche in considerazione della maggiore speranza di vita del sesso femminile;

2. dell'abolizione del pensionamento d'anzianità, prevedendosi un'unica pensione di vecchiaia raggiungibile a 65 anni, comportante un risparmio di circa 5.000 miliardi l'anno, fino al 2008, salvo l'aumento delle pensioni medie per la maggiore anzianità contributiva; ovvero dell'innalzamento a 40 anni del requisito di anzianità contributiva per accedere al pensionamento prima dell'età pensionabile con effetti finanziari più limitati nel tempo e nell'importo;

3. dell'immediata applicazione nei confronti di tutti gli iscritti a forme di previdenza obbligatoria, indipendentemente dalla loro anzianità di iscrizione alla data del 31 dicembre 1992, del metodo del pro-rata secondo il quale la pensione è calcolata sulla base del metodo retributivo per gli anni precedenti il 1996 ed, invece, in base al nuovo metodo contributivo per le anzianità contributive maturate successivamente al 31 dicembre 1995; misura questa che, comporterebbe risparmi crescenti a partire dal 2001 (1000 miliardi fino a giungere a oltre 18000 miliardi nel 2015);

4. dell'eliminazione di ingiustificate posizioni privilegiate, sotto il profilo dell'età pensionabile e della valutazione dei periodi contributivi;

5. del potenziamento della previdenza integrativa, che compensi l'inevitabile riduzione della pensione erogata dalle gestioni per l'assicurazione obbligatoria, sempre più deputata ad assolvere una funzione di garanzia di un trattamento base integrabile attraverso i fondi pensione. Questi fondi non sono ancora operativi, in carenza del regolamento ministeriale di cui all'art. 4, comma 3 del decreto legislativo n. 124/1993 recante la disciplina delle forme pensionistiche esemplari, che, adottate con decreto in data 14 gennaio 1997 non è stato ammesso al visto ed alla registrazione di questa Corte per non conformità a legge delle norme relative al possesso dei requisiti di professionalità da parte dei componenti degli amministratori (artt. 4 e 14 del regolamento) dei fondi in parola. In merito il Consiglio dei Ministri, nella riunione del 22 maggio 1997, ha deliberato che il decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale di cui sopra debba avere corso, richiedendone la registrazione con riserva. Il predetto decreto è stato ammesso a visto e registrazione in data 4 giugno 1997.

E' stato, invece, adottato il regolamento del Ministero del tesoro (decreto 21 novembre 1996, n. 703, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 22 febbraio 1997) recante norme sui criteri e sui limiti di investimento delle risorse dei fondi pensione e nelle regole in materia di conflitto di interessi.

6. dell'estensione ai dipendenti pubblici del quadro normativo vigente per il settore privato anche per ciò che concerne la previdenza complementare;

7. dell'allineamento, in tutti i comparti, delle aliquote contributive con quelle di computo delle prestazioni, comportante maggiori entrate per ogni punto percentuale in più, pari a 1.200 miliardi l'anno (in atto agli autonomi si applica, come detto, una aliquota contributiva del 15%, mentre l'aliquota di computo è del 20%);

8. della partecipazione di coloro che hanno fruito di forme di pensionamento anticipato all'onere del risanamento dei conti pubblici mediante l'applicazione di un contributo di solidarietà - modulato sulla base del periodo di anticipazione del trattamento pensionistico -

fino al compimento dell'età pensionabile, comportante una minore spesa per pensioni, la cui misura sarebbe in funzione dell'aliquota del contributo di solidarietà;

9. della netta separazione tra previdenza ed assistenza, per evitare, anche temporaneamente, commistioni improprie nella gestione dei relativi fondi;

10. di una minore indicizzazione ai prezzi delle pensioni dei percettori di redditi superiori ad una determinata fascia.

Pur convenendo, ovviamente, sull'esigenza di adeguati interventi correttivi "che rafforzino la coerenza fra fase di transizione e assetto del sistema a regime"[8] nell'ottica più generale del riequilibrio finanziario della previdenza pubblica e della politica di rientro dal deficit pubblico - del quale la spesa previdenziale è pilastro fondamentale - la Corte dei conti ritiene di doversi astenere dal fornire indicazioni sui concreti provvedimenti da attuare, la cui competenza spetta ai soggetti istituzionalmente preposti, ossia al Governo ed al Parlamento.

[8] C.E.R. "Accelerare la transizione del sistema previdenziale", in Rapporto n. 2/1996.

ALLEGATI

ELABORAZIONI PER FUNZIONI-OBIETTIVO
FORMAZIONE E UTILIZZO MASSA IMPEGNABILE
FORMAZIONE E UTILIZZO MASSA SPENDIBILE

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

Esercizio finanziario 1996

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg1 - Gabinetto e segreterie particolari dg9 - Agenzie per l'impiego	1. Indirizzo politico-amministrativo	1.1 Attività di diretta collaborazione con l'organo politico 1.2 Programmazione e destinazione delle risorse 1.3 Indirizzo normativo 1.4 Controllo interno	
dg7 - Direzione generale per l'impiego dg8 - Uffici ULMO, Ispettorati, circoscrizioni dg9 - Agenzie per l'impiego dg10 - Ufficio centrale dell'orientamento e dell'addestramento professionale dei lavoratori	2. Politiche per l'occupazione	2.1 Impiego e collocamento 2.2 Lavori socialmente utili 2.3 Orientamento e formazione professionale (F.S.E.)	
dg4 - Direzione generale della previdenza e dell'assistenza sociale dg8 - Uffici ULMO, Ispettorati, circoscrizioni dg9 - Agenzie per l'impiego	3. Politiche di sostegno	3.1 Integrazioni salariali e trattamenti di disoccupazione 3.2 Riduzione del costo del lavoro	3.2.1 Fiscalizzazione oneri sociali 3.2.2 Assunzioni agevolate 3.2.3 Contributi alle imprese
dg3 - Direzione generale dei rapporti di lavoro dg8 - Uffici ULMO, Ispettorati, circoscrizioni dg9 - Agenzie per l'impiego	4. Relazioni industriali	4.1 Composizione dei conflitti di lavoro 4.2 Parità uomo-donna 4.3 Relazioni sindacali	
dg3 - Direzione generale dei rapporti di lavoro dg8 - Uffici ULMO, Ispettorati, circoscrizioni dg9 - Agenzie per l'impiego	5. Tutela delle condizioni di lavoro	5.1 Igiene e sicurezza del lavoro 5.2 Ispezione del lavoro	
dg4 - Direzione generale della previdenza e dell'assistenza sociale dg8 - Uffici ULMO, Ispettorati, circoscrizioni dg9 - Agenzie per l'impiego	6. Politiche previdenziali	6.1 Indirizzo, coordinamento e vigilanza degli enti previdenziali e assistenziali 6.2 Interventi assistenziali di sostegno alle gestioni previdenziali	6.2.1 Integrazione dei trattamenti minimi 6.2.2 Pensionamenti anticipati 6.2.3 Altri
dg5 - Direzione generale della Cooperazione dg8 - Uffici ULMO, Ispettorati, circoscrizioni dg9 - Agenzie per l'impiego	7. Politiche per la cooperazione	7.1 Promozione della cooperazione 7.2 Sostegno allo sviluppo delle imprese cooperative 7.3 Vigilanza	7.3.1 Tenuta albo 7.3.2 Ispezioni ordinarie e straordinarie 7.3.3 Attività giuridico-amministrative straordinarie
dg6 - Direzione generale dell'osservatorio del mercato del lavoro dg8 - Uffici ULMO, Ispettorati, circoscrizioni dg9 - Agenzie per l'impiego	8. Attività analitico-cognitiva del mercato del lavoro	8.1 Ricerca e innovazione 8.2 Rilevazione, analisi e monitoraggio 8.3 Standardizzazione degli indicatori di riferimento	
dg2 - Direzione generale degli affari generali e del personale dg4 - Direzione generale della previdenza e dell'assistenza sociale dg5 - Direzione generale della Cooperazione	9. Servizi generali	9.1 Gestione e sviluppo delle risorse umane	9.1.1 Accesso all'impiego 9.1.2 Stato giuridico ed economico del personale 9.1.3 Formazione ed aggiornamento

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg6 - Direzione generale dell'osservatorio del mercato del lavoro			9.1.4 Attività di protezione sociale ed onorificenze
dg7 - Direzione generale per l'impiego			9.1.5 Misure di prevenzione e di sicurezza
dg8 - Uffici ULMO, Ispettorati, circoscrizioni			9.1.6 Contenzioso
dg9 - Agenzie per l'impiego			9.1.7 Personale comandato presso altre amministrazioni
dg10 - Ufficio centrale dell'orientamento e dell'addestramento professionale dei lavoratori		9.2 Acquisizione e gestione risorse strumentali	9.2.1 Misure per la prevenzione e la sicurezza nei luoghi di lavoro
			9.2.2 Attività contrattuale
		9.3 Bilancio e contabilità	
		9.4 Sistemi informativi automatizzati	
		9.5 Comunicazione istituzionale e relazioni con il pubblico	

N.B.: I centri di responsabilità corrispondono a quelli censiti dal Ministero del tesoro (Circ. n. 84 del 20/12/1996).

1996 MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

- Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per funzione-obiettivo -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) =(1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) =(2-(4+6)) Economie e maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) =(1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanz. da esercizi precedenti al 31/XII	(9) =(4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
1 Indirizzo politico-amministrativo	1.173	29.033	30.205	26.551	1.478	1.004	1.173	0	27.724	1.004	91,78%
2 Politiche per l'occupazione	154.871	933.070	1.087.941	920.261	8.525	4.284	99.681	55.190	1.019.942	59.475	93,75%
3 Politiche di sostegno	2.876	30.971.280	30.974.156	30.890.403	78.323	2.553	2.876	0	30.893.279	2.553	99,74%
4 Relazioni industriali	3.242	193.177	196.419	185.862	4.449	2.867	3.242	0	189.103	2.867	96,28%
5 Tutela delle condizioni di lavoro	1.729	103.992	105.721	100.069	2.394	1.529	1.729	0	101.798	1.529	96,29%
6 Politiche previdenziali	2.255	24.270.093	24.272.348	24.211.108	56.963	2.021	2.255	0	24.213.363	2.021	99,76%
7 Politiche per la cooperazione	4.679	165.145	169.824	148.946	6.087	10.111	4.679	0	153.626	10.111	90,46%
8 Attività analitico-cognitiva del mercato del lavoro	4.426	148.059	152.485	137.692	6.456	3.910	4.426	0	142.118	3.910	93,20%
9 Servizi generali	29.117	3.238.261	3.267.377	3.211.491	17.946	8.824	19.757	9.360	3.231.248	18.183	98,89%
TOTALE	*204.368*	*60.052.109*	*60.256.476*	*59.832.383*	*182.622*	*37.104*	*139.818*	*64.550*	*59.972.201*	*101.654*	*99,53%*

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1996 MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

- Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per funzione-obiettivo -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti in competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti in residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie e maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
1 Indirizzo politico-amministrativo	18.858	29.033	47.890	44.228	16.785	9.766	10.770	5.612	22.396	7.666	17.827	92,35%	46,77%	50,64%
2 Politiche per l'occupazione	800.717	933.070	1.733.787	1.426.106	224.189	696.071	700.356	295.047	519.236	159.664	1.054.887	82,25%	29,95%	36,41%
3 Politiche di sostegno	1.281.178	30.971.280	32.252.458	31.859.108	30.055.893	834.510	837.063	653.412	30.709.305	166.474	1.376.679	98,78%	95,22%	96,39%
4 Relazioni industriali	94.052	193.177	287.229	251.549	92.230	93.632	96.499	41.654	133.884	26.073	127.272	87,58%	46,61%	53,22%
5 Tutela delle condizioni di lavoro	50.759	103.992	154.751	135.563	49.645	50.423	51.952	22.503	72.149	14.031	68.572	87,60%	46,62%	53,22%
6 Politiche previdenziali	1.486.235	24.270.093	25.756.328	25.470.262	23.604.230	606.878	608.900	1.029.389	24 633.619	121.139	1.001.570	98,89%	95,64%	96,72%
7 Politiche per la cooperazione	53.234	165.145	218.378	193.560	118.110	30.837	40.948	25.360	143.469	14.161	60.748	88,64%	65,70%	74,12%
8 Attività analitico-cognitiva del mercato del lavoro	23.630	148.059	171.689	162.001	115.227	22.466	26.376	9.943	125.170	13.670	32.849	94,36%	72,90%	77,26%
9 Servizi generali	365.988	3.238.261	3.604.249	3.464.201	2.895.483	316.008	324.832	147.741	3.043.224	82.685	478.340	96,11%	84,43%	87,85%
TOTALE	*4.174.650*	*60.052.109*	*64.226.759*	*63.006.576*	*57.171.792*	*2.660.591*	*2.697.695*	*2.238.660*	*59.402.452*	*605.562*	*4.218.745*	*98,10%*	*92,49%*	*94,28%*

1996 MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

- Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per Centro di Responsabilità -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie e maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Gabinetto	533	25.191	25.724	23.240	1.476	476	533	0	23.772	476	92,41%
Direzione Generale degli Affari Generali e del Personale	6.348	209.990	216.338	204.415	2.803	2.771	3.120	3.228	207.536	5.999	95,93%
Direzione Generale dei rapporti di lavoro	410	144.806	145.216	143.673	766	367	410	0	144.083	367	99,22%
Direzione Generale della Previdenza e dell'Assistenza Sociale	850	57.834.941	57.835.792	57.697.817	136.331	793	850	0	57.698.668	793	99,76%
Direzione Generale della Cooperazione	663	31.195	31.858	23.279	689	7.227	663	0	23.942	7.227	75,15%
Direzione Generale dell'osservatorio del mercato del lavoro	123	3.500	3.623	2.677	715	108	123	0	2.799	108	77,27%
Direzione Generale per l'impiego	114.433	863.560	977.993	860.104	3.079	377	53.111	61.323	913.215	61.700	93,38%
Uffici ULMO, Ispettorati, circoscrizioni	23.289	891.192	914.481	833.955	36.430	20.808	23.289	0	857.244	20.808	93,74%
Agenzie per l'impiego	4.608	27.006	31.613	23.194	12	3.800	4.608	0	27.801	3.800	87,94%
Ufficio centrale dell'orientamento e dell'addestramento professionale dei lavoratori	53.111	20.728	73.839	20.030	320	377	53.111	0	73.141	377	99,06%
TOTALE	*204.368*	*60.052.109*	*60.256.476*	*59.832.383*	*182.622*	*37.104*	*139.818*	*64.550*	*59.972.201*	*101.654*	*99,53%*

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1996 MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

- Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per Centro di Responsabilità -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie o maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Gabinetto	17.920	25.191	43.112	40.015	13.624	9.615	10.091	5.329	18.953	7.017	17.142	92,82%	43,96%	47,36%
Direzione Generale degli Affari Generali e del Personale	151.987	209.990	361.976	305.051	69.117	135.298	138.070	64.510	133.627	34.087	194.263	84,27%	36,92%	43,80%
Direzione Generale dei rapporti di lavoro	120.868	144.806	265.674	220.696	22.367	121.306	121.673	54.118	76.485	26.620	162.569	83,07%	28,79%	34,66%
Direzione Generale della Previdenza e dell'Assistenza Sociale	2.837.708	57.834.941	60.672.649	59.967.358	56.203.433	1.494.384	1.495.177	1.709.947	57.913.380	289.283	2.469.986	98,84%	95,45%	96,57%
Direzione Generale della Cooperazione	35.226	31.195	66.421	48.680	11.725	11.553	18.780	18.122	29.848	2.302	34.271	73,29%	44,94%	61,31%
Direzione Generale dell'osservatorio del mercato del lavoro	1.006	3.500	4.506	4.149	1.759	917	1.026	432	2.191	948	1.367	92,06%	48,63%	52,82%
Direzione Generale per l'impiego	799.313	863.560	1.662.873	1.337.358	110.624	749.480	749.857	282.371	392.995	150.763	1.119.115	80,42%	23,63%	29,39%
Uffici ULMO, Ispettorati, circoscrizioni	137.677	891.192	1.028.870	973.182	698.243	135.711	156.519	58.554	756.797	76.685	195.387	94,59%	73,56%	77,77%
Agenzie per l'impiego	6.686	27.006	33.692	29.637	22 135	1.059	4.859	1.981	24.116	4 673	4.903	87,97%	71,58%	81,37%
Ufficio centrale dell'orientamento e dell'addestramento professionale dei lavoratori	66.257	20.728	86.985	80.450	18.763	1.267	1.644	35.295	54.059	13.185	19.741	92,49%	62,15%	67,20%
TOTALE	*4.174.650*	*60.052.109*	*64.226.759*	*63.006.576*	*57.171.792*	*2.660.591*	*2.697.695*	*2.230.660*	*59.402.452*	*605.562*	*4.218.745*	*98,10%*	*92,49%*	*94,28%*

Ministero del lavoro e della previdenza sociale
Gestione finanziaria 1996 (milioni di lire)

		TITOLO I					TITOLO II				TOTALE
		Personale in attivita' di servizio	Acquisto di beni e servizi	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	Opere e beni immobiliari e mobiliari	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	
		FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE									
		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
1	Residui totali di stanziamento "F" al 1.I (2)	289	15	186		490	33.950	169.928		203.878	204.368
2	Stanziamenti definitivi di competenza	875.848	145.045	58.866.336	5.838	59.893.066	34.792	124.250		159.042	60.052.109
3	Massa impegnabile (1+2)	876.136	145.060	58.866.522	5.838	59.893.556	68.742	294.178		362.920	60.256.476
4	Impegni effettivi su competenza	840.375	137.561	58.719.572	5.834	59.703.341	4.792	124.250		129.042	59.832.383
5	Economie (+) o maggiori spese (-) [2-(4+6)]	35.182	7.471	139.964	4	182.622					182.622
6	Residui di stanziamento di competenza al 31.XII	291	12	6.801		7.104	30.000			30.000	37.104
7	Impegni su residui di stanziamento (1-8)	289	15	186		490	33.950	105.378		139.328	139.818
8	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31.XII							64.550		64.550	64.550
9	Impegni totali su massa impegnabile (4+7)	840.663	137.576	58.719.758	5.834	59.703.830	38.742	229.628		268.370	59.972.201
10	Residui totali di stanziamento "F" al 31.XII (6+8)	291	12	6.801		7.104	30.000	64.550		94.550	101.654
11	Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile (9:3)	95,95	94,84	99,75	99,92	99,68	56,36	78,06		73,95	99,53

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
12	Residui iniziali "F+C" al 1.I	46.531	110.432	3.658.969	5.782	3.821.713	86.143	266.794		352.937	4.174.650
13	Stanziamenti definitivi di competenza	875.848	145.045	58.866.336	5.838	59.893.066	34.792	124.250		159.042	60.052.109
14	Massa spendibile (12+13)	922.378	255.477	62.525.305	11.620	63.714.780	120.935	391.044		511.979	64.226.759
15	Autorizzazioni di cassa	920.634	202.567	61.524.276	11.620	62.659.097	67.435	280.044		347.479	63.006.576
16	Pagamenti su competenza	719.429	97.593	56.319.962	5.765	57.142.749	4.792	24.250		29.042	57.171.792
17	Residui propri da competenza "C" (4-16)	120.945	39.968	2.399.610	68	2.560.591		100.000		100.000	2.660.591
18	Residui totali da competenza (6+17)	121.236	39.980	2.406.410	68	2.567.695	30.000	100.000		130.000	2.697.695
19	Pagamenti su residui	38.319	42.825	2.070.281	5.655	2.157.080	4.855	68.725		73.580	2.230.660
20	Pagamenti totali (16+19)	757.748	140.418	58.390.243	11.420	59.299.829	9.647	92.975		102.622	59.402.452
21	Economie (+) o maggiori spese (-) totali [14-(20+22)]	27.911	52.045	445.825	117	525.898	55.883	23.781		79.664	605.562
22	Residui totali "F+C" al 31.XII [14-(20+21)]	136.719	63.014	3.689.237	83	3.889.052	55.405	274.288		329.693	4.218.745
23	Rapporto % tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (15:14)	99,81	79,29	98,40	100,00	98,34	55,76	71,61		67,87	98,10
24	Rapporto % tra pagamenti totali e massa spendibile (20:14)	82,15	54,96	93,39	98,28	93,07	7,98	23,78		20,04	92,49
25	Rapporto % tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa (20:15)	82,31	69,32	94,91	98,28	94,64	14,31	33,20		29,53	94,28

(1) Calcolate per differenza

(2) I residui totali di stanziamento "F" al 1.I sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31.XII dell'anno precedente

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

Capitolo XI

Ministero della sanita'

Sommario: **Sintesi e conclusioni.**

1. Analisi dei risultati della gestione: *1.1 Analisi dello schema organizzativo di diritto e di fatto per centri di responsabilità e funzioni: il disegno sperimentale delle funzioni-obiettivo; 1.2 Le risultanze contabili per funzioni-obiettivo e centri di responsabilità; 1.3 Spesa per trasferimenti.*

2. Analisi dell'organizzazione e dei procedimenti: *2.1 L'apparato; 2.2 Direttive e programmi; 2.3 Gestione del personale; 2.4 Attività contrattuale.*

Appendice: Profili di attuazione della riforma sanitaria. La spesa sanitaria nel bilancio dello Stato.

Esercizio 1996 - Risultati della gestione per funzioni-obiettivo - dati di competenza

(in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Impegni (*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico-amministrativo	46.810	45.594	45.055	40.471	5.124	1.216
2 Elaborazione della programmazione sanitaria e verifica sull'attuazione	148.352	146.803	146.519	83.504	63.300	1.549
3 Professioni sanitarie, risorse umane e tecnologiche	187.330	109.926	109.471	99.862	10.064	77.405
4 Assistenza sanitaria e sociale	350.173	345.349	344.667	303.351	41.998	4.824
5 Ricerca scientifica	652.956	652.758	652.616	387.522	265.236	198
6 Farmaci	16.081	12.566	12.111	9.435	3.131	3.515
7 Prevenzione	51.968	48.483	34.860	31.553	16.931	3.485
8 Nutrizione e sanità pubblica veterinaria	49.272	46.095	45.151	24.927	21.169	3.177
9 Attività di vigilanza ispettiva	13.236	12.821	12.708	11.731	1.091	414
10 Servizi generali	79.935	77.258	76.518	43.284	33.974	2.677
TOTALE	***1.596.113***	***1.497.654***	***1.479.676***	***1.035.637***	***462.016***	***98.459***

(*) Gli impegni lordi sono comprensivi dei residui di stanziamento a fine esercizio

Sintesi e conclusioni

Con la legge di bilancio per il 1996 (legge 28 dicembre 1995, n. 550) sono state finalmente attribuite le risorse di competenza ai nuovi Dipartimenti e Servizi indicati dalla riforma delineata dal d.lgs. n. 266 del 1993 - emanato in base alla delega contenuta dall'art. 1, comma 1, lett. h), della legge n. 421/1992 - e attuata con d.P.R. n. 196 del 1994, ponendo così termine alla rilevante discrasia già evidenziata dalla Corte in ordine alla articolazione dei documenti di bilancio, a lungo in precedenza formulati sulla base delle rubriche preesistenti alla legge di riforma, e che avevano ostacolato per gli anni precedenti una chiara lettura, a consuntivo, degli aspetti qualificanti la gestione, così come la formulazione di adeguate proposte correttive in sede programmatica e di riallocazione delle risorse.

Indipendentemente dall'indicato necessario processo di riordino della rappresentazione contabile nei documenti di bilancio, nella non fisiologicamente protratta fase di transizione, la Corte aveva peraltro già avviato, di intesa con l'Amministrazione, la predisposizione di uno schema "sperimentale" di rendiconto, in base al quale è stata svolta una prima analisi delle risultanze del bilancio per il 1995 per "funzioni-obiettivo" e "centri di responsabilità". Tale esercizio ha ora assunto peculiare rilievo a seguito della recente approvazione, con legge 3 aprile 1997, n. 94, della riforma del bilancio dello stato, che prevede, tra l'altro, (art. 4) una ripartizione delle spese dello Stato per "funzioni-obiettivo", individuate con riguardo all'esigenza di "definire le politiche pubbliche di settore e di misurare il prodotto delle attività amministrative, ove possibile anche in termini di servizi finali resi ai cittadini". In attesa della attuazione della indicata nuova normativa e della specifica individuazione delle "unità previsionali di base", cui raccordare "in modo certo" (art. 5 lett. c) il relativo responsabile, assume dunque crescente rilevanza la ricostruzione delle risultanze contabili anche per il 1996 sulla base delle funzioni già individuate nella relazione al rendiconto per il 1995.

Si è al riguardo proceduto alle opportune riformulazioni conseguenti alle innovazioni normative relative alla struttura del ministero e ad ulteriori processi tecnici di aggiustamento, adottati d'intesa con i responsabili dell'Amministrazione, al fine di contribuire appunto ad una maggiore trasparenza e "leggibilità" dei documenti di bilancio. In tale ottica va quindi letto l'esercizio ora riproposto dalla Corte, per addivenire ad uno schema di bilancio e di rendiconto per *funzioni-obiettivo*, più aderente ai principi accolti dal legislatore ed alle esigenze di ricostruzione contabile della gestione.

Come evidenziato anche dalla sintetica rassegna (par. 1.1) del quadro riaggiornato delle *funzioni-obiettivo* individuate per il Ministero, vanno enucleate, insieme a quelle esplicitamente programmatorie e di indirizzo delle politiche di settore, altre attività maggiormente legate ai tradizionali compiti, anche di amministrazione attiva, già in precedenza svolte. Sotto tale aspetto, la riforma dell'apparato, lungamente attesa, a partire dalla legge n. 833 del 1978 ed ora, sia pure con tempi estremamente lunghi, attuata quanto meno sotto il profilo normativo, in coerenza con la evoluzione dell'assetto del S.S.N., non sembra ancora del tutto appagante, lasciando spazio a possibili ulteriori ridefinizioni che ne sottolineino la posizione in prevalenti termini di centro di riferimento programmatorio e di indirizzo. Ciò in vista anche di un processo che demanda alle regioni e alle autonomie nuove competenze, in un generale percorso evolutivo, che trascende peraltro le sole competenze interessanti il ministero, come testimonia, da ultimo, anche la legge n. 59 del 15 marzo 1997.

In ordine a tali più significativi profili e delicate ed essenziali funzioni, pur nel rilievo delle misure programmatorie adottate, nella complessa ed evolventesi articolazione delle responsabilità, appare necessario sollecitare l'adozione di opportuni necessari interventi correttivi, anche alla luce delle risultanze contabili, sia pur provvisorie, che evidenziano la incidenza della spesa sanitaria nel bilancio dello stato e che segnalano il persistere, anche per il 1996, sulla base delle stime al momento disponibili, di uno squilibrio tra quantificazioni previsionali ed effettivo fabbisogno.

Anche per pervenire ad una più puntuale relazione tra livelli uniformi di assistenza assicurati e parametri capitari riconosciuti, e nel complesso ad una più adeguata e consapevole definizione delle scelte programmatiche e di bilancio, onde evitare tensioni ed irrigidimenti sugli equilibri di bilancio, sia statale che regionale, verificatisi reiteratamente nel recente passato, è quindi necessaria una corretta predisposizione del nuovo Piano sanitario nazionale. Questo deve far seguito a quello approvato, dopo complesse vicende, già ampiamente riferite dalla Corte nelle precedenti relazioni, con d.P.R. 1 maggio 1994, con una validità triennale (1994-1996), anche sulla base di un bilancio, da predisporre da parte dell'Amministrazione attraverso la Relazione sullo stato sanitario del Paese (art. 1, comma 6, d.lgs. n. 502). Il mancato rispetto delle scansioni temporali, in una qualificazione scorrevole della programmazione, può altrimenti, compromettere l'effettivo raggiungimento dei risultati attesi, di così ampio rilievo anche finanziario. Con riguardo ad una rimodulazione della distribuzione delle risorse finanziarie, strettamente collegata ad una coerente programmazione, è da ricordare che con il collegato alla finanziaria per il 1997 viene prevista (c. 34) la correzione dei criteri di riparto del Fsn, già riferiti alla sola consistenza numerica della popolazione residente, con l'introduzione di taluni ulteriori parametri correttivi (frequenza dei consumi sanitari per età e per sesso, tassi di mortalità della popolazione, altri indicatori relativi alla definizione dei bisogni territoriali).

Uno specifico problema, già segnalato dalla Corte, concerne la necessità di assicurare, anche attraverso la legislazione regionale, le opportune forme di raccordo tra la contabilità economica introdotta per le nuove aziende e le esigenze di leggibilità complessiva e di monitoraggio, anche in termini finanziari, dei flussi finanziari del sistema, con la utilizzazione di serie di indicatori utili ai fini del controllo interno ed esterno, al fine di assicurare un adeguato rapporto tra il nuovo modello di contabilità e le esigenze di "leggibilità" complessiva dei flussi finanziari interessanti il sistema (art. 16 legge n. 362/1988); tale esigenza appare in buona parte ora affidata alle Regioni, cui è demandato di provvedere, in base all'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 517/1993, alla emanazione delle nuove norme di contabilità.

Nella nuova realtà del sistema sanitario, appare altresì prioritario, al fine di consentire un corretto avvio delle nuove strutture, come più volte già rappresentato dalla Corte, procedere ad una sollecita definizione della pregressa rilevante situazione debitoria, di recente presa ulteriormente in esame dal legislatore (legge 11 febbraio 1997, n. 21).

Con specifico riguardo all'assetto organizzativo del Ministero, il disegno riformatore appare ancora oggi, nel complesso, nonostante i solleciti costantemente rappresentati dalla Corte, e l'adozione di misure di raccordo, sovente assunte con carattere di provvisorietà, ancora insoddisfacente, anche con riferimento alla concreta operatività ed alla funzionalità delle strutture. Nel disegno del d.lgs. n. 29/1993 sono attribuiti, come è noto, ai dirigenti, compiti gestionali sempre più delicati e complessi in coerenza ai quali la recente legge di riforma del bilancio statale stabilisce una più marcata e diretta relazione tra responsabili di spesa e risorse attribuite e puntualmente individuate: è al riguardo da ricordare che solo al termine dell'esercizio è stato finalmente assolto, con decreto ministeriale 27 dicembre 1996, n 704, l'importante adempimento organizzatorio rappresentato dall'articolazione dei dipartimenti e servizi in uffici, con la definizione delle relative competenze, necessaria per la individuazione dei posti di funzione dirigenziale, la relativa preposizione dei dirigenti e l'assegnazione del personale, come previsto dall'art. 3, comma 4 e 5 d.lgs. n. 266/1993. Solo di recente risultano dunque poste le premesse organizzative per una corretta individuazione dei responsabili della spesa, in coerenza con i principi già presenti nel d.lgs. n. 29 del 1993 e recentemente ribaditi con legge 3 aprile 1997, n. 94, di riforma del bilancio dello Stato; attraverso la individuazione, mediante il provvedimento di delega, delle *unità previsionali*, e delle specifiche risorse attribuite in bilancio ai responsabili dell'amministrazione, risulterà dunque non più differibile la definizione di un coerente assetto organizzativo relativo alla dirigenza, nel rischio di compromettere altrimenti la concreta funzionalità dell'intero apparato.

In tale contesto si colloca una ulteriore discrasia, in materia di gestione del personale dirigenziale, indicativa di un non ancora funzionale assetto organizzativo, da valutare alla luce della segnalata dinamica evolutiva: sintomatico appare infatti allo stato l'elevato numero di dirigenti previsti nei ruoli dell'Amministrazione (244) a fronte dei quali i posti di funzione individuati dal d.P.C.M. n. 343/1996, relativo alla pianta organica, risultano soltanto 130, con una sensibile differenza tra il numero delle unità disponibili e degli uffici cui applicarli e con conseguenti problemi di individuazione delle funzioni da attribuire al consistente numero di coloro che allo stato non sembrano poter conseguire la titolarità di un ufficio.

Con riferimento alle disposizioni contenute nel citato d.lgs. n. 29, sul cui stato generale di attuazione nelle amministrazioni dello Stato è stata recentemente definita una indagine intersettoriale avviata dalla Sezione del controllo (ordinanza del 20 maggio 1997), non risulta data una puntuale attuazione agli artt. 3 e 14, in ordine agli obiettivi, ai programmi ed alle priorità, nonché alla verifica da effettuarsi ex art. 3 da parte del Ministro, essendo stati adottati solo programmi relativi alle singole direzioni generali. Tale discrasia emerge con maggiore rilevanza nei delicati percorsi programmatori, e di conseguente necessaria verifica, attinenti al settore della ricerca, che assorbe significative risorse del Ministero, poi assegnate a diversi centri di ricerca (Istituto Superiore di Sanità, I.S.P.E.S.L., I.R.R.C.C.S., I.Z.S.), in base all'art. 12 del d.lgs. n. 502/1992, quale quota proveniente dall'1% del Fondo sanitario nazionale. Al riguardo sono stati rappresentati al Ministro, nella sede istruttoria del controllo, i negativi effetti conseguenti alla mancata applicazione dei principi contenuti nel d.lgs. n. 29 del 1993, la cui inosservanza, se protratta ingiustificatamente, verrebbe a trascendere la inadempienza formale delle scansioni procedimentali, in una fase di transizione, per riverberarsi negativamente sulla necessaria valutazione della congruità delle scelte effettuate, della corretta canalizzazione delle risorse, della necessaria verifica, anche in termini comparativi, del loro utilizzo.

Con riguardo alla fondamentale disposizione contenuta nell'art. 20 del d.lgs. n.29/1993, (istituzione e costituzione del servizio di controllo interno) è, da segnalare,infine, che tali necessari organi non risultano ancora costituiti né con riguardo all Istituto Superiore di Sanità nè con riguardo all'Istituto Superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (I.S.P.E.S.L.).

1. Analisi dei risultati della gestione

1.1 Analisi dello schema organizzativo di diritto e di fatto per centri di responsabilità e funzioni:il disegno sperimentale delle funzioni-obiettivo

Nella individuazione, ancora a carattere sperimentale, delle funzioni-obiettivo per il Ministero della sanità, si è dunque tenuto conto della articolazione amministrativa disegnata, in base al d.lgs. n. 266 del 3 giugno 1993[1], con d.P.R. 2 febbraio 1994 n. 196, e di recente

[1] In base a tale provvedimento, al Ministero competono: le funzioni amministrative riservate allo Stato e non delegate alle regioni dalla legge n. 833 del 1978; la partecipazione alla elaborazione ed alla attuazione delle politiche comunitarie; la programmazione sanitaria e la predisposizione del piano sanitario nazionale, con la definizione degli obiettivi fondamentali, di prevenzione, cura e riabilitazione e la determinazione dei livelli delle prestazioni da assicurare uniformemente sul territorio nazionale; il coordinamento del sistema informatico sanitario e la verifica comparativa dei costi e dei risultati conseguiti dalle regioni e dalle strutture operative del servizio sanitario nazionale; la farmacovigilanza e la regolamentazione della materia farmaceutica; la sanità pubblica, la sanità veterinaria, la nutrizione e l'igiene degli alimenti; la ricerca e la sperimentazione in materia sanitaria; la materia delle professioni e attività sanitarie. In relazione a tali funzioni è prevista dal citato provvedimento l'articolazione del Ministero in dipartimenti ed in servizi, con compiti strumentali di studio, documentazione, vigilanza sugli enti, amministrazione del personale e della contabilità, da definirsi con regolamento ex art. 6 decreto legislativo n. 29 del 1993, sulla base di criteri di omogeneità, complementarità e organicità, anche mediante l'accorpamento di uffici esistenti, e di flessibilità, per corrispondere al mutamento delle esigenze per lo svolgimento di compiti non permanenti ed il raggiungimento di specifici obiettivi. A tale previsione normativa è stata data attuazione con DPR n. 196 del 2 Febbraio 1994, che ha individuato quattro dipartimenti (della programmazione; delle professioni sanitarie; della prevenzione e dei farmaci; degli alimenti, della nutrizione e della sanità pubblica veterinaria) e sei servizi (organizzazione, bilancio e personale; rapporti internazionali e politiche comunitarie; vigilanza sugli enti; servizio ispettivo e unità di crisi; rapporti convenzionali con il S.S.N.; studi e

modificata dall'art. 28, comma 2, della legge 6 febbraio 1996, n. 52, (legge comunitaria per il 1996), che ha istituito presso il ministero il Dipartimento per la valutazione dei medicinali e la farmacovigilanza, le cui competenze sono state poi precisate dal d.P.R. 518/1996.[2] Anche sulla base della indicata innovazione si è dunque proceduto, d'intesa con l'Amministrazione, ad una riformulazione sia dei "centri di responsabilità", che delle "funzioni-obiettivo" coerenti con la nuova articolazione strutturale, anche se per l'esercizio esaminato non è stato ancora possibile scorporare i dati di bilancio relativi all'indicato nuovo centro di responsabilità.

Le funzioni-obiettivo individuate, oltre a quelle generalmente previste per tutte le Amministrazioni (indirizzo politico amministrativo e servizi generali) corrispondono in larga parte alle attività demandate agli indicati dipartimenti, cui, in base all'art. 2, primo comma del d.lgs. n. 266 del 1995, competono le funzioni "esterne" del Ministero, anche se è apparso coerente all'ispirazione del disegno riformatore isolare peculiari funzioni-obiettivo che prescindono dalla univoca corrispondenza ad un solo centro di responsabilità. In particolare si è individuata una funzione-obiettivo sinteticamente corrispondente alle attività relative alla ricerca scientifica, che assorbe consistenti risorse (per il 1996 si tratta di 653 mld. di assegnazioni di competenza su di un totale di 1596,1 mld.) delle quali 385,4 mld. destinate al funzionamento[3] dell'Istituto Superiore di Sanità (219,1 mld.) e dell'I.S.P.E.S.L. (166,3), e 267,7 mld. a trasferimenti per il finanziamento dell'attività di ricerca e sperimentazione.

La funzione indicata nel rendiconto 1995 come "prevenzione, farmaci e ricerca scientifica", che assorbiva nell'esercizio precedente circa il 20% delle risorse di competenza (19,4%) e ben il 71,5% dei residui totali del Ministero, risulta ora scorporata, in base alla citata modifica normativa (art. 28, comma 2, della legge 6 febbraio 1996, n. 52), nelle tre distinte funzioni della ricerca scientifica, dei farmaci e della prevenzione. Non risultano dunque più evidenziate, in attesa della formulazione del bilancio definitivamente "riformato", le funzioni "ricerca, sperimentazione e controllo per la salute pubblica" (I.S.S.) cui corrispondeva nel 1995 il 13% dell'intero stanziamento di competenza (1,5% dei residui totali) così come la "tutela della salute, sicurezza e benessere nei luoghi di lavoro" (I.S.P.E.S.L.), alla quale risultava destinato, nella previsione definitiva per il 1995, l'8,1% degli stanziamenti del Ministero (1% dei residui totali dell'amministrazione), essendo le stesse come si è detto, funzionalmente assorbite nella voce relativa alla ricerca. Peraltro va al riguardo opportunamente segnalato che i valori esposti riflettono la sola dimensione dei trasferimenti dal bilancio dello Stato a tali enti e che pertanto non forniscono una adeguata indicazione circa la effettiva capacità finanziaria degli stessi: una valutazione in termini di efficacia dei risultati può dunque conseguire esclusivamente ad una mirata analisi dei rispettivi autonomi bilanci, che, su esplicita richiesta della Corte, risultano ora sottoposti a specifico esame, anche in considerazione delle relative peculiarità strutturali e dell'ambito di autonomia riconosciuta.

Dalla funzione-obiettivo denominata "Professioni sanitarie, risorse umane e tecnologiche", sostanzialmente coincidente con l'omonimo centro di responsabilità, che nell'esercizio scorso con il 41,4% (6,8% soltanto dei residui totali), assorbiva la percentuale maggiore delle assegnazioni di competenza, risultano ora depurate le risorse destinate (oltre il 70%) all'assistenza ai cittadini all'estero ed ai cittadini stranieri in Italia, nonché al personale navigante: tale assistenza, in base al comma 7 dell'art. 18 del d.lgs. 502/1992, come modificato dal d.lgs. n. 517/1993, sarebbe dovuta passare alla competenza delle UU.SS.LL. di appartenenza, e più specificamente, di residenza degli assistiti; è stato pertanto opportuno isolarne, anche ai fini

documentazione). Tale configurazione risulta peraltro, come è noto, modificata dall'art. 28, comma 2, della legge 6 febbraio 1996, n. 52, (legge comunitaria per il 1996), che ha istituito presso il ministero il Dipartimento per la valutazione dei medicinali e la farmacovigilanza, le cui competenze sono state poi precisate dal DPR 518/1996.

[2] Sul piano organizzativo è poi da segnalare l'avvenuto accorpamento, con decreto interministeriale del 23 gennaio 1996, del Comando antidroga con il Comando antisofisticazioni e sanità, con la denominazione di "Comando Carabinieri per la sanità".

[3] Vedi, infra, par. 2.4.

della lettura delle serie storiche, l'importo, peraltro consistente, e che si rapporta all'esercizio di compiti di diretta amministrazione attiva, che mal si conciliano, a prescindere dall'inattuazione del disposto normativo, con le funzioni programmatorie e di indirizzo che vengono sempre più a caratterizzare la peculiarità funzionale del Ministero nell'ordinamento.

Di particolare rilievo, nell'indicato prioritario ruolo programmatorio e di indirizzo, oltre che di monitoraggio dell'intero S.S.N., si qualifica la funzione-obiettivo corrispondente all'analogo centro di responsabilità (Dipartimento per la programmazione sanitaria) cui risultano attribuiti 145,9 miliardi di stanziamenti di competenza e 109,8 mld., di residui iniziali complessivi. Come già evidenziato dalla Corte in sede della relazione al rendiconto per il 1994, va peraltro evidenziata la discrasia ordinamentale esistente tra il suddetto centro di imputazione delle responsabilità programmatorie, di indirizzo, di monitoraggio, di proposta di riparto delle risorse, e la relativa conseguente allocazione essendo le stesse, come è noto, stanziate su specifici capitoli dei Ministeri del bilancio e del tesoro, ora unificati in base alla recente legge n. 94/1997. Proprio alla luce delle misure di riforma sia della struttura del bilancio, ridisegnata sulla base di funzioni-obiettivo e di un più stringente raccordo con i centri di responsabilità, che della revisione delle funzioni attribuite al C.I.P.E. (art. 7, comma 2, lett. a) ed e) si ripropone dunque in maniera più attuale il problema già segnalato dalla Corte, circa la opportunità di una riconduzione unitaria, nell'articolazione riformata del bilancio dello Stato, della spesa destinata alla sanità rispetto allo stesso centro di responsabilità cui competono le relative responsabilità programmatorie. Permangono ancora tra l'altro, proprio nella attribuzione di responsabilità del Dipartimento, voci, sia pur marginali, da riferire alla gestione dei residui, concernenti gli interventi diretti alla realizzazione dei posti letto per le malattie infettive, previsti dalla legge n. 135 del 1990 ed ora di competenza, per quanto concerne le attività propositive e gestionali, delle regioni, in base al d.l. n. 396/1993, convertito nella legge n. 492/1993.

La funzione-obiettivo "alimenti, nutrizione e veterinaria", corrispondente all'analogo centro di responsabilità, è, ora, per il 1996, denominata "nutrizione e sanità pubblica veterinaria"; una ulteriore funzione comprende, sotto la denominazione "attività di vigilanza ed ispettiva" le attività attinenti appunto alla vigilanza sugli enti, a carattere ispettivo e quella svolta dai nuclei antisofisticazione sanità ed antidroga, come si è detto, recentemente accorpati.

1.2 Le risultanze contabili per funzioni-obiettivo e centri di responsabilità

1.2.1 La disaggregazione emergente dall'incrocio tra funzioni-obiettivo e categorie economiche rivisitate, nell'analisi delle risultanze contabili, fa emergere, su un totale di assegnazioni di competenza, pari, per il 1996, a 1.596,1 mld., una quota consistente (805,2 mld.) destinata ad "interventi", ed a spese di funzionamento (785,2 mld.), mentre trascurabile appare la quota (5,7 mld.) destinata ad investimenti, con ciò confermando la tradizionale netta prevalenza, caratterizzante il bilancio del Ministero, delle spese correnti rispetto a quelle d'investimento; solo negli esercizi 1991 e 1992, come già segnalato nelle precedenti relazioni, si era registrata una diversa composizione (rispettivamente 403,7 mld. e 414,2 mld. del Tit. II), dovuta in particolare agli stanziamenti allocati nel cap. 7531 (ex 8054) e destinati alla costruzione e ristrutturazione dei reparti di ricovero per malattie infettive e ad altri interventi per la lotta contro l'A.I.D.S., in esecuzione della legge n. 135 del 1992. la cui gestione è ora affidata alle Regioni.[4]

Anche per il 1996 le dotazioni complessive del Ministero (1.596,1 miliardi), attengono dunque quasi esclusivamente al titolo I (1.590,4 mld.), mentre al titolo II risultano assegnati 5,7 mld. (12,4 mld. nel 1995; 6,4 mld. nel 1994; 87,5 mld. nel 1993).

Sulla competenza 1996 risultano impegnati 1479,7 mld., con 98,5 mld. di economie e 17,9 mld., di residui di stanziamento a fine esercizio; i pagamenti sulla competenza ascendono a

[4] Vedi, infra, Appendice, par. 2.

1.035,6 mld., con 444 mld. di residui propri dell'esercizio; i residui totali dell'esercizio ammontano a 693,3 mld. rispetto a 790,5 iniziali.

Sulla massa impegnabile per il 1996, costituita da 1.613,5 mld. (1.596,1 di stanziamenti definitivi, cui si aggiungono 17,4 mld., di residui di stanziamento) gli impegni totali ascendono a 1.496,9 mld. (con un rapporto del 92,8%), di cui gli impegni effettivi sulla competenza sono pari a 1.479,7 miliardi e quelli sui residui di stanziamento a miliardi 17,2. I residui totali di stanziamento al 31 dicembre 1996 ammontano a 18,2 mld., quasi integralmente derivanti dalla competenza.

La massa spendibile ascende, con 790,5 mld. di residui iniziali, a complessivi 2.386,6 mld., con un'autorizzazione di cassa di 2.186,5 mld.; a fronte di tali dati i pagamenti totali risultano pari a 1537,5 mld. (64,4% rispetto alla massa spendibile; 70,3% rispetto alle autorizzazioni di cassa).

I residui totali a fine esercizio ammontano a 693,3 mld. (785,3 mld..nel 1995; 1.019,6 nel 1994), di cui 462 mld. provengono dalla competenza, dei quali i residui propri (risultano infatti effettuati 502 mld. di pagamenti sui 790,5 mld.. di residui iniziali), risultano 444 mld. La massa dei residui, pari a 693,3 mld., risulta quindi in flessione a fine esercizio rispetto ai valori corrispondenti agli esercizi precedenti (785,3 mld. nel 1995; 978,4 mld. nel 1993;1.015,9 mld. nel 1994).

La Corte, nelle precedenti relazioni, aveva evidenziato il fenomeno delle sfasature sensibili tra tempi di impegno e di pagamento anche con riguardo alle spese correnti, che dovrebbero presentare minori vischiosità, in genere, rispetto alla spesa per investimenti, caratterizzata da una maggiore complessità delle procedure relative. Pur rilevando il trend migliorativo negli esercizi considerati, permane la indicata discrasia, più analiticamente esaminata con riguardo ai singoli settori, che è anche da ricondurre alla ancora confusa situazione dell'assetto organizzativo e gestionale dell'apparato, in ordine a cui, come si è detto, solo a partire dall'esercizio in esame si riscontra una più chiara corrispondenza tra articolazione strutturale e rappresentazione contabile, con un diretto collegamento tra centro di responsabilità e funzione istituzionale, ora più esplicitamente e con maggiore incisività reso necessario dalla citata recente legge di riforma del bilancio n. 94 del 3 aprile 1997.

In base alla disaggregazione per categorie economiche "rivisitate", esclusa la residuale quota di spesa per investimenti, tra le spese di funzionamento, quelle del personale rappresentano la quota del 9% del totale dell'Amministrazione, totale, come si è detto, quasi bilanciato tra spese per interventi (50%) e di funzionamento (49%).

Tra gli stanziamenti di competenza destinati al funzionamento, sono previsti i traferimenti all'Istituto Superiore di Sanità ed all'I.S.P.E.S.L., per un totale di 385,4 mld., ai quali è appunto dedicata specifica attenzione, anche per i profili di incrocio con le funzioni attinenti alla ricerca[5]; vi sono altresì ricomprese le assegnazioni per la gestione del Sistema Informativo Sanitario (111 mld.) cui viene analogamente riservato particolare rilievo.

Tra le risorse di competenza per interventi emergono per consistenza quelle destinate all'assistenza sanitaria di competenza statale (assistenza ai cittadini all'estero ed ai cittadini stranieri in Italia, nonché al personale navigante, che, come si è detto, in base al comma 7 dell'art. 18 del d.lgs. 502/1992, come modificato dal d.lgs. n. 517/1993, sarebbe dovuta passare alla competenza delle UU.SS.LL. di appartenenza, dovendo essere imputata al bilancio delle UU.SS.LL. di residenza degli assistiti); si tratta di 243 mld. che aggiunti ai 90 miliardi di residui iniziali portano le assegnazioni complessive a 333 mld. (319 dei quali pagati in corso d'esercizio). Di rilievo consistente, anche per la problematica sottesa ad una corretta esplicazione delle procedure programmatorie, cui è dedicata particolare attenzione al successivo punto 2, appaiono le risorse destinate al finanziamento dell'attività di ricerca e sperimentazione rinvenienti, in base

[5] Vedi, infra, par. 2.4.

all'art. 12 del d.lgs. n. 502/1992, dall'1% del Fondo sanitario nazionale. Risultano altresì, per interventi, nella competenza del 1996, risorse pari a 13,3 mld. destinate a programmi anti-AIDS. Tali programmi erano stati anch'essi oggetto di attenzione, per i fondi precedentemente assegnati, nella sede del controllo[6].

1.2.2 Sotto il profilo della gestione finanziaria, le risultanze complessive del Ministero della sanità, disaggregate sulla base delle descritte funzioni-obiettivo, indicano la presenza di residui iniziali di stanziamento di una certa consistenza (16 mld.) solo per la "prevenzione,"con un sensibile miglioramento rispetto al dato di partenza dell'esercizio precedente. A fine esercizio i residui di stanziamento risultano pari a 17,9 miliardi, sostanzialmente coincidenti con l'analogo dato precedente, tutti provenienti dalla competenza e riferiti in larga parte (13,6 mld.) sempre alla funzione "prevenzione". Le economie maggiori (77,4 mld. su un totale di 98,4 mld.) si registrano, anche per il 1996, come per l'esercizio precedente (98,1 miliardi) per la funzione delle "professioni sanitarie".

Il rapporto percentuale tra impegni totali e massa impegnabile è del 99% per la "programmazione sanitaria" ed oscilla sensibilmente nei valori per le funzioni relative a "farmaci" (76%) e "prevenzione" (74%) per scendere ulteriormente con riguardo alle "professioni sanitarie" (58%).

Con riguardo alla massa spendibile, la presenza maggiore di residui iniziali è ancora attribuita alla funzione "ricerca scientifica", con 426,8 miliardi, che, aggiunti ai 652,9 miliardi di previsioni definitive, porta ad una massa spendibile di 1.079,8 miliardi (con autorizzazioni di cassa pari a 1.079,7 mld.), su cui risultano solo 681,8 miliardi di pagamenti totali (63% sia della autorizzazione di cassa che della massa spendibile), con 387,6 miliardi di pagamenti sulla competenza, 265,2 miliardi di residui totali dalla competenza, (si tratta quasi integralmente di resti propri), 18,7 mld. di economie e 379,2 miliardi di residui totali a fine esercizio.

Il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile, risulta del 54% (42% nell'esercizio precedente) per la "programmazione sanitaria", cui sono attribuiti 114,3 miliardi di residui iniziali, che aggiunti a 148,3 miliardi della competenza, portano la massa spendibile a 262,7 miliardi, con una autorizzazione di cassa pari a 197,3 miliardi, con 141,4 miliardi di pagamenti totali, di cui 83,5 mld. sulla competenza, 2,9 mld. (83,2 miliardi nel 1995) di economie e 118,4 miliardi di residui a fine esercizio (rispetto ai 114,3 mld. iniziali); per la stessa funzione il rapporto alla massa spendibile ed alle autorizzazioni di cassa è, rispettivamente, del 54% e 72 % (57% nel 1995).

La percentuale di pagamenti sulla massa spendibile sale al 88% per "l'assistenza sanitaria", mentre si colloca su valori sensibilmente più modesti per le altre funzioni. Per la "ricerca" (63%) va precisato al riguardo che i valori in questione sono favorevolmente influenzati in larga parte all'andamento dei capitoli di alimentazione dell'I.S.S. e dell'I.S.P.E.S.L. (cap. 1298 e 1299) presenti nello stato di previsione del Ministero, essendo ovviamente il relativo andamento gestionale non desumibile in base ai citati capitoli-fondo, che si limitano a registrare gli avvenuti trasferimenti, ma solo dalle risultanze contabili afferenti ai rispettivi bilanci.

Per la funzione "professioni sanitarie, risorse umane e tecnologiche" gli stanziamenti della competenza sono pari a 187,3 miliardi, che, aggiunti ai 20,3 miliardi residui iniziali, porta la massa spendibile a 207,6 miliardi, con 197,8 miliardi di autorizzazioni di cassa, a fronte dei quali risultano 112,7 miliardi di pagamenti totali, con 99,9 mld. di pagamenti sulla competenza; il rapporto percentuale tra pagamenti e massa spendibile è, per la funzione, del 54%, quello tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa risulta pari al 57%.

---

[6] Delibera n. 52 del 8 marzo 1996 della Sezione del controllo, al cui seguito è stato ammesso al visto il d.m. 27 dicembre 1994, approvativo di un contratto con un raggruppamento di imprese, per la ideazione e realizzazione della V Campagna informativa-educativa per la prevenzione e la lotta all'Aids. Cfr. infra., par. 2.1.

Per la funzione dell'assistenza sanitaria e sociale, gli stanziamenti della competenza sono pari a 350,1 miliardi, quasi totalmente impegnati nell'anno; questi, aggiunti ai 94 miliardi residui iniziali, portano la massa spendibile a 444,1 miliardi, con 410,1 miliardi di autorizzazioni di cassa, a fronte dei quali risultano 392,6 miliardi di pagamenti totali, con 303,3 mld.. di pagamenti sulla competenza; il rapporto percentuale tra pagamenti e massa spendibile è, per la funzione, del 88%; quello tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa del 96%.

Per la funzione relativa ai "farmaci", gli stanziamenti della competenza (16 miliardi, di cui 12,1 impegnati nella competenza), aggiunti ai 3,5 miliardi residui iniziali, porta la massa spendibile a 19,5 miliardi, con 18,5 miliardi di autorizzazioni di cassa, a fronte dei quali risultano 11,3 miliardi di pagamenti totali, con 9,4 mld. di pagamenti sulla competenza; il rapporto percentuale tra pagamenti e massa spendibile è, per la funzione, del 58%; quello tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa del 61%.

Per la funzione relativa alla "prevenzione", gli stanziamenti della competenza (52 miliardi, di cui 34,9 impegnati nella competenza, con 15,8 mld. di residui di stanziamento), aggiunti ai 66,1 miliardi di residui iniziali, portano la massa spendibile a 118,1 miliardi, con 80,9 miliardi di autorizzazioni di cassa, a fronte dei quali risultano 50 miliardi di pagamenti totali, con 31,5 mld.. di pagamenti sulla competenza; il rapporto percentuale tra pagamenti e massa spendibile è, per la funzione, del 42%; quello tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa del 62%.

Per la funzione denominata "nutrizione e sanità pubblica veterinaria", corrispondente all'analogo centro di responsabilità, risultano attribuiti 49,3 mld. di stanziamenti di competenza, che aggiunti ai 54,7 miliardi residui iniziali, porta la massa spendibile a 104 miliardi, con 89 miliardi di autorizzazioni di cassa, a fronte dei quali risultano 44,9 miliardi di pagamenti totali, con 25 mld. di pagamenti sulla competenza e 24,1 mld. di economie; il rapporto percentuale tra pagamenti e massa spendibile è, per la funzione, del 43%; quello tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa del 50%.

Alla funzione denominata "attività di vigilanza ed ispettiva" risultano attribuiti 13,2 mld. di stanziamenti di competenza, che aggiunti ai 3,1 miliardi residui iniziali, portano la massa spendibile a 16,3 miliardi, con 15,4 miliardi di autorizzazioni di cassa, a fronte dei quali risultano 13,7 miliardi di pagamenti totali, con 11,7 mld. di pagamenti sulla competenza; il rapporto percentuale tra pagamenti e massa spendibile è, per la funzione, dell'84%; quello tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa dell'89%.

Alla funzione denominata "servizi generali " risultano attribuiti 80 mld. di stanziamenti di competenza, che aggiunti ai 5,9 miliardi residui iniziali, portano la massa spendibile a 85,9 miliardi, con 53,2 miliardi di autorizzazioni di cassa, a fronte dei quali risultano 47,8 miliardi di pagamenti totali, con 43,2 mld. di pagamenti sulla competenza; il rapporto percentuale tra pagamenti e massa spendibile è, per la funzione, del 56%; quello tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa del 90%.

Alla funzione denominata "indirizzo politico amministrativo" risultano attribuiti 46,8 mld. di stanziamenti di competenza, che aggiunti ai 1,6 miliardi residui iniziali, portano la massa spendibile a 48,4 miliardi, con 44,4 miliardi di autorizzazioni di cassa, a fronte dei quali risultano 41,5 miliardi di pagamenti totali, con 40,5 mld.. di pagamenti sulla competenza; il rapporto percentuale tra pagamenti e massa spendibile è, per la funzione, dell'86%; quello tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa del 93%.

1.2.3 Le risultanze contabili per centri di responsabilità, individuati sulla base della classificazione proposta dalla Ragioneria Generale dello Stato, scontano, in attesa della attuazione della indicata nuova normativa e della specifica individuazione delle "unità previsionali di base", cui raccordare "in modo certo" (art. 5 lett. c) il relativo responsabile, le inevitabili approssimazioni e le necessarie avvertenze dell'esercizio ora proposto, dovendosi

sottolineare la riconducibilità funzionale di talune risorse, sovente attribuite all'organo di responsabilità, solo dal profilo di imputabilità dell'attività di trasferimento ad altri enti o di vigilanza sugli stessi. Così è, ad esempio, per il Servizio di vigilanza sugli enti, cui risultano attribuiti ben 306, 5 mld. di assegnazioni di competenza, che aggiunti ai 426,2 mld. di residui iniziali, portano ad una massa spendibile pari a 732,7 miliardi, con eguali autorizzazioni di cassa, a fronte dei quali risultano 334,1 miliardi di pagamenti totali, con soli 40,7 mld.. di pagamenti sulla competenza; per il centro, il rapporto percentuale tra pagamenti e massa spendibile è del 46%, così come quello tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa. Gli unici residui di stanziamento di una qualche consistenza (16 mld.) riguardano il dipartimento della prevenzione e dei farmaci e risultano impegnati nell'esercizio; per esso, aggiunti ai 68 mld., della competenza, per una massa impegnabile pari a 84 mld., gli impegni effettivi sulla competenza ammontano a 47 mld., con 63 mld. di impegni totali sulla massa impegnabile (75%). La percentuale degli impegni totali sulla massa impegnabile sale per gli altri centri di responsabilità (83% per le professioni sanitarie; superiore al 90% per gli altri) ed arriva al 100% per il servizio per la vigilanza sugli enti, per il quale, come si è detto, si deve sottolineare la riconducibilità funzionale delle relative risorse attribuite all'organo di responsabilità, solo come imputabilità dell'attività di vigilanza sugli enti cui sono trasferiti i fondi dal bilancio statale.

Al Dipartimento professioni sanitarie, risorse umane e tecnologiche risultano attribuiti ben 500,9 mld. di assegnazioni di competenza (la quota più consistente delle risorse del Ministero), che, aggiunti ai 113,8 mld. di residui iniziali, portano ad una massa spendibile pari a 614,7 miliardi, con 571 miliardi di autorizzazioni di cassa, a fronte dei quali risultano 468,8 miliardi di pagamenti totali, con 367 mld. di pagamenti sulla competenza; il rapporto percentuale tra pagamenti e massa spendibile è, per il centro, del 76%; quello tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa dell'82%.

Al Dipartimento della programmazione risultano attribuiti 146 mld. di assegnazioni di competenza, che, aggiunti ai 109,7 mld. di residui iniziali, portano ad una massa spendibile pari a 255,7 miliardi, con 193,3 miliardi di autorizzazioni di cassa, a fronte dei quali risultano 139,3 miliardi di pagamenti totali, con 82,7 mld. di pagamenti sulla competenza; il rapporto percentuale tra pagamenti e massa spendibile è del 54%; quello tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa del 72%.

Al Dipartimento alimenti, nutrizione e sanità pubblica veterinaria risultano attribuiti 48,3 mld. di assegnazioni di competenza, che, aggiunti ai 54,5 mld. di residui iniziali, portano ad una massa spendibile pari a 102,8 miliardi, con 88 miliardi di autorizzazioni di cassa, a fronte dei quali risultano 44 miliardi di pagamenti totali, con 24,1 mld. di pagamenti sulla competenza; il rapporto percentuale tra pagamenti e massa spendibile è, per il dipartimento, del 43%; quello tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa del 50%.

Per il 1996 non è stato possibile scorporare i dati relativi al neo-istituito Dipartimento per la valutazione dei medicinali e la farmacovigilanza; pertanto all'ex Dipartimento della prevenzione e dei farmaci risultano unitariamente attribuiti 68 mld. di assegnazioni di competenza, che aggiunti ai 69,6 mld. di residui iniziali, portano ad una massa spendibile pari a 137,6 miliardi, con 99,3 miliardi di autorizzazioni di cassa, a fronte dei quali risultano 61,3 miliardi di pagamenti totali, con 41 mld. di pagamenti sulla competenza; il rapporto percentuale tra pagamenti e massa spendibile è, per il centro, del 45%; quello tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa del 62%.

Al Servizio organizzazione, bilancio e personale risultano attribuiti 80,5 mld. di assegnazioni di competenza, che, aggiunti ai 6 mld. di residui iniziali, portano ad una massa spendibile pari a 86,5 miliardi, con 53,8 miliardi di autorizzazioni di cassa, a fronte dei quali risultano 48 miliardi di pagamenti totali, di cui 43,8 mld. di pagamenti sulla competenza; il rapporto percentuale tra pagamenti e massa spendibile è, per il centro, del 56%; quello tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa del 90%.

Al Servizio ispettivo e unità di crisi risultano attribuiti 2,8 mld. di assegnazioni di competenza, che, aggiunti a 0,3 mld. di residui iniziali, portano ad una massa spendibile di 3,1 miliardi, con pari autorizzazioni di cassa, a fronte dei quali risultano 2,6 miliardi di pagamenti totali, di cui 2,4 mld. di pagamenti sulla competenza; il rapporto percentuale tra pagamenti e massa spendibile è, per il centro, dell'80%; quello tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa dell'82%.

Al Servizio studi e documentazione risultano attribuiti 2,8 mld. di assegnazioni di competenza, che, aggiunti ai 4,8 mld. di residui iniziali, portano ad una massa spendibile pari a 7,6 miliardi, con 4,6 miliardi di autorizzazioni di cassa, a fronte dei quali risultano 2,5 miliardi di pagamenti totali, con soli 1,2 mld. di pagamenti sulla competenza; il rapporto percentuale tra pagamenti e massa spendibile è, per il centro, del 33%; quello tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa del 54%.

Al Servizio per i rapporti convenzionali con il S.S.N., risultano attribuiti 0,8 mld. di assegnazioni di competenza, con una pari massa spendibile, ed eguali autorizzazioni di cassa, a fronte dei quali risultano pagati 0,7 miliardi; il rapporto percentuale tra pagamenti e massa spendibile è del 77%; quello tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa del 78%.

Al Servizio per i rapporti internazionali risultano attribuiti 34,4 mld. di assegnazioni di competenza, con una massa spendibile pari a 34,6 mld., con 30,9 miliardi di autorizzazioni di cassa, a fronte dei quali risultano 30,6 miliardi di pagamenti totali, quasi tutti sulla competenza; il rapporto percentuale tra pagamenti e massa spendibile è dell'89%; quello tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa del 99%.

All'Istituto Superiore di Sanità risultano attribuiti 219 mld. di assegnazioni di competenza, con una massa spendibile di 220,4 mld., pari alle autorizzazioni di cassa, integralmente pagati sulla competenza; il rapporto percentuale tra pagamenti e massa spendibile è, dunque, del 100%, così come quello tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa. Analoga situazione si registra nei confronti dell'Istituto Superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (I.S.P.E.S.L.), in favore del quale risultano attribuiti 166,3 mld. di assegnazioni di competenza, che risultano anch'essi integralmente pagati sulla competenza; il rapporto percentuale tra pagamenti totali e massa spendibile è, quindi, anche in questo caso, del 100%, così come quello tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa.

In realtà, per i due Istituti non può parlarsi di centri di responsabilità, nell'accezione comune alle altre articolazioni interne del Ministero, trattandosi di organi dotati di peculiare posizione ed autonomia , qualificati dai decreti legislativi nn. 267 e 268 del 30 giugno 1993, emanati in base all'art. 1, comma 1, lett. l) della legge n. 421 del 1992, "organi tecnico-scientifici del Servizio sanitario nazionale", dipendenti dal Ministero della sanità e dotati di autonomia scientifica, organizzativa, amministrativa e contabile.

Come già si è accennato, sia per l'I.S.S. che per l'I.S.P.E.S.L., non trovando più differenziata rappresentazione nel bilancio del Ministero i fenomeni gestori relativi a specifici atti di spesa (personale, acquisto di beni e servizi, etc.), ora evidenziati nei bilanci degli Istituti, le sole risultanze indicate nel bilancio dello Stato appaiono dunque di scarsa significatività, ai fini della evidenziazione dei profili gestionali, essendo necessario procedere ad ulteriori forme di raccordo e di consolidamento con i dati di rispettivi bilanci. Risulta pertanto non agevole fornire una puntuale disaggregazione delle spese effettivamente destinate alla ricerca e di quelle di funzionamento[7].

Per l'anno 1996, sul cap. 1298 (Fondo occorrente per il funzionamento dell'Istituto superiore di Sanità) risultano a consuntivo integralmente pagati i 219,1 mld. della previsione di competenza, così come 1,3 mld. di residui presenti al 1° gennaio 1996. Sul cap. 1299 (Fondo occorrente per il funzionamento dell'Istituto Superiore per la prevenzione e la sicurezza del

[7] La gestione finanziaria degli istituti è sottoposta all'eventuale controllo consuntivo della Corte dei conti.

lavoro), risultano altresì integralmente pagati nell'esercizio i 166,3 mld. di assegnazione di competenza.

Alla Segreteria del Consiglio Superiore di Sanità risultano attribuiti 2,8 mld. di assegnazioni di competenza, che, aggiunti a 0,3 mld. di residui iniziali, portano ad una massa spendibile di 3,1 miliardi, con pari autorizzazioni di cassa, a fronte dei quali risultano 2,5 miliardi di pagamenti totali, con 2,4 mld. di pagamenti sulla competenza; il rapporto percentuale tra pagamenti e massa spendibile è, per il centro, dell'81%; quello tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa dell'82%.

1.3 Spesa per trasferimenti

Con riguardo alla classificazione economica del bilancio, una specifica attenzione meritano, anche per le notazioni svolte sull'apparato, i trasferimenti operati da parte del Ministero.

Alla categoria V risultano assegnati complessivamente 512,5 mld. di competenza, corrispondenti, in assenza di residui iniziali, alla massa impegnabile; gli impegni sono risultati pari a 434,6 mld., con 77,9 mld. di economie d'esercizio; il rapporto tra impegni totali e massa impegnabile è, per la categoria, dell'84,8%.

A fronte di una massa spendibile di 883,1 mld. (512,5 mld. di stanziamenti e 370,5 di residui iniziali) e di una autorizzazione di cassa di 866 mld., i pagamenti totali risultano di 456,7 mld. (290,7 mld. sui residui e 166 mld. in conto competenza). I residui della competenza ammontano per la categoria a 268,6 mld, mentre i residui totali a fine esercizio sono pari a 335,5 mld..

Il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile risulta del 51,7% (42% nel 1995; 47,4% nel 1994); analogamente basso è il rapporto tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa (52,7%).

Pur rilevando un incremento in percentuale permangono dunque ritmi insoddisfacenti di spesa per i trasferimenti. Le somme di gran lunga più consistenti sono quelle assegnate agli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico e privato, per il finanziamento dell'attività di ricerca corrente; sul pertinente cap. 4064 (ex 2601) i 235 mld. di assegnazioni di competenza risultano integralmente confluiti in conto residui, così come avvenuto nel 1995 e 1994, mentre sui 353,7 mld. di residui presenti ad inizio esercizio risultano pagati 277 mld., con 66 mld. ancora da pagare. Per l'attività di ricerca finalizzata, svolta dagli stessi Istituti, è invece previsto un altro capitolo (4046; ex 2549-cat. IV), sul quale non risultano pagati i 27 mld. assegnati in competenza, mentre di 66 mld. di residui presenti ad inizio esercizio risultano pagati 15,6 mld., con un totale di residui al 31 dicembre di 68,7 mld. E' da ricordare al riguardo che in in ordine alla ripartizione di somme destinate agli I.R.C.C.S è venuta in evidenza nella sede istruttoria del controllo soprattutto la carenza di un preciso contesto programmatico di riferimento[8].

Tra i trasferimenti vanno altresì segnalati i 5,6 miliardi sul capitolo 2577 (ex cap. 4061) da assegnare agli Istituti zooprofilattici sperimentali per il finanziamento dell'attività di ricerca corrente, tutti confluiti nel conto dei residui. Agli stessi Istituti zooprofilattici sperimentali risultano assegnate in bilancio somme per l'attività di ricerca corrente e finalizzata svolta per le problematiche relative all'igiene e sanità pubblica veterinaria; sul cap. 2559 (ex cap. 4044), attinente alla categoria IV, gli 1,4 mld. della competenza risultano quasi completamente confluiti nel conto dei residui, mentre sono stati pagati nell'esercizio 11,9 mld. sui 42,8 mld. presenti al 1° gennaio 1996; complessivamente a fine esercizio, il capitolo espone 12,3 mld. di residui, con 20 mld. di economie.

---

[8] Vedi amplius par. 2.2; va ricordato che i trasferimenti al S.S.N. sono allocati in capitoli di altri ministeri (bilancio e tesoro) puntualmente richiamati nella Appendice.

2. Analisi dell'organizzazione e dei procedimenti

2.1 L'apparato

Al Ministero, in base al nuovo disegno del S.S.N., è demandato, oltre agli altri compiti normativamente prescritti, il delicato ruolo di programmazione e di monitoraggio nella complessa articolazione delle funzioni in materia sanitaria, ora, come è noto, in base alla riforma del d.lgs. n. 502/1992 e d. lgs. n. 517/1993, più ampiamente riconducibili alla responsabilità delle Regioni ed ai maggiori margini di autonomia delle aziende sanitarie ed ospedaliere. Emerge quindi una duplice connotazione di tale apparato, interessato peraltro anche dall'esplicazione di compiti di diretta amministrazione ed erogazione di servizi, che non si conciliano agevolmente, anche alla luce dell'evoluzione dell'ordinamento (vedasi da ultimo, la legge n. 59 del 15 marzo 1997) con la caratterizzazione della funzione di indirizzo, e monitoraggio dei flussi finanziari del Servizio Sanitario Nazionale.

L'apparato evidenzia altresì, nell' assetto organizzativo ancora in parte incompiuto, una insoddisfacente attuazione delle misure contenute nel d.lgs. n. 29 del 1993, in ordine a cui è stata svolta una indagine intersettoriale concernente la generalità delle amministrazioni statali nella sede del controllo, recentemente definita[9]. Appare dunque di prioritario rilievo una corretta attuazione di tali principi riformatori, tuttora incompleta, nonostante l'avvio, sia pure con sensibile ritardi, di alcune delle misure necessarie.

Come già in precedenza riferito dalla Corte, la insoddisfacente attuazione del decreto legislativo n. 266/1993 di riorganizzazione del Ministero e la non completa realizzazione delle disposizioni riguardanti la ripartizione delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo rispetto a quelle di natura gestoria, così come previsto dall'art. 3 del d.lgs. n. 29/1993, sono emerse anche in occasione della deliberazione n. 52 dell'8 marzo 1996 della Sezione del controllo, con cui è stato ammesso al visto il d.m. 27 dicembre 1994, approvativo di un contratto con un raggruppamento di imprese, per la ideazione e realizzazione della V Campagna informativa - educativa per la prevenzione e la lotta all'Aids[10].

Emerge dunque un quadro tuttora in via di laboriosa precisazione dell'assetto interno e del connesso riparto delle responsabilità riconducibili al vertice politico dell'amministrazione e quelle proprie dei dirigenti, nella indicata non appagante condizione di allocazione e di gestione delle risorse, di cui rappresenta per altro verso palese testimonianza l'insoddisfacente attuazione dei principi in materia di definizione di direttive e programmi.

Per la attuazione dell'art. 20 del d.lgs. n. 29/1993, si é proceduto, con d.m. 27 dicembre 1995, che fa seguito al regolamento già adottato con d.m. 25 ottobre 1994, n.761, alla istituzione e costituzione del servizio di controllo interno, che ha predisposto nell'esercizio analisi su base trimestrale, mentre gli organi parallelamente previsti non risultano ancora costituti con riguardo all'Istituto Superiore di Sanità ed all'Istituto Superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (I.S.P.E.S.L.).

Con riferimento agli interventi procedimentali ed al miglioramento dei rapporti con l'utenza, è tuttora attesa l'emanazione del provvedimento attuativo in tema di trasparenza dell'attività amministrativa e diritto d'accesso, prescritto dalla legge n. 241 del 1990.

2.2 Direttive e programmi

L'attività programmatoria riveste centrale rilievo, sia con riguardo alla dinamica dell'intero Servizio Sanitario Nazionale, ove, come più diffusamente evidenziato nell'Appendice, anche nella nuova complessa articolazione di responsabilità, emergono carenze a livello centrale, nella correlazione di piano tra livelli di assistenza e parametri capitari, che con specifico riferimento alle funzioni direttamente svolte dall'apparato ed ai trasferimenti nel delicato settore della ricerca.

---

[9] Adunanza del 20 maggio 1997.

[10] Cfr. Relazione al rendiconto per il 1995 vol. II, cap. XII, pag. 175.

Con riferimento alle disposizioni contenute nel citato d.lgs. n. 29, non risulta data, in via generale, una puntuale attuazione agli artt. 3 e 14, in ordine agli obiettivi, ai programmi ed alle priorità, nonché alla verifica da effettuarsi ex art. 3 da parte del Ministro, essendo stati adottati solo programmi relativi alle singole direzioni generali. Tale discrasia emerge con maggiore rilevanza nel delicato comparto della ricerca, che assorbe significative risorse del Ministero, poi assegnate a diversi centri di ricerca (Istituto Superiore di Sanità, I.R.R.C.C.S., I.Z.S.), in base all'art. 12 del d.lgs. n. 502/1992, quale quota proveniente dall'1% del Fondo Sanitario Nazionale[11].

Al riguardo è da rilevare, a partire dalla entrata in vigore della citata normativa, la mancata attuazione di un corretto percorso programmatorio, che presuppone la previa tempestiva proposizione da parte dei singoli settori, cui correlare fisiologicamente la selezione ed attribuzione dei contributi agli enti destinatari e ai soggetti incaricati della concreta esplicazione dell'attività e degli studi. Si assiste infatti ancora alla produzione di atti di programmazione solo in chiusura degli esercizi cui si riferiscono i fondi, sotto la pressante spinta di una utilizzazione degli stessi, onde evitarne il passaggio in economia della parte di maggior consistenza.

Pur registrandosi un qualche superamento della precedente prassi di mera distribuzione storica delle risorse, manca dunque un coerente e complessivo quadro programmatorio sulla cui base attribuire le risorse trasferite alla ricerca, non essendo sufficiente il solo eventuale richiamo alle prescrizioni contenute in documenti diversi e più generali di programmazione, quali il Piano sanitario nazionale, che contengono previsioni, nelle finalità e nella modalità, da tradurre in specifici documenti ed atti di indirizzo. Il problema ha un ulteriore concreto impatto negativo nella difficoltà di realizzare un raffronto tra i programmi in precedenza svolti, ai fini di una corretta previsione di affidamento delle successive attività di ricerca, che presuppone a regime appunto una adeguata valutazione anche dei risultati conseguiti. L'Amministrazione, pur a ciò sollecitata dalla competente sede del controllo, non ha sinora offerto una appagante risposta a tale esigenza prospettata dalla Corte, necessaria per una coerente riprogrammazione e redistribuzione delle risorse; non è quindi al momento possibile, in assenza degli indicati parametri programmatori, pervenire ad una adeguata valutazione della efficace gestione dei fondi destinati alla ricerca.

Tale vischiosità nei procedimenti programmatori, registrata in modo specifico nella utilizzazione dei fondi riguardanti la ricerca corrente e finalizzata degli Istituti privati e pubblici di ricovero e cura a carattere scientifico e degli Istituti zooprofilattici sperimentali, si è peraltro manifestata anche con riguardo alle risorse destinate, sempre sulla indicata quota dell'1%, in favore delle ricerche assegnate all'Istituto Superiore di Sanità, ove la presenza della peculiare figura del direttore e l'autonomia complessivamente riconosciuta a tale organo, fanno sì che il processo elaborativo e di scelta delle proposte si presenti in termini istituzionalmente più complessi.

Al riguardo, proprio all'inizio del 1996, in relazione alla delicata funzione di emanazione di direttive generali nell'azione amministrativa nei confronti degli Istituti, nella sede istruttoria del controllo, è stata rappresentata prima la mancanza, e poi la scarsa significatività, di un provvedimento del Ministro di approvazione delle direttive per il 1995: la tardiva assunzione di un necessario atto di indirizzo, nel quale erano ricomprese le proposte operative, peraltro maturate nello stesso contesto istituzionale, ha quindi determinato la mancanza di un fondamentale quadro di riferimento e di indirizzo per l'intero esercizio. Anche nei confronti dell'I.S.P.E.S.L. è mancata, per l'intero 1996, la necessaria attività di indirizzo da realizzare nei modi e nei tempi a ciò congeniali.

---

[11] Al riguardo è da segnalare la ripartizione per il 1996 di 301 mld. in parte corrente e 6,6 mld. in parte capitale, destinati per 235 mld. all'Istituto Superiore di Sanità; per 27 mld. agli IRRCCS., per complessivi 6,4 mld. agli IZS, per 4 mld. all'Ispesl, per 20,3 mld. a sperimentazioni e cura del Dipartimento per la programmazione, per 2 mld. all'ASI (fonte Relazione generale sulla situazione economica del paese).

Alla luce delle indicate, sensibili e perduranti, carenze di attuazione dei corretti percorsi programmatori nei delicati settori della ricerca, che compromettono, almeno dal punto di vista della congruenza funzionale e della ricordata necessaria valutazione comparativa, la corretta distribuzione e valutazione delle risorse destinate, è da registrare la recente iniziativa istruttoria del 24 marzo 1997 assunta nella sede del controllo, per rappresentare al Ministro i negativi effetti conseguenti alla mancata applicazione dei principi contenuti nel d.lgs. n. 29 del 1993. La relativa inosservanza, se reiterata, verrebbe infatti a trascendere la mera inadempienza formale delle scansioni procedimentali per riverberarsi negativamente sulla necessaria valutazione della congruità delle scelte effettuate, della corretta canalizzazione delle risorse, della necessaria verifica, anche in termini comparativi, del loro utilizzo.

2.3 Gestione del personale

Come si è accennato, solo al termine dell'esercizio è stata finalmente definita l'articolazione, mediante decreto ministeriale 27 dicembre 1996, n. 704, dei dipartimenti e servizi in uffici, con la definizione delle relative competenze, presupposto questo necessario per la successiva preposizione dei dirigenti e l'assegnazione del personale, così come previsto dall'art. 3, comma 4 e 5 d.lgs. n. 266/1993, ponendo così le premesse organizzative per una corretta individuazione dei responsabili della spesa, in coerenza con i principi già presenti nel d.lgs. n. 29 del 1993 e recentemente ribaditi con la legge 3 aprile 1997, n. 94, della riforma del bilancio dello Stato, che privilegiano appunto, con riferimento alle "unità previsionali di base", una più stretta correlazione già da tempo richiesta dalla Corte.

Analoghe discrasie, di mancata individuazione degli uffici dirigenziali di livello non generale, accentuate dalla particolare situazione organizzatoria, si registrano anche con riguardo all'Istituto Superiore di Sanità, così come presso l'Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del lavoro (I.S.P.E.S.L.),ove peraltro risulta appena nominato solo un dirigente generale amministrativo dei tre da preporre alle corrispondenti strutture centrali previste dal d.P.R. n. 441 del 18 aprile 1994.

Grave appare, per entrambi gli Istituti, la mancata costituzione del servizio di controllo interno, previsto, come è noto, per la generalità delle amministrazioni pubbliche; tale adempimento è reso più complesso presso l'I.S.P.E.S.L. anche in relazione alla individuazione delle unità da reperire presso la Amministrazione in carenza di personale in possesso della necessaria qualifica[12].

Per la determinazione della pianta organica, ai sensi del d.lgs. n. 29/1993, effettuati i preliminari adempimenti di cui all'art. 3, commi 5 e 6, della legge n. 537/1993 ed all'art. 22, commi 15 e 16, della legge n. 724/1994, relativi alla verifica dei carichi di lavoro, risulta emanato il d.P.C.M. n. 343 del 16 marzo 1996. Al riguardo emerge allo stato la discrasia, indicativa di un non ancora funzionale assetto organizzativo, che consegue all'elevato numero di dirigenti previsti nei ruoli dell'Amministrazione (244) a fronte dei quali i posti di funzione individuati dal citato provvedimento sono fissati nel numero di 130, con una consistente quota di unità cui non risultano attribuiti uffici operativi e per le quali l'Amministrazione avrebbe comunque contestualmente dovuto, ridisegnando la propria pianta organica, definirne le funzioni. Non sembrando logica, invero, una destinazione di tale numeroso contingente a funzioni diverse da quelle operative già individuate ed apparendo lo stesso a prima vista esuberante anche per

[12] In base all' art. 9, comma 12 del d.P.R. n. 441/1994, è previsto il "servizio per la valutazione ed i controlli di gestione", con il compito di verificare, mediante valutazione comparativa dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse attribuite nonchè l'imparzialità ed il buon andamento delle attività istituzionali. La norma prevede che il servizio, cui è preposto un dirigente amministrativo, operi in posizione di autonomia e risponda al Ministro della sanità per il tramite del direttore dell'Istituto; abbia accesso ai documenti amministrativi e possa richiedere a tutti i settori operativi dell'Istituto qualsiasi atto o notizia; determini, almeno annualmente, i parametri di riferimento del controllo, tenendo conto delle indicazioni emanate dalla Corte dei conti ai sensi dell'art. 3 della legge n. 20/1994.

l'assolvimento di compiti di consulenza e di studio, cui la legge riserva, come è noto, un apposita quota sull'organico dei dirigenti, sono stati richiesti e si attendono elementi di chiarificazione da parte dell'Amministrazione.

Ancora sintomatica delle problematiche di gestione del personale dirigenziale appare la vicenda relativa alla recente preposizione (febbraio 1997), nell'immediata prossimità del suo collocamento a riposo, di un dirigente generale al posto di Direttore del Servizio per i rapporti internazionali e le politiche comunitarie, intervenuta a distanza di nove mesi dal provvedimento di nomina, periodo nel quale la funzione attribuita è stata dapprima coperta, per breve tempo, tramite una reggenza, e successivamente, per circa sette mesi, non è stata affidata formalmente ad alcun titolare.

Con specifico riguardo al personale appartenente all'I.S.P.E.S.L., già inquadrato, in base al d.P.R. 568/1987 nella X qualifica professionale, con il profilo di "collaboratore professionale enti di ricerca", la Sezione del controllo, con delibera n. 1474 del 25 novembre 1996, ha ravvisato la illegittimità di un successivo inquadramento, disposto con "ordine scritto" del Ministro, a seguito del diniego opposto dalla competente Ragioneria centrale, nel profilo di "ricercatore" sulla base del d.P.R. 171/1991, giudicato nella specie inapplicabile.

2.4 Attività contrattuale

L'attività contrattuale riveste tradizionalmente un ruolo di minor rilievo nell'amministrazione, ad eccezione delle peculiarità che distinguono i moduli convenzionali attinenti alla ricerca e delle esigenze di gestione del Sistema Informativo Sanitario. Al riguardo, la complessità del sistema di governo e di diretta attuazione di interventi in materia sanitaria attribuiti al Ministero ha suggerito una specifica attenzione alla problematica di una adeguata realizzazione delle strutture destinate ad assicurare il necessario supporto alle funzioni di programmazione e di coordinamento.

Come già evidenziato, nel nuovo modello del S.S.N. risulta sempre maggiore, in considerazione della differenziazione a livello regionale, l'esigenza di una ricostruzione unitaria dei flussi finanziari del sistema, al fine di consentire agli organi di Governo centrale, attraverso una corretta cognizione del fenomeno, di procedere alle conseguenti opportune misure di finanziamento (pur nella nuova articolazione dei rapporti finanziari Stato-Regioni, rimane infatti la specificità a carattere integrativo del F.S.N. nel bilancio dello Stato) e di indirizzo. In tal senso le esigenze di monitoraggio del sistema presuppongono dunque un apporto coerente anche delle strutture informatiche, da adeguare alla nuova articolazione, territoriale e funzionale, del S.S.N.[13]. Nel rinviare al recente referto reso specificamente dalla Corte in materia di sistemi informatici delle amministrazioni statali (ref. n.1/1997) per una più puntuale analisi dei dati relativi alla gestione al Sistema Informativo Sanitario, le cui risorse sono allocate sul cap. 4201, ora cap. 3038, è da ricordare che il Ministero ha affidato in concessione alla società Finsiel la gestione e lo sviluppo del proprio Sistema informativo. E' da segnalare che al momento non risultano ancora pervenuti alla Corte gli atti relativi alla proroga dell'atto esecutivo della predetta convenzione, già da tempo scaduta,[14] e che avrebbero dovuto essere tempestivamente trasmessi, come prescritto dall'art. 14 del d.lgs. 39/96, al fine di assicurare le necessarie valutazioni di congruenza nei diversi ed integrati profili di legittimità e di compatibilità finanziaria[15].

---

[13] Al riguardo è da segnalare che, sulla base di un esplicito indirizzo della Conferenza Stato - Regioni (adunanza del 19 dicembre 1996), risulta accelerato il processo finalizzato all'unificazione dei flussi informativi di interesse sanitario di tutte le amministrazioni centrali coinvolte (in particolare Tesoro e Sanità).

[14] La convenzione risulta, in base agli atti in possesso della Corte, da ultimo prorogata al 30 dicembre 1996.

[15] La menzionata convenzione è inserita, per la sua rilevanza, nel programma di controllo sulla gestione per gli esercizi 1994-95 e 1996 ed in tale sede potranno evincersi gli esiti valutativi definitivi.
Per quanto riguarda il controllo sulla gestione eseguito anche ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. 39/96, va notato che risultano, allo stato, pendenti nel quadro di ricognizione complessiva delle risorse destinate al settore, varie questioni, attinenti principalmente sia ai contenuti dell'atto aggiuntivo all'atto esecutivo della cennata convenzione,

APPENDICE

Profili di attuazione della riforma sanitaria. La spesa sanitaria nel bilancio dello Stato

1. L'attività programmatoria

Il ruolo assegnato al Ministero nell'esercizio dei compiti di indirizzo, programmazione e monitoraggio dei flussi finanziari del Servizio Sanitario Nazionale, più ampiamente ricondotti già in base alla riforma del d.lgs. n. 502/1992 e del d.lgs. n. 517/1993, alla responsabilità delle Regioni ed ai maggiori margini di autonomia delle aziende sanitarie ed ospedaliere, ha suggerito anche per l'esercizio in esame la opportunità di una sintetica rassegna delle principali misure adottate a livello centrale e delle diverse problematiche ancora irrisolte, con la segnalazione dei più significativi profili che sollecitano l'adozione di interventi correttivi, alla luce della ricostruzione, sia pur provvisoria, delle risultanze contabili complessive che interessano la spesa sanitaria nel bilancio dello Stato.

Nella nuova articolazione di funzioni e compiti nel S.S.N. va segnalato il persistere, anche per il 1996, di uno squilibrio gestionale tra quantificazioni previsionali definite con la decisione di bilancio ed effettivo fabbisogno, che, sulla base delle stime provvisoriamente effettuate dall'Amministrazione, appare di dimensioni maggiori che nel 1995, e risulterebbe al momento quantificabile in circa tremila miliardi, come emerge anche dalla "Relazione generale sulla situazione economica del Paese"[16].

Con la costituzione, in tutte le Regioni, delle nuove aziende sanitarie, sensibilmente ampliate nel loro ambito territoriale e conseguentemente ridotte nel numero, ed ospedaliere (rispettivamente 228 da 659 e 81[17]), il 1996 ha rappresentato un anno di completamento nella articolazione territoriale della riforma sanitaria delineata dal d.lgs. n. 502/1992 e dal d.lgs. n. 517/1993, e che aveva trovato solo nell'esercizio precedente la fase di concreto avvio. Vanno peraltro ricordate le 560 gestioni "stralcio" delle ex UU.SS.LL., poi definite gestioni liquidatorie, la cui contabilità va per legge tenuta separata anche sotto il profilo contabile-finanziario, in base all'art. 6 della legge 724/1994 (collegato alla finanziaria per il 1995) e successive modifiche, che ha previsto una netta separazione delle gestioni finanziarie anteriori al I gennaio 1995. Al

---

che sarebbe dovuto pervenire, in base all'art.14 del d.lgs. n. 9/1993 entro un mese dalla sua adozione, sia alla valutazione dei risultati complessivi sinora conseguiti. Specifici profili istruttori svolti dal competente ufficio di controllo concernono sia il riconoscimento di debito nei confronti dell'ex I.N.A.M., per l'utilizzazione del Centro Meccanografico, sia, infine, la contabilità di oneri passivi, maturati sul c\c bancario acceso presso l'Istituto S. Paolo di Torino dalla società FINSIEL S.p.A., per ritardati pagamenti dell'amministrazione (fattispecie cui è interessata anche la Procura regionale per il Lazio ai fini dell'accertamento di eventuali danni erariali e delle connesse responsabilità).

Per quanto concerne l'Istituto Superiore di Sanità, risultano stipulati contratti, in seguito a licitazione privata, per complessivi 1,1 miliardi. Dai dati relativi all'indagine intersettoriale in materia contrattuale per il 1995, lo stesso istituto risulta aver erogato circa 195 milioni, sia mediante trattativa privata, sia mediante il ricorso ai servizi in economia, per importi inferiori alla soglia comunitaria, e, comunque, afferenti ad acquisti di PC e di software.

[16] vedasi infra par.2.

[17] Fonte: Relazione generale sulla situazione economica del Paese.

riguardo, al fine di consentire un corretto avvio delle nuove strutture, appare prioritario, come più volte già rappresentato dalla Corte, procedere ad una sollecita definizione della pregressa rilevante situazione debitoria, di notevole gravità sugli equilibri complessivi di finanza pubblica, che non appare ancora definita, pur essendo stati reiteratamente posti dal legislatore dei termini[18].

E' da segnalare al riguardo la recente conversione, con legge 11 febbraio 1997, n.21, del d.l. 13 dicembre 1996, n. 630, recante il "finanziamento dei disavanzi delle USL al 31 dicembre 1994 e la copertura delle spese farmaceutiche per il 1996", che ha indicato specifiche modalità e procedure per l'attivazione dei mutui a parziale finanziamento dei disavanzi di parte corrente registrati sino al 31 dicembre 1994, destinando, peraltro (art. 1bis), parte degli accantonamenti per gli anni 1998 e 1999 all'assunzione di mutui per gli interventi di edilizia sanitaria, di cui all'art. 20 della legge n. 67/1988. Risulta dunque ancora in corso di ulteriore definizione, nei confronti tra centro e periferia, la situazione debitoria pregressa denunciata dalle realtà regionali e locali e che, nelle stime disponibili, appare comuque di dimensioni maggiori rispetto agli importi da ripianare in base alla citata legge n. 21/1997[19].

Nella rapida rassegna dei principali interventi che nel recente periodo hanno caratterizzato l'attività programmatoria nei confronti del S.S.N., di rilievo è la necessaria attesa predisposizione del nuovo Piano sanitario nazionale, che dovrà far seguito a quello approvato, dopo complesse vicende, già ampiamente riferite dalla Corte nelle precedenti relazioni, con d.P.R. 1 maggio 1994, con una validità triennale (1994-1996), anche per pervenire ad una più puntuale relazione tra parametri capitari riconosciuti e livelli uniformi di assistenza assicurati e, nel complesso, ad una più adeguata e consapevole definizione delle scelte programmatiche e previsionali, onde evitare tensioni ed irrigidimenti sugli equilibri di bilancio, sia statale che regionale, verificatisi reiteratamente nel settore.

L'esigenza di una più puntuale riprogrammazione delle risorse, presuppone la rappresentazione di un quadro conoscitivo complessivo degli andamenti emersi, da rendere da parte dell'Amministrazione anche mediante il supporto della Relazione sullo stato sanitario del Paese, diretto appunto a dar conto degli obiettivi raggiunti nella prima fase di avvio della riforma, in particolare per quanto riguarda il raffronto tra livelli di prestazioni assicurate e relativi costi. Tale relazione, che sarebbe, a norma di legge, dovuta intervenire con cadenza annuale (art. 1, comma 6, d.lgs. n. 502), esponendo appunto i risultati conseguiti rispetto agli obiettivi fissati dal Piano sanitario nazionale, è tuttora attesa, determinando così la mancanza di un essenziale momento di valutazione.

Preminente problematica relativa al governo dei flussi di spesa, già segnalata dalla Corte, concerne la necessità di assicurare, anche attraverso la legislazione regionale, le opportune forme di raccordo tra la contabilità economica introdotta per le istituite aziende sanitarie e le esigenze di leggibilità complessiva e di monitoraggio, con la utilizzazione delle serie di indicatori utili ai fini del controllo interno ed esterno, al fine di assicurare un adeguato rapporto tra il nuovo modello di contabilità e le esigenze di "conoscibilità" complessiva dei flussi finanziari interessanti il sistema (art. 16 legge n. 362/1988); tale compito appare in buona parte ora affidato alle Regioni, cui è demandato di provvedere, in base all'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 517/1993, alla emanazione delle nuove norme di contabilità[20].

---

[18] Con il collegato alla finanziaria per il 1996, era stato fissato infatti il termine di tre mesi per l'accertamento della situazione debitoria (art. 2, comma 14), con la contestuale previsione della attribuzione ai direttori generali delle nuove Aziende delle funzioni di commissari liquidatori delle soppresse UU.SS.LL., trasformandosi dunque le gestioni stralcio di cui al richiamato art. 6 legge n. 724/1994 in gestioni liquidatorie, con contabilità separate, su cui registrare anche le sopravvenienze attive e passive accertate successivamente al 31 dicembre 1994.

[19] La legge 21/1997 consente complessivamente il ripiano, attraverso mutui, di circa 8.500 miliardi, a fronte degli oltre 11.000 calcolati al 31 dicembre 1994.

[20] Come è noto, in materia di contabilità è stato emanato il decreto interministeriale n. 1424 del 24 ottobre 1994, previa intesa con la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, recante un apposito schema di bilancio; il provvedimento, già ritenuto non conforme a legge della Sezione del controllo nella

La gestione successiva al 1 gennaio 1995 deve trovare dunque, specifica rappresentazione contabile, sulla base della introduzione di principi di contabilità economica, che privilegiano aspetti di derivazione privatistica, quali l'efficienza gestionale, l'efficacia del servizio reso, da valutare attraverso forme di controllo di gestione, coerenti con gli elementi di managerialità e di concorrenzialità che, gradualmente introdotti nel sistema, si inseriscono in un complessivo disegno strategico volto a dare maggior rilievo ai principi dell'autonomia (legge 15 marzo 1997, n. 59). Un approccio corretto alla indicata problematica appare, ad avviso della Corte, fondamentale, sia per corrispondere alle nuove esigenze di autonomia fatte proprie dalla riforma, che per stabilire uno stretto rapporto con le funzioni del controllo interno di gestione e di quello esterno sulle gestioni demandato alla Corte, così come del monitoraggio e della leggibilità complessiva degli andamenti finanziari nel loro impatto sugli equilibri di finanza pubblica, anche a fini riallocativi delle risorse.

E' al riguardo da segnalare che, con d.m. 23 dicembre 1996, sono stati approvati i "Modelli di rilevazione dei flussi informativi sulle attività gestionali ed economiche delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere", da trasmettere dal 1 gennaio 1997 alle regioni ed al Ministero. In parallelo all'indicato rilievo della rappresentazione contabile degli andamenti gestionali delle nuove aziende è da registrare l'avvio, per le aziende ospedaliere, del nuovo sistema di finanziamento "a prestazione"[21]. Come già riferito dalla Corte, presso il Ministero è istituito sin dal 1995 l'Osservatorio permanente per l'aziendalizzazione del servizio sanitario nazionale (OPAS), avente lo scopo di monitorare, a livello centrale, l'evoluzione del processo di aziendalizzazione e di elaborare una serie di "linee guida" in materia; al riguardo è da segnalare la predisposizione delle "linee guida" n. 2/96, relative al profilo aziendale dei soggetti gestori dei servizi sanitari[22].

Con d.m. 22 luglio[23] 1996, è stato approvato il nomenclatore delle prestazioni specialistiche ambulatoriali e di diagnostica strumentale e di laboratorio nonché le relative tariffe (art. 2, comma 9, della legge 549/1995), sulle quali modulare quelle regionali, che potranno assumere valori inferiori entro il 20%, oltre al nomenclatore tariffario delle protesi.

Con il recente d.P.R. 14 gennaio 1997, n. 37, è stato approvato l'atto di indirizzo e coordinamento concernente l'individuazione dei requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi minimi richiesti per l'esercizio delle attività sanitarie da parte delle strutture pubbliche e private e la periodicità dei controlli sulla permanenza dei requisiti stessi, emanato in base all'art. 8, comma 4, d.lgs. n. 502 1992 e successive modifiche[24].

---

delibera n. 138 del 10 dicembre 1994, in ordine ai profili di collegamento tra contabilità economica e contabilità finanziaria, è stato poi registrato "con riserva" dalle SS.RR., ai sensi dell'art. 25, comma 2, del T.U. n. 1214 del 1934, nell'adunanza del 13 aprile 1995 Cfr., amplius, Relazione al rendiconto generale per il 1994, A.S. la spesa sanitaria, par. 2.3.

[21] Al riguardo è intervenuto il d.m. 14 dicembre 1994, seguito dalle "linee guida" n. 1/1995, sulla cui base si innestano le tariffe predeterminate da Regioni e Province autonome. Con d.m. 31 gennaio 1995 sono stati fissati i criteri di classificazione degli ospedali specializzati (in G.U. n. 150 del 29.6.1995).

[22] Con d.m. in data 24 luglio 1995 è stato definito il sistema degli indicatori di efficienza e di qualità dei servizi e delle prestazioni sanitarie di cui all'art. 10 del d.lgs. n. 502/1992, sul quale la Corte, nella sede istruttoria del controllo, aveva acquisito chiarimenti in ordine ai profili attinenti al rapporto efficienza-qualità, in particolare per quanto riguarda il riconoscimento della esigenza di integrare l'adozione di parametri quantitativi con altri di ordine qualitativo. In materia, come testimoniano gli ulteriori interventi in sede centrale e locale ed il connesso dibattito dottrinario, dovranno essere effettuati ulteriori passi in avanti utili per la costruzione di serie di indicatori interagenti, finalizzati da un lato al controllo interno di gestione, ed utili, dall'altro, a finalità di monitoraggio e di controllo esterno (Regioni, Ministeri, ASI, Corte dei conti).

[23] (G.U. n. 150 del 14.9.1996).

[24] Sotto il profilo dei rapporti con l'utenza, in attuazione del decreto-legge 11 luglio 1995, n. 275, che prevede, da parte di tutti i soggetti erogatori di pubblici servizi, l'adozione di proprie Carte di servizio, è stato emanato il d.P.C.M. 19 marzo 1995 contenente uno schema di riferimento nel settore sanitario, cui hanno fatto seguito apposite "linee guida" predisposte dal Ministero.

2. Le risultanze contabili nel bilancio dello Stato

2.1 La spesa di parte corrente

In ragione dell'indicato ruolo di programmazione e di riferimento centrale del Ministero della Sanità, appare utile, nella presente appendice, riferire unitariamente sulle risultanze contabili che emergono dal rendiconto generale dello Stato, e che insistono su diversi stati di previsione[25]. Nella nuova impostazione della riforma sanitaria, e dei complessivi rapporti finanziari, ancora in una fase di definizione e di assestamento fra Stato e Regioni, la tenuta del sistema sanitario va letta infatti in stretta correlazione con gli andamenti e le grandezze complessive degli equilibri finanziari di queste ultime, segnalando comunque la specificità della voce relativa al F.S.N., salvaguardata anche nella nuova disciplina delineata dall'art. 3 della legge n. 549/1995 (legge finanziaria per il 1996).

Per la parte corrente, il F.S.N., come è noto, è allocato sul cap. 5941 dello stato di previsione del Ministero del tesoro, che espone le seguenti risultanze: stanziamenti definitivi 40.587 mld. (rispetto a 41.186 iniziali e ai 39.458,8 del 1995), tutti impegnati, e su cui risultano pagati 38.551 mld., con 2.036 mld. di residui propri, che aggiunti agli 1.198 provenienti dagli esercizi precedenti (sui 3.113 iniziali sono stati pagati nell'anno 1.994 mld.) portano l'ammontare complessivo dei residui del capitolo a fine esercizio a 3.101 mld..

Tali dati sono al netto di 2.820 mld. di integrazione dei contributi di malattia per l'anno 1994, (ex art. 11, comma 19 del citato d.lgs. 502/1992, novellato dal d.lgs.n. 517/1993).

Come già evidenziato dalla Corte, la significatività di tale capitolo per individuare la effettiva spesa di parte corrente sostenuta dal S.S.N. è relativa, in quanto al di là di oneri ulteriori rispetto alla voce fondamentale del finanziamento della spesa regionale, che ancora insistono sul capitolo stesso nonostante le opportune misure di maggiore trasparenza adottate (vedasi la spesa per il ripiano dei maggiori oneri per il 1990, ora allocata sullo specifico cap. 5958 sempre dello stato di previsione del Ministero del tesoro), è da tener conto del ruolo determinante, che, in base alla riforma del d.lgs. n. 502/1992 e successive modifiche, rivestono i contributi sanitari, ora attribuiti direttamente alle regioni, sicchè lo stanziamento del capitolo indica soltanto la voce di diretta integrazione a carico del bilancio statale in favore del sistema sanitario.

Ad una maggiore leggibilità delle relative risultanze può sicuramente contribuire il processo, peraltro già avviato, anche su richiesta della Corte, di conferire univocità funzionale a tale capitolo di grande rilievo, e sul quale tuttora incidono voci non strettamente correlate al finanziamento regionale del S.S.N. (si tratta del finanziamento ad enti diversi dalle aziende sanitarie, quali la C.R.I. e gli I.Z.S.; di somme alla Cassa DD.PP. per rimborso rate mutui pre-riforma e di quelle destinate a borse di studio ai medici specializzandi), e che potrebbero dunque, in una nuova articolazione di bilancio, trovare autonoma allocazione.

In tale contesto il F.S.N. di parte corrente, viene a qualificarsi come integrazione dello Stato alle risorse proprie delle Regioni, ed in primo luogo appunto, degli indicati contributi sanitari, che prima affluivano invece ad apposito capitolo dello stato di previsione dell'entrata (cap. 3342); ne deriva l'importanza della esplicita rappresentazione della relativa stima in sede di impostazione e definizione della manovra di bilancio, come già richiesto dalla Corte, al fine di consentire al Parlamento una più consapevole quantificazione delle risorse, tenuto conto altresì dell'obbligo che grava (ex art. 11, comma 19 del citato d.lgs. 502/1992, novellato dal d.lgs.n. 517/1993) sullo Stato di provvedere ad apposita integrazione, da indicare appunto nella legge finanziaria, in ordine all'eventuale differenza del gettito effettivo dei contributi rispetto alla stima prevista. Per il 1995 risulterebbero accertati 48.425 mld., rispetto ai 48.405,1 mld. stimati nella delibera C.I.P.E. del 13 marzo 1995, mentre per il 1996, i contributi, già stimati nella delibera C.I.P.E. del 24 aprile 1996 in 50.610,8 mld., risulterebbero da ultimo stimati in 51.459.mld., con una eccedenza dunque di 830 mld. rispetto alle stime iniziali[26]. Rispetto a quanto evidenziatosi

[25] Vedi tabella nel testo.

[26] Dati riportati nella Relazione generale sulla situazione economica del Paese.

nei primi due anni di applicazione del nuovo sistema, con le negative ripercussioni, già evidenziate dalla Corte, sulla attendibilità dalle costruzioni programmatiche, sembra dunque emergere una più corretta corrispondenza e coerenza tra stime previsionali ed effettivo accertamento.

Nella quantificazione del finanziamento per il 1996, in aggiunta agli indicati importi del F.S.N. e dei contributi sanitari, risultano calcolati anche 4.273 mld. (3.130 nel 1995) di contributo delle Regioni a statuto speciale, in base alla legge n. 38/1990 e successive modifiche, nonché 3.600 mld. di entrate proprie delle UU.SS.LL.

Con delibera C.I.P.E. del 24 aprile 1996, dedotti 2.820 mld. per l'integrazione dei contributi sanitari per il 1994, 169 mld. assegnati alla Croce Rossa, e 1.923,5 mld. accantonati, "in attesa di proposte dal Ministero della sanità", la residua somma, pari a 36.128,5 mld. (comprensiva di 2.654,4 mld. per il finanziamento degli oneri relativi ai contratti ed alle convenzioni per il 1996), è stata considerata a carico dello Stato, in aggiunta, ai fini del calcolo del finanziamento, degli indicati contributi sanitari, stimati nella delibera in 50.610,8 mld.[27], del contributo delle Regioni a statuto speciale (4.273 mld.), nonché delle entrate proprie della U.S.L. (3.600 mld.). Le risorse effettivamente assegnate alle regioni, con tale delibera risultano pari a 33.474,2 mld.

A fronte di tale quadro previsionale, la spesa a livello regionale stimata dal Dipartimento della Programmazione del Ministero della sanità, sulla base dei dati pervenuti[28] indica un ammontare provvisorio, per il 1996, di 99.884 mld. (92.803 mld. nel 1995), con un incremento del 7,6%; il relativo squilibrio è al momento stimato dall'Amministrazione, così come nella Relazione generale sulla situazione economica del Paese, superiore ai tremila mld. Va peraltro evidenziato che nelle indicate costruzioni viene ad emergere una considerazione del F.S.N. "utilizzato" nell'anno, che prescinde dalle sole valutazioni di competenza, e include anche altre voci relative ad esercizi precedenti, ma appunto utilizzate nell'anno[29].

Al di là della analisi degli scostamenti registrati nell'esercizio, che hanno, come si è detto, valore meramente indicativo di un andamento complessivo, e che possono dunque registrare modifiche anche sensibili in sede di verifica, sulla base dei dati definitivi, deve comunque rilevarsi il permanere di un quadro previsionale ancora non coerente con gli andamenti effettivi . Atteso che le risultanze indicate sono, come evidenziato, in buona parte stimate e non consentono dunque una valutazione definitiva, essendo, come si è detto, suscettibili di sensibili scostamenti in fase di effettiva rendicontazione, la Corte si riserva di operare una più ponderata valutazione sulla base degli elementi informativi definitivi che verranno trasmessi ed acquisiti. Va in particolare segnalato che per molte Regioni non è al momento ancora pervenuta la relativa rendicontazione al Dipartimento della Programmazione e che, come già per il 1995, l'accorpamento effettuato dalle aziende, con la compresenza di sistemi differenziati di contabilità, genera sensibili problemi di consolidamento e non consente ancora una chiara leggibilità delle risultanze complessive.

Ad una prima sommaria analisi, sulla base degli elementi in possesso, e, come si è detto, suscettibili di ulteriori, anche sensibili scostamenti, emerge un aumento rispetto agli esercizi precedenti della spesa regionale, ora stimata in quasi centomila miliardi, rispetto ai 92.893 mld. dell'esercizio precedente, che aveva denotato una contrazione riguardo ai 94.557 mld. del 1994 ed ai 94.628 mld.. del 1993; in tale esercizio si era invece registrata una flessione rispetto al 1992, esercizio che, con 95.503 mld. aveva, invece, evidenziato una forte crescita rispetto al 1991 (93.438 mld.). Quanto alla scomposizione per voci, sulla base dei dati provvisori riportati anche nella "*Relazione generale sulla situazione economica del Paese*" la spesa per il personale

---

[27] Da ultimo stimati in 51.459.mld..

[28] Si tratta al momento di stime elaborate su dati trasmessi da dieci regioni.

[29] E' da ricordare che nel 1995 aveva peraltro inciso positivamente l'andamento delle entrate proprie delle Aziende, inizialmente stimate, in 1.800 mld., e poi valutate in 3.472,2 mld., in aumento rispetto al 1994 (3.204 mld.) ed agli altri esercizi precedenti (2.620 mld. nel 1993; 2.331 mld. nel 1992; 2.532 mld. nel 1991).

risulterebbe sensibilmente incrementata (9%) anche in relazione al pagamento dei contributi previdenziali sulle competenze accessorie (legge n. 335/1995) e degli oneri relativi agli accordi integrativi regionali, oltre agli effetti del rinnovo contrattuale, che hanno avuto decorrenza a partire dal 1995. Una diminuzione si registra solo in ordine alla voce interessi passivi, che peraltro sarebbero dovuti scomparire in relazione alla descritta separazione, in base all'art. 6 legge n. 724/1994, delle gestioni al 31 dicembre 1994, c.d. "liquidatorie", con contabilità apposite, su cui registrare anche le sopravvenienze attive e passive accertate successivamente a tale data.

Per la spesa farmaceutica convenzionata, a seguito della fissazione di un tetto di 9.000 mld., inizialmente posto dalla legge n. 724/1994, poi elevato a 9.700 dal d.l. 521/1995, e da ultimo fissato, in base all'art 3 del d.l. 13 dicembre 1996, n. 630, convertito dalla legge 11 febbraio 1997, n. 21, in 11.100 miliardi, "fermo restando il mantenimento delle occorrenze finanziarie delle regioni nei limiti dello stanziamento determinato in ragione della quota capitaria", emergerebbe una spesa di poco inferiore agli 11.000 miliardi (+8% rispetto al 1995).

La voce relativa ai beni e servizi (+5%), che in base alla legge n. 724/1994, avrebbe dovuto risultare del 16% ridotta rispetto al 1993, risulta invece in aumento, anche in considerazione dell'effettiva lievitazione dei prezzi di mercato e del crescente impiego di tecnologie sofisticate.

Va precisato che è consentito alle Regioni di derogare ai limiti di spesa fissati per talune voci (es. per i beni e servizi) della legge n. 724/1994, nel caso in cui le stesse certifichino il mantenimento delle proprie occorrenze finanziarie entro i limiti dello stanziamento determinato in ragione della quota capitaria ragguagliata ai livelli uniformi di assistenza sanitaria (per il 1996, inizialmente fissata in 1.586.034, poi ridotta a 1.574.298, e successivamente rideterminata, anche in base agli effetti dell'arretrato in materia di rinnovo dei contratti e delle convenzioni per tale esercizio in 1.657.504 lire[30]), restando a carico di bilanci regionali le eventuali eccedenze[31], peraltro non agevolmente sostenibili nel quadro dei relativi equilibri[32].

Nel rinviare per una più approfondita valutazione, sulla scorta dei dati definitivi che verranno elaborati ed acquisiti, alle successive sedi di esame della Corte, e con le avvertenze già formulate sulla attendibilità delle stime sinora in possesso, può peraltro segnalarsi una tendenza ed una contrazione in termini assoluti della spesa sanitaria sul P.I.L. (6,06% nel 1993; 5,74% nel 1994, 5,37% nel 1995; 5,41% nel 1996)[33], pur riemergendo un sensibile scarto, rispetto all'esercizio precedente, tra l'effettivo fabbisogno e le quantificazioni programmatiche. Il perdurare di scostamenti tra stime previsionali e fabbisogni poi esposti dalla rendicontazione delle UU.SS.LL., sollecita comunque una più trasparente ricostruzione previsionale e programmatica, al fine di evitare sia tensioni e squilibri a livello finanziario regionale che irrigidimento della spesa statale per oneri per interessi dovuti al ripiano della maggior spesa riscontrata[34]. Resta poi, a prescindere dalla sua esatta quantificazione, il problema già evidenziato della definitiva soluzione della gravosa situazione debitoria conseguente ai reiterati squilibri già registrati nei precedenti esercizio, più volte segnalata dalla Corte[35] e che coinvolge l'assetto stesso del quadro dei rapporti e delle responsabilità finanziarie tra Stato e Regioni.

---

[30] Sulla base dei dati provvisori esposti nella Relazione generale sulla situazione economica del Paese si registrerebbe per il 1996 una eccedenza della quota capitaria stimata in lire 96.447.

[31] E' al riguardo da ricordare la sentenza n. 416 del 28 luglio 1995, della Corte Costituzionale che conferma una impostazione, in tema di rapporti tra Stato e Regioni, coerente con la precedente giurisprudenza (Cfr. n. 355 del 1993), in ordine alla necessaria gradualità del processo di responsabilizzazione finanziaria delle Regioni, specie laddove concorrano, nella formazione di disavanzi, oneri conseguenti a scelte non riconducibili alle stesse.

[32] Cfr. Referto n. 1/1996.

[33] Dati contenuti nella Relazione generale sulla situazione economica del Paese.

[34] Come indicato nella tabella inserita nel testo si tratta, per il 1996 di 10.088,590 mld. di pagamenti complessivi.

[35] Per una dettagliata ricognizione in bilancio, si rinvia anche al capitolo dedicato al Ministero del tesoro, ove sono esposte le risultanze contabili afferenti agli oneri relativi ai ripiani dei disavanzi per i precedenti esercizi.

Va comunque al riguardo segnalata, sotto il profilo del ridisegno dei flussi finanziari e contabili, la salvaguardia dall'esplicita voce di finanziamento statale attraverso il FSN anche nel quadro della rideterminazione dei rapporti Stato-Regioni indicata dall' art.3, comma 1 e sgg. del provvedimento collegato alla finanziaria per il 1996 (legge 28 dicembre 1995, n. 549) non risultando lo stesso ricompreso nella tabella B ivi allegata.

2.2 La spesa in conto capitale

Per quanto concerne la spesa in conto capitale, la stessa trova allocazione in diversi capitoli del Rendiconto generale dello Stato.

Sul cap. 7082 dello stato di previsione del ministero del bilancio (F.S.N. di parte capitale), lo stanziamento per il 1996 di 520 mld. (302 mld. nel 1995, 300 nel 1994, 792 mld. nel 1993), risulta integralmente passato a residui, mentre sui 300 mld. di residui iniziali risultano pagati nell'anno 281 mld., con 19 mld. di economie. Complessivamente, a fronte di una autorizzazione di cassa pari a 820 mld., i pagamenti dell'esercizio ascendono a 281 mld.. Nell'indicato capitolo 7082 sono allocate le risorse utili sostanzialmente alla sola manutenzione straordinaria ed agli acquisti di attrezzature sanitarie in sostituzione di quelle obsolete. Per analoghe finalità sul cap.7085 dello stesso stato di previsione esplicitamente relativo agli oneri derivanti dai mutui contratti per le esigenze di manutenzione straordinaria e per la sostituzione delle attrezzature obsolete, risultano stanziati 288 mld., di cui pagati 274 mld., mentre i 121 mld. di residui risultano interamente pagati in corso d'esercizio; le economie sono pari a 14 mld..

Nello stesso stato di previsione insistono (cap. 7084) gli oneri derivanti dai mutui contratti per l'edilizia sanitaria, ai sensi dell'art. 20 della legge 11 maggio 1988, n. 67[36]; sui 290 mld. della competenza, risultano pagati 228 mld., con 62 mld. di economie. Una analoga denominazione di bilancio rivestono le somme allocate sul cap. 7855 del Ministero del tesoro, recante "Oneri per capitale ed interessi a carico dello Stato per ammortamento mutui con la Bei ed altri Istituti di credito per l'esecuzione di un programma pluriennale di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico, nonché per la costruzione e ristrutturazione di reparti di ricovero per malattie infettive", con 300 mld. di assegnazioni di competenza, sui quali risultano pagati 223 mld., con 7,7 mld. di economie; i 51 mld. di residui iniziali risultano interamente pagati.

E' da ricordare che con d.l. n. 396 del 2 ottobre 1993, convertito nella legge n. 492 del 4 dicembre 1993, la gestione delle istruttorie per gli interventi previsti dalle citate leggi n. 67 del 1988 e n. 135 del 1990 è stata attribuita direttamente alle Regioni, alle Università con Policlinici a gestione diretta, nonché agli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico competenti, così accentuando, anche nel campo della spesa per investimenti in materia sanitaria, un più incisivo ruolo delle Regioni, analogamente alla maggiore corresponsabilizzazione amministrativa e finanziaria riferita alla spesa corrente. Una accelerazione dei programmi di edilizia sanitaria è stata disposta dall'art. 5 del d.l. 1 dicembre 1995 n. 509 convertito con l. n. 34 del 31 gennaio 1996 agosto 1996[37].

---

[36] Tale legge reca un "programma straordinario di interventi in sanità", per un importo complessivo di 30.000 mld..

[37] La norma stabilisce che le Regioni e gli altri enti abilitati sono tenuti a procedere entro 240 giorni alla predisposizione ed approvazione dei progetti esecutivi relativi ai programmi di edilizia sanitaria di cui all'art. 20 della legge n. 67/1988 ed all'art. 2 della legge n. 135/1990. La legge disciplina (commi 2 e 3) anche gli ulteriori termini procedurali per l'intervento del C.I.P.E., chiamato (comma 4) a revocare i finanziamenti relativi ai progetti già inclusi nei programmi e per i quali non sia pervenuta nei tempi dovuti la richiesta prescritta dal comma 2, ferma restando la riallocazione degli stessi finanziamenti, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, nell'ambito dell'indicato piano pluriennale d'investimento.
In materia di residenze sanitarie assistenziali, oltre che di strutture residenziali non ospedaliere e servizi ambulatoriali, è infine da ricordare che l'art. 2, comma 6, della l. 549/1995, confermato dall'art. 11, comma 4, del d.lgs. 104/1996, ha previsto che l'I.N.A.I.L. possa destinare in via prioritaria una quota fino al 15% dei fondi disponibili per la realizzazione o l'acquisto d'immobili da destinare a strutture da locare al Servizio Sanitario Nazionale ovvero a centri per la riabilitazione.

Sulla base dei dati riportati nella relazione "Relazione generale sulla situazione economica del Paese" in relazione al "programma straordinario di interventi in sanità di cui all'art. 20 della legge 11 maggio 1988, n. 67" (di un importo complessivo di 30.000 mld.), risultano approvati progetti dal C.I.P.E. per 9.400 mld., di cui 8.981,3 per le Regioni e 418,7 per I.R.R.C.C.S., Università ed I.Z.S., ed autorizzati complessivamente per 8.882,7 mld. (rispettivamente 8.519,5 e 363,2 mld.). In relazione al programma di costruzione e ristrutturazione dei reparti di ricovero per malattie infettive e l'istituzione ed il potenziamento dei laboratori di virologia, microbiologia ed immunologia (legge n. 135 del 1990), risultano pagati 222,6 mld., per il potenziamento dei laboratori, e 350,2 mld., per l'edilizia; sono stati altresì autorizzati mutui per 558,2 mld., e richiesti per ulteriori 438 mld.; residua una somma di circa 407 mld., da riallocare ai sensi dell'art. 10 del d.l. n. 67/1997 convertito nella legge n. 135 del 1997.

Sul piano contabile è comunque da rilevare l'esigenza di una maggiore trasparenza ed univocità di allocazione delle risorse destinate ad investimenti nel settore della Sanità[38]:

Di grande importanza sono poi, nello stato di previsione del Ministero del tesoro, gli oneri per il ripiano degli oneri dei mutui autorizzati per fronteggiare la maggior spesa sanitaria registrata negli esercizi precedenti[39].

La ricognizione, sia pur non esaustiva, dei principali capitoli del bilancio dello Stato, ove risultano allocate le risorse destinate alla Sanità, e la problematica, succintamente richiamata, dei rapporti finanziari in materia con Regioni ed altri enti, suggerisce peraltro una riconsiderazione complessiva della relativa attuale allocazione e distribuzione, delle stesse ora rinvenibili in stati di previsione diversi, anche al fine di consentire sul tema, come per le altre più significative voci di spesa dello Stato, una migliore conoscibilità e più unitaria rappresentazione, in linea con la recente legge n. 94/1997 di riforma del bilancio dello Stato.

---

[38] Oltre agli indicati capitoli, è da ricordare che nello stato di previsione del Ministero della sanità è stato operante, sia pure solo con riferimento ai residui, anche per il 1996 il cap. 7531 (ex cap. 8054), destinato alla costruzione e ristrutturazione dei reparti di ricovero per malattie infettive e l'istituzione ed il potenziamento dei laboratori di virologia, microbiologia ed immunologia (l. n. 135 del 1990): sui 32 mld. di residui risultano pagati 13,6 mld., con 18,4 mld. ancora da pagare.

[39] Si tratta dei capp.: 5957 (anni 1984,1985,1986), 4570 e 4575 (anni 1987 e 1988), 4577 (anni 1989 e 1991), 4578 (anni 1991 e 1992), 5958 (anno 1990), 4579 (anni 1993 e 1994). di tali capitoli sono forniti elementi più dettagliati nell'apposito capitolo della relazione dedicato al Ministero del tesoro.

SPESA SANITARIA NEL BILANCIO DELLO STATO (in miliardi) [1]

		Interventi	Investimenti	Tot. Int.+Inv.
Min. sanità [2]	Stanz. di competenza	805,191	5,735	810,926
	Impegni	725,083	5,732	730,815
	Pagamenti (comp.+ res.)	828,869	22,854	851,723
Min. tesoro	Stanz. di competenza	50.103,956	300,970	50.404,926
	(di cui per ripianamenti) [3]	9.069,836		
	Impegni	48.979,065	224,294	49.203,359
	(di cui per ripianamenti) [3]	8.344,545		
	Pagamenti (comp.+res.)	50.633,162	276,574	50.909,736
	(di cui per ripianamenti) [3]	10.088,590		
Min. bilancio	Stanz. di competenza		1.098,000	1.098,000
	Impegni		1.021,565	1.021,565
	Pagamenti (comp.+ res.)		903,996	903,996
Tot. spesa per voce	Stanz. di competenza	**50.909,147**	**1.404,705**	**52.313,852**
	(di cui per ripianamenti) [3]	**9.069,836**		
	Impegni	**49.704,148**	**1.251,591**	**50.955,739**
	(di cui per ripianamenti) [3]	**8.344,545**		
	Pagamenti (comp.+ res.)	**51.462,031**	**1.203,424**	**52.665,455**
	(di cui per ripianamenti) [3]	**10.088,590**		

(1) Nel prospetto vengono illustrate le spese sanitarie a carico del bilancio dello Stato, relative ad interventi ed investimenti, suddivise tra stanziamenti di competenze, impegni, pagamenti (competenza+residui). Per i ministeri presi in esame non sono state considerate le spese per funzionamento, in quanto necessarie allo svolgimento dei compiti ad essi istituzionalmente assegnati. Le spese per interventi ed investimenti di cui vengono complessivamente riportate le risultanze contabili, sono quelle relative alla classificazione economica semplificata della R.G.S. e sono imputate a vari capitoli di spesa. La spesa sanitaria, sostenuta dai tre ministeri considerati ed indicata nella colonna dei totali, rappresenta la quasi totalità della spesa sanitaria complessiva a carico del bilancio statale, pari a 53.001 mld. di stanziamenti definitivi di competenza, 51.623 mld. di impegni e 53.211 mld.. di pagamenti (comp.+res.), come risultante dalla Sez. 11°.

(2) Per il Ministero della sanità non vengono indicati e quantificati i capitoli relativi ai trasferimenti all'I.S.S. e all'I.S.P.E.S.L. in quanto la sopra indicata classificazione li considera rientranti nelle spese di funzionamento.

(3) Per il Ministero del tesoro, le spese per intervento vengono differenziate evidenziando quelle necessarie al ripiano delle spese sanitarie sostenute nei precedenti esercizi finanziari, la cui descrizione per capitolo e per esercizio di imputazione è contenuta nella nota n. 39.

ALLEGATI

ELABORAZIONI PER FUNZIONI-OBIETTIVO
FORMAZIONE E UTILIZZO MASSA IMPEGNABILE
FORMAZIONE E UTILIZZO MASSA SPENDIBILE

MINISTERO DELLA SANITA'

Esercizio finanziario 1996

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg1 - Gabinetto, segreterie particolari dg7 - Servizio per i rapporti internazionali e per le politiche comunitarie dg12 - Segreteria generale del Consiglio superiore di sanità	1. Indirizzo politico-amministrativo	1.1 Diretta collaborazione organi di direzione politica 1.2 Controllo interno 1.3 Rapporti internazionali e politiche comunitarie	1.1.1 Struttura Direzione politica 1.1.2 Consulenza giuridica e legislativa 1.1.3 Rapporti con i "media" 1.1.4 Attività consultive 1.3.1 Attuazione direttive comunitarie 1.3.2 O.M.S. ed altri Organismi internazionali
dg5 - Dipartimento della programmazione dg10 - Servizio studi e documentazione dg8-Servizio per la vigilanza sugli enti	2. Elaborazione della programmazione sanitaria e verifica sull'attuazione	2.1 Piano sanitario nazionale 2.2 Ripartizione risorse finanziarie (FSN) 2.3 Verifica di gestione delle U.S.L. e delle aziende ospedaliere 2.4 Gestione del servizio statistico e del sistema informativo sanitario (S.I.S.) 2.5 Ricerca studi e sperimentazione inerenti la programmazione sanitaria 2.6 Monitoraggio servizi sanitari regionali 2.7 Edilizia sanitaria e interventi residuali 2.8 Relazione sullo stato sanitario del Paese	
dg2 - Dipartimento delle professioni sanitarie, delle risorse umane e tecnologiche in sanità e dell'assistenza sanitaria di competenza statale dg11 - Servizio per i rapporti convenzionati con il S.S.N.	3. Professioni sanitarie e risorse umane e tecnologiche	3.1 Riconoscimento dei presidi sanitari ad alta tecnologia 3.2 Professioni sanitarie 3.3 Classificazione strutture e servizi sanitari 3.4 Adempimenti in materia di sangue, emoderivati e trapianti di organi 3.5 Consulenze e pareri medico-legali 3.6 Personale sanitario	3.6.1 Stato giuridico 3.6.2 Formazione 3.6.3 Vigilanza sugli Ordini professionali
dg2 - Dipartimento delle professioni sanitarie, delle risorse umane e tecnologiche in sanità e dell'assistenza sanitaria di competenza statale Dg8 -Servizio per la vigilanza sugli enti	4. Assistenza sanitaria e sociale	4.1 Assistenza sanitaria di competenza statale 4.2 Trasferimenti alla C.R.I. per attività di assistenza sociale e soccorso	4.1.1 A cittadini italiani all'estero e cittadini stranieri in Italia 4.1.2 Al personale navigante
dg3 - Dipartimento della prevenzione e dei farmaci dg5 - Dipartimento della programmazione dg8 - Servizio per la vigilanza sugli enti dg14 - Istituto superiore di sanità dg15 - Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPESL) Dg6 -Servizio per l'organizzazione, per il bilancio e per il personale	5. Ricerca scientifica	5.1 Trasferimenti per il finanziamento dell'attività di ricerca e sperimentazione 5.2 Trasferimenti per I.S.S. 5.3 Trasferimenti per I.S.P.E.S.L.	
dg1 - Dipartimento della prevenzione e dei farmaci	6. Farmaci	6.1 Valutazione e autorizzazione commercio farmaci 6.2 Prezzi dei farmaci e spese farmaceutiche	

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
		6.3 Vigilanza	
		6.4 Ricerca scientifica farmacologica	
		6.5 Informazione scientifica sui farmaci	
dg3 - Dipartimento della prevenzione e dei farmaci	7. Prevenzione	7.1 Profilassi delle malattie infettive e diffusive	
		7.2 Tutela igienico-sanitaria da fattori di inquinamento	
		7.3 Prevenzione tossicodipendenze	
		7.4 Prevenzione malattie di rilievo sociale	
		7.5. Programmi anti AIDS	
		7.6 Interventi droga, alcoolismo e tabagismo	7.6.1 Droga
			7.6.2 Alcoolismo
			7.6.3 Tabagismo
		7.7 Tutela dei lavoratori nei luoghi di lavoro	
		7.8 Coordinamento uffici sanità marittima, aerea e di frontiera	
dg4 - Dipartimento degli alimenti e nutrizione della sanità pubblica veterinaria	8. Nutrizione e sanità pubblica veterinaria	8.1 Vigilanza alimenti e bevande	8.1.1 Profilassi nutrizionale
			8.1.2 Vigilanza sulla commercializzazione
			8.1.3 Profilassi veterinaria
		8.2 Sperimentazione e riproduzione animale	
		8.3 Malattie infettive e diffusive degli animali	
		8.4 Ricerca scientifica veterinaria	
		8.5 Coordinamento uffici veterinari porto, aereoporto e confine e adempimenti U.E.	
dg8 - Servizio per la vigilanza sugli enti	9. Attività di vigilanza e ispettiva	9.1 Controllo su enti	9.1.1 C.R.I.
dg9 - Servizio ispettivo ed unità di crisi			9.1.2 Lega italiana per la lotta contro i tumori
dg13 - Nuclei antisofisticazioni sanità e nuclei antidroga			9.1.3 Istituti di cura a carattere scientifico
		9.2 Attività ispettiva	9.2.1 Applicazione disposizioni legislative in materia sanitaria
			9.2.2 Monitoraggio delle prestazioni sanitarie
		9.3 Attività antisofisticazione e antidroga	9.3.1 Antisofisticazione
			9.3.2 Antidroga
dg6 - Servizio per l'organizzazione, per il bilancio e per il personale dg5 - Dipartimento della programmazione	10. Servizi generali	10.1 Gestione delle risorse umane	10.1.1 Accesso all'impiego
			10.1.2 Stato giuridico ed economico del personale
			10.1.3 Formazione ed aggiornamento
			10.1.4 Attività di assistenza sociale e onorificenze
			10.1.5 Contenzioso
			10.1.6 Personale comandato presso altre amministrazioni
		10.2 Acquisizione e gestione risorse strumentali	
		10.3 Attività contabili e di ragioneria	
		10.4 Risorse informatiche	
		10.5 Comunicazione istituzionale e relazioni con il pubblico	
		10.6 Contributi - rimborsi	

N.B. . I centri di responsabilità corrispondono a quelli censiti dalMinistero del tesoro (circ. n. 84 del 20-12-1996).

1996 MINISTERO DELLA SANITA'

- Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per funzione-obiettivo -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie e maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanz. da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Non imputato a F.O.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%
1 Indirizzo politico-amministrativo	197	46.810	47.007	45.055	1.216	540	197	0	45.252	540	96,27%
2 Elaborazione della programmazione sanitaria e verifica sull'attuazione	104	148.352	148.456	146.519	1.549	284	104	0	146.623	284	98,77%
3 Professioni sanitarie, risorse umane e tecnologiche	166	187.330	187.496	109.471	77.405	455	166	0	109.637	455	58,47%
4 Assistenza sanitaria e sociale	249	350.173	350.421	344.667	4.824	682	249	0	344.915	682	98,43%
5 Ricerca scientifica	52	652.956	653.008	652.616	198	142	52	0	652.668	142	99,95%
6 Farmaci	166	16.081	16.246	12.111	3.515	454	166	0	12.277	454	75,57%
7 Prevenzione	15.835	51.968	67.804	34.860	3.485	13.624	15.609	226	50.469	13.849	74,43%
8 Nutrizione e sanità pubblica veterinaria	342	49.272	49.614	45.151	3.177	944	342	0	45.493	944	91,69%
9 Attività di vigilanza ispettiva	41	13.236	13.277	12.708	414	114	41	0	12.749	114	96,02%
10 Servizi generali	269	79.935	80.204	76.518	2.677	740	269	0	76.787	740	95,74%
TOTALE	*17.420*	*1.596.113*	*1.613.532*	*1.479.676*	*98.459*	*17.978*	*17.194*	*226*	*1.496.870*	*18.204*	*92,77%*

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1996 MINISTERO DELLA SANITA'

- Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per funzione-obiettivo -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie e maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Non imputato a F.O.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
1 Indirizzo politico-amministrativo	1.598	46.810	48.408	44.395	40.471	4.584	5.124	986	41.457	1.633	5.319	91,71%	85,64%	93,38%
2 Elaborazione della programmazione sanitaria e verifica sull'attuazione	114.375	148.352	262.728	197.341	83.504	63.016	63.300	57.893	141.396	2.932	118.399	75,11%	53,82%	71,65%
3 Professioni sanitarie, risorse umane e tecnologiche	20.309	187.330	207.639	197.883	99.862	9.609	10.064	12.799	112.661	80.822	14.156	95,30%	54,26%	56,93%
4 Assistenza sanitaria e sociale	93.949	350.173	444.121	410.150	303.351	41.316	41.998	89.241	392.592	6.525	45.004	92,35%	88,40%	95,72%
5 Ricerca scientifica	426.842	652.956	1.079.798	1.079.676	387.522	265.095	265.236	294.323	681.845	18.698	379.255	99,99%	63,15%	63,15%
6 Farmaci	3.476	16.081	19.557	18.490	9.435	2.676	3.131	1.872	11.307	4.350	3.899	94,55%	57,82%	61,15%
7 Prevenzione	66.145	51.968	118.113	80.873	31.553	3.307	16.931	18.417	49.970	12.566	55.577	68,47%	42,31%	61,79%
8 Nutrizione e sanità pubblica veterinaria	54.699	49.272	103.971	89.118	24.927	20.224	21.169	19.956	44.882	24.173	34.916	85,71%	43,17%	50,36%
9 Attività di vigilanza ispettiva	3.117	13.236	16.353	15.366	11.731	977	1.091	1.927	13.658	553	2.142	93,96%	83,52%	88,88%
10 Servizi generali	5.947	79.935	85.881	53.168	43.284	33.234	33.974	4.490	47.774	3.502	34.605	61,91%	55,63%	89,85%
TOTALE	*790.457*	*1.596.113*	*2.386.570*	*2.186.459*	*1.035.637*	*444.038*	*462.016*	*501.905*	*1.537.542*	*155.755*	*693.272*	*91,62%*	*64,42%*	*70,32%*

1996 MINISTERO DELLA SANITA'

- Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per Centro di Responsabilità -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie e maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Non imputato a C.d.R.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%
Gabinetto e Segreterie Particolari	155	9.535	9.691	8.313	797	425	155	0	8.468	425	87,38%
Dipartimento delle Professioni Sanitarie, delle Risorse Umane e Tecnologiche in Sanità e dell'Assistenza Sanitaria di Competenza Statale	373	500.900	501.273	417.772	82.105	1.023	373	0	418.145	1.023	83,42%
Dipartimento della Prevenzione e dei Farmaci	16.001	68.049	84.050	46.971	7.000	14.078	15.775	226	62.746	14.304	74,65%
Dipartimento degli Alimenti e Nutrizione e della Sanità Pubblica Veterinaria	331	48.309	48.641	44.278	3.116	916	331	0	44.609	916	91,71%
Dipartimento della Programmazione	104	145.982	146.085	144.285	1.412	284	104	0	144.389	284	98,84%
Servizio per l'Organizzazione, per il Bilancio e per il Personale	269	80.531	80.800	77.054	2.737	740	269	0	77.323	740	95,70%
Servizio per i Rapporti Internazionali e per le Politiche Comunitarie	21	34.389	34.410	34.183	149	57	21	0	34.204	57	99,40%
Servizio per la Vigilanza sugli Enti	83	306.528	306.611	305.981	320	227	83	0	306.064	227	99,82%
Servizio Ispettivo ed Unità di Crisi	21	2.878	2.899	2.563	258	57	21	0	2.584	57	89,13%
Servizio Studi e Documentazione	21	2.853	2.874	2.659	138	57	21	0	2.680	57	93,24%

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

Centro di Responsabilità	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie o maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Servizio per i rapporti convenzionali con il servizio sanitario nazionale	21	790	811	671	62	57	21	0	692	57	85,37%
Segreteria generale del consiglio superiore di sanità	21	2.886	2.907	2.559	270	57	21	0	2.580	57	88,76%
Nuclei Antisofisticazioni Sanità e Nuclei Antidroga	0	7.138	7.138	7.043	94	0	0	0	7.043	0	98,68%
Istituto Superiore di Sanità	0	219.063	219.063	219.063	0	0	0	0	219.063	0	100,00%
Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro (ISPESL)	0	166.280	166.280	166.280	0	0	0	0	166.280	0	100,00%
TOTALE	*17.420*	*1.596.113*	*1.613.532*	*1.479.676*	*98.459*	*17.978*	*17.194*	*226*	*1.496.870*	*18.204*	*92,77%*

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1996 MINISTERO DELLA SANITA'

- *Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per Centro di Responsabilità* -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti in competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti in residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie e maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Non imputato a C.d.R.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
Gabinetto e Segreterie Particolari	1.116	9.535	10.651	10.289	7.535	778	1.204	723	8 258	1.049	1.344	96,60%	77,53%	80,26%
Dipartimento delle Professioni Sanitarie, delle Risorse Umane e Tecnologiche in Sanità e dell'Assistenza Sanitaria di Competenza Statale	113.785	500.900	614.685	571.090	366.988	50.785	51.808	101.779	468.767	87.173	58.746	92,91%	76,26%	82,08%
Dipartimeato della Prevenzione e dei Farmaci	69.621	68 049	137.670	99.363	40.988	5.983	20.061	20.289	61.277	16.917	59.476	72,17%	44,51%	61,67%
Dipartimento degli Alimenti e Nutrizione e della Sanità Pubblica Veterinaria	54.482	48.309	102.791	87.994	24.104	20.173	21.089	19.843	43.947	24.087	34.758	85,60%	42,75%	49,94%
Dipartimento della Programmazione	109.768	145.982	255.750	193.300	82.690	61.596	61.880	56.662	139.351	1.834	114.565	75,58%	54,49%	72,09%
Servizio per l'Organizzazione, per il Bilancio e per il Personale	5.992	80.531	86.523	53.808	43.800	33.254	33.994	4.510	48.309	3.588	34.626	62,19%	55,83%	89,78%
Servizio per i Rapporti Internazionali e per le Politiche Comunitarie	203	34.389	34.592	30.983	30.534	3.648	3.705	109	30.643	214	3.735	89,57%	88,58%	98,90%
Servizio per la Vigilanza sugli Enti	426 222	306.528	732.751	732.443	40.743	265.238	265.465	293.378	334.121	18.872	379.758	99,96%	45,60%	45,62%
Servizio Ispettivo ed Unità di Crisi	305	2.878	3.183	3.125	2.398	165	223	163	2.561	358	265	98,17%	80,44%	81,93%
Servizio Studi e Documentazione	4.800	2.853	7.654	4.649	1.189	1.470	1.527	1.344	2.533	1.101	4.020	60,74%	33,10%	54,49%

Centro di Responsabilità	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie e maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Servizio per i rapporti convenzionali con il servizio sanitario nazionale	83	790	873	852	614	58	114	55	669	87	117	97,55%	76,56%	78,48%
Segreteria generale del consiglio superiore di sanità	280	2.886	3.166	3.123	2.402	158	215	155	2.556	370	240	98,66%	80,75%	81,85%
Nuclei Antisofisticazioni Sanità e Nuclei Antidroga	2.470	7.138	9.608	8.768	6.310	733	733	1.566	7.877	108	1.623	91,26%	81,98%	89,83%
Istituto Superiore di Sanità	1.330	219.063	220.393	220.393	219.063	0	0	1.330	220.393	0	0	100,00%	100,00%	100,00%
Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro (ISPESL)	0	166.280	166.280	166.280	166.280	0	0	0	166.280	0	0	100,00%	100,00%	100,00%
TOTALE	***790.457***	***1.596.113***	***2.386.570***	***2.186.459***	***1.035.637***	***444.038***	***462.016***	***501.905***	***1.537.542***	***155.755***	***693.272***	***91,62%***	***64,42%***	***70,32%***

Ministero della sanita'
Gestione finanziaria 1996 (milioni di lire)

		TITOLO I					TITOLO II				TOTALE
		Personale in attivita' di servizio	Acquisto di beni e servizi	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	Opere e beni immobiliari e mobiliari	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	
		FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE									
		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
1	Residui totali di stanziamento "F" al 1.1 (2)	2.071	15.348			17.420					17.420
2	Stanziamenti definitivi di competenza	141.281	508.326	512.469	428.301	1.590.377	10	5.725		5.735	1.596.113
3	Massa impegnabile (1+2)	143.352	523.675	512.469	428.301	1.607.797	10	5.725		5.735	1.613.532
4	Impegni effettivi su competenza	123.053	488.427	434.564	427.900	1.473.944	10	5.721		5.732	1.479.676
5	Economie (+) o maggiori spese (-) [2-(4+6)]	12.543	7.606	77.905	401	98.455		4		4	98.459
6	Residui di stanziamento di competenza al 31.XII	5.685	12.293			17.978					17.978
7	Impegni su residui di stanziamento (1-8)	2.071	15.123			17.194					17.194
8	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31.XII		226			226					226
9	Impegni totali su massa impegnabile (4+7)	125.125	503.550	434.564	427.900	1.491.138	10	5.721		5.732	1.496.870
10	Residui totali di stanziamento "F" al 31.XII (6+8)	5.685	12.519			18.204					18.204
11	Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile (9:3)	87,28	96,16	84,80	99,91	92,74	99,99	99,94		99,94	92,77

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
12	Residui iniziali "F+C" al 1.I	13.186	354.762	370.596	1.701	740.245		50.213		50.213	790.457
13	Stanziamenti definitivi di competenza	141.281	508.326	512.469	428.301	1.590.377	10	5.725		5.735	1.596.113
14	Massa spendibile (12+13)	154.467	863.088	883.065	430.002	2.330.622	10	55.938		55.948	2.386.570
15	Autorizzazioni di cassa	152.181	715.220	866.024	402.087	2.135.511	10	50.938		50.948	2.186.459
16	Pagamenti su competenza	115.230	350.792	165.919	399.961	1.031.902	10	3.725		3.735	1.035.637
17	Residui propri da competenza "C" (4-16)	7.823	137.635	268.645	27.938	442.042		1.996		1.996	444.038
18	Residui totali da competenza (6+17)	13.508	149.928	268.645	27.938	460.020		1.996		1.996	462.016
19	Pagamenti su residui	7.924	182.518	290.743	1.600	482.786		19.119		19.119	501.905
20	Pagamenti totali (16+19)	123.154	533.310	456.662	401.562	1.514.688	10	22.844		22.855	1.537.542
21	Economie (+) o maggiori spese (-) totali [14-(20+22)]	17.555	46.898	90.852	446	155.752		4		4	155.755
22	Residui totali "F+C" al 31.XII [14-(20+21)]	13.757	282.881	335.551	27.994	660.183		33.090		33.090	693.272
23	Rapporto % tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (15:14)	98,52	82,87	98,07	93,51	91,63	100,00	91,06		91,06	91,62
24	Rapporto % tra pagamenti totali e massa spendibile (20:14)	79,73	61,79	51,71	93,39	64,99	99,99	40,84		40,85	64,42
25	Rapporto % tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa (20:15)	80,93	74,57	52,73	99,87	70,93	99,99	44,85		44,86	70,32

(1) Calcolate per differenza

(2) I residui totali di stanziamento "F" al 1.I sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31.XII dell'anno precedente

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

Capitolo XII

Ministero dell'università e della ricerca scientifica

Sommario: **Sintesi e conclusioni.**

1. Analisi dei risultati della gestione: *1.1 Risultanze contabili per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità; 1.2 La struttura di bilancio; 1.3 Valutazioni dei risultati per funzioni-obiettivo; 1.4 Analisi della spesa per categorie; 1.5 Valutazione della spesa per trasferimenti alle Università.*

2. Analisi dell'organizzazione: *2.1 Analisi dello schema organizzativo per centri di responsabilità e funzioni; 2.2 Direttive e programmi; 2.3 La gestione del personale; 2.4 Profili evolutivi.*

3. L'attività del Ministero: *3.1 La valutazione del sistema universitario; 3.2 La ricerca scientifica.*

Esercizio 1996 - Risultati della gestione per funzioni-obiettivo - dati di competenza

(in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Impegni (*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico e amministrativo	10.939	9.627	9.527	7.876	1.750	1.312
2 Programmazione, indirizzo e coordinamento	529.221	526.940	244.696	56.135	470.804	2.281
3 Funzionamento Università	10.303.221	10.300.097	10.274.478	10.062.094	238.003	3.124
4 Ricerca Scientifica	3.275.931	3.275.232	3.199.040	2.636.299	638.933	698
5 nternazionalizzazione Università e Ricerca	233.703	233.025	218.314	215.960	17.065	679
6 Servizi generali	11.855	10.499	10.284	7.961	2.538	1.356
TOTALE	***14.364.870***	***14.355.419***	***13.956.338***	***12.986.325***	***1.369.094***	***9.451***

(*) Gli impegni lordi sono comprensivi dei residui di stanziamento a fine esercizio

Sintesi e conclusioni

Al Ministero è affidato un ruolo strategico nella gestione del sistema della ricerca scientifica e dell'insegnamento, ruolo rafforzato dall'unificazione nel medesimo Ministro dei compiti di gestione dell'intera gestione dell'istruzione di ogni ordine e grado che va adeguato alle esigenze di formazione di professionalità competitive nel nuovo mercato del lavoro e di acquisizione di conoscenze indispensabili al sistema produttivo per sostenere il confronto europeo.

Stenta tuttavia ad assumere le previste funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento nei confronti del sistema universitario per svolgere prevalenti compiti di trasferimenti di risorse a favore degli enti di ricerca.

Difatti, i risultati della gestione 1996 in termini di massa impegnabile, secondo la classificazione per funzioni-obiettivo, pongono in evidenza la preponderanza delle spese relative al "funzionamento Università" (10.323,2 miliardi), che conferma la connotazione del MURST come Amministrazione di trasferimenti che hanno raggiunto, in termini di pagamenti, la quasi totalità della massa impegnabile. Ritardi e lentezze caratterizzano la definizione da parte del Ministero degli obiettivi programmatici e degli indirizzi conseguenziali nell'ambito dei compiti di coordinamento nei confronti del sistema universitario. La spesa per la micro funzione "valutazione del sistema universitario", di soli 915 milioni, appare trascurabile dinanzi all'entità delle somme trasferite alle Università.

Tali somme risultano significativamente incrementate nel corso del 1996; difatti, lo stanziamento del capitolo in cui si concentra la parte prevalente della spesa ministeriale: il cap. 1529, relativo al "fondo per il finanziamento delle Università", come già detto, è stato incrementato nel corso dell'esercizio, con una spesa complessiva di 9.130,9 miliardi in termini di impegni.

Per quanto riguarda la funzione relativa alla Ricerca scientifica (3.441 miliardi) principalmente concentrata nella ricerca di base (2.682 miliardi), deve constatarsi la scarsa capacità di spesa del Ministero; difatti, il rapporto tra i pagamenti e la massa spendibile è appena del 50%. Le cause di tale scarsa capacità di spesa sono riconducibili a procedure per il sostegno della ricerca scientifica, tecnologica e spaziale che si rilevano lunghe e complesse, con il coinvolgimento di una pluralità di organismi e di diverse Amministrazioni.

Mancano inoltre efficaci strumenti e procedure all'interno del Ministero per la valutazione dei risultati della ricerca e dell'impatto dell'innovazione tecnologica sulla vita economica e sociale; già oggi il Ministero non è posto nelle condizioni di conoscere tempestivamente, al fine di definire un quadro globale e complessivo della ricerca dal medesimo finanziata, gli interventi effettuati e gli obiettivi conseguiti dagli enti di ricerca da esso dipendenti.

Sono altresì necessari il riordino degli organi consultivi ed una efficace programmazione del Ministero stesso in stretta correlazione con il coordinamento dei flussi finanziari in ordine agli obiettivi generali della politica di ricerca.

E' finora mancata da parte del Ministero una visione complessiva ed un attento monitoraggio delle attività ed iniziative svolte nel campo della ricerca scientifica; al superamento di tale situazione potrebbero sopperire le disposizioni contenute nella legge n. 127 del 1997, che definiscono compiti propulsivi del Ministero nell'ambito delle attività di ricerca scientifica.

Nello stesso quadro evolutivo dei compiti del Ministero nell'art. 17 della legge n. 127 del 1997 è previsto , tra l'altro, l'accorpamento ed il successivo aggiornamento dei settori scientifico-disciplinari degli insegnamenti universitari ed obbliga il Ministro per l'università e per la ricerca scientifica e tecnologica a riferire al Parlamento con cadenza triennale sullo stato degli ordinamenti didattici universitari e sul loro rapporto con lo sviluppo economico e produttivo, nonchè con l'evoluzione degli indirizzi culturali e professionali.

Nella stessa legge sono previsti i compiti, la composizione, la revisione delle modalità di elezione e di funzionamento del Consiglio Nazionale Universitario.

Con decreto del Ministro è prevista, inoltre, sino al riordinamento della disciplina relativa allo stato giuridico dei professori universitari e del relativo reclutamento, la definizione dei criteri per la chiamata diretta , da parte delle facoltà, di eminenti studiosi, anche stranieri, che occupino analoga posizione in università straniere o che siano insigniti di alti riconoscimenti scientifici in ambito internazionale.

Restano da riorganizzare e potenziare anche le funzioni relative all'internazionalizzazione Università e Ricerca (244,9 miliardi) e la programmazione, l'indirizzo e il coordinamento (1.114,9 miliardi); per quest'ultima il rapporto tra pagamenti e massa spendibile è stata nel 1996 appena del 29%, che appalesano le difficoltà e le lentezze del Ministero nella predeterminazione degli obiettivi programmatici e dei piani normativamente previsti.

Rimangono punti essenziali per un' efficace attività del Ministero, pur nella complessità di un sistema normativa complesso, specialmente in materia di ricerca scientifica e tecnologica, che andrebbe rivisto in tempi brevi (legge n. 94 del 1997), oltre la già indicata predeterminazione degli obiettivi programmatici, la fissazione degli standard di riferimento nell'ambito delle diverse attività del Ministero, l'attribuzione delle risorse finanziarie a dirigenti responsabili, le verifiche a consuntivo dei risultati raggiunti rispetto a quelli prefissati, la rilevazione dei costi sopportati nell'ambito di ciascun centro di responsabilità per lo svolgimento di specifici obiettivi, necessari per una piena attuazione delle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 29 del 1993 e successive modificazioni.

1. Analisi dei risultati della gestione

1.1 Risultanze contabili per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità

Il rendiconto 1996, così come per ogni altra Amministrazione, viene presentato, in primo luogo, nella versione sperimentale che adotta la classificazione per funzioni e microfunzioni elaborata dalla Corte dei conti con la collaborazione degli stessi Ministeri. Tale riclassificazione mira a meglio definire le finalità e gli obiettivi dell'azione amministrativa, a disporre di uno schema più adatto alla costruzione di indicatori di risultato ed a riferire più esattamente a ciascuna funzione i costi di gestione

L'esposizione del rendiconto del Ministero dell'università e della ricerca scientifica secondo tale schema è contenuta nelle tabelle allegate, nelle quali le funzioni di primo e di secondo livello sono incrociate con la classificazione economica semplificata.

Per l'esposizione dei risultati del rendiconto, secondo tale schema sperimentale, adottato già nell'esercizio 1995, vengono forniti i dati relativi alla formazione ed all'utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità.

Le tabelle consentono di incrociare i dati di consuntivo con la classificazione economica sintetica utilizzata dalla Ragioneria Generale dello Stato nel proprio bilancio sperimentale e che distingue tra spese di funzionamento (in prevalenza spese di personale e acquisto di beni e servizi), spese per interventi (in linea di massima le altre spese del titolo I) e investimenti (corrispondenti ai trasferimenti in conto capitale e alle opere immobiliari e mobiliari). Rispetto al precedente esercizio è stata modificata, di intesa con la Ragioneria Generale dello Stato, l'allocazione delle spese per il finanziamento delle Università (capp. 1501, 1503, 1508, 1518, 1529, 1531 e 1532) nell'ambito degli "interventi", anzichè del "funzionamento".

Nell'ambito di questa classificazione, considerando a parte funzioni come quelle di indirizzo politico e amministrativo e di servizi generali, comuni a tutte le amministrazioni, sono state confermate, dopo un confronto con rappresentanti ed esperti del Ministero dell'università e della ricerca scientifica, le quattro funzioni, già individuate per il 1995, corrispondenti alle quattro aree dipartimentali presenti nel Ministero: programmazione, indirizzo e coordinamento; funzionamento dell'università; ricerca scientifica; internazionalizzazione dell'università e della ricerca. Non sono state prese in considerazione per il 1996 le modifiche intervenute nell'articolazione dei Dipartimenti avvenuta con il d.P.R. 6 settembre 1996, n. 522, regolamento

di riorganizzazione del Ministero, che prevede tre Dipartimenti: per l'autonomia universitaria e gli studenti; per lo sviluppo ed il potenziamento dell'attività di ricerca, per gli affari economici. Uno schema di classificazione per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità aderente alla nuova organizzazione ed alle norme della legge n. 94 del 1997 sarà adottato per la stesura della relazione sul rendiconto del prossimo esercizio.

Scopo della classificazione è quella di determinare la spesa per le singole funzioni, anche con riferimento agli oneri, come quelli di personale o strumentali, sostenuti dagli apparati chiamati a realizzarli, riconoscendo in via residuale alle funzioni-obiettivo a carattere orizzontale, come quelle di interesse politico-amministrativo, o strumentale, come quelle dei servizi generali, gli specifici costi effettivamente legati a funzioni di supporto per tutto il Ministero.

L'esigenza di ripartire le spese di carattere generale tra le diverse funzioni ha richiesto la necessità di procedere a stime costruite, di intesa con la Corte, sulla base della distribuzione effettiva delle risorse in termini di personale e di dotazioni strumentali, per determinare la quota di afferenza di ogni singola funzione a ciascun capitolo destinato a concorrere alla determinazione di un complesso di differenziate funzioni.

Le ragioni per le quali l'esercizio 1996 limita la significatività del raffronto con i risultati dei prossimi esercizi discendono, come già detto, dalle rilevanti modifiche organizzative che interverranno nella struttura del Ministero in applicazione del d.P.R. n. 522 del 1996.

Quanto all'analisi dei risultati, così come esposti nelle tabelle, è opportuno sottolineare come le elaborazioni fino ad oggi condotte a termine consentano solo di offrire una articolazione strutturale dell'attività di spesa del Ministero dell'università e della ricerca scientifica, con la quale si misura in modo molto puntuale l'incidenza relativa alle diverse finalità dell'azione amministrativa. Infatti, la mancanza di serie storiche (l'articolazione presa in considerazione è valida solo per il 1995 e per il 1996), il rinvio dell'identificazione delle funzioni di terzo livello, dei centri di costo e dei prodotti (da collegare a specifici indicatori) precludono, in questa fase, una valutazione e un controllo sulla gestione, che si basi su criteri di efficacia e di efficienza dell'azione amministrativa.

I centri di responsabilità del Ministero, ad eccezione del Gabinetto e delle Segreterie particolari, coincidono con i quattro Dipartimenti: per la programmazione e per il coordinamento generale, per l'istruzione universitaria, per la ricerca scientifica e tecnologica e per le relazioni internazionali. Nell'incrocio tra funzioni-obiettivo e centri di responsabilità si rileva l'attribuzione al Dipartimento per la programmazione e per il coordinamento della funzione relativa ai servizi generali.

Un'interessante base di raffronto è costituita dalla tabella che analizza, nell'ambito delle rubriche esistenti, l'esercizio di diverse funzioni-obiettivo, da imputare a diversi centri di responsabilità. Può così constatarsi che, nella rubrica "programmazione" solo l'89,8% attiene ad attività ricadenti nella relativa funzione-obiettivo, mentre il 18,6% degli impegni della rubrica "ricerca scientifica" è da attribuire a funzioni programmatorie.

Analogamente va rilevato che le attività relative al funzionamento delle università, oltre alla totalità delle spese della rubrica, interessano il 3,5% delle risorse allocate nella rubrica "programmazione e coordinamento"; ne consegue una diversità tra l'entità degli impegni posti a carico della rubrica e di quelli gravanti, secondo la ricostruzione effettuata, sul corrispondente centro di responsabilità.

Quanto alla ripartizione delle spese secondo la classificazione economica semplificata incrociata con le funzioni-obiettivo si rileva la concentrazione degli "interventi" nell'ambito della funzione di "programmazione, indirizzo e coordinamento", in relazione alla predisposizione dei piani di sviluppo delle Università.; quanto agli "investimenti " trovano anch'essi la preponderante concentrazione nell'ambito della medesima funzione, in relazione ai compiti di programmazione di ricerca di rilevanza nazionale ed interventi di ricerca ed alta formazione cofinanziati dall'U.E..

1.2 La struttura di bilancio

Lo stato di previsione della spesa del Ministero, dopo la serie di modifiche che hanno caratterizzato la struttura negli anni passati, non ha presentato nel 1996 profonde innovazioni atte a ricondurlo ad una completa coerenza con il disegno normativo delineato dalla legge n. 168 del 1989.

In relazione all'esigenza di una riorganizzazione dello stato di previsione del Ministero per renderlo adeguato a rappresentare con maggiore chiarezza le risorse destinate a specifici obiettivi sarebbe necessaria una riallocazione delle risorse relative alle spese di personale, quelle per acquisto di beni e servizi e quelle di carattere generale.

Sarebbe così opportuno che una revisione dell'oggetto dei capitoli di spesa del Ministero potesse portare ad un accorpamento di quei fattori di spesa destinati ad una unica attività per la sua realizzazione, oggi frantumati in una pluralità di capitoli.

E' in ogni caso da rivedere l'attuale classificazione delle spese connesse alla "programmazione", secondo una intitolazione troppo generica che non consente una rigorosa allocazione di risorse; basti pensare che attualmente nello stato di previsione del Ministero, compiti di programmazione sono contenuti nell'ambito di funzioni di 3° livello della funzione "ricerca scientifica", quali piani pluriennali di attività di ricerca, programmi nazionali di ricerca, programmi di collaborazione tra gli enti pubblici.

Le sole modifiche intervenute nello stato di previsione per il 1996 hanno riguardato: l'accorpamento dei capitoli per stipendi netti, contributi previdenziali e assistenziali e ritenute erariali in conseguenza delle modifiche legislative intervenute, quali quella relativa alla istituzione di Centri di assistenza fiscale.

E' stata modificata la denominazione del capitolo 1529 in relazione all'accorpamento degli oneri relativi al funzionamento dei consorzi interuniversitari, provenienti dal cap. 1501.

Inoltre, è stato istituito il cap. 7325 nel quale sono affluite le somme concernenti gli interventi di edilizia universitaria per la terza Università di Roma (19,6 miliardi).

Infine, è stato istituito il cap. 7527 per finanziare i programmi di collaborazione dell'Agenzia Spaziale Italiana con l'Agenzia Spaziale Europea (560,2 miliardi).

1.3 Valutazione dei risultati per funzioni-obiettivo

1.3.1 Gli stanziamenti complessivi per il 1996 per il Ministero dell'università e della ricerca scientifica ammontano complessivamente a 14.364,8 miliardi, ai quali si aggiungono 782,4 miliardi di residui di stanziamento. I predetti stanziamenti risultano incrementati del 12,2% rispetto all'analogo dato 1995 (13.494,1 miliardi); le previsioni per il 1997 nel b.l.v. ammontano complessivamente a 14.236,7 miliardi.

Nel corso del precedente triennio il totale delle spese del Ministero ha registrato in sede di consuntivo un andamento crescente rispetto alle previsioni del b.l.v.; nel 1995 ad una previsione iniziale nel b.l.v. di 11.532,5 miliardi ha fatto seguito una previsione definitiva di 13.095,2 miliardi ed una spesa complessiva in termini di impegni di 13.087,9 miliardi; nel 1996 ad una previsione iniziale di 11.289,4 miliardi nel b.l.v. ha fatto seguito una previsione nella legge di bilancio di 13.746,3 miliardi, una previsione definitiva di 14.364,8 miliardi ed una spesa complessiva di 14.355,4 miliardi in termini di impegni.

Le previsioni per il 1997, proposte nel valore di 3.530 miliardi, sono in linea con l'andamento crescente della spesa relativa a tale funzione e divergono da tali valori in misura meno evidente rispetto a quella ricavabile dal raffronto con il dato riferentesi al bilancio a legislazione vigente per il 1995.

Il Ministero dell'università e della ricerca scientifica risulta molto marginalmente interessato alla legge collegata alla legge finanziaria per il 1997; rimangono comunque da apprezzare le variazioni che deriveranno sul bilancio dalla manovra sulle tabelle previste dalla legge finanziaria. L'unico fatto di qualche rilevanza si riferisce all'istituzione, ai sensi dell'art. 1,

comma 87, della legge n. 662 del 1996 del "fondo per il finanziamento ordinario degli Osservatori", comprensivo delle quote relative al pagamento degli stipendi, assegni, indennità e compensi vari a favore del personale dipendente degli Osservatori astronomici, astrofisici e vulcanologici; il Ministero nel corso del febbraio 1997 ha determinato gli organici degli Osservatori, anche sulla base di indicatori numerici di riferimento.

L'incremento del 1996 sul 1995 è da ricollegarsi ai benefici contrattuali a favore del personale docente e non docente delle Università ed al trasferimento alle Amministrazioni interessate dei contributi previdenziali per i dipendenti in attività di servizio, previsto dalla legge n. 335 del 1995.

1.3.2 Gli impegni effettivi di competenza sono stati pari a 13.956,3 miliardi, con un aumento del 12,5 % rispetto al 1995 (12.405,4 miliardi), le economie sono state pari a 9,4 miliardi, aumentate rispetto ai 7,3 miliardi del precedente esercizio, mantenendo il tasso di utilizzazione delle risorse ministeriali a sfiorare il 100%.

I residui di stanziamento sono stati pari a 406,6 miliardi, in gran parte (399,1 miliardi) provenienti dalla competenza dell'anno ed in misura ridotta da esercizi precedenti (7,5 miliardi), e sono stati pari al 35,2% dei residui complessivi; la stessa percentuale era stata del 20% nel 1995 e del 11,8% nel 1994.

I 782,5 miliardi di residui di stanziamento iscritti nello stato di previsione per l'esercizio 1996, risultano pressochè completamente impegnati nel corso dell'anno (774,9 miliardi, pari al 99%).

1.3.3 Nelle tabelle, che si trovano in allegato, relative alla formazione ed utilizzo della massa impegnabile e spendibile, con riferimento alle funzioni-obiettivo ed ai diversi centri di responsabilità, vengono posti in evidenza dati di differente entità, in dipendenza della diversa natura che le spese esaminate rivestono in ragione della diversa tipologia di intervento.

I risultati della gestione 1996 in termini di massa impegnabile, secondo la classificazione per funzioni-obiettivo, pongono in evidenza la preponderanza del "funzionamento Università" (10.323,3 miliardi), seguito a distanza da: Ricerca scientifica (3.441 miliardi), l'internazionalizzazione Università e Ricerca (244,9 miliardi) e la programmazione, l'indirizzo e il coordinamento (1.114,9 miliardi).

L'aumento medio, in termini di impegni, determinatosi rispetto ai dati riferiti al 1995 (+6,6%) è quasi totalmente imputabile ai maggiori stanziamenti attribuiti alla funzione-obiettivo "funzionamento Università" e "Programmazione, indirizzo e coordinamento".

Gli incrementi si sono realizzati essenzialmente nel capitolo in cui si concentra la parte prevalente della spesa ministeriale: il cap. 1529, relativo al "fondo per il finanziamento delle Università", incrementato del 23,6% rispetto alla previsione a legislazione vigente del precedente anno, con un importo complessivo di 9.190 miliardi in termini previsionali e di 9.130,9 miliardi in termini di impegni.

Per quanto più specificamente attiene alla funzione "ricerca scientifica", il vistoso aumento del 55% presente nell'ultimo esercizio segue una diminuzione del 21% registratasi nel progetto di bilancio 1996, cui peraltro si è ovviato fin dall'approvazione della legge di bilancio 1996, che aveva portato da 2.270 a 3.262 miliardi l'entità delle previsioni, e ancora con un ulteriore aggiornamento a 3.282 miliardi alla data del 10 settembre, per giungere ad un importo di 3.441 miliardi in termini di impegni complessivi.

1.3.4 Secondo la classificazione economica semplificata, modificata rispetto al precedente esercizio, le spese per "interventi" sono state pari a 9.550 miliardi (pari al 66,5% della spesa complessiva); tra di esse è compreso il cap. 1529 riguardante il finanziamento ordinario delle Università e dei consorzi universitari, con una spesa per il 1996 di 9.130,9 miliardi. Le altre

categorie economiche espongono: 442,7 miliardi per il "funzionamento", dei quali 97,4 miliardi per il personale; 4.272,1 miliardi per "investimenti".

Nell'ambito delle spese per "interventi" i finanziamenti alle Università sono stati di 9.158,4 miliardi e quelli alle Istituzioni Scientifiche, Consorzi Universitari e Fondazioni di 89 milioni.

La parte prevalente della spesa per il "funzionamento" ha riguardato il diritto allo studio e la formazione post-laurea per 196,5 miliardi ed il finanziamento alle Università per 144,2 miliardi, dei quali 9,3 miliardi per spese di personale.

Le spese per "investimenti" sono state concentrate nella ricerca di base con 2.536,4 miliardi, seguita a distanza dall'edilizia universitaria con 550 miliardi, dalla ricerca applicata con 375 miliardi e dalla programmazione di interventi di ricerca ed alta formazione cofinanziati dall'U.E. con 326 miliardi.

1.3.5 I pagamenti sono stati complessivamente pari a 14.001,3 miliardi, con un incremento del 12,9% rispetto al precedente esercizio (12.401 miliardi); in particolare, i pagamenti riferiti a alla competenza sono stati pari a 12.986,3 miliardi (11.425 miliardi nel 1995) e quelli in conto residui sono stati pari a 1.014,9 miliardi (976 miliardi nel 1995).

Il rapporto dei pagamenti sulla massa spendibile è stato del 76,2 %, mentre quello sulle autorizzazioni di cassa è stato dell'87,6 %.

Per quanto riguarda i residui complessivi alla chiusura dell'esercizio, il loro ammontare è stato nel 1996 di 3.965,5 miliardi, con un ulteriore aumento del 1,2 % rispetto al dato del precedente esercizio (3.918 miliardi), che a sua volta era incrementato del 16,3% rispetto al precedente anno.

I residui provengono per 2.596,4 miliardi da esercizi precedenti e per 1.369 miliardi dalla competenza dell'esercizio. La parte preponderante dei residui alla fine dell'esercizio si riferisce alla funzione-obiettivo "della ricerca scientifica", con 2.684 miliardi.

Nell'ambito complessivo dei residui, 625 miliardi sono da attribuire alla gestione del cap. 7551; di questi 515 attengono alle somme da versare ad aumento del fondo di rotazione della ricerca applicata gestito dall'IMI, relativamente ad esercizi precedenti, mentre 110 miliardi provengono invece dalla gestione di competenza.

Sul capitolo 7507, riguardante il contributo in conto interessi sui mutui stipulati dallo stesso istituto, figurano invece quali residui 1.678,3 miliardi, di cui 1.303,3 miliardi degli anni precedenti e l'integrale stanziamento di 375 miliardi previsto per il 1996.

Risultano appena diminuiti da 520 a 514,8 miliardi i residui sul cap. 7552 relativo ai fondi per il finanziamento degli incentivi alle attività produttive e di ricerca già svolte dalla cessata Agenzia per il Mezzogiorno.

Sono, invece, incrementati da 163,7 a 223,4 miliardi i residui sul cap. 7520 concernente il finanziamento degli accordi di programma nel settore della ricerca.

1.3.6 Vengono qui esposti, a carattere sperimentale, i dati relativi agli oneri sostenuti per il 1996 dal Ministero dell'università e della ricerca scientifica per la gestione dei locali destinati all'attività del Ministero, con indicazione dei costi complessivamente sostenuti nel corso del 1996, comprensivi delle spese di funzionamento e di quelle per manutenzione ordinaria.

La spesa complessiva sostenuta per la gestione dell'unica sede del Ministero è risultata pari a 2,2 miliardi.

La spesa per manutenzione ordinaria, pari a 496,1 milioni, è stata rapportata al numero dei dipendenti per rilevare il costo per dipendente della spesa per la gestione della sede del predetto Ministero; ne è risultato, secondo stime dell'Amministrazione, un costo per dipendente pari a lire 952 mila annue (496.164.200 per 521 dipendenti).

Occorre tener presente che nel corso del 1996 il Ministero non ha sostenuto alcuna spesa per il fitto dell'immobile adibito a sede - tanto è vero che sono andati in economia i 2 miliardi

stanziati per il medesimo esercizio -, spesa destinata ad incrementarsi con la prossima stipula da parte del Ministero di specifico contratto di locazione per l'uso dei medesimi locali. Difatti, per la locazione del palazzo sede del Ministero è tuttora vigente un contratto stipulato dall'ex-Agensud, confluita nel Ministero al momento della soppressione, contratto, i cui oneri sono attualmente posti a carico del Ministero del tesoro, la cui validità è stata confermata con successivi provvedimenti legislativi riguardanti la medesima Agenzia.

La spesa complessiva di funzionamento della sede del Ministero, pari a 2,2 miliardi, è stata ripartita, anche sulla base di stime effettuate dalla medesima Amministrazione, per il numero di dipendenti in servizio, diversificati per le diverse funzioni-obiettivo, secondo una classificazione adottata per l'intero stato di previsione dello stesso Ministero, con inclusione delle spese relative a capitoli compresi nella ripartizione.

Elementi di maggior dettaglio sono contenuti nell'allegato prospetto A01; può tuttavia rilevarsi la prevalenza della quota di spesa riferita alla funzione "programmazione e coordinamento", seguita da quella per "l'istruzione universitaria".

Altra elaborazione si riferisce alla determinazione del valore medio delle autovetture del MURST (consistenza al 31 dicembre 1996 di 224.062.040: n. 12 autovetture), che viene stimata in lire 18.671.836 per autovettura; tale dato può dare significativi elementi circa lo stato di conservazione e di rinnovo del parco autovetture in dotazione del predetto Ministero. Le spese di funzionamento del parco automobilistico sono state indicate dal Ministero pari a 122 milioni annui; dividendo tale importo per il numero delle autovetture in servizio (15: alle 12 autovetture devono aggiungersi le 3 autovetture del parco automobilistico del Ministero dei trasporti in uso al Ministro ed ai Sottosegretari) si ha una spesa media di 8,1 milioni annui per autovettura, dato riferito esclusivamente alle spese di funzionamento, con esclusione di oneri aggiuntivi per gli addetti alla guida di dette autovetture (24 unità).

1.4 Analisi della spesa per categorie

Secondo un'analisi per categorie si evidenzia l'assoluta preponderanza delle spese per trasferimenti (cat.V e XII), con una spesa, in termini di impegni, rispettivamente, di 9.882.8 miliardi e di 4.047,6 miliardi, incrementate del 19,5% e dello 0,29% rispetto all'analogo dato del 1995. Dette spese ricadono quasi per intero nella rubrica Università e Ricerca scientifica, mentre si sono verificati aumenti più contenuti o addirittura contrazioni per le rimanenti categorie di spesa, comunque incidenti in valore assoluto nel loro complesso per solo l'1,5% sul totale della spesa ministeriale.

Nel corso del 1996 si è evidenziato un forte incremento delle spese per il personale in servizio, passate da 64 a 97,4 miliardi (+52,2 %) (94,7 miliardi il valore degli impegni effettivi), in conseguenza dell'applicazione dei benefici contrattuali del comparto del personale dipendente dai Ministeri per il biennio 1996-1997 e delle recenti modifiche delle disposizioni in materia previdenziale, mentre nella categoria dell'acquisto di beni e servizi sono state effettuate spese per 11,1 miliardi (+24,1%). Per il 1997 nel b.l.v sono previste spese, rispettivamente, di 88,6 e 15,8 miliardi; circa l'attendibilità dei dati previsionali di tali categorie, occorre considerare che le previsioni assestate delle predette spese al 10 settembre 1996 si sono attestate, rispettivamente, a 84,8 e 11,4 miliardi.

1.5 Valutazione della spesa per trasferimenti alle Università

1.5.1 Il Ministero dell'università e della ricerca scientifica è una amministrazione di trasferimenti, principalmente a favore delle Università: gli stanziamenti definitivi di spesa per il 1996 sono stati 14.364,8 miliardi, dei quali ben 10.303 miliardi sono stati destinati alle Università, con un incremento del 17,7 % rispetto all'analogo dato per il 1995 (8.752,7 miliardi).

L'art. 5 della legge n. 537 del 24 dicembre 1993 ha previsto l'erogazione delle risorse statali a favore delle Università in tre principali capitoli di spesa: finanziamento ordinario, edilizia

e programmazione, lasciando al di fuori la ricerca scientifica di interesse nazionale, le borse di studio per dottorato e specializzazione, il potenziamento dell'attività sportiva, i Policlinici universitari a gestione diretta; tale previsione ha rafforzato l'autonomia delle Università ed in particolare una maggiore decisionalità nella destinazione delle risorse statali[1].

La legge finanziaria per il 1996 ha previsto per il MURST un accantonamento nella tabella B relativa alle voci da includere nel fondo speciale di conto capitale per un ammontare di 540 miliardi per il 1997 e di 570 miliardi per il 1998, riservato al finanziamento del piano quinquennale dell'Istituto Nazionale di Fisica Nucleare.

Nella tabella C, che si riferisce alle quantificazioni necessarie all'attuazione delle leggi affidate alla finanziaria, permane immodificato lo stanziamento per il programma Europeo di cooperazione scientifica e tecnologica (cap. 7701; 5,2 miliardi), è stato ridotto quello diretto al potenziamento delle attività sportive universitarie (cap. 1513; da 14,8 a 10 miliardi).

Sono stati incrementati gli stanziamenti in favore del C.N.R. (cap. 7502; da 763,4 a 1.000 miliardi) e dell'ASI (capp. 7504 e 7527; da 727,5 a 950 miliardi).

La contribuzione ai policlinici universitari è determinata in 64 miliardi; rimane fissato in 500 miliardi per il 1996 e per i successivi esercizi 1997 e 1998 lo stanziamento per l'edilizia universitaria.

Incrementate di 11 miliardi sono le assegnazioni in favore delle università non statali legalmente riconosciute (137 miliardi), mentre continuano ad essere fatti slittare gli stanziamenti per il piano triennale di sviluppo delle università che continua a segnare quindi una prolungata fase di arresto.

Ridotti di 4,8 miliardi sono le assegnazioni per il riordinamento dell'Osservatorio geografico sperimentale di Trieste (cap. 2109; da 14,8 a 10 miliardi).

Per il rifinanziamento dell'edilizia universitaria vengono autorizzati 50 miliardi (tabella D della legge finanziaria).

Infine, gli importi da iscrivere in relazione all'autorizzazione di spesa recata da leggi pluriennali (tabella F), 211 miliardi risultano assegnati in favore del piano triennale di sviluppo 1994-1996 delle Università (capp. 1256, 1529). Di 73 miliardi è la quantificazione per il 1996 per il fondo per la ricerca applicata.

La parte preponderante delle spese del MURST è rappresentata dal fondo per il finanziamento ordinario delle Università che, pari a 7.545 miliardi nel 1995, è risultato di 9.130,9 miliardi nel 1996.

La determinazione di tali valori, che definiscono la misura dell'impegno dello Stato nei confronti delle Università, costituisce oggetto, a partire dal 1994, di un continuo ed approfondito monitoraggio in diretta connessione con le esigenze di funzionamento degli stessi Atenei per lo svolgimento dei compiti ad essi trasferiti.

Il meccanismo di finanziamento è contenuto nel richiamato art. 5, comma 3 e comma 8, della legge n. 537 del 1993 secondo il quale i criteri di riparto della quota di riequilibrio operante sulle assegnazioni riguardanti il funzionamento ordinario delle Università devono essere finalizzati alla riduzione dei differenziali dei costi standard di produzione per studente.

1.5.2 Per il 1996 il finanziamento ordinario a favore delle Università è dato dalla somma delle risorse finanziarie erogate nel corso degli anni dal 1993 al 1995 e di quelle ritenute necessarie per la copertura di tutti i maggiori oneri sostenuti dagli stessi Atenei per spese aventi carattere obbligatorio. Sono stati quindi inclusi per il 1996 gli oneri contributivi derivanti dall'applicazione della legge n. 335 del 1995 e gli incrementi stipendiali per il personale docente e quelli derivanti dal rinnovo contrattuale per il personale non docente.

---

[1] Il passaggio al nuovo regime è stato avviato con una laboriosa attività di verifica della congruenza delle situazioni emergenti dai dati presentati dalle Università rispetto agli elementi ricavabili dalla documentazione del Ministero.

Soltanto nel corso del mese di maggio 1997 sono state assegnate alle stesse Università le quote di riequilibrio relative agli esercizi 1994 e 1995. Gli inconvenienti dati dalle ritardate assegnazioni hanno indotto frequentemente le Università per fronteggiare esigenze non prorogabili nei predetti esercizi con anticipazioni di cassa. Sui riflessi di carattere finanziario dei ritardi segnalati nell'assegnazione delle predette quote, pur dettate dalla complessità della relativa procedura di determinazione, si richiama l'attenzione degli organi responsabili del Ministero al fine di attivare ogni iniziativa, anche di carattere semplificativo dell'attuale normativa, per evitare il protrarsi nel tempo di tali ritardi.

Per il 1996 non è stato ancora emanato il decreto ministeriale che stabilisce i criteri da adottare per la ripartizione della quota di riequilibrio, che è pari a 313,3 miliardi, e, di conseguenza, provvede alla relativa erogazione.

Nell'allegata tabella A02 si espongono i dati relativi al budget relativo al finanziamento delle Università per il 1995, al budget per il 1996 al lordo della quota di riequilibro e le quote accantonate per ciascuna Università per il fondo di riequilibrio (3,5%).

Il Ministero con decreto del 9 febbraio 1996 ha dettato criteri di redazione dei conti consuntivi delle università al fine di pervenire a rappresentazioni contabili uniformi di rendicontazione utili per una "analisi della spesa finale" e per "il consolidamento dei conti del settore pubblico allargato"; tali criteri si basano su di una classificazione delle entrate per fonti di finanziamento e delle spese secondo i principali aggregati economici.

Le difficoltà nella programmazione e nella ripartizione delle quote di riequilibrio si connettono ad una inadeguata rappresentazione nei conti delle Università che non si sono uniformate ai predetti criteri, alla indefinitezza della normativa sul metodo di riparto della quota di riequilibrio ed alla obiettiva complessità della procedura di riparto. Il meccanismo adottato dal Ministero si basa su di un processo di graduale riaggiustamento nell'ambito del sistema universitario, che tiene conto delle difficoltà incontrate dagli Atenei nell'adeguamento di carattere organizzativo e strutturale al processo di trasformazione previsto dalla legge sull'autonomia e che consente di valutare per ciascun Ateneo il rapporto esistente tra le disponibilità attuali di risorse e quelle "necessarie" per il funzionamento a regime, in termini relativi, rispetto alla situazione "media" (standard) del sistema universitario.

Per lo svolgimento di tale compito presso il Ministero ha iniziato a funzionare nel corso del 1996 l'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario, previsto dall'art. 5 della legge n. 537 del 1993, con compiti di documentazione diretta ad orientare lo stesso Ministero in valutazioni e verifiche, in termini di efficienza e di produttività, sui risultati delle attività di ricerca e di formazione, nonchè di predisposizione di programmi di sviluppo e di riequilibrio del sistema universitario; i predetti documenti sono altresì utili ai fini della predisposizione del rapporto triennale sullo stato dell'istruzione universitaria per l'anno 1994-1996, previsto dall'art. 2 della legge n. 168 del 1989, e che non è stato ancora predisposto. L'entrata a regime dell'attività affidata Osservatorio potrebbe consentire di migliorare tale situazione.

Della valutazione del sistema universitario si tratterà specificamente più avanti nella presente relazione.

2.Analisi dell'organizzazione

2.1 Analisi dello schema organizzativo per centri di responsabilità e funzioni

La struttura organizzativa è stata modificata, come già detto in precedenza, con il d.P.R. 6 settembre 1996, n. 522, regolamento di riorganizzazione del Ministero, che prevede tre Dipartimenti: per l'autonomia universitaria e gli studenti, per lo sviluppo ed il potenziamento dell'attività di ricerca, per gli affari economici, nonchè la soppressione dei Servizi Generali.

In precedenza, il Ministero è stato articolato in 4 Dipartimenti, per la programmazione, per l'istruzione universitaria, per la ricerca scientifica e per le relazioni internazionali, ai quali si aggiungono gli Uffici di diretta collaborazione del Ministro e 6 Servizi generali; continuano ad

agire in situazione di proroga a seguito di successive disposizioni legislative i due organi consultivi del Ministro: il Consiglio Universitario Nazionale, scaduto sin dal 30 dicembre 1992, ed il Consiglio Nazionale della Scienza e della Tecnica (C.N.S.T.).

Ciascuno dei 4 Dipartimenti ha funzionato su Uffici: 7 per il Dipartimento dell'istruzione universitaria, 6 per quelli, rispettivamente, della ricerca scientifica e delle relazioni internazionali, e 6 per il Dipartimento concernente la programmazione ed il coordinamento generale.

L'organizzazione del Ministero non è in linea con il modello delineato dal decreto legislativo n. 29 del 1993. E' stata finora attuata la predeterminazione degli obiettivi programmatici solo rispetto a taluni programmi. Difatti, non sono stati emanati tutti gli atti di indirizzo politico amministrativo previsti dall'art. 14, lett., a) e b), del d.lgs n. 29 del 1993; di tale inadempienza è stato dato avviso al Ministro ai sensi dell'art. 15 del T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti. Non risultano, inoltre, assegnate risorse alla competenza dei dirigenti generali, ai quali con decreto del 10 ottobre 1996 sono state attribuite le funzioni dirigenziali relative ai tre nuovi Dipartimenti; non è avvenuta l'assegnazione del previsto budget in favore dei singoli dirigenti; non sono stati individuati i responsabili dei centri di spesa, che attualmente coincidono con i vertici dei dipartimenti esistenti.

Il Ministero non ha, inoltre, dato completa applicazione alle disposizioni del d.lgs n. 29 del 1993 in tema di separazione delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo e compiti di gestione di competenza dirigenziale; di tale ritardo è stato dato avviso al Ministro ai sensi dell'art.15 del T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti.

Oltre all'individuazione degli uffici sulla base del procedimento previsto dall'art. 6 del decreto legislativo n. 29 del 1993, è mancata, di conseguenza, l'attribuzione delle competenze ai titolari dei servizi, che nella struttura prevista per il Ministero possono essere soltanto funzionari di qualifica inferiore a dirigente generale; anche di tale inadempienza è stato dato avviso al Ministro ai sensi dell'art. 15 del T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti.

La perdurante carenza nell'emanazione di tali atti, presupposti fondamentali per l'attuazione dei principi previsti dal predetto decreto legislativo n. 29 del 1993 e necessario quadro di riferimento della gestione, si ripercuote negativamente sull'intera gestione del Ministero, con possibili riflessi sul piano della regolarità da valutare nelle competenti sedi.[2]

Il nucleo di valutazione del Ministero, sebbene istituito in posizione di marcata autonomia ai sensi dell'art. 20 del d.lgs n. 29 del 1993, non è stato concretamente attivato.

Per quanto riguarda la dotazione di personale del Ministero, l'attuale situazione di fatto è riportata nell'allegata tabella A03; da essa può evidenziarsi, per i Dipartimenti la massima concentrazione di personale in quello dell'istruzione universitaria (139 su 303 unità), e per gli Uffici di diretta collaborazione nell'Ufficio di Gabinetto del Ministro (73 su 106 unità). L'attuale dotazione degli Uffici di diretta collaborazione appare eccessiva in relazione alla netta scissione di compiti di gestione da quelli di indirizzo ed alla rideterminazione delle attività degli stessi Uffici in applicazione delle disposizioni previste dal decreto legislativo n. 29 del 1993

Per quanto riguarda la distribuzione del personale per centri di responsabilità e per funzioni-obiettivo la relativa situazione è riportata nell'allegata tabella A04. Ad esclusione degli Uffici di diretta collaborazione, in linea di massima, la ripartizione per centri di responsabilità

[2] In proposito nella deliberazione della Sezione del controllo Stato n. 104 del 1995 è precisato che "il collegamento funzionale anzidetto assume, nel sistema risultante dal decreto legislativo n. 29 del 1993, anche un preciso valore logico-giuridico, nel senso che il Ministro non può procedere alla determinazione delle quote di bilancio da assegnare in gestione agli uffici di livello dirigenziale generale se non ha provveduto alla previa definizione dei programmi, delle priorità e degli obiettivi da attuare e se non ha emanato le direttive generali per lo svolgimento dell'azione amministrativa". In tale deliberazione è inoltre affermato che "le direttive, per risultare coerenti con la "ratio" che ispira il predetto sistema, devono essere dirette a svolgere nei confronti dei dirigenti una funzione di alta direzione, di indirizzo e di coordinamento, nonchè ad assicurare gli strumenti per la verifica della rispondenza dei risultati della gestione alle direttive generali impartite, senza vincolare le scelte amministrative, tecniche e gestionali degli apparati, rientranti nell'autonomia professionale dei funzionari e nella loro sfera di responsabilità".

coincide con quella dei Dipartimenti; tuttavia, il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento generale comprende anche la funzione-obiettivo concernente i servizi generali.

2.2 Direttive e programmi

Il programma di maggior rilievo nell'ambito dell'Amministrazione universitaria è costituito dal Piano triennale di sviluppo delle Università, previsto dalla legge 7 agosto 1990, n. 245, che costituisce strumento preordinato al consolidamento ed al riequilibrio del sistema universitario; l'ultimo Piano è stato adottato nel dicembre 1995 e si riferisce al triennio 1994-1996[3], ed è in corso lo svolgimento della complessa procedura per la predisposizione del successivo Piano per il triennio 1997-1999.

Il ritardo nell'adozione del Piano triennale 1994-1996 nonché di quello del successivo triennio 1997-1999, pur tenendo conto della complessità delle relative procedure, si riflette negativamente sulla concreta perseguibilità degli obiettivi programmatici definitivamente fissati allo scadere dell'ultimo anno del triennio.

Va tuttavia tenuto presente che una profonda modifica potrebbe derivare dall'applicazione dell'art. 17 della legge n. 127 del 1997 concernente la riforma della Pubblica Amministrazione e la semplificazione amministrativa, che prevede l'emanazione di appositi regolamenti per disciplinare, tra l'altro, lo sviluppo e la programmazione del sistema universitario di cui alla predetta legge n. 245 del 1990; con specifici decreti del Ministro dell'università e della ricerca scientifica, da emanarsi sentiti il Consiglio universitario nazionale, le competenti Commissioni parlamentari e gli altri Ministri interessati, verrà ridisciplinato l'ordinamento degli studi dei corsi di diploma universitario, di laurea e di specializzazione[4].

Di portata innovativa sono le disposizioni che prevedono l'accorpamento ed il successivo aggiornamento dei settori scientifico-disciplinari, nell'ambito dei quali sono raggruppati gli insegnamenti universitari e soprattutto quella che obbliga il Ministro a riferire ogni tre anni al Parlamento sullo stato degli ordinamenti didattici universitari e sul loro rapporto con lo sviluppo economico e produttivo, nonchè con l'evoluzione degli indirizzi culturali e professionali; tale ultima disposizione impone un periodico monitoraggio degli ordinamenti didattici per verificarne la compatibilità rispetto alle esigenze dello sviluppo economico e produttivo anche per orientare scelte ed orientamenti per eventuali interventi nel settore.

Con altra disposizione contenuta nello stesso articolo della citata legge è prevista l'emanazione di decreti del Ministro per l'università, sulla base di criteri di semplificazione delle procedure e di armonizzazione con la predetta revisione degli ordinamenti, riguardanti una rideterminazione della disciplina: del riconoscimento e della valutazione dei titoli rilasciati dalle scuole di cui alla legge 11 ottobre 1986, n. 697 e degli istituti di cui all'art. 3 della legge 18 febbraio 1989, n. 56; di differimento dei termini per la convalida dei titoli di cui all'art. 3 del d.P.R. 5 luglio 1989, n. 280 e la valutazione dei diplomi rilasciati entro il 1996, anche ai fini dell'iscrizione al relativo albo professionale, dalle scuole di cui all'art. 6 del d.P.R. 15 gennaio 1987, n. 14; di riordino delle Università per stranieri, anche prevedendo i casi accesso a studenti

---

[3] Gli obiettivi primari del Piano sono stati i seguenti: a) consolidamento delle iniziative dei precedenti Piani; b) promozione e sostegno, anche di carattere finanziario, di interventi per la qualificazione della presenza dell'Università in ambito comunitario ed internazionale; c) potenziamento e sostegno della formazione universitaria di primo livello per l'adeguamento alla dinamica del mercato del lavoro; d) decongestionamento degli Atenei; e) sostegno e potenziamento delle iniziative volte all'orientamento ed all'assistenza degli studenti; f) garanzia dell'avvio dei processi di valutazione del sistema universitario ai fini della definizione di oggettivi parametri di sviluppo e di riequilibrio del sistema stesso, nonchè di adeguate metodologie.

[4] I decreti stessi determinano anche: a) la durata, il numero minimo di annualità e i contenuti minimi qualificanti per ciascun corso, con riferimento ai settori scientifico- disciplinari; b) le modalità e gli strumenti per l'orientamento e per favorire la mobilità degli studenti, nonchè la più ampia informazione sugli ordinamenti degli studi, anche con l'utilizzo di strumenti informatici e telematici; c) le modalità di attivazione, da parte di università italiane, in collaborazione con atenei stranieri, dei corsi universitari nonchè dei dottorati di ricerca.

italiani; circa i requisiti scientifici e professionali dei professori a contratto, anche con riferimento alle modalità di impiego, alla durata ed alla rinnovabilità dei contratti.

Le disponibilità complessive del Piano per il 1996 sono state di 346,8 miliardi, dei quali 153 miliardi di oneri assunti negli anni precedenti e 193,8 miliardi di disponibilità riferite all'esercizio.

La complessità della procedura di emanazione del Piano che coinvolge le stesse Università, sulla base delle relazioni prodotte dalle stesse ed arricchite dai risultati dei nuclei di valutazione, il Consiglio Universitario Nazionale e la Conferenza permanente dei Rettori, ed i conseguenziali ritardi nella relativa definitiva emanazione hanno comportato la mancanza di obiettivi programmatici per la ricerca fondamentale e quella applicata all'interno di un quadro generale di riferimento, con negativi riflessi sull'utilizzazione delle relative risorse finanziarie[5] e sul grado di aggiornamento dei relativi obiettivi. Caratteristica principale del Piano è quella del necessario adeguamento alla dinamica del mercato delle conoscenze e dell'innovazione, che comporta l'esigenza di procedere per confronti, in relazione ad ogni area tematica, tra istituzioni, enti pubblici, università, imprese e parti sociali.

Si riconnette alle difficoltà nell'erogazione delle quote di riequilibrio il ritardo con il quale sono state rese note le proposte delle Università, privando il Ministero di elaborazioni adeguate alle richieste esigenze informative[6].

La situazione si è rilevata tale che la legge n. 127 del 1997 è intervenuta con modificazioni dirette, tra l'altro, alla rideterminazione dei compiti e della composizione del Consiglio Universitario Nazionale, consentendo il suo funzionamento anche nei casi di mancata elezione di una delle rappresentanze delle quali è composto; in tal modo potrebbero abbreviarsi, tra l'altro, i tempi per la formulazione dei previsti pareri obbligatori sui criteri per l'utilizzazione della quota di riequilibrio del fondo per il finanziamento ordinario delle Università.

Per quanto riguarda la concreta applicazione del precedente Piano triennale 1991-1993, la Corte in sede di controllo successivo sulla gestione (deliberazione n. 96/96 del 1 dicembre 1995), con riferimento al finanziamento dei corsi di diploma universitario, ha censurato l'erogazione di finanziamenti ai corsi stessi prima della loro attivazione e della trasformazione delle preesistenti scuole dirette a fini speciali, nonchè l'erogazione di finanziamenti senza indicazione della destinazione per corsi effettivamente operanti.

Sempre in relazione all'attuazione del Piano sopra indicato, la Corte nella stessa sede di controllo successivo sulla gestione (deliberazione n. 58/97 del 78 febbraio 1997), ha ravvisato profili di illegittimità e di inefficacia nel mancato coordinamento tra i percorsi formativi previsti per gli interpreti e traduttori delle Scuole Superiori private riconosciute ed i diplomati universitari con il medesimo titolo ed ha altresì individuato profili di inefficienza nella mancata promozione dell'istituzione di nuovi corsi di traduttore ed interprete in tutte le regioni e nel mancato

---

[5] In attuazione del Piano nel corso del 1996 sono stati emanati alcuni provvedimenti: d.m. 29 luglio 1996 che ha dettato i criteri di ripartizione di 20 miliardi a favore delle Università con facoltà di medicina veterinaria (direttiva CEE n. 78/1027 del 18 dicembre 1978; d.m. 11 ottobre 1996 che ha dettato i criteri di ripartizione, a titolo di acconto, di 8 miliardi tra i Consorzi per l'insegnamento universitario a distanza; d.m. 31 ottobre 1996 che ha enunciato i criteri provvisori di ripartizione tra le varie Istituzioni universitarie di un acconto a valere sulla disponibilità complessiva di 104, 2 miliardi destinata al consolidamento ed al miglioramento qualitativo delle strutture universitarie; dd.mm. 20 dicembre 1996 e 31 dicembre 1996 che hanno incrementato l'importo destinato al consolidamento del sistema universitario.

[6] Non tutti i nuclei di valutazione sono stati istituiti; tra quelli istituiti si segnalano quelli di Bologna (con apposito ufficio che predispone una relazione annuale agli organi di Ateneo), di Genova (nominato dal Rettore che è destinatario della relazione annuale), di Siena (in cui spetta al Senato accademico la valutazione dell'andamento della didattica e della ricerca), Udine (in cui è previsto un servizio di documentazione per la valutazione di spettanza degli organi accademici), Cà Foscari di Venezia e Trieste (nominati dal Rettore su designazione del Consiglio di Amministrazione, al quale è affidato il compito di verificare la corretta ed economica gestione delle risorse, la produttività della ricerca e della didattica).

accertamento circa l'adozione da parte degli istituti privati dell'ordinamento degli studi stabilito dal C.U.N.

2.3 La gestione del personale

La dotazione organica del personale del Ministero è stata, con d.P.C.M. 20 ottobre 1995, ai sensi dell'art. 3, comma 5, della legge n. 537 del 1993 fissata in 627 unità, delle quali 55 dirigenti e 572 unità di personale; in particolare, le piante organiche sono state ridotte di 13 unità (dirigenti e livelli) del personale.

La rideterminazione della pianta organica del Ministero in coerenza con i carichi di lavoro, al pari delle altre Amministrazioni statali, già prevista dal decreto legislativo n. 29 del 1993 e successive modificazioni ed integrazioni e dalla legge 24 dicembre 1993 n. 537, ha assunto carattere strategico per la riforma della struttura e dell'organizzazione del predetto Ministero.

Nel Ministero sono in servizio 7 Dirigenti Generali, 39 dirigenti, 4 dirigenti con funzioni ispettive, 4 altri dirigenti, ai quali si aggiungono 7 consiglieri ministeriali e 3 consiglieri diplomatici.

Sono stati ormai inquadrati nei ruoli del Ministero i 112 dipendenti provenienti dalla cessata Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno (6 dirigenti e 106 funzionari ed impiegati).

Pertanto, il personale complessivo del Ministero in servizio è di 633 unità alle quali si aggiungono 12 comandati, per un totale complessivo di 645 unità. La distribuzione del personale tra le varie qualifiche denota la prevalenza dei dipendenti di VII qualifica, con 122 unità, seguita a distanza dalla quinta qualifica (79 unità) e dalla sesta qualifica (73 unità).

Su richiesta della Corte, il Ministero ha predisposto una rilevazione dei carichi di lavoro per centri di responsabilità e funzioni-obiettivo, allegata tabella A05, sulla base di ore-uomo per 220 giorni lavorativi. Dall'esame della predetta tabella si evidenzia la concentrazione maggiore di carichi di lavoro presso il Dipartimento programmazione e coordinamento generale per lo svolgimento di compiti di servizi generali (293.418,26), seguito dal Dipartimento per l'istruzione universitaria (243.314,38) e dal Gabinetto del Ministro e Segreterie particolari (196.161,05); minori i carichi per il Dipartimento per la ricerca scientifica (170.799,55) e per il Dipartimento programmazione e coordinamento generale per lo svolgimento della funzione di programmazione, indirizzo e coordinamento (132.797,86).

2.4 Profili evolutivi

La predeterminazione degli obiettivi programmatici, la fissazione degli standard di riferimento nell'ambito delle diverse attività del Ministero, l'attribuzione delle risorse finanziarie a dirigenti responsabili, le verifiche a consuntivo dei risultati raggiunti rispetto a quelli prefissati, la rilevazione dei costi sopportati nell'ambito di ciascun centro di responsabilità per lo svolgimento di specifici obiettivi costituiscono elementi indispensabili per una piena attuazione delle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 29 del 1993 e successive modificazioni, per la quale occorre segnalare la situazione di ritardo che ancora caratterizza il predetto Ministero.

Difatti, il Ministero accomuna compiti di programmazione e di indirizzo a quelli di vigilanza nei confronti delle Università e nei riguardi degli enti ed organismi di ricerca per una concreta verifica della destinazione finale della spesa e di risultati conseguiti in termini di ricerca.

La piena applicazione della riforma di cui al decreto legislativo n. 29 del 1993 e della legge n. 59 del 1997 dovrebbe comportare un rigoroso criterio di attribuzione della spesa al pertinente centro di responsabilità, con attribuzione della stessa alla competenza amministrativa individuata per la sua gestione. Gli effetti migliorativi potrebbero riguardare in particolare il settore degli interventi già propri della cessata Agenzia per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno, caratterizzati da un articolato iter amministrativo e finanziamenti specifici, consentendo opportune semplificazioni ed accelerazioni nelle procedure di spesa.

Profili evolutivi nel comparto dell'istruzione universitaria e della ricerca scientifica e tecnologica possono derivare dall'applicazione delle disposizioni previste dagli articoli 18 e 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, di delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa.

In particolare, l'art. 20, comma 8, della predetta legge prevede l'emanazione di appositi regolamenti, ai sensi e per gli effetti della legge n. 400 del 1988, nella quale disciplinare, tra l'altro, i procedimenti relativi allo sviluppo ed alla programmazione del sistema universitario, alla composizione ed al funzionamento di organismi collegiali nazionali e locali di rappresentanza e coordinamento del sistema universitario, con l'istituzione di un Consiglio nazionale degli studenti, ad interventi per il diritto allo studio e contributi universitari, ed al conseguimento del titolo di dottore di ricerca.

Tra tali disposizioni sono da segnalare per i riflessi di carattere sociale, oltre che economico, quelle riferite alla rideterminazione dei criteri di accesso all'Università e della contribuzione a carico degli studenti, con la previsione di misure dirette a garantire l'accesso a studenti meritevoli e privi di mezzi, a graduare la contribuzione a carico degli studenti in relazione alle condizioni economiche del nucleo familiare.

Per quanto riguarda il settore della ricerca l'art. 18 della medesima legge, in relazione alla delega di cui al precedente articolo 11, comma 1, lett. d), prevede il riordinamento dei relativi interventi e degli organismi operanti nel settore medesimo, ispirato all'individuazione di una sede di indirizzo strategico e di coordinamento della politica nazionale della ricerca, anche con riferimento alla dimensione europea e internazionale della ricerca.

Sono previsti, in particolare, il riordino degli enti operanti nel settore, la ridefinizione della disciplina con snellimento delle procedure per il sostegno della ricerca scientifica, tecnologica e spaziale, la previsione di strumenti e procedure per la valutazione dei risultati della ricerca e dell'impatto dell'innovazione tecnologica sulla vita economica e sociale, il riordino degli organi consultivi, la programmazione ed il coordinamento dei flussi finanziari in ordine agli obiettivi generali della politica di ricerca, nonchè l'adozione di misure dirette a valorizzare la professionalità e l'autonomia dei ricercatori favorendone la mobilità interna ed esterna tra enti di ricerca, università, scuola ed imprese.

In applicazione della disposizione prevista dall'art. 1, comma 90, della legge n. 662 del 1996, collegata alla legge finanziaria[7], il Ministero dell'università e della ricerca scientifica ha affidato all'Osservatorio per la valutazione l'individuazione di criteri per determinare, - sulla base di indicatori riferiti alla quantità ed alla qualità dei servizi di formazione offerti, al funzionamento delle strutture decisionali ed ai risultati conseguiti - le condizioni soggettive ed oggettive per una graduale separazione organica degli Atenei sovraffollati. Prime indicazioni metodologiche sono contenute nella relazione prodotta dall'Osservatorio al Ministero nel marzo 1997; in tale documento sono stati individuati gli atenei, le facoltà ed i corsi di laurea sui quali è ritenuto opportuno intervenire in ordine prioritario[8].

[7] L'art. 1, comma 90, della legge n. 662 del 1996, provvedimento collegato alla finanziaria per il 1997, prevede la possibilità di predisporre la "graduale separazione organica delle Università, anche preceduta da suddivisione delle facoltà o corsi di laurea, secondo modalità concordate con gli atenei interessati, laddove sia superato il numero degli studenti e docenti che verrà determinato sede per sede, con apposito decreto ministeriale, previo parere dell'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario".

[8] La separazione degli Atenei sovraffollati non comporta necessariamente suddividere o sdoppiare tutte le facoltà, ma solo quelle che presentano problemi di sovraffollamento e di congestionamento. Inoltre, gli interventi del Ministero devono tener conto delle varie possibilità organizzative dell'offerta didattica.

3. L'attività del Ministero

3.1 La valutazione del sistema universitario

Tra le micro funzioni spicca per la rilevanza strategica tra i compiti del Ministero quella relativa alla valutazione del sistema universitario, a fronte dell'esiguità delle spese impegnate pari a 915 milioni, che si esplica con un attività di monitoraggio diretta al riequilibrio del sistema negli aspetti distorsivi.

Difatti, in applicazione della disposizione contenuta nell'art. 5, comma 3 e comma 8, della legge n. 537 del 1993 prevede che i criteri di riparto della quota di riequilibrio operante sulle assegnazioni riguardanti il funzionamento ordinario delle Università siano finalizzati alla riduzione dei differenziali dei costi standard di produzione per studente[9]. In particolare, tale disposizione prevede una crescente contrazione della quota storica a favore di quella di riequilibrio, eventualmente alimentata da disponibilità aggiuntive del capitolo: nel 1995 il fondo di riequilibrio è stato determinato in 107 miliardi, pari ad una riduzione della quota base di circa l'1,5%; nel 1996 è stata applicata la riduzione di 300 miliardi, pari al 3,5% del fondo per il finanziamento ordinario. La normativa non ha fornito specifiche indicazioni sul metodo di riparto della quota di riequilibrio, salvo a suggerire un processo di riaggiustamento graduale. Va considerato che, in applicazione del predetto metodo di riparto, una parte delle risorse accantonate nella predetta misura del 3,5% del fondo per il finanziamento ordinario vengono comunque assegnate a tutte le Università nella misura graduata dei coefficienti di ripartizione.

Sono stati, in concreto, individuati coefficienti di redistribuzione, dati dal rapporto tra il costo standard di ciascun ateneo e il costo standard complessivo del sistema universitario, definiti in termini di spesa statale per il finanziamento ordinario per studente. L'analisi degli scostamenti tra il costo standard ed il costo effettivo nell'anno considerato consente di valutare il rapporto esistente tra la disponibilità attuale di risorse e quelle necessarie al proprio funzionamento, in termini relativi rispetto alla situazione media del sistema universitario. In altri termini, quanto più l'ateneo costa allo Stato sopra il proprio standard, quanto meno riceve in termini relativi della quota di riequilibrio.

La standardizzazione dei costi è stata effettuata con un'analisi di una funzione econometrica e definita mediante la creazione di numerosi indicatori, tra i quali i più rilevanti sono quelli relativi a:

- studenti iscritti in corso e fuori corso;
- costo personale docente;
- numero dei corsi di laurea;
- superficie in metri quadri utilizzata;
- numero degli insegnamenti attivati;
- numero degli esami superati.

I risultati di tale analisi sono strettamente connessi al compito di riequilibrio nella distribuzione delle risorse, nell'ambito dei trasferimenti del Ministero a favore delle Università, ma nel corso dei prossimi anni potrebbe essere assunto come guida al riequilibrio all'interno delle sedi universitarie.

Valutazioni sulle modalità e sugli effetti del meccanismo delle quote di riequilibrio nel sistema previsto dall'art. 5, comma 21, della legge n. 537 del 1993 la Sezione di controllo Stato della Corte presenterà apposito referto. Può tuttavia essere posta in evidenza la complessità della procedura di formazione del Piano triennale di sviluppo per la pluralità di pareri di organi diversi

[9] In applicazione di tale compito il Ministero ha stipulato apposita convenzione con la Commissione Tecnica della spesa pubblica del Ministero del tesoro per l'elaborazione di uno studio sulla standardizzazione dei costi di produzione per studente che potesse fornire, oltre ad elementi conoscitivi del sistema universitario, anche l'indicazione di criteri idonei alla ripartizione della quota di riequilibrio. Gli elaborati prodotti dalla Commissione si riferiscono alle differenze tra il costo standard del sistema universitario e il costo effettivo sostenuto da ciascun Ateneo.

(la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane - C.R.U.I ha approvato il 24 ottobre 1996 la relazione generale sul sistema universitario)[10] e per il profondo mutamento negli anni del sistema normativo concernente l'autonomia statutaria e regolamentare degli Atenei (legge n. 168 del 1989) e soprattutto dell'autonomia finanziaria basata sulla gestione budgetaria del finanziamento statale (legge n. 537 del 1993).

Sempre con riferimento alla valutazione del sistema universitario, nel corso del 1996 (18 marzo) ha iniziato a funzionare l'Osservatorio, previsto dall'art. 5 della medesima legge n. 537 del 1993, che ha prodotto al Ministero alcune relazioni, previste nel Piano di sviluppo dell'Università per il triennio 1994-1996, concernenti verifiche finalizzate all'autorizzazione al rilascio da parte di università non statali di titoli di studio universitari aventi valore legale, nonchè all'istituzione di nuove università. I compiti dell'Osservatorio spaziano dal rapporto triennale sullo stato dell'istruzione universitaria al Piano triennale di sviluppo dell'Università, al riparto della quota di riequilibrio del fondo per il finanziamento ordinario delle Università, al rapporto triennale sull'attuazione del diritto agli studi universitari e alla relazione annuale sulla valutazione del sistema universitario italiano elaborata sulla base delle relazioni predisposte dai nuclei di valutazione di ciascun Ateneo.

In particolare, l'istituzione di nuove università costituisce uno dei compiti più delicati ed importanti affidati al Ministero dell'università e della ricerca scientifica che deve consentire, con specifici sistemi di monitoraggio, una equilibrata distribuzione delle sedi universitarie che sia compatibile con criteri di efficienza e con le risorse disponibili. Occorre anche tener conto della peculiarità dell'istituzione universitaria nella quale la ricerca è un dovere connesso allo stato di docente universitario, con l'esigenza di una concentrazione di risorse per garantirne un adeguato livello qualitativo.

E' previsto che il predetto Osservatorio per la valutazione, strumento essenziale per orientare le scelte strategiche di governo del sistema universitario affidato al MURST, predisponga una analisi sulle relazioni predisposte dai nuclei di valutazione interna delle Università, confrontandone le metodologie applicate per le verifiche della corretta gestione delle risorse pubbliche, della produttività della ricerca e della didattica, nonchè dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa, anche ai fini delle successive assegnazioni di risorse finanziarie. I risultati di tale analisi dovranno confluire in una relazione, da presentare entro il prossimo mese di ottobre, sulla valutazione del sistema universitario per il 1995 e gli anni precedenti, anche se potrà essere condizionata dai ritardi nella determinazione delle quote di riequilibrio e, di conseguenza, nell'invio delle relative situazioni finanziarie per ciascuna Università.

Peraltro, anche per il 1996 non si sono perfezionate le intese per la realizzazione di accordi di programma tra le nuove Università ed il MURST, accordi previsti per particolari iniziative, da attivare presso Atenei che le abbiano promosse, con finanziamento a carico del capitolo relativo al fondo di finanziamento.

3.2 La ricerca scientifica

Il governo del sistema della ricerca scientifica costituisce punto essenziale dell'attività del Ministero dell'università e della ricerca scientifica, purtroppo non adeguatamente supportata, sul

[10] Gli obiettivi posti in essere dalla C.R.U.I. sono i seguenti:
a) consolidare ed ampliare l'autonomia delle Università;
b) mirare ad azioni di governo e di riequilibrio del sistema;
c) promuovere valutazioni sulla qualità dei risultati delle attività universitarie (ricerca, didattica, servizi);
d) permettere al sistema universitario di essere presente su tutto lo spettro della formazione post-secondaria;
e) incentivare la dimensione europea di ogni iniziativa;
f) sostenere i piani di sviluppo dei singoli Atenei in forma budgetaria e comunque mediante cofinanziamenti dagli enti locali, dall'Unione Europea e dal sistema produttivo;
g) risolvere in modo non subordinato il rapporto tra Università e Sistema Sanitario Nazionale.

piano della gestione delle risorse, da compiti operativi ben definiti, con riferimento ad un comparto caratterizzato da una disciplina normativa complessa e frastagliata.

Nel 1996 le risorse utilizzate dal Ministero per la funzione "ricerca", tenendo presenti che compiti di ricerca vengono direttamente svolti da numerose altre amministrazioni statali, sono stati pari a 3.441 miliardi; gli impegni sono stati pari a 3.199 miliardi, ed i pagamenti sono stati pari a 2.993,7 miliardi (di cui 2.636,3 miliardi erogati sulla competenza e 357,4 miliardi sui residui dei precedenti esercizi).

I residui complessivi che risultavano all'inizio dell'esercizio di competenza 2.674,2 miliardi, sono aumentati al termine dell'esercizio 1996 a 2.684,8 miliardi; di essi 638,9 miliardi di nuova formazione e 2.045,9 miliardi provenienti da esercizi precedenti.

Trovano conferma anche nel 1996 gli ormai cronici rilievi sulla lentezza dei ritmi di spesa, attenuati rispetto ai precedenti esercizi dal più che dimezzamento dei residui di stanziamento, da 165 a 76,2 miliardi, tutti provenienti dalla competenza.

Va sottolineata una diminuzione dei pagamenti sui residui dei precedenti esercizi (357,4 rispetto ai precedenti 414) ed un leggero aumento di quelli in conto competenza (2.636,3 miliardi a fronte di 2.509).

Sul totale di 3.441 miliardi destinati alla ricerca, la parte prevalente, pari a 3.157 miliardi, ha riguardato le spese di trasferimento, che costituiscono, nell'ambito della stessa, le voci di maggiore consistenza, pari rispettivamente a 167 miliardi di parte corrente e 2.990 miliardi in conto capitale.

Si accentua pertanto l'osservazione del caratterizzarsi il Ministero come organismo di impulso e di coordinamento degli enti di ricerca, tuttavia non dotato di strumenti e procedure idonei per la valutazione dei risultati della ricerca svolta dagli enti stessi, con conseguente indebolimento dei compiti programmatori che in tale attività dovrebbero trovare il loro supporto.

Anche la funzione dell'Anagrafe Nazionale delle Ricerche non ha trovato il rilancio previsto dalla legge n. 168 del 1989.

Permane la debolezza dell'attività istruttoria tecnica del MURST nella concreta determinazione dei contributi da erogare in favore dei grandi organismi di ricerca finanziati dallo stesso Ministero.

Nell'allegata tabella A06 vengono esposti i dati, forniti dall'Amministrazione, riferiti ai finanziamenti erogati, nel corso del triennio 1994-1996, dal Ministero a favore degli enti pubblici di ricerca, dell'Agenzia Spaziale Italiana (ASI) e del Centro Italiano Ricerche Aerospaziali (CIRA); da tale tabella viene evidenziata la forte incidenza di tali finanziamenti rispetto alle entrate complessive dei predetti enti pubblici.

Per quanto riguarda le funzioni attinenti alla ricerca, caratterizzata da una diretta responsabilità ministeriale, si fondano sull'utilizzazione integrata dei fondi per l'attivazione degli accordi di programma nel settore della ricerca scientifica e tecnologica (cap. 7520), sulla gestione, attraverso l'IMI, del fondo di rotazione della ricerca applicata (cap. 7551), ed ai contributi in conto interessi sui mutui stipulati dallo stesso istituto per progetti di ricerca applicata (cap. 7507).

L'insieme di tali attività, che trovano fondamento nella legge n. 46 del 1992, ha denotato, pur nella diversità delle iniziative, le difficoltà di attuazione della stessa legge con ritardi, mancate attivazioni ed inconvenienti che il Ministero sta cercando di superare con gradualità.

Circa l'utilizzo del Fondo per la Ricerca Applicata, gestito dall'IMI, nel corso del 1996 sono stati conclusi 94 progetti di ricerca, 83 dei quali hanno conseguito gli obiettivi prefissati; tali progetti hanno riguardato essenzialmente i settori della sanità, dell'automazione e strumentazione, dei trasporti e dei componenti elettronici.

Per quanto riguarda le società di ricerca, costituite con la partecipazione del Fondo, permangono, secondo l'IMI, le difficoltà ad alimentare significative attività di ricerca da parte dei soci industriali, ai quali spetterebbe il ruolo di promotori, e si mantiene una situazione, già

segnalata nelle relazioni dei precedenti esercizi, di dipendenza operativa dai Programmi Nazionali di Ricerca predisposti dalle competenti società.

Nel Fondo (di rotazione), oltre agli stanziamenti del cap. 7551, affluiscono annualmente i rientri di gestione relativi alla restituzione di capitale ed interessi degli interventi che prevedono il Credito Agevolato, le economie di gestione derivanti da minori utilizzi sugli impegni assunti negli anni precedenti, nonchè gli interessi sulla giacenza di cassa[11].

La spesa relativa ai progetti autonomi di ricerca è riassunta nella tabella A07 nella quale sono esposti i dati relativi alle deliberazioni ministeriali adottate nel corso del 1996, con una spesa di 473 miliardi.

Nella tabella A08 sono riportate le situazioni relative all'utilizzo di disponibilità del Fondo per la Ricerca Applicata al 31 dicembre 1996.

Per quanto attiene agli accordi di programma, ai 163 miliardi di stanziamento passati a residuo nel 1995, si sono aggiunti nel 1996 ulteriori 69 miliardi di competenza; nel corso del 1996 sono intervenuti pagamenti per 9,9 miliardi in conto residui (cap. 7520) (pari al 20% del contributo previsto da parte del MURST), di conseguenza in chiusura di esercizio l'importo complessivo, tra competenza e residui dei precedenti esercizi, è stato portato a residui (223,4 miliardi). La principale causa di formazione di tali residui deriva, nel predetto settore, dall'esigenza di impegno di fondi per i quali i tempi di spesa, nella prospettiva della realizzazione delle iniziative, risultano molto dilatati, con la possibilità, peraltro verificatosi nel precedente esercizio, di dichiarazione di perenzione di cospicue somme.

Il più importante accordo di programma è quello stipulato con l'ENEA, che ha subito ritardi nell'applicazione per la mancanza di un regolamento di attuazione, oggi concretamente adottato , anche se devono ancora essere presentati dagli enti capofila (ENEA, CNR, INFN) i progetti diretti alla realizzazione del programma.

Nel corso del 1996 è stata nominata l'unità di coordinamento per l'attuazione dell'accordo, che è stato ridefinito con i seguenti obiettivi:

- ampliamento delle conoscenze in alcune tematiche "di frontiera", quali i materiali avanzati, l'ottica, l'elettroottica e i generatori di radiazioni, l'informatica e la robotica avanzata, le tecnologie per il settore industriale.
- trasferimento delle tecnologie ai settori produttivi ed ai servizi;
- ricerche in campo ambientale;
- programmi di ricerca per fusione;
- progetto IGNITOR; per tale progetto è stato disposto il pagamento di 9,9 miliardi a seguito dell'approvazione da parte dell'unità di coordinamento del piano operativo presentato dall'ENEA;
- servizi di supporto al MURST.

Le risorse finanziarie del predetto accordo di programma sono riportate nell'allegata tabella A09.

Altro accordo di programma è quello sottoscritto nel corso del 1996 tra il Governo e la FIAT e riguardante l'attività di ricerca ed innovazione tecnologica di specifica competenza del MURST[12]; tale accordo, per il quale essendo ancora in corso i progetti di ricerca non sono

[11] Per quanto riguarda la previsione di spesa decennale di 355,1 miliardi relativa al contributo in conto interessi, soltanto al momento della stipula dei relativi contratti di finanziamento potrà essere determinato con esattezza l'importo effettivamente gravante sull'annualità del cap. 7507; difatti, secondo la legge n. 346 del 1988 il contributo in conto interessi deve coprire la differenza tra il costo degli interessi effettivamente pattuiti in contratto con l'Istituto finanziatore ed il 15% del tasso di sconto vigente al momento della stipula del contratto stesso.

[12] Gli impegni del Ministero per l'università e per la ricerca scientifica possono così riassumersi:

a) concludere entro il 31 dicembre 1996 la fase istruttoria e concessiva dei contributi e dei finanziamenti relativi ai progetti di propria competenza, per i quali la FIAT ha già presentato le domande di finanziamento;

b) attuare entro il 31 dicembre 1996 il finanziamento dell'acquisto della flotta dimostrativa per 33 miliardi, a valere sui fondi di cui alla delibera del CIPE del 24 aprile 1996;

intervenuti pagamenti nel corso del 1996, prevede un onere complessivo di 574,5 miliardi, ripartito tra FIAT per 335,8 miliardi, MURST per 170,6 miliardi ed altri Ministeri per 68,1 miliardi.

Oltre agli accordi di programma assume rilevante importanza sul piano strategico della ricerca applicata l'istituzione dei Parchi Scientifici e Tecnologici, previsti dal d.m. 25 marzo 1994, che dovrebbero concretarsi con l'esecuzione di progetti di Parchi costituiti in forma di consorzio, società consortili, società per azioni con partecipazione finanziaria maggioritaria e di soggetti privati. Il costo finale del programma è di 408,8 miliardi e nel corso del 1996 sono stati erogati 23,8 miliardi, quali anticipi sui contratti stipulati, sul Fondo Speciale per la ricerca applicata. Le situazioni contrattuali dei progetti di innovazione e i progetti di formazione finanziati sono riportati, rispettivamente, nelle tabelle A10 e A11. In particolare, dall'esame della tabella A10 emergono con sufficiente chiarezza i ragguardevoli ritardi nelle procedure necessarie alla realizzazione dei medesimi progetti.

c) rendere operativa entro il 31 dicembre 1996 la concessione di contributi a valere sui progetti di formazione di ricercatori e tecnici destinati al monitoraggio dei programmi dimostrativi.

TAB.A01

Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica

FITTI PASSIVI: nel corso del 1996 non sono state sostenute spese

SPESE DI FUNZIONAMENTO	Cap.	Funzione obiettivo	Lire
Acquisto giornali, riviste e Pubblicazioni	1.121 1.123	1 6	100.979.850
Postali e telegrafiche	1.132	1-2-3-6	500.000
Facchinaggio e logistica concorsi	1.158	3	85.243.270
Rappresentanza del Ministro	1.122	1	13.160.000
Materiale di consumo per informatica	1.140	1-2-3-6-	123.100.992
Acquisto apparacchiature informatiche	7.051	1-2-3-6	926.052.095
Spese di manutenzione e adattamento locali con costo per dipendente pari a L.952.331 (L.496.164.200/521 dipendenti)	1.137	1-2-3-6	496.164.200
		TOTALE	2.244.700.407

Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica

FONDO FINANZIAMENTO ORDINARIO TAB.A02

in milioni di lire

Università	Budget '95	Budget '96 senza riequilibrio	Accantonamento del 3,5 per riequilibrio
ANCONA	67.329,9	82.125,6	2.874,4
BARI	241.357,8	303.713,5	10.630,0
BOLOGNA	367.793,9	461.145,3	16.140,1
CAGLIARI	160.639,3	197.877,0	6.925,7
CALABRIA	74.102,6	92.187,7	3.226,6
CAMERINO	43.414,7	54.544,0	1.909,0
CASSINO	27.980,8	34.818,9	1.218,7
CATANIA	225.735,0	280.638,9	9.822,4
FERRARA	82.141,2	102.282,3	3.579,9
FIRENZE	307.588,3	377.196,1	13.201,9
GENOVA	239.861,0	296.245,9	10.368,6
LECCE	59.971,8	75.297,7	2.635,4
MACERATA	28.587,9	35.535,6	1.243,7
MESSINA	243.496,0	304.194,4	10.646,8
MILANO	319.626,6	401.603,4	14.056,1
POLITECNICO MILANO	123.750,8	155.858,4	5 455,0
MODENA	92.012,3	115.771,2	4.052,0
NAPOLI	465.839,0	576.564,3	20.179,7
PADOVA	287.397,0	359.674,7	12.588,6
PALERMO	291.701,8	363.410,3	12.719,4
PARMA	136.730,7	170.045,5	5.951,6
PAVIA	162.699,0	202.168,2	7.075,9
PERUGIA	182.548,2	225.206,9	7.882,2
PISA	258.716,1	317.751,6	11.121,3
ROMA "LA SAPIENZA"	726.152,6	896.110,9	31.363,9
" "TOR VERGATA"	122.353,6	156.193,4	5.466,8
SALERNO	86.913,0	113.270,8	3.964,5
SASSARI	92.833,0	114.051,3	3.991,8
SIENA	123.561,4	153.500,0	5.372,5
TORINO	256.245,0	322.116,9	11.274,1
POLITECNICO TORINO	97.218,8	122.983,7	4.304,4
TRIESTE	134.210,9	165.001,9	5.775,1
UDINE	70.383,9	90.081,8	3.152,9
TUSCIA (VT)	42.449,1	52.058,3	1.822,0
VENEZIA	71.917,8	88.860,0	3.110,1
IST.ARCH.VENEZIA	32.370,2	39.508,3	1.382,8
BASILICATA (PZ)	46.051,5	57.377,4	2.008,2
MOLISE	22.185,3	27.460,5	961,1
VERONA	60.253,6	75.515,8	2.643,0
IST.NAVALE NAPOLI	22.870,5	27.724,2	970,3
IST.ORIENTALE NAPOLI	43.867,0	53.281,1	1.864,8
SCUOLA NORMALE PISA	24.865,0	31.215,6	1.092,5
SC.SUP.ST.UN.P.PISA	7.945,5	12.569,2	440,0
SISSA - TRIESTE	9.763,2	12.620,0	441,7
BRESCIA	47.500,3	60.099,2	2.103,5
REGGIO CAL.	51.793,1	63.160,6	2.210,6
POLITECNICO BARI	37.280,6	49.863,9	1.745,2
NAPOLI	144.766,8	195.358,5	6.837,5
BERGAMO	11.332,9	16.151,0	565,3
CHIETI	58.542,8	73.874,7	2.585,6
L'AQUILA	78.328,5	95.871,6	3.355,5
TRENTO	46.507,9	58.604,3	2.051,2
UNIV.STRAN.SIENA	6.386,7	7.931,6	277,6
" " PERUGIA	10.464,6	12.671,6	443,5
III UNIV. ROMA	66.043,7	96.114,7	3.364,0
TERAMO	17.167,7	25.062,2	877,2
TOTALE	**7.161.548,2**	**8.952.122,4**	**313.324,2**

TAB.A03

Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica
(strutture di fatto)

Unità di personale per uffici

	Segreteria Particolare	Segreteria Tecnica	Capo Gabinetto	Gabinetto	Consiglieri Ministro	Dirigenti Ispettori	Consiglieri Diplomatici	Ufficio legislativo	Ufficio stampa	Telex Archiv.	Segreteria Sottosegretari		Totale
UFFICI DEL MINISTRO	13	5											18
GABINETTO			15	15	7	4	3	17	7	5			73
SOTTOSEGRETARIO											15		15
												Totale	106

DIPARTIMENTI	Direzioni	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	P.O.Program.	P.O.Gest.F.	Aree Depresse	Totale
Programm. e Coord.Generale	10	5		8		5				12	11	21	72
Istruz.Universitaria	23	10	16	17	9	13	18	33					139
Ricerca Scientifica e Tecnologica	8	8	8	2	7	6	14						53
Relazioni Internazionali	18	8	3	3	1	5	1						39
												Totale	303

SERVIZI	Direzioni	I	II	III	IV	V	VI	Ufficio consegnatario	Ufficio cassa				Totale
Organi Collegiali	1	15	2										18
Informativo e Statistico	1	5	5										11
Ufficio Ragioneria			11										11
Personale	4	7	3	5	4	9	3						35
Supporto Tecnico ed Amministrativo	1		17					14	15				37
												Totale	112

Comandati c/o Altre Amministrazioni	12

Totale generale	**533**

TAB.A04

Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica

Distribuzione del personale per centri di responsabilità e funzioni obiettivo suddiviso per fascie funzionali

Centri di Responsabilità	D.G.	F.O.	FASCE FUNZIONALI															
			Dir. Gen.	Dirig.	Cons. Min.	Dirig. Isp.	Cons. Dipl.	Altri Dirig.	R.E.	IX	VII	VII	VI	V	IV	III	Totale	Percentuale
Gabinetto e Segreteria particolari	1	1	3	9	7	4	3	4	2	3	4	10	9	19	21	8	106	19,80%
Dip. Programm. e Coordinam.Generale	2	2	1	8						12	10	17	11	9	4		72	13,50%
Dipartimento per l'Istruzione Universitaria	3	3	1	8					3	5	19	58	16	18	7	4	139	26,07%
Dipartimento Ricerca Scientifica eTecnologica	4	4	1	7					1	9	8	11	4	7	3	2	53	9,50%
Dipartimenti per Relazioni Internazionali	5	5	1	3					1	7	5	5	7	5	3	2	39	7,30%
Dipartimento Programm.Coordin.Generale	2	6		4					2	6	12	21	26	21	13	7	112	21,01%
Totale	6	6	7	39	7	4	3	4	9	42	58	122	73	79	51	23	521	
						personale comandato presso altre amministrazioni	12										533	

TAB A05

Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica
Carichi di lavoro per centri di responsabilità

Centri di responsabilità	D.G.	Carico di lavoro	Funzione obiettivo	Carico di lavoro
Gabinetto e segretrie particolari	1	196.161,05	Indirizzo politico e amministrativo	**196.161,05**
Dipartimento Programmaz.e Coordinamento Generale	2	132.797,86	Programmazione indirizzo e coordinamento	**132.797,86**
Dipartimento per l'istruzione universitaria	3	243.314,38	Funzionamento Università	**243.314,38**
Dipartimento per la Ricerca Scientifica e Tecnologica	4	170.799,55	Ricerca scientifica e tecnologica	**170.799,55**
Dipartimento per le Relazioni internazionali	5	75.344,28	Internazionalizzazione Università e Ricerca	**75.344,28**
Dipartimento Programmazione e Coordinamento Generale	2	293.418,26	Servizio del personale	70.477,67
"			Servizio per il sistema informativo e statistico	32.316,62
"			Servizio per il supporto tecnico ed amministrativo	96.205,86
"			Servizio studi documentazione e stampa	23.010,00
"			Servizio supporto Organi Collegiali	54.311,11
"			Ufficio di Ragioneria	17.097,00
			TOTALE D.G. 2	**293.418,26**

TAB.A06

Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica

Analisi incidenza percentuale finanziamenti MURST rispetto alle Entrate complessive degli Enti Pubblici di Ricerca nonchè ASI e CIRA

in milioni di lire

Denominazione dell'Ente	Esercizio finanziario 1994 ENTRATE			Esercizio finanziario 1995 ENTRATE			Esercizio finanziario 1996 ENTRATE		
	BILANCIO ENTE (*)	QUOTA FINANZIAMENTO MURST	%	BILANCIO ENTE (*)	QUOTA FINANZIAMENTO MURST	%	BILANCIO ENTE (*)	QUOTA FINANZIAMENTO MURST	%
I.N.F.N.	423.431,6	407.339,5	96,2	456.083,0	438.746,1	96,2	481.510,4	475.000,0	98,6
I.N.F.M (1)			-	63.643,0	19.215	30,2	125.936,3	82.652,8	65,6
I.N.G.	25.612,7	15.241,9	59,5	21.788,7	19.194,3	88,1	34.267,0	16.471,3	48,1
I.N.OTTICA	5.200	4.435,5	85,3	4.465,2	4.351,7	97,5	4.533,9	4.523,2	99,8
I.E.N. G. FERARRIS	16.220,1	11.553,1	71,2	18.550,2	10.673,0	57,5	21.314,4	12.648,6	59,3
STAZ. ZOOLOGICA	17.844,2	14.923,4	83,6	18.132,9	14.744,2	81,3	19.449,0	15.600,8	80,2
O.G.S. (1)			-	24.878,8	14.850	59,7	23.413,7	12.846,2	54,9
I.N.D.A.M.	1.275,1	1.187,8	93,2	1.281,4	1.174,70	91,7	2.110,2	1.515,5	71,8
IST.PAPIROLOGICO	541,5	520	96,0	511,7	540,4	105,6	777,4	603,1	77,6
C.N.R.	1.219.361,5	1.056.711,5	86,7	1.171.793,2	1.017.040,6	86,8	1.248.923,9	1.057.500,0	84,7
IST. STUDI GERM.	661,1	653	98,8	556,2	545,3	98,0	571,2	545,0	95,4
IST. DIR.AGRARIO	246	240	97,6	232,4	225,8	97,2	228,8	225,0	98,3
C.I.S.A.M.	1.310,8	385	29,4	1.341,3	388,2	28,9	1.273,4	406,2	31,9
ASI (2)	nd	(2) (800.000)	-	nd	(2) (884.500)		nd	(2) (950 200)	
CIRA	29.429,1	24.181,2	82,2	36.415	29.175,40	80,1	nd	(2) (49,3)	
TOTALI	**1.741.133,6**	**1.537.371,9**	**88,3**	**1.819.672,9**	**1.570.864,7**	**86,3**	**1.964.309,6**	**1.680.537,7**	**85,6**

(*) Escluse partite di giro
nd: Dati non disponibili
(1) Finanziamenti a decorrere dall'E.F. 1995
(2) Importi non compresi nei totali

N.B.:I dati forniti nelle colonne "Quota finanziamento MURST" si riferiscono esclusivamente ai capitoli a carico dell'Ufficio II del Dipartimento per lo sviluppo e il potenziamento dell'attività di ricerca

TAB.A07

Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica

RIEPILOGO COSTI DELIBERE AMMISSIONE DI PROGETTI AUTONOMI AL FINANZIAMENTO DEL FONDO SPECIALE PER LA RICERCA APPLICATA ADOTTATE NEL 96

in milioni di lire

FINANZIAMENTO CONCESSO			
N° Riferimento Progetto	SUL FONDO SPECIALE RICERCA APPLICATA		CONT.IN C/INTERESSI (Cap. 7507)
	Credito Agevolato	Contributo nella Spesa	
Delibera n.1002 del 9/2/96	50.164	18.074	29.849
Delibera n.1019 del 5/3/96	10.949	1.462	17.412
Delibera n.1043 del 26/4/96	33.560	11.212	33.828
Delibera n.1044 del 29/4/96	17.975	-	-
Delibera n.1068 del 18/6/96	42.149	11.629	47.448
Delibera n.1082 del 16/7/96	16.737	2.942	-
Delibera n.1431 del 24/9/96	43.600	16.115	57.431
Delibera n.1439 del 30/9/96	35.258	6.811	42.030
Delibera n.1460 del 28/10/96	31.966	4.457	21.734
Delibera n.1516 del 9/12/96	28.594	3.284	-
Delibera n.1530 del 27/12/96	59.988	26.114	105.435

FINANZIAMENTI COMPLESSIVI DELIBERATI:

SUL F.S.R.A. CREDITO AGEVOLATO	370.940
CONTRIBUTO NELLA SPESA	102.100
TOTALE	**473.040**

SUL CAP. 7507 CONT. IN C/INTERESSI: **355.167**

TAB. A08

Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica

UTILIZZO DISPONIBILITA' DEL FONDO PER LA RICERCA APPLICATA

(valori in miliardi di lire)

	TOTALE	PROGETTI	CONTRIBUTI ART.4	EUREKA	P.N.R. ART.9	C.d.R. ART. 10	TRASF. TECNOL. ART.3 (*)	RIORIENTAMENTO E FORMAZIONE ART. 10 (*)
DISPONIBILITA' PER IL 1996 e relativa ripartizione								
RESIDUI AL 31.12.95	222,6	146,0	14,6	40,0	22,0			
FINANZIARIA 1996	110,0			110,0				
RIENTRI ECC. nel 1995	747,5	414,5			248,0	75,0	10,0	
Totale disponibilità	**1.080,1**	**560,5**	**14,6**	**150,0**	**270,0**	**75,0**	**10,0**	
Stanziamento L. 451/94 (anni 94-95-96)	150,0							150,0
	TOTALE	PROGETTI (1)	CONTRIBUTI ART.4	EUREKA (2)	P.N.R. ART.9	C.d.R. ART. 10	TRASF. TECNOL. ART.3 (*)	RIORIENTAMENTO E FORMAZIONE ART. 10 (*)
IMPEGNI ASSUNTI sulle disponibilità 1996								
sui RESIDUI al 31.12.95	206,0	146,0	9,8	28,2	22,0			
sulla FINANZIARIA 1996	92,7			92,7				
sui RIENTRI ECC. nel 1995	569,1	298,6			195,5	75,0		
Totale impegni	**867,8**	**444,6**	**9,8**	**120,9**	**217,5**	**75,0**		
Stanziamento L. 451/94								
DISPONIBILITA' RESIDUE al 31.12.1996	**212,3**	**115,9**	**4,8**	**29,1**	**52,5**	**0,0**	**10,0**	
Stanziamento L. 451/94	150,0							150,0

(*) strumento non attivato

(1) per i progetti inoltre sono state prese delibere nel 1995 per lire 30 mld. a valere sulla finanziaria 1997

(2) per i progetti EUREKA sono comprese le delibere prese nel 1995 per Lire 48.4 a valere sulla finanziaria 1996

TAB. A09

Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica

QUADRO FINANZIARIO DELLE RISORSE DELL' ACCORDO DI PROGRAMMA MURST-ENEA
(Importi in milioni di lire)

Progetti	Risorse 1°anno			Previsione di risorse a termine		
	MURST	ENEA	TOTALE	MURST	ENEA	TOTALE
Ampliamento delle conoscenze nel campo di alcune tecnologie di frontiera	10.000	17.000	27.000	65.000	25.000	90.000
Trasferimento delle Tecnologie ai settori produttivi e ai servizi	10.000	25.000	35.000	65.000	40.000	105.000
Ricerche in campo ambientale	9.000	15.000	24.000	20.000	22.000	42.000
Programmi di ricerca per la fusione	21.000	40.000	61.000	46.000	104.000	150.000
Progetto IGNITOR '	10.000	3.450	13.450	29.400	10.350	39.750
Servizi di supporto al MURST	0	3.000	3.000	4.000	9.000	13.000
TOTALE PROGRAMMA	**60.000**	**103.450**	**163.450**	**229.400**	**210.350**	**439.750**

TAB.A10

Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica

SITUAZIONE CONTRATTUALE DEI PROGETTI DI INNOVAZIONE

P.S.T.	Progetto	Descrizione del progetto	Costo approvato (milioni di lire)	Decreto aff. contratto	Decreto aff. Stud.Fatt.	Stipula contratto	Stipula Stud.Fatt.
TECNOPOLIS	P 1	Cluster	38.000	3/8/96		20/12/96	
	P 3	Trials	3.900	3/8/96			
PASTIS-CNRSM	P 4	Caratterizzazione e certificazione dei materiali	9.000	3/8/96			
	P 5	Sistema pilota per la diffusione di servizi a cluster di PMI nell'area Ionico Salentina	17.000	3/8/96			
	P 6	Materiali avanzati per il settore agroalimentare:membrane organiche	6.000	3/8/96			
	P 7	Sviluppo di un servizio pilota finalizzato a qualificare, espandere e potenziare le nicchie di mercato biomedicale dell'impianto protesi	8.000	3/8/96			
ELBA	P 9	Sviluppo di sistemi di biosensori per l'ambiente e la salute	2.000	3/8/96			
	P 10	Dispositivi con reti neurali e sensori per riconoscimento voce e teleoperazioni varie	20.300	7/1/97			
MOLISE	P 11	Tecnologie della filiera suina per l'allevamento e trattamento delle carni	3.130				
	P 12	Valorizzazione del latte e dei prodotti lattiero-caseari tipici molisani	1.980				
	P 13	Sviluppo di tecnologie per la produzione e la difesa da organismi nocivi dei cereali e dei derivati delle patate	7.300				
LAZIO MERID.	P 14	Sviluppo e creazione di impresa	8.000		24/1/97		
	P 15	Progetto qualità	6.582.889		24/1/97		
	P 16	Progetto ambiente	2.684		24/1/97		
SARDEGNA	P 17	Ambiente e territorio	12.800				
	P 18	Rivitalizzazione dei settori produttivi tradizionali	2.950				
	P 19	Sistema integrato di servizi per l'innovazione e l'incubazione di imprese	4.000				
BASENTECH	P 20	Realizzazione di un sistema prototipale di sviluppo industriale e sociale legato all'ambiente e al territorio	17.000				
	P 21	Realizzazione di un sistema prototipale di sviluppo industriale connesso con l'indotto SNIA/FIAT	8.000				
TECNAPOLI	P 23	Qualità per la Pubblica Amministrazione	4.222				
	P 24	Telelavoro	5.135				
	P 25	Promozione sviluppo, riconversione, qualità di PMI	12.045				
	P 26	Audit e monitoring su Aziende ad elevato impatto ambientale	1.100				
	P 28	Biotecnologie mediche e agroalimentari	11.900				
	P 29	Sistemi tecnologici per la gestione integrata della mobilità viaggiatori, della logistica industriale e dei sistemi di trasporto merci	2.990				
CALPARK	P 30	Cooperazione ricerca/imprese e generazione di nuove imprese innovative	11.150		26/2/97		
	P 31	Sperimentazione di servizi innovativi alle imprese produttrici di software	5.500		26/2/97		
	P 32	Sperimentazione di un sistema innovativo concorrente al miglioramento della capacità competitiva della filiera agro/alimentare	9.640		26/2/97		
SICILIA	P 33	Meccanizzazione e tipizzazione di produzioni zootecniche	7.000				
	P 34	Sviluppo e sperimentazioni di tecniche e tecnologie di maricoltura off shore	9.000				
	P 35	Sviluppo tecnologico settore delle terrecotte e del restauro	7.000				
	P 36	Nuovi modelli e soluzioni per le applicazioni ditecnologie informatiche	7.000				
	P 37	Conservazione biologica e preparazione di segmenti e frutti interi di agrumi per il consumo fresco	3.500				
	P 38	Progetto qualità	21.500				
SALERNO	P 39	Valorizzazione della qualità delle risorse ambientali e produttive del sistema economico locale e riqualificazione	5.000				
	P 40	Metodi e strumenti per la produzione di software, la formazione e le applicazioni	8.000				
	P 41	Metodologie e tecnologie per la gestione e attuazione di interventi di recupero e consolidamento nel centro storico di Salerno	3.500				
	P 42	Diffusione e divulgazione dell'innovazione scientifica e tecnologica nell'area beneventana	4.500				
MARCHE	P 43	Applicazioni tecnologiche flessibili	9.200		4/2/97	6/3/97	
	P 44	Prototipazione integrata	2.200		24/1/97	6/3/97	
	P 45	Meccanizzazione agricola	2.450		24/1/97	6/3/97	
	P 46	Valorizzazione delle tecnologie del freddo	5.500		26/2/97	6/3/97	
	P 47	Materiali patrimonio culturale	3.000		24/1/97	6/3/97	
ABRUZZO	P 48	Adeguamento tecnologico e gestionale delle PMI	8.740		IN FIRMA		
	P 49	Aree protette ed interne e produzioni agroalimentari di qualità	9.940		IN FIRMA		
		TOTALE GENERALE	6.935.645				

TAB. A11

Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica

TABELLA RAPPORTO IN PERCENTUALE DELLA FORMAZIONE SUI PROGETTI D'INNOVAZIONE

P.S.T.	Progetti di formazione costo previsto		Progetti di formazione approvati dal C.T.S.		Operatori di progetto approvati dal C.T.S.		Operatori di parco approvati dal C.T.S.	
	Totale (milioni)	%	Totale (milioni)	%	Totale (milioni)	%	Totale (milioni)	%
TECNOPOLIS	4.532	10,207	4.288	10,234	4.096	9,776	192	0,432
PASTIS-CNRSM	6.049	12,87	5.148	12,87	3.936	9,84	1.212	3,03
MOLISE	2.134	17,196	2.134	17,196	1.214	9,783	920	7,413
SARDEGNA	3.472	16,813	3.321	16,060	1.913	9,686	1.408	7,129
BASENTECH	3.529	14,116	3.529	14,116	2.425	9,700	1.104	4,416
TECHNAPOLI	7.201	13,097	4.897	13,096	3.646	9,751	1.251	3,346
CALPARK	3.664	13,937	3.664	13,937	2.560	9,738	1.104	4,199
SICILIA	7.162	13,022	7.162	13,022	5.370	9,764	1.792	3,258
SALERNO E A.I.	3.344	14,577	3.061	14,576	2.050	9,762	1.011	4,814
ABRUZZO	2.924	15,653	2.924	15,653	1.820	9,743	1.104	5,910
Subtotale obiettivo 1	**44.011**	**13,460**	**40.128**	**13.492**	**29.030**	**9,760**	**11.098**	**3.732**
ELBA	3.304	14,816	3.304	14,816	2.200	9,865	1.104	4,951
LAZIO MERID.	2.824	15,969	2.773	15,969	1.689	9,782	1.084	6,278
MARCHE	3.294	14,738	3.294	14,738	2.190	9,799	1.104	4,939
TOTALE 13 P. S. T.	**53.433**	**13,711**	**49.499**	**13,775**	**35.109**	**9,778**	**14.390**	**4,005**

ALLEGATI

ELABORAZIONI PER FUNZIONI-OBIETTIVO
FORMAZIONE E UTILIZZO MASSA IMPEGNABILE
FORMAZIONE E UTILIZZO MASSA SPENDIBILE

MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA

Esercizio finanziario 1996

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg1 - Gabinetto e segreterie particolari	1. Indirizzo politico e amministrativo	1.1 Diretta collaborazione organi di direzione politica	1.1.1 Struttura direzione politica 1.1.2 Consulenza giuridica e legislativa 1.1.3 Consulenza scientifica 1.1.4 Rapporti con i "media"
		1.2 Controllo interno	
dg2 - Dipartimento per la programmazione e per il coordinamento generale	2.Programmazione, indirizzo e coordinamento	2.1 Piani di sviluppo delle Università	2.1.1 Programm.organici università anche a carattere scientifico 2.1.2 Infrastrutture delle università 2.1.3 Attrezzature tecnico-scientifiche
		2.2 Programmazione settore ricerca e attrezzature scientifiche di rilevanza nazionale	2.2.1 Programmazione ricerca 2.2.2 Attrezzature tecnico-scientifiche
		2.3 Programmazione interventi ricerca ed alta formazione cofinanziati dalla U.E.	2.3.1.Interventi ricerca ex Agensud 2.3.2 Interventi aree depresso
		2.4 Coordinamento attività Amministrazione	2.4.1.Coordinamento generale e conferenza dei servizi 2.4.2 Coordinamento Istruzione Univ.ria con gli alti gradi di istruzione in Italia e rapporti Comunitari.Interscambio culturale tra Università e scuola-Promozione iniziative presso le Università 2.4.3 Organizzazione convegni e Seminari
dg3 - Dipartimento per l'istruzione universitaria	3. Funzionamento Università	3.1Finanziamenti alle Università	3.1.1 Assegnazioni delle quote di finanziamento ordinario e di riequilibrio 3.1.2 Banche-dati sugli organici e sui costi del personale in servizio 3.1.3 Assegnazione contributi funzionamento alle Università non statali
		3.2 Personale universitario ed attività concorsuali	3.2.1 Approvazione atti concorsuali e nomine
		3.3 Istituzioni scientifiche, Consorzi interuniversitari e Fondazioni	3.3.1 Assegnazione agli Osservatori astronomici 3.3.2 Assegnazione agli Istituti di grado universitario e consorzi interuniversitari
		3.4 Edilizia universitaria	
		3.5 Finanziamento progetti di ricerche scientifiche di interesse nazionale	
		3.6 Diritto allo studio, formazione post-laurea	3.6.1 Criteri di ripartizione interventi straordinari a favore degli studenti 3.6.2 Ricerca e formazione post-laurea 3.6.3 Potenziamento attività sportiva universitaria
		3.7 Statuti, regolamenti e ordinamenti didattici	
		3.8 Valutazione del sistema universitario	
dg4 - Dipartimento per la ricerca scientifica e tecnologica	4. Ricerca Scientifica	4.1 Valutazione sistema ricerca	4.1.1 Relazione sullo stato della R.S.T.
		4.2 Ricerca di base	4.2.1 Piani pluriennali di attività degli Enti di ricerca 4.2.2 Iniziative di studio e proposta per le riforma degli enti di ricerca 4.2.3 Ripartizione degli stanziamenti per gli Enti di ricerca
		4.3 Ricerca applicata	4.3.1 Progetti autonomi 4.3.2 Programmi nazionali di ricerca 4.3.3 Trasferimento tecnologico 4.3.4 Contratti di ricerca con P.A. 4.3.5 Parchi scientifici e tecnologici 4.3.6 Formazione di ricercatori e tecnici di ricerca
		4.4 Accordi di programma	4.4.1 Programma di collaborazione tra Enti pubblici
		4.5 Promozione e coordinamento della cooperazione scientifica fra Università, Enti di ricerca ed Imprese	4.5.1 Iniziative per la diffusione della cultura scientifica

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
			4.5.2 Costituzione Consorzi tra Università ed Istituti di ricerca pubblici e privati
		4.6 Interventi speciali in particolari settori della ricerca	4.6.1 Mare Adriatico e Laguna di Venezia
			4.6.2 Antartide
			4.6.3 Ozono
			4.6.4 Osservazione della Terra dallo spazio
			4.6.5 Frantoi oleari
			4.6.6 Infrastrutture
			4.6.7 Prora
			4.6.8 Sincrotone
			4.6.9 Cira
		4.7 Controllo e vigilanza sugli Enti di ricerca	4.7.1 Problematiche del trattamento economico e giuridico del personale di ricerca
			4.7.2 Esame regolamenti Enti per controllo legittimità e merito
			4.7.3 Esame ed approvazione bilanci preventivi e conti consuntivi
			4.7.4 Riconoscimento personalità giuridica di Enti
			4.7.5 Nomina degli organi monocratici e collegiali degli Enti
			4.7.6 Contenzioso del personale di ricerca
			4.7.7 Verifiche amministrativo.contabili
		4.8 Anagrafe nazionale delle ricerche	
dg5 - Dipartimento per le relazioni internazionali	5. Internazionalizzazione Università e Ricerca	5.1 Coordinamento iniziative di cooperazione didattica e scientifica internazionale fra le Università	5.1.1 Cooperazione bilaterale
			5.1.2 Cooperazione multilaterale
		5.2 Sostegno per la partecipazione italiana ai progetti EUREKA	5.2.1 Assistenza aziende per la partecipazione a progetti
			5.2.2 Finanziamenti progetti internazionali
		5.3 Coordinamento ed attuazione accordi internazionali in materia di R.S.T.	5.3.1 Coordinamento commissione nazionale OCSE
			5.3.2 Partecipazione attività Unione Europea
		5.4 Promozione, coordinamento e attuazione di accordi internazionali in materia spaziale	5.4.1 Comitati ESA
			5.4.2 Coordinamento altri Ministeri interessati al settore (Esteri e Difesa)
		5.5 Accordi di ricerca comunitari, programmi quadro	
		5.6 Partecipazione italiana ad organismi internazionali di ricerca	
dg2 - Dipartimento per la programmazione e per il coordinamento generale	6. Servizi generali	6.1Gestione delle risorse umane	6.1.1 Accesso all'impiego
			6.1.2 Stato giuridico ed economico del personale
			6.1.3 Formazione ed aggiornamento
			6.1.4 Attività di protezione sociale - Onorificenze
			6.1.5 Contenzioso
			6.1.6. Personale comandato presso altre amministrazioni
		6.2 Attività contabili e di ragioneria	6.2.1 Bilancio annuale e pluriennale dello Stato (predisposizione atti bilancio di previsione; analisi andamento gestione capitali; analisi risultanze consuntivo)
			6.2.2 Gestione amministrativo-contabile spese di funzionamento (gestione titoli di spesa; gestione contratti e convenzioni; gestione spese per contenzioso; controllo rendiconti funzionari delegati)

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
		6.3 Acquisizione e gestione risorse strumentali	6.3.1 Programmazione e gestione degli spazi e degli ambienti di lavoro
			6.3.2 Approvvigionamento e gestione delle risorse materiali e delle attrezzature
			6.3.3 Collegamento dell'amministrazione con l'esterno
			6.3.4 Funzioni di cassa
		6.4 Risorse informatiche e attività statistica	6.4.1 Predisposizione ed attuazione dell'attività statistica per Programma Statistico Nazionale
			6.4.2 Attività statistiche legate alla valutazione della organizzazione del Ministero
		6.5 Supporto agli organi collegiali	6.5.1 Attività connesse alle sedute degli Organi collegiali (CUN, CRA, CNST, CNST Europeo, CONAG)
			6.5.2 Formalizzazione documenti risultanti dalla sedute (CUN, CNST, CNST Europeo, CONAG)
			6.5.3 Corte di disciplina e Commissioni elettorali degli organi collegiali
			6.5.4 Programmazione, supporto e segreteria

N.B.:I centri di responsabilità corrispondono a quelli censiti dal Ministero del Tesoro (circ. n.: 84 del 20/12/1996).

1996 MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA

- Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per funzione-obiettivo -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie e maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanz. da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Non imputato a F.O.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%
1 Indirizzo politico e amministrativo	191	10.939	11.130	9.527	1.312	100	191	0	9.718	100	87,31%
2 Programmazione, Indirizzo e Coordinamento	585.718	529.221	1.114.938	244.696	2.281	282.244	578.155	7.562	822.851	289.806	73,80%
3 Funzionamento Università	20.059	10.303.221	10.323.281	10.274.478	3.124	25.619	20.059	0	10.294.537	25.619	99,72%
4 Ricerca Scientifica	165.096	3.275.931	3.441.027	3.199.040	698	76.192	165.096	0	3.364.136	76.192	97,77%
5 Internazionalizzazione Università e Ricerca	11.219	233.703	244.922	218.314	679	14.711	11.219	0	229.533	14.711	93,72%
6 Servizi generali	200	11.855	12.055	10.284	1.356	215	200	0	10.484	215	86,97%
TOTALE	*782.483*	*14.364.870*	*15.147.353*	*13.956.338*	*9.451*	*399.081*	*774.921*	*7.562*	*14.731.259*	*406.643*	*97,25%*

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1996 MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA

- Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per funzione-obiettivo -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie e maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Non imputato a F.O.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
1 Indirizzo politico e amministrativo	2.595	10.939	13.534	13.183	7.876	1.650	1.750	1.051	8.928	2.491	2.115	97,41%	65,96%	67,72%
2 Programmazione, Indirizzo e Coordinamento	994.119	529.221	1.523.340	1.162.452	56.135	188.560	470.804	388.175	444.310	104.777	974.254	76,31%	29,17%	38,22%
3 Funzionamento Università	305.215	10.303.221	10.608.437	10.514.604	10.062.094	212.383	238.003	252.718	10.314.812	9.702	283.923	99,12%	97,23%	98,10%
4 Ricerca Scientifica	2.674.212	3.275.931	5.950.142	4.026.308	2.636.299	562.741	638.933	357.391	2.993.691	271.654	2.684.798	67,67%	50,31%	74,35%
5 Internazionalizzazione Università e Ricerca	14.881	233.703	248.584	244.577	215.960	2.354	17.065	13.778	229.737	1.247	17.600	98,39%	92,42%	93,93%
6 Servizi generali	3.045	11.855	14.900	13.862	7.961	2.323	2.538	1.883	9.843	2.235	2.821	93,03%	66,06%	71,01%
TOTALE	*3.994.067*	*14.364.870*	*18.358.937*	*15.974.984*	*12.986.325*	*970.012*	*1.369.094*	*1.014.996*	*14.001.321*	*392.106*	*3.965.510*	*87,01%*	*76,26%*	*87,65%*

1996 MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA

- Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per Centro di Responsabilità -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie e maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Non imputato a C.d.R.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%
Gabinetto e segreterie particolari	191	10.939	11.130	9.527	1.312	100	191	0	9.718	100	87,31%
Dipartimento per la programmazione e per il coordinamento generale	585.918	541.076	1.126.994	254.979	3.637	282.459	578.356	7.562	833.335	290.021	73,94%
Dipartimento per l'istruzione universitaria	20.059	10.303.221	10.323.281	10.274.478	3.124	25.619	20.059	0	10.294.537	25.619	99,72%
Dipartimento per la ricerca scientifica e tecnologica	165.096	3.275.931	3.441.027	3.199.040	698	76.192	165.096	0	3.364.136	76.192	97,77%
Dipartimento per le relazioni internazionali	11.219	233.703	244.922	218.314	679	14.711	11.219	0	229.533	14.711	93,72%
TOTALE	*782.483*	*14.364.870*	*15.147.353*	*13.956.338*	*9.451*	*399.081*	*774.921*	*7.562*	*14.731.259*	*406.643*	*97,25%*

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1996 MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA

- *Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per Centro di Responsabilità* -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie e maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Non imputato a C.d.R.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
Gabinetto e segreterie particolari	2.595	10.939	13.534	13.183	7.876	1.650	1.750	1.051	8.928	2.491	2.115	97,41%	65,96%	67,72%
Dipartimento per la programmazione e per il coordinamento generale	997.164	541.076	1.538.240	1.176.313	64.096	190.884	473.343	390.058	454.153	107.012	977.075	76,47%	29,52%	38,61%
Dipartimento per l'istruzione universitaria	305.215	10.303.221	10.608.437	10.514.604	10.062.094	212.383	238.003	252.718	10.314.812	9.702	283.923	99,12%	97,23%	98,10%
Dipartimento per la ricerca scientifica e tecnologica	2.674.212	3.275.931	5.950.142	4.026.308	2.636.299	562.741	638.933	357.391	2.993.691	271.654	2.684.798	67,67%	50,31%	74,35%
Dipartimento per le relazioni internazionali	14.881	233.703	248.584	244.577	215.960	2.354	17.065	13.778	229.737	1.247	17.600	98,39%	92,42%	93,93%
TOTALE	*3.994.067*	*14.364.870*	*18.358.937*	*15.974.984*	*12.986.325*	*970.012*	*1.369.094*	*1.014.996*	*14.001.321*	*392.106*	*3.965.510*	*87,01%*	*76,26%*	*87,65%*

Ministero dell'universita' e della ricerca scientifica e tecnologica
Gestione finanziaria 1996 (milioni di lire)

		TITOLO I					TITOLO II				TOTALE
		Personale in attivita' di servizio	Acquisto di beni e servizi	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	Opere e beni immobiliari e mobiliari	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	
		FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE									
		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
1	Residui totali di stanziamento "F" al 1.I (2)	937		730		1.667		239.920	540.897	780.817	782.483
2	Stanziamenti definitivi di competenza	97.456	11.495	9.883.078	700	9.992.730	4.493	4.047.648	320.000	4.372.140	14.364.870
3	Massa impegnabile (1+2)	98.393	11.495	9.883.808	700	9.994.396	4.493	4.287.567	860.897	5.152.957	15.147.353
4	Impegni effettivi su competenza	94.685	4.920	9.882.880	605	9.983.090	3.493	3.802.755	167.000	3.973.247	13.956.338
5	Economie (+) o maggiori spese (-) [2-(4+6)]	2.772	6.386	198	95	9.450		1		1	9.451
6	Residui di stanziamento di competenza al 31.XII		189			189	1.000	244.892	153.000	398.892	399.081
7	Impegni su residui di stanziamento (1-8)	937		730		1.667		239.920	533.335	773.255	774.921
8	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31.XII								7.562	7.562	7.562
9	Impegni totali su massa impegnabile (4+7)	95.621	4.920	9.883.610	605	9.984.757	3.493	4.042.674	700.335	4.746.502	14.731.259
10	Residui totali di stanziamento "F" al 31.XII (6+8)		189			189	1.000	244.892	160.562	406.454	406.643
11	Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile (9:3)	97,18	42,80	100,00	86,46	99,90	77,74	94,29	81,35	92,11	97,25

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
12	Residui iniziali "F+C" al 1.1	15.268	7.629	377.060	3.428	403.386	8.685	2.256.100	1.325.897	3.590.682	3.994.067
13	Stanziamenti definitivi di competenza	97.456	11.495	9.883.078	700	9.992.730	4.493	4.047.648	320.000	4.372.140	14.364.870
14	Massa spendibile (12+13)	112.724	19.124	10.260.138	4.129	10.396.115	13.178	6.303.747	1.645.897	7.962.822	18.358.937
15	Autorizzazioni di cassa	110.886	16.842	10.141.998	4.129	10.273.855	13.178	4.708.055	979.897	5.701.130	15.974.984
16	Pagamenti su competenza	87.119	2.175	9.604.085	343	9.693.722	3.493	3.283.581	5.530	3.292.603	12.986.325
17	Residui propri da competenza "C" (4-16)	7.565	2.745	278.795	262	289.368		519.174	161.470	680.644	970.012
18	Residui totali da competenza (6+17)	7.565	2.934	278.795	262	289.557	1.000	764.066	314.470	1.079.536	1.369.094
19	Pagamenti su residui	6.187	2.999	244.502	3.406	257.094	720	547.844	209.338	757.902	1.014.996
20	Pagamenti totali (16+19)	93.306	5.173	9.848.587	3.749	9.950.816	4.213	3.831.425	214.868	4.050.505	14.001.321
21	Economie (+) o maggiori spese (-) totali [14-(20+22)]	10.399	9.283	18.009	114	37.806	1.980	61.320	291.000	354.300	392.106
22	Residui totali "F+C" al 31.XII [14-(20+21)]	9.018	4.667	393.543	265	407.493	6.985	2.411.002	1.140.030	3.558.017	3.965.510
23	Rapporto % tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (15:14)	98,37	88,07	98,85	100,00	98,82	100,00	74,69	59,54	71,60	87,01
24	Rapporto % tra pagamenti totali e massa spendibile (20:14)	82,77	27,05	95,99	90,82	95,72	31,97	60,78	13,05	50,87	76,26
25	Rapporto % tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa (20:15)	84,15	30,72	97,11	90,82	96,86	31,97	81,38	21,93	71,05	87,65

(1) Calcolate per differenza

(2) I residui totali di stanziamento "F" al 1.1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31.XII dell'anno precedente

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

Capitolo XIII

Ministero delle poste e delle telecomunicazioni

Sommario: **1. Sintesi e conclusioni.**

2 Principali aspetti della gestione finanziaria: *2.1 Esposizione dei risultati contabili del rendiconto secondo lo schema ufficiale.* 2.1.1 Spese di parte corrente; 2.1.1.1 Spesa per l'acquisto di beni e servizi (categoria IV); 2.1.2 Spese in conto capitale; 2.1.3 Trasferimenti al comparto servizio postale. *2.2. Esposizione dei risultati contabili per funzioni-obiettivo secondo lo schema del bilancio sperimentale elaborato dalla Corte dei conti.* 2.2.1 Analisi dello schema organizzativo per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità; 2.2.2 Analisi delle risultanze contabili per funzioni-obiettivo; 2.2.2.1 Formazione e utilizzo della massa impegnabile per funzione-obiettivo; 2.2.2.2 Formazione e utilizzo della massa spendibile per funzione-obiettivo; 2.2.2.3 Formazione e utilizzo della massa impegnabile per centro responsabilità; 2.2.2.4 Formazione e utilizzo della massa spendibile per centro responsabilità; 2.2.3 Valutazione dei risultati contabili per funzione-obiettivo secondo lo schema della classificazione economica semplificata; 2.2.3.1 Spese di funzionamento; 2.2.3.2 Spese per interventi; 2.2.3.3 Spese per investimenti; 2.2.4 La spesa degli Ispettorati territoriali. - *2.3 Le entrate.*

3. Analisi dell'organizzazione e dei procedimenti: *3.1 L'assetto organizzativo del Ministero. 3.2 L'attuazione del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29: a) direttiva generale di programmazione. 3.3 L'attuazione del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 b) istituzione del Servizio di controllo interno. 3.4 Attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241 3.5 Gestione del personale. 3.6 La dirigenza. 3.7 Il costo del personale.*

4. Profili della gestione per centri di responsabilità: *4.1 Direzione Generale per la Regolamentazione e la Qualità dei Servizi.* 4.1.1 Le telecomunicazioni; 4.1.2 Altre attività di regolazione; 4.1.3 Le poste; 4.1.3.1 La vigilanza governativa; 4.1.3.2 Valutazione dei risultati della gestione; 4.1.3.3 Il collegato alla finanziaria n. 662 del 1996. *4.2 Direzione Generale per le Concessioni e le Autorizzazioni.* 4.2.1 Il contenzioso. *4.3 Direzione Generale Pianificazione e Gestione delle frequenze. 4.4 Istituto superiore delle poste e delle telecomunicazioni. 4.5 Attività di vigilanza del Ministero sull'I.POST. 4.6 Il settore radiotelevisivo*

Esercizio 1996 - Risultati della gestione per funzioni-obiettivo - dati di competenza

(in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Impegni (*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico-amministrativo	17.056	13.231	12.701	11.306	1.925	3.824
2 Gestione radiofrequenze	30.940	24.610	14.756	10.843	13.766	6.330
3 Indirizzo servizi radiotelevisivi	24.625	21.214	20.728	18.558	2.655	3.411
4 Indirizzo e vigilanza servizi di telecomunicazioni	31.451	20.820	19.937	17.894	2.926	10.631
5 Indirizzo e vigilanza servizi postali	9.494	7.078	6.769	6.146	931	2.416
6 Indirizzo tecnico-amministrativo dell'Istituto superiore PP.TT.	42.130	34.510	22.182	19.292	15.217	7.621
7 Servizi generali	54.830	34.093	33.254	30.515	3.578	20.736
TOTALE	***210.526***	***155.556***	***130.328***	***114.556***	***41.000***	***54.970***

(*) Gli impegni lordi sono comprensivi dei residui di stanziamento a fine esercizio

1. Sintesi e conclusioni

Il processo di riforma del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, avviato con la legge n. 71 del 1994, pur registrando significativi progressi, non è ancora definito. Il 1996 non ha visto completato l'avviato disegno (d.d.l. n. 1021 e d.d.l. n. 1138) della creazione di un soggetto dotato di autonomia tecnica in posizione di terzietà per lo svolgimento dei compiti regolazione a garanzia di imparzialità e neutralità. Nel precedente referto, si evidenziava la non conformità ai canoni organizzativi della buona amministrazione affidare al Ministero contemporaneamente poteri di indirizzo e di controllo e compiti direttamente incidenti nella regolazione. Compiti attribuiti ad un soggetto che, tramite l'impresa pubblica (Ente poste, Telecom, Rai), interviene come attore nello stesso mercato che egli stesso è chiamato a regolare. Ma l'incalzare degli adempimenti comunitari nei mutati scenari dell'evoluzione tecnologica del settore delle telecomunicazioni e l'approssimarsi del termine ultimo per dare puntuale adempimento ai precetti sanciti dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 420 del 1994 nel settore della radiotelevisivo, rendono oramai ineludibile, in tempi brevi, una definizione del quadro legislativo e regolamentare del settore. Ineludibile appare altresì l'esigenza di completare la riorganizzazione del Dicastero, anche attraverso il potenziamento delle strutture informatiche e la riqualificazione del personale. Ciò, sia per apprestare una struttura snella ed efficiente per far fronte agli adempimenti connessi alle numerose direttive in corso di recepimento, sia per esercitare con incisività ed efficacia funzioni che la legge 15 marzo 1997, n. 59 ha escluso dal decentramento amministrativo. Prima fra tutte quella di creare un'efficiente amministrazione dell'entrata, qual è il Ministero delle poste e delle telecomunicazione, che è seconda soltanto al Ministero delle finanze.

Sul piano delle risultanze contabili 1996 concernenti il Dicastero, la valutazione complessiva non si discosta, nella sostanza, da quella già formulata dalla Corte con riferimento all'esercizio 1995: la permanenza di difficoltà e lentezze nel completamento del quadro normativo di trasformazione dell'assetto ministeriale voluto dalla legge n. 71 del 1994 è evidenziata dalla non soddisfacente capacità di spesa del Ministero. Con l'esercizio 1997, è peraltro dato registrare un rilevante impegno posto in essere dall'Amministrazione in ordine all'attuazione delle norme di razionalizzazione dell'azione amministrativa introdotte con il decreto legislativo n. 29 del 1993;

per modo che, già per il prossimo esercizio, sussistono i presupposti per un recupero di efficienza nell'impiego delle risorse disponibili e di efficacia nel conseguimento degli obiettivi della gestione.

2. Principali aspetti della gestione finanziaria

2.1 Esposizione dei risultati contabili del rendiconto secondo lo schema ufficiale

Gli stanziamenti definitivi di competenza del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni nel 1996 sono stati pari a lire 210,5 miliardi ripartiti negli stanziamenti di parte corrente (189,6 miliardi) e in quelli in conto capitale (20,9 miliardi). Nel 1996, rispetto al dato globale dell'anno precedente (228,8 miliardi di lire nel 1995), si registra un decremento del 7,8%.

La disaggregazione della somma degli stanziamenti definitivi di competenza del 1996 mostra che quelli del titolo I costituiscono il 90% del totale (con valori assoluti e percentuali analoghi ai dati 1995), mentre quelli del titolo II che rappresentano il 10% del totale mostrano un decremento del 17,5% rispetto al corrispondente stanziamento del 1995.

La massa impegnabile (stanziamenti definitivi più residui iniziali di stanziamento) assomma a lire 248,6 miliardi (+1,2% rispetto al 1995), di cui il 100% in conto capitale per effetto dell'entità dei residui di stanziamento che risultano appunto, per la loro totalità, di parte capitale (38,1 miliardi).

L'analisi degli impegni totali su massa impegnabile denota un'entità non molto elevata, pari al 64,6%, con un peggioramento di circa 7 punti percentuali rispetto al 1995; tale rapporto si presenta omogeneo tanto nelle spese di parte corrente, quanto in quelle in conto capitale.

Alla chiusura dell'esercizio, i residui totali di stanziamento assommano a 34,1 miliardi, di cui il 60% in conto capitale, con una diminuzione del 13% rispetto a quelli iniziali; il che mostra una positiva inversione di tendenza rispetto all'anno 1995. E' peraltro da registrare la formazione di una rilevante entità di tale tipologia di residui per gli stanziamenti di parte corrente, in controtendenza rispetto all'esercizio precedente.

I pagamenti totali sono stati pari a lire 164,7 miliardi, di cui 114,6 in conto competenza e 50,2 in conto residui.

Il rapporto pagamenti - massa spendibile permane su livelli bassi, pari al 48,6%, anche se con un miglioramento di oltre 13 punti percentuali rispetto al 1995; il dato è pari al 53,9% per le spese di parte corrente e del 25,4% per quelle in conto capitale.

I residui totali fanno registrare un'elevata entità, pari a 84,2 miliardi (circa il 50% dei pagamenti totali) pur con una positiva diminuzione del 35% rispetto a quelli iniziali. Disaggregando il dato globale, risulta che circa il 70% di esso è formato da residui di parte corrente.

2.1.1 Spese di parte corrente. Esaminando più in dettaglio la spesa del Ministero, si osserva che le risorse di competenza destinate alla spesa corrente (189,6 miliardi) costituiscono la quasi totalità degli stanziamenti totali (90%) e coincidono con la massa impegnabile, non risultando residui di stanziamento dall'esercizio precedente. Gli impegni totali assommano a lire 121,3 mld.

La capacità di impegno si è attestata su livelli non elevati corrispondenti al 64,5%, circa 19 punti percentuali in meno rispetto all'esercizio 1995.

La capacità di pagamento, pari al 53,9%, pur in miglioramento rispetto al 1995 (+8%), risulta inferiore di oltre 19 punti percentuali rispetto a quella di impegno.

Con riferimento al rapporto autorizzazioni di cassa-massa spendibile, che risulta molto elevato, 94%, l'iter di completamento delle procedure di spesa, rappresentato dal citato rapporto pagamenti totali - massa spendibile, mostra uno scarto di circa 40 punti percentuali in meno.

In totale i pagamenti assommano a 148,6 miliardi, di cui 114,6 in conto competenza e 34 miliardi sui residui.

Nel corso dell'anno, i pagamenti rimasti da effettuare sui residui totali sono diminuiti del 61,6% (+59 miliardi), passando da 86 miliardi, all'inizio dell'esercizio, a 33 miliardi di lire, alla fine dell'esercizio medesimo, con un apprezzabile miglioramento di tale capacità gestionale rispetto all'anno 1995.

2.1.1.1 Spesa per l'acquisto di beni e servizi (categoria IV). Rispetto ad una massa impegnabile pari a 52,3 miliardi di lire (48,1 miliardi nel 1995, con un incremento percentuale del 7,2%), la percentuale di impegni presenta un dato percentuale molto ridotto: 38% (quasi 39 punti percentuali in meno rispetto al 1995). Il dato risulta influenzato: a) da una riclassificazione, in corso di esercizio (derivante dall'applicazione dell'art. 1 legge n. 666/96 in base alla quale "le somme, dovute per effetto della convenzione fra il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni e il Centro di produzione S.p.A., approvata con decreto ministeriale il 21 novembre 1994 ed avente ad oggetto il servizio di trasmissione radiofonica delle sedute parlamentari, non utilizzate entro il 31 dicembre 1996, sono mantenute nel conto dei residui del capitolo 1099 dello stato di previsione del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni per essere utilizzate nell'esercizio successivo."), degli impegni propri in residui di stanziamento per un importo complessivo di oltre 8 miliardi, in percentuale pari al 28,5% degli impegni effettivi su competenza; b) da economie di spesa che presentano un dato percentuale molto elevato, pari a circa il 44% della massa impegnabile.

Anche il dato percentuale dei pagamenti effettuati mostra un'entità molto ridotta, pari al 28%.

2.1.2 Spese in conto capitale. Le risorse destinate al titolo II sono state pari a 20,9 miliardi di lire, corrispondenti a circa il 10% del totale degli stanziamenti definitivi di competenza (-95% rispetto al 1995, in cui in valori assoluti lo stanziamento era stato pari a lire 40 mld); la massa impegnabile è stata di lire 59 miliardi (pari al 23,7% della massa impegnabile totale); gli impegni sugli stanziamenti di competenza assommano a soli 101 milioni di lire, corrispondenti allo 0,1% dello stanziamento.

Il rapporto tra impegni e massa impegnabile si è attestato al 64,7%, in conseguenza di un rapporto percentuale pari al 100% degli impegni su residui di stanziamento.

La massa spendibile ha raggiunto i 63,3 miliardi di lire. La percentuale dei pagamenti rispetto alla massa spendibile è risultata, molto ridotta, soltanto il 25,4%, pur con un rilevante miglioramento rispetto al 1995 in cui tale relazione percentuale era stata dell'1,9%.

I dati di consuntivo mostrano un'elevata consistenza dei residui totali a fine esercizio (24,6 mld, pari al 38% della massa spendibile). Va altresì osservato che, rispetto al rapporto tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (pari al 71%) la conclusione del procedimento di spesa, con l'effettuazione dei relativi pagamenti, mostra uno scarto di circa 45 punti percentuali.

Deve peraltro rilevarsi che il ritmo di smaltimento dei pagamenti sui residui è risultato pari al 38%, dato migliore rispetto al rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile, ma comunque di modesta entità.

2.1.3 Trasferimenti al comparto servizio postale. La tabella che segue espone, in miliardi di lire, i trasferimenti per il servizio postale desunti dal consuntivo della spesa del Ministero del tesoro.

		Contributi			Mutui		
Capitolo	Finalità	Beneficiario	Funzionamento	Intervento	Investimento	Quota capitale	Interessi
4506	Salari, liquidazioni, previdenza	Ente poste	20,304				
4587	Servizi postali	Ente poste	26,905				
4588	Salari, liquid.	Ente poste	0,637				
4635	Rimborso ag tariffarie	Ente poste		63,097			
4636	Rimborso ag tariffarie	Concessionarie TLC		45,597			
4647	Salari, liquidazioni, previdenza	Ente poste	274,324				
4544	Salari, liquidazioni, previdenza	INPS (Ente poste)	100,000				
7755	Funz. enti; ripiano bilanci	Poste, TLC (Cassa DD.PP.)	337,413				
7761	Servizio postale	Ente poste	141,620				
7780	Servizio postale	Amm.ne P.T.				9,315	
7799	Servizio postale	Ente poste				453,855	
7800	Servizio postale	Ente poste				23,286	
7826	TLC potenz. servizi	Ente poste				200,593	
7856	TLC invest.	Ente poste			120		120
8316	Ripiano bilanci	Amm.ne P.T.					
TOTALE			901,203	108,694	120	687,049	120

Altri capitoli di erogazioni al Servizio postale risultanti dal consuntivo del Ministero del tesoro sono:

Capitolo	Finalità	Beneficiario	Prev. def. competenza
4432	Rimborso esenzioni tasse postali e pagamento del servizio di bancoposta e di Tlc	Ente poste	307,800
4646	Pagamento servizio di tesoreria	Ente poste	330
Totale			637,800

2.2 *Esposizione dei risultati contabili per funzioni-obiettivo secondo lo schema del bilancio sperimentale elaborato dalla Corte dei conti*

2.2.1 Analisi dello schema organizzativo per funzioni obiettivo e per centri di responsabilità. Per il bilancio del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, le funzioni-obiettivo, con articolazione di secondo livello indicate in dettaglio nell'acclusa tabella, sono: 1) *Indirizzo politico-amministrativo* ; 2) *Gestione radiofrequenze* ; 3) *Indirizzo servizi radiotelevisivi* ; 4) *Indirizzo e vigilanza servizi di telecomunicazioni*; 5) *Indirizzo e vigilanza servizi postali* 6) *Indirizzo tecnico-amministrativo dell'istituto superiore PP.TT.* 7) *Servizi generali.*

I centri di responsabilità, individuati con circolare 20 dicembre 1996, n. 84 del Ministero del tesoro, in coerenza con l'impostazione del bilancio sperimentale del bilancio per centri di responsabilità predisposto dal medesimo Dicastero, coincidono sostanzialmente con l'articolazione organizzativa per partizioni primarie del Dicastero medesimo disciplinata dal D.P.R. n. 24 marzo 1995, n. 166. La classificazione per centri di responsabilità è stata poi incrociata con la classificazione per funzioni obiettivo: a) Gabinetto e Segreterie particolari (*1. Indirizzo politico - amministrativo; 7. Servizi generali*); b) Segretariato Generale (*7 Servizi generali*); c) Direzione generale per gli affari generali e per il personale (*7 Servizi generali*); d) Direzione generale per le concessioni e le autorizzazioni *(2. Gestione radiofrequenze; 3.*

Indirizzo servizi radiotelevisivi; 4. Indirizzo e vigilanza servizi di telecomunicazione; 7 Servizi generali); e) Direzione generale per la pianificazione e la gestione delle frequenze *(2. Gestione radiofrequenze; 4. Indirizzo e vigilanza servizi di telecomunicazione; 7. Servizi generali);* f) Direzione generale per la regolamentazione e la qualità dei servizi *(4. Indirizzo e vigilanza servizi di telecomunicazione; 5. Indirizzo e vigilanza servizi postali; 7. Servizi generali);* g) Istituto superiore delle poste e delle telecomunicazioni *(6. Indirizzo tecnico-amministrativo dell'Istituto superiore PP.TT.; 7. Servizi generali).*

2.2.2 Analisi delle risultanze contabili per funzioni obiettivo

2.2.2.1 Formazione e utilizzo della massa impegnabile per funzione obiettivo. L'esame delle tabelle elaborate con riferimento alla formazione e utilizzo della massa impegnabile per funzione obiettivo di primo livello evidenzia un rapporto abbastanza favorevole per le funzioni 1, 2 e 5 (pari al 71-75%), ove si consideri che il dato percentuale medio del rapporto tra impegni totali e massa impegnabile è pari al 64,1%; esso risulta assai ridotto per la funzione 3 (*Indirizzo servizi radiotelevisivi*), pari al 48% e per la funzione 7 (*Servizi generali*), pari al 61%. E' da rilevare che il dato percentuale medio per le sette funzioni obiettivo tra impegni totali e massa impegnabile fa registrare un rapporto del 64,1%.

2.2.2.2 Formazione e utilizzo della massa spendibile per funzione obiettivo. L'esame delle risultanze contabili riferite alla massa spendibile mostra in primo luogo un rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile pari al 48,6% (16 punti percentuali in meno rispetto al rapporto tra impegni totali e massa impegnabile), mentre il rapporto medio tra le diverse funzioni obiettivo è del 51% (-38 punti percentuali rispetto al rapporto autorizzazioni di cassa e massa spendibile che risulta mediamente pari al 89%; nel 1995 tale rapporto era pari al 93,8%) con punte molto ridotte, pari al 38,7 e al 43% del totale per le funzioni obiettivo 2 e 6 (che già nel 1995 facevano registrare livelli percentuali molto ridotti: 13 e 35%); il livello di maggiore efficienza, viene invece raggiunto per le funzioni obiettivo 1 e 5 con il 64%.

Tali dati evidenziano comunque un rilevante scarto percentuale tra il momento dell'autorizzazione di cassa e la conclusione del procedimento di spesa con la disposta erogazione delle somme da parte della Tesoreria; tale fenomeno è da imputare, molto probabilmente, alla circostanza che la maggior parte degli impegni si concentrano nel quarto trimestre dell'anno, anche in considerazione del disposto blocco degli impegni.

2.2.2.3 Formazione e utilizzo della massa impegnabile per centro responsabilità. La capacità media di impegno delle risorse finanziarie disponibili da parte dei sette centri di responsabilità, individuati con la citata circolare n. 84 del 1996 del Ministero del tesoro, risulta nell'esercizio 1996 pari al 64,1% a fronte di una media del 70,7% registrata per l'anno 1995. I centri di responsabilità che fanno registrare maggiore efficienza in ordine all'utilizzo della massa impegnabile sono: il Gabinetto e segreterie particolari (73,5%), la Direzione generale per la pianificazione e la gestione delle frequenze (72% che, diversamente, nell'esercizio 1995 aveva fatto registrare una delle percentuali più ridotte, il 41%); minore efficienza nella capacità di impegno mostrano la Direzione generale per le concessioni e le autorizzazioni (58%, contro l'elevata percentuale del 94% nell'esercizio precedente) e il Segretariato generale (pari al 47% contro il 73% dell'esercizio 1995).

2.2.2.4 Formazione e utilizzo della massa spendibile per centro responsabilità. L'indagine riferita alla capacità pagamento su massa spendibile evidenzia una percentuale media per i diversi centri di responsabilità, pari al 48,6% (in lieve miglioramento rispetto al 46,7% dell'esercizio precedente) con uno scarto di circa 41 punti percentuali rispetto al rapporto autorizzazioni di cassa e massa spendibile che è pari al 89,6% (contro il 95,5% dell'esercizio precedente). Il centro

di responsabilità in cui è più marcato tale divario percentuale è individuato, dall'allegata tabella, nel Segretariato generale: 42,4%; il Gabinetto e segreterie particolari e la Direzione generale per la regolamentazione e la qualità dei servizi mostrano, invece, i dati migliori in ordine al completamento delle operazioni di pagamento: tra il 62 e il 63%.

2.2.3 Valutazione dei risultati contabili per funzioni obiettivo secondo lo schema della classificazione economica semplificata. Sul globale della spesa (210,5 miliardi di lire), tale ulteriore indagine viene effettuata sulla tripartizione: a) spese di funzionamento, pari a lire 153,5 miliardi, di cui 122,4 miliardi per spese di personale; b) spese per interventi, pari a 36,1 miliardi; c) spese per investimenti, pari a 20,9 miliardi.

La relazione percentuale dei pagamenti totali rispetto agli stanziamenti definitivi fa registrare una percentuale del 78,2%. Con riferimento alla predetta tripartizione risultano i seguenti dati percentuali: per le spese di funzionamento il 68% (di cui il 73% per il personale), per gli interventi 119% e per gli investimenti il 76%.

2.2.3.1 Spese di funzionamento. La maggior concentrazione di tali spese, pari globalmente al 73% del totale, di cui il 58% sono spese di personale, si registra per la funzione 7 *Servizi generali*, pari al 27%; per la funzione 6 *Indirizzo tecnico-amministrativo dell'Istituto Superiore PP.TT.*, pari al 19%; per la funzione 4 *Indirizzo e vigilanza servizi di telecomunicazioni*, pari al 17%. In termini assoluti le spese di funzionamento più elevate si registrano nell'ambito della funzione obiettivo di 2° livello 7.1 *Gestione delle risorse umane*: lire 12,8 mld, di cui il 63% spese di personale e della funzione 1.1 *Diretta collaborazione organi di direzione politica*: lire 11,6 mld, di cui il 91% spese di personale.

2.2.3.2 Spese per interventi. Con riferimento alle spese per interventi, pari al 17% del totale dell'Amministrazione, le quote parte più rilevanti degli stanziamenti, si rilevano per le funzioni 7.8 *Rapporti con organismi comunitari ed internazionali*, 3.4 *Servizi parlamentari e* 2.2 *Controllo emissioni radioelettriche*, rispettivamente pari al 33%, (in termini assoluti, lire 12 mld); 28% e 18% del totale spese per interventi.

2.2.3.3 Spese per investimenti. Le quote più rilevanti dello stanziamento per investimenti, pari al 10% del totale dell'Amministrazione, sono concentrate nella funzione 6 *Indirizzo e vigilanza servizi di telecomunicazioni*, 55% e nella funzione 2 *Gestione* radiofrequenze, 45%; nell'ambito di quest'ultima, la funzione obiettivo di 2° livello 2.2 *Controllo emissioni radioelettriche*, fa registrare, in termine assoluti la maggior quota parte, lire 9,5 mld.

2.2.4 La spesa degli Ispettorati territoriali. Le assegnazioni totali di risorse finanziarie agli Uffici circoscrizionali del Ministero, denominati Ispettorati territoriali, assommano a lire 3,899 mld. Tali assegnazioni coprono le spese di funzionamento degli uffici (es. locazioni, spese telefoniche) e quelle di personale (stipendi, indennità etc.).

Nel dettaglio si osserva che la spesa per stipendi del personale (capitolo 1010) degli Ispettorati territoriali è concentrata in quelli aventi sede a Roma 18%, Milano 13,9%, Torino con l'8,7% e Genova con il 7,2%. Di contro le spese imputate a capitoli concernenti straordinari e altre indennità (1013, 1019, 1025, 1032 e 1033) sono particolarmente concentrate nella sede periferica di Palermo in cui si raggiunge la percentuale del 21% di tali risorse finanziarie.

La sede di Firenze assorbe il 26% del capitolo 1211, risorse informatiche ed il 48,5% del capitolo 1105, locazioni; la sede di Palermo è al primo posto per le spese imputate al capitolo 1100, acquisto di riviste e pubblicazioni, con 26,3%.

2.3. Le entrate

Il prospetto che segue illustra, sulla base di stime, l'andamento delle entrate per l'esercizio 1996 a seconda dei diversi capitoli di entrata incrociato con la classificazione per centri di responsabilità e per funzioni obiettivo e con indicazione delle variazioni (in percentuale) di gettito rispetto al precedente esercizio.

Capitolo	Oggetto	Versamenti e var. % rispetto all'anno 1995		DG -C.d.R.	Funzione -obiettivo % Stime sui versamenti	
2569/1	Concessioni/ auto.ni radiotelevisive private	63.823.941	-92	DG Concessioni/Auto.ni	1 Indir.pol. amm.vo 2 Gest. radiofrequenze 3 Indir. serv. radiotel. 4 Indir. vig. serv. Tlc. 7 Servizi generali	5 15 50 10 20
2569/2	Concessioni coll.ti ponti radio	122.106.063.810 Introiti inferiori alle previsioni pari a lire -7.490.936.187	+19	DG Concessioni/Auto.ni	2 Gest . radiofrequenze 4 Indir. vig. serv.Tlc. 7 Servizi generali	40 40 20
2569/3	Prestazioni conto terzi ser.zi radioelettrici	8.065.836.580	+16	DG Concessioni/Auto.ni	2 Gest radiofrequenze 3 Indir. serv.radiotel. 4 Indir. vig. serv.Tlc. 7 Servizi generali	30 40 20 10
2569/4	Prestazioni conto terzi Istituto sup. PT	837.282.485 Nell'esercizio 1995 l'introito fu pari a lire 1,5 milioni		Istituto sup. PT	6 Ind. Tec. Amm. 7 Servizi generali	80 20
2569/6	Radioamatori e apparati debole potenza			DG Concessioni/Auto.ni	4 Indir. vig. serv.Tlc. 7 Servizi generali	60 40
2569/7	Concessioni linee telefoniche uso privato			DG Conc.essioni/Auto.ni	4 Indir. vig. serv.Tlc. 7 Servizi generali	60 40
2569/8	Oneri istruttoria rilascio autor. Serv. Tlc.			DG Conc.ni/Auto.ni 50% DG Reg.Qual. 50%	4 Indir. vig. serv.Tlc. 7 Servizi generali	60 40
2569/9	Sanzioni amm.ve alle norme su serv.zi Tlc.			DG Concessioni/Auto.ni		
2569/15	Altri introiti			DG Concessioni/Auto.ni	4 Indir. vig. serv.Tlc. 7 Servizi generali	60 40
3664/1	Somme dovute dai contraenti per spese inerenti contratti	685.500	+234	Istituto sup. PT	4 Indir. vig. serv.Tlc. 7 Servizi generali	50 50
3665/1	Entrate eventuali diverse Min. PT	18.381.939.981	-21	DG AA.GG.Per.le	7 Servizi generali	100
TOTALE		150.455.632.197				

La tabella evidenzia che gli importi più cospicui in entrata risultano imputabili al capitolo 2569/2 (81%) e 3665/1 (12%); il centro di responsabilità maggiormente coinvolto sul versante dell'entrata è la Direzione generale per le concessioni e le autorizzazioni; la funzione obiettivo cui è correlata la maggiore entità di risorse finanziarie in entrata è l'*Indirizzo e vigilanza servizi di telecomunicazioni.*

La situazione dei canoni relativi alle emittenti radiotelevisive locali risulta, nel triennio 1994-1996, la seguente:

	1994	1995	1996
Accertato	23.496.072.066	19.640.264.340	14.699.700.674
Versato	7.726.072.258	8.766.677.588	4.657.478.890
Differenza	15.769.999.808	10.873.586.752	10.042.221.784

La situazione canoni emittenti televisive nazionali risulta, nel triennio 1994-1996, la seguente:

	1994	1995	1996
Accertato	5.669.133.370	5.728.100.000	5.470.920.000
Versato	5.115.627.700	5.342.561.270	5.060.661.846
Differenza	553.505.670	385.538.730	410.258.154

La situazione canoni emittenti radiofoniche nazionali risulta, nel triennio 1994-1996, la seguente:

	1994	1995	1996
Accertato	1.184.541.865	1.305.500.000	1.292.666.660
Versato	1.184.541.865	1.305.500.000	1.292.666.660

Si riportano di seguito, a titolo indicativo, le imprese esercenti attività televisiva in ambito locale (a carattere commerciale) con quota fatturato 1995 inferiore a 2 miliardi per evidenziare i minori introiti derivanti dalla disciplina introdotta con la legge n. 422 del 1993. Per effetto dell'entrata in vigore dell'art. 6 bis della legge n. 422 del 1993 il canone delle emittenti televisive in ambito locale è stato fissato nella misura dell'1% del fatturato nel caso in cui detto fatturato, nell'anno precedente, sia risultato inferiore a due miliardi di lire. Tale disciplina differisce da quella prevista dall'art. 22 L. n. 223 del 1990 che fissa il canone in lire 20 milioni.

Dalle notizie fornite dall'Amministrazione risulta che delle 462 imprese concessionarie del servizio di radiodiffusione televisiva in ambito locale, 317 (-2,5% rispetto al 1995) emittenti hanno fatturato meno di 2 miliardi di lire; 34 (-10%) hanno fatturato più di due miliardi, e dunque sono tenute al pagamento del canone nella misura indicata dall'art. 22 L. n. 223/90; 26 (-10%) emittenti sono ancora assoggettate ad istruttoria da parte del Garante; 82 (+40%) non hanno dato alcun riscontro all'Ufficio del predetto Garante; talché il Ministero delle poste li ritiene assoggettati al regime di cui all'art. 22 citato; 3 (-80%) hanno dichiarato un fatturato pari a zero lire (cfr. paragrafo 4.2.1). Il rilevante minore introito previsto per le concessioni radiotelevisive previsto dall'art. 6 bis avrebbe dovuto cessare con l'entrata in vigore del regolamento previsto per la definizione dei nuovi criteri di determinazione dei canoni e che doveva essere emanato entro il 10 novembre 1994; a tutt'oggi non risulta essere stato emesso, anche in considerazione dell'iter del d.d.l. A.S. n. 1138.

In considerazione della non definitività dei dati non è possibile quantificare complessivamente il minor introito; tuttavia dal prospetto che segue (analogo a quello predisposto dalla Corte nell'analogo referto per il 1995), e che indica alcuni esercenti attività televisiva in ambito locale a carattere commerciale con quota fatturato inferiore ai due miliardi, è possibile avere significativa indicazione dell'effetto di minor gettito conseguente alla perdurante situazione di incertezza normativa. I dati che seguono sono definitivi e attendibili.

	Canone 1994 determinato ai sensi dell'art. 22 legge n. 223/90	Canone 1996 determinato ai sensi dell'art. 6 bis legge n. 422/93	Differenza
Telemacerata	20.000.000	451.001	19.548.999
Telefasano	60.000.000	63.211	59.936.789
Telepontina	20.000.000	1.583.264	18.416.736
Telemec	40.000.000	6.500.854	33.499.146
Telelombardia	100.000.000	15.330.168	84.669.832
TeleDehon	80.000.000	5.902.023	74.097.977
TLT Teletrigno	80.000.000	2.464.965	77.535.035
TC Video Fondi	40.000.000	510.700	39.489.300
Tele Video Somma	20.000.000	1.154.702	18.845.298
Tele Heba	46.760.000	810.673	45.949.327
Teleradio Stella Golfo	23.380.000	226.000	23.154.000
Rete 8	100.000.000	16.065.934	83.934.066
Diretta TV	23.380.000	911.260	22.468.740
Canale 3 Toscana	60.000.000	9.169.303	50.830.697
Fintrading	80.000.000	8.096.633	71.903.367
TOTALE	793.520.000	69.240.691	724.279.309

3. Analisi dell'organizzazione e dei procedimenti

3.1 L'assetto organizzativo del Ministero

Dopo circa un anno e mezzo dall'emanazione del d.P.R. 24 marzo 1995, n. 166, recante la riorganizzazione del Ministero, con decreto ministeriale del 4 settembre 1996, n. 537, ai sensi dell'art. 12, comma 1, della legge citata, è stato adottato il regolamento che prevede le "Norme per l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni e delle relative funzioni".

Il decreto all'esame, che individua gli uffici degli organi apicali del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni e la distribuzione delle competenze tra di essi, completa il disegno di riorganizzazione del Ministero avviato con il decreto-legge 1 dicembre 1993, n. 487 e convertito dalla legge 29 gennaio 1994, n. 71.

La vicenda normativa dell'assetto organizzativo del Ministero, la cui lentezza era già stata sottolineata dalla Corte nei referti 1994 e 1995, non è però ancora conclusa. Difatti, condizione idonea a rendere effettivamente operativa la riforma del Dicastero, in base al comma 2 del citato art. 6 della legge n. 71 del 1994, è l'adozione del non ancora licenziato "decreto di equiparazione", da emanarsi da parte del "Ministro delle poste e delle telecomunicazioni di concerto con il Ministro della funzione pubblica, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative". Tale decreto, per il quale è stato acquisito il parere del Consiglio di Stato, reso in data 16 marzo 1996, è destinato ad individuare "i criteri" (non meglio puntualizzati dal legislatore) in base ai quali procedere alla elaborazione del quadro di equiparazione tra i profili professionali dell'ordinamento postale e quelli dell'ordinamento ministeriale, al fine di consentire un corretto inquadramento nell'ordinamento ministeriale del personale proveniente dall'ex Amministrazione delle poste e telecomunicazioni e transitato nel Ministero di nuova istituzione. Il decreto in questione risulta essere stato firmato dal Ministro in data 27 maggio 1997 ed inviato alla Funzione pubblica.

Il dilatarsi nel tempo del complesso processo di riforma incide non solo sull'efficienza del nuovo Ministero, ma anche sull'efficacia della riforma introdotta nel 1993 con provvedimento legislativo d'urgenza.

Ulteriore, concomitante complicazione per la definizione dell'assetto organizzativo del Ministero riguarda la questione dell'organico.

La legge 29 gennaio 1994, n. 71, di riforma del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, definiva i ruoli organici del personale dell'amministrazione, fissandone il numero in 1.580 unità.

Successivamente, a causa delle lacunose previsioni della legge medesima, diverse funzioni devolute al Ministero venivano di fatto svolte da personale dell'Ente Poste Italiane con commistione di compiti ed incertezza sull'incidenza degli oneri retributivi. A ciò, il Ministero pose temporaneo rimedio ricorrendo all'istituto del comando, che, ai fini dell'esecuzione dei compiti ministeriali, consentì l'utilizzo delle unità di personale dell'E.P.I. in numero che eccedeva le 1.580 unità fissate dalla legge.

Con decreto-legge 23 dicembre 1995, n. 543, più volte reiterato (fino al decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 540), recante "Disposizioni urgenti per il risanamento ed il riordino della RAI S.p.A.", fu, tra l'altro, stabilita, all'art. 12, la nuova dotazione organica del personale del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, fissata in 2.050 unità, rispetto alle 2.225 stimate dall'Amministrazione indispensabili al funzionamento degli uffici.

Fu previsto, per le suddette 2.050 unità (ripartite in 1.007 al centro ed in 1.043 in periferia), l'inquadramento, nei ruoli organici del Ministero, di personale dell'Ente Poste Italiane che, alla data del 28 dicembre 1995, prestava "servizio in attività attribuite alla competenza del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni" e "quello che, alla data medesima, prestava servizio in posizione di comando presso lo stesso Ministero".

L'inquadramento nei ruoli "nei limiti della dotazione organica fissata" era subordinato all'esplicito assenso degli interessati e ad "una domanda da presentare entro trenta giorni dalla data del 28 dicembre 1995".

Nei limiti, rigorosi e non superabili, delle dotazioni organiche previste dall'art. 12 del citato decreto-legge n. 543 del 1995 per ogni singola categoria, furono inquadrati nei ruoli:

a) i comandati presso gli organi centrali e periferici alla data del 28 dicembre 1995, secondo l'ordine cronologico rappresentato dalla data di assunzione in servizio presso il Ministero;

b) i ricorrenti avverso il d.m. 16 aprile 1995, in servizio presso gli uffici centrali e periferici del Ministero, indipendentemente dal provvedimento di sospensiva accordato o meno dall'autorità giurisdizionale;

c) gli applicati presso il Museo P.T. alla data del 28 dicembre 1995;

d) gli applicati presso le sale stampa di Roma e Milano alla data del 28 dicembre 1995;

e) il personale E.P.I., addetto a tutto il 28 dicembre 1995, a funzioni di competenza ministeriale.

In posizione di comando sono stati mantenuti coloro i quali non sono stati inquadrati per effetto del summenzionato art. 12 e cioè: il personale già in posizione di comando in data successiva al 28 dicembre 1995; un congruo numero di uscieri, in quanto non inquadrabili a motivo della mancata presenza nelle tabelle organiche di personale di seconda categoria e per i quali l'Amministrazione é in attesa di equiparazione al terzo livello; nonché coloro che sono stati chiamati più di recente in sostituzione del personale cessato dal servizio per varie cause (pensionamento per raggiunti limiti di età, dimissioni, ecc.). Per gli stessi, l'Amministrazione ha dato corso a nuovi comandi, in particolare modo presso gli uffici periferici, in cui maggiormente si avvertiva l'esigenza di personale.

Per quanto concerne la dotazione organica del Ministero, il decreto-legge n. 543/95, più volte reiterato, prevedeva complessivamente 2.050 unità di personale. Il decreto non é però stato convertito in legge; talché, sul piano interpretativo, si pone il problema della reviviscenza dell'originaria dotazione organica del Ministero P.T. fissata dalla legge 71 del 1994 in 1.580 unità. Va peraltro osservato che in considerazione delle attuali attribuzioni del Ministero la dotazione organica delle 2.050 unità appare più calibrata alle esigenze del Dicastero medesimo.

Sempre sotto il profilo organizzativo, il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, sentito il Ministero delle finanze, in attuazione dell'art. 7, comma 5 della legge n. 71 del 1994 ha approvato, con d.m. del 15 gennaio 1997, gli elenchi dei beni e dei diritti di uso individuati per sedi ed uffici centrali ed Ispettorati territoriali del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni. In caso di eccedenza ovvero di inidoneità dei beni individuati, l'Amministrazione dovrà procedere alla retrocessione dei beni all'E.P.I. ovvero alla permuta degli stessi.

Allo stato non sono stati ancora adottati i regolamenti previsti dall'art. 12, comma 1 della legge n. 71 del 1993 relativi: a) al riordinamento dell'Istituto superiore delle poste e delle telecomunicazioni; b) al riordinamento del Consiglio superiore tecnico delle poste, delle telecomunicazioni e dell'automazione; c) alla definizione della posizione pensionistica e previdenziale del personale inquadrato nei ruoli del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni; d) alla definizione dei criteri e delle modalità per il trasferimento gratuito dall'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni al Ministero delle finanze degli immobili da assegnare in uso al Ministero delle poste e delle telecomunicazioni; e) alla ridcterminazione delle consistenze numeriche del personale indicate nella dotazione organica, anche per le ragioni già evidenziate connesse alla determinazione della stessa dotazione organica.

3.2 L'attuazione del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29: a) direttiva generale di programmazione

Con il decreto ministeriale del 10 maggio 1996, ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo n. 29 del 1993, è stata emanata la direttiva generale di indirizzo politico dell'attività del Dicastero con contestuale assegnazione ai direttori generali della correlativa provvista dei fondi. La direttiva in questione si limita nella sostanza ad una pedissequa riproduzione dello stato di previsione della spesa con assegnazione agli organi apicali del Ministero dei fondi da gestire.

Nell'attività di indirizzo della politica di gestione del Dicastero si segnala la direttiva del 9 luglio 1996 con la quale, in ottemperanza all'art. 7, comma 2 d.P.R. n. 338 del 1994, sono stati fissati i criteri generali per il conferimento di incarichi individuali ad esperti, segnatamente per la determinazione del compenso da corrispondere agli incaricati con riferimento alla tipologia dell'incarico, al valore, alla durata, alla difficoltà delle questioni da risolvere.

Su disposizione del Ministro, in data 5 giugno 1996 è stato sospeso il trattamento di franchigia telefonica domiciliare prevista dall'art. 40 della convenzione stipulata tra il Ministero e la SIP nei confronti dei dipendenti del Ministero.

Per l'esercizio 1997, ben più articolata si presenta la direttiva generale dell'attività del Ministero emanata dal Ministro il 20 febbraio 1997.

La direttiva si configura con vero e proprio atto di programmazione: essa individua in modo puntuale le priorità degli obiettivi da conseguire per ciascun ufficio di livello dirigenziale generale, tenuto conto delle proposte formulate da ciascun dirigente generale titolare preposto, indicando altresì i tempi di realizzazione degli obiettivi medesimi. Essa altresì provvede in modo corretto alle assegnazioni delle risorse finanziarie agli organi apicali del Dicastero.

Il Segretariato generale ha tempestivamente presentato al Ministro la relazione circa il conseguimento nel primo trimestre dell'esercizio degli obiettivi prefissati.

3.3 L'attuazione del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29: b) istituzione del Servizio di controllo interno

In attesa dell'emanazione del regolamento previsto dall'art. 20, comma 7 del decreto legislativo n. 29 del 1993, inviato in data 5 dicembre 1996 al Consiglio di Stato per l'acquisizione del parere, il Ministero ha, nel frattempo, istituito il Servizio di controllo interno in attuazione delle disposizioni contenute nell'art. 3 *quater* del decreto-legge 12 maggio 1995, n. 163

convertito con modificazioni dalla legge 11 luglio 1995, n. 273, disciplinandone altresì l'organizzazione interna.

In data 25 marzo 1997, il Servizio di controllo interno ha predisposto il piano programmatico ed operativo per l'anno 1997 ed avviato, sulla scorta delle direttive impartite dal Ministro, le funzioni di verifica in posizione di autonomia dall'apparato di gestione.

In data 19 maggio 1997, il Servizio di controllo ha reso il primo referto trimestrale.

3.4 Attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241

Con regolamento del 10 aprile 1996, in attuazione dell'art. 7 della legge n. 241 del 1990 sono state dettate le norme per l'accesso ai documenti amministrativi formati dal Ministero delle poste e delle telecomunicazioni. Il regolamento, che presenta un sufficiente grado di apertura agli utenti, dovrà necessariamente essere integrato in considerazione delle numerose direttive comunitarie (specie quelle concernenti il settore delle telecomunicazioni - cfr. paragrafo n. 4.1.1) in corso di recepimento.

3.5 Gestione del personale

In considerazione dei motivi già rappresentati al paragrafo n. 3.1, per il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni la determinazione delle piante organiche non è stata ancora predisposta da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica.

Il quadro riassuntivo del personale in ruolo in servizio è il seguente:

a) il totale delle presenze è pari a 1.762 unità di personale ripartite in 932 unità presso gli organi centrali e in 830 unità presso i sedici Ispettorati territoriali. Rispetto all'organico, delle 1.580 unità (cfr. paragrafo 3.1) l'eccedenza del personale di ruolo sembrerebbe sanata dalla legge n. 650/96 che ha comunque fatto salvi gli effetti nel frattempo prodotti in attuazione, da ultimo, del decreto-legge n. 540 poi decaduto (che appunto fissava la pianta organica in 2.050 unità).

b) Presso gli organi centrali, la maggiore concentrazione di personale, pari al 28%, si registra presso la Direzione generale per le concessioni e le autorizzazioni e presso l'Istituto superiore P.T., 23%. Il personale risulta prevalentemente concentrato nei livelli sesto, quarto e terzo, pari al 62% del totale.

c) Il riparto del personale per funzioni-obiettivo evidenzia la concentrazione maggiore per la realizzazione delle funzioni obiettivo n. 6 "Indirizzo tecnico-amministrativo dell'Istituto Superiore P.P.T.T." con il 21% del totale e, n. 4 "Indirizzo e vigilanza servizi di telecomunicazioni", con il 20%.

d) Presso gli Ispettorati territoriali, il personale è prevalentemente concentrato presso il centro-sud, circa il 62%, con punte di oltre il 13% per gli Ispettorati con sede a Roma e Palermo e del 9,5% per l'Ispettorato di Napoli. L'Ispettorato con sede a Milano fa invece registrare una concentrazione pari al 6,3%, inferiore a quella che si rileva per la sede di Bologna e analoga a quella delle sedi di Firenze e Genova. Anche per gli Ispettorati territoriali, il personale è concentrato nel sesto livello, 57% del totale.

Al personale di ruolo si affiancano complessivamente 291 unità di personale comandato dislocati in prevalenza presso gli Ispettorati territoriali, 85% del totale. Tra i comandati il personale si colloca in prevalenza nel quarto e sesto livello, rispettivamente 38% e 31%. Nell'ambito degli Ispettorati territoriali, il personale comandato, avuto riguardo al personale in ruolo, è particolarmente concentrato nelle sedi di Roma (n. 45), di Milano (n. 31), di Sulmona (n. 20) e di Bolzano (n. 18 pari al 120% rispetto al personale di ruolo)

Nel corso dell'esercizio, con sette decreti emessi in data 2 ottobre e pubblicati nel Bollettino ufficiale del Ministero, risultano essere stati inquadrati, ai sensi del decreto-legge n. 543 del 1995 e successive reiterazioni, negli istituendi ruoli del Ministero, complessivamente 355 unità di

personale dell'E.P.I. (di cui il 61,6% concentrato nei livelli quarto e quinto), già appartenenti alle medesime categorie della cessata Amministrazione P.P.T.T.

In sede di controllo successivo la Sezione del controllo ha deliberato in ordine alla gestione del capitolo di bilancio 1019 (con denominazione "Premio industriale e premio di produzione al personale") dello stato di previsione della spesa del Ministero P.P.T.T. per l'esercizio 1995.

Detta gestione é stata dichiarata regolare con deliberazione n. 22/97 del 29 novembre 1996. Si è, in sostanza, sottolineato che, per l'anno considerato (1995), non era divenuto ancora operante il nuovo sistema di incentivazione (artt. 36 e 37 C.C.N.L. del 16 maggio 1995), caratterizzato dalla variabilità del trattamento retributivo, sia collettivo sia individuale, in connessione con l'effettivo miglioramento della produttività e della qualità del servizio, dal momento che, grazie alla normativa transitoria contenuta negli artt. 25 e 72 d.lgs. n. 29/93, la corresponsione degli emolumenti in questione per l'anno 1995, così come per il passato, é avvenuta, prevalentemente, in connessione alla "presenza" e al "livello retributivo", indipendentemente da ogni considerazione del merito e dei risultati conseguiti.

La Sezione del controllo si è altresì occupata della gestione del Cassiere centrale relativa all'anno 1995 dei capitoli 1002, 1006, 1025 e 1041 - tutti attinenti a rimborsi di spese di viaggio e indennità di missione - nonché dei capitoli 1108 ("spese di copia, stampa, carta bollata, registrazione e varie inerenti ai contratti stipulati dall'Amministrazione"), 1110 (spese per manifestazioni sociali e di natura protocollare) e 1170 (spese per liti, arbitraggi e risarcimenti).

La dichiarazione di non regolarità della gestione stessa, cui é pervenuta, con deliberazione n.8/97 in data 29 novembre 1996, la Sezione del controllo, consegue alla rilevata illegittimità e non rispondenza a canoni di efficienza ed economicità di prassi amministrative consistenti: nella sistematica corresponsione delle "anticipazioni" di missione ad avvenuto espletamento dell'incarico e nella tardiva liquidazione al personale delle competenze economiche a titolo di saldo; nel sistema di pagamento delle spese contrattuali, relative all'imposta di bollo e alla copiatura degli atti, con modalità traslatizie, *extra ordinem*, privi di riscontro nelle procedure di legge (n. 790/75) nonché, in anomalie gestionali per mancato utilizzo delle provviste dei fondi accreditati, situazione, questa, correlata ad una errata e non oculata pianificazione e programmazione delle risorse disponibili.

3.6 La dirigenza

In attesa della definitiva risoluzione della problematica connessa alla determinazione delle piante organiche (cfr. paragrafo n. 3.1), i dirigenti in ruolo risultano complessivamente 52 (60 avuto riguardo alle 2.050 unità di cui al decreto-legge 540 del 1995 poi decaduto) di cui 8 di livello dirigenziale generale.

Nell'ambito della qualifica dirigenziale, le competenze amministrative e tecniche sono ripartite nella misura del 50%.

Le carenze di organico sono pari a 17 unità (27 unità se si consideri l'organico delle 2.050 unità). Alla fine del 1996 risultano essere stati banditi concorsi per dirigente, di cui 12 amministrativi e 6 tecnici.

Non risultano assegnati dirigenti presso gli Ispettorati territoriali che sono retti da personale di nono livello.

Con decreto del 16 gennaio 1997, il Ministero ha provveduto all'assegnazione di funzioni ai dirigenti presso gli uffici di livello dirigenziale. Il provvedimento ha formato oggetto di rilievo da parte del competente Ufficio di controllo della Corte dei conti.

3.7 Il costo del personale

Il totale della spesa per il personale risulta pari a lire 58.396.712.000, di cui 56.074.594.000 per il personale dei livelli. Per i dirigenti la spesa risulta pari al 4% del totale.

L'incremento della spesa globale rispetto all'esercizio precedente risulta pari a circa il 23%.

Per i dirigenti l'incremento della spesa, risulta invece dell'8%.

Le componenti della spesa per il personale che maggiormente incidono su tale incremento sono la voce "stipendio" e la voce "indennità" rispettivamente +24% e +250% rispetto all'esercizio precedente.

4. Profili della gestione per centri di responsabilità

4.1 Direzione Generale per la Regolamentazione e la Qualità dei Servizi

4.1.1 Le telecomunicazioni. Il legislatore nazionale all'art. 1 del decreto-legge 28 agosto 1996, n. 444 - reiterato con decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 545 e convertito dalla legge 23 dicembre 1996, n. 650 - per accelerare l'adeguamento dell'ordinamento nazionale[1] a quello comunitario in funzione dell'integrazione dei mercati nel settore delle telecomunicazioni ed il superamento dell'impianto normativo in vigore (disciplinato dal d.P.R. n. 156/73, T.U. in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni), ha previsto un apposito procedimento per l'adozione dei regolamenti di recepimento di tre direttive comunitarie destinati a disciplinare parte delle materie cui si riferisce il citato d.d.l. n. 1138: a) la direttiva 95/51/CE, riguardante l'uso di reti televisive via cavo per la fornitura di servizi di telecomunicazioni già liberalizzati (a decorrere dal 1° gennaio 1996); b) la direttiva 95/62/CE sull'applicazione del regime di fornitura di una rete aperta (Open Network Provision - ONP) alla telefonia vocale (la direttiva fissava i termini del 31 dicembre 1996 per il calcolo dei costi di interconnessione e del 13 dicembre 1996 per la notifica alla Commissione della propria Autorità nazionale di regolamentazione); c) la direttiva 96/19/CE (c.d. *full competition*), che modifica la direttiva 90/388/CEE (già recepita con d.lgs. 17 marzo 1995, n. 103) per la completa apertura alla concorrenza dei mercati delle telecomunicazioni (che fissa una serie di termini agli Stati tra cui il 1° luglio 1996, per eliminare le restrizioni relative

---

[1] Fino alla legge 29 gennaio 1992 n. 58 (Riforma del settore delle telecomunicazioni), la gestione della rete e dei servizi di telecomunicazioni era divisa tra lo Stato (Azienda di Stato per i servizi telefonici - A.S.S.T. - e Amministrazione delle Poste e delle telecomunicazioni - APT) e vari altri soggetti operanti in regime di concessione (SIP, Italcable, Telespazio e SIRM). La legge n. 58, al fine di realizzare il governo unitario del settore, ha disposto la soppressione dell'A.S.S.T. e la concentrazione in un unico soggetto della gestione degli impianti e dei servizi di telecomunicazione svolti dall'A.S.S.T. e dall'Amministrazione delle Poste; la legge n. 58, inoltre, ha demandato ad una delibera del CIPE la determinazione dei criteri generali di riassetto del settore. In attuazione della legge e della delibera del CIPE (adottata il 2 aprile 1993) nel maggio del 1994, è stata costituita la società Telecom Italia che ha assunto la gestione della rete pubblica e dei servizi di telecomunicazioni prima esercitati dallo Stato, dalla SIP, dall'Italcable, da Telespazio e dalla S.I.R.M. (soggetti, questi ultimi, confluiti, mediante processi di concentrazione, nella società Telecom).

In estrema sintesi l'attuale situazione è la seguente:

a) la rete pubblica di telecomunicazioni è gestita in regime di concessione esclusiva dalla società Telecom. A tale riguardo, occorre aggiungere che la normativa del codice postale, d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, subordina l'installazione di impianti di telecomunicazioni previo rilascio di apposita concessione (art. 183): sono previste concessioni ad uso pubblico (artt. 196 e segg.) e concessioni ad uso privato (artt. 213 e segg.); in particolare oltre alla rete del gestore pubblico (installata in base ad una concessione "ad uso pubblico"), nel nostro Paese esistono quattro reti (c.d. "reti alternative") costruite sulla base di concessioni "ad uso privato" rilasciate alla Snam, alla società Autostrade, all'Enel e alle Ferrovie dello Stato S.p.A.: di queste, la rete delle Ferrovie è estremamente ampia (circa 20. 000 Km.) e raggiunge il centro di numerose città italiane;

b) il servizio di telefonia vocale è gestito in regime di concessione esclusiva dalla società Telecom;

c) i servizi di telecomunicazioni diversi dal servizio di telefonia vocale, dal servizio telex, dalla radiotelefonia mobile, dal radioavviso e dalle comunicazioni via satellite sono stati liberalizzati: gli atti di attuazione della normativa comunitaria sono il decreto legislativo 9 febbraio 1993, n. 55 che ha dato attuazione alla direttiva ONP e il decreto legislativo 17 marzo 1995. n. 103 che ha dato attuazione alla direttiva servizi;

d) per quanto riguarda la diffusione via cavo, il decreto legislativo 22 febbraio 1991, n. 73 (con cui è stata data attuazione a una delega legislativa contenuta nell'art. 29 della legge 6 agosto 1990, n. 223) riserva l'installazione della rete e degli impianti allo Stato disponendo che questo possa provvedere a tali attività direttamente o a mezzo di concessionari di reti e di servizi di telecomunicazioni;

e) in attuazione della legge 6 febbraio 1996, n. 52 (legge comunitaria 1994) è stato emanato il decreto legislativo 11 febbraio 1997, n. 55 con il quale è stata recepita la direttiva 94/46/CE concernente i servizi di telecomunicazioni via satellite.

alla prestazione di servizi di telecomunicazioni diversi dalla telefonia vocale, e il 1° gennaio 1998 per l'abolizione di diritti speciali ed esclusivi).

Il tenore delle disposizioni di legge in questione, relative alla modalità di recepimento delle direttive medesime, non appare del tutto chiara, specie in ordine al richiamo dell'art. 4 della legge n. 86/89. Peraltro analoga disposizione è contenuta nell'art. 15, commi 3-6 del d.d.l. n. 1138 per il recepimento delle direttive 96/2/CE (sulla liberalizzazione delle comunicazioni mobili e che fissa, come già detto, al 1° gennaio 1998 il termine per la liberalizzazione dei sistemi mobili operanti in DCS 1800) e 96/19/CE (oggetto di recepimento per effetto della citata legge n. 650/96).

Si tratta di direttive di armonizzazione volte a rendere omogenee, all'interno della Comunità, e, ove possibile, a livello mondiale le condizioni giuridiche e tecniche di fornitura dei servizi e di accesso alle reti, in modo da consentire agli operatori dei diversi Stati membri di entrare direttamente in competizione tra di loro.

Il procedimento di recepimento disciplinato nell'art. 1 del citato decreto-legge prevede che gli schemi di regolamento siano trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica affinché su di essi sia espresso, entro venti giorni dalla data di assegnazione, il parere delle Commissioni competenti per materia. Decorso tale termine, i regolamenti sono emanati, anche in mancanza del parere, con d.P.R., previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio di Stato (art. 17, comma 2, legge n. 400/88).

Il testo coordinato delle direttive comunitarie, di particolare complessità, anche in considerazione della risoluzione di problemi applicativi di natura tecnica di rilevanza sostanziale, è stato tempestivamente elaborato in bozza dal Ministero, previa opportuna informale consultazione con la Commissione UE nonché con l'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato. Esso è ora in corso di invio per l'acquisizione del parere consultivo delle competenti Commissioni delle due Camere.

In funzione di un'organica disciplina della materia, lo schema di regolamento ha altresì tenuto conto della direttiva 96/2/CE (cui fa esplicito riferimento, per il suo recepimento il d.d.l. n. 1138), riguardante le comunicazioni mobili e personali e per il quale il recente decreto-legge 1° maggio 1997, n. 115 prevede ora in modo espresso il recepimento confermando l'opportunità di un unico testo coordinato con le disposizioni da emanarsi ai sensi del citato art. 1 della legge n. 650 del 1996.

Tale rilevante sforzo di ricomposizione del quadro comunitario che afferisce al medesimo disegno di liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni consentirà al nostro Paese di recuperare, in parte, il grave ritardo accumulato (alcuni dei termini fissati nelle direttive comunitarie citate sono infatti oramai infruttuosamente scaduti) tenuto conto del fatto che dal 1° febbraio 1998 è previsto il completamento del processo di apertura alla concorrenza per tutti i servizi di telecomunicazione, ivi inclusa la telefonia al pubblico[2]. All'emanando regolamento va aggiunto il decreto legislativo 11 febbraio 1997, n. 55 che ha dato attuazione alla direttiva 94/46/CE in materia di comunicazioni via satellite.

Il quadro normativo in corso di recepimento si incentra su due fondamentali capisaldi: 1) il riconoscimento agli operatori della più ampia libertà di accesso al mercato, sia per quanto concerne la fornitura di servizi, sia per l'installazione e gestione di reti di telecomunicazione; 2) il riconoscimento di condizioni di accesso e di interconnessione - non discriminatorie e con tariffe orientate ai costi - all'infrastruttura dell'operatore nazionale di telecomunicazioni, atteso che nella prima fase la rete pubblica dell'ex monopolista costituirà uno strumento essenziale per disporre delle necessarie infrastrutture per l'esercizio in concorrenza dei servizi di telecomunicazione.

[2] A Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna è stato riconosciuto, quali Paesi con reti meno sviluppate, un periodo transitorio supplementare pari a cinque anni.

A garanzia di tale disegno di liberalizzazione del settore[3], lo schema di regolamento ricompone, in modo sistematico, le norme contenute nelle direttive comunitarie citate per assicurare: a) la più ampia libertà di accesso al mercato; b) un'efficiente e non discriminatoria allocazione delle frequenze; c) il diritto ad eque condizioni di interconnessione; d) una ponderata disciplina del servizio universale in considerazione degli interessi pubblici sottostanti.

In particolare, la disciplina in questione introduce la previsione di autorizzazioni generali e di licenze individuali (in esito a procedure aperte, non discriminatorie e trasparenti) per l'esercizio di servizi di telecomunicazione, in armonia con le prescrizioni della direttiva 96/19/CE in base alle quali il numero delle autorizzazioni può essere limitato soltanto in relazione ad "insufficiente disponibilità dello spettro delle frequenze, e purché la limitazione rispetti il principio di proporzionalità". Ciò anche in coerenza con il principio secondo il quale la prestazione di servizi di telecomunicazione costituisce un diritto di iniziativa economica subordinato al solo rispetto delle c.d. "esigenze fondamentali" quali la sicurezza, l'integrità della rete, la tutela dell'ambiente, l'effettivo impiego delle frequenze. Saranno pertanto oggetto di progressiva soppressione gli esistenti diritti esclusivi e speciali. Per l'installazione delle infrastrutture, è inoltre previsto il rilascio di concessioni - da parte delle competenti autorità - di diritti di passaggio per l'installazione di reti pubbliche di telecomunicazioni sul suolo pubblico, salvo interventi dell'istituenda Autorità nazionale di regolamentazione d.d.l. n. 1021) per disporre, nei confronti dei richiedenti, l'accesso alle infrastrutture esistenti. In armonia, dunque, con l'esigenza di consentire la più ampia libertà di accesso al mercato delle telecomunicazioni, le attività economiche saranno soggette al regime autorizzatorio, salvo il ricorso allo strumento concessorio per l'uso del suolo pubblico qualora necessario per la predisposizione di infrastrutture. Con recente direttiva del Consiglio U.E. del 6 marzo 1997 è stata stabilita una disciplina armonizzata per il rilascio delle autorizzazione ispirata ai principi generali di proporzionalità e non discriminazione.

Particolare rilevanza assume l'intervento regolatore della competente Autorità (A.S. n. 1021) in materia di interconnessione delle reti. Si fa in particolare riferimento alla determinazione di tariffe orientate ai costi e alla necessaria separazione contabile qualora i fornitori di rete siano al contempo anche fornitori di servizi.

---

[3] L'evoluzione della normativa comunitaria in materia di telecomunicazioni ha attraversato due fasi.
In un primo tempo, essendosi ritenuto compatibile con l'ordinamento comunitario il mantenimento del regime di monopolio per l'installazione e l'esercizio delle reti di telecomunicazioni la principale preoccupazione della comunità é stata quella di garantire a tutti gli operatori del settore dei servizi la possibilità di equo accesso alla rete pubblica di telecomunicazioni. Nella prima fase sono state emanate la direttiva 90/387/CEE sulla fornitura di "una rete aperta di telecomunicazioni" (Open Network Provision), attuata in Italia con il decreto legislativo 9 febbraio 1993, n. 95, e la direttiva 90/388/CEE (c.d. direttiva servizi), attuata in Italia con notevole ritardo, con il decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 103.
Tale primo approccio regolamentare del settore era influenzato dalle tecnologie esistenti fino agli anni settanta ed imperniate su tecnologie di trasmissione analogica del segnale; i mezzi di trasmissione per le condizioni di produzione e di costo che esse implicavano erano tali da giustificare le situazioni di monopolio del mercato delle infrastrutture e dei servizi di telecomunicazione.
La seconda fase è iniziata successivamente al 1990, a seguito di ulteriori approfondimenti sull'assetto del servizio di telefonia vocale, con la risoluzione del Consiglio del 22 luglio 1993 con cui è stata prevista, entro il 1° gennaio 1998, la liberalizzazione anche di tale servizio; sul versante dell'assetto delle infrastrutture, è stato pubblicato il 25 ottobre 1994, ad opera della Commissione, il Libro verde sulla liberalizzazione delle infrastrutture di telecomunicazione e delle reti televisive via cavo, che ha previsto, entro la medesima data del 1° gennaio 1998, la liberalizzazione dell'installazione e dell'esercizio delle infrastrutture di telecomunicazione.
L'obiettivo delle istituzioni comunitarie di raggiungere rapidamente un assetto di ampia liberalizzazione nel settore delle infrastrutture, oltre che dei servizi, ha, da ultimo, portato all'adozione di una direttiva della Commissione 96/19/CE di modifica della direttiva 90/388/CEE in relazione alla realizzazione della piena concorrenza nei mercati delle telecomunicazioni che ha ridefinito, anticipandole in parte, le tappe della liberalizzazione.
Oltre alla liberalizzazione del servizio telex l'elemento maggiormente innovativo é l'anticipazione al 1° luglio 1996 della liberalizzazione delle c.d. reti alternative. Viene invece prevista la scadenza del 1° gennaio 1998 per quanto concerne la liberalizzazione dell'installazione di (nuove) reti di telecomunicazioni e del servizio di telefonia vocale.

In ordine alle modalità di svolgimento del servizio universale (inteso come "un insieme minimo definito di servizi di determinata qualità disponibile a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica, e tenuto conto delle condizioni specifiche nazionali, ad un prezzo abbordabile") sono previsti appositi sistemi di contabilizzazione per rendere trasparente il calcolo dei costi e la conseguente eventuale compensazione di perdite di esercizio[4]. In ossequio dei principi di non discriminazione e di trasparenza, sono altresì dettate apposite disposizioni per consentire ai nuovi concorrenti l'interconnessione, a condizioni eque, delle proprie infrastrutture con la rete pubblica fissa (previa apposita separazione contabile che consenta di identificare i costi affrontati dal gestore pubblico in ordine all'offerta di interconnessione)[5].

Inoltre, va evidenziato come la rapida definizione della complessa operazione di recepimento della normativa comunitaria appare essenziale per consentire agli operatori chiari e definitivi punti di riferimento per un effettivo esercizio del proprio diritto di iniziativa economica nel mercato delle telecomunicazioni, tenuto anche conto dell'accordo raggiunto in sede OMC[6] il 15 febbraio scorso per l'eliminazione, su base mondiale delle barriere al commercio dei prodotti dell'*information technology* e cioè degli esistenti monopoli pubblici. Per effetto di tale accordo, dopo la sospensione del negoziato avvenuta il 28 aprile 1996, anche a livello mondiale la liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni coinciderà con il 1° gennaio 1998.

Ma deve rilevarsi che l'assetto normativo citato trova il suo effettivo completamento nell'approvazione del d.d.l. n. 1021 recante "Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sul sistema radiotelevisivo"[7]. Lo stesso citato schema di regolamento in corso di emanazione attribuisce all'Autorità fondamentali competenze concernenti, tra l'altro,: a) le condizioni per l'accesso alle reti pubbliche di telecomunicazioni e per il rilascio delle autorizzazioni e delle licenze; b) le materie della numerazione, della ripartizione delle frequenze e le condizioni economiche per la gestione dei servizi. Nel frattempo, tali competenze verrebbero esercitate dal Ministero delle poste e delle telecomunicazioni.

Nel contesto del recepimento delle direttive comunitarie concernente il settore delle telecomunicazioni, vanno inoltre segnalati i decreti legislativi 12 novembre 1996, n. 614 e n. 615 concernenti il riavvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative, rispettivamente, alle apparecchiature terminali di telecomunicazioni, incluso il reciproco riconoscimento della loro conformità e alla compatibilità elettromagnetica.

---

[4] Con la Comunicazione del 26 novembre 1996, la Commissione U.E. ha stabilito i criteri sulla base dei quali saranno valutati i meccanismi nazionali di calcolo dei costi e di finanziamento del servizio universale e che dovranno essere comunicati alla Commissione da parte degli Stati membri prima della loro entrata in vigore.

[5] Cfr., anche, Segnalazioni dell'Autorità al Garante per la Concorrenza ed il Mercato: *Riforma del settore delle comunicazioni*, 3 settembre 1996, in Suppl. Boll. n. 42/1996 e *Servizi di comunicazione mobile e personale a tecnologia DECT*, in Boll. n. 41 del 28 ottobre 1996.

[6] L'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) o World Trade Organization (WTO), costituita il 1° gennaio 1995, incorpora i risultati dell'Uruguay Round (fine 1993) ed è il successore del GATT (General Agreement on Tariff and Trade). Gli obiettivi dell'OMC sono: ridurre le tariffe doganali; promuovere la concorrenza; incoraggiare lo sviluppo e le riforme economiche nei Paesi in via di sviluppo.

[7] La collocazione istituzionale pone peraltro problemi di interferenza con le attribuzioni dell'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato. Sul punto, la legge n. 481 del 1995 è sufficientemente chiara (art. 1, comma 33: "Le Autorità, con riferimento agli atti e ai comportamenti delle imprese operanti nei settori sottoposti al loro controllo, segnalano all'Autorità garante della concorrenza e del mercato la sussistenza di ipotesi di violazione delle disposizioni della legge 10 ottobre 1990, n. 287"): essa distingue tra compiti di vigilanza di comportamenti posti in essere dagli operatori nel settore vigilato e di garanzia del principio di pluralismo informativo previsto dall'art. 21 Cost. di pertinenza dell'istituenda *Authority*, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato spettano invece compiti di garanzia del rispetto della concorrenza, art. 41 Cost., attraverso la sanzione di violazione delle regole. Cfr. anche "*Indagine conoscitiva sul settore delle telecomunicazioni*" seduta 22 ottobre 1996, Commissione IX, Atto Camera, XIII legislatura.

4.1.2 Altre attività di regolazione. Nell'attività di regolazione svolta nell'esercizio 1996 da parte del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni (oltre a quanto indicato nel paragrafo 4.1.1), si segnalano i seguenti decreti concernenti tariffe per comunicazioni:

d.m. 16 maggio 1996; d.m. 19 settembre 1996 (Tariffe servizio radiomobile pubblico di comunicazione analogico a 900 Mhz (TACS); dd.mm. 20 settembre 1996 (Tariffe telefoniche nazionali); d.m. 18 dicembre 1996 (Adeguamento dei canoni e delle quote supplementari delle concessioni in ponte radio); dd.mm. 28 febbraio 1997 (Tariffe telefoniche nazionali; Tariffe telefoniche internazionali; Contributi e canoni per l'affitto di circuiti numerici ed analogici; Tariffe promozionali per comunicazioni verso fornitori di servizi della rete Internet) cui è stata apportata una correzione materiale con d.m. 20 giugno 1997.

Tali manovre tariffarie, che hanno comportato un aumento dei canoni e una riduzione delle tariffe telefoniche urbane, sono state positivamente valutate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato per i riflessi nei mercati delle telecomunicazioni[8]. Va inoltre rilevato che è in corso di definizione, con la concessionaria Telecom Italia S.p.A., il regolamento di servizio per l'abbonamento telefonico per conformare i rapporti tra gestore e abbonati alla normativa comunitaria.

A tale attività va aggiunta l'intensa produzione di testi normativi, da parte dei competenti uffici del Dicastero, durante il semestre di presidenza italiana in sede comunitaria (giugno-dicembre 1996).

Va inoltre segnalato che con d.P.R. 16 settembre 1996, n. 680, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 422 del 1993, è stato emanato il regolamento recante la disciplina per l'erogazione delle provvidenze alle emittenti televisive locali.

In data 17 aprile 1997 sono stati emanati tre regolamenti: n. 160, per la procedura di approvazione nazionale delle apparecchiature terminali di telecomunicazioni; n. 161, riguardante la regola tecnica per l'omologazione degli apparecchi telefonici con collegamento analogico alla rete telefonica nazionale; n. 162, concernente la modificazione al decreto ministeriale 21 febbraio 1986 recante la normativa relativa ai collegamenti radiomobili privati.

4.1.3 Le poste. Con deliberazione n. 6/97 depositata in data 4 marzo 1997, la Corte dei conti ha riferito al Parlamento sui risultati del controllo eseguito sulla gestione finanziaria 1995 nonché sui principali fatti gestori verificatosi nel corso del 1996 dell'Ente Poste Italiane (E.P.I.).

L'esercizio del 1995 si è chiuso con una perdita di lire 819.166 milioni in aggiunta al disavanzo di amministrazione accertato al 31 dicembre 1994 nella misura di lire 1.404 miliardi per un debito consolidato di lire 2.223 miliardi, destinato ad incrementarsi al termine del 1996 di altri 700/800 miliardi; la tendenza sembra confermarsi anche per il 1997.

In tale contesto, la Corte ha esaminato l'attività di vigilanza svolta dal parte del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni nei confronti dell'Ente.

4.1.3.1 La vigilanza governativa. L'attività di vigilanza governativa svolta dal Ministero delle poste e telecomunicazioni è regolamentata dall'art. 11 della legge n.71/1994 istitutiva dell'Ente Poste Italiane (E.P.I.), dagli artt. 8-9 del Titolo IV dello Statuto e dall'art. 15 del Contratto di Programma.

Negli anni 1995-1996, il Ministro delle poste ha notevolmente intensificato la propria azione di controllo di vigilanza governativa; infatti, anche attraverso l'apparato ministeriale (Direzione Generale Regolamentazione e Qualità dei Servizi con n. 52 richieste di informazioni e direttive) ha seguito puntualmente l'attività dell'Ente nel suo modo di operare.

Le materie, che più di altre, hanno formato oggetto di ripetuti interventi del suddetto Dicastero, attraverso apposite richieste indicate tra parentesi, sono state: le tariffe (10); il

[8] Autorità garante per la concorrenza e del mercato, *Relazione annuale sull'attività svolta*, 30 aprile 1997, pag. 114.

contratto di programma (10); la creazione di S.p.A.; i contratti per forniture beni e servizi (8); il personale (7).

In ordine cronologico, il primo intervento dell'Autorità di vigilanza sulla gestione 1995 ha riguardato la variazione delle tariffe per i servizi postali, finanziari e di telecomunicazione approvata dal C.d.A. con delibera n. 11 del 20 febbraio 1995.

In proposito, considerata la rilevanza attribuita a livello governativo all'obiettivo di contenimento del tasso di inflazione, il Ministro delle Poste, nell'invitare l'Ente a fornire i dati di supporto all'applicazione dei criteri di determinazione delle tariffe di cui all'art. 9 del Contratto di Programma, ha chiesto (in data 21 dicembre 1995) di sospendere l'applicazione della manovra tariffaria deliberata nel corso della seduta del 16 novembre 1995 del Consiglio d'Amministrazione dell'Ente.

Un'altra rilevante questione sulla quale l'Autorità vigilante ha soffermato la propria attenzione concerne gli adempimenti prescritti dall'art. 5, comma 2 del Contratto di Programma, relativi alla trasmissione agli organi di vigilanza governativa di periodiche relazioni.

In materia di personale, l'Autorità di vigilanza governativa ha formulato osservazioni in ordine alla necessità:

a) che le operazioni di riassetto dell'organico del personale dipendente e della propria organizzazione, anche attraverso l'attivazione della mobilità del personale, così come previsto dal Contratto di Programma, debbono essere rivolte alla riduzione dei relativi costi, che rappresentano la voce di bilancio di maggior rilievo, migliorando nel contempo la qualità dei servizi;

b) che i premi di produttività, conformemente al disposto di cui all'articolo 67 del C.C.N.L. vengano corrisposti in dipendenza di un rilevato aumento di produttività aziendale quantitativa - misurabile nel rapporto fra costi e ricavi e fra servizi prodotti e risorse umane impiegate - e qualitativa;

c) di una corretta applicazione degli artt. 45, 48, 49 e 51 del C.C.N.L. che non sembrano lasciare spazio ad inquadramenti di personale nell'area quadri di I° livello in assenza del diploma di laurea, diploma che non può essere sostituito dalla posizione apicale rivestita da appartenenti alla ex carriera di concetto;

d) del puntuale rispetto dell'art. 51, comma 2, del C.C.N.L. che prevede "percentuali di accesso dall'interno alle diverse Aree" ai fini della copertura dei posti che risultano vacanti, pur nella ricorrenza dei requisiti normativamente richiesti, evitando di fare ricorso esclusivamente a risorse umane esterne.

Il Ministro, inoltre, ha richiamato l'Ente all'osservanza della disposizione di cui all'art. 53, comma 3, del C.C.N.L. in base alla quale "nessun onere economico potrà discendere dall'attuazione degli inquadramenti", norma che non lascia spazio a margini di valutazione discrezionale sull'entità di maggiori oneri che verrebbero sostenuti in conseguenza dell'inquadramento nell'Area Quadri di I° livello del personale di VII livello ex carriera direttiva".

In relazione al "Piano di sviluppo delle infrastrutture informatiche e di telecomunicazione e di prima informatizzazione dei servizi finanziari" approvato, in via di massima, dal Consiglio d'Amministrazione dell'E.P.I. nella seduta del 27 aprile 1995, il Ministro delle poste si è espresso con parere favorevole, ritenendolo "coerente con quanto previsto dall'art. 3, commi 7 e 8 del Contratto di Programma, con riferimento sia agli obiettivi tattici e strategici relativi alle innovazioni organizzative e gestionali, sia in ordine ai sistemi di controllo previsti per il monitoraggio delle iniziative che si intendono assumere".

Lo stesso Ministro ha sostenuto, tuttavia, la necessità di una costante azione di verifica dei tempi e dei risultati di avanzamento del Piano in vista del risanamento organizzativo, economico e finanziario presupposto alla trasformazione in S.p.A. dell'Ente.

Con riguardo alla "Carta della Qualità dei Servizi Postali" il Ministro, esaminando il testo in via preliminare e ritenendolo coerente con gli obiettivi previsti dal Contratto di Programma, ha

invitato l'Ente ad accelerare l'iter per la sua approvazione in modo tale da consentire la sua adozione anche da parte dell'Autorità di Governo (nota del 18 ottobre 1995).

La "Carta della Qualità dei Servizi Postali" è stata approvata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri il 30 gennaio 1996.

4.1.3.2 Valutazione dei risultati della gestione. In ordine ai risultati della gestione dell'E.P.I., la Corte ha rilevato difficoltà riscontrate nell'acquisizione degli elementi contabili, contrattuali e gestionali, il che non ha consentito una piena trasparenza e affidabilità delle risultanze contabili e gestionali.

Con riferimento all'obiettivo di trasformazione dell'Ente in S.p.A. previsto dall'art. 1, comma 2 della citata legge 71/94 entro il termine prorogato con la recente legge collegata alla finanziaria del 1997 (23 dicembre 1996 n. 662, art, 2, comma 27) al 31 dicembre 1997, ovvero alla data stabilita dal CIPE, la Corte ha riscontrato che l'analisi sulla gestione del triennio 1994/1996 depone per il mancato conseguimento dell'obiettivo legislativo, in quanto la gestione dell'Ente non si è appalesata equilibrata tra costi e ricavi e come tale non idonea ad assicurare l'atteso risanamento economico-finanziario previsto dalla legge istitutiva dell'Ente.

Tra le principali cause ostative al processo di trasformazione, spicca l'elemento costo del personale, malgrado il consistente "esodo" di 36.819 unità (dirigenti e non) nel triennio considerato (1° gennaio 1994 - 31 dicembre 1996) che dovrebbe comportare, a partire dal 1° gennaio 1997 un abbattimento dei costi nella misura di circa 1.554,7 miliardi in rapporto al costo del personale rilevato dal consuntivo al 31 dicembre 1993, quantificato in 9.841,7 miliardi, inclusi gli oneri per il personale dell'ex Azienda di Stato per i servizi telefonici, retribuito ancora dall'ex Amministrazione P.T.

La Corte ha rilevato che la sostanziale prosecuzione del precedente sistema di gestione delle risorse umane - oltre ad apparire in netto contrasto con i criteri di sana gestione finanziaria - compromette il conseguimento dell'obiettivo di risanamento economico dell'Ente e, di conseguenza, la sua trasformazione in S.p.A., anche con riferimento alla proroga del termine fissato al 31 dicembre 1997; ciò in divergenza con le direttive governative e parlamentari e con la liberalizzazione del mercato enunciata dall'Unione Europea. Difatti, nel triennio 1994-96, l'Ente ha maturato nuove perdite pari a lire 2.283 mld (con susseguenti riduzioni del patrimonio dell'Ente), malgrado la contribuzione statale di lire 1.287 mld, cui si aggiungono 2.200 mld di residui attivi nonché gli incrementi dei ricavi derivanti dalle manovre tariffarie e dalla "rinegoziazione" dei corrispettivi versati dalla Cassa DD.PP. e dall'INPS.

Risulta altresì che, da un preliminare calcolo, eseguito dal Collegio dei revisori dei conti dell'Ente sulla scorta del preconsuntivo 1996, nel 1997 l'onere complessivo del personale ammonterebbe a circa 11.000 miliardi: cifra questa - se confermata - non compatibile con gli obiettivi di risanamento economico-finanziario della gestione, in presenza di un volume costante dei ricavi accertato durante l'esercizio 1996.

Le indicazioni fornite dalla Corte, per una tempestiva inversione di tendenza dei risultati di gestione in coerenza con i principi di sana gestione finanziaria (economicità, efficacia ed efficienza), si incentrano:

a) sulla razionalizzazione della gestione del personale attraverso il ricorso a procedimenti di pianificazione, caratterizzati da proficui carichi di lavoro, di agevole monitoraggio; b) sul contenimento del costo del personale ; c) sulla razionalizzazione della "rete postale" con riferimento ai "bacini di utenza"; d) sull'ottimizzazione del rapporto costi risultati, anche attraverso la predisposizione di manovre tariffarie sulla base di adeguate analisi di mercato e del *cost accounting* dei singoli prodotti per sfruttare le possibilità concorrenziali offerte dal mercato; e) sullo sviluppo di un sistema contabile affidabile in funzione di efficace monitoraggio per lo svolgimento del controllo di gestione; f) sul rigoroso rispetto della normativa nazionale e comunitaria in materia di appalti pubblici e di forniture di beni e servizi, evitando il ricorso alla

trattativa privata se non nei casi assolutamente necessari; g) sul potenziamento della rete informatica; h) sul rinvio della creazione di nuove società operative.

4.1.3.3 Il collegato alla finanziaria n. 662 del 1996. La legge 23 dicembre 1996, n. 662 prevede ai commi 17 fino al 27 dell'art. 2 una serie di interventi per accelerare il processo di risanamento dell'Ente poste italiane in vista della trasformazione dell'ente medesimo in S.p.A., trasformazione già programmata, dall'art. 1, comma 2 del decreto-legge 1 dicembre 1993, n. 487, convertito dalla legge 29 gennaio 1994, n. 71, per il 31 dicembre 1996 e ora posticipata al 31 dicembre 1997, salvo ulteriore modifiche del termine da parte del CIPE (comma 27). A tal fine è stato, tra l'altro, prevista la cessazione dei trasferimenti diretti e indiretti dello Stato a favore dell'Ente ed il conferimento all'Ente medesimo di una più completa libertà commerciale, anche a livello di tariffe, nella gestione in concorrenza dei servizi postali non coperti dal regime del monopolio legale (comma 19) nonché dei servizi finanziari quali l'offerta al collocamento di azioni o obbligazioni di società pubbliche a pagamento, servizi non compresi nel regime di monopolio legale (comma 26). Ma i tempi fissati nella citata legge n. 662 (art. 2 commi 22 e 23) per la realizzazione di tale obiettivo di risanamento dell'E.P.I.: 31 gennaio 1997 - per la determinazione della nuova struttura tariffaria per i servizi postali riservati e del metodo di adeguamento delle tariffe che consenta la convergenza verso livelli efficienti dei costi di produzione dei servizi postali sulla base del previsto accordo Ministero-E.P.I., previa proposta (non ancora formulata) del Nucleo di consulenza per la regolazione dei servizi di pubblica utilità) - e 31 marzo 1997 - per la presentazione da parte del consiglio di amministrazione dell'Ente poste italiane al Ministero del piano d'impresa triennale per il riassetto dell'azienda - non sono stati rispettati. Neppure risulta essere stato ancora stipulato il contratto di programma previsto dall'art. 8 della citata legge n. 71 del 1994 che, ai sensi del comma 23 della legge n. 662, doveva stabilire per il 1997 gli obblighi di servizio, quali il servizio universale, a carico dell'Ente, con le corrispondenti forme di compensazione, tenuto conto della determinazione (su proposta, come sopra detto, del NARS) delle correlative apposite tariffe. Ciò anche in considerazione della problematica definizione - anche a livello comunitario - degli obblighi connessi all'espletamento del "servizio universale". Tale compensazione potrebbe trovare capienza nell'ambito dei maggiori introiti derivanti all'Ente dalla gestione dei servizi in esclusiva, sia pure in via di riduzione (trasporto di pacchi e colli, comma 18). Peraltro, l'eventuale perdita economica derivante da parte dell'Ente poste italiane dovrebbe comportare, in base alla citata disposizione contenuta nel comma 23, oneri di ripiano a carico del bilancio dello Stato che la predetta disposizione non ha quantificato. In tale contesto normativo, è comunque da ritenere che il contratto di programma dovrà necessariamente prevedere l'adozione di un sistema contabile che consenta di distinguere i servizi riservati da quelli svolti in regime di concorrenza (sistema già previsto all'art. 11 nel vecchio accordo di programma).

4.2 Direzione Generale per le Concessioni e le Autorizzazioni

Le competenze della Direzione Generale per le Concessioni e le Autorizzazioni sono fissate dall'art. 5 d.P.R. 24 marzo 1995, n. 166.

La Direzione generale, nel rilascio di concessioni per la radiodiffusione sonora e televisiva privata via etere in ambito nazionale e locale, ai sensi della legge 6 agosto 1990 n. 223 e successive modificazioni ed integrazioni (d.l. 407/92 convertito dalla legge n. 482/92; d.l. n. 323/93 convertito dalla legge n. 422/93; legge 23 dicembre 1996, n. 650), gestisce:

- n. 484 concessioni per radiodiffusione televisiva privata locale a carattere commerciale;
- n. 232 concessioni per radiodiffusione televisiva privata locale a carattere comunitario;
- n. 1.698 concessioni per la radiodiffusione sonora privata locale a carattere commerciale;
- n. 413 concessioni per la radiodiffusione sonora privata locale a carattere comunitario;
- n. 12 emittenti televisive in ambito nazionale (6 concessionarie e 6 autorizzata ex lege);

- n. 14 concessioni radiofoniche in ambito nazionale.

La Direzione ha altresì adottato n. 2.379 provvedimenti di diniego di concessioni radiotelevisive private che hanno dato luogo a n. 756 ricorsi giurisdizionali.

CANONI TELEVISIVI

Per l'anno 1994, il canone è stato determinato in relazione ai bacini di utenza serviti (coincidenti con le regioni servite), in base alle norme di cui all'art. 22 della legge 223/90, che prevedono un canone di lire 20 milioni per ambito locale, aggiornato del 16,9%, a norma del decreto interministeriale Poste-Tesoro del 18 febbraio 1994.

Per gli anni successivi al 1994, è invece stata introdotta, dall'art. 6-bis della legge n. 422/93, una diversa disciplina in base alla quale le emittenti che hanno conseguito nell'anno precedente un fatturato inferiore a due miliardi di lire sono tenute al pagamento di un canone pari all'1% del fatturato stesso, indipendentemente dalle regioni servite.

Per le emittenti televisive a carattere comunitario (e cioè quelle che si sono impegnate a non trasmettere pubblicità oltre il 5% orario), il canone è determinato, ai sensi di quanto disposto dall'art. 1, comma 6, della legge 422/93, nella misura del 25% del canone fissato dall'art. 22 della legge n. 223/90 (5.845.000 per ciascun bacino di utenza, corrispondente alla regione servita).

CANONI RADIOFONICI

I canoni radiofonici sono stati determinati in base alle norme introdotte dal decreto-legge n. 407/92 convertito dalla legge n. 482/92 che, in deroga all'art. 22 della legge n. 223/90, hanno fissato il canone nella misura di L. 5.000.000 per la prima provincia servita e 1.000.000 di lire per ciascuna altra provincia comunque servita, fino ad un massimo di 15.000.000 di lire.

Per le emittenti radiofoniche a carattere comunitario, il canone è fissato nella misura del 25% delle somme sopracitate.

Il prospetto che segue evidenzia, sul piano nazionale, l'ammontare complessivo dei canoni dovuti dalle emittenti televisive per gli anni 1994 - 1995 - 1996 distinto tra somma accertata e somma introitata, suddiviso per tipologia di concessione e ambito geografico.

	1994	1995	1996	(Solo comunitarie
ACCERTATO	15.736.086.216	8.197.110.528	1.538.696.250	+ 2.585.233.580
PAGATO	4.372.460.228	2.480.740.136	346.413.370	
DIFFERENZA	11.363.625.988	5.716.370.392	1.192.282.880	

1) In ordine all'autorizzazione di impianti telefonici interni, ai sensi del d.l. n. 314 del 1992, per ciascuno dei seguenti anni (circa 350 autorizzazioni annue), si riscontrano entrate pari a lire:

143.100.000	1994
105.100.000	1995
80.000.000	1996
85.000.000 (stimate)	1997

2) In ordine ad autorizzazioni per l'espletamento di servizi di telecomunicazione liberalizzati (ai sensi del d.lgs. n. 103/95, che ha recepito la direttiva 90/388/CE, relativa alla concorrenza nei mercati dei servizi di telecomunicazioni), a fronte di circa 200 autorizzazioni annue, si riscontrano entrate pari a lire:

630.000.000	1996
200.000.000 (stimate)	1997

3) In ordine alle autorizzazioni relative al servizio radiomarittimo (a fronte di circa 2.300 autorizzazioni annue) nessun corrispettivo è stato introitato per il rilascio di dette licenze.

4) Per il rilascio delle licenze di esercizio per stazioni di aeromobili (a fronte di circa 1.000 autorizzazioni annue), si riscontrano entrate pari a lire:

1.909.900	1994
1.883.000	1995
1.952.000	1996
1.900.000 (stimate)	1997

5) Con riferimento alle società concessionarie risultano introitati i seguenti importi:

Soc. Telecom Italia S.p.A.		
855.296.632.339	1994	
886.000.000.000	1995	
930.300.000.000	1996	stimato con il 5% di aumento sul canone dell'esercizio precedente
976.815.000.000	1997	stimato con il 5% di aumento sul canone dell'esercizio precedente

Soc. TIM		
56.500.000.000	1995	
59.325.000.000	1996	stimato con il 5% di aumento sul canone dell'esercizio precedente
62.291.250.000	1997	stimato con il 5% di aumento sul canone dell'esercizio precedente

Soc. OMNITEL P.I.	
1.750.000.000	1995
8.200.000.000	1996
25.400.000 000	1997

Soc. TELEMAR		
330.905.186	1994	
295.137.675	1995	
291.870.420	1996	
306.463.941	1997	stimato con il 5% di aumento sul canone dell'esercizio precedente

Soc. RAI TV	
40.000.000.000	1995
40.000.000.000	1996
40.000.000.000	1997

Non è stato necessario procedere a stime per le società Omnitel e Rai in quanto i canoni sono previsti da specifici provvedimenti normativi.

6) In ordine ai collegamenti in ponte radio ad uso privato (circa 20.000) risultano introitate lire:

70.978.666.891	1994
95.587.859.550	1995
122.106.063.810	1996

7) Per i collegamenti via filo ad uso privato (circa 400), risultano entrate lire:

11.524.860.450	1994
11.696.690.000	1995
11.813.082.216	1996

8) Per i collegamenti radioamatoriali di debole potenza non sono disponibili dati certi sugli introiti.
9) Per il rilascio di certificazioni per l'esercizio di mansioni di operatore di stazione radioelettrica, il contributo è fissato dal codice postale. L'entrata globale, nonostante il gravoso impegno dell'Amministrazione, è molto ridotta.
10) In ordine agli introiti relativi alla concessioni ordinarie, alle concessioni temporanee, alle procedure contenziose e a quelle sanzionatorie i dati contabili 1996 non sono ancora disponibili. In ogni caso, per il 1995, risultano i seguenti introiti:

Concessioni ordinarie	95.221.307.691
Concessioni temporanee	366.551.859

11) Le nuove concessioni, per il 1996, sono pari a 2.086; i rinnovi risultano pari a 924.

Con d.d.l. governativo (cfr. Atto Camera n. 1881), si intende unificare i diversi procedimenti per la determinazione dei canoni e contributi diversi da quelli per l'esercizio di collegamenti in ponte radio e a filo, ad uso privato.

In ordine al futuro dell'attività della Direzione generale si osserva che è da prevedere che essa, in conseguenza del recepimento delle direttive comunitarie previste dall'art. 1 della legge n. 650 del 1996 nonché della direttiva 96/2/CE (concernente la tecnologia DECT), sarà sottoposta ad un impegno estremamente rilevante.

La Sezione del controllo, con deliberazione n. 48 del 31 gennaio 1997, ha dichiarato non regolare la gestione delle concessioni ad uso privato per collegamenti in ponte radio per l'esercizio 1995, muovendo dal notevole scostamento tra il tempo di conclusione del procedimento concessorio effettivamente impiegato ed il tempo standard individuato in sede di esame dei singoli atti e della gestione complessivamente considerata. La Sezione medesima ha in particolare sottolineato i ritardi dell'Amministrazione in ordine alla rilevazione dei carichi e dei tempi di lavoro, di razionalizzazione e semplificazione delle procedure nonché di fissazione del termine per la conclusione del procedimento amministrativo di specie; anomalie gestionali, quelle rilevate, incidenti sul gettito dei canoni, determinando, esse, un accertamento di entrata inferiore a quello atteso da un'azione amministrativa, tempestiva, efficiente e rispondente a canoni di economicità.

In esito delle citate deliberazioni l'Amministrazione ha provveduto a correggere i comportamenti gestionali censurati. Sono in corso: le rilevazioni dei carichi e dei tempi di lavoro; la regolamentazione dei procedimenti, segnatamente con riferimento alla fissazione del termine di conclusione del procedimento concessorio in materia radioelettrica e radiotelevisiva; è stata attivata l'iniziativa di proporre uno schema di d.d.l. governativo per fra fronte al fenomeno della morosità nel pagamento dei canoni anche mediante la previsione di sanzioni ablatorie, estintive del rapporto concessorio.

4.2.1 Il contenzioso. Il contenzioso in atto occupa una parte considerevole dell'attività della Direzione. Esso deriva non solo dall'adozione di provvedimenti di diniego, revoca o decadenza delle concessioni, ma soprattutto dalla riscossione dei canoni per l'esercizio dell'attività di radiodiffusione sonora e televisiva in ambito locale.

A tale proposito, le cause del contenzioso determinatosi a seguito della richiesta di pagamento dei canoni di concessione radiotelevisivi possono essere ricondotte a tre diverse tipologie di eccezioni avanzate dai soggetti titolari dei provvedimenti di concessione:

a) asserita illegittimità della richiesta di pagamento del rateo di canone annuo concernente il 1994;

b) asserita erronea determinazione del *quantum* dovuto sulla base delle regioni/provincie servite;

c) asserita disparità di trattamento tra canone richiesto alle concessionarie televisive locali "comunitarie" e le concessionarie televisive locali commerciali.

Un primo ordine di doglianze riguarda, dunque, il richiesto pagamento del canone 1994 di concessione per il periodo precedente la comunicazione del rilascio della concessione (comunicazione che è stata effettuata a distanza di quasi un anno, nel momento dell'avvenuta registrazione del provvedimento da parte dell'organo di controllo) essendo stata affermata dalle ricorrenti la natura di atto ricettizio dei medesimi provvedimenti di concessione.

Un secondo ordine di doglianze concerne l'asserita erronea determinazione dell'ammontare del canone per il 1994 per le emittenti televisive da parte della competente Amministrazione. Viene infatti contestata la modalità di determinazione dell'importo del canone. L'Amministrazione, in assenza del piano di assegnazione delle frequenze, facendo analogica applicazione del disposto di cui all'art. 22 della legge n. 223/90, determina l'importo dovuto da ciascuna emittente moltiplicando il canone di 20 milioni previsto per ogni bacino di utenza per il numero dei bacini interessati al servizio. Ciascun bacino è ritenuto coincidente dall'Amministrazione medesima con il territorio di ogni singola regione (art. 3, comma 9, L. n. 223/90). I ricorrenti, facendo rilevare l'assenza del piano di assegnazione delle frequenze, contestano la posizione assunta dall'Amministrazione poiché essa non sarebbe fondata su alcuna norma espressa. Risulta che il Ministero ha, sul punto, formulato specifico quesito al Consiglio di Stato.

Analoga contestazione è stata mossa dalle emittenti radiofoniche in relazione al numero di province servite ottenute in concessione.

Anche per la determinazione dei canoni radiofonici, la situazione di contenzioso dipende principalmente dalla mancata adozione del piano di assegnazione delle frequenze radiofoniche. In proposito, l'Amministrazione, nel tenere conto della copertura non ottimale delle province servite ha stabilito il canone di lire 5.000.000 solo per la prima provincia interessata al servizio e la cifra di 1.000.000 per tutte le altre province interessate.

Il terzo ordine di doglianze riguarda l'asserita disparità di trattamento introdotta dalla legge n. 422/93 tra televisioni commerciali e televisioni comunitarie.

Come sopra evidenziato, le prime possono usufruire per gli anni successivi al 1994 del beneficio correlato al fatturato conseguito nell'anno precedente (canone fissato nella misura del 1% del fatturato per le emittenti che hanno conseguito un fatturato inferiore ai 2.000.000.000 di lire). Per le emittenti televisive comunitarie, fattispecie quest'ultima introdotta dalla citata legge n. 422/93, l'art. 1 comma 6 stabilisce un canone fissato nella misura del 25% di quello previsto dall'art. 22 della legge 223/90. Questo diverso regime, pur introdotto per favorire quelle emittenti che si impegnavano a trasmettere una quota ridotta di pubblicità, nei fatti, si è poi rilevato svantaggioso per queste ultime emittenti che non hanno potuto usufruire del canone correlato al fatturato poiché la legge ne ha limitato l'operatività alle sole emittenti televisive commerciali.

Ne è derivato che in molteplici casi le emittenti comunitarie, a fronte delle richieste di pagamento del canone determinato nella misura del 25% della somma dovuta per bacino, si sono autodeterminate il *quantum* dovuto sulla base del fatturato conseguito, limitandosi a versare somme irrisorie correlate al criterio di determinazione del canone previsto per le emittenti commerciali.

In esito al contenzioso giurisdizionale così determinatosi (circa 500 ricorsi da parte delle emittenti televisive e circa 1.000 ricorsi da parte delle emittenti radiofoniche), sono già intervenute in molti casi sentenze dei TAR che respingono i ricorsi delle emittenti quanto al contestato obbligo di corrispondere il canone per l'anno 1994, mentre hanno dichiarato il difetto di giurisdizione quanto all'ammontare del medesimo.

In ogni caso, le emittenti concessionarie, anche a fronte di sentenze sfavorevoli da parte dei TAR, hanno ritenuto di non corrispondere i canoni di concessione ed hanno proseguito il contenzioso davanti ai Tribunali civili e le Preture, tenuto conto che, come detto, i TAR si sono

dichiarati incompetenti sul *quantum* dovuto ravvisando la competenza nella materia del giudice ordinario.

In alcuni casi i responsabili della Direzione sono stati denunciati in sede penale ipotizzandosi da parte degli interessati, con riferimento agli atti di sollecito dei pagamenti gli estremi del reato di abuso d'ufficio.

Nel frattempo l'Amministrazione ha avviato la procedura di recupero coattivo dei canoni tuttora inevasi, tenuto conto del notevole lasso di tempo intervenuto dal 1994 ad oggi; il che ha ingenerato ulteriore contenzioso per la presentazione di ricorsi in opposizione innanzi al pretore competente da parte delle concessionarie destinatarie degli atti.

A tutt'oggi risultano essere stati posti in essere circa 100 atti ingiuntivi di pagamento che hanno consentito di recuperare somme inevase nel 30% dei casi.

Nel restante 70% infatti, a fronte della perdurante inottemperanza, l'Amministrazione ha attivato procedimenti di espropriazione forzata. Inoltre, quasi tutte le ingiunzioni finora emesse hanno dato luogo a ricorsi in opposizione da parte dei controinteressati con formazione di ulteriore contenzioso.

Da stime fornite dall'Amministrazione, risulta che per recuperare le somme non corrisposte (afferenti gli anni 1994, 1995, 1996), dovranno essere predisposti complessivamente circa 2.000 atti ingiuntivi da adottare tutti nel corso del 1997.

Parallelamente al procedimento ingiuntivo, l'Amministrazione ha attivato la procedura del fermo amministrativo, ai sensi dell'art. 69 della legge di contabilità di Stato.

Non può non rilevarsi che l'incertezza della normativa vigente e la connessa mancata adozione del piano di assegnazione delle frequenze (cfr. paragrafo 4.3) concorrono a determinare non soddisfacenti risultati sul piano della effettiva realizzazione degli introiti attesi dal pagamento dei canoni.

Per fare fronte a tali gravi carenze normative, il Ministero, in attesa della conclusione dell'iter parlamentare del d.d.l. A.S. n. 1138 del 31 luglio 1996 in materia di riordino del sistema radiotelevisivo - che all'art. 5 comma 11 prevede che il mancato pagamento ovvero il pagamento parziale del canone di concessione è causa di sospensione della concessione - sta predisponendo, agli stessi fini, un apposito regolamento ministeriale, ai sensi dell'art. 10 d.l. n. 323/93, convertito dalla L. n. 422/93. Inoltre, altra iniziativa legislativa è quella di prevedere l'inserimento negli schemi di regolamento per l'accesso delle imprese radiofoniche e televisive alle provvidenze dell'editoria (artt. 4, 7 e 8 legge 250/1990 e art. 7 legge n. 422/93) di apposita clausola che condizioni l'erogazione delle citate provvidenze al regolare pagamento dei canoni di concessione.

4.3 Direzione Generale Pianificazione e Gestione delle frequenze

La Direzione Generale (D.G.P.G.F.) è stata istituita con d.P.R. n. 166/95 (art. 6). A tale Direzione Generale sono state attribuite parte delle competenze che nell'ex Amministrazione P.P.T.T. facevano capo alla Direzione Centrale Servizi Radioelettrici; le rimanenti competenze sono state contestualmente (art. 5) attribuite alla Direzione Generale Concessioni ed Autorizzazioni. Il criterio organizzativo seguito per attuare la suddivisione delle competenze tra le due Direzioni generali è consistito nell'esigenza di accorpare in un'unica Direzione generale, quella delle Concessioni ed Autorizzazioni (D.G.C.A.), tutte le attività inerenti il rilascio di concessioni e autorizzazioni sia nel campo delle telecomunicazioni su supporto fisico che nel campo radio. L'intento del legislatore è stato quello di creare un'organizzazione di tipo funzionale anziché per materia, com'era in precedenza, con l'intento di migliorare l'efficienza stessa della struttura.

Ma il nuovo assetto organizzativo risulta in parte sbilanciato, sia nella distribuzione delle attività che del personale, provocando altresì scollamenti operativi in relazione al conseguimento dell'unicità di indirizzo nella gestione delle frequenze. Nell'ambito dei procedimenti per il rilascio delle concessioni e delle autorizzazioni radioelettriche, maggiormente razionale sarebbe stato il

mantenimento alla D.G.P.G.F. dell'intera competenza per la valutazione degli aspetti tecnici di compatibilità elettromagnetica fra gli impianti per la definizione delle caratteristiche tecniche e la individuazione delle frequenze, nonché il coordinamento nazionale ed internazionale e la registrazione delle assegnazioni, demandando alla D.G.A.C. compiti di natura amministrativa e tecnici di solo riscontro preventivo sulla completezza e congruità dei dati.

L'attività di gestione della Direzione generale può essere distinta in due partizioni: di pianificazione e di gestione.

Nell'ambito della prima, quella di pianificazione, riveste rilevante importanza la predisposizione del nuovo piano nazionale di ripartizione delle frequenze, specie allo scopo di creare nuovi spazi per il servizio mobile, tenuto conto delle indicazioni tecniche fornite a tale scopo dall'Unione Internazionale delle telecomunicazioni (UIT) nella conferenza del 1992. Il piano, attualmente in vigore (approvato con d.m. 31 gennaio 1983), attribuisce le bande di frequenza (Mhz) ai diversi servizi radio (es. fisso, mobile, radionavigazione aeronautica, etc.) e specifica le categorie di utilizzatori per ciascuna banda e ciascun servizio (es. Ministero della difesa, Ministero delle poste con la specifica dei diversi concessionari).

Per fare fronte alle nuove esigenze sono allo studio: a) mezzi alternativi (cavi, fibre ottiche, circuiti via satellite) o risorse spettrali alternative occupate dal Ministero della difesa; b) la quantificazione sotto il profilo economico del costo delle operazioni per la necessaria riallocazione delle risorse radioelettriche e per identificare equi criteri di ripartizione degli oneri relativi; c) piani temporali per l'attuazione delle trasformazioni prescelte.

Più in concreto, l'Amministrazione, nell'attività di revisione del Piano di ripartizione, si trova a dovere risolvere due rilevanti questioni: quella dei rapporti con il Ministero della difesa, in quanto, per far fronte alle sopravvenute esigenze dei servizi civili, a seguito della progressiva liberalizzazione del settore, sussiste la necessità di disporre delle bande di frequenza utilizzate dal predetto Ministero[9]; inoltre l'Amministrazione sta riconsiderando le bande utilizzate dai concessionari esclusivisti per aprire le risorse spettrali ai nuovi operatori che si vanno introducendo nel mercato (si fa riferimento: alle esigenze di estensione della banda GSM e di slittamento della banda ETACS; all'introduzione di nuovi servizi quali il DCS 1800[10]; all'attivazione dei sistemi DECT- sistema digitale europeo di telecomunicazioni senza filo). L'esigenza in questione è particolarmente sentita per rimuovere ostacoli segnatamente di natura tecnica per lo sviluppo della concorrenza nel mercato della telefonia digitale (96/2/CE), oltre che in quello della telefonia vocale (di cui alla direttiva 96/19/CE). La direttiva 96/2/CE, il cui termine di entrata in vigore era il 15 febbraio 1996, originariamente non compresa tra quelle di cui all'art. 1 della legge n. 650/96, ha formato oggetto di recepimento con il decreto-legge n. 115/97. Nella materia, particolarmente problematica risulta la questione della copertura finanziaria degli oneri economici derivanti per il Ministero della difesa in ordine all'attuazione delle modifiche contenute nell'emanando piano nazionale di ripartizione (onere che si prevede ora di porre a carico degli stessi concessionari).

Nell'ambito dell'attività di pianificazione, altro rilevante compito svolto dall'Amministrazione consiste nell'elaborazione del piano di assegnazione delle frequenze. Tale adempimento costituisce il presupposto per dare attuazione a quanto previsto dalla legge n. 650

---

[9] Le bande destinate in sede CEPT per il DCS1800 sono attribuite attualmente al Ministero delle difesa. Inoltre, con riferimento alla banda di frequenza dei 900 MHz sono in corso trattative tra il Ministero delle poste e quello della Difesa per creare spazi disponibili per il servizio radiomobile. Tali bande saranno utilizzate in una prima fase per la riallocazione del TACS e successivamente, in dipendenza di una graduale migrazione dell'utenza TACS verso il GSM, come ampliamento di disponibilità di frequenze per il GSM. Da parte del Ministero sono altresì in corso trattative per rendere disponibili le bande di frequenze necessarie per la realizzazione di una rete di GSM per l'Ente Ferrovie, lasciando a disposizione del Ministero della difesa, nelle suddette bande, risorse sufficienti per le esigenze del Dicastero.

[10] Anche per creare ulteriori bande di frequenza per ampliare le possibilità di ingresso di nuovi gestori oltre alla Omnitel Pronto Italia S.p.A. (d.P.R. 2 dicembre 1994) e alla Telecom S.p.A. d.P.R. 22 dicembre 1994).

del 1996. La legge citata ha prorogato di 5-7 mesi le autorizzazioni rilasciate alle emittenti in attesa della riforma complessiva del sistema radiotelevisivo e della "predisposizione del nuovo piano", anche in considerazione del fatto del carattere limitato dell'etere e dunque delle frequenze disponibili. L'attività istruttoria posta in essere dal Ministero si innesta nel contesto delle riforme contenute nel d.d.l. A.S. 1021: il disegno di legge all'esame, all'art. 1 comma 4, lett. a) n. 2, pur assegnando la competenza dell'elaborazione di tale piano all'istituenda Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, mantiene al Ministero le competenze tecniche da acquisire in sede istruttoria da parte della medesima Autorità.

L'attività per la definizione del Piano nazionale di assegnazione delle frequenze[11] radiofoniche, che costituisce, ai sensi della legge n. 223/90, condizione per il rilascio definitivo delle concessioni alle emittenti radiofoniche private, non è stata avviata.

Neppure, dopo la scadenza quinquennale del Piano regolatore nazionale delle telecomunicazioni approvato con d.m. dell'aprile 1990, è stato definito il nuovo Piano.

Tra le attività di tipo gestionale, va segnalato che l'Amministrazione ha concluso lo studio della struttura dei dati e la progettazione del Registro nazionale delle frequenze - peraltro mai costituito presso il Ministero - per il censimento degli utilizzatori, strumento essenziale per la tutela delle stazioni contro le interferenze.

La Direzione generale è altresì impegnata nello studio e la progettazione dei centri di controllo fissi mobili (tale attività di monitoraggio è funzionale a risolvere i problemi interferenza di natura tecnica, ma non invece quelli di natura dolosa, in ordine ai quali l'Amministrazione offre i necessari supporti tecnici all'autorità giudiziaria) e nella collaborazione con il Garante per la Radiodiffusione e l'Editoria. Inoltre, in aggiunta alla rilevante attività di coordinamento nell'assegnazione delle frequenze in aderenza ai numerosi accordi internazionali, la Direzione generale, ai sensi dell'art. 319 del codice postale, ha proceduto a complessive 230 omologazioni di apparati radio non connessi alla rete pubblica.

4.4 Istituto superiore delle poste e delle telecomunicazioni

L'Istituto, per effetto della riforma introdotta con legge n. 71/94, è stato oggetto di una profonda trasformazione venendosi a configurare da organo prevalentemente dedicato ai collaudi delle forniture dell'Amministrazione P.P.TT e dell'A.S.S.T. ad organo preposto ad attività di normazione in materia di apparati di rete e delle apparecchiature terminali (art. 8, comma 1 lett. a, b, e d.P.R. n. 166 del 1995), di ricerca e sperimentazione e di certificazione (art. 8 lett. c, d), consulenza e formazione (art. 8 lett. f - l).

Peraltro non risulta ancora essere stato emanato il decreto di riordinamento dell'Istituto, previsto dall'art. 12, comma 1 lett. b) della legge n. 71/93.

Di particolare importanza, è l'attività di normazione. Essa comporta una continua partecipazione di personale specializzato del Ministero ai vari comitati di normazione tecnica internazionali tra cui principalmente in sede: UIT (Unione internazionale delle telecomunicazioni, cui l'Italia aderisce in virtù del d.P.R. n. 1258/53); ISO (Organizzazione internazionale per la

---

[11] Il piano nazionale di ripartizione che individua le bande di frequenza utilizzabili dai diversi servizi di telecomunicazione (telefonia, trasmissione dati, servizi delle forze dell'ordine, radiodiffusione sonora e televisiva, etc.) é approvato con d.P.R. su proposta del Ministro delle poste: sino all'approvazione di un nuovo piano di ripartizione definito secondo la procedura prevista dalla legge, continua a farsi riferimento al piano già approvato con il decreto del Ministro delle poste 31 gennaio 1983 e successive modificazioni e integrazioni.
Il piano nazionale di assegnazione, nel rispetto delle indicazioni contenute nel piano di ripartizione, determina le aree di servizio degli impianti di radiodiffusione sonora e televisiva, assicurando la ricezione senza disturbi in tali aree del maggior numero possibile di programmi radiotelevisivi. Il piano di assegnazione suddivide quindi il territorio nazionale in bacini di utenza che aggregano una pluralità di aree di servizio e devono consentire la coesistenza del maggior numero possibile di impianti e di una adeguata pluralità di emittenti e reti. Il piano di assegnazione é approvato con d.P.R. su proposta del Ministro delle poste, al termine di una complessa procedura che prevede la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome, della concessionaria pubblica, delle associazioni delle emittenti, del Consiglio superiore tecnico delle poste.

standardizzazione); CEI (Commissione elettrotecnica internazionale); CEPT (Conferenza europea delle Amministrazioni delle Poste e delle Telecomunicazioni, d.P.R. n. 774/60); ETSI (European Telecommunications Standards Institute), CEN (Comitato europeo di normalizzazione); CENELEC (Comitato europeo di normalizzazione elettrotecnica).

La partecipazione ai lavori di tali organismi internazionali, anche in considerazione delle funzioni regolatorie proprie del Dicastero, assume rilevante importanza in considerazione del carattere vincolante di gran parte delle normative tecniche di settore elaborate dai predetti organismi internazionali.

Va peraltro osservato che, a fronte di rilevanti versamenti annuali di quote associative a carico dell'Italia, la partecipazione di rappresentanti dell'Istituto ai lavori dei vari comitati risulta intermittente e poco incisiva, anche per la scarsezza dei fondi posti a disposizione in bilancio per far fronte alle spese delle missioni.

Dai dati acquisiti presso il Ministero, risulta che l'Amministrazione corrisponde, in via anticipata, i seguenti contributi (si tratta dei contributi 1997) ai diversi organismi internazionali: UIT (Unione internazionale delle telecomunicazioni), lire 8.207.916.400; UPU (Unione postale universale), lire 1.153.470.290; CEPT (Conferenza europea amministrazioni P.T.), lire 565.372.782; CEPT/ETO (Conferenza europea amministrazioni P.T. - Ufficio europeo delle telecomunicazioni), lire 47.059.590; CEPT/ERO (Conferenza europea delle amministrazioni P.T. - Ufficio europeo per le radiocomunicazioni), lire 248.319.175; DVB (Digital video broadcasting), lire 19.565.000.

L'Istituto, oltre ad effettuare attività di ricerca applicata, svolge altresì attività di verifica tecnica, certificazione, omologazione e visite ispettive svolte per conto terzi e realizza progetti, anche conto terzi. Tali attività, come evidenziato nella tabella illustrata nel paragrafo n. 2.3, comportano introiti che confluiscono in entrata nel capitolo 2569.

Nel corso dell'esercizio risulta che l'Istituto ha stipulato, ai sensi del d.P.R. n. 389/95, n. 79 contratti di forniture e servizi sotto la soglia dei 5 milioni di lire e circa n. 40 contratti di importo superiore al predetto importo, ma inferiore al limite fissato dalle direttive comunitarie in materia di appalti forniture e servizi. Non risultano pertanto essere state esperite gare europee.

Con riferimento alla gestione dell'attività contrattuale in economia posta in essere dall'Istituto Superiore PP.TT., la Corte ha invitato l'Amministrazione a semplificare il procedimento in aderenza del disposto di cui al d.P.R. n. 389/95 poiché è stato rilevato che l'Istituto introduceva in modo ultroneo, per tali contratti, la fase dell'approvazione allo scopo di recuperare rapidità ed efficienza dell'azione amministrativa.

4.5 Attività di vigilanza del Ministero sull'I.POST.

Il Segretariato Generale delle Poste e delle Telecomunicazioni, nello svolgimento della propria attività istituzionale di controllo e vigilanza sull'I.P.O.S.T.[12], ai sensi dell'art. 3, comma

[12] L'Istituto postelegrafonici (I.POST.), ente pubblico sottoposto alla vigilanza del Ministro delle poste, è l'ente di assistenza e previdenza del personale postelegrafonico. La disciplina dell'ente è contenuta nel d.P.R. 8 aprile 1953, n. 542, integrato e modificato dal decreto 12 giugno 1995, n. 329. Quest'ultimo provvedimento è stato adottato in attuazione dell'art. 6, comma 11, del d.l. n. 487/93, convertito con modificazioni dalla legge n. 71/94, concernente la trasformazione dell'Amministrazione P.P.T.T. in ente Poste Italiane, ente pubblico economico, e la riorganizzazione del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni.
Fino all'entrata in vigore della legge n. 71/94, l'Istituto postelegrafonici ha provveduto alla gestione previdenziale del solo personale dell'ex ruolo degli uffici locali, ovvero di quel personale applicato agli uffici che fino al 1952 risultavano affidati in gestione ad appaltatori privati e che, ai sensi della legge n. 208/1952 vennero inseriti in un ruolo separato (uffici locali) da quello del personale postelegrafonico (uffici principali) applicato agli uffici gestiti direttamente dalla Amministrazione P.P.T.T. L'art. 6, comma 7, della citata legge n. 7 n. 71/1994 ha attribuito, a decorrere dal 1° agosto 1994, all'Istituto postelegrafonici la gestione previdenziale di tutto il personale dipendente dall'E.P.I., ivi compreso il personale dei ruoli tradizionali degli uffici principali dell'ex Amministrazione P.P.T.T.. Per effetto dell'entrata in vigore della legge n. 71/94, alla gestione di circa 85.000 dipendenti ex ruolo U.L., si è aggiunta la gestione di circa 100.000 dipendenti ex ruolo U.P. Il decreto ministeriale n. 329/95, adottato in

1, lett, i) del d.P.R. n. 166/95, ha intrapreso una serie di iniziative, intervenendo nel merito della gestione complessiva e specificamente sulla situazione economico-finanziaria dell'Istituto medesimo.

Dall'analisi dei documenti contabili dell'Istituto ed, in particolare, del preventivo 1996, l'Amministrazione ha rilevato un disavanzo di amministrazione presunto, al 31 dicembre 1995, di 1.094. miliardi di lire, in termini consolidati. Tale disavanzo di amministrazione risulta solo parzialmente coperto dal previsto avanzo finanziario di competenza per l'esercizio 1996 di 445 miliardi di lire, dovuto, peraltro, all'ingente maggiore mole di entrate contributive, connesse all'entrata in vigore della citata legge n. 71/94, art. 6, comma 7. L'Amministrazione, nel rilevare la necessità di una elaborazione contabile di bilancio maggiormente rispondente alla struttura istituzionale e gestionale dell'I.POST., quale Ente pubblico non economico - ente di carattere previdenziale, tenuto quindi all'osservanza della relativa disciplina di settore e quindi soggetto alla normativa di cui al d.P.R. n. 696/79 -, ha evidenziato una serie di anomalie e discrasie di carattere sia strettamente contabile che amministrativo-gestionale.

Con riferimento al primo profilo, tra l'altro, da parte del Ministero è stata sollecitata nei confronti dell'Istituto, la predisposizione di un bilancio tecnico, sulla base di una programmazione che possa concretamente indirizzare gli organi responsabili dell'Istituto ad intraprendere le iniziative idonee a pervenire al necessario bilanciamento tra le spese istituzionali e le corrispondenti entrate contributive. E' stata inoltre valutata la situazione dei residui sottolineando la necessità di un puntuale riaccertamento dell'ingente mole di essi, sia attivi che passivi, onde in particolare recuperare tutti i crediti esigibili, eliminando quelli per i quali non sussista più un valido titolo giuridico per la conservazione in bilancio anche in funzione del riassorbimento ulteriore del disavanzo di amministrazione.

Con riferimento al secondo aspetto, quello gestionale, l'Autorità di vigilanza ha rilevato: a) l'ingente debito dell'I.POST. nei confronti del Gestore centrale della cessata Amministrazione P.P.T.T.; b) la situazione relativa all'emergenza operativa per il recupero dell'arretrato lavorativo inerente al pagamento delle pensioni a carico dell'I.POST., in seguito all'entrata in vigore della predetta legge n. 71/94 laddove il trattamento di quiescenza di tutto il personale in servizio presso l'E.P.I., è stato affidato all'I.POST. medesimo; c) la problematica inerente al patrimonio immobiliare locato nonché le tematiche relative alla morosità delle utenze ed alla necessità di aggiornamento dei canoni locativi e di annuale riscontro delle anagrafi delle utenze; d) la persistente mancata definizione della questione concernente l'elaborazione del piano di dismissione immobiliare. Al riguardo, con l'entrata in vigore della recente normativa di settore (d.lgs. n. 104/96 di attuazione della delega di cui all'art. 2, comma 25 legge. n. 335/95) gli Istituti previdenziali pubblici devono predisporre nuovi piani di dismissione immobiliare attenendosi, ex art. 2, comma 1 del citato decreto legislativo, alle direttive che il Ministero del lavoro e della previdenza sociale è tenuto ad emanare entro tre mesi dall'entrata in vigore della normativa medesima sui criteri e i parametri ai quali gli Enti dovranno attenersi per un'organica ricognizione dal proprio patrimonio, da effettuare nei successivi sei mesi. Non risulta comunque, allo stato attuale, che tali direttive siano ancora state emanate e gli Enti interessati non hanno quindi ancora proceduto alle nuove ricognizioni, sulla base della predetta normativa vigente.

Per quanto attiene alla normativa relativa ai piani di impiego dei fondi disponibili, art. 65 della legge n. 153/1969 e successive integrazioni e modificazioni alla quale gli Enti previdenziali pubblici sono tenuti ad ottemperare, il Ministero ha rilevato una situazione contabile che non consente all'I.POST. la predisposizione di un piano di investimenti di fondi disponibili per l'esercizio 1996; ciò in considerazione di un disavanzo di amministrazione presunto al 31

---

attuazione del citato art. 6, comma 11, della legge n. 71/94 (nonostante il disposto del medesimo articolo 6 consentisse una rivisitazione del d.P.R. 542/53, anche sotto il profilo delle funzioni istituzionali), si è limitato ad adeguare il solo aspetto organizzativo dell'Istituto, tenendo conto dei nuovi compiti in materia previdenziale affidati allo stesso, anche alla luce della prevista trasformazione dell'ente Poste Italiane in società per azioni.

dicembre 1995 di 1.094. miliardi in sede consolidata. Per quanto attiene poi agli investimenti mobiliari, che risultano effettuati negli esercizi pregressi, attesa l'esposizione, per esempio nella gestione immobili, di 21 miliardi di lire, quale avanzo finanziario di competenza da imputare ad interessi attivi ricavati da investimenti in BOT, il Ministero, rilevandone comunque l'irregolarità per l'assenza di correlativi piani di investimento "ad hoc", da sottoporre all'approvazione delle autorità competenti, ha comunicato all'I.POST., nelle more di una chiarificazione amministrativo-contabile della problematica, di considerare non operativa qualsiasi ulteriore operazione di specie, attesa la rilevata carenza di attendibilità dei dati contabili. E' stata inoltre rilevata un'ulteriore anomalia, consistente nel fatto che l'I.POST., in particolare per l'erogazione delle pensioni, si serva del servizio dei conti correnti postali invece che del sistema bancario, superando comunque il tetto massimo consentito relativamente alle liquidità attualmente detenibili, ai sensi della vigente normativa[13].

4.6 Il settore radiotelevisivo

Con la legge 23 dicembre 1996, n. 650, recante: "Disposizioni urgenti per l'esercizio dell'attività radiotelevisiva e delle telecomunicazioni", di conversione del decreto 23 ottobre 1996, n. 545, è stato prorogato il termine di prosecuzione dell'esercizio della radiodiffusione radiotelevisiva e sonora fino al 31 maggio 1997[14]; qualora, entro tale data, la legge di riforma del

---

[13] L'art. 2 legge n. 720/84 stabilisce che agli enti ed organismi pubblici indicati nella tabella B si applicano le disposizioni previste dall'art. 40 legge n. 119/81, modificato dall'art. 21, comma 4 d.l. n. 463/83, conv. dalla legge n. 638/83, nonché dall'art. 35, comma 14, legge n. 730/83 come integrato dall'art. 3 della stessa legge n. 720/84.

[14] La legge 6 agosto 1990, n. 223 "Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato" (c.d. legge Mammì), è intervenuta a regolare l'attività delle emittenti radiofoniche e televisive private, le quali operavano di fatto già da diversi anni in una situazione legislativa caratterizzata dalla progressiva erosione, ad opera della giurisprudenza della Corte costituzionale, del principio del monopolio pubblico dei servizi di radiodiffusione, sanzionato prima dal R.d. 27 febbraio 1936, n. 645 (c.d. Codice postale) e quindi dal Testo Unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazione (d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156).

La legge n. 223/90 si basa sulle seguenti linee guida: a) la diffusione di programmi radiofonici e televisivi, realizzati con qualsiasi mezzo tecnico, ha carattere di preminente interesse generale; b) il sistema radiotelevisivo si realizza con il concorso di soggetti pubblici e privati, assumendo quali principi fondamentali il pluralismo, l'obiettività e la completezza dell'informazione, l'apertura alle diverse opinioni, tendenze politiche, sociali, culturali e religiose, nel rispetto delle libertà e dei diritti garantiti dalla Costituzione; c) la radiodiffusione di programmi radiofonici e televisivi è effettuata dalla società concessionaria del servizio pubblico (la quale può gestire tre reti radiofoniche e televisive nazionali, ai sensi dell'art. 24 della legge) e può essere inoltre affidataria mediante concessione (o autorizzazione, nel caso di ripetizione di canali esteri), a soggetti privati; d) il servizio pubblico radiotelevisivo è affidato mediante concessione ad una società per azioni a totale partecipazione pubblica (la RAI S.p.A.; in esito al *referendum* popolare svoltosi il giorno 11 giugno 1995 sono state abrogate le norme in forza delle quali le azioni RAI potevano appartenere soltanto allo Stato, ad enti pubblici o società a totale partecipazione pubblica); e) i soggetti privati possono ottenere la concessione per l'esercizio della radiodiffusione sonora o televisiva con riferimento ad un ambito territoriale nazionale o locale.

La disciplina del sistema è affidata alla pianificazione delle radiofrequenze, attuata attraverso il piano nazionale di ripartizione ed il piano nazionale di assegnazione (art. 3 della legge n. 223/90).

Oltre ai vincoli derivanti dalla pianificazione delle frequenze e a quelli inerenti ai requisiti che gli aspiranti debbono possedere, il rilascio delle concessioni è sottoposto poi al rispetto delle norme anticoncentrazione, contenute negli artt. 15 e 19 della legge n. 223/1990.

Il quarto comma dello stesso art. 15 stabiliva, nella sua formulazione originaria, che le concessioni radiofoniche e/o televisive in ambito nazionale rilasciate complessivamente "ad un medesimo soggetto, a soggetti controllati da o collegati a soggetti i quali a loro volta controllino altri titolari di concessioni" non potessero superare il 25% del numero di reti nazionali previste dal piano di assegnazione e comunque il numero di tre; la Corte Costituzionale, con sentenza n. 420 del 5 dicembre 1994, ha dichiarato l'incostituzionalità di tale norma, nella parte relativa alla emittenza televisiva, in quanto il valore del pluralismo, espresso dall'art. 21 della Costituzione, non consente la concentrazione in un unico soggetto di un quarto di tutte le reti televisive nazionali (o di un terzo di tutte le reti private nazionali). Posto questo limite di immediata applicazione, la Corte ha quindi affidato alla discrezionalità del legislatore la definizione della nuova disciplina anticoncentrazione nel settore dell'emittenza televisiva nazionale, indicando, tra le possibili alternative, la riduzione del numero delle reti concedibili allo stesso soggetto oppure l'ampliamento, ove consentito dalla evoluzione tecnologica, del numero di reti complessivamente assentibili.

I meccanismi previsti dalla legge n. 223/90 per razionalizzare l'assetto dell'emittenza privata e l'utilizzazione dell'etere non hanno dato i risultati attesi. Infatti, dopo che il piano di assegnazione delle frequenze per l'emittenza televisiva era stato approvato con il d.P.R. 20 gennaio 1992 (il piano di assegnazione per la radiofonia non è mai stato approvato) si è proceduto, ai sensi del d.m. 13 agosto 1992, al rilascio delle concessioni alle emittenti televisive nazionali, ma non a quelle locali, in quanto il d.m. 12 agosto 1992, con il quale erano state approvate le relative graduatorie, è stato oggetto di numerosi ricorsi amministrativi ed in sede giudiziaria.

Dopo numerose proroghe, disposte con successivi decreti-legge, che hanno consentito alle emittenti televisive locali, a quelle radiofoniche ed anche alle emittenti televisive nazionali che erano state escluse dal rilascio delle concessioni, di proseguire provvisoriamente l'attività, il d.l. 27 agosto 1993, n. 323, convertito dalla legge 27 ottobre 1993, n. 422, ha dettato una disciplina transitoria (valida sino all'entrata in vigore della nuova disciplina del sistema radiotelevisivo e dell'editoria e comunque per non più di tre anni), prevedendo:

- il rilascio di concessioni "provvisorie" alle emittenti radiofoniche e a quelle televisive locali;
- la prosecuzione, ex art. 32 legge n. 223/90, dell'attività delle emittenti nazionali prive di concessione e delle pay-tv;
- la prosecuzione dell'attività delle emittenti televisive nazionali che hanno ricevuto la concessione in base al d.m. 13 agosto 1992, con utilizzazione però delle frequenze già occupate alla data di entrata in vigore della legge n. 223/90 e non delle altre loro assegnate dal piano approvato con il d.P.R. 20 gennaio 1992.

In sostanza, tutte le emittenti radiofoniche e televisive in attività hanno continuato ad operare sulle frequenze occupate prima dell'entrata in vigore della legge n. 223/90; pertanto la riforma della disciplina del sistema radiotelevisivo, già da tempo in primo piano nel dibattito politico, è stata riconosciuta come urgente dallo stesso legislatore.

In questa situazione è intervenuta la citata sentenza n. 420 del 5 dicembre 1994 con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 15, comma 4, della legge n.. 223/90, nella parte in cui tale norma consentiva la concentrazione in un unico soggetto privato di un quarto di tutte le reti televisive nazionali attivabili, indicando indirettamente un termine finale (27 agosto 1996) di legittimità della disciplina transitoria.

Pochi giorni dopo la sentenza della Corte, l'Assemblea della Camera dei deputati deliberava (14 dicembre 1994) la istituzione di una Commissione speciale, incaricata di elaborare, anche alla luce della sentenza, un progetto di riforma complessiva del sistema radiotelevisivo. I lavori della Commissione, costituitasi l'8 marzo 1995 con l'elezione del Presidente (l'on. Napolitano) e dell'Ufficio di Presidenza, si sono intrecciati con le consultazioni referendarie dell'11 giugno 1995. L'esito dei referendum è stato negativo per i quesiti che miravano ad abrogare quelle parti dell'art. 15 della legge n. 223/90 che consentono al medesimo soggetto privato di ottenere più di una concessione televisiva nazionale ed alle società concessionarie di pubblicità controllate dallo stesso soggetto di raccogliere pubblicità per più di due reti televisive nazionali; è stato respinto anche il quesito che mirava a limitare le interruzioni pubblicitarie durante la trasmissione televisiva di opere cinematografiche, teatrali, etc., mentre l'unica proposta accolta dagli elettori è stata quella che intendeva rendere possibile la privatizzazione della RAI.

I lavori della Commissione Napolitano sono stati interrotti dallo scioglimento anticipato delle Camere; gli orientamenti maturati dalla Commissione sono peraltro stati in gran parte ripresi nei due disegni di legge presentati dal Governo Prodi all'inizio della corrente legislatura (A.S. 1021 e A.S. 1138).

Nel sistema delineato dalla legge 223/90 la redazione di un piano nazionale di assegnazione delle radiofrequenze è il presupposto indispensabile per il rilascio delle concessioni alle emittenti radiofoniche e televisive. Il primo piano nazionale di assegnazione per l'emittenza televisiva è stato approvato, al termine della complessa procedura prevista dalla legge (art. 3), con decreto del Presidente della Repubblica 20 gennaio 1992, registrato alla Corte dei conti il 17 febbraio 1992 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 4 marzo 1992.

Il piano è stato redatto prendendo come base gli impianti di radiodiffusione della concessionaria pubblica quelli privati censiti ai sensi dell'art. 32 della legge n. 223/90 e gli impianti di Paesi confinanti suscettibili di interferire con gli impianti italiani. Tutti questi impianti sono stati resi compatibili tra loro in base all'ipotesi di 12 reti nazionali (comprese le tre reti RAI), in modo da assicurare alle emittenti locali una quota superiore a quella minima del 30% garantita dall'art. 3, comma 12, della legge n. 223/1990; il numero di reti nazionali previsto dal piano comporta d'altra parte che il numero massimo di concessioni nazionali rilasciabili ad un medesimo soggetto si attesta sul valore più alto (3 concessioni) consentito dall'art. 15 della legge n. 223/909.

L'art. 32, comma 1, della stessa legge prevede però anche un termine, di natura sostanziale, per la validità della autorizzazione alla prosecuzione dell'esercizio spettante - in attesa del rilascio delle concessioni - ai privati che già esercitavano impianti di radiodiffusione sonora o televisiva alla data di entrata in vigore della legge il termine veniva a scadenza con il 23 agosto 1992. In prossimità della scadenza del termine, la legge n. 482/1992 (di conversione del d.l. n. 407/92) ha prorogato al 28 febbraio 1993 i termini per il rilascio delle concessioni alle radio e alle televisioni locali.

Per quanto riguarda poi il settore della radiofonia, il d.l. 407/1992, come modificato dalla legge di conversione, ha disposto la proroga al 30 novembre 1993 dell'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività, ex art. 32 della legge n. 223/1990, per le emittenti radiofoniche, per le quali peraltro tale proroga si accompagna alla previsione del rilascio di concessioni "provvisorie" della durata di due anni (spettanti a tutte le emittenti in attività alla data di entrata in vigore della legge n. 223/1990, purché in possesso dei requisiti di cui agli artt. 16 e 17 della legge

sistema radiotelevisivo non fosse ancora entrata in vigore, ma abbia avuto l'approvazione di una Camera, il termine è fissato al 31 luglio 1997. Per quanto riguarda l'emittenza locale, sono state inoltre introdotte norme relative: alla destinazione della pubblicità delle amministrazioni degli enti pubblici; ai trasferimenti delle emittenti locali tra concessionari; alle autorizzazioni alla sperimentazione di modifiche tecniche; alla pubblicità radiofonica e sulle sponsorizzazioni. Con la stessa legge sono stati specificati alcuni poteri della Commissione parlamentare di vigilanza ed è stato disposto un apposito procedimento per accelerare il recepimento di direttive comunitarie

---

medesima), nonché alla definizione di un nuovo termine (31 maggio 1994) per la predisposizione da parte del Ministro delle poste dello schema di piano di assegnazione delle radiofrequenze per la radiodiffusione sonora.
Successivamente detto termine del 28 febbraio 1993 è stato ulteriormente prorogato con una serie di d.l., fino a quando il d.l. n. 323/93 è stato convertito dalla legge n. 422 del 1993 fino al 28 febbraio 1994.
Sulla base della legge n. 422/93, nelle more della nuova procedura per il rilascio delle concessioni, l'autorizzazione alla prosecuzione dell'esercizio é prorogata, per tutte le emittenti locali già autorizzate alla prosecuzione dell'attività ex art. 32 della legge n. 223/1990, fino al rilascio delle concessioni stesse ovvero fino alla reiezione della domanda e comunque non oltre il 28 febbraio 1994; l'autorizzazione stessa è invece prorogata fino alla entrata in vigore della nuova disciplina del sistema radiotelevisivo, e comunque per non più di tre anni, nei confronti delle emittenti televisive nazionali che non abbiano già ricevuto la concessione in base al d.m. 13 agosto 1992.
A ridosso della scadenza del termine del 28 febbraio 1994, sono stati rilasciati i primi decreti di concessione alle emittenti locali e a quelle radiofoniche. In ordine all'operatività di tali provvedimenti si è sviluppato un complesso contenzioso su cui vedi paragrafo 4.2.1 del testo (Le emittenti hanno contestato il fatto che il Ministero delle poste abbia chiesto il pagamento dei canoni di concessione a decorrere dalla data di emanazione dei decreti ministeriali (febbraio-marzo 1994) e non dalla data di effettivo ricevimento degli stessi da parte dei soggetti beneficiari).
Nel frattempo, il d.l. 30 giugno 1994, n. 421 (terza reiterazione del d.l. n.129/94), prorogava ulteriormente, sino al rilascio della concessione, ovvero sino alla reiezione della domanda, l'autorizzazione alla prosecuzione provvisoria dell'esercizio ai sensi dell'art. 32 della legge n. 223/90, fissando nel contempo il termine ultimo per la decisione sulle domande di concessione al 31 dicembre 1994. Tale termine è poi progressivamente slittato nelle successive reiterazioni del decreto, assestandosi, infine, al 30 luglio 1995.
Già dal marzo 1996, venivano peraltro a scadenza le prime concessioni così rilasciate alle emittenti radiofoniche, per cui l'art. 4 del d.l. 26 febbraio 1996, n. 80, decaduto e più volte reiterato sino al d.l. 23 ottobre 1996, n. 544, ha prorogato la durata delle concessioni per la radiodiffusione sonora in ambito locale e nazionale "fino alla entrata in vigore della nuova disciplina del sistema radiotelevisivo e comunque non oltre il 28 agosto 1997. Le prime concessioni rilasciate alle emittenti televisive locali verranno invece a scadenza nel marzo 1997, mentre per le emittenti televisive nazionali il termine è diversamente definito a seconda del titolo di legittimazione".
Le emittenti nazionali che hanno ricevuto la concessione nell'agosto 1992, ai sensi del d.m. 13 agosto 1992, proseguono infatti, ai sensi dell'art. 1, comma 3, del d.l. 323/93, convertito dalla legge n. 422/93, l'esercizio della radiodiffusione televisiva in ambito nazionale sulle frequenze utilizzate alla data di entrata in vigore della legge n. 223/90 (non quindi sulle frequenze individuate nel piano di assegnazione approvato con il d.P.R. 20 gennaio 1992, sulla base del quale sono state rilasciate le concessioni) "fino alla scadenza del termine di durata delle concessioni" rilasciate alle emittenti televisive locali ex art. 1, comma 1, del d.l. 323/93. Tale termine non è ad oggi definibile in modo univoco, dal momento che le concessioni alle emittenti locali sono state rilasciate - per la durata di tre anni - con singoli decreti ministeriali emanati in tempi diversi, a partire dal febbraio 1994.
Con la legge n. 650 del 1996, di conversione del d.l. n. 545 del 1996, è stato disposto che i "soggetti che legittimamente svolgono attività radiotelevisiva alla data del 27 agosto 1996" possano proseguire l'esercizio di tale attività sino al 27 agosto, per quanto riguarda la radiodiffusione sonora (in ambito nazionale e locale) e la radiodiffusione televisiva in ambito locale; al 31 gennaio 1997, per quanto riguarda la radiodiffusione televisiva in ambito nazionale.
Il d.l. n. 540/96 recante "Disposizioni urgenti per il riordino ed il risanamento della R.A.I. S.p.A.", reiterato diciassette volte (il primo d.l. è il n. 558/93), è decaduto (il relativo avviso è stato pubblicato sulla G.U. n. 300 del 23 dicembre 1996) e non è stato ulteriormente reiterato, in quanto alcune delle sue disposizioni e la clausola di salvaguardia degli effetti prodotti dall'intera catena dei dd.ll. sul risanamento della RAI sono stati inseriti nella legge di conversione del d.l. 23 ottobre 1996, n. 545, recante disposizioni urgenti per l'esercizio dell'attività radiotelevisiva (legge 23 dicembre 1996, n. 650). Peraltro, tra le disposizioni del d.l. n. 540/96 trasferite nella legge n. 650/96, non figurano tuttavia quelle relative ai limiti di affollamento pubblicitario per la RAI cosicché, a far data dalla scadenza del d.l. n. 540/96, la materia é stata disciplinata solamente a livello di convenzione tra il Ministero delle poste e la RAI sino a quando, pochi giorni dopo, é stato emanato il d.l n. 670/96 poi anch'esso decaduto per mancata conversione nei termini.
Si segnala che l'art. 7, comma 3, del citato d.d.l. A.S. 1138., prevede che i limiti di affollamento pubblicitario per le reti della concessionaria pubblica debbano essere inferiori del 20% rispetto a quelli previsti per i concessionari privati in ambito nazionale dal successivo art. 11, comma 12, del medesimo d.d.l..

concernenti il settore delle telecomunicazioni, settore al quale è dedicato apposito paragrafo (n. 4.1.1).

In occasione dell'approvazione della legge citata, il Governo ha poi accolto una serie di ordini del giorno: in particolare quello relativo ad una rapida definizione del procedimento di individuazione del terzo gestore del servizio di telefonia mobile nonché quello sull'attribuzione di frequenze alle emittenti nazionali che non hanno un grado di copertura analogo a quello della Rai e di Mediaset.

In considerazione della riorganizzazione dell'etere, gli uffici tecnici del Ministero (cfr. paragrafo 4.3) stanno mettendo a punto un piano di ripartizione delle frequenze non solo relative al settore radiotelevisivo, ma anche a quello delle telecomunicazioni, tenuto conto anche dei connessi problemi tecnici di spostamento delle bande di frequenza su cui opera il Ministero della difesa su altre bande per consentire un migliore utilizzo della gamma 900 e la disponibilità della 1800 (presupposto per il terzo gestore).

Al piano di ripartizione delle frequenze seguirà la elaborazione del piano di assegnazione delle frequenze che, ai sensi del d.d.l. 1021, è compito attribuito all'istituenda *Authority*.

Dopo l'approvazione del contratto di servizio con la Rai (d.P.R. 4 aprile 1996), il Ministero sta definendo il nuovo contratto di servizio con il medesimo concessionario. Con tale nuovo contratto di servizio l'Amministrazione intende accentuare la missione di servizio pubblico del concessionario anche in relazione ai processi di globalizzazione che caratterizzano il settore.

Come già detto, è ancora in corso di definizione l'iter di approvazione di due disegni di legge governativi A.S. n. 1138 recante: "Disciplina del sistema delle comunicazioni" e A.S. n. 1021 "Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sul sistema radiotelevisivo". I provvedimenti rivestono un alto significato politico non soltanto perché lo stesso legislatore con la richiamata legge n. 650 del 1996 ha fissato scadenze tassative per il riequilibrio del mercato televisivo, in considerazione della sentenza della Corte costituzionale n. 420/94 ai sensi della quale l'attuale proroga delle concessioni si giustifica in un quadro di rapida introduzione nel sistema radiotelevisivo del necessario grado di pluralismo, ma anche in considerazione dell'imminente liberalizzazione del mercato a livello comunitario.

Con la deliberazione n. 88/96 del 14 giugno 1996, la Sezione del controllo, in sede di esame preventivo di legittimità di un decreto di variazione di bilancio, disposta per l'anno 1994 in esecuzione dell'art. 10 d.l. n. 558/93 (poi reiterato tredici volte e quindi decaduto, sul punto cfr. nota inserita nel paragrafo n. 4.6), comportante un maggior onere a carico del bilancio dello Stato per effetto della disposta riduzione, da lire 160 a 40 miliardi di lire, del canone di concessione posto a carico della Rai, ne ha ritenuto la conformità al regime comunitario posto a salvaguardia della concorrenza. Ciò, sia per un profilo soggettivo consistente nel fatto che, ai sensi dell'art. 2 legge n. 223 del 1990, il servizio radiotelevisivo pubblico può unicamente essere affidato ad una società per azioni a totale partecipazione pubblica (le parole "a totale partecipazione pubblica" di cui all'art. 2 comma 2 legge n. 223/90, sono state poi abrogate per effetto del *referendum* dell'11 giugno 1995), sia per un profilo oggettivo in considerazione dell'esigenza di riproporzionare il canone annuo di concessione fissato a carico della concessionaria pubblica (lire 160 miliardi) rispetto al canone annuo imposto agli operatori televisivi privati (pari mediamente a mezzo miliardo di lire per ciascuna emittente).

PAGINA BIANCA

ALLEGATI

ELABORAZIONI PER FUNZIONI-OBIETTIVO
FORMAZIONE E UTILIZZO MASSA IMPEGNABILE
FORMAZIONE E UTILIZZO MASSA SPENDIBILE

MINISTERO DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI

Esercizio finanziario 1996

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg1 - Gabinetto e segreterie particolari dg2 - Segretariato generale	1. Indirizzo politico-amministrativo	1.1 Diretta collaborazione organi di direzione politica 1.2 Programmazione, indirizzo e coordinamento 1.3 Controllo interno	1.1.1 Consulenza giuridica e legislativa 1.1.2 Consulenza economica 1.1.3 Rapporti con i media
dg4 - Direzione generale per le concessioni e le autorizzazioni dg5 - Direzione generale per la pianificazione e la gestione delle frequenze	2. Gestione radiofrequenze	2.1 Assegnazione frequenze 2.2 Controllo emissioni radioelettriche	
dg4 - Direzione generale per le concessioni e le autorizzazioni	3. Indirizzo servizi radiotelevisivi	3.1 Emittenti nazionali 3.2 Emittenti locali 3.3 Rapporti RAI 3.4 Servizi parlamentari	
dg4 - Direzione generale per le concessioni e le autorizzazioni dg5 - Direzione generale per la pianificazione e la gestione delle frequenze dg6 - Direzione generale per la regolamentazione e la qualità dei servizi	4. Indirizzo e vigilanza servizi di telecomunicazioni	4.1 Concessioni ad uso privato 4.2 Concessioni radioamatori, autorizzazione apparati debole potenza e servizi liberalizzati 4.3 Vigilanza e controllo delle risorse finanziarie 4.4 Valutazione dei servizi forniti 4.5 Contratti di programma e di servizio 4.6 Regolamentazione dei servizi e dell'uso delle infrastrutture 4.7 Telecomunicazioni marittime	
dg6 - Direzione generale per la regolamentazione e la qualità dei servizi	5. Indirizzo e vigilanza servizi postali	5.1 Concessioni ed autorizzazioni postali 5.2 Vigilanza e controllo delle risorse 5.3 Valutazione dei servizi forniti 5.4 Contratti di programma e di servizio 5.5 Regolamentazione dei servizi	
dg7 - Istituto Superiore delle Poste e delle Telecomunicazioni	6. Indirizzo tecnico-amministrativo dell'istituto superiore PP.TT.	6.1 Verifica tecnica 6.2 Normativa tecnica 6.3 Studi e ricerche scientifiche	
dg1 - Gabinetto e segreterie particolari dg2 - Segretariato generale dg3 - Direzione generale per gli Affari Generali e del Personale dg4 - Direzione generale per le concessioni e le autorizzazioni dg5 - Direzione generale per la pianificazione e la gestione delle frequenze dg6 - Direzione generale per la regolamentazione e la qualità dei servizi	7. Servizi generali	7.1 Gestione delle risorse umane	7.1.1 Accesso all'impiego 7.1.2 Stato giuridico ed economico del personale 7.1.3 Formazione ed aggiornamento 7.1.4 Attività di protezione sociale ed onorificenze 7.1.5 Misure per la prevenzione e la sicurezza dei lavoratori 7.1.6 Contenzioso relativo al personale

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg7 - Istituto Superiore delle Poste e delle Telecomunicazioni			7.1.7 Personale comandato presso altre amministrazioni
		7.2 Acquisizione e gestione delle risorse strumentali	
		7.3 Attività di bilancio e contabili	
		7.4 Risorse informatiche	
		7.5 Contenzioso, studi e consulenze	
		7.6 Comunicazione istituzionale e relazioni con il pubblico	
		7.7 Contributi e rimborsi	
		7.8 Rapporti con organismi comunitari ed internazionali	

N.B.: I Centri di responsabilità corrispondono a quelli censiti dal Ministero del tesoro (Circ. n. 84 del 20/12/1996).

1996 MINISTERO DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI

- Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per funzione-obiettivo -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie e maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanz. da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
1 Indirizzo politico-amministrativo	0	17.056	17.056	12.701	3.824	530	0	0	12.701	530	74,47%
2 Gestione radiofrequenze	26.400	30.940	57.340	14.756	6.330	9.853	26.400	0	41.156	9.853	71,78%
3 Indirizzo servizi radiotelevisivi	0	24.625	24.625	20.728	3.411	486	-8.877	8.877	11.851	9.362	48,13%
4 Indirizzo e vigilanza servizi di telecomunicazioni	0	31.451	31.451	19.937	10.631	883	0	0	19.937	883	63,39%
5 Indirizzo e vigilanza servizi postali	0	9.494	9.494	6.769	2.416	309	0	0	6.769	309	71,29%
6 Indirizzo tecnico-amministrativo dell'istituto superiore PP.TT.	11.743	42.130	53.874	22.182	7.621	12.328	11.743	0	33.925	12.328	62,97%
7 Servizi generali	0	54.830	54.830	33.254	20.736	839	0	0	33.254	839	60,65%
TOTALE	*38.143*	*210.526*	*248.669*	*130.328*	*54.970*	*25.228*	*29.266*	*8.877*	*159.594*	*34.105*	*64,18%*

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1996 MINISTERO DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI

- *Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per funzione-obiettivo* -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie e maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
1 Indirizzo politico-amministrativo	2.503	17.056	19.558	18.492	11.306	1.395	1.925	1.176	12.482	4.922	2.155	94,55%	63,82%	67,50%
2 Gestione radiofrequenze	32.034	30.940	62.973	54.477	10.843	3.913	13.766	13.544	24.388	24.295	14.291	86,51%	38,73%	44,77%
3 Indirizzo servizi radiotelevisivi	11.798	24.625	36.423	30.585	18.558	2.169	2.655	2.165	20.723	4.150	11 550	83,97%	56,90%	67,76%
4 Indirizzo e vigilanza servizi di telecomunicazioni	10.719	31.451	42.170	38.803	17.894	2.043	2.926	1.881	19.775	12.066	10.329	92,01%	46,89%	50,96%
5 Indirizzo e vigilanza servizi postali	1.107	9.494	10.601	10.067	6.146	622	931	666	6 813	2 843	946	94,96%	64,27%	67,68%
6 Indirizzo tecnico-amministrativo dell'istituto superiore PP.TT.	19.918	42.130	62.048	48.400	19.292	2.890	15.217	7.438	26.731	16.483	18.834	78,00%	43,08%	55,23%
7 Servizi generali	50.397	54.830	105.227	103.136	30.515	2.739	3.578	23.355	53.870	25.257	26 100	98,01%	51,19%	52,23%
TOTALE	***128.476***	***210.526***	***339.002***	***303.960***	***114.556***	***15.772***	***41.000***	***50.226***	***164.781***	***90.015***	***84.205***	***89,66%***	***48,61%***	***54,21%***

1996 MINISTERO DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI

- Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per Centro di Responsabilità -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie e maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Gabinetto e Segreterie particolari	0	17.486	17.486	12.865	4.091	530	0	0	12.865	530	73,57%
Segretariato Generale	0	24.119	24.119	11.288	12.477	353	0	0	11.288	353	46,80%
Direzione Generale per gli Affari Generali e del Personale	0	19.047	19.047	12.956	5.605	486	0	0	12.956	486	68,02%
Direzione Generale per le Concessioni e le Autorizzazioni	0	56.182	56.182	41.423	13.479	1.281	-8.877	8.877	32.546	10.157	57,93%
Direzione Generale per la Pianificazione e la Gestione delle Frequenze	26.400	34.853	61.253	17.828	7.171	9.853	26.400	0	44.228	9.853	72,21%
Direzione Generale per la Regolamentazione e la Qualità Servizi	0	12.578	12.578	8.643	3.537	397	0	0	8.643	397	68,72%
Istituto Superiore delle Poste e delle Telecomunicazioni	11.743	46.261	58.004	25.324	8.609	12.328	11.743	0	37.067	12.328	63,90%
TOTALE	*38.143*	*210.526*	*248.669*	*130.328*	*54.970*	*25.228*	*29.266*	*8.877*	*159.594*	*34.105*	*64,18%*

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1996 MINISTERO DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI

- *Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per Centro di Responsabilità* -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie e maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Gabinetto e Segreterie particolari	2.548	17.486	20.035	18.968	11.356	1.509	2.039	1.252	12.607	5.151	2.276	94,68%	62,93%	66,47%
Segretariato Generale	2.433	24.119	26.552	25.922	10.315	973	1.327	955	11.270	13.939	1.342	97,63%	42,45%	43,48%
Direzione Generale per gli Affari Generali e del Personale	3.880	19.047	22.927	21.609	11.836	1.120	1.606	1.122	12.957	8.338	1.631	94,25%	56,52%	59,96%
Direzione Generale per le Concessioni e le Autorizzazioni	65.267	56.182	121.449	112.574	37.471	3.952	5.233	24.585	62.055	15.485	43.909	92,69%	51,10%	55,12%
Direzione Generale per la Pianificazione e la Gestione delle Frequenze	32.810	34.853	67.662	58.780	13.453	4.376	14.229	13.967	27.419	25.490	14.754	86,87%	40,52%	46,65%
Direzione Generale per la Regolamentazione e la Qualità Servizi	1.314	12.578	13.892	13.270	7.884	759	1.157	811	8.695	4.024	1.173	95,52%	62,59%	65,53%
Istituto Superiore delle Poste e delle Telecomunicazioni	20.224	46.261	66.485	52.837	22.242	3.082	15.409	7.534	29.776	17.589	19.119	79,47%	44,79%	56,36%
TOTALE	***128.476***	***210.526***	***339.002***	***303.960***	***114.556***	***15.772***	***41.000***	***50.226***	***164.781***	***90.015***	***84.205***	***89,66%***	***48,61%***	***54,21%***

Ministero delle poste e delle telecomunicazioni
Gestione finanziaria 1996 (milioni di lire)

		TITOLO I					TITOLO II				TOTALE
		Personale in attivita' di servizio	Acquisto di beni e servizi	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	Opere e beni immobiliari e mobiliari	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	
		FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE									
		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
1	Residui totali di stanziamento "F" al 1.I (2)						38.143			38.143	38.143
2	Stanziamenti definitivi di competenza	122.401	52.342	12.102	2.768	189.613	20.913			20.913	210.526
3	Massa impegnabile (1+2)	122.401	52.342	12.102	2.768	189.613	59.056			59.056	248.669
4	Impegni effettivi su competenza	89.318	28.797	9.372	2.739	130.226	101			101	130.328
5	Economie (+) o maggiori spese (-) [2-(4+6)]	28.667	23.545	2.730	29	54.970					54.970
6	Residui di stanziamento di competenza al 31.XII	4.416				4.416	20.812			20.812	25.228
7	Impegni su residui di stanziamento (1-8)		-8.877			-8.877	38.143			38.143	29.266
8	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31.XII		8.877			8.877					8.877
9	Impegni totali su massa impegnabile (4+7)	89.318	19.920	9.372	2.739	121.350	38.244			38.244	159.594
10	Residui totali di stanziamento "F" al 31.XII (6+8)	4.416	8.877			13.293	20.812			20.812	34.105
11	Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile (9:3)	72,97	38,06	77,44	98,96	64,00	64,76			64,76	64,18

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
12	Residui iniziali "F+C" al 1.I	5.157	37.337	43.139	449	86.081	42.394			42.394	128.476
13	Stanziamenti definitivi di competenza	122.401	52.342	12.102	2.768	189.613	20.913			20.913	210.526
14	Massa spendibile (12+13)	127.558	89.678	55.241	3.217	275.694	63.308			63.308	339.002
15	Autorizzazioni di cassa	126.209	74.523	55.241	3.074	259.047	44.913			44.913	303.960
16	Pagamenti su competenza	86.655	16.007	9.371	2.516	114.549	7			7	114.556
17	Residui propri da competenza "C" (4-16)	2.663	12.790	1	224	15.677	94			94	15.772
18	Residui totali da competenza (6+17)	7.079	12.790	1	224	20.093	20.906			20.906	41.000
19	Pagamenti su residui	4.000	9.155	20.880	83	34.118	16.108			16.108	50.226
20	Pagamenti totali (16+19)	90.656	25.162	30.251	2.598	148.667	16.115			16.115	164.781
21	Economie (+) o maggiori spese (-) totali [14-(20+22)]	29.235	35.201	2.730	275	67.440	22.575			22.575	90.015
22	Residui totali "F+C" al 31.XII [14-(20+21)]	7.668	29.316	22.261	343	59.588	24.617			24.617	84.205
23	Rapporto % tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (15:14)	98,94	83,10	100,00	95,55	93,96	70,94			70,94	89,66
24	Rapporto % tra pagamenti totali e massa spendibile (20:14)	71,07	28,06	54,76	80,78	53,92	25,45			25,45	48,61
25	Rapporto % tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa (20:15)	71,83	33,76	54,76	84,54	57,39	35,88			35,88	54,21

(1) Calcolate per differenza

(2) I residui totali di stanziamento "F" al 1.I sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31.XII dell'anno precedente

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

Capitolo XIV

Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali

Sommario: **Sintesi e conclusioni.**

1. Analisi finanziaria: *1.1 Analisi finanziaria per categorie economiche; 1.2 Analisi per funzioni-obiettivo:* 1.2.1 Analisi per centri di responsabilità 1.2.2 Analisi secondo la contabilità economica semplificata; 1.2.3 Analisi per categorie economiche.

2. Analisi dell'organizzazione: *2.1 Attuale configurazione dell'assetto organizzativo; 2.2 Direttive e Programmi; 2.3 Applicazione del d.lgs. 29/93; 2.4 Aspetti di particolare rilievo relativi ai singoli settori:* 2.4.1 Direzione Generale delle risorse forestali, montane ed idriche; 2.4.2 Ispettorato centrale repressione frodi; 2.4.3 Comando dei carabinieri tutela norme comunitarie e agroalimentari; 2.4.4 S.I.A.N. - Sistema Informativo Agricolo Nazionale; 2.4.5 Direzione Generale della pesca e dell'acquacoltura; *2.5 Attività contrattuale.*

Esercizio 1996 - Risultati della gestione per funzioni-obiettivo - dati di competenza

(in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Impegni (*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico-amministrativo	129.584	128.611	102.908	81.077	47.534	973
2 Politica comunitaria e relazioni internazionali	40.931	39.442	39.267	36.578	2.864	1.490
3 Politiche agricole e agroindustriali nazionali	1.093.633	1.063.195	811.903	516.217	546.978	30.438
4 Polizia forestale e ambientale	834.403	704.047	609.798	566.977	137.070	130.356
5 Risorse idriche	386.506	386.502	335.814	86.449	300.053	4
6 Pesca e acquacoltura	197.039	168.822	108.199	91.582	77.239	28.217
7 Prevenzione e repressione frodi agroalimentari e sanzioni amministrative - tutela norme comunitarie e agroalimentari	65.743	56.514	51.631	47.071	9.443	9.229
8 Servizi generali	202.191	198.397	186.390	176.507	21.890	3.794
TOTALE	***2.950.031***	***2.745.529***	***2.245.909***	***1.602.458***	***1.143.070***	***204.502***

(*)Gli impegni lordi sono comprensivi dei residui di stanziamento a fine esercizio

Sintesi e conclusioni

L'Amministrazione delle risorse agricole, alimentari e forestali presenta indubbie peculiarità le quali, peraltro, sono sintomatiche di una serie di disfunzioni, in parte attribuibili ad un non compiuto disegno legislativo, in parte a vischiosità applicative, in parte ancora ad un sistema di bilancio che non costituisce certamente un esempio di chiarezza.

Il primo punto da considerare è quello delle componenti del Ministero. Al riguardo, si nota come, anche a causa della mancanza di una programmazione complessiva e, prima ancora, di un disegno strutturale d'insieme, gran parte di esse potrebbero essere allocate in altri contesti amministrativi.

Da un lato la Direzione della pesca ed acquacoltura è ancora logisticamente inserita nel vecchio ministero di appartenenza (quello della Marina Mercantile) che non esiste più come figura autonoma, costituendo ora una branca del Ministero dei trasporti e della navigazione, e, fino a tutto l'esercizio 1996, ha avuto il personale a carico di tale amministrazione.

Dall'altro, una struttura tradizionale, da sempre legata al ministero, il Corpo forestale dello Stato è oggetto di riforma, la quale potrebbe portare alla sua regionalizzazione, ovvero ad una sua configurazione autonoma, ma non sono escluse altre ipotesi.

L'Ispettorato Centrale Frodi ed ancor più il Comando dei Carabinieri tutela norme comunitarie e agroalimentari costituiscono anch'essi dei settori sostanzialmente autonomi dal corpo centrale.

Il nucleo dell'amministrazione è dunque costituito dalle Direzioni che si occupano di politiche agricole ed agro-industriali, politica comunitaria e relazioni internazionali e di servizi generali, ma la loro decisionalità, perlomeno al livello tecnico più significativo, viene ad essere di secondo grado rispetto a quella espressa in seno al Comitato permanente per le politiche agro-alimentari, nel quale insieme al Ministro siedono i Presidenti delle Regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano o loro delegati.

La rappresentazione che si trae è quella di una codecisionalità alla quale consegue inevitabilmente un processo di deresponsabilizzazione delle parti in causa, nell'ipotesi più negativa e, comunque un senso di frustrazione per un apparato ministeriale che vede mortificate professionalità, spesso di notevole livello, nell'ambito dell'Amministrazione che per prima si è trovata ad affrontare una gestione su tre livelli: quello comunitario, quello nazionale e quello regionale, dovendosi confrontare con i relativi interlocutori.

Esempio significativo di tale situazione è la perdurante mancata attribuzione di funzioni dirigenziali di livello non generale.

Sotto il profilo finanziario, vengono ad essere ribaltati i canoni ai quali ricondurre un'efficiente programmazione; nello stesso bilancio di previsione non compaiono molti capitoli che costituiscono gran parte dell'intera movimentazione finanziaria, riguardando questi i trasferimenti alle regioni ed essendo dotati all'inizio dell'anno della sola cassa; ed è invalso il ricorso al rimpinguamento di capitoli afferenti a spese continuative che attengono alla struttura con leggi, spesso a contenuto plurimo (si è fatto l'esempio del d.l. 67 del 1997, convertito nella legge 23 maggio 1997, n. 135).

In pratica in tal modo si finanzia non solamente l'*emergenza* (incendi boschivi) ma anche la *sussistenza*; un esempio al riguardo è il finanziamento del S.I.A.N., operato con il d.l. 31 gennaio 1997, n. 11, convertito nella legge 31 marzo 1997, n. 81.

L'unico elemento strutturale di coesione è rappresentato pertanto dal S.I.A.N., il sistema informatico e statistico, che, pur con le sue traversie (anche finanziarie, come si è evidenziato) costituisce in concreto sia il sistema di comunicazione fra le varie branche dell'amministrazione sia un complesso di servizi reso in primo luogo all'utente principale (l'agricoltore, il produttore, l'allevatore etc.) e quindi alla collettività in genere.

L'Amministrazione delle risorse agricole, alimentari e forestali attraversa dunque una fase di transizione piuttosto problematica, in quanto, da un lato, non vede ancora attuata la riforma

introdotta dalla legge 491 del 1993, la quale aveva ampiamente modificato la sua area gestionale, trasformandola, in pratica, in un'amministrazione dotata di un bilancio, alquanto anomalo, in continua modificazione, costituito in gran parte con risorse derivanti da precedenti esercizi e destinate ad essere trasferite alle regioni, e, dall'altra, vede nel recentissimo decreto legislativo 143 del 4 giugno 1997, la sua trasformazione nel Ministero delle politiche agricole ed una notevole limitazione della sua sfera d'azione[1].

In tale contesto, potrebbe dirsi che il quadro sia sempre evolutivo, o, comunque, in movimento, in quanto, in ogni caso, a causa del necessario ricorso a leggi durante l'esercizio finanziario per far fronte ad esigenze anche a carattere continuativo, sussiste sempre una portata innovativa nei confronti di questa amministrazione da parte sia di leggi strutturali sia di norme a carattere eminentemente finanziario. Non va poi sottaciuta l'esigenza di regolamentazioni per settori oggetto di contributi comunitari.

Nel provvedimento "collegato" alla finanziaria 97 (la legge 23 dicembre 1996, n. 662), all'art. 2 commi 166 e seguenti sono stati modificati i criteri attinenti alle compensazioni relative alla produzione lattiera ed all'affitto ed alla vendita delle quote-latte[2]; di particolare importanza è stata la disposizione del comma 170, con la quale si è stabilito, per il biennio 1995-96, il versamento del prelievo supplementare entro il 31 gennaio 1997, in base ad elenchi redatti dall'A.I.M.A. a seguito della compensazione nazionale e trasmessi alle regioni ed alle province autonome.

Ben più incidente come portata diretta, in termini finanziari, è stato il cennato decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67 (convertito nella legge 135) il quale, nell'ambito degli interventi per lo sviluppo economico delle aree depresse, all'art. 1 comma 3, ha previsto l'autorizzazione dell'amministrazione, previo parere del comitato permanente per le politiche agro-alimentari, nei confronti dei consorzi di bonifica titolari di concessione, a contrarre mutui decennali con il Meliorconsorzio S.p.a. o altre banche di cui all'art. 10 del d.lgs. 1.9.1993, n. 385 (c.d. legge bancaria), con ammortamento a carico dello Stato[3].

Per quanto attiene agli effetti della legge 15 marzo 1997, n. 59, va tenuto presente che con essa vengono ad essere conferite alle Regioni ed agli Enti Locali nel quadro degli artt. 117 e 118 della Costituzione le funzioni ed i compiti che attengono agli interessi ed alla promozione dello sviluppo delle comunità insistenti sul territorio; nel caso dell'Amministrazione in oggetto deve dunque considerarsi tale norma un ulteriore passo avanti rispetto a quanto già previsto dal d.P.R. 616 del 1977, ed in seguito al referendum abrogativo del Ministero dell'agricoltura, dalla legge 491 del 1993.

Come si è detto, tale ultima norma non ha avuto completa applicazione ed è di estrema attualità il decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143 la cui emanazione viene effettuata nel quadro della cennata legge 15 marzo 97, n. 59 che prevede appunto il conferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e la riorganizzazione della amministrazione centrale.

Viene dunque, da tale decreto legislativo, in unico contesto, ad essere abrogata la legge 4.12.93, n. 491 e ad essere soppresso il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali.

Tutte le funzioni attinenti ad agricoltura, foreste, pesca, agriturismo, caccia, sviluppo rurale ed alimentazione vengono ad essere esercitate dalle Regioni.

---

[1] Non ha invece avuto esito (per mancato raggiungimento del *quorum* dei votanti) il *referendum* tenutosi il 15 giugno che ne proponeva la soppressione *tout-court*

[2] Tali commi hanno stabilito la cessazione della procedura di compensazione prevista dalla legge 26 novembre 1992, n. 468 ed una diversa disciplina dei criteri e delle priorità di detta compensazione, nonché la modifica di alcuni principi; in particolare, a decorrere dal periodo 1996-97, l'acquisto di una quota latte da parte di un produttore non comporta alcuna riduzione delle quote precedentemente spettanti al produttore medesimo.

[3] Prevedendo un limite di impegno decennale di 80 miliardi per l'anno 1998 ed utilizzando per gli anni 1998 e 1999 (con onere stimato in 80 miliardi per ognuno dei due anni) l'accantonamento relativo al ministero sul capitolo 9001 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1997.

Dall'altro lato viene istituito il Ministero per le politiche agricole che costituisce il momento di elaborazione della politica agraria nazionale (in armonia con la politica agricola comune), nonchè quello di rappresentanza degli interessi nazionali sia nelle sedi comunitarie sia, comunque, in quelle internazionali.

In tal modo viene ad essere accelerato ed anzi reso di immediata applicazione il disegno di regionalizzazione delle competenze e la salvaguardia degli interessi nazionali in sede comunitaria ed internazionale alla quale ultima attiene l'esclusione dalla portata della legge n. 59, prevista dalla stessa legge nell'art. 1 comma 4° , lett. e).

Altro aspetto di grandissimo rilievo è costituito dalla soppressione degli enti, istituti ed aziende sottoposti alla vigilanza del Ministero.

Se si tiene conto che l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie umane strumentali ed organizzative deve avvenire entro il 31 dicembre 1997 mediante l'emanazione di decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, la riforma in discorso mostra la sua notevole rilevanza; rimane da considerare che nel periodo transitorio intercorrente dall'emanazione del decreto legislativo alla riorganizzazione delle strutture centrali e periferiche che sono coinvolte dal trasferimento di funzioni, la gestione delle attività rimarrà intestata agli attuali uffici.

Appare comunque di assoluta attualità l'ulteriore trasformazione del Ministero che, in seguito al descritto decreto legislativo, verrà ad essere presumibilmente la prima amministrazione centrale ad attuare in concreto il disegno di un'amministrazione improntata alla funzione di coordinamento ed alla elaborazione delle politiche di settore, nonché alla tutela degli interessi nazionali in sede internazionale ed, in particolare, presso l'Unione Europea.

L'esercizio 1997 dovrebbe rappresentare l'arco temporale in cui avverrà tale trasformazione, si auspica, con ben altra efficacia rispetto a quanto accaduto per la legge 491 del 1993.

1. Analisi finanziaria

1.1 Analisi finanziaria per categorie economiche

Un primo aspetto da tenere in considerazione nell'analisi finanziaria, ai fini di una valida lettura dei dati di bilancio, è la circostanza che, da un lato, nel corso dell'esercizio, vengono istituiti capitoli nuovi finanziati da leggi speciali sia per la competenza sia per la cassa, capitoli che esauriscono la loro funzione nello stesso esercizio - ovvero vengono rimpinguati capitoli esistenti in base a leggi che un tempo avevano carattere pluriennale ed ora sono limitate ad un esercizio finanziario[4], e destinati a fronteggiare esigenze continuative - e, dall'altro, sussistono capitoli di *trasferimenti* che gravano sulla gestione residui e rappresentano quote piuttosto consistenti che incrementano gli stanziamenti definitivi per oltre un terzo del totale (da 1.900 miliardi a 2.950 miliardi) e le autorizzazioni di cassa, che passano da 3.670 miliardi a 4.889 miliardi.

Viene dunque ad essere estremamente ridotta la significatività della rappresentazione della legge di bilancio, anche a causa della estrema complessità delle cennate leggi di intervento.

---

[4] Un esempio, è dato dal decreto-legge n. 67/97, convertito nella legge 23 maggio 1997, n. 135, che nel riguardare interventi sull'occupazione, ha anche provveduto, all'art. 14, co. 4, "*in attesa dell'approvazione della nuova legge pluriennale*" ed al fine di *assicurare la necessaria continuità nella programmazione e nell'attivazione degli interventi pubblici nel settore agricolo e forestale*, a destinare risorse, in particolare, per l'attività concernente la tutela del territorio e gli incendi boschivi (517 miliardi).

In termini sintetici, si indicano gli scostamenti rilevati sulle rubriche dello stato di previsione della spesa:

In milioni di lire	Stanziamenti iniziali		Stanziamenti definitivi		Scostamenti fra stanz. iniziali e stanz.definitivi	
	competenza	cassa	competenza	cassa	competenza	cassa
Totale gen.	1.885.100	3.670.667	2.950.031	4.889.015	1.064.931	1.218.348
Titolo I	915.373	953.972	1.153.739	1.340.526	238.366	386.554
Titolo II	969.727	2.716.695	1.796.292	3.548.488	826.565	831.794
Rubrica 1 Serv.Gen.	212.241	255.651	412.002	451.383	199.761	195.733
Rubrica 2 Agrocolt.	548.586	2.025.540	988.919	2.476.497	440.333	450.957
Rubrica 3 tutela.ec. prod.agr.	41.384	49.260	46.011	53.376	4.627	4.116
Rubrica 6 pesca e acquacolt.	131.081	194.023	218.183	362.762	87.102	168.739
Rubrica 7 econ.mont. e foreste	894.536	1.085.883	1.220.641	1.479.217	326.105	393.333
Rubrica 9 prev. repr. frodi agro-alimentari	57.272	60.309	64.274	65.779	7.003	5.470

Per quanto attiene alla tradizionale analisi per categorie economiche, basata sull'esame della *massa impegnabile* e della *massa spendibile*, la categoria di maggiore rilevanza è la XII che attiene ai trasferimenti, e ciò è in linea con quanto detto.

L'andamento di detta categoria mostra che, al di là delle scelte dell'amministrazione - che, come si preciserà in seguito, porta avanti la politica di settore attraverso un organo, voluto dalla legge 491 del 1993, il Comitato permanente delle politiche agroalimentari e forestali, nel quale, insieme alle Regioni, viene espressa la decisionalità nel settore - sussistono gravi ritardi nell'erogazioni di fondi alle Regioni, permanendo, dunque, una massa residui di rilevante consistenza.

La dimensione dei residui è di 2.809 miliardi; quella dei pagamenti è molto ridotta: 955 miliardi per i pagamenti totali e 373 miliardi per i pagamenti su residui; se si tiene conto che i residui al 1.1.1996 ammontavano a 3.000 miliardi, è possibile verificare come la situazione al 31.12 sia sostanzialmente inalterata rispetto a quella di inizio esercizio; poiché nel 1995, la diminuzione degli stessi è stata di circa 250 miliardi, il trend presenta un carattere regressivo.

Il rapporto fra pagamenti e massa spendibile è anch'esso particolarmente negativo: si attesta al 22,21%, in discesa rispetto al dato già molto basso del 1995 (23,38%).

Le altre categorie sono molto meno significative di quella già esaminata, ed, in effetti, la successiva in ordine di grandezza è la II che si riferisce al personale in servizio, e che, comunque, mostra un rapporto fra pagamenti e massa spendibile non particolarmente elevato (78,55%) rispetto alla tendenza di questa categoria.

Le ragioni di tale risultanza in parte possono riferirsi ai provvedimenti di contenimento della spesa, ma con maggior consistenza si rinvengono nella forte diminuzione che si sta verificando nel personale del Corpo forestale dello Stato (circa 2.000 unità nell'ultimo triennio) che costituisce la parte più rilevante dei dipendenti dell'Amministrazione e, per il quale incide in termini notevoli il tempo minimo fra presentazione delle domande di pensionamento e le date di decorrenza della cessazione dal servizio.

1.2 Analisi per funzioni-obiettivo

La costruzione delle *funzioni-obiettivo* ha sostanzialmente rispettato l'impianto dello scorso esercizio, ma sono state nuovamente disegnate le funzioni di secondo livello e, laddove possibile, le disaggregazioni al 3° livello.

Il quadro complessivo è dunque il seguente:

Macro funzioni Primo livello	Funzioni di secondo livello	Funzioni di terzo livello
1.Indirizzo politico-ammministrativo	1.1. Diretta collaborazione organi di direzione politica	1.1.1. Struttura direzione politica 1.1.2. Consulenza giuridica e legislativa 1.1.3. Rapporti con i *media*
	1.2. Programmazione, indirizzo e coordinamento	1.2.1. Gestioni comitati e commissioni 1.2.2. Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN) 1.2.3. Statistica agraria ed agroalimentare 1.2.4. Indagini, studi e ricerche (ISMEA, INEA,INN etc.)
	1.3. Controllo interno	
2. Politica comunitaria e relazioni internazionali	2.1. Partecipazione elaborazione politiche comunitarie (FEOGA)	2.1.1. Statistica agraria ed agroalimentare 2.1.2. Indagini, studi e ricerche (ISMEA, INEA, INN etc.)
	2.2. Programmazione e coordinamento interventi cofinanziati dal FEOGA	2.2.1. Interventi aree depresse 2.2.2. Altri interventi
	2.3. Programmazione e coordinamento interventi finanziati con lo SFOP	
3. Politiche agricole e agro-industriali nazionali	3.1. Produzione agroindustriale	3.1.1. Statistica agraria e agroalimentare 3.1.2. Indagini, studi e ricerche (ISMEA, INEA, INN, etc.) 3.1.3. Finagra 3.1.4. Iniziative promozionali 3.1.5. Interventi strutture di trasformazione e commercializzazione 3.1.6. Interventi R.I.B.S.
	3.2. Cooperazione e associazionismo	3.2.1. Contributi 3.2.2. Credito
	3.3. Calamità naturali	3.3.1. Consorzi di difesa 3.3.2. Contributi 3.3.3. Credito
	3.4. Credito fondiario (Cassa per la Formazione della Proprietà Contadina)	
	3.5. Ricerca e sperimentazione agraria e agro-industriale (IRSA, università e istituti scientifici)	
	3.6. Tutela prodotti agricoli	3.6.1. Denominazione d'origine 3.6.2. Propagazione specie vegetali 3.6.3. Cintura fitosanitaria
	3.7. Attività zootecnica	3.7.1. Bioingegneria animale 3.7.2 Finanziamenti
	3.8. Protezione fauna selvatica e regolamentazione attività venatorie.	
4 Polizia forestale e ambientale	4.1. Gestione risorse umane e strumentali 4.2. Prevenzione e difesa dagli incendi boschivi 4.3. Controlli sull'applicazione di convenzioni internazionali per la protezione di flora e fauna 4.4. Parchi e riserve naturali - Trasf. ex A.S.F.D.	

5. Risorse idriche	5.1. Interventi aree depresse 5.2. Altri interventi	
6. Pesca e acquacoltura	6.1. Assistenza tecnico-scientifica	6.1.1. Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN) 6.1.2 Statistica sulla pesca 6.1.3. Indagini, ricerche e sperimentazione, promozione
	6.2. Vigilanza	
	6.3. Interventi flotta peschereccia	6.3.1. Credito 6.3.2 Contributi
	6.4. Sostegno all'attività nel settore ittico	6.4.1. Credito 6.4.2. Contributi
	6.5. Protezione fauna ittica	6.5.1. Fermo biologico 6.5.2. Gestione fasce costiere
7. Prevenzione e repressione frodi agroalimen-ari e sanzioni amministrative - tutela norme comunitarie e agroali-mentari	7.1. Gestione delle risorse umane e strumentali	
	7.2. Prevenzione e repressione frodi agroalimentari	7.2.1. Attività ispettiva 7.2.2. Attività di analisi e revisione
	7.3. Attività sanzionatoria per indebite percezioni di aiuti comunitari ed internazionali	
	7.4. Attività Reparto operativo Carabinieri e tutela norme comunitarie e agroalimentari	
8 Servizi generali	8.1. Gestione delle risorse umane	8.1.1. Accesso all'impiego 8.1.2. Stato giuridico ed economico del personale 8.1.3. Formazione ed aggiornamento 8.1.4. Attività di protezione sociale-onorificenze 8.1.5. Contenzioso 8.1.6. Personale comandato presso altre amministrazioni
	8.2. Acquisizione e gestione risorse strumentali	8.2.1. Attività contrattuale 8.2.2. Supporto informatico 8.2.3. Misure per la prevenzione e la sicurezza sul lavoro
	8.3. Attività contabile e di ragioneria 8.4. Studi e documentazione 8.5. Comunicazione istituzionale e relazioni con il pubblico 8.6. Contributi-rimborsi ad Enti	

Nell'esame della formazione e dell'utilizzo della *massa impegnabile* e della *massa spendibile* per funzione-obiettivo, prendendo in considerazione la funzione di maggiore rilevanza "*politiche agricole e agroindustriali nazionali*", si nota, in primo luogo, il grande scostamento fra massa impegnabile (1.509 miliardi) e massa spendibile (3.965 miliardi).

L'ammontare dei residui, i quali al 1.1.1996, erano di 2.871 miliardi ed al 31.12 si attestano a 2.494 miliardi, mostrando, dunque, una diminuzione (del 13,13%). Nel 1995 si era riscontrata una diminuzione del 6,9%.

Tale elemento va rapportato al livello delle economie (568 miliardi); la spesa non erogata dall'Amministrazione, per questa funzione-obiettivo, è, dunque, dell'77,2% (del 63% detratte le economie).

In pratica, pur trattandosi in buona parte di erogazioni che devono comunque effettuarsi nei confronti degli enti destinatari (le Regioni), una volta realizzate le procedure di rendicontazione, la situazione che emerge dai dati descritti nell'esercizio '96 mostra una diminuzione della dinamica di spesa tale che, ai livelli attuali di smaltimento residui, anche in una rappresentazione della funzione in esame che tenga fermo il livello degli stanziamenti di competenza per i prossimi anni, dovrebbe attendersi un decennio circa per il ripristino di una situazione fisiologica, sotto il profilo contabile.

L'altra funzione di grande rilievo è quella relativa alla *"polizia forestale e ambientale"* che, ad una massa spendibile di 1.029 miliardi rapporta 209 miliardi di residui totali al 31.12 (erano 194 miliardi al 1.1), ed economie per 155 miliardi, mostrando dunque una leggera crescita dei residui (del 7,7%), una incapacità di spesa complessiva del 35,4% che, al netto delle economie è del 20,3% .

Per valutare correttamente il livello di incidenza di detta funzione nel confronto con l'esercizio precedente, la stessa deve essere abbinata alle *Risorse idriche*, nel 1995 costituente un unico aggregato con la precedente.

Per la funzione *Risorse idriche*, la massa spendibile per il 1996 corrisponde a 1.281 miliardi ed i residui totali al 31.12 a 963 miliardi, i quali ultimi sono aumentati rispetto a quelli rilevati al 1.1 (894 miliardi) del 7,7%.

La spesa non erogata, comprese le esigue economie (40 miliardi) è del 78,3%, mentre al netto di queste è del 75,2 %.

Nel 1995, alla massa spendibile di 2.062 miliardi si confronta una crescita dei residui, i quali passano da 986 miliardi al 1.1 a 1.082 miliardi al 31.12, con un peggioramento del 9,74%; anche l'incapacità di spesa appare rilevante, attestandosi al 60,52%, se si ricomprendono nel calcolo le economie (che raggiungono 166 miliardi) ed al 52,47% se si escludono le medesime.

Per avere dunque una comparazione significativa tra i due esercizi, va assunto quale dato '96 relativo alla massa spendibile, quello di 2.310 miliardi, quale montante residui al 31.12, 1.172 miliardi e per le economie 195 miliardi; in tal modo si ha il 59,18% di spesa non erogata, che si abbassa al 51% al netto delle economie. Attraverso il descritto esercizio correttivo, viene ad evidenziarsi una situazione sostanzialmente analoga a quella dell'esercizio precedente; va altresì notato come debba attribuirsi alla funzione *risorse idriche* il maggior peso dei residui totali al 31.12, i quali ammontano a 963 miliardi con un elevato rapporto nei confronti della massa spendibile che si attesta al 75,2% al netto delle economie. Si evidenzia dunque come la funzione *Politiche agricole e agroindustriali nazionali*, e le altre due funzioni *Polizia forestale ed ambientale e risorse idriche* (che sono state prese in considerazione anche a livello aggregato per consentire una comparazione con l'esercizio '95) incidano in maniera determinante sull'andamento complessivo dell'Amministrazione.

1.2.1 Analisi per centri di responsabilità. L'analisi per centri di responsabilità permette di attribuire a due poli la gran parte della spesa dell'amministrazione: la Direzione Generale delle politiche agricole ed agroindustriali nazionali e la Direzione Generale delle Risorse forestali, montane ed idriche.

La massa spendibile della prima raggiunge 3.752 miliardi, i residui al 31 dicembre 2.420 miliardi (rispetto a 2.718 miliardi al 1.1), e le economie 547 miliardi.

Si ha dunque una diminuzione dei residui dell'11% nel corso dell'anno mentre la spesa non erogata raggiunge l'elevato livello del 79,08% e del 64,49% al netto delle economie.

Se si confronta questo dato con quello del 1995, (massa spendibile per 4.190 miliardi, residui al 31.12 per 2.722 miliardi ed al 1.1 per 2.911 miliardi, economie per 528 miliardi), dal quale deriva una diminuzione dei residui nell'esercizio del 6,49%, un livello di spesa non erogata del 77,57% che scende al 65,96% escluse le economie, si nota, anche in questo caso, una dinamica di spesa pressochè analoga.

L'andamento della Direzione Generale delle risorse forestali, montane ed idriche, per il 1996, presenta una massa spendibile di 2.310 miliardi, residui al 31.12 per 1.172 miliardi ed al 1.1 per 1.089 miliardi, con economie per 195 miliardi, con un aumento dei residui dell'7,6% nel corso dell'anno, ed una mancata erogazione di spesa del 59,18% e del 50,74% senza tener conto delle economie.

Nel 1995, la massa spendibile era di 2.062 miliardi, i residui al 31.12 di 1.082 miliardi, quelli al 1.1 di 986 miliardi e le economie di 166 miliardi; il livello dei residui era quindi

aumentato in corso d'anno dell'9,74%, e la spesa non erogata raggiungeva il 60,52% ed il 52,47% escluse le economie.

1.2.2 Analisi secondo la contabilità economica semplificata. Ulteriore approfondimento viene reso possibile dall'analisi che permette l'incrocio delle funzioni-obiettivo di primo e secondo livello con la contabilità economica semplificata che tiene conto della tripartizione *funzionamento*, *intervento* e *investimento*.

In tale contesto, va innanzitutto precisato che, essendo l'analisi incentrata sugli stanziamenti definitivi, la medesima non può contemplare i residui al 1.1 che concorrono a formare la massa spendibile, circostanza questa particolarmente significativa per l'amministrazione in esame, in quanto, per l'esercizio 1996, la massa spendibile di 7.148 miliardi è costituita da 4.198 miliardi di residui al 1.1 e da 2.950 miliardi di stanziamenti definitivi e, dunque, appare evidente che, nella fattispecie, si corra il rischio di ottenere un risultato fuorviante, afferendo il medesimo al solo 70,27% dei movimenti finanziari del 1996.

Ci si limita dunque a rilevare che, nella distribuzione su tutta la tripartizione della contabilità economica semplificata, mentre per le funzioni *Politiche agricole e agroindustriali nazionali*, e *Risorse idriche, la* spesa appare essenzialmente di investimento (964 miliardi su 1.094 miliardi complessivi) e (386 miliardi, pressochè coincidenti con il dato complessivo), per la funzione *Polizia forestale e ambientale* la spesa è essenzialmente di funzionamento (614 miliardi su 834 miliardi).

Solamente per *Pesca ed acquacoltura* ed in parte per *Politiche agricole e agroindustriali nazionali* si rinvengono quote interessanti di spesa per intervento (rispettivamente 91 miliardi e 85 miliardi), ma come si è detto tale lettura non può tener conto della massa residui che afferendo sostanzialmente a trasferimenti, dovrebbe rientrare in tale categoria.

1.2.3 Analisi per categorie economiche. Il problema appena evidenziato si ripropone per la più complessa analisi che consente l'incrocio tra le funzioni-obiettivo di primo e secondo livello e le categorie economiche tradizionali.

In questo caso, anche prendendo in esame lo sviluppo dei pagamenti oltre a quello degli stanziamenti definitivi, non si ha comunque un panorama comprensivo di tutte le poste contabili in quanto anche la lettura dell'andamento dei pagamenti non può consentire di esaminare quello dei residui che provenendo dagli esercizi precedenti, concorrono con quelli formatisi nell'anno a determinare il montante al 31.12.

E' comunque importante sottolineare che, nell'ambito dei *pagamenti*, la posta più rilevante è quella della Cat.XII (trasferimenti-titolo II) per la funzione-obiettivo *Politiche agricole e agroindustriali nazionali* di 650 miliardi, e quella della Cat.V (trasferimenti-titolo I) per la stessa funzione, di 100 miliardi.

L'analisi finanziaria mostra quindi una situazione di perdurante appesantimento del bilancio dell'Amministrazione con pendenze che costituiscono il dato emblematico di un circuito vischioso: da un lato l'Amministrazione non gestisce effettivamente gran parte delle disponibilità finanziarie presenti (con interventi in corso d'esercizio) nel suo stato di previsione della spesa, e, dall'altro, dette disponibilità trovano grandi difficoltà ad essere utilizzate in concreto.

2. Analisi dell'organizzazione

2.1 Attuale configurazione dell'assetto organizzativo

In considerazione dei recenti sviluppi normativi [5] che hanno inciso ed incideranno nel breve periodo in termini piuttosto incisivi sull'assetto dell'Amministrazione, e dei quali si dà conto

[5] Legge 15 marzo 1997, n. 59 e d.lgs. 4 giugno 1997, n. 143, in attuazione della stessa, e concernente il "conferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione della amministrazione centrale".

nella parte dedicata alla sintesi ed alle conclusioni, il quadro relativo all'attuale configurazione dell'Amministrazione mostra i segni di un'operazione incompiuta la quale viene ad essere sostituita da un nuovo quadro sistematico.

Il quadro d'insieme mostra l'esigenza di pervenire in termini solleciti alla regionalizzazione che prevista dalla stessa legge 491/93, non appare più procrastinabile.

Già in passato, infatti[6], si è stigmatizzato da parte della Corte il perdurare di una struttura che, in sostanziale contrasto con l'esito del referendum abrogativo, mantenesse i compiti e le dotazioni di personale precedentemente attribuite al Ministero soppresso, ed al tempo stesso è stata sottolineata l'esigenza di pervenire ad una diversa configurazione del necessario raccordo fra l'Unione Europea e le Regioni.

Tale circostanza, gia di per sè negativa, comporta conseguenze di rilievo sul piano operativo, in quanto, nella situazione di precarietà che deriva dal mancato trasferimento di funzioni e, dunque di un quadro di riferimento affidabile, non sono stati individuati, come accennato in precedenza, gli uffici dirigenziali non generali e non sono state attribuite le relative funzioni.

L'applicazione della legge 491/93 non può dunque considerarsi compiuta, anche se sono in corso di definizione molti atti di riordino degli enti e delle strutture che costituiscono il complesso sistema che fa capo al Ministero e, soprattutto, non è stata ancora data attuazione dei trasferimenti di competenze previsti dalla legge 491 del 1993.

Il regolamento attuativo (d.P.R. 197 del 15 marzo 1994) ha provveduto infatti all'individuazione degli Uffici di livello "dirigenziale generale"[7] ma non a quella degli altri uffici dirigenziali, ancora inattuata, con gravi conseguenze sul piano operativo ed in persistente inottemperanza al disposto del d.lgs.29 del 1993.

Lo schema del regolamento con il quale dovrebbe porsi rimedio a detta lacuna risulta attualmente in esame presso il Dipartimento della funzione pubblica ed alla mancanza dell'individuazione degli uffici dirigenziali consegue l'impossibilità di attribuzione delle quote di bilancio, che pure è stata effettuata nei confronti delle Direzioni generali.

L'elemento più rilevante della modificazione avvenuta in seguito al referendum è dato dal Comitato permanente delle politiche agroalimentari e forestali che costituisce la vera *cerniera* fra lo Stato e le Regioni.

E' importante rilevare, infatti, che nell'Amministrazione in discorso la reale decisionalità viene resa nel cennato Comitato che costituisce il momento di concentrazione delle istanze rappresentate rispettivamente dal Ministro e dai Presidenti delle regioni e delle province autonome.

Deve dunque, correttamente, parlarsi di codeterminazione delle politiche agricole e non solamente per i riflessi nazionali, ma anche per quelli internazionali ed, in particolare, nei confronti dell'Unione Europea.

Tale caratteristica viene a riflettersi anche sul sistema di bilancio e sulla dinamica dei flussi finanziari.

Da un lato, infatti, va fortemente a ridimensionarsi lo stato di previsione della spesa (Tabella 13) e, dall'altro continuano a sussistere capitoli praticamente privi dello stanziamento di competenza ma ancora dotati di cassa non essendosi ancora realizzate le condizioni (generalmente per mancanza di rendicontazione) per operare i trasferimenti previsti nei confronti delle regioni.

---

[6] Si richiama quanto detto nella parte relativa all'organizzazione della Pubblica Amministrazione nella relazione al Parlamento dello scorso anno.

[7] Le Direzioni Generali sono cinque: Direzione generale delle politiche comunitarie e internazionali, Direzione generale delle risorse forestali, montane ed idriche, Direzione generale della pesca e dell'acquacoltura, Direzione generale dei servizi generali e del personale e Direzione generale delle politiche agricole e agroindustriali nazionali.

Nel corso dell'esercizio 96 e, dunque, in epoca anteriore all'entrata in vigore della legge 15 marzo 1997, n. 59 e del decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143, non sono giunti a definizione diversi progetti di riforma relativi non solamente ai settori dell'amministrazione, ma anche agli Enti vigilati.

In particolare, per l'Ispettorato centrale repressione frodi non è stato ancora approvato dal Comitato il relativo schema di disegno di legge, mentre per il secondo, toccato da un forte esodo nell'ultimo triennio (stimato in circa 2.000 unità), hanno continuato a fronteggiarsi due posizioni contrapposte tendente l'una al mantenimento della struttura unitaria del Corpo e l'altra alla sua regionalizzazione.

Per quel che attiene ai soggetti istituzionali che gravitano intorno all'Amministrazione, anch'essi in attesa di un riordino:

- In primo luogo, va fatto un cenno all'A.I.M.A., l'azienda per gli interventi sul mercato agricolo la quale ha vissuto un periodo piuttosto travagliato e la cui riorganizzazione ha subito un arresto per la mancata conversione dei decreti-legge che si sono susseguiti in via di reiterazione. E'stato ripresentato in questa legislatura un disegno di legge di iniziativa governativa, all'esame del Senato (A.S. n. 1287).
- Gli Istituti di Ricerca e Sperimentazione Agraria sono stati oggetto di un disegno di legge derivato da analogo atto che era stato, in un primo momento, inserito nel *collegato* alla finanziaria per il 1997, per poi esserne stralciato.
- Per quanto riguarda gli Enti vigilati sono stati predisposti i relativi schemi di regolamento:
  a) per l'UNIRE - Unione Nazionale Incremento Razze Equine, è intervenuta l'approvazione del Comitato in data 19.7.1995 ed il Consiglio di Stato ha espresso parere favorevole in data 9.11.1995;
  b) per l'ISMEA - Istituto che si occupa delle ricerche di mercato per il settore agricolo, si sono espressi favorevolmente sia il Comitato in data 12.4.1995 sia il Consiglio di Stato in data 22.2.1996;
  c) per l'INEA - Istituto Nazionale di Economia Agraria, mentre è intervenuto il parere del Comitato in data 17.7.1996, non è ancora intervenuto il parere del Consiglio di Stato;
  d) per l'Istituto Nazionale per la Nutrizione il regolamento di riforma è stato approvato dal Comitato il 12.4.1997;
  e) sia per l'ENSE - Ente Nazionale Sementi Elette che per la Cassa per la formazione della proprietà contadina, sono stati approvati, da parte del Comitato, i decreti di riordino e, per la seconda, è in corso l'esame in Parlamento di un disegno di legge il quale riprende sostanzialmente il testo costituente parte del collegato alla finanziaria 97 e poi stralciato;

Va tenuto presente, infatti, che nel 1996 alcuni organi previsti dalla legge 491/93, o non erano ancora "*a regime*", come il Comitato per la Veterinaria e la Zootecnia (per il quale solo alla fine del 1995 era stato varato il regolamento di funzionamento ed erano stati designati i membri), oppure erano ancora in attesa di essere istituiti, come il Comitato permanente di servizi per la trasformazione industriale di prodotti agricoli e forestali.

Va fatto cenno, in tale quadro, al riordino degli Organi consultivi, per i quali l'art. 6, comma 1, lettera b) della cennata legge prevedeva un drastico ridimensionamento, con la soppressione del Consiglio Superiore dell'Agricoltura e delle Foreste e di una serie di organi consultivi del ministero, con la corrispondente istituzione del Comitato Tecnico Economico delle Risorse Agricole, Alimentari e Forestali.

Di particolare rilievo è poi la vicenda dell'Ente Risi, anche per i profili comunitari, per il quale la Corte, già con riguardo agli esercizi 1992-93, rimarcava il mancato adeguamento alla determinazione della stessa Corte del 2 marzo 1993, con la quale veniva dichiarata la non conformità a legge dello statuto che definisce l'ente "*pubblico economico*" e lo disciplina conseguenzialmente, con pregiudizio per il buon andamento e la trasparenza dell'azione amministrativa.

La mancanza, da un lato, di una congrua disciplina normativa e, dall'altro, della sollecita composizione degli organi e dell'emanazione dei regolamenti di amministrazione e di contabilità, aveva spinto la Corte ad invitare l'amministrazione vigilante ad attivarsi opportunamente in particolare per la rilevante esposizione debitoria dello Stato coseguente al mancato rimborso delle somme dovute per pregressi interventi per conto del medesimo, in campagne commerciali ormai remote (svoltesi nel periodo dal 1948 al 1962) che ha comportato un'esposizione debitoria di circa 107 miliardi.

L'Amministrazione, oltre a presentare caratteristiche peculiari dovute alla sua vocazione "centralistica" quale disegnata dalla legge 491/93 ed al rapporto con le Regioni che nasce in seno al Comitato Permanente e, quindi, nella fase della stessa pianificazione e programmazione dell'attività, costituisce un'organizzazione complessa nella quale trovano collocazione strutture le quali presentano una marcata configurazione autonoma, come l'Ispettorato Centrale Repressione Frodi, la Direzione Generale delle risorse forestali, montane ed idriche cui fa capo il Corpo forestale, e la Direzione Generale della pesca e dell'acquacoltura; mentre il Comando dei Carabinieri per la tutela delle Norme comunitarie ed agroalimentari è alle dipendenze dirette del Ministro.

Ognuna di dette strutture rappresenta, infatti, un *unicum* che ha proprie competenze ed una propria organizzazione le quali pur convergendo nello scopo comune individuato dalla legge 491/93 e nel quale trova la sua collocazione la Direzione della pesca ed acquacoltura che proviene dall'ex-Ministero della marina mercantile (ora confluito nel Ministero dei trasporti e della navigazione), costituiscono moduli che potrebbero essere altrimenti collocati.

Tale circostanza amplifica l'attuale "*crisi d'identità*" in cui versa l'amministrazione nel suo complesso e trova corrispondenza nei progetti di riforma che toccano da vicino alcuni di questi settori (come si è visto, la Direzione Generale delle risorse forestali, montane ed idriche ed, in particolare, il Corpo forestale). La medesima costituisce comunque un dato negativo sotto il profilo delle sinergie e dell'ottimale gestione dei comparti di cui attualmente si compone l'Amministrazione.

Sempre, sotto il profilo organizzativo, va considerato che, già da prima dell'entrata in vigore della legge 491/93, ma in termini più evidenti, dall'istituzione del nuovo Ministero, ed in particolare per il Corpo Forestale, peraltro incardinato nella Direzione Generale delle risorse forestali, montane ed idriche, l'Amministrazione presenta, sotto il profilo finanziario, la peculiare caratteristica di vedere, ormai costantemente, il proprio fabbisogno assicurato non soltanto dagli stanziamenti iniziali sui capitoli competenti dello stato di previsione della spesa e dagli assestamenti successivi, ma anche da norme, che un tempo avevano carattere pluriennale ed attualmente si riferiscono all'esercizio in corso, con le quali si provvede al finanziamento dell'attività istituzionale.

Per l'esercizio 97, ad esempio, è in vigore il decreto-legge n. 67/97, che nel riguardare interventi sull'occupazione, ha anche provveduto, all'art. 14, co. 4., "*in attesa dell'approvazione della nuova legge pluriennale*" ed al fine di *assicurare la necessaria continuità nella programmazione e nell'attivazione degli interventi pubblici nel settore agricolo e forestale*, a destinare risorse, in particolare, per l'attività concernente la tutela del territorio e gli incendi boschivi (517 miliardi)[8].

[8] Per l'esercizio 1996, erano intervenute analoghe norme:

- il d.l. 26 luglio 1996, n. 393, convertito con la legge 25.9.1996, n. 496, con il quale all'art. 10, si era provveduto, per fronteggiare gli incendi boschivi, a disporre un finanziamento di 40 miliardi per provvedere alla copertura dei costi di aerei Canadair 215 (gestiti dalla società SISAM) e degli elicotteri in dotazione al Corpo forestale;
- il d.l. 20 settembre 1996, n. 489, convertito con la legge 5.11.1996, n. 578, concernente "Interventi programmati in agricoltura" che ha previsto circa 36,6 miliardi di finanziamento per il settore forestale

Oltre a tale norma, va fatto riferimento al decreto-legge 31 gennaio 1997, n. 11, convertito con la legge 31 marzo 1997, n. 81 concernente "*Misure straordinarie per la crisi del settore lattiero-caseario ed altri interventi urgenti a favore dell'agricoltura*", anch'esso diretto non solamente a finanziamenti dovuti a fattori contingenti, ma anche ad individuare le provviste necessarie ad assicurare la continuità di attività aventi rilevanza istituzionale.

Infatti, con tale provvedimento, si è provveduto, allo stesso tempo, a far fronte alle emergenze di settore - determinate sia dall'esigenza di ridurre la produzione di latte, attraverso la corresponsione di un premio per l'abbandono *totale e definitivo* della produzione di latte bovino nelle aziende, in seguito alla questione delle c.d. "*quote-latte*"[9], sia dalle notevoli perdite di reddito per gli allevatori dovute alla crisi provocata dalla "*encefalopatia spongiforme bovina*" -, alla costituzione di una commissione governativa d'indagine in materia di *quote latte*[10], ad assicurare la continuità delle prestazioni del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN)[11] istituito con la legge 4 giugno 1994, n. 194, e a conservare le somme non impegnate su alcuni capitoli[12] dello stato di previsione della spesa, per l'esercizio 1997, al fine di garantire la funzionalità dei servizi, le iniziative di sviluppo agricolo, gli interventi a favore della pesca e della montagna e l'espletamento dei controlli antifrode.

Analogo discorso vale per consentire i pagamenti non ancora effettuati per gli interventi relativi a calamità naturali o, comunque, diretti ad alleviare settori in crisi, ed in proposito, con il provvedimento in discorso, è stata autorizzata una spesa di 72,2 miliardi[13].

2.2 Direttive e Programmi

Va sottolineato come l'Amministrazione non abbia adottato in termini compiuti le direttive generali previste dagli artt. 3 e 14 del d.lgs. 29/93, per contro vi è stata un'analitica programmazione settoriale relativa alle singole Direzioni Generali ed alla attribuzione di quote di bilancio.

In particolare, il Ministro, con provvedimento del 29 gennaio 1996 ha assegnato agli Uffici di livello dirigenziale generale una quota-parte dello stanziamento previsto per l'esercizio finanziario 1996, sullo stato di previsione della spesa del ministero.

Con successivi provvedimenti, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. 29/93, sono stati approvati i programmi da attuare da parte delle singole Direzioni Generali.

Si segnalano il d.m. 20.2.1996 relativo alla Direzione Generale dei servizi generali e del personale, il d.m. 24.1.1996 relativo alla Direzione Generale delle politiche agroindustriali nazionali, il d.m. 29.3.1996 relativo alla Direzione Generale delle politiche comunitarie ed internazionali, il d.m. 26.2.1996 relativo alla Direzione Generale della pesca ed acquacoltura.

---

[9] Si è pervenuti all'emanazione del decreto-legge ed alla proposta di una riforma complessiva del settore lattiero-caseario, presentata dal Ministro in Parlamento, in seguito alla constatata impossibilità di raggiungere un'intesa tra le parti in causa in ordine alla revisione della legge 468 del 1992 che disciplina il regime delle quote-latte per i produttori italiani.

[10] Al fine di accertare *la sussistenza di eventuali irregolarità nella gestione delle quote da parte di soggetti pubblici e privati, nonché di eventuali irregolarità nella commercializzazione del latte e prodotti lattieri da parte dei produttori o nella relativa utilizzazione da parte degli acquirenti, di cui al regolamento CEE n. 3950/92 del Consiglio del 28.12.1992, anche in relazione all'effettiva produzione nazionale, e l'efficienza dei controlli svolti dalle amministrazioni competenti.*

La commissione..... può avvalersi della collaborazione dell'Arma dei Carabinieri ed in particolare del Comando carabinieri tutela norme comunitarie ed agroalimentari..., della Guardia di finanza, del Corpo forestale dello Stato e della Polizia di Stato.

[11] Mediante proroga di un anno (fino al 31.12.1997) della convenzione del 28.11.1991 stipulata con FINSIEL S.p.a., al fine di consentire la stipula degli atti esecutivi necessari da sottoporre all'AIPA, ai sensi del d.lgs. 39/93.

[12] 1019, 1020, 1140, 7283, 7290, 3535, 3583, 7977, 4046, 4047, 4087, 4088, 5002, 5005, 8600 ed 8800.

[13] Mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto sul cap.6856 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro utilizzando parte dell'accantonamento relativo a detto Ministero.

E' mancata, dunque, la definizione di un quadro generale, pur realizzandosi una programmazione settoriale, esaminata in sede di controllo.

Il momento programmatorio, perlomeno per l'attività originariamente riconducibile al soppresso Ministero dell'agricoltura ed, attualmente, legata al rapporto con le Regioni, va individuato nel Comitato permanente delle politiche agroalimentari.

La programmazione in materia (agricola, agroindustriale e forestale) trova infatti concretezza nelle iniziative legislative che costituiscono il culmine dell'attività del Comitato ed assumono particolare rilevanza:

a) il disegno di legge, per l'attuazione degli interventi programmati nei settori agricolo, agroindustriale e forestale (1997-2000), il quale - attraverso l'individuazione di nuove procedure di programmazione finalizzate alla realizzazione di un tessuto connettivo fra gli interventi di Ministero, Regioni e quelli che utilizzano fondi comunitari - dovrebbe, almeno nelle intenzioni, costituire le vere e proprie linee-guida per:
   - l'esaurimento operativo del Piano Agricolo Nazionale e della legge di finanziamento (752/86);
   - la sottoscrizione di nuovi accordi internazionali, sia in seno al GATT che all'U.E.;
   - l'attribuzione alle regioni di fondi destinati agli interventi in agricoltura, tenuto conto della crescente importanza delle entrate proprie delle Regioni, nel quadro della riforma tributaria.
b) il disegno di legge sul "*nuovo ordinamento dei consorzi agrari e sistema dei servizi in agricoltura*";
c) il disegno di legge sulla "*promozione e valorizzazione dell'imprenditoria giovanile in agricoltura*";
d) il decreto-legge per il finanziamento nazionale delle misure di accompagnamento della Politica Agricola Comune per l'anno 1997, per un importo di 382 miliardi.

L'attività del Comitato fonde dunque l'attività programmatoria in quella di proposta legislativa, contemperando gli interessi istituzionali in gioco, che hanno in questa materia, pressochè costantemente, una triplice valenza: nazionale, regionale e comunitaria.

Ne costituisce un esempio probante il documento, recentemente approvato dal Comitato, che riguarda la materia del credito di esercizio la quale rientra nel settore degli aiuti di stato disciplinati dagli artt. 92 e 93 del Trattato istitutivo della CEE.

Il cennato documento dovrebbe, al fine di dirimere un contenzioso tra le Regioni e l'U.E., costituire, una volta approvato dalla Commissione, lo schema di indirizzo e coordinamento del Ministero e, dunque, lo strumento di riferimento per gli atti normativi e le disposizioni applicative regionali nella materia, appunto, del credito di esercizio.

2.3 Applicazione del d.lgs. 29/93

Si è già fatto cenno, in precedenza, alla mancata individuazione degli uffici dirigenziali di livello "non generale".

Tale circostanza, a sua volta, rinviene, perlomeno in parte, la sua ragion d'essere, nella mancata definizione del passaggio di funzioni alle Regioni da parte del Ministero; ma l'inevitabile ridimensionamento delle unità dirigenziali incide sulla definizione della questione.

Costituisce dunque un punto cruciale quello del riassetto della dirigenza dell'Amministrazione, in quanto la mancanza della struttura di vertice *di secondo grado*, cui generalmente corrisponde l'area realmente operativa, determina le disfunzioni che conseguono alla mancanza di *referenti* in grado di esercitare al tempo stesso, sia l'attività d'*impulso* sia quella di *controllo* che costituiscono due dei momenti di esplicazione più significativi della funzione dirigenziale.

Ulteriore conseguenza è data dall'incidenza della dotazione organica dei dirigenti su quella complessiva del personale dell'Amministrazione. Va comunque precisato che ad un primo

provvedimento del 4 agosto 1995 è seguito un decreto concernente l'Ispettorato centrale repressione frodi del 27 novembre 1996; e che è comunque in corso un nuovo *iter* che non ha ancora superato la fase del parere da parte del Dipartimento della funzione pubblica. In tale contesto, va tenuto presente l'inserimento nella pianta organica del personale ex Agensud.

Al momento, la dotazione organica dell'Amministrazione, escluso il Corpo forestale dello Stato[14], in seguito alla rilevazione dei carichi di lavoro, risulta essere di 1.378 unità alle quali vanno aggiunte 880 unità dell'Ispettorato Centrale Frodi, con diminuzioni di 216 e 36 unità rispetto alle dotazioni organiche al 31.8.1993 in base all'art. 3, co. 6 della legge 537/93

Mentre va rilevata una stasi nella formazione del personale, anche per problemi connessi con i provvedimenti di contenimento della spesa pubblica, che hanno comportato un blocco nel mese di febbraio 96, risulta attivato il Servizio di controllo interno, istituito con il d.m. 15.11.1995, n. 576, che ha già prodotto relazioni sull'attività svolta.

2.4 Aspetti di particolare rilievo relativi ai singoli settori

2.4.1 Direzione Generale delle risorse forestali, montane ed idriche. Una branca dell'Amministrazione di particolare importanza per la tutela del territorio che le è demandata, è costituita dalla Direzione Generale delle risorse forestali, montane ed idriche la quale coincide sostanzialmente con il Corpo forestale dello Stato e sovrintende anche alla gestione dei beni della ex Azienda di Stato per foreste demaniali.

Il primo aspetto che va considerato, per la sua rilevanza gestionale, è costituito dalla forte diminuzione di personale (circa 2.000 unità negli ultimi tre anni) accentuatasi nel corso del 1996 e che ha portato all'attuale consistenza di 7.255 unità rilevate al 31 dicembre e distribuite come segue in relazione alle funzioni svolte:

GESTIONE RISORSE UMANE E STRUMENTALI - FORMAZIONE	1.050
SORVEGLIANZA E CONTROLLO DEL TERRITORIO- PREVENZIONE E DIFESA DEGLI INCENDI BOSCHIVI	5.129
CONTROLLI SULL'APPLICAZIONE DI CONVENZIONI INTERNAZIONALI	300
PARCHI E RISERVE NATURALI - TRASFERIMENTI ex ASFD	750
INTERVENTI AREE PROTETTE	21
ALTRI INTERVENTI	5
TOTALE	7.255

Tale circostanza ha comportato sia problemi operativi, dovendosi assicurare il funzionamento dei 1.246 Comandi Stazione, distribuiti sul territorio e facenti capo a Coordinamenti regionali[15], sia di bilancio, determinandosi un notevole squilibrio fra le previsioni di spesa e quella effettiva con conseguente rilevante formazione di residui passivi, come è stata già evidenziato lo scorso anno.

L'Amministrazione ha palesato, al riguardo, l'impossibilità di diminuire, *a priori*, la capienza di tali capitoli riguardanti spese fisse e funzionanti in base al sistema dell'impegno contestuale, anche perchè risulta che le istanze di pensionamento vengano presentate in prossimità della data alla quale si intende lasciare il servizio.

Si è dunque determinato un effetto di sovradimensionamento degli stanziamenti dei capitoli competenti.

Per quanto attiene all'attività svolta, può dirsi che essa, sostanzialmente, ha corrisposto ai programmi presentati all'inizio dell'esercizio concernenti:

---

[14] Non ricompreso nella pianta organica dell'amministrazione e le cui unità al 31.12.1996 risultavano essere 7.255.

[15] Il Corpo forestale è anche impiegato nelle regioni a statuto ordinario per le funzioni ad esse delegate o trasferite, ai sensi dei d.P.R. 11 del 1972 e 616 del 1977, mediante apposite convenzioni.

- l'attività di coordinamento della politica forestale e montana nazionale[16], svolta in conformità alle linee-guida indicate dal Comitato permanente;
- l'attività di polizia forestale ed ambientale, che viene esercitata nelle funzioni di polizia giudiziaria e di sicurezza intestate al Corpo forestale dalla legge 121 del 1981;
- l'attività di gestione e controllo dei regolamenti comunitari, che ha riguardato in particolare:
  a) il Regolamento CEE 2080/92 relativo al regime di aiuti alle misure forestali nel settore agricolo;
  b) il Regolamento CEE 867/90 ed il Regolamento CEE 3669/93, concernenti il miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti della silvicoltura;
  c) il Regolamento CEE 2988/85, relativo ai PIM-Programmi Integrati Mediterranei, per il quale, pur essendone terminata l'applicazione al 31.12.1993, sono tuttora in corso da parte delle regioni, le attività di gestione amministrativo-contabile delle azioni intraprese;
  d) il Regolamento CEE 1401/86, concernente la promozione di un'azione comune per il miglioramento dell'agricoltura in alcune zone svantaggiate dell'Italia settentrionale;
  e) i Regolamenti CEE 3528/86 e 2157/92, riguardanti la difesa della foresta contro l'inquinamento atmosferico;
- l'attività di ricerca e di sperimentazione che va dalle tecniche colturali agli studi ambientali tendenti alla difesa del suolo ed alla salvaguardia della flora e della fauna. In tale ambito, di particolare rilievo è il progetto di Carta Forestale, che è attualmente nella fase della consegna del *prototipo* del progetto-pilota che riguarda la regione Liguria;
- l'attività di controllo e certificazione del materiale forestale di propagazione, per le quali è in atto una revisione delle norme in vigore[17];
- l'attività nel settore della bonifica e dell'irrigazione, alla quale, in considerazione della rilevanza delle opere irrigue per l'economia nazionale, è conferito carattere di priorità[18].

Va ribadito, infine, che lo stesso corpo forestale e, dunque la Direzione Generale sono oggetto di un progetto di riforma (prevista dall'art. 6 della legge 491/93) il quale, peraltro, nel corso del 1996 non ha fatto particolari passi avanti.

2.4.2 Ispettorato centrale repressione frodi. L'Ispettorato centrale frodi ha realizzato, nel corso del 1996, un numero minore di visite ispettive rispetto al 1995 (25.891 rispetto a 26.692 corrispondenti a -3,00%).

Gli esiti di tali ispezioni hanno portato ad una minore individuazione di ditte non in regola e questo, per l'amministrazione[19], *lascerebbe supporre una diminuzione delle frodi*:

	1996	1995	percentuale
ditte controllate	15.680	16.052	-2,32
ditte non in regola	3.225	3.706	-12,98
visite ispettive	25.891	26.692	-3,00

Dalla circostanza che siano stati rinvenuti in misura inferiore al 1995 casi di irregolarità non può peraltro desumersi la certa diminuzione delle fattispecie in discorso in termini complessivi, in quanto circa 800 ispezioni in meno, a fronte di 481 casi in meno di ditte non in regola, mettono in discussione l'omogeneità del rapporto.

[16] Nel cui ambito è prevista, dalla legge 97 del 1994, l'istituzione del "Sistema informativo della montagna".
[17] Legge 25 maggio 1973, n. 269.
[18] In particolare dall'art.1 del d.l. 149/93, convertito nella legge 237/93 e dall'art. 1 del d.l. 547/94, convertito nella legge 644/94.
[19] Relazione dell'Ispettorato centrale repressione frodi sull'attività svolta nell'esercizio 1996.

La comparazione è infatti inficiata dall'eterogeneità dei dati e certamente appare arduo trarne comunque, come fa l'Amministrazione, un dato positivo sul fenomeno generale (quello della commissione delle frodi).

A fronte del dato *soggettivo* di 3.255 ditte non in regola, maggiormente significativo è quello *oggettivo* delle violazioni accertate (687 penali e 4.481 amministrative).

I tre settori principali, sui quali viene a confluire la gran parte dell'attività di controllo, sono il vitivinicolo, il lattiero-caseario e quello di oli e grassi:

Settore	Controlli effettuati	percentuale sul totale
Vitivinicolo	16.975	73,29
Lattiero-caseario	2.010	8,68
Oli e grassi	828	3,58

Si tratta infatti dei tre settori più importanti, anche per l'attività di vigilanza sulla commercializzazione dei prodotti e ciò vale soprattutto per il settore vitivinicolo e quello oleario; infatti il valore commerciale complessivo dei prodotti sequestrati, per questi due settori è di 1,8 miliardi per il primo e di 497 milioni per il secondo, con un incidenza sul dato complessivo del 90,25% (2,297 miliardi su 2,545 miliardi).

Anche il controllo di qualità alle frontiere ha comportato per i tre settori trainanti la maggiore rilevanza:

settori	controlli effettuati	campioni prelevati	sequestri	quantità prodotti sequestrati	valore commerciale prodotti sequestrati
vitivinicolo	92	76	2	147	4,851 milioni
lattiero-caseario	22	8			
oli e grassi	38	29			

Anche se la maggiore quantità di prodotti sequestrati ha riguardato i fertilizzanti, per un valore commerciale di 2,62 miliardi.

In considerazione dell'esigenza di disporre di un'efficiente rete informativa, nel corso del 1996 si è cercato di migliorare le banche-dati esistenti che attengono, principalmente, al sistema aziendale di riferimento.

Dal S.I.A.N. sono state tratte, non solamente le informative dirette, ma anche quelle attinenti alle dichiarazioni sul raccolto disponibili nel sistema e sono state elaborate liste selettive, utile supporto alle ispezioni.

L'implementazione informatica, alla quale è stata correlata l'attività di formazione del personale, ha consentito di elaborare anche un software di controllo di gestione dell'Ispettorato.

2.4.3 Comando dei Carabinieri tutela norme comunitarie e agroalimentari. Nel corso dell'esercizio 1996, il Comando dei Carabinieri, istituito con decreto del Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali, di concerto con il Ministro della difesa, del 24 ottobre 1994, è stato impegnato, in particolare per l'operazione denominata "*mucca check*" diretta a combattere l'ingresso clandestino di carne bovina e a garantire l'osservanza del blocco delle carni, stabilito dall'U.E.

Si è trattato di un'operazione di notevole importanza, anche per i riflessi che la vicenda ha avuto sull'opinione pubblica, ed ha impegnato un rilevante numero di militari (alcune centinaia) in collaborazione con i N.A.S. e l'Arma territoriale nelle regioni dell'intero arco alpino in un'attività di monitoraggio presso i valichi di frontiera più importanti, verificando soprattutto i movimenti anomali di carni vive e morte in direzione degli stabilimenti di trasformazione.

Altra attività di rilievo è quella relativa ai controlli nel settore caseario-lattiero, che ha avuto grande evidenza per la questione delle quote-latte, per le truffe riscontrate per aver presentato domande di aiuto comunitario per stoccaggi di merce già alienata.

In tale materia l'apporto del Comando è stato ed è particolarmente significativo, essendo il medesimo chiamato a svolgere un'attività determinante anche nell'ambito della Commissione governativa d'indagine istituita appositamente[20].

Le frodi comunitarie avvengono in tutti i settori che fruiscono di aiuti ed è dunque particolarmente vasto l'ambito operativo di competenza nel quale vanno segnalate le indagini che hanno toccato l'A.I.M.A., con la denuncia di alcuni dirigenti dell'azienda per *abuso d'ufficio*, avendo questi omesso di segnalare all'Autorità giudiziaria la destinazione sul libero mercato di 600 tonnellate di carne congelata, soggetta al vincolo dell'esportazione ai Paesi extracomunitari.

Il bilancio complessivo è di 915 missioni in Italia e di 30 missioni internazionali e l'attività operativa ha dato i seguenti risultati:

Anno	1995	1996
Ispezioni ed accertamenti	724	1452
Violazioni accertate	187	299
Arresti effettuati	2	3
Persone denunciate	247	349
Somme contestate per aiuti CEE indebitamente percepiti	28 miliardi 443 milioni	84 miliardi 110 milioni
Aziende sospese dagli aiuti CEE	19	85
Somme per fatturazione di operazioni inesistenti	37 miliardi 642 milioni	33 miliardi 500 milioni
Accertamenti di carattere informativo	3025	4364
Notifiche di atti ministeriali	29	41

2.4.4 S.I.A.N. - Sistema Informativo Agricolo Nazionale. Il Sistema informativo dell'Amministrazione rappresenta uno strumento fondamentale in un contesto nel quale l'attività di questa, che consiste nell'indirizzo e nel coordinamento delle attività agricole, necessita di un sistema che garantisca l'acquisizione e la verifica di tutti i dati relativi al comparto agricolo, anche al fine di permettere il dialogo istituzionale con le regioni.

Il S.I.A.N. costituisce dunque, allo stesso tempo, sia uno strumento gestionale improntato all'ottimizzazione dell'attività amministrativa, (di *office automation*), sia un sistema integrato che rende possibili gli adempimenti alle normative nazionali e comunitarie, ed assicura la disponibilità dei dati raccolti per le esigenze di altre amministrazioni ed organismi pubblici.

E' proprio la particolare collocazione di detto sistema in un'Amministrazione che ha le caratteristiche descritte nella presente relazione ad amplificarne l'importanza, in primo luogo per il supporto informativo che offre, e, quindi, per le elaborazioni, anche statistiche, che consente.

Nell'esercizio 96, in seguito alla delibera del Commissario per l'A.I.M.A. ed il successivo decreto del Ministro, è stata realizzata l'interconnessione dei sistemi informativi S.I.A.N. ed A.I.M.A..

Tale implementazione dovrebbe consentire, in primo luogo, la realizzazione di una *rete* effettiva per il settore agricolo (anche attraverso il collegamento con i sistemi informativi regionali), ma anche l'esercizio da parte dell'A.I.M.A. del ruolo di organismo *pagatore* previsto dalla normativa comunitaria (Regolamento U.E. 1663/95).

Il momento ultimo dell'utilità del sistema attiene da un lato agli incroci possibili con le elaborazioni di altre amministrazioni (Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, Sanità, Ambiente etc.) e di organismi (ISTAT, ISMEA INEA), e dall'altro alla semplificazione del rapporto fra amministrazione e cittadino *agricoltore*.

[20] Cfr. nota 4.

Due sistemi informativi che, pur dotati di una loro autonomia, fanno sempre riferimento al S.I.A.N., sono il Sistema Informativo della Pesca ed il Sistema Informativo della Montagna, anch'essi particolarmente orientati alla resa del servizio al cittadino; nel primo caso per le licenze di pesca, e nel secondo per la creazione dello "*sportello del cittadino delle zone montane*", oltre a soddisfare agli adempimenti nazionali e comunitari.

Poichè al S.I.A.N. fa riferimento gran parte dell'attività contrattuale dell'Amministrazione, il medesimo costituirà ulteriore oggetto di approfondimento, anche per i connessi profili finanziari, in tale sede.

2.4.5 Direzione Generale della pesca e dell'acquacoltura. Questa Direzione che proviene dal'ex Ministero della marina mercantile (ora confluito nel Ministero dei trasporti e della navigazione), per l'esercizio 96 ha continuato ad essere a carico, per le spese di personale, del Ministero dei trasporti e della navigazione.

Il processo di integrazione nel nuovo contesto che trova convergenza nel governo e nella tutela delle risorse alimentari, nello spirito della legge 491/93, non sembra porre problemi particolari, stante da un lato l'autonomia della materia, che trova nell'area internazionale e degli accordi bilaterali e multilaterali un campo peculiare, e dall'altro la sinergia che si è realizzata con il S.I.A.N. e che trova il suo momento più significativo nella realizzazione del *sistema informativo per la pesca*, dal quale si attende un notevole apporto strumentale, dovendo il medesimo permettere in un unico contesto di assolvere alle richieste comunitarie, di attuare la gestione delle licenze di pesca, di assicurare la banca-dati sul naviglio e di offrire le informazioni sulla pesca e l'acquacoltura.

L'obiettivo primario rimane quello di consentire e regolare l'ottimale sfruttamento delle risorse *alieutiche* senza comprometterne il rinnovamento.

In considerazione della grande rilevanza degli interessi commerciali che sottendono l'esercizio delle attività di pesca, risulta determinante la materia dei negoziati internazionali, generalmente realizzati nell'ambito di Commissioni miste e, comunque, nel quadro dei rapporti di "politica esterna" tenuti dall'Unione Europea, che vanta una competenza esclusiva in materia nei confronti dei Paesi terzi. Di rilievo sono stati gli accordi U.E. con il Senegal, la Mauritania e la Guinea, nonchè l'incontro *tecnico* dell'Italia con la Tunisia del febbraio di quest'anno.

Per quanto attiene alla *Politica comune della pesca*, prevista dall'art. 3 del Regolamento 2847/93, è di particolare importanza il *progetto-pilota relativo al controllo satellitare delle navi da pesca*, che è stato ammesso a totale carico della Comunità, per un importo di 1,7 miliardi.

Di rilievo, nell'ambito della normativa comunitaria in materia, è l'adozione di un Regolamento, di prossima pubblicazione, che modifica il Regolamento 2939/94 e che reca le modalità di applicazione del Regolamento 105/76 relativo al riconoscimento delle organizzazioni di produttori nel settore della pesca.

Nell'ambito dell'attività di controllo dell'applicazione della normativa nazionale e comunitaria, gli ispettori nazionali hanno partecipato alla missione comunitaria a bordo della "*Northern Desire*".

Sempre in materia, e dando seguito ai richiami comunitari, è stato disposto un rafforzamento dei controlli e delle misure conseguenti.

Sono stati assicurati gli adempimenti previsti dal piano triennale 1994-96, ed è stata costituita, unitamente agli altri comparti del ministero, la commissione di verifica sulle attività dell'ISMEA.

Di particolare impegno è poi stata l'attività relativa agli adempimenti connessi alla politica strutturale comunitaria e di grande importanza la realizzazione delle statistiche sulla pesca e l'acquacoltura, che si sono svolte su:

1. naviglio da pesca e sono state distinte in:
   a) elaborazioni per la Commissione europea;

b) lavori per organismi nazionali e per uso interno;

2. produzione ed altre statistiche della pesca:
   a) per la Comunità europea ed altri organismi internazionali (OCSE, FAO, ambasciate etc.)
   b) su richieste nazionali;
3. altre attività statistiche:
   a) rapporti con l'ISTAT;
   b) rapporti con l'ISMEA;
   c) rapporti con l'ufficio statistiche del ministero.

2.5 Attività contrattuale

Si è già accennato, in precedenza, all'importanza del S.I.A.N. anche sotto il profilo contrattuale afferendo al medesimo la parte più consistente della gestione, in materia, dell'amministrazione. Appare dunque opportuno richiamare gli aspetti salienti che lo riguardano.

Tale sistema è stato realizzato, ai sensi dell'art. 15 della legge 4.6.1984, n. 194 dall'Agrisiel - Società di informatica per l'agricoltura p.a., con la quale l'Amministrazione ha stipulato una "*convenzione-quadro*", in data 29.7.1986.

In sostanza, mediante questa convenzione l'Amministrazione ha affidato ad *Agrisiel*, ora *Finsiel S.p.a.*, la realizzazione, la messa in funzione e la gestione temporanea del S.I.A.N.

Al termine del periodo di vigenza della cennata convenzione, risultava solo parzialmente realizzato il sistema, e, per la precisione, il S.I.A.N., che, per tale ragione, non poteva ancora definirsi un sistema globale, era costituito da banche-dati e procedure afferenti alle attività istituzionali delle direzioni generali del Ministero, alla gestione dei regolamenti comunitari, alle materie della repressione frodi e delle attività gestionali degli istituti di ricerca e sperimentazione agraria, ed, infine, alla gestione del servizio agrometeorologico nazionale.

L'Amministrazione ha ritenuto, pertanto, di stipulare con la stessa società una "*convenzione di concessione*" di durata quinquennale, in data 28.11.1991, ed al riguardo va richiamato quanto di recente espresso dalla stessa Corte dei conti in sede di referto sull'informatica, ove, proprio in relazione alla direttiva 92/50/CEE, è stata ribadita la necessità di utilizzare procedure concorsuali (aperte, ristrette o negoziate) e "concorsi di progettazione" in varie attività fra cui quella di "elaborazione dati".

Non appare infatti persuasiva la giustificazione dell'Amministrazione di aver operato in tal senso, al fine di avvalersi dell'esperienza di settore maturata dalla società medesima, e, per quel che concerne lo strumento adottato, con la possibilità per l'Amministrazione di verificare costantemente il lavoro svolto da questa e di apportare gli opportuni correttivi.

L'oggetto della cennata convenzione è stato focalizzato in una serie di *atti esecutivi*, tendenzialmente orientati allo sviluppo del sistema ed alla sua conduzione.

Di particolare rilievo sono gli ultimi tre atti esecutivi (su di un totale di sei) che attengono al potenziamento del sistema dell'ispettorato centrale frodi (per un importo complessivo di circa 3 miliardi) di quello degli uffici periferici dell'ex-azienda di Stato per le foreste demaniali (per 521 milioni); mentre, sempre all'ispettorato centrale frodi, si riferisce l'ultimo atto esecutivo la cui durata è stata stabilita dal 10.6.1995 al 9.6.1996, per un importo di 1,2 miliardi.

La Corte ha ritenuto di svolgere un'indagine sul S.I.A.N., nel quadro del programma di controllo sulla gestione approvato con la deliberazione della Sezione del Controllo 122/94, e la relazione su tale indagine è stata oggetto della deliberazione di detta Sezione n. 121/96.

Il problema principale che è emerso in detto contesto attiene alla mancata realizzazione di quella fase di formazione che costituisce, per tutte le Amministrazioni, il nodo più difficile da sciogliere, onde por fine, in un tempo ragionevole, alla stretta dipendenza dell'Amministrazione stessa dalla società che, ai vari livelli, prima progettuale, e quindi esecutivo, di conduzione e di manutenzione, porta avanti la realizzazione del sistema nelle sue varie fasi.

Altro aspetto attiene al ritardo nell'emanazione (avvenuta il 5.8.1994) della circolare con la quale sono stati fissati i criteri e le modalità per le operazioni di monitoraggio, caratterizzato dalla sua "*valenza cooperativa con le attività di esecuzione del contratto*".

Tale ritardo si è sostanzialmente riflesso sulle operazioni di verifica sulla conduzione del progetto e, quindi, in ultima analisi, sulla bontà dell'investimento, con il risultato di non permettere affidabili valutazioni in termini di economicità, efficienza ed efficacia..

Non è stato infatti possibile effettuare il monitoraggio periodico previsto dall'art. 13, comma 2 del d.lgs. 39/93, per un periodo consistente di tempo: nel 1994, l'Amministrazione sosteneva di non potervi provvedere sia per mancanza di fondi, cosa questa che non aveva consentito di procedere all'assolvimento degli impegni contrattuali con FINSIEL, sia per la mancanza di professionalità interne all'Amministrazione stessa.

L'A.I.P.A. si determinava dunque ad effettuare essa stessa il monitoraggio per l'anno 1995, ed in tale occasione venivano presi in considerazione anche i sistemi informativi dell'AIMA dell'ISMEA e dell'INEA e veniva approvato il progetto relativo al sistema informativo per la pesca con una spesa di 5.1 miliardi per il 1995 e 1,7 miliardi per il 1996.

Gli oneri complessivi del sistema avevano comportato impegni sul cap. 7227 e poi sul cap.7005 per circa 52,5 miliardi per esercizio, dal 1992 al 1995 e di un ammontare di poco inferiore 50,4 miliardi per il 1996.

L'endemica difficoltà di reperire fondi anche per attività continuative, che affligge l'amministrazione, non ha risparmiato il S.I.A.N., che solamente con la delibera C.I.P.E. dell'8.8.1996 e la deroga alla limitazione degli impegni[21], disposta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con nota n. 17648 del 17.12.1996, ha avuto disponibili i fondi necessari per procedere al saldo del piano di adeguamento tecnologico 1995-96, e delle fatture relative alle prestazioni professionali per il periodo gennaio-ottobre 1996 e degli oneri e spese a rimborso per il periodo gennaio-settembre 1996[22].

Per quanto attiene alla restante attività contrattuale, va fatto cenno ai provvedimenti con i quali, alla fine dell'esercizio 95 la Direzione Generale delle risorse forestali, montane e idriche aveva disposto l'affidamento in concessione ad alcuni Consorzi di bonifica di lavori relativi ad opere irrigue di rilevanza nazionale, di importo superiore alla soglia comunitaria, utilizzando i fondi stanziati con i decreti-legge n. 149 del 1993 e 547 del 1994, convertiti, rispettivamente, nelle leggi 237 del 1993 e 644 del 1994.

Nella circostanza, la Sezione del controllo, con la deliberazione n. 124/96, riteneva che l'art.19, comma 2 della legge 109 del 1994, *sancisse fondamentalmente il divieto di una particolare specie di concessione, quella di pura committenza*, e che si fosse al di fuori di tale fattispecie nel caso dei Consorzi di bonifica, in presenza di un'attribuzione da parte dello Stato o della Regione agli stessi delle funzioni, dei poteri e relativi obblighi e responsabilità connessi alla realizzazione delle opere di bonifica e, tra questi, quelli riguardanti la progettazione, le occupazioni d'urgenza, la direzione dei lavori etc.

Richiamandosi anche alla sentenza della Corte Costituzionale n. 66 del 1992 che ha ravvisato il valore di legge quadro del r.d. 215/33[23], la Sezione riteneva, ai fini dell'individuazione del rapporto fra Stato e Consorzi, rispetto alla configurazione di *concessione-delega* proposta dall'amministrazione, più valida quella di ritenere detti Consorzi *inquadrabili fra gli organi indiretti dello Stato, in quanto posti in un rapporto di unione e non dialettico e neppure sinallagmatico nei confronti dello Stato.*

---

[21] Prevista dal d.l. 20.6.1996, n. 321, convertito nella legge 8.8.1996, n. 425.

[22] Mentre per il 1997, solo con il decreto-legge 31 gennaio 1997, n. 11, convertito con la legge 31 marzo 1997, n. 81, ha potuto veder assicurato il suo funzionamento, mediante proroga di un anno (fino al 31.12.1997) della convenzione del 28.11.1991 stipulata con FINSIEL S.p.a., al fine di consentire la stipula degli atti esecutivi necessari da sottoporre all'AIPA, ai sensi del d.lgs. 39/93.

[23] In particolare in relazione alla competenza dei consorzi in materia di gestione ed esecuzione delle opere di bonifica.

Per tali ragioni è stato ritenuto corretto l'affidamento da parte dell'Amministrazione ai Consorzi dell'esecuzione di opere pubbliche, nel quadro delle modifiche apportate dalla legge 216/95 alla cennata legge 109/94, con le quali i consorzi sono stati accomunati agli enti (comuni, comunità montane ed USL) legittimati ad istituire uffici consortili di progettazione e direzione lavori.

Essendo stato dunque ammesso l'affidamento ai Consorzi di bonifica (in ultimo confermati nel loro ruolo dalla legge 644 del 1994) dei lavori relativi alle opere irrigue di rilevanza nazionale e valendo tale affidamento per importi di grande rilievo e ben al di là della soglia comunitaria[24], appare evidente come, nell'Amministrazione in discorso, solo una parte minima sia delle opere pubbliche realizzate, sia delle acquisizioni di servizi e prodotti venga sottoposto alle tipiche procedure di aggiudicazione.

A ciò deve aggiungersi che molte forniture e lavori vengono posti in essere, mediante il ricorso alle procedure dei servizi in economia e che si rinvengono licitazioni private per importi sotto soglia con aggiudicazioni effettuate con il sistema *dell'offerta economicamente più vantaggiosa* per circa 1,200 miliardi, e trattative private per circa 800 milioni.

Alcune situazioni suscitano perplessità; si cita, in particolare, quella relativa alla Div.XII della Direzione Generale delle risorse forestali, montane ed idriche che, al settembre 1996, aveva affidato contratti per complessivi 600 milioni, di cui 448 milioni sopra la soglia comunitaria e 150 milioni sotto la soglia e mentre 150 milioni risultavano affidati mediante licitazione privata, circa 450 milioni erano stati affidati a trattativa privata.

Nell'ambito dell'area di competenza della Direzione Generale delle politiche agricole ed agroindustriali, è piuttosto frequente il ricorso a convenzioni con Istituti sperimentali, in parte cofinanziate dalla U.E., per importi rilevanti: si citano al riguardo le convenzioni per "*Analisi delle variazioni di accrescimento degli alberi nelle aree permanenti della Rete Nazionale Integrata per il controllo degli ecosistemi forestali*" per un importo di 500 milioni, stipulata con l'Istituto Sperimentale per la Selvicultura di Arezzo e per "*Analisi metereologiche di 2° livello nelle aree permanenti della Rete Nazionale Integrata per il Controllo degli Ecosistemi Forestali*" per un importo di 1.1 miliardi con l'Istituto Nazionale per la Nutrizione delle Piante di Roma.

L'Amministrazione sottolinea che detti Istituti sono vigilati dal Ministero, ma non appare sufficiente sostenere che "i criteri e le modalità con i quali sono state individuate le esigenze di beni e servizi e programmati i relativi acquisti, *sono quelli rappresentati dalle esigenze dei singoli uffici ed esaminate dallo scrivente* (il dirigente la divisione) *al fine di accertare le rispondenze alle necessità per l'idoneo funzionamento degli uffici stessi*", soprattutto alla luce della recente deliberazione 4/97 della Sezione del controllo con la quale, tra l'altro, si è affermato che anche per i soggetti pubblici (Istituti, Enti, Università) che si pongono in rapporto sinallagmatico con l'Amministrazione, in costanza di resa di un servizio, devono essere applicate le procedure ad evidenza pubblica, ai sensi del d.lgs. 157/95 (con il quale è stata recepita la direttiva 92/50) per i contratti sopra soglia e della legge ed il regolamento di contabilità per i contratti sotto soglia.

Va infine fatto un cenno all'attuazione della legge 7 febbraio 1992, n. 140, concernente interventi per la realizzazione di opere di rilevanza nazionale nel settore dell'irrigazione, argomento questo che attiene all'affidamento ai consorzi di bonifica di cui si è parlato in precedenza e che è stato oggetto di un'indagine in sede di controllo sulla gestione che non ha ancora portato ad una deliberazione definitiva da parte della Sezione del controllo.

L'importanza della questione deriva sia dalle modalità con le quali è stata applicata la legge 140 del 1992, sia dagli adeguamenti al sistema adottato.

---

[24] L'importo complessivo dei provvedimenti oggetto della delibera della Sezione del controllo, i quali non coprivano totalmente gli affidamenti in materia, è di L. 102 miliardi e 300 milioni.

Sul primo punto, va detto che la Corte ha posto l'accento sulla mancanza di un efficace momento programmatorio che coinvolgesse, eventualmente mediante il ricorso allo strumento della "conferenza dei servizi" prevista dall'art. 14 della legge 241 del 1990, tutti i portatori dei vari interessi in gioco, e sull'esuberanza delle disponibilità dei mutui rispetto al fabbisogno individuato a seguito delle procedure concorsuali.

Per quanto concerne le modificazioni del sistema, va sottolineato come accanto alla scelta di intestare all'amministrazione la funzione di erogatore di mutui ai concessionari per i progetti ammessi al finanziamento, si rinviene, con le successive leggi 19.7.1993, n. 237 e 22.11.1994, n. 644, anche quella di convenzioni stipulate dai concessionari, quali stazioni appaltanti, con gli aggiudicatari degli appalti d'opera pubblica.

Va sottolineato come la circostanza che le anticipazioni si siano rilevate di gran lunga superiori alla percentuale prevista rispetto al costo complessivo dell'opera da eseguire va ricondotta alle perizie che, a suo tempo, avevano ricompreso oneri occulti, oggetto di vicende giudiziarie.

A titolo meramente esemplificativo, si cita il caso dell'anticipazione di 17,2 miliardi, che doveva corrispondere al 18% dell'importo totale previsto di 96 miliardi, operata nei confronti dell'Ente irriguo-Arezzo, e che si è rivelata superiore al 34,4% dell'importo complessivo effettivo di 50 miliardi.

ALLEGATI

ELABORAZIONI PER FUNZIONI-OBIETTIVO
FORMAZIONE E UTILIZZO MASSA IMPEGNABILE
FORMAZIONE E UTILIZZO MASSA SPENDIBILE

MINISTERO DELLE RISORSE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI

Esercizio finanziario 1996

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg1 - Gabinetto e segreterie particolari	1. Indirizzo politico-amministrativo	1.1 Diretta collaborazione organi di direzione politica	1.1.1 Struttura direzione politica
dg2 - Direzione generale dei servizi generali e del personale			1.1.2 Consulenza giuridica e legislativa
dg3 - Direzione generale delle politiche agricole ed agroindustriali nazionali			1.1.3 Rapporti con i "media"
dg4 - Direzione generale delle politiche comunitarie ed internazionali		1.2 Programmazione, indirizzo e coordinamento	1.2.1 Gestione comitati e commissioni
			1.2.2 Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN)
			1.2.3 Statistica agraria ed agroalimentare
			1.2.4 Indagini, studi e ricerche (ISMEA, INEA, INN, ecc.)
		1.3 Controllo interno	
dg3 - Direzione generale delle politiche agricole ed agroindustriali nazionali	2. Politica comunitaria e relazioni internazionali	2.1 Partecipazione elaborazione politiche comunitarie (FEOGA)	2.1.1 Statistica agraria ed agroalimentare
dg4 - Direzione generale delle politiche comunitarie ed internazionali			2.1.2 Indagini, studi e ricerche (ISMEA, INEA, INN, ecc.)
dg5 - Direzione generale della pesca e dell'acquacoltura		2.2 Programmazione e coordinamento interventi cofinanziati dal FEOGA	2.2.1 Interventi aree depresse
			2.2.2 Altri interventi
		2.3 Programmazione e coordinamento interventi cofinanziati dallo SFOP	
dg2 - Direzione generale dei servizi generali e del personale	3. Politiche agricole ed agro-industriali nazionali	3.1 Produzione agroindustriale	3.1.1 Statistica agraria ed agroalimentare
dg3 - Direzione generale delle politiche agricole ed agroindustriali nazionali			3.1.2 Indagini, studi e ricerche (ISMEA, INEA, INN, ecc.)
dg4 - Direzione generale delle politiche comunitarie ed internazionali			3.1.3 Finagra
dg5 - Direzione generale della pesca e dell'acquacoltura			3.1.4 Iniziative promozionali
			3.1.5 Interventi strutture di trasformazione e commercializzazione
			3.1.6 Interventi RIBS
		3.2 Cooperazione e associazionismo	3.2.1 Contributi
			3.2.2 Credito
		3.3 Calamità naturali	3.3.1 Consorzi di difesa
			3.3.2 Contributi
			3.3.3 Credito
		3.4 Credito fondiario (Cassa per la Formazione della Proprietà Contadina)	
		3.5 Ricerca e sperimentazione agraria ed agroindustriale (I.R.S.A., università e istituti scientifici)	
		3.6 Tutela prodotti agricoli	3.6.1 Denominazione d'origine
			3.6.2 Propagazione specie vegetali
			3.6.3 Cintura fitosanitaria
		3.7 Attività zootecnica	3.7.1 Bioingegneria animale
			3.7.2 Finanziamenti
		3.8 Protezione fauna selvatica e regolamentazione attività venatorie	
dg6 - Direzione generale delle risorse forestali, montane ed idriche (C.F.S.)	4. Polizia forestale e ambientale	4.1 Gestione risorse umane e strumentali	
		4.2 Prevenzione e difesa dagli incendi boschivi	
		4.3 Controlli sull'applicazione di conv. int.li per la protezione di flora e fauna	
		4.4 Parchi e riserve naturali - Trasf. ex A.S.F.D.	

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
	5. Risorse idriche	5.1 Interventi aree depresse 5.2 Altri interventi	
dg5 - Direzione generale della pesca e dell'acquacoltura	6. Pesca e acquacoltura	6.1 Assistenza tecnico-scientifica	6.1.1 Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN) 6.1.2 Statistica sulla pesca 6.1.3 Indagini, ricerche e sperimentazione, promozione
		6.2 Vigilanza	
		6.3 Interventi flotta peschereccia	6.3.1 Credito 6.3.2 Contributi
		6.4 Sostegno alle attività nel settore ittico	6.4.1 Credito 6.4.2 Contributi
		6.5 Protezione fauna ittica	6.5.1 Fermo biologico 6.5.2 Gestione fasce costiere
dg1 - Gabinetto e segreterie particolari dg7 - Ispettorato centrale repressione frodi	7. Prevenzione e repressione frodi agro-alimentari e sanzioni amministrative - tutela norme comunitarie e agro-alimentari	7.1 Gestione risorse umane e strumentali	
		7.2 Prevenzione e repressione frodi agro-alimentari	7.2.1 Attività ispettiva 7.2.2 Attività di analisi e revisione
		7.3 Attività sanzionatoria per indebite percezioni di aiuti comunitari ed int.li	
		7.4 Attività Reparto operativo Carabinieri a tutela norme comunitarie e agro-alimentari	
dg2 - Direzione generale dei servizi generali e del personale dg3 - Direzione generale delle politiche agricole ed agroindustriali nazionali dg5 - Direzione generale della pesca e dell'acquacoltura	8. Servizi generali	8.1 Gestione delle risorse umane	8.1.1 Accesso all'impiego 8.1.2 Stato giuridico ed economico del personale 8.1.3 Formazione ed aggiornamento 8.1.4 Attività di protezione sociale - Onorificenze 8.1.5 Contenzioso 8.1.6 Personale comandato presso altre amministrazioni
		8.2 Acquisizione e gestione risorse strumentali	8.2.1 Attività contrattuali 8.2.2 Supporto informatico 8.2.3 Misure per la prevenzione e sicurezza sul lavoro
		8.3 Attività contabili e ragioneria	
		8.4 Studi e documentazione	
		8.5 Comunicazione istituzionale e relazioni con il pubblico	
		8.6 Contributi - rimborsi a Enti	

N.B. I centri di responsabilità corrispondono a quelli censiti dal Ministero del tesoro (circ. n. 84 del 20/12/1996).

1996 MINISTERO DELLE RISORSE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI

- Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per funzione-obiettivo -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie e maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanz. da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Non imputato a F.O.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%
1 Indirizzo politico-amministrativo	29	129.584	129.613	102.908	973	25.703	29	0	102.937	25.703	79,42%
2 Politica comunitaria e relazioni internazionali	1.000	40.931	41.931	39.267	1.490	175	443	557	39.710	732	94,70%
3 Politiche agricole e agroindustriali nazionali	415.400	1.093.633	1.509.034	811.903	30.438	251.292	414.135	1.265	1.226.039	252.557	81,25%
4 Polizia forestale e ambientale	78.512	834.403	912.915	609.798	130.356	94.248	50.440	28.072	660.238	122.321	72,32%
5 Risorse idriche	67.000	386.506	453.507	335.814	4	50.688	67.000	0	402.814	50.688	88,82%
6 Pesca e acquacoltura	89.572	197.039	286.610	108.199	28.217	60.623	65.597	23.974	173.796	84.597	60,64%
7 Prevenzione e repressione frodi agroalimentari e sanzioni amministrative - tutela norme comunitarie e agroalimentari	600	65.743	66.342	51.631	9.229	4.883	349	250	51.980	5.133	78,35%
8 Servizi generali	0	202.191	202.191	186.390	3.794	12.007	0	0	186.390	12.007	92,18%
TOTALE	*652.113*	*2.950.031*	*3.602.144*	*2.245.909*	*204.502*	*499.620*	*597.995*	*54.118*	*2.843.904*	*553.738*	*78,95%*

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1996 MINISTERO DELLE RISORSE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI

- Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per funzione-obiettivo -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie e maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Non imputato a F.O.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
1 Indirizzo politico-amministrativo	27.226	129.584	156.810	111.130	81.077	21.831	47.534	14.639	95.716	3.902	57.192	70,87%	61,04%	86,13%
2 Politica comunitaria e relazioni internazionali	11.078	40.931	52.010	48.223	36.578	2.689	2.864	6.592	43.170	2.681	6.159	92,72%	83,00%	89,52%
3 Politiche agricole e agroindustriali nazionali	2.871.189	1.093.633	3.964.822	2.683.420	516.217	295.686	546.978	386.517	902.734	567.990	2.494.098	67,68%	22,77%	33,64%
4 Polizia forestale e ambientale	194.440	834.403	1.028.843	942.913	566.977	42.821	137.070	97.571	664.549	154.971	209.323	91,65%	64,59%	70,48%
5 Risorse idriche	894.480	386.506	1.280.987	537.223	86.449	249.364	300.053	191.485	277.934	40.041	963.011	41,94%	21,70%	51,74%
6 Pesca e acquacoltura	167.782	197.039	364.820	288.975	91.582	16.616	77.239	70.893	162.476	42.624	159.721	79,21%	44,54%	56,22%
7 Prevenzione e repressione frodi agroalimentari e sanzioni amministrative - tutela norme comunitarie e agroalimentari	10.237	65.743	75.980	68.124	47.071	4.560	9.443	6.464	53.535	10.308	12.138	89,66%	70,46%	78,58%
8 Servizi generali	21.287	202.191	223.478	209.007	176.507	9.883	21.890	15.464	191.970	6.363	25.145	93,52%	85,90%	91,85%
TOTALE	*4.197.720*	*2.958.031*	*7.147.751*	*4.889.015*	*1.602.458*	*643.451*	*1.143.070*	*789.625*	*2.392.084*	*828.888*	*3.926.787*	*68,40%*	*33,47%*	*48,93%*

1996 MINISTERO DELLE RISORSE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI

- *Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per Centro di Responsabilità* -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie e maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Gabinetto e Segreterie particolari	29	110.903	110.931	89.136	1.133	20.635	29	0	89.164	20.635	80,38%
Direzione Generale dei Servizi Generali e del Personale	0	222.868	222.868	203.054	3.795	16.018	0	0	203.054	16.018	91,11%
Direzione Generale delle Politiche Agricole ed Agroindustriali Nazionali	403.743	1.033.117	1.436.860	760.291	34.102	238.725	401.922	1.821	1.162.212	240.546	80,89%
Direzione Generale delle Politiche Comunitarie ed Internazionali	300	74.309	74.609	76.460	-2.177	25	300	0	76.761	25	102,88%
Direzione Generale della Pesca e dell'Acquacoltura	101.929	223.613	325.542	120.997	28.219	74.397	77.954	23.974	198.952	98.371	61,11%
Direzione Generale delle Risorse Forestali, Montane e Idriche	145.513	1.220.909	1.366.422	945.612	130.360	144.937	117.441	28.072	1.063.053	173.009	77,80%
Ispettorato Centrale Repressione Frodi	600	64.311	64.911	50.359	9.070	4.883	349	250	50.708	5.133	78,12%
TOTALE	*652.113*	*2.950.031*	*3.602.144*	*2.245.909*	*204.502*	*499.620*	*597.995*	*54.118*	*2.843.904*	*553.738*	*78,95%*

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1996 MINISTERO DELLE RISORSE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI

- *Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per Centro di Responsabilità* -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti in competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti in residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie e maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Gabinetto e Segreterie particolari	14.364	110.903	125.267	94.288	75.351	13.784	34.419	10.376	85.727	3.784	35.756	75,27%	68,44%	90,92%
Direzione Generale dei Servizi Generali e del Personale	69.982	222.868	292.850	263.048	184.691	18.363	34.381	38.244	222.935	18.158	51.757	89,82%	76,13%	84,75%
Direzione Generale delle Politiche Agricole ed Agroindustriali Nazionali	2.718.425	1.033.117	3.751.542	2.527.695	474.490	285.801	524.526	310.147	784.637	546.920	2.419.985	67,38%	20,92%	31,04%
Direzione Generale delle Politiche Comunitarie ed Internazionali	53.623	74.309	127.932	87.870	65.413	11.048	11.073	21.901	87.314	2.594	38.024	68,69%	68,25%	99,37%
Direzione Generale della Pesca e dell'Acquacoltura	242.971	223.613	466.584	370.110	103.265	17.732	92.129	113.662	216.927	52.682	196.975	79,32%	46,49%	58,61%
Direzione Generale delle Risorse Forestali, Montane e Idriche	1.088.920	1.220.909	2.309.830	1.480.136	653.427	292.186	437.122	289.056	942.483	195.012	1.172.334	64,08%	40,80%	63,68%
Ispettorato Centrale Repressione Frodi	9.434	64.311	73.746	65.868	45.821	4.538	9.421	6.239	52.060	9.730	11.956	89,32%	70,59%	79,04%
TOTALE	***4.197.720***	***2.950.031***	***7.147.751***	***4.889.015***	***1.602.458***	***643.451***	***1.143.070***	***789.625***	***2.392.084***	***828.880***	***3.926.787***	***68,40%***	***33,47%***	***48,93%***

Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali
Gestione finanziaria 1996 (milioni di lire)

		TITOLO I					TITOLO II				TOTALE
		Personale in attivita' di servizio	Acquisto di beni e servizi	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	Opere e beni immobiliari e mobiliari	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	
		FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE									
		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
1	Residui totali di stanziamento "F" al 1.I (2)	436				436	115.103	422.554	114.019	651.677	652.113
2	Stanziamenti definitivi di competenza	768.082	62.739	246.623	76.295	1.153.739	422.028	1.290.594	83.669	1.796.292	2.950.031
3	Massa impegnabile (1+2)	768.518	62.739	246.623	76.295	1.154.175	537.131	1.713.149	197.689	2.447.969	3.602.144
4	Impegni effettivi su competenza	627.312	58.731	216.883	72.019	974.944	281.488	934.477	55.000	1.270.965	2.245.909
5	Economie (+) o maggiori spese (-) [2-(4+6)]	140.178	3.636	28.139	4.276	176.230		28.272		28.272	204.502
6	Residui di stanziamento di competenza al 31.XII	592	372	1.601		2.565	140.539	327.846	28.669	497.055	499.620
7	Impegni su residui di stanziamento (1-8)	436	-28.072			-27.636	114.926	396.685	114.019	625.631	597.995
8	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31.XII		28.072			28.072	177	25.869		26.046	54.118
9	Impegni totali su massa impegnabile (4+7)	627.748	30.659	216.883	72.019	947.308	396.415	1.331.162	169.019	1.896.596	2.843.904
10	Residui totali di stanziamento "F" al 31.XII (6+8)	592	28.444	1.601		30.637	140.716	353.715	28.669	523.101	553.738
11	Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile (9:3)	81,68	48,87	87,94	94,40	82,08	73,80	77,70	85,50	77,48	78,95

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
12	Residui iniziali "F+C" al 1.I	19.965	87.008	128.229	27.770	262.972	841.073	3.008.095	85.581	3.934.749	4.197.720
13	Stanziamenti definitivi di competenza	768.082	62.739	246.623	76.295	1.153.739	422.028	1.290.594	83.669	1.796.292	2.950.031
14	Massa spendibile (12+13)	788.046	149.747	374.852	104.065	1.416.710	1.263.101	4.298.689	169.251	5.731.041	7.147.751
15	Autorizzazioni di cassa	783.314	126.955	329.810	100.448	1.340.526	542.513	2.831.373	174.602	3.548.488	4.889.015
16	Pagamenti su competenza	606.672	32.604	178.171	66.538	883.985	81.668	581.806	55.000	718.474	1.602.458
17	Residui propri da competenza "C" (4-16)	20.640	26.126	38.712	5.481	90.959	199.821	352.671		552.491	643.451
18	Residui totali da competenza (6+17)	21.232	26.498	40.313	5.481	93.525	340.360	680.516	28.669	1.049.546	1.143.070
19	Pagamenti su residui	12.668	19.358	61.732	27.567	121.325	209.537	373.234	85.529	668.300	789.625
20	Pagamenti totali (16+19)	619.339	51.963	239.903	94.104	1.005.310	291.205	955.040	140.529	1.386.774	2.392.084
21	Economie (+) o maggiori spese (-) totali [14-(20+22)]	143.447	30.979	62.903	4.278	241.607	52.594	534.660	19	587.273	828.880
22	Residui totali "F+C" al 31.XII [14-(20+21)]	25.260	66.805	72.046	5.683	169.794	919.302	2.808.990	28.702	3.756.993	3.926.787
23	Rapporto % tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (15:14)	99,40	84,78	87,98	96,52	94,62	42,95	65,87	103,16	61,92	68,40
24	Rapporto % tra pagamenti totali e massa spendibile (20:14)	78,59	34,70	64,00	90,43	70,96	23,05	22,22	83,03	24,20	33,47
25	Rapporto % tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa (20:15)	79,07	40,93	72,74	93,68	74,99	53,68	33,73	80,49	39,08	48,93

(1) Calcolate per differenza

(2) I residui totali di stanziamento "F" al 1.I sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31.XII dell'anno precedente

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

Capitolo XV

Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato

Sommario: **1. Sintesi e conclusioni.**
2. Aspetti finanziari della gestione - Dati complessivi: *2.1 Massa impegnabile e impegni; 2.2 Massa spendibile e pagamenti; 2.3 Residui; 2.4 Economie.*
3. Analisi per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità: *3.1 Indirizzo politico-amministrativo; 3.2 Programmazione, indirizzo e coordinamento; 3.3 Regolamentazione e sostegno del settore industriale:* 3.3.1 Leggi di settore; 3.3.2 Fondo per l'innovazione tecnologica (FIT); 3.3.3 Legge n. 488/92 - Interventi per le aree depresse; 3.3.4 Legislazione terremoto 1980/81; 3.3.5 Stazioni sperimentali; *3.4 Regolamentazione e sostegno dei settori energetico e minerario; 3.5 Regolamentazione e sostegno del commercio; 3.6 Regolamentazione e controllo del mercato; 3.7 Servizi Generali:* 3.7.1 Personale.
4. Organizzazione.

Esercizio 1996 - Risultati della gestione per funzioni-obiettivo - dati di competenza

(in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Impegni (*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico-amministrativo	7.904	6.606	6.351	5.443	1.163	1.298
2 Programmazione, indirizzo e coordinamento	337.114	335.850	335.735	272.987	62.863	1.265
3 Regolamentazione e sostegno del settore industriale	7.425.396	7.417.854	6.476.805	5.507.372	1.910.482	7.542
4 Regolamentazione e sostegno dei settori energetico e minerario	516.761	514.130	358.240	292.048	222.082	2.631
5 Regolamentazione e sostegno del commercio e dei servizi	591.653	589.365	395.975	268.467	320.899	2.287
6 Regolamentazione e controllo del mercato	96.169	89.606	88.344	81.310	8.296	6.563
7 Servizi generali	25.486	21.207	20.363	18.564	2.643	4.279
TOTALE	***9.000.482***	***8.974.617***	***7.681.815***	***6.446.190***	***2.528.427***	***25.865***

(*) Gli impegni lordi sono comprensivi dei residui di stanziamento a fine esercizio

1. Sintesi e conclusioni

Le politiche di incentivazione industriale sono caratterizzate dalla netta prevalenza di strumenti automatici che limitano l'area propria degli indirizzi programmatici e delle valutazioni di priorità.

I meccanismi automatici di incentivazione - in particolare nei casi in cui non siano fissati termini a breve per l'ottenimento delle provvidenze e si attribuisca in capo all'impresa una sorta di "diritto all'agevolazione" - genera fattori di rigidità; in tal caso, la limitatezza delle risorse disponibili a fronte delle dimensioni della domanda di agevolazioni costituisce "prenotazione" di ulteriori risorse, aggravando la rigidità del bilancio[1].

E' mancata, negli anni recenti, la capacità di definire indirizzi generali di politica industriale, sia pure nei limiti (più angusti rispetto al passato) tracciati dalla normativa europea e dalle regole in materia di tutela della concorrenza e del mercato.

L'esigenza di definire indirizzi di politica industriale è tanto più avvertita per quanto attiene alle politiche per le aree depresse, inserite all'interno delle "politiche regionali" europee. Come è noto, con il passaggio dall'intervento straordinario all'intervento ordinario nel Mezzogiorno, gli incentivi per la promozione dello sviluppo industriale nelle aree depresse sono di competenza del Ministero dell'industria (a partire dalla legge n. 488/92).

Sempre in materia di politiche dei settori produttivi uno spazio per la definizione di indirizzi di programmazione è chiaramente identificabile nella materia delle fonti di energia (e dell'industria mineraria). La politica energetica, pur incisa dalle politiche di privatizzazione e liberalizzazione, resta fra i "servizi economici essenziali" individuati dalla normativa europea, per i quali è più rilevante il ruolo della programmazione.

Indirizzi programmatici sono, comunque, necessari negli altri settori dell'attività industriale del Ministero: formazione professionale; informatizzazione; attività contrattuale.

Tale strumento è indispensabile quanto maggiore sarà la separatezza tra direzione politica e concreta gestione delle risorse, - già da tempo codificata anche se nei fatti non ancora compiutamente realizzata - sia che quest'ultima venga predeterminata dalle norme oppure venga attribuita ai dirigenti delle Amministrazioni centrali, alle Regioni, agli Enti locali.

2. Aspetti finanziari della gestione - Dati complessivi

Il rendiconto dell'esercizio 1996 riguardante lo stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato espone i seguenti dati di competenza (espressi in miliardi).

Stanziamenti iniziali	2.049,8
Stanziamenti definitivi	9.000,5
Impegni totali su massa impegnabile	9.396,5
Impegni effettivi su competenza	7.681,8
Pagamenti totali*	9.233,3
Residui**	4.525,5
Economie	505,3

* di cui 6.446,2 miliardi sulla competenza

** di cui 1.292,8 sono residui di stanziamento da competenza e 35,7 di stanziamento derivanti da precedenti esercizi

Il notevolissimo aumento degli stanziamenti definitivi rispetto alle previsioni iniziali è derivato dall'istituzione di nuovi capitoli di bilancio e dal consistente rimpinguamento di capitoli

[1] Ciò si sta puntualmente verificando nel caso degli interventi post terremoto, finanziati dagli artt. 21 e 32 della legge n. 219/81 e 120/87 -ora artt. 27 e 39 del decreto legislativo n.70/90- in Campania e Basilicata, di cui si farà più ampio cenno in seguito.

mantenuti in bilancio per memoria o per la gestione dei soli residui, rifinanziati sulla competenza in corso d'esercizio.

I capitoli di nuova istituzione[2] hanno comportato nuovi stanziamenti per complessivi 307,3 miliardi contro i 207,6 miliardi preventivati sul titolo I e per complessivi 8.693,2 miliardi a fronte di 1.842,2 miliardi preventivati sul titolo II.

I capitoli rifinanziati in corso d'esercizio sulla competenza[3] hanno comportato ulteriori stanziamenti per 1.074,3 miliardi complessivi, in parte riassorbiti dalla diminuzione degli stanziamenti di competenza di altri capitoli di bilancio, pari a complessivi 162 miliardi circa[4].

In tal modo è evidente che la significatività dello stato di previsione della spesa del Ministero risulta notevolmente ridotta.

Rispetto al 1995, gli stanziamenti definitivi per il 1996 e gli impegni effettivi sulla competenza sono, rispettivamente, superiori del 19,3% e del 22,2%; anche i pagamenti totali e i residui sono aumentati, rispettivamente, del 6,3% e del 5,8%.

2.1 Massa impegnabile e impegni

La massa impegnabile di 10.750,9 miliardi - costituita dallo stanziamento definitivo di competenza più i residui di stanziamento risultanti all'1.1.96 - pari a 1.750,4 miliardi - è stata mediamente utilizzata per l'87,4% (90,7% sul titolo I delle spese correnti), con impegni sulla competenza per 7.681,8 miliardi, 7.403,9 dei quali sul titolo II.

Le percentuali di utilizzazione della massa impegnabile variano, però, notevolmente a seconda delle categorie di riferimento.

Mentre, infatti, sul titolo I delle spese correnti queste percentuali vanno da un minimo dell'80,1% (nella II categoria del personale in servizio) ad un massimo del 99,8% (nella categoria V dei trasferimenti), sul titolo II delle spese in conto capitale le stesse percentuali di impegni vanno da un minimo dello 0,55% (nelle categorie X e XI dei beni mobili e immobili a carico diretto dello Stato) al massimo del 97,4% sulla categoria XIV riguardante la concessione di crediti e anticipazioni per finalità produttive e per gli interventi nelle aree depresse. Gli impegni sulla categoria XII dei trasferimenti si sono attestati al 78,15%.

---

[2] I nuovi capitoli del titolo I sono: 1032 - categoria II del personale in servizio: l'ammontare del nuovo stanziamento è stato pari a 3,1 miliardi; 4.542 - categoria IV acquisto di beni e servizi per un ammontare di 0,8 miliardi; 5105 - 5106 - 5107 - 5852 - categoria V dei trasferimenti - per un ammontare complessivo di 42,1 miliardi.
Quelli del titolo II delle spese in conto capitale sono: 7053 - 7542 - 7543 - 7554 - 7567 - 7568 - 7707 - 7906 - 8046 - 8948 della categoria XII dei trasferimenti per un ammontare complessivo di 1.116,4 miliardi; 7601 e 7602 della categoria XIV riguardante la concessione di crediti ed anticipazioni, per complessivi 854,8 miliardi, in gestione al Fondo per l'innovazione tecnologica e da assegnare agli investimenti a favore delle aree depresse.

[3] Sono stati rifinanziati i seguenti capitoli del titolo I: 1017 - II categoria - riguardante compensi per lavoro straordinario; non finanziato sulla competenza e con autorizzazioni di cassa per 334 miliardi, nel corso del 1996 ha avuto un'assegnazione sulla competenza per ben 2,7 miliardi.
Anche lo stanziamento previsto per stipendi al personale (capitolo 1014) è stato portato da 98,7 miliardi a 100,6 miliardi in conseguenza degli aumenti stipendiali derivanti dal rinnovo dei contratti nazionali; 1072; 1093 - 1182 e 1232 (iscritti per memoria); 3006 - 3007 - 3030 (iscritto per memoria e rifinanziato per corrispondere i contributi annui forfettari agli organismi di normalizzazione, con un nuovo stanziamento di 8,6 miliardi); 3592 - 4611 - 5837 (tutti per memoria).
Sul titolo II risultano rifinanziati i seguenti capitoli: 7045 - 7301 - 7302 (rifinanziato per 61,7 miliardi) - 7551 (rifinanziamento al FIT di 474,6 miliardi per rimborsi dei mutui da questo concessi); 7600 (rifinanziamento del FIT - pari a 4.016,7 miliardi - per gli interventi a favore delle aree depresse); 7709 - 7713 - 7900 - 7901 - 7903 - 8044 - 8045 - 8047.

[4] I capitoli sui quali la riduzione degli stanziamenti è stata più rilevante, fino ad arrivare all'azzeramento, in due capitoli, dello stanziamento, sono i seguenti: 7561 - lo stanziamento di 100 miliardi, destinato ad interventi per la razionalizzazione dell'industria bellica, è stato azzerato; 7548: su uno stanziamento di 25 miliardi è stata operata una riduzione di 10 miliardi; anche i capitoli 7545 e 7541 hanno subito una riduzione di 10 miliardi che nel secondo caso ha azzerato la dotazione finanziaria di competenza. Lo stanziamento del capitolo 1107 - riguardante spese per studi attinenti al sistema informativo del Ministero - finanziato per 4,7 miliardi è stato ridotto di 3,2 miliardi.

Ne deriva l'ovvia constatazione che l'amministrazione incontra notevoli difficoltà nell'attuazione degli investimenti diretti, peraltro di esiguo ammontare e interamente concentrati nella ricerca scientifica[5].

2.2 Massa spendibile e pagamenti

La massa spendibile di 14.264,1 miliardi - costituita dallo stanziamento definitivo più i residui totali iniziali all'1.1.1996 - pari a 5.263,6 miliardi - è stata ridotta dalle autorizzazioni di cassa a 11.599 miliardi, che pertanto, rappresentano le risorse effettivamente utilizzabili ai fini dei pagamenti.

In dipendenza degli aumenti apportati sugli stanziamenti di competenza, anche le autorizzazioni di cassa sono notevolmente lievitate rispetto alle previsioni iniziali (pari a 3.406,9 miliardi).

I pagamenti totali hanno rappresentato mediamente il 79,6% delle autorizzazioni di cassa con un'incidenza percentuale di circa due punti superiore rispetto al totale dei pagamenti del titolo I, in conseguenza dell'altissima percentuale di trasferimenti effettuati sulla categoria XIV del titolo II (pari al 97,9%), riguardante i versamenti al FIT per interventi nelle aree depresse e per il terremoto.

L'analisi dei dati conferma il peso preponderante che i trasferimenti assumono nell'economia finanziaria dell'amministrazione, chiamata fondamentalmente a distribuire risorse da altri soggetti concretamente gestite. Ne deriva l'osservazione più volte formulata dalla Corte in ordine alla limitata significatività del rendiconto del ministero in assenza dei dati finali sull'effettivo grado di attuazione degli interventi, rappresentati dall'erogazione delle risorse ai destinatari finali[6].

Pertanto una valutazione realistica dei dati del rendiconto non dovrebbe prescindere dalla possibilità di poter disporre dei dati sugli impegni e sui pagamenti effettuati dalle Regioni, dagli Enti pubblici, dagli Istituti creditizi destinatari in prima battuta delle risorse trasferite.

Analoga e più vistosa anomalia - peraltro più volte segnalata dalla Corte - si rileva a carico del Fondo per l'innovazione tecnologica - gestito in regime di contabilità speciale - nel quale continuano ad affluire ingenti risorse provenienti da diversi capitoli del bilancio del Ministero[7] e destinate ad interventi che spesso travalicano le finalità per le quali il Fondo era stato istituito[8]: le gestioni affidate al Fondo, infatti, oltre agli incentivi per l'innovazione tecnologica, comprendono gli aiuti alle piccole e medie imprese di cui alla legge n. 317/91; gli aiuti al settore siderurgico mediante l'approvazione di programmi di ristrutturazione o di riconversione in settori diversi, di cui alla legge n. 481/94; e, ancor più estranei rispetto alla qualificazione giuridica del Fondo, gli interventi previsti dalla legge n. 488/92 sulle aree depresse dell'intero territorio nazionale, e quelli

---

[5] Sulla categoria XI - cap. 7031 - l'intero stanziamento di competenza è andato a residui di stanziamento; sulla massa spendibile di 15,2 miliardi - composta dallo stanziamento di 2,7 miliardi e dai residui totali all'1.1.96 ammontanti a 12,6 miliardi - i pagamenti effettuati dall'amministrazione sono ammontati solo a 2,7 miliardi, tutti sui residui.

[6] Infatti, di norma, i trasferimenti in oggetto sono effettuati nei confronti di enti pubblici, enti territoriali, istituzioni finanziarie e creditizie, che a loro volta li erogano direttamente ai beneficiari, senza contestualmente informarne l'amministrazione.

[7] Si tratta, in particolare dei capitoli: 7302 - 7548 - 7551 - 7555 - 7556 - 7558 - 7600 - 7601 - 7602.

[8] Istituito nel 1982, ai sensi della legge n. 46/82 (che ha regolamentato la concessione di finanziamenti a tasso agevolato, parzialmente convertibili in contributi a fondo perduto) aveva lo scopo di favorire investimenti diretti all'innovazione tecnologica. Al fine originario - con apposite disposizioni legislative - sono state attribuite al Fondo altre finalità, ultronee rispetto alla configurazione originaria e poco compatibili con la natura di Fondo rotativo che ne ha giustificato il mantenimento nell'ordinamento a fronte dell'eliminazione delle gestioni fuori bilancio, disposta dalla legge n. 559/93.
Una più corretta classificazione giuscontabilistica dovrebbe attribuire le risorse di cui sopra in categoria XII e non nelle categorie XIV e XV dove sono attualmente allocate.

di completamento, ricadenti nelle aree del mezzogiorno colpite dagli eventi sismici del 1980/81 di cui alla legge n. 219/81.

Infatti, la sostanziale straordinarietà degli interventi finanziati dalle ultime due leggi citate non giustifica l'estrapolazione della realizzazione e della gestione degli interventi dal contesto delle attività regolate dalle norme del regolamento di contabilità generale dello Stato, cui non è soggetta la gestione dei fondi rotativi.

Tale anomalia non consente l'immediata e diretta conoscibilità dei risultati della gestione del Fondo, non inseriti contestualmente nelle risultanze del rendiconto del Ministero dell'industria.

2.3 Residui

Al 31.12.1996 i residui totali ammontavano a 4.525,5 miliardi, 2.528,4 dei quali si riferiscono alla competenza; i residui di stanziamento - che rappresentano risorse ancora non utilizzate - ammontano complessivamente a 1.328,5 miliardi, 1.292,8 dei quali sulla competenza.

Si osserva, peraltro, che sul totale dei residui di stanziamento, 1.324,1 miliardi attengono al titolo II delle spese in conto capitale, nella quasi totalità concentrati nella categoria XII dei trasferimenti[9].

2.4 Economie

A fine esercizio le economie sono ammontate a complessivi 505,3 miliardi, 469,2 dei quali concentrati nella categoria XII dei trasferimenti.

Rispetto all'esercizio precedente si rileva un aumento di poco meno del 20% dello stanziamento complessivo che si ripercuote sulla consistenza globale degli impegni, peraltro percentualmente in aumento.

I pagamenti evidenziano una flessione media intorno al 15% mentre l'ammontare dei residui, in valore assoluto in aumento rispetto allo scorso esercizio, si manifesta percentualmente costante.

3. Analisi per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità

Proseguendo la sperimentazione effettuata nello scorso anno, anche le risultanze del rendiconto del 1996 saranno analizzate ricorrendo alla classificazione per funzioni-obiettivo che - attraverso accorpamenti o ridistribuzioni di competenze e relative risorse, attualmente attribuite per centri di responsabilità, sostanzialmente coincidenti con il Gabinetto e le Direzioni generali, - individua i singoli tipici obiettivi in cui si articola l'attività dell'amministrazione. Tale nuova classificazione risulta, peraltro, sostanzialmente recepita in sede di modifiche apportate alla legge n. 468/78 dalla legge n. 94/97 sul bilancio dello Stato.

3.1 Funzione-obiettivo 1 - Indirizzo politico-amministrativo

La funzione in argomento fa capo agli uffici di Gabinetto e si esprime anche attraverso provvedimenti di normazione interna diretti a regolamentare in concreto l'attività degli uffici secondo le finalità ritenute prioritarie dall'organo di direzione politica. Tipica espressione della funzione è quella che si estrinseca nei provvedimenti di autoregolamentazione attraverso i quali l'organo di direzione politica illustra gli obiettivi da conseguire e detta i limiti e le modalità di esercizio della potestà amministrativa.

La verifica dell'adeguamento della struttura ai criteri e alle direttive dettate dall'autorità di governo dell'amministrazione è una delle finalità del Servizio di controllo interno, istituito presso

[9] Si tratta di ben 1.130,7 miliardi non trasferiti. La disaggregazione effettuata all'interno della categoria XII evidenzia 880,7 miliardi di mancati impegni per futuri trasferimenti alle imprese mentre 100 e 150 miliardi di residui di stanziamento riguardano mancati impegni per trasferimenti rispettivamente alle regioni e agli enti pubblici dell'amministrazione locale.

il Ministero dell'industria nel febbraio 1996 ai sensi dell'art. 20 del decreto legislativo n. 29/93 e incardinato - quale struttura indipendente - nel Gabinetto.

Il Servizio è concretamente operativo e già nel luglio 1996 ha prodotto una relazione sull'attività svolta nel quadrimestre precedente nella quale ha innanzi tutto evidenziato le linee di orientamento e di sviluppo della propria attività[10].

Tenuto conto che prioritaria a qualunque analisi e valutazione è la conoscenza il più possibile minuziosa dei procedimenti e delle attività di competenza dell'Amministrazione, il Servizio ha acquisito i dati relativi alle linee di attività censite ai fini della rilevazione dei carichi di lavoro[11], in modo da costruirsi un'attendibile base di conoscenza della struttura, delle competenze e delle procedure; ne sono scaturite valutazioni e suggerimenti e l'attuazione di un progetto didattico realizzato mediante la partecipazione, ad un apposito corso, di rappresentanti di diverse direzioni generali, i cui risultati - sotto il profilo dell'approfondimento delle tematiche trattate - sono apparsi positivi.

Le analisi svolte hanno riguardato una direttiva ministeriale datata 8 agosto 1995 in ordine alla rotazione degli incarichi dirigenziali diversi da quelli di dirigente generale, al fine di conseguire un maggior arricchimento professionale attraverso lo svolgimento di incarichi di diversa natura[12]; una verifica sul grado di attuazione degli atti a contenuto programmatorio, emanati nel 1995 e nel 1996, che possano avere indirizzato o vincolato il comportamento e l'azione di soggetti terzi comunque in rapporto con l'amministrazione[13]; l'aggiornamento delle linee di attività a suo tempo censite per i carichi di lavoro mediante l'attivazione di tutti gli uffici del Ministero che - sulla base delle indicazioni a suo tempo emerse - dovranno pronunciarsi, e che in parte si sono già pronunciati, sull'attualità o meno e sulla completezza delle linee già censite, evidenziando le modificazioni medio-tempore intervenute.

Altre analisi, i cui risultati per il momento parziali sono illustrati nel prosieguo della presente relazione, hanno interessato i procedimenti di gestione della legge n. 181/89 riguardante la promozione di iniziative industriali nelle aree colpite dalla crisi siderurgica; l'attività svolta dall'Amministrazione nei confronti degli Enti vigilati; la rilevazione dei processi di servizio AIPA-ISTAT svolti dalla direzione generale della produzione industriale; ed infine il monitoraggio sui risultati, in termini di recupero di produttività e di miglioramento quantitativo e qualitativo dei servizi resi, dei trattamenti accessori attribuiti al personale ai sensi degli artt. 36 - comma 5 - e 37 del contratto collettivo nazionale di lavoro per il 1994-97.

Circa i dati finanziari riconducibili alla funzione, a fronte della massa impegnabile di 8,2 miliardi - risultante dallo stanziamento definitivo dell'anno, pari a 7,9 miliardi più i residui di stanziamento all'1.1.96, pari a poco meno di 300 milioni - risultano impegni pari all'81% della massa e residui totali di stanziamento per 254 milioni[14].

Sul versante dei pagamenti, la massa spendibile di 9,3 miliardi, ridotta a 8,9 miliardi dalle autorizzazioni di cassa, è stata utilizzata al 71% con pagamenti complessivi per 6,3 miliardi, 5,4 dei quali sulla competenza[15].

---

[10] Altre due relazioni hanno riguardato l'attività svolta dal Servizio di controllo interno durante il II quadrimestre 1996 e il I quadrimestre 1997.

[11] I dati su cui si è basato il servizio di controllo interno, risalgono, però, al triennio 1991-93, per cui risultano in parte superati. Il servizio, peraltro, si propone un adeguato aggiornamento dei medesimi entro breve termine.

[12] Alla rotazione sono stati interessati dirigenti e dirigenti superiori (per un totale di 8 unità) in servizio presso le direzioni generali degli affari generali; delle fonti di energia; del commercio; della produzione industriale; delle miniere e delle assicurazioni. La rotazione è stata sospesa in attesa della riorganizzazione del Ministero.

[13] L'analisi non ha fatto emergere attività programmatorie o di indirizzo in senso stretto. Il servizio si propone, pertanto, di approfondire l'analisi dell'attività ministeriale svolta nei confronti degli enti vigilati.

[14] Sul totale degli impegni pari a 6,6 miliardi, gli impegni effettivi sulla competenza sono ammontati a 6,4 miliardi. Tutti i residui di stanziamento risultanti all'1.1.96 sono stati impegnati nel corso dell'esercizio.

[15] Rispetto alla massa spendibile, formata oltre che dallo stanziamento definitivo dell'anno da 1,4 miliardi di residui totali all'1.1.96 i pagamenti hanno rappresentato il 68%.

I residui totali sono ammontati, a fine esercizio, a 1,4 miliardi; si sono registrate economie per 1,6 miliardi.

Le spese di funzionamento sono ammontate a 6,3 miliardi, 5,7 dei quali riferibili a spese di personale.

3.2 Funzione-obiettivo 2 - Programmazione, indirizzo e coordinamento

Anche la funzione in argomento fa capo al centro di responsabilità costituito dal Gabinetto ma con attribuzione di risorse alle direzioni generali della produzione industriale, delle fonti di energia, e delle miniere.

Come precedentemente accennato, tra le analisi effettuate dal Servizio di controllo interno è stata compresa la verifica dell'attività programmatoria, di indirizzo e di coordinamento svolta nell'ambito della funzione in argomento che la più volte citata legge n. 29/93 ha attribuito all'organo di direzione politica per la sua connotazione pregiudiziale rispetto alla restante attività amministrativa.

Per le ragioni precedentemente esposte in ordine alla presunta assoluta non discrezionalità nell'applicazione concreta della normativa di riferimento non risultano emanate direttive specifiche agli organi dipendenti la cui attività, pertanto, è limitata all'applicazione delle norme di settore, con scarsi apporti di osservazioni critiche, di miglioramenti procedimentali, di adattamenti alle modificazioni del mercato interno ed estero, effettuati peraltro al di fuori di ogni coordinamento interorganico.

La massa impegnabile di 357,9 miliardi[16] è stata impegnata quasi al 100% con impegni effettivi sulla competenza per 335,7 miliardi; risulta peraltro impegnato l'intero ammontare dei residui di stanziamento risultante all'1.1.1996. Ovviamente trascurabili i residui di stanziamento risultanti al 31.12.1996[17].

La massa spendibile di 538,1 miliardi[18] ridotti a 445,6 miliardi dalle autorizzazioni di cassa, è stata utilizzata al 79% con pagamenti complessivi per 349,8 miliardi, dei quali circa 273 miliardi effettuati sulla competenza[19].

I residui totali all'1.1.96 sono ammontati a 168,1 miliardi, 62,9 dei quali si riferiscono alla competenza.

Si sono registrate economie per complessivi 20,2 miliardi.

Per spese di funzionamento risultano erogati 4,5 miliardi, 3,9 dei quali si riferiscono a spese di personale.

---

[16] Tale importo è la risultante dello stanziamento definitivo di 337,1 miliardi cui si sono aggiunti ben 20,7 miliardi di residui di stanziamento all'1.1.96. Lo stanziamento definitivo attribuito alla funzione è stato distribuito per 336 miliardi alla direzione generale delle Fonti di energia e delle industrie di base; per 839 milioni alla direzione generale della miniere e della geologia e per 238 milioni alla direzione generale della produzione industriale. Trova pertanto conferma l'osservazione relativa all'abdicazione da parte della funzione in argomento delle competenze primarie in materia di programmazione, indirizzo e coordinamento.

[17] Solo 115 milioni.

[18] Costituita dallo stanziamento definitivo e dall'ammontare dei residui totali all'1.1.96 pari a quasi 201 miliardi.

[19] I pagamenti effettuati dalle direzioni generali delle fonti di energia, delle miniere e della produzione industriale, riconducibili alla funzione in argomento, sono ammontati rispettivamente a 58,8 miliardi; a 665 milioni e 249 milioni.

Dei 58,8 miliardi complessivamente erogati dalla direzione generale delle fonti di energia e delle industrie di base ben 55,2 miliardi riguardano rimborsi all'ENI (capitolo 7705 per 9,7 miliardi) e contributi in conto capitale (capitoli 7709 - 7713 - 7717 - 7718 - per 32 miliardi); sul capitolo 7707 di reiscrizione di residui perenti, i pagamenti sono ammontati a 5,1 miliardi, mentre a 7,5 miliardi è ammontato il contributo all'ente per le nuove tecnologie di cui al capitolo 7054; infine 2,5 miliardi circa rappresentano spese di personale per attività della direzione generale riconducibili alla funzione obiettivo 2.

3.3 Funzione-obiettivo 3 - Regolamentazione e sostegno del settore industriale

La funzione fa capo al centro di responsabilità rappresentato dalla direzione generale della produzione industriale e, per una parte quantitativamente marginale, al servizio delle soppresse partecipazioni statali[20].

Secondo le rilevazioni effettuate dal Servizio di controllo interno, sono emerse modifiche riduttive dell'attività della funzione in conseguenza della soppressione di commissioni e comitati e nuovi procedimenti di concessione, modifica o revoca di contributi derivanti da nuove leggi incentivanti o dalla concreta attuazione di leggi già da tempo in vigore, ivi comprese alcune attività correlate alle nuove competenze ex Agensud.

La massa impegnabile di 8.829,3 miliardi, comprensiva dello stanziamento definitivo dell'anno, pari a 7.425,4 miliardi cui si sono aggiunti 1.403,9 miliardi di residui di stanziamento all'1.1.1996, è stata utilizzata per l'89% con impegni effettivi sulla competenza per 6.476,8 miliardi ed impegni totali per 7.845 miliardi circa.

I residui totali di stanziamento sono ammontati al 31.12.1996 a 976,7 miliardi.

La massa spendibile di 10.769,6 miliardi, costituita per 3.344,2 miliardi dai residui totali iniziali al 1.1.1996, ridotta dalle autorizzazioni di cassa a 9.245,6 miliardi, è stata utilizzata all'84% con erogazioni complessive per 7.764 miliardi circa, 5.507,4 dei quali sulla competenza.

I residui totali, pari a 2.838,6 miliardi, per 1.910,5 miliardi rappresentano residui totali da competenza.

Le economie sono ammontate complessivamente a 167,1 miliardi.

Per spese di funzionamento, le erogazioni hanno raggiunto i 36,8 miliardi, quasi 33 dei quali rappresentano spese di personale.

Gli investimenti - che complessivamente hanno comportato erogazioni per 7.711,9 miliardi - si sono concentrati soprattutto nel settore degli interventi a sostegno delle aree depresse, cofinanziati dalla U.E., per un ammontare complessivo di pagamenti per 6.097,4 miliardi.

I dati globali suindicati sono comprensivi della quota di pagamenti riguardanti le attività relative alle ex Partecipazioni statali con pagamenti complessivi per 25,3 miliardi, distinti in 23,5 miliardi di erogazioni per investimenti e 1,8 miliardi di spese di funzionamento, 1,4 dei quali riguardanti spese di personale.

Circa l'attività concretamente svolta si osserva che la funzione in oggetto ha assorbito oltre l'82% delle risorse impegnabili del Ministero, con erogazioni totali che hanno rappresentato l'84% del totale complessivo dei pagamenti e quasi il 67% del totale delle autorizzazioni di cassa.

Si tratta, quindi, dell'attività più significativa dell'Amministrazione non solo sotto il profilo quantitativo della gestione delle risorse quanto per l'ampiezza e la varietà dei settori coinvolti, che comprendono tutte le tipologie industriali presenti sul territorio, la ricerca e l'innovazione tecnologica, gli interventi di riequilibrio per le aree depresse.

3.3.1 L'intero comparto è regolamentato da una serie di leggi incentivanti - ivi comprese quelle a suo tempo in gestione del Ministero per le partecipazioni statali - di cui si forniscono di seguito i dati maggiormente significativi.

- Legge 12.8.1977 n. 675 - Provvedimenti per il coordinamento della politica industriale per la ristrutturazione, la riconversione e lo sviluppo del settore.

La legge ha disposto la concessione di agevolazioni finanziarie alle imprese manifatturiere ed estrattive per l'attuazione di progetti di riconversione e ristrutturazione industriale, conformi ai

[20] Lo stanziamento definitivo complessivamente assegnato alla funzione (pari a 7.425,4 miliardi) per 7.316,9 miliardi si riferisce ad interventi diretti alla produzione industriale e per 108,5 miliardi ad interventi già di competenza del soppresso Ministero delle partecipazioni statali.

programmi finalizzati approvati dal CIPI[21], che ha deliberato il finanziamento di 156 progetti per un ammontare complessivo di investimenti pari a 8.900 miliardi, con oneri a carico dello Stato per 4.100 miliardi.

In conseguenza del blocco degli impegni (d.l. 20.6.96 n. 323) e dei tempi procedimentali necessari per ottenere la deroga dalla Presidenza del Consiglio - intervenuta a dicembre 1996 - è stato possibile effettuare erogazioni in corso di esercizio per soli 129,6 miliardi.

- Legge 27 febbraio 1985 n. 49 - Provvedimenti per il credito all'occupazione e misure urgenti a salvaguardia dei livelli di occupazione.

La legge, finalizzata soprattutto a favorire la cooperazione, ha diversificato le agevolazioni in finanziamenti a tasso agevolato[22] e contributi a fondo perduto a favore di società finanziarie appositamente costituite per la partecipazione al capitale sociale delle cooperative di produzione e lavoro[23].

Al 31.12.96 risultano approvate 216 domande per un totale di contributi pari a 226,1 miliardi, con compensi per 8,1 miliardi corrisposti alle Società finanziarie per l'attività istruttoria e di gestione della partecipazione.

- Legge n. 237/93 - l'art. 6 - comma 7 e 9 - della legge in argomento ha disposto la concessione di contributi in conto capitale diretti alla razionalizzazione e alla ristrutturazione di impianti industriali.

In seguito all'emanazione del regolamento di attuazione, intervenuto nel 1995, è iniziata l'attività concessiva che ha consentito l'erogazione, nel corso del 1996, di contributi per 276 miliardi su un ammontare complessivo di investimenti indicato dalla legge in 1.224 miliardi.

- Legge n. 341/95 - Le agevolazioni previste dalla legge consistono nella concessione di "bonus fiscali"[24] per l'acquisto di macchinari e impianti destinati ad attività produttive da parte di imprese del settore estrattivo e manufatturiero, operanti in aree non sufficientemente sviluppate. La dotazione finanziaria, inizialmente fissata in 1.800 miliardi, è stata ridotta a 700 miliardi[25].

Al 31.12.96 risultano presentate 2.255 domande, 1.657 delle quali sono state accolte con prenotazione di fondi per 171 miliardi ed erogazioni effettive, mediante emissione dei relativi "bonus fiscali", per 114 milioni.

L'Amministrazione ha osservato che il ricorso alle predette agevolazioni è stato inferiore alle aspettative presumibilmente per le percentuali agevolative troppo basse, i tempi eccessivamente ristretti fissati per la realizzazione degli investimenti, e per le limitazioni imposte alle tipologie di investimento.

Oltre alla legislazione di cui si è fatto cenno, altre norme dirette a favorire la ripresa industriale o le riconversioni si riferiscono ad interventi ancora più specifici motivati o da eventi eccezionali (calamità, alluvioni) o da esigenze di tutela ambientale (attività sostitutiva di prodotti dannosi per l'ambiente).

Tra le prime va ricompreso l'art. 2 bis della legge 16.2.95 n. 35, riguardante finanziamenti ai confidi (fino al limite di 50 miliardi) per la ripresa delle attività produttive nelle zone colpite da

---

[21] A tal fine era stato istituito un apposito Fondo con amministrazione autonoma e gestione fuori bilancio. In seguito alla soppressione delle gestioni fuori bilancio, a partire dal 1994 la gestione si svolge secondo le norme della contabilità generale dello Stato.

[22] Concessi dalla Sezione speciale per il credito alla cooperazione. - Coopercredito S.p.A. - operante nell'ambito della Banca Nazionale del Lavoro.

[23] Tali cooperative sono costituite da dipendenti delle imprese che hanno proposto di rilevarne gli impianti o di porre in essere iniziative produttive sostitutive. Le società finanziate sono la Compagnia Finanziaria Industriale - soc. coop. a r.l. - e la Soficcop S.p.A.

[24] Vanno da un minimo del 4,5% ad un massimo del 39% e non possono superare la somma complessiva di 20 miliardi in 18 mesi per ogni unità beneficiata. I criteri d'attuazione sono stati deliberati dal CIPE in data 8.8.95.

[25] 1.000 miliardi sono stati stornati a favore degli interventi previsti dalla legge n.488/92 (di cui si tratterà più avanti) e 100 miliardi sono stati detratti per riduzioni di bilancio.

alluvioni nel novembre 1994. Oltre ai 25 miliardi già erogati nel 1995, nel corso del 1996 sono intervenute ulteriori erogazioni per 20 miliardi. Anche l'art. 8 - comma 1 - della legge n. 471/94 e la legge 26.2.96 n. 74 hanno disposto la concessione di contributi da assegnare alle imprese danneggiate da calamità verificatesi negli anni 1993 e 1995; nel corso' del 1996 sono stati accreditati 50 miliardi a favore delle Camere di commercio, a valere sui fondi stanziati dalla legge n. 471/94.

La legge n. 257/92 ha previsto, invece, la concessione di contributi in conto capitale per la riconversione e il finanziamento di attività sostitutive, a favore di industrie che utilizzano l'amianto.

Malgrado la rilevanza della normativa in argomento, solo a fine '93 è intervenuta la delibera del CIPI con la quale sono stati fissati i criteri e le modalità per la concessione dei benefici mentre il termine di presentazione delle domande è scaduto nell'ottobre 1995. Le 16 istanze pervenute non hanno avuto seguito non essendo ancora perfezionato il decreto del Ministro dell'industria, di concerto con Sanità e Ambiente, di fissazione dei requisiti di omologazione dei materiali sostitutivi dell'amianto.

3.3.2 Un cenno a parte merita l'analisi delle risorse distribuite dal MICA attraverso il Fondo per l'Innovazione Tecnologica (FIT) che, come accennato in premessa, gestisce concretamente una serie di incentivi anche mediante concessione di mutui agevolati che fanno capo alle leggi n. 46/82; n. 317/91; n. 481/94; n. 488/92 per le aree depresse e n. 219/81 relativamente alle aree del mezzogiorno colpite dagli eventi sismici nel periodo 1980-82.

L'ammontare complessivo delle risorse trasferite dal bilancio del Ministero dell'industria alla contabilità speciale del FIT nel corso del 1996 è stato di 7.536,6 miliardi, pari all'91,6% del totale delle erogazioni effettuate nel medesimo periodo di tempo dal Ministero

FONDO INNOVAZIONE TECNOLOGICA

(in milioni)

Capitoli di bilancio	C.S. (*)	Saldo iniziale	Conferimenti	Erogazioni	Saldo finale
L. 46/82 - 7548/7551	1201	2.585.921	507.639	418.902	2.674.657
L. 317/91 - 7558	1721	1.379.411	163.595	110.795	1.432.212
imprenditoria femminile	1724		38.200		38.200
L. 481/94 - 7556	1725	335.810	100.000	376.093	59.717
L. 488/92					
L. 64/82 - 7600	1726	714.521	3.569.097	2.160.584	2.123.034
Nuovo interv. - 7601		1.276.394	1.775.800	2.220.264	831.930
Trasf. Regioni - 7302	1727	54.075	61.737	70.200	45.612
L. 219/81 - 7602	1728	419.168	320.519	261.449	478.238
L. 341/95	1729		1.000.000	2.000	988.000
TOTALE		6.765.300	7.536.587	5.620.287	8.681.300

(*) Contabilità speciale

Pertanto una reale valutazione delle risultanze concrete del rendiconto del Ministero non può prescindere dall'acquisizione dei dati riguardanti le erogazioni effettuate dal FIT nel corso dell'esercizio.

Lo stato di attuazione delle leggi di spesa amministrate dal FIT presenta i seguenti dati.

Legge 17 febbraio 1982 n.46. Gli incentivi disposti dalla legge in argomento si realizzano prevalentemente mediante lo strumento del mutuo decennale a tasso agevolato, diretto a facilitare le imprese che intendono realizzare, attraverso innovazioni tecnologiche, il miglioramento dei prodotti, nuovi processi industriali o nuovi prodotti.

La distribuzione delle risorse, direttamente attinte dalle disponibilità del Fondo senza l'intermediazione di istituti di credito, è stata in un primo tempo disposta dal CIPI che ha

individuato anche i settori e le tematiche specifiche su cui intervenire per accrescere la competitività delle imprese. ad esclusione delle piccole e medie imprese, esonerate dalle tematiche e dai settori.

In conseguenza della soppressione del CIPI[26], le relative attribuzioni in ordine all'esame dei programmi sono passate al MICA.

L'intensità dell'intervento corrisponde al grado di "innovatività" del programma proposto, con mutui che vanno dal 35% del costo complessivo per i programmi innovativi al 55% per quelli altamente innovativi[27].

Al 31.12.95 le disponibilità del FIT per gli incentivi di cui in argomento ammontavano a 2.585,9 miliardi cui si sono aggiunti nel 1996 lo stanziamento di 25 miliardi disposto a carico del capitolo 7548 del bilancio del Ministero e 482,5 miliardi a carico del capitolo 7551, corrispondenti ai rimborsi effettuati dalle imprese mutuatarie.

La dotazione complessiva del Fondo continua ad essere inadeguata rispetto al totale delle domande giacenti - già esaminate e approvate - pari a 3.249, 196 delle quali approvate nel corso del 1996[28] e 804 ancora in istruttoria.

A fronte delle 196 domande approvate, 175 pratiche sono state concluse (con decreti e contratti stipulati) per un ammontare di impegni pari a 339 miliardi.

Per quanto si riferisce alle erogazioni va nuovamente ribadita la distinzione fra i trasferimenti effettuati dal Ministero al FIT e le erogazioni effettivamente disposte dal FIT alle imprese: soprattutto queste ultime sono subordinate alla presentazione degli stati di avanzamento lavori da parte delle imprese, presentazione che può slittare nel tempo per la pluriennalità dei programmi o per difficoltà delle aziende nella rendicontazione dei costi sostenuti. Pertanto, mentre i trasferimenti al FIT sono complessivamente ammontati nel corso del 1996 a 507,6 miliardi, i pagamenti effettivamente disposti dal FIT sono ammontati a 418,9 miliardi circa, 335 dei quali relativi a finanziamenti e 63 miliardi riguardanti la concessione di contributi.

Legge 5 ottobre 1991 n.317 - Agevolazioni per acquisto di macchinari a tecnologia avanzata (artt. 5, 6 e 12); spesa di ricerca (art. 8); interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole e medie imprese - settore consorzi - (artt. 17, 23 e 34 - art.27).

La legge (artt. 5, 6 e 12) prevede la concessione di contributi in conto capitale o di crediti di imposta in favore delle piccole e medie imprese industriali per investimenti in macchinari a tecnologia avanzata, con percentuali di contribuzione variabili dal 7,5 al 37,5% a seconda delle dimensioni aziendali e dell'ubicazione dell'impresa e con procedure automatiche di concessione ed erogazione delle agevolazioni, limitate ad un esame formale della domanda e a controlli successivi all'erogazione del beneficio[29].

Risultano pervenute circa 21.000 domande, distribuite per circa la metà tra credito d'imposta e contributo in conto capitale. Sono state finora accolte 12.666 domande[30], per un ammontare complessivo di agevolazioni di oltre 1.323 miliardi[31] che ha esaurito i fondi disponibili a tutto il 1996, durante il quale sono stati erogati contributi per 71 miliardi; per esaurire tutte le richieste - pervenute da metà '94 in poi (oltre 4.300) - si stima un ulteriore fabbisogno di 400 miliardi. Pertanto, con decreto del 23.12.96, è stata disposta la sospensione della presentazione delle domande di concessione.

L'Amministrazione, nel rilevare il successo conseguito da tale tipo di agevolazioni, ha, tuttavia, osservato che la legge n. 341/95 ha disposto analoghi incentivi automatici che

---

[26] Intervenuta a seguito del d.P.R. n.373/94 di attuazione della legge n.537/93.

[27] In casi particolari la percentuale dei contributi può essere elevata fino a un massimo dell'80% dei costi per il programma EUREKA.

[28] 103 accoglimenti riguardano piccole imprese e 93 grandi imprese.

[29] Si tratta quindi di procedure semplificate rispetto a quelle previste dalla legge n.46/82.

[30] Circa 4.000 istanze, risultate non ammissibili ai benefici, sono state revocate.

[31] Per gli anni '95 e '96 risultano a tal fine assegnate risorse per complessivi 226,7 miliardi che hanno consentito l'erogazione delle agevolazioni a 2.400 domande.

potrebbero in parte risultare una duplicazione degli aiuti di che trattasi; è stato, pertanto, predisposto un apposito disegno di legge (A.S. 2071), diretto a concludere gli interventi in argomento.

La legge n. 317/91 ha inoltre disposto ulteriori agevolazioni mediante la concessione di crediti di imposta a favore delle piccole e medie imprese che intendano effettuare spese per la ricerca (art. 8). La misura dell'intervento, pari al 30% [32] è elevata al 45% a favore delle imprese che operano in aree svantaggiate.

L'attuazione delle provvidenze disposte era subordinata all'emanazione del relativo regolamento, intervenuto soltanto all'inizio del 1995, e che ha adottato procedure analoghe a quelle stabilite per l'alta tecnologia.

La dotazione finanziaria è complessivamente ammontata a 228 miliardi.

Delle 1.500 domande pervenute ne sono state accolte 844 (per 187,2 miliardi), 660 delle quali a fine '96 hanno ottenuto la concessione di agevolazioni per 155 miliardi. Poiché i fondi disponibili non saranno sufficienti a garantire la copertura delle domande giacenti[33], a fine dicembre 1996 è stata disposta la sospensione delle domande.

L'Amministrazione denuncia difficoltà da parte delle imprese nell'interpretazione della normativa soprattutto relativa alla distinzione tra attività di ricerca e attività produttiva vera e propria e nella definizione dei "comparti innovativi".

In ordine, invece, ai contributi in conto capitale da concedere a consorzi e società consortili tra piccole e medie imprese (artt. 17-23 e 34) risultano assegnati - con d.m. 2 maggio '96 - altri 59 miliardi in aggiunta ai 94,3 miliardi inizialmente stanziati e già trasferiti nel corso del 1995 alle Regioni. Al 31.12.96 le erogazioni sono ammontate a 41,3 miliardi.

Anche le società consortili miste (a capitale pubblico e privato) possono accedere alle agevolazioni di cui alla normativa in argomento (art. 27)[34] e sono ammissibili al contributo le spese relative alle specifiche attività elencate nel comma 7 dell'art. 27.

Analogamente a quanto si è verificato nei confronti delle società consortili tra piccole e medie imprese, mentre i fondi assegnati alle società consortili miste, nella prima fase di attuazione della legge - pari a 63 miliardi - sono stati già trasferiti alle regioni nel corso del 1995, i 20 miliardi assegnati per il 1996 saranno trasferiti alle Regioni dopo che queste ultime avranno esaurito l'istruttoria di competenza.

Le somme complessivamente erogate al 31.12.96, relativamente alla fase di prima applicazione, sono ammontate a 27 miliardi.

Infine, ai sensi dell'art. 33, sono concessi contributi in conto capitale a favore dei consorzi di garanzia collettiva fidi.

Si tratta di consorzi costituiti da almeno 50 piccole e medie imprese che dispongano di fondi di garanzia monetari per almeno 50 milioni e il cui scopo sociale sia costituito dalla prestazione di garanzia alle piccole e medie imprese e da attività di informazione, consulenza e assistenza sia nel reperimento di fonti finanziarie sia per il miglioramento della gestione finanziaria.

Per il 1996 a tal fine sono stati resi disponibili fondi per 2,2 miliardi.

Mentre per i fondi interconsortili nel 1996 non sono pervenute domande, per contributi ai confidi diretti alla realizzazione di programmi di nuovi servizi, nel corso del 1996 sono pervenute

---

[32] La percentuale è commisurata alla quota di utili reinvestiti in spese di ricerca per le imprese che operano in settori non individuati come innovativi dal CIPI; è commisurata agli investimenti per spese di ricerca per le imprese che, invece, operano in settori innovativi, ed infine, è commisurata alle spese di investimento per le aziende di nuova costituzione.

[33] Lo stanziamento per il reinvestimento degli utili è già esaurito, con istanze già pervenute per altri 10 miliardi circa; per le imprese che operano in settori innovativi sono disponibili solo 38 miliardi, sufficienti per accogliere solo una parte delle richieste.

[34] Alla concessione dei contributi in conto capitale possono anche partecipare le Università, il CNR, l'ENEA, le Camere di commercio, Istituti e Aziende di credito ecc.

33 domande che comportano investimenti per 2,5 miliardi; nel medesimo periodo sono stati concessi contributi per 517 milioni[35], che comporteranno investimenti per 934 milioni.

- Legge 3 agosto 1994 n. 481 - La legge ha disposto forme di incentivazione dirette a favorire la riduzione della capacità produttiva nel settore siderurgico e il reinvestimento in settori diversi, in linea con il vigente Codice degli Aiuti dell'Unione Europea (decisione CEE n. 3.855/91).

Per difficoltà nei negoziati con la Commissione CEE, i provvedimenti di concessione hanno avuto attuazione solo a partire dai primi mesi del 1996 con l'approvazione e la liquidazione di una prima quota di contributi [36] pari a 376,1 miliardi a valere sullo stanziamento globale di 100 miliardi iscritto nel capitolo 7556 dello stato di previsione del Ministero, cui sono da aggiungere 335 miliardi di residui provenienti dagli esercizi precedenti.

Contestualmente l'Amministrazione ha analizzato e approvato singoli piani di reinvestimento in settori produttivi diversi dal siderurgico.

3.3.3 Legge 19 dicembre 1992 n. 488 - La legge in argomento dispone interventi agevolativi - anche con cofinanziamenti comunitari (FESR) - su tutto il territorio nazionale, limitatamente alle aree qualificate "depresse" ai sensi del trattato UE: si tratta quindi non solo delle aree del Mezzogiorno[37], di cui all'obiettivo 1, ma anche di numerose aree del centro-nord - obiettivi 2 e 5b - e di altre zone fuori obiettivo, ammesse a deroga ai sensi nella lett. 3C dell'art. 92 del Trattato U.E.

Le agevolazioni previste dalla legge n. 488/92 sono fondamentalmente disciplinate dalle deliberazioni CIPE del 27 aprile 1995 e 18 dicembre 1996; dal Regolamento sulle modalità e le procedure per la concessione delle agevolazioni, approvato con decreto del Ministro dell'industria in data 20 ottobre 1995; dalla circolare esplicativa del Ministro dell'industria n. 38522 del 15 dicembre 1995, mentre le risorse finanziarie derivano in parte dagli stanziamenti dello Stato ed in parte dai Fondi strutturali della U.E.

Il CIPE determina l'importo complessivo delle risorse e, anno per anno, opera la loro ripartizione tra le diverse aree depresse interessate, stabilendo - per ciascuna unità territoriale - le quote destinate alla contrattazione programmata e agli accordi di programma[38].

---

[35] A partire dalla prima applicazione e fino a tutto il 1996, l'ammontare globale dei contributi ha raggiunto quasi 2 miliardi.

[36] Le domande presentate (24) sono state tutte accolte.
La capacità produttiva degli impianti fusori e di quelli di laminazione dovrebbe ridursi di 6 milioni di tonnellate ciascuno.

[37] Con la definitiva chiusura dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno, le residue competenze riguardanti soprattutto la liquidazione delle agevolazioni deliberate dall'ex Agensud ai sensi della legge n. 64/86, sono state assunte dal Ministero dell'industria che ha, complessivamente, emanato 2.640 decreti concessivi di agevolazioni, per consentire il saldo dei contributi concessi in via provvisoria dall'ex Agensud; 225 decreti di concessione definitiva delle agevolazioni per nuove iniziative; 260 decreti di revoca totale delle agevolazioni concesse (179 deliberate dall'ex Agensud e 81 decretate dal MICA); 840 decreti di nomina di Commissioni per l'accertamento finale delle spese.
Le erogazioni sono complessivamente ammontate a 2.220 miliardi, 1.620 dei quali per contributi in conto capitale e in conto canone e 500 miliardi per contributi in conto interessi sui finanziamenti agevolati alle imprese.
Sono stati definitivamente chiusi circa 3.000 interventi ed effettuate 270 visite ispettive presso le imprese beneficiarie.

[38] Sull'argomento il CIPE ha assunto le ulteriori seguenti deliberazioni: 23.06.96 - assegnazioni risorse della L. 488/92, 20.11.95 - finalizzazione di risorse negoziali ex art. 1, comma 8 L.488/92 a favore di interventi cofinanziati, 09.10.96 - riparto regionale delle risorse disponibili per le agevolazioni industriali di cui alla L. 488/92, 18.12.96 - criteri per la determinazione del riparto su base regionale delle risorse disponibili per le agevolazioni industriali di cui alla L. 488/92, anno 1997, 30.01.97 - accantonamento per oneri imprevisti relativi alle iniziative industriali annesse alle agevolazioni di cui alla L. 488/92.
Per una più dettagliata analisi degli interventi a favore delle aree depresse si rinvia all'apposito "Referto sulle aree depresse".

Caratteristica del nuovo sistema di incentivazione è il riferimento alle regole dell'Unione Europea che possono sintetizzarsi nella preventiva individuazione e definizione dei territori ammissibili ai fini agevolativi e alla relativa graduatoria degli incentivi; nella definizione delle iniziative industriali agevolabili; nella fissazione di parametri per l'individuazione delle piccole e medie imprese; nella misura massima delle agevolazioni espresse in Equivalente Sovvenzione Netto (ESN) ed Equivalente Sovvenzione Lordo (ESL).

Le agevolazioni sono concesse a fronte di investimenti volti alla creazione di nuovi impianti, oppure alla ristrutturazione, all'ammodernamento, all'ampliamento o trasferimento di impianti già esistenti.

In particolare, sono agevolati - sulla base di graduatorie regionali - i programmi di investimento più meritevoli in termini di solidità finanziaria, e cioè quelli che presentano maggiori livelli di partecipazione finanziaria dell'impresa nell'iniziativa; più elevati incrementi occupazionali; ed infine quelli per i quali l'impresa proponente richiede l'aiuto minore.

Alla scadenza per la presentazione dei programmi per il primo anno di applicazione (3 maggio 1996) risultavano pervenute 8.200 domande (da parte di oltre 6 mila imprese), 6.393 delle quali sono state accolte. Le agevolazioni concesse sono ammontate a 6.653,7 miliardi - con erogazioni già effettuate per 2.220,3 miliardi - che comporteranno investimenti per 21.702 miliardi circa e incrementi occupazionali per 83.752 unità (di cui più di 12 mila già in carico prima del 1996 e 21.456 entro il 1996)[39].

Delle quasi 46 mila unità da assumere nel Mezzogiorno, 4.500 erano in carico prima del maggio 1996.

Secondo stime dell'Amministrazione, per ogni miliardo investito si realizza un incremento occupazionale di 4 unità mentre ciascun nuovo posto di lavoro costa mediamente allo Stato 75 milioni[40].

Si è osservato che un quinto degli investimenti attivati dalla legge in argomento - pari a 4.726,5 miliardi - riguarda iniziative avviate da imprese del centro-nord a favore di unità

---

[39] Il totale delle agevolazioni (6.653,7 miliardi) per 5.610,2 miliardi è destinato al sostegno dei programmi di investimento localizzati nel Mezzogiorno e per 1.043,5 miliardi alle aree del centro-nord; peraltro, oltre 5.000 miliardi risultano cofinanziati, mentre 1.500 miliardi di agevolazioni gravano esclusivamente sui fondi nazionali. Poiché i tempi di istruttoria delle domande sono stati predeterminati dalla legge in soli 6 mesi, l'Amministrazione si è avvalsa - attraverso un meccanismo concorsuale - di soggetti convenzionati (banche e società di servizi, controllate da banche) che hanno cooperato con l'Amministrazione all'attività istruttoria e di erogazione dei contributi.

Pertanto, il Fondo per l'Innovazione Tecnologica rappresenta solo un Fondo di appoggio e non gestisce direttamente l'erogazione delle risorse disponibili sulla legge n. 488/92, che sono, invece, accreditate alle 27 banche concessionarie che a loro volta provvedono, ogni anno alla stessa data, alla concreta erogazione dei contributi ai beneficiari finali mediante la Corresponsione di tre quote di uguale ammontare.

Le quote sono erogate, a partire dalle date di disponibilità fissate, subordinatamente alla effettiva realizzazione della corrispondente parte di investimenti.

[40] Il settore che ha maggiormente beneficiato dei contributi è quello alimentare e delle bevande con quasi 950 miliardi di contributi, seguito dall'industria di prodotti chimici e fibre sintetiche e artificiali con circa 600 miliardi di contributi. Il 58,1% dei contributi concessi sarà rivolto alla realizzazione degli investimenti previsti dalle medie e piccole imprese.

La parte di occupazione attivata prima della presentazione delle domande risulta più elevata nelle aree del centro-nord rispetto al Mezzogiorno e i comparti che assorbono il maggior numero di occupati per miliardo di investimenti sono quelli dell'abbigliamento e della preparazione e della concia del cuoio (+14,5 e +10,7 unità).

Circa la ripartizione per tipologia di iniziative, nel centro-nord il 39,2% delle iniziative riguarda gli ampliamenti; il 32,4% gli ammodernamenti, trasferimenti o ristrutturazioni; il 27,8% i nuovi impianti e solo lo 0,6% le riconversioni o riattivazioni; nel Mezzogiorno, il 40% si riferisce agli ampliamenti; il 32% alla costruzione di nuovi impianti; il 26% agli ammodernamenti, trasferimenti e ristrutturazioni ed, infine, lo 0,7% le riconversioni o riattivazioni.

La più alta percentuale di nuovi impianti e di riconversioni sarà realizzata dalle piccole imprese (61,3% e 46%); gli ampliamenti e gli ammodernamenti e ristrutturazioni vedono in testa le grandi imprese (rispettivamente con il 63,7% e 88%).

produttive localizzate nel Mezzogiorno[41]: l'analisi effettuata ha evidenziato che i tre quarti di tali investimenti - pari a 3.584 miliardi - provengono da imprese (lombarde e piemontesi) quasi esclusivamente di grandi dimensioni, cui sono stati concessi aiuti per oltre 1.000 miliardi.

I provvedimenti agevolativi della legge n. 488/92 sono fortemente innovativi non solo per quanto si riferisce ai tempi di istruttoria ed erogazione dei contributi ma anche relativamente al sistema di garanzie che accompagna l'iter di attuazione dei programmi finanziati.

Oltre alle garanzie di natura finanziaria[42] il regolamento di attuazione della legge, approvato con decreto ministeriale 20.10.95 n. 527 e la circolare esplicativa n. 38522 del 15.12.95 hanno scandito una serie di verifiche in ordine alla rispondenza degli interventi effettuati rispetto ai progetti approvati, pena la revoca totale o parziale delle agevolazioni concesse.

3.3.4 Decreto legislativo n. 76/90 - artt. 27 e 39 - (ex artt. 21 e 32 legge n. 219/81). Le competenze in materia di contributi per la costruzione di nuovi impianti industriali, attrezzature di servizio e infrastrutture degli agglomerati industriali e per la ricostruzione o riparazione di stabilimenti industriali distrutti dal sisma dell'ottobre 1980 nelle Regioni Campania e Basilicata - di cui gli artt. 21 e 32 della legge 219/81, già attribuite a partire dal 1991 all'ex Agensud - sono transitate al MICA limitatamente agli incombenti di erogazione dei contributi e di chiusura degli interventi, giacché non è stato deliberato alcun finanziamento nè per nuove iniziative industriali nè per opere pubbliche precedentemente non previste.

Relativamente alle domande di contributi per la ricostruzione o riparazione di stabilimenti industriali (art. 27), su 1.010 domande a suo tempo presentate ne sono state ammesse a contributo 672.

La mancata realizzazione o la non rispondenza degli impianti alla normativa specifica ha portato alla revoca di 209 agevolazioni[43]; 233 iniziative risultano concluse con l'approvazione del collaudo finale e la liquidazione del contributo definitivo; per 67 interventi è in corso l'istruttoria del collaudo finale già espletato e a 163 ammontano gli interventi ancora in corso, per 30 dei quali si preannuncia la revoca.

In ordine, invece, alla costruzione di nuovi stabilimenti industriali e attrezzature di servizio (art. 39 - lett. A e B) le nuove industrie che hanno a suo tempo ottenuto l'ammissione al contributo e l'assegnazione del terreno sono state complessivamente 252 su 309 domande; tra quelle ammesse, 72 sono state revocate, 97 si sono concluse con collaudo approvato, 12 sono concluse ma il collaudo non risulta ancora approvato e 71 sono in corso[44].

A seguito dell'entrata in vigore della legge n. 493/93 è possibile la riassegnazione del lotto e del relativo contributo ad altri beneficiari, previa definizione della parte di contributo eventualmente già assegnato al precedente beneficiario. A tal fine, sono state presentate 50 richieste di riassegnazione - sia relativamente alla riattribuzione dei lotti e dei contributi revocati che alla utilizzazione dei lotti liberi - che non hanno avuto seguito in conseguenza dell'entrata in vigore della legge 20.12.96 n. 641 di conversione del d.l. n. 548/96. Detta legge ha, infatti, disposto il trasferimento della competenza in materia alle Regioni Campania e Basilicata che, per effettuare le conseguenti valutazioni, sono in attesa dell'emanazione di un apposito d.P.C.M., ai sensi dell'art. 5 - 1° comma - della citata legge n. 641/96.

Relativamente alle strutture di servizio - di cui alla legge n. 120/87 riguardante in prevalenza strutture alberghiere e di ristorazione, agevolabili fino al 60% della spesa - risultano

---

[41] Si tratta in particolare di 217 programmi.

[42] Le imprese ammesse a contributo devono offrire idonea fideiussione bancaria o polizza assicurativa nel caso in cui la prima quota sia erogata a titolo di anticipazione.

[43] Di cui 24 nel corso del 1996. Nel settore un'istruttoria della Corte - nella competente sede del controllo - in ordine ad alcuni provvedimenti ministeriali di rivalutazione degli acconti di contributi erogati negli anni 1985/86, si è risolta, in data 4 giugno 1997, in una deliberazione di illegittimità dei contributi assentiti.

[44] Nel corso del 1996 sono intervenuti 8 decreti di approvazione del collaudo e 15 decreti di revoca.

accolte 29 domande[45]. A fine 1996, risultano revocate 4 istanze, tutte in Campania; per 10 iniziative (di cui 8 in Campania) risulta approvato il collaudo finale mentre 15 (di cui 11 in Campania) sono ancora in corso.

Infine, relativamente alle opere pubbliche infrastrutturali (art. 39 lett. C) dal momento dell'assunzione da parte del MICA (1.3.1991) delle competenze in materia non è intervenuto alcun nuovo finanziamento, ma solo approvazione di perizie di variante, suppletive e/o di assestamento nell'ambito delle concessioni già assentite. L'attività del Ministero si è, pertanto, limitata al completamento delle opere iniziate[46], la cui realizzazione è stata per lo più affidata a Consorzi o ad Associazioni o Raggruppamenti di imprese, con il sistema della "concessione di progettazione ed esecuzione".

Relativamente all'attuazione delle infrastrutture interne alle 200 aree industriali (12 in Campania e 8 in Basilicata, riguardanti i lavori di urbanizzazione, ivi compresi l'elettrificazione e gli impianti di depurazione), e delle infrastrutture esterne (35 progetti riguardanti grandi opere, viabilità, acquedotti, opere a difesa dell'ambiente, quali il depuratore di Battipaglia ecc.) al 31.12.96 risultano ultimate 31 opere per una spesa complessiva di 1.789,1 miliardi; per 24 interventi, per 706,4 miliardi, è stato approvato il collaudo e 11 - per un importo di 1.137,4 miliardi - sono ancora in corso.

Dal 1980 al 31.12.96, a fronte di dotazioni pari a 8.546,6 miliardi assegnate alle aree terremotate - ora di competenza del MICA - sono state effettivamente versate risorse finanziarie per complessivi 7.938,3 miliardi[47].

Complessivamente, la dotazione finanziaria del FIT è ammontata nel 1996 a 14.301,9 miliardi, 7.536,6 miliardi dei quali rappresentano i conferimenti '96 del MICA al FIT e 6.765,3 miliardi la dotazione finanziaria già risultante all'1.1.96 e risalente ai precedenti esercizi. Al 31.12.96 le erogazioni effettivamente disposte dal FIT sono complessivamente ammontate a 5.620,3 miliardi, cui sono da aggiungere i 2.220,3 miliardi che il FIT ha trasferito nel corso del 1996 alle banche concessionarie delle operazioni finanziarie di cui alla legge n. 488/93, cui si è già fatto cenno.

3.3.5 Alla funzione in argomento spetta inoltre la vigilanza sulle 8 Stazioni sperimentali per l'Industria[48]. Istituite per legge e considerate enti pubblici con personalità giuridica ed autonomia amministrativa, hanno il compito di promuovere, attraverso studi, indagini e analisi, il progresso tecnico delle industrie, o gruppi di industrie, per cui sono preordinate, curando il perfezionamento del personale tecnico addetto alle medesime.

Il Ministero dell'industria si avvale delle Stazioni per consulenze tecniche e per attività di certificazione e di controllo, assegnando loro annualmente contributi straordinari che si

---

[45] 15 localizzate in provincia di Avellino; 8 in provincia di Salerno e 6 in provincia di Potenza.

[46] Il completamento, da effettuare nei limiti delle disponibilità economiche esistenti, può riferirsi, pertanto, anche solo a lotti funzionali (legge n. 32/92 che, contestualmente, ha autorizzato l'Amministrazione a chiudere mediante transazione tutte le questioni che erano sfociate in contenzioso, nonchè ad approvare perizie suppletive e completamenti finalizzati al raggiungimento della funzionalità dei lavori in corso).
Nel corso del 1996 sono state definite due transazioni per complessivi 93 miliardi a fronte di richieste dei due concessionari per complessivi 235 miliardi su conforme parere dell'Avvocatura e del Consiglio di Stato.
E' ancora in corso un contenzioso con i consorzi A.S.I. (Area di Sviluppo Industriale).

[47] 6.835,9 miliardi sono stati versati fino al 1993 alle Amministrazioni titolari degli interventi e 1.102,4 miliardi sono stati successivamente al 1993 versati al MICA.
Le risorse effettivamente impegnate ammontano a complessivi 8.372,5 miliardi, 7.332,2 miliardi dei quali già erogati.
L'importo di 8.546,6 miliardi non comprende 230 miliardi stanziati con il D.L. n. 443 dell'8.8.96, non convertito ma a carico del quale risultano assunti impegni. La mancata conversione - ove non intervenga la reintegrazione dei fondi - non consentirà il completamento dei lavori per lotti funzionali.

[48] Stazioni sperimentali: per la cellulosa, carte e fibre tessili; per i combustibili; per l'industria delle conserve alimentari; per l'industria delle essenze e dei derivati degli agrumi; per l'industria degli olii e dei grassi; per l'industria delle pelli e delle materie concianti; per la seta; ed, infine, del vetro.

aggiungono alle entrate proprie delle Stazioni, rappresentate dalle contribuzioni effettuate essenzialmente dai produttori, commercianti ed operatori del settore.

La Corte - in Sezione Enti, cui spetta il controllo delle predette Stazioni, ai sensi dell'art. 12 della legge 21 marzo 1958 n. 259 - con determinazione n. 8 del 14 marzo '97, si è espressa sulle risultanze della gestione per gli esercizi 1994 e '95, manifestando perplessità sull'attuale assetto organizzatorio, sulla insufficiente programmazione delle attività, sull'inadeguatezza del controllo effettuato dai Collegi dei revisori.

Nel rinviare alla relazione che accompagna la determinazione suindicata, già trasmessa al Parlamento, per le specifiche osservazioni, si rileva in via generale che la funzione di vigilanza, spettante al Ministero, non risulta esercitata in modo adeguato essendo mancate puntuali osservazioni circa le modalità e l'efficienza nella gestione delle risorse e sulla capacità degli enti di perseguire e raggiungere i propri fini istituzionali; carenze tanto più gravi ove si consideri che il Ministero provvede agli oneri del personale in servizio presso le Stazioni e contribuisce alle spese di gestione.

3.4 Funzione-obiettivo 4 - Regolamentazione e sostegno dei settori energetico e minerario.

La funzione in argomento esercita competenze attualmente spettanti alle Direzioni Generali delle "Fonti di energia e delle Industrie di Base" e delle "Miniere e della Geologia".

La massa impegnabile a disposizione della funzione è ammontata nel corso del 1996 a 747,3 mld., comprensivi dello stanziamento definitivo di competenza -pari a 516,8 mld. - e dell'ammontare dei residui totali di stanziamento all'1.1.96- pari a 230,5 miliardi[49]- ed è stata impegnata al 78,8%[50].

La massa spendibile di 1.197,1 miliardi, comprensiva dei residui totali iniziali pari a 680,3 miliardi, è stata ridotta dalle autorizzazioni di cassa a 798,6 mld., pari al 67% della massa spendibile[51].

I pagamenti hanno rappresentato il 60% delle autorizzazioni di cassa con erogazioni complessive per 478,3 mld., 292 dei quali sulla competenza, pari al 61% del totale dei pagamenti[52].

I residui totali sono complessivamente ammontati a 566,7 mld., 66,2 dei quali sono residui propri da competenza.

Si sono registrate economie per 152 mld.

Circa l'attività concretamente svolta nel corso del 1996, relativamente al settore energetico un rilievo particolare hanno assunto gli incentivi finanziari previsti dal piano energetico nazionale di cui alla legge n.10/91 che, attraverso trasferimenti all'ENEA e alle Regioni nonché mediante l'erogazione di contributi in conto capitale (capitoli da 7715 a 7719) ha finanziato iniziative dirette a conseguire risparmi energetici, a razionalizzare l'uso dell'energia e a favorire lo sviluppo di fonti rinnovabili.

---

[49] Per contro, la massa impegnabile della Direzione Generale delle Fonti di energia e dell'industria di Base è stata pari a 713,4 miliardi (672,1 miliardi di stanziamento definitivo + 41,3 mld. di residui di stanziamento all'1.1.96). La massa impegnabile della Direzione Generale delle Miniere e della Geologia è ammontata a 399, 3 miliardi (189,1 miliardi di stanziamento definitivo + 210,1 miliardi di residui iniziali di stanziamento). L'ammontare degli impegni assunti dalle due Direzioni Generali ha rappresentato, rispettivamente il 100% e il 60% della massa.

[50] Gli impegni complessivi sono ammontati a 588,7 miliardi, 358,2 dei quali sulla competenza. I residui totali di stanziamento, al 31.12.96 sono ammontati a 155,9 mld., tutti sulla competenza.

[51] Le due Direzioni Generali di riferimento presentano rispettivamente, una massa spendibile di 10.335,3 mld., ridotti dell'88% dalle autorizzazioni di cassa, e di 1.073,5 mld., ridotti dell'83%.
I pagamenti effettuati dalla Direzione Generale delle Fonti di energia hanno raggiunto il 79% delle autorizzazioni di cassa, mentre quelli effettuati dalla Direzione Generale delle Miniere si sono attestati al 37% delle autorizzazioni. Inoltre, mentre il 78% dei pagamenti effettuati dalla prima Direzione Generale si riferiscono alla competenza, quelli disposti dalla seconda gravano sulla competenza solo per il 19%.

[52] Sul totale dei pagamenti 466,9 mld. si riferiscono ad erogazioni per investimenti, mentre le spese di funzionamento sono ammontate a 11,4 mld., 9,6 dei quali riguardano spese di personale.

Lo stanziamento inizialmente disposto - pari a 2.611 mld. - è stato nel corso degli anni rimodulato (con le leggi finanziarie dal 1992 al 1997) e ridotto del 15% (con la legge finanziaria 1993 n. 537) relativamente alle quote 94-95-96 e 97 iscritte sul capitolo 7717 riguardante contributi in conto capitale per il risparmio energetico e l'utilizzazione di fonti rinnovabili da trasferire sul capitolo 7081 dello stato di previsione del Ministero del bilancio in relazione all'attribuzione alle Regioni delle competenze e dei relativi fondi. Nel corso del 1995 sono stati, pertanto, trasferiti alle Regioni a Statuto ordinario 887,5 mld.[53], sui 1.292,5 ancora disponibili.

In sintesi, al 31.12.96 le risorse complessivamente assegnate alla funzione in oggetto - tenuto conto delle riduzioni e rimodulazioni- ammontavano a circa 1.000 mld.[54].

Gli impegni complessivamente assunti -comprensivi anche di parte della quota attribuita al 1997- sono ammontati a 251,1 miliardi sul capitolo 7715 - per l'accordo di programma MICA-ENEA- di cui 66,4 effettivamente erogati entro il 1995; per impianti di piccola potenza, sul capitolo 7716 sono stati assunti impegni complessivi per 219,9 mld., totalmente trasferiti alle Regioni[55]; sul capitolo 7717, riguardante la realizzazione di grandi impianti, sono stati assunti impegni per complessivi 392,3 mld. con erogazioni, a partire dal 1994, per 167,1 mld.;[56] per la realizzazione di impianti dimostrativi, sul capitolo 7718 sono stati complessivamente assunti impegni per 163,8 mld. (72 e 26,2 dei quali, rispettivamente a valere sui fondi stanziati per gli esercizi 1996 e '97), con erogazioni complessive per 67,9 mld.[57] (13,6 dei quali nel corso del '96); infine, sul capitolo 7719, riguardante la realizzazione di impianti idroelettrici, sono stati complessivamente assunti impegni per 80 mld. circa (12,4 e 14,7 dei quali, rispettivamente, sulle disponibilità 96 e 97), con erogazioni per 28,1 mld., 9,5 dei quali riferibili all'esercizio 1996.

Relativamente al comparto dell'attività mineraria e geotermica riveste un particolare rilievo il settore degli idrocarburi soprattutto per quanto si riferisce alle attività di ricerca e alle concessioni di coltivazione.

In ordine all'attività di ricerca, costituisce presupposto indispensabile la valutazione di impatto ambientale - di competenza del Ministero dell'ambiente - Servizio VIA - di cui al d.P.R. n.526/94. Nel corso del 1996 sono proseguiti, pertanto, i contatti con il Ministero dell'ambiente diretti a concordare accelerazioni procedimentali nella valutazione di impatto ambientale, in particolare relativamente alle attività di ricerca in zona ENI[58]. Intanto, al fine di rendere concretamente operativo lo snellimento delle procedure di conferimento e gestione dei titoli minerari per la ricerca e coltivazione degli idrocarburi e dei fluidi geotermici - regolamentato con d.P.R. n. 484 e 485 del 1994 - è in corso di aggiornamento sia il Disciplinare-tipo per le attività attinenti gli idrocarburi (risalente al d.m. 6/8/91 e da coordinare con il d.lgs. n. 625/96), sia il Regolamento per le attività di geotermia (anch'esso risalente al d.P.R. 395/91)[59].

---

[53] Sui quali è stata operata la riduzione del 15% pari a 133,1 mld.

[54] 427 mld. a carico dell'esercizio 1991; 337 a carico del 1992; 10 a carico del 1993; 8,5 a carico del 1994; 80 per il 1995 e 137,5 per il 1996; 184 mld. costituiscono lo stanziamento 1997.

[55] I trasferimenti risultano effettuati per 116,8 mld. nel 1991; per 61,7 mld. nel '93 e per 41 mld. nel 1996.

[56] 123,8 mld. di erogazioni risultano revocati per rinuncia o mancata realizzazione delle opere e versati al capitolo 3600 per essere riassegnati dal tesoro ai fondi di cui alla legge n. 158/90 artt. 2 e 3 - comma 1 - ai sensi della legge n. 644/94.

[57] 7,5 mld. (di cui 6 nel 1996) risultano revocati.

[58] In attuazione della legge 6.2.96 n. 52 - recante delega al Governo per l'attuazione della direttiva comunitaria 94/22/CE riguardante le condizioni di rilascio o di esercizio dei permessi di ricerca e di concessione di coltivazione di idrocarburi - è stato emanato il decreto legislativo 25.11.95 n. 625, con il quale è stata disciplinata la cessazione dell'esclusiva dell'ex zona ENI con la gradualità necessaria a garantire il rispetto dei diritti già spettanti all'ENI sulla predetta zona.

[59] La gestione delle attività di controllo e sicurezza in materia di geotermia, di cui al regolamento di attuazione della legge n.896/86, nel corso del 1996 è stata svolta soltanto dalla Sezione di Roma dell'Ufficio Nazionale Minerario per gli idrocarburi e la geotermia (UNMIG - che opera con tre sezioni: Bologna-Roma e Napoli oltre alle 4 divisioni della Direzione Generale delle miniere).

Le convenzioni con il CNR e l'ENEA per l'aggiornamento dell'inventario delle risorse geotermiche nazionali sono state completate.

Peraltro sul capitolo 7801, riguardante il risanamento ambientale del territorio e della miniera di Balangero (art. 11 legge n. 257/92), e sul capitolo 7911, relativo alla concessione di contributi per progetti di riassetto ambientale in aree minerarie, nel corso del 1996 non risultano movimentazioni, mentre sul capitolo 7900, riguardante l'effettuazione dei programmi di ricerca mineraria, risultano erogati 5,8 miliardi.

Per il mantenimento in esercizio di miniere, per la ricerca mineraria sul territorio e nelle acque territoriali, per l'apertura di nuove miniere, e per la realizzazione di attività sostitutive nei bacini minerari (capitoli da 7901 a 7905) sono stati complessivamente erogati nel corso del 1996 contributi per 15,7 miliardi[60].

La competenza del MICA nell'ambito delle miniere comprende anche attività rivolte alla sicurezza mineraria - svolta dal Servizio Ispettivo per la sicurezza mineraria (SISM) - e alle analisi e certificazioni su campioni di sostanze minerali - effettuate dai laboratori del Servizio chimico delle miniere - per conto dei distretti minerari, delle Sezioni UNMIG, del Servizio Geologico nazionale nonchè di operatori privati; in tale contesto ha assunto un particolare rilievo il programma di controllo sulla qualità delle emissioni in atmosfera prodotte da due centrali termoelettriche toscane dell'ENEL, in corso dal 1995, e il d.m. 21 febbraio 1996, di modifica delle norme vigenti in materia di esplosivi riconosciuti idonei in attività estrattive, che ha inserito nell'elenco provvisorio nuovi tipi di detonatori elettronici.

A quest'ultimo riguardo, la Comunità Europea si è più volte espressa, soprattutto per quanto riguarda la sicurezza dei lavoratori delle industrie estrattive (da ultimo con la direttiva 92/104/CEE) e in materia di esplosivi per uso civile (direttiva 93/15/CEE).

La prima riguarda tutte le attività estrattive (miniere e cave, in sotterranea e in superficie) ad eccezione di quelle condotte attraverso perforazioni (petrolio, gas, geotermia) per le quali esiste una specifica direttiva (92/91/CEE): il decreto legislativo n. 624, di recepimento nell'ordinamento nazionale, è stato emanato nel novembre 1996.

La seconda riguarda l'armonizzazione delle disposizioni relative all'immissione sul mercato e al controllo degli esplosivi per uso civile: a fine 1996 risulta approvato dal Consiglio dei Ministri il testo del decreto legislativo di recepimento.

Ancora a fine 1996 è stato emanato il decreto legislativo n.625 di recepimento della direttiva 94/22/CE, riguardante le condizioni di rilascio e di esercizio dei permessi di ricerca e delle concessioni di coltivazione di idrocarburi[61].

3.5 Funzione-obiettivo 5 - Regolamentazione e sostegno del commercio e delle Assicurazioni Private

La funzione in argomento fa capo alle Direzioni Generali del Commercio interno e dei consumi industriali e delle Assicurazioni private e di interesse collettivo e nel corso del 1996 ha utilizzato la massa impegnabile di 683,5 miliardi al 71,4%, che rappresenta il più basso indice di utilizzazione rispetto agli altri settos.

Gli impegni totali sono ammontati a 487,8 miliardi, di cui quasi 396 risultano assunti sulla competenza[62]; i residui totali di stanziamento, al 31.12.96, sono ammontati a 193,4 miliardi.

La massa spendibile di 1.616,1 miliardi, 1.024,4 dei quali rappresentano i residui totali all'1.1.96, è stata ridotta dalle autorizzazioni di cassa a quasi 968 miliardi (pari al 60% della

[60] Per l'esecuzione di pozzi per la ricerca di risorse geotermiche (capitolo 7910) sono stati erogati contributi a fondo perduto per soli 7 milioni su quasi 5 miliardi di risorse disponibili.

[61] E' disposta la graduale cessazione dell'esclusiva nella zona ENI e l'armonizzazione della normativa in vigore nelle Regioni a Statuto Speciale con quella vigente nel restante territorio nazionale.

[62] La massa impegnabile è stata costituita da 591,7 miliardi di stanziamenti definitivi e 91,8 miliardi di residui iniziali di stanziamento all'1/1/96, tutti impegnati nel corso dell'esercizio.

massa), con pagamenti totali per 526,8 miliardi. 268,5 dei quali sulla competenza[63]; i residui totali al 31.12.96 permangono, quindi, elevati (937,5 miliardi), con economie per 151,8 miliardi.

L'attività concretamente svolta ha riguardato in particolare il settore della distribuzione commerciale e l'avvio di nuovi interventi a favore del commercio nelle aree depresse; la vigilanza e il controllo sulle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, effettuata anche mediante visite ispettive; gli adempimenti regolamentari connessi alle innovazioni normative in ordine alla disciplina del commercio e alla tutela dei consumatori; il controllo e la vigilanza nel settore fieristico ed in quello inerente gli ausiliari del commercio, ivi compresi i magazzini generali e le zone franche, nonchè l'emanazione della normativa e le attività operative connesse riguardanti l'Ufficio centrale metrico e del saggio dei metalli preziosi.

Ai sensi dell'art. 9 della legge n. 341/96 di conversione del d.l. n. 244/95 - che ha disposto la concessione di agevolazioni al commercio dirette alla modernizzazione, all'adeguamento tecnologico e all'aumento occupazionale delle imprese, soprattutto piccole e medie - con d.m. 25 settembre 1996 del Ministero del tesoro, sono stati utilizzati stanziamenti per 250 miliardi; al 31.12.96 sono pervenute circa 3.500 domande, ma non risultano effettuate erogazioni[64].

A favore delle Cooperative e dei Consorzi costituiti da operatori dei soli settori del Commercio e del turismo - con l'eventuale partecipazione di enti pubblici - sono concessi annualmente contributi diretti ad aumentare le disponibilità dei fondi di garanzia dei Consorzi e delle Cooperative Fidi, ai sensi della legge n.887/82.

Sul capitolo 8042 - sulla quota-parte di competenza, pari a 25 miliardi, - nel 1996 sono stati erogati contributi per l'aumento del Fondo di garanzia pari a 14 miliardi; sul medesimo capitolo, nel corso del 1996 è continuata l'emissione dei provvedimenti di liquidazione delle operazioni approvate dal Comitato di gestione del Fondo con erogazione di contributi per 233 miliardi sui 280 disponibili in conto residui.

Inoltre, ai sensi della legge n.41/86, riguardante l'erogazione di contributi per la realizzazione di mercati agroalimentari all'ingrosso (capitolo 8043) e di centri commerciali all'ingrosso (capitolo 8044) sono stati complessivamente erogati contributi per 73 miliardi su 588 miliardi disponibili in conto residui[65]; peraltro, sui medesimi capitoli sono state registrate economie per complessivi 104 miliardi, in conseguenza della revoca di contributi già assegnati e di residui di stanziamento non tempestivamente utilizzati.

---

[63] Sul totale delle erogazioni 409 miliardi circa riguardano gli investimenti mentre le spese di funzionamento sono ammontate a 9,1 miliardi, 6,3 dei quali si riferiscono a spese di personale; 108,7 miliardi hanno riguardato spese per interventi.
Sul totale delle erogazioni per investimenti oltre 407 miliardi sono stati destinati ad agevolazioni finanziarie al commercio.
I dati finanziari della Direzione generale del Commercio interno evidenziano una massa impegnabile di 634,4 miliardi - impegnata al 68% - con residui di stanziamento a fine esercizio per 194,3 miliardi, tutti sulla competenza. La massa spendibile di 1.563,2 miliardi - ridotti a 914,8 miliardi dalle autorizzazioni di cassa e utilizzati per il 54% - ha comportato pagamenti sulla competenza per 242,1 miliardi e residui totali al 31.12.1996 per 910,3 miliardi. Le economie sono ammontate a 156 miliardi circa.
La massa impegnabile della Direzione generale delle Assicurazioni private pari a 79,4 miliardi - è stata impegnata al 98,5% con impegni sulla competenza per 78,2 miliardi e residui di stanziamento per soli 106 milioni. La massa spendibile di 85,5 miliardi, sostanzialmente confermata dalle autorizzazioni di cassa, si è risolta in pagamenti per 54,1 miliardi, 48,4 dei quali sulla competenza. I residui totali al 31.12.96 sono ammontati a 30,1 miliardi con economie per 1,3 miliardi.

[64] Il 50% dei fondi disponibili sono riservati alle piccole e medie imprese; un ulteriore 20% è riservato a nuove iniziative e progetti che assicurino incrementi occupazionali. Le direttive per la concessione delle agevolazioni sono state assunte dal CIPE con delibera dell'8 maggio 1996; tale delibera contiene anche le direttive per la concessione di analoghe agevolazioni, estese anche ad imprese operanti nel settore del turismo, disposte ai sensi dell'art. 2-comma 42-della legge n. 549/95. Le agevolazioni non risultano ancora concesse in quanto manca l'assegnazione dei relativi fondi, pari a 250 miliardi.

[65] Tra gli interventi più significativi del settore va segnalata l'ammissione del mercato agroalimentare di Napoli ai benefici della legge in argomento.

Infine, per favorire lo sviluppo delle attività commerciali, la legge n. 121/87 ha istituito il Fondo nazionale di promozione e sviluppo del commercio che provvede alla concessione di agevolazioni a favore di progetti approvati dal Nucleo di valutazione. Sul capitolo 8045 - con disponibilità in conto residui per 172 miliardi circa - nel corso del 1996 risultano erogati 22 miliardi; entro il 1997 l'attività connessa alla legge in argomento dovrebbe esaurirsi.

In ordine all'attività di vigilanza, controllo e ispettiva sulle Camere di commercio particolare rilievo hanno assunto le modificazioni introdotte dalla legge n. 580/93 che, nel riorganizzare gli enti camerali, ha dettato specifiche disposizioni circa le fonti di finanziamento, la tenuta dei registri contabili, le modalità di accesso alla qualifica di Segretario Generale delle Camere di commercio ecc. . In relazione alle suddette modificazioni, con il d.P.R. 16 settembre 1996 e con d.m. 28 ottobre 1996 sono state introdotte semplificazioni procedurali dirette ad agevolare il procedimento per l'iscrizione nel registro delle imprese, con vantaggi oltre che per le imprese anche per gli enti camerali; ulteriori regolamenti hanno riguardato le nomine dei Consigli delle camere di commercio, le cui procedure sono state definite con il d.m. 24 luglio 1996 n. 501[66].

Relativamente alle risorse finanziarie, la legge n. 580/93 ha disposto che le Camere di commercio provvedano al proprio finanziamento soprattutto mediante entrate proprie e contributi a carico dello Stato. Pertanto, attualmente la più importante fonte di finanziamento delle Camere è rappresentata dalle entrate tributarie relative alla riscossione del diritto annuale e dei diritti di segreteria, essendo venuto meno, nel corso del 1996, il trasferimento di fondi a carico dello Stato. Analogamente, sono stati soppressi i contributi per il mantenimento degli Uffici provinciali dell'industria, del commercio e dell'artigianato che nel 1995 erano ammontati a 38,5 miliardi[67]. Tale soppressione ha provocato difficoltà finanziarie soprattutto a carico degli enti economicamente più deboli.

Peraltro, al 31.12.96 non risultava ancora adottato il regolamento riguardante la disciplina della gestione patrimoniale e finanziaria delle Camere di commercio.

La funzione in argomento esercita, infine, competenze in materia di regolamentazione sulle assicurazioni private e di interesse collettivo[68] anche mediante valutazione degli esposti trasmessi dagli utenti; i dati acquisiti, memorizzati su computer, consentono analisi statistiche sulle incidenze dei sinistri per rami assicurativi e per dislocazione geografica.

Nel corso del 1996 sono stati adottati provvedimenti in applicazione della normativa riguardante la sicurezza degli ambienti di lavoro e la prevenzione degli infortuni ed è stata fissata la quota dei contributi da versare ai Fondi di garanzia per le vittime della strada, per le vittime della caccia e per quelle dell'estorsione. E' stato, inoltre, predisposto lo schema del decreto legislativo 19.3.1996 n. 206, recante modificazioni e integrazioni ai precedenti decreti legislativi nn. 174 e 175/95 in materia di assicurazioni sulla vita e assicurazioni diverse; particolare rilievo ha assunto la predisposizione dei criteri di delega per il recepimento della direttiva 95/26/CE sul rafforzamento della vigilanza sugli enti creditizi, sulle imprese di assicurazione, sui servizi di investimento e su taluni organismi di investimento collettivo in valori mobiliari (OICVM).

---

[66] Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 226 del 29.9.96.
Norme regolamentari e direttive sono state inoltre emanate in materia di individuazione di prodotti vendibili nelle sale cinematografiche (d.m. 30.10.96 n. 683); nel comparto della tutela dei consumatori in attuazione alla direttiva 84/450/CEE sulla pubblicità ingannevole (d.P.R. 10.10.96 n. 627); nel settore fieristico e in quello delle società fiduciarie e di revisione.

[67] In ordine alle competenze degli Uffici provinciali, con circolare 2 luglio 1996 n. 3396/C il Ministero dell'industria ha dettato specifiche modalità per lo svolgimento dell'attività sanzionatoria connessa alle norme di depenalizzazione di numerose sanzioni amministrative.

[68] Con particolare riguardo all'istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni Private e di interesse collettivo (ISVAP) e sulla Cassa di Previdenza per l'Assicurazione degli Sportivi (Sport-Ass), nonchè sulle attività pubblicistiche affidate in concessione alla CONSAP.

La legge 17.2.92 n. 166 ha istituito il Ruolo Nazionale dei periti assicurativi (regolamentato dal d.m. 9.9.92 n. 562, ma divenuto effettivamente operativo solo con l'entrata in vigore dell'art. 7 della legge 5.1.96 n. 25) che si affianca all'Albo Nazionale degli agenti di assicurazione, tenuto a cura della Direzione Generale delle Assicurazioni private del Ministero.

3.6 Funzione-obiettivo 6 - Regolamentazione e controllo del mercato

La funzione in argomento è attualmente svolta per oltre 1/3 dalla Direzione Generale degli Affari Generali e del Personale, in relazione al peso preponderante assunto nel settore dalle spese strumentali e di personale; gli altri 2/3 sono equamente distribuiti tra la Direzione Generale della Produzione Industriale e quella del Commercio Interno e dei consumi industriali[69].

La massa impegnabile di 97,7 miliardi - 1,5 dei quali costituiscono residui di stanziamento all'1.1.1996 - è stata utilizzata al 92% con impegni che hanno totalmente esaurito i residui iniziali di stanziamento e, sulla competenza, sono ammontati a 88,3 miliardi.

Pertanto, al 31.12.96 i residui totali di stanziamento sono ammontati a 1,3 miliardi.

La massa spendibile di quasi 104 miliardi, ridotta di poco meno di 1 miliardo dalle autorizzazioni di cassa, è composta, oltre che dallo stanziamento dell'anno, da 7,8 miliardi di residui totali all'1.1.96, 6.5 dei quali rappresentano residui propri e, quindi, impegni già assunti negli esercizi precedenti.

I pagamenti hanno rappresentato l'84% delle autorizzazioni di cassa e hanno riguardato per 81,3 miliardi la competenza e per 5,6 miliardi i residui[70]. Al 31.12.96 i residui totali sono ammontati a 9,5 miliardi, con economie per 7,6 miliardi.

Tra le erogazioni più significative si evidenziano 7,3 miliardi trasferiti all'Autorità Garante della concorrenza e del mercato (capitolo 1183 - categoria V); 1,1 miliardi trasferiti all'Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale (OMPI) e alle unioni internazionali da essa amministrate (capitolo 4071 - categoria V); 7,7 miliardi versati all'Organizzazione Europea dei brevetti (capitolo 4091); 2,5 miliardi erogati agli ispettori metrici (capitolo 5053) e 1,7 miliardi versati come quota di partecipazione al mantenimento dell'Ufficio internazionale di metrologia legale (capitolo 5103).

In ordine alla disciplina della concorrenza e del mercato l'Autorità garante si è più volte espressa nel corso del 1996 soprattutto nel settore della commercializzazione dei prodotti petroliferi e del trasporto aereo nei quali sono state riscontrate concentrazioni e distorsioni del mercato che hanno anche portato alla comminazione di penali[71].

Inoltre, al fine di un più puntuale controllo del mercato assume particolare rilievo il monitoraggio dei prezzi per il quale è stato istituito - con decreto 15 maggio 1995 del Ministro dell'industria - l'Osservatorio dei prezzi quale organismo tecnico-consultivo[72].

L'osservatorio ha il compito di effettuare il monitoraggio di prezzi e tariffe in tutte le varie fasi di scambio. A tal fine è stata costituita una banca-dati per i principali settori di intervento[73], nonchè per lo studio della dinamica e delle variabili dell'inflazione, alla cui implementazione

---

[69] Sul totale degli stanziamenti definitivi assegnati alla funzione (96,2 miliardi), la Direzione Generale degli AA.GG. e del Personale ha gestito risorse per 37,3 miliardi; la Direzione Generale della Produzione Industriale ne ha gestiti 28,5 miliardi e alla Direzione Generale del Commercio interno ne sono stati assegnati 29,7 miliardi; poco più di mezzo miliardo ha costituito la dotazione del Gabinetto, per l'attività di indirizzo e coordinamento.

[70] Sul totale dei pagamenti - pari a 86,9 miliardi -28,9 miliardi per spese di funzionamento, 21,4 dei quali riguardano erogazioni al personale addetto alla funzione.

[71] Si vedano, ad esempio i provvedimenti 17.10.96 n.4329 e 24.10.96 n.4374 bis nel settore delle Aziende petrolifere e 7.11.96 n.4398 nel trasporto aereo.

[72] Previsto dall'accordo Governo-Sindacati del luglio 1993, esercita le attribuzioni di competenza tramite un Comitato Tecnico e la relativa segreteria che dureranno in carica sino al fine dicembre 1998.
Il Comitato tecnico è composto da sei membri esperti in materie economiche e da altre 5 unità in rappresentanza della Banca d'Italia, dell'ISCO, dell'ISTAT, dell'Unioncamere e dell'Antitrust. La Segreteria tecnica è composta di personale del Ministero.

[73] Prodotti energetici e alimentari; gas per uso civile; tariffe pubbliche.

collaborano altri organismi nazionali di carattere economico oltre quelli già rappresentati nel Comitato Tecnico.

I risultati delle osservazioni e delle analisi effettuate e gli eventuali fenomeni distorsivi o limitativi del mercato sono segnalati al Ministro dell'industria, all'Autorità Garante della concorrenza e del mercato e a qualunque altro soggetto titolare di poteri di intervento.

La gestione finanziaria dell'Autorità Garante del mercato e della concorrenza è soggetta a rendicontazione sottoposta al controllo successivo di questa Corte. Con deliberazione 28 marzo - 9 agosto 1995 la Corte ha dichiarato non regolare limitatamente a taluni profili la gestione finanziaria per l'anno 1991; l'esame preliminare della gestione relativa all'esercizio 1992 ha dato luogo ad un'ordinanza istruttoria della Sezione del controllo.

3.7 Funzione-obiettivo 7. Servizi Generali

Sostanzialmente gestita dalla Direzione generale degli Affari Generali e del personale[74], l'attività esercitata dalla funzione in oggetto, oltre alla gestione delle risorse umane assegnatele e ai procedimenti di accesso all'impiego e di stato giuridico ed economico di tutto il personale dipendente dal Ministero, riguarda degli aspetti formativi e di aggiornamento del personale, l'attività ispettiva diretta nei confronti degli Uffici periferici, la gestione del sistema informatico, le attività contabili e di ragioneria ecc..

La massa impegnabile - pari a 27,1 miliardi, 1,6 dei quali rappresentati dai residui di stanziamento all'1.1.96 - è stata impegnata per l'81% con impegni complessivi per poco meno di 22 miliardi, 20,4 dei quali sulla competenza; i residui iniziali di stanziamento risultano totalmente impegnati. Al 31.12.96 i residui di stanziamento sono ammontati a soli 844 milioni.

La massa spendibile di quasi 30 miliardi - 4,5 dei quali costituiti dai residui totali all'1.1.96 - è stata ridotta a 29,3 miliardi dalle autorizzazioni di cassa, utilizzate al 72% con pagamenti per 18,6 miliardi sulla competenza e per 2,6 miliardi sui residui[75].

Al 31.12.96 i residui totali sono ammontati a 3,7 miliardi con economie per oltre 5 miliardi.

In ordine all'attività concretamente svolta si segnala innanzitutto la deliberazione n. 101/96 con la quale la Corte - in Sezione di controllo - ha dichiarato la non conformità a legge di un decreto ministeriale approvativo di un contratto informatico, per l'omessa acquisizione del parere preventivo da parte dell'AIPA che, alla data di emanazione del provvedimento (e di altri 70 analoghi, emessi tra il 1993 e il 1995) era obbligatoriamente previsto dall'art. 8 del decreto legislativo n. 39/93 su tutti gli schemi di contratto in argomento.

Peraltro, l'indagine sullo stato dei sistemi informativi nelle Amministrazioni statali, svolta nel corso del 1994 dall'ISTAT in collaborazione con l'A.I.P.A., e che ha censito per il MICA 597 processi di servizio distribuiti su 82 uffici, ha costituito il punto di partenza per l'aggiornamento delle linee di attività del Ministero e la successiva valutazione in termini gestionali della medesima attività, da parte del Servizio di controllo interno, che, come già accennato in altra parte della presente relazione, ne ha fatto oggetto di apposito corso di formazione.

---

[74] Il totale degli stanziamenti di competenza assegnati complessivamente alla funzione nel 1996 - pari a 25,5 miliardi - per 17,9 miliardi è attribuito alla Direzione generale degli AA.GG. e del Personale e per 7,6 miliardi risulta assegnato alla Direzione Generale delle miniere e della Geologia, 1 miliardo circa dei quali destinato a spese per fitto di locali ed oneri accessori (che hanno comportato erogazioni per quasi 700 milioni).

[75] Tutti i pagamenti - riferibili solo a spese di funzionamento - sono complessivamente ammontati a 21,2 miliardi, 17,9 dei quali riguardanti spese di personale.

Le funzioni di II livello che hanno assorbito più risorse si riferiscono alla gestione delle risorse umane che, su 8,4 miliardi di erogazioni, ha visto 7,1 miliardi destinati a spese di personale, mentre per l'acquisizione e gestione delle risorse strumentali risultano erogati quasi 5 miliardi, 4,4 dei quali destinati al personale. Per l'informatica sono stati spesi solo 2,2 miliardi, 1,5 dei quali si riferiscono a spese di personale e 3,3 miliardi risultano erogati per ricerche e studi. Modeste le spese per attività ispettiva (44 milioni sui 54 stanziati sulla competenza).

Al corso di formazione è seguito un esperimento di applicazione delle tecniche illustrate che ha avuto ad oggetto l'analisi dei procedimenti e delle attività riguardanti l'attuazione della legge n. 181/89 - gestita originariamente dal soppresso Ministero delle Partecipazioni Statali e passata al Ministero dell'Industria. Commercio e Artigianato - per la promozione di iniziative industriali in aree colpite dalla crisi del settore siderurgico.

3.7.1 Personale. Al 31.12.96 il personale in servizio presso l'intera Amministrazione ammontava complessivamente a 2.142 unità[76] in lieve flessione rispetto all'esercizio precedente malgrado sia intervenuto nel corso dell'anno l'inquadramento nei ruoli del Ministero di ulteriori 53 unità di personale proveniente dall'ex Agensud.

A fine esercizio le erogazioni a favore del personale sono complessivamente ammontate a 97.7 miliardi pari allo 0,8% circa del totale complessivo delle autorizzazioni di cassa.

Il Servizio di controllo interno non è stato in grado di valutare l'eventuale recupero di produttività e di miglioramento produttivo e qualitativo dei servizi - conseguente all'erogazione dei trattamenti economici accessori derivanti dagli accordi decentrati stipulati nel dicembre 1995 in attuazione dell'art. 36 del Contratto collettivo nazionale di lavoro -, giacchè le risorse disponibili per gli anni 1995 e '96 sono state distribuite dall'Amministrazione in eguale misura a tutto il personale sulla base della sola presenza.

Con d.P.C.M. 12 dicembre 1996 - pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, supplemento ordinario n. 101, del 20 maggio 1997 - è stata determinata la nuova pianta organica delle qualifiche dirigenziali, delle qualifiche funzionali e dei profili professionali del Ministero, per un totale complessivo di 1.960 unità di personale, [77] cui si aggiunge il personale del ruolo ad esaurimento dei Segretari generali delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura, attualmente composta da 72 unità[78], e il ruolo aggiunto del personale del soppresso Ministero delle partecipazioni statali, transitato presso il Ministero dell'industria, commercio e artigianato, composto da 178 unità.

4. Organizzazione

Come già accennato nelle considerazioni generali, il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato non ha dato neppure nel corso del 1996 compiuta attuazione alle disposizioni dettate dall'art. 14 della legge n. 29/93 in ordine all'emanazione, ad ogni inizio d'esercizio, delle direttive di governo dell'amministrazione, essendosi limitato alla formale attribuzione di quota parte delle risorse ai singoli uffici di livello dirigenziale generale.

Nel corso del 1996 è stato, peraltro, predisposto il provvedimento di rideterminazione delle dotazioni organiche del personale dipendente dal Ministero, adottato con d.P.C.M. 12.12.1996, e il regolamento di attuazione degli artt. 6 e 31 del decreto legislativo n. 29/93, riguardante l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale del Ministero e la ripartizione interna

---

[76] Il dato complessivo cui vanno aggiunte 68 unità in posizione di comando (46) o fuori ruolo (22), è composto da 1.746 unità di personale MICA - 1.061 in servizio presso la sede centrale e 685 presso le sedi periferiche -; da 218 unità in posizione di comando o distacco presso il MICA e 178 unità provenienti dall'Ente Nazionale Cellulosa e Carta e società controllate, posto in liquidazione il cui personale è stato temporaneamente inquadrato in un ruolo unico transitorio; al relativo trattamento economico provvede il liquidatore dell'Ente, cui spetta anche la gestione delle attività residue.

Il personale del soppresso Ministero delle partecipazioni statali e dell'Agensud addetto alle competenze trasferite al MICA, è transitato nei ruoli di quest'ultimo.

[77] La dotazione organica delle qualifiche dirigenziali ammonta a complessive 154 unità, di cui 7 Dirigenti generali di livello C; 112 dirigenti amministrativi e 35 dirigenti tecnici.

La nona qualifica funzionale presenta una dotazione organica di 227 unità; l'ottava 194 unità; la settima 551; la sesta 145; la quinta 358; la quarta 162; la terza 160 e la seconda 9 unità; 1167 unità rappresentano la dotazione organica dell'Amministrazione centrale e 793 unità quella delle sedi periferiche.

[78] L'art. 20 della legge n. 580/93 ha innovato la procedura di accesso alle funzioni di Segretario generale delle Camere di commercio per cui i dirigenti già in servizio sono stati inquadrati in apposito ruolo ad esaurimento.

tra i predetti uffici delle relative attribuzioni, attualmente all'esame preventivo di questa Corte, nella competente sede del controllo[79].

Rispetto alla struttura organizzativa precedente si pone in rilievo una più omogenea distribuzione di competenze, la distinzione tra attività di normazione, di regolazione del mercato, di vigilanza per lo sviluppo produttivo e la competitività e le attività di coordinamento nell'ambito degli incentivi alle imprese, precedentemente per la maggior parte accentrate presso la Direzione Generale della produzione industriale[80].

Particolare rilievo ha assunto nel corso dell'anno l'attività del Servizio di controllo interno, le cui analisi, dirette all'approfondimento delle tecniche di valutazione dell'attività amministrativa, di omogeneizzazione e semplificazione delle procedure e di eliminazione di duplicazioni di competenze ed attività, potranno suggerire ulteriori miglioramenti e snellimenti nell'esplicazione concreta dei compiti istituzionali.

[79] Il ritardo nell'attuazione delle disposizioni dettate dalla legge n. 29/93 conferma la diffusa disattenzione per le implicazioni operative della legislazione vigente giacchè alla legge non seguono tempestivamente i regolamenti attuativi.

[80] La nuova articolazione è pertanto, composta: dal Ministro e dagli uffici di diretta collaborazione (Segreteria, Gabinetto, Ufficio legislativo e Ufficio Stampa); dalla Direzione Generale degli affari generali; dalla Direzione Generale dell'energia e delle risorse minerarie; dalla Direzione Generale del commercio, delle assicurazioni e dei servizi: dalla Direzione Generale per lo sviluppo produttivo e la competitività; dalla Direzione Generale per il coordinamento degli incentivi alle imprese; dalla Direzione Generale per l'armonizzazione e la tutela del mercato.

ALLEGATI

ELABORAZIONI PER FUNZIONI-OBIETTIVO
FORMAZIONE E UTILIZZO MASSA IMPEGNABILE
FORMAZIONE E UTILIZZO MASSA SPENDIBILE

MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO

Esercizio finanziario 1996

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg1 - Gabinetto e segreterie particolari	1. Indirizzo politico-amministrativo	1.1 Diretta collaborazione organi di direzione politica	1.1.1 Consulenza giuridica e legislativa
			1.1.2 Consulenza economica
			1.1.3 Rapporti con i "media"
		1.2 Controllo interno	
dg3 - Direzione generale della produzione industriale	2. Programmazione, indirizzo e coordinamento	2.1 Politica industriale	
dg4 - Direzione generale delle fonti di energia e delle industrie di base		2.2 Politica energetica	
dg5 - Direzione generale delle miniere e della geologia		2.3 Politica delle miniere	
dg3 - Direzione generale della produzione industriale	3. Regolamentazione e sostegno del settore industriale	3.1 Disciplina del settore industriale	3.1.1 Interventi per le imprese in crisi
dg8 - Servizi soppresse partecipazioni statali			3.1.2 Rapporti con la GEPI ed interventi della Finanziaria Pubblica nelle aziende in difficoltà
			3.1.3 Sicurezza degli impianti e problemi ambientali (Ispettorato tecnico-economico dell'industria)
			3.1.4 Collaborazione in settori a tecnologia avanzata (Ispettorato Commesse e Affari Patto Atlantico ed Veo)
			3.1.5 Coordinamento commesse difesa (Ispettorato Commesse e Affari Patto Atlantico ed Veo)
		3.2 Interventi finanziari per le aree depresse cofinanziati dall'U.E.	3.2.1 Incentivi industriali (Interventi ex Agensud)
			3.2.2 Altri interventi (centri per lo sviluppo dell'imprenditorialità, ecc.)
		3.3 Interventi finanziari a carattere generale e settoriale	3.3.1 PMI ed artigianato
			3.3.2 Comparti in crisi ed interventi finanziari per la riconversione dell'industria dell'amianto
			3.3.3 Calamità naturali
			3.3.4 Interventi nel settore difesa e aeronautica
			3.3.5 Interventi nel settore siderurgico (Fondo speciale di reindustrializzazione)
		3.4 Interventi per l'innovazione tecnologica e la ricerca applicata	3.4.1 Interventi per lo sviluppo tecnologico delle imprese industriali
			3.4.2 Liquidazione delle agevolazioni previste per lo sviluppo tecnologico delle imprese industriali
			3.4.3 Vigilanza Enti (stazioni sperimentali)
		3.5 Disciplina nazionale e comunitaria di particolari settori	3.5.1 Industria meccanica, edilizia, mezzi di trasporto collaterali e chimica
			3.5.2 Industria tessile, abbigliamento, delle pelli, del legno, carta e grafica
			3.5.3 Industria ittiera, molitoria, pastificazione e materie grasse
			3.5.4 Industria saccarifera, bevande, conserve, estratti alimentari ed alimentari vari
		3.6 Collaborazioni internazionali e politiche U.E.	3.6.1 Mercato Comune Europeo ed associazioni economiche
			3.6.2 Politica Commerciale
		3.7 Attività di coordinamento e controllo ex Partecipazioni statali	3.7.1 Coordinamento e controllo enti in liquidazione (EFIM, SIR) e settori ed enti ricompresi nelle attribuzioni residue (cantieristica, EAMO, EAGAT, ecc.)

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
			3.7.2 Contenzioso e controversie di lavoro 3.7.3 Rapporti con la UE
dg4 - Direzione generale delle fonti di energia e delle industrie di base dg5 - Direzione generale delle miniere e della geologia	4. Regolamentazione e sostegno del settori energetico e minerario	4.1 Disciplina delle fonti di energia	4.1.1 Petrolio e carburanti 4.1.2 Energia elettrica e nucleare 4.1.3 Gas e combustibili solidi 4.1.4 Fonti rinnovabili e risparmio energetico
		4.2 Incentivi per il risparmio energetico	4.2.1 Petrolio e carburanti 4.2.2 Energia elettrica e nucleare 4.2.3 Gas e combustibili solidi 4.2.4 Fonti rinnovabili e risparmio energetico
		4.3 Contributi e rimborsi a enti e imprese energetiche	4.3.1 Ricerca e sviluppo energie alternative 4.3.2 Diffusione idrocarburi 4.3.3 Enti e imprese private
		4.4 Disciplina del settore minerario	4.4.1 Prospezione, ricerca, coltivazione idrocarburi 4.4.2 Altre attività minerarie
		4.5 Interventi finanziari nel settore minerario	
dg6 - Direzione generale del Commercio interno e dei consumi industriali dg7 - Direzione generale delle assicurazioni private e di interesse collettivo	5. Regolamentazione e sostegno del commercio e dei servizi	5.1 Disciplina del commercio e dei servizi	5.1.1 Attività di distribuzione commerciale ed ausiliari del commercio 5.1.2 Società fiduciarie 5.1.3 Vigilanza Camere di commercio 5.1.4 Settore assicurativo
		5.2. Agevolazioni finanziarie al commercio	
dg2 - Direzione generale degli affari generali e del personale dg3 - Direzione generale della produzione industriale dg6 - Direzione generale del commercio interno e dei consumi industriali	6. Regolamentazione e controllo del mercato	6.1 Brevetti, marchi e modelli	
		6.2 Pesi e misure	6.2.1 Metrologia e saggio metalli preziosi
		6.3 Disciplina della concorrenza e del mercato	
		6.4 Monitoraggio prezzi	
dg2 - Direzione generale degli affari generali e del personale dg5 - Direzione generale delle miniere e della geologia	7. Servizi generali	7.1 Gestione delle risorse umane	7.1.1 Accesso all'impiego 7.1.2 Stato giuridico ed economico del personale 7.1.3 Formazione ed aggiornamento 7.1.4 Attività di protezione sociale - Onorificenze 7.1.5 Contenzioso
		7.2 Acquisizione e gestione risorse strumentali	
		7.3 Attività contabili e di ragioneria	
		7.4 Risorse informatiche e statistiche	
		7.5 Ricerca, studi, documentazione e consulenze	
		7.6 Comunicazione istituzionale e relazioni con il pubblico	
		7.7 Attività ispettiva uffici periferici	

N.B. : I centri di responsabilità corrispondono a quelli censiti dal Ministero del tesoro (circ. n. 84 del 20/12/1996).

1996 MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO

- Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per funzione-obiettivo -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie e maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanz. da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Non imputato a F.O.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%
1 Indirizzo politico-amministrativo	298	7.904	8.202	6.351	1.298	254	298	0	6.649	254	81,07%
2 Programmazione , indirizzo e coordinamento	20.746	337.114	357.860	335.735	1.265	115	20.746	0	356.481	115	99,61%
3 Regolamentazione e sostegno del settore industriale	1.403.913	7.425.396	8.829.309	6.476.805	7.542	941.048	1.368.213	35.700	7.845.019	976.748	88,85%
4 Regolamentazione e sostegno dei settori energetico e minerario	230.502	516.761	747.263	358.240	2.631	155.890	230.502	0	588.742	155.890	78,79%
5 Regolamentazione e sostegno del commercio e dei servizi	91.825	591.653	683.478	395.975	2.287	193.390	91.825	0	487.801	193.390	71,37%
6 Regolamentazione e controllo del mercato	1.505	96.169	97.673	88.344	6.563	1.262	1.505	0	89.849	1.262	91,99%
7 Servizi generali	1.595	25.486	27.081	20.363	4.279	844	1.595	0	21.958	844	81,08%
TOTALE	*1.750.383*	*9.000.482*	*10.750.866*	*7.681.815*	*25.865*	*1.292.802*	*1.714.683*	*35.700*	*9.396.498*	*1.328.502*	*87,40%*

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1996 MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO

- Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per funzione-obiettivo -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti in competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti in residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie e maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Non imputato a F.O.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
1 Indirizzo politico-amministrativo	1.382	7.904	9.286	8 879	5.443	909	1.163	848	6 290	1.577	1.418	95,61%	67,74%	70,85%
2 Programmazione , indirizzo e coordinamento	200.960	337.114	538.074	445.559	272.987	62.748	62.863	76 788	349.774	20.180	168.120	82,81%	65,00%	78,50%
3 Regolamentazione e sostegno del settore industriale	3.344.221	7.425.396	10.769.617	9.245.550	5.507.372	969.433	1.910.482	2.256 602	7 763.974	167 077	2 838.566	85,85%	72,09%	83,98%
4 Regolamentazione e sostegno dei settori energetico e minerario	680.318	516.761	1.197.079	798 645	292 048	66.192	222.082	186.250	478.299	152 043	566.738	66,72%	39,96%	59,89%
5 Regolamentazione e sostegno del commercio e dei servizi	1.024 410	591.653	1.616 063	967.997	268 467	127.509	320.899	258 375	526.842	151.755	937.466	59,90%	32,60%	54,43%
6 Regolamentazione e controllo del mercato	7.812	96.169	103 981	103 069	81.310	7.034	8.296	5.581	86 891	7 601	9.489	99,12%	83,56%	84,30%
7 Servizi generali	4.479	25.486	29 965	29.312	18.564	1.800	2.643	2 619	21 183	5 032	3 750	97,82%	70,69%	72,27%
TOTALE	***5.263.582***	***9.000.482***	***14.264.065***	***11.599.011***	***6.446.190***	***1.235.625***	***2.528.427***	***2.787.063***	***9.233.253***	***503.265***	***4.525.547***	***81,32%***	***64,73%***	***79,60%***

1996 MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO

- *Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per Centro di Responsabilità* -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie e maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Non imputato a C.d.R.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%
Gabinetto e segreterie particolari	322	8.544	8.866	6.849	1.403	292	322	0	7.171	292	80,88%
Direzione Generale degli Affari Generali e del Personale	1.333	55.198	56.531	51.738	2.885	575	1.333	0	53.071	575	93,88%
Direzione Generale della Produzione Industriale	1.247.830	7.256.812	8.504.643	6.351.872	8.235	896.705	1.212.130	35.700	7.564.003	932.405	88,94%
Direzione Generale delle Fonti di Energia e delle Industrie di Base	41.320	672.109	713.430	669.741	2.188	180	41.320	0	711.062	180	99,67%
Direzione Generale delle Miniere e della Geologia	210.135	189.135	399.271	29.979	3.069	156.088	210.135	0	240.114	156.088	60,14%
Direzione Generale del Commercio Interno e dei Consumi Industriali	92.479	541.937	634.416	341.431	6.181	194.325	92.479	0	433.910	194.325	68,40%
Direzione Generale delle Assicurazioni Private e di Interesse Collettivo	144	79.413	79.557	78.221	1.085	106	144	0	78.365	106	98,50%
Servizi Soppresse Partecipazioni Statali	156.819	197.333	354.152	151.982	819	44.531	156.819	0	308.802	44.531	87,19%
TOTALE	*1.750.383*	*9.000.482*	*10.750.866*	*7.681.815*	*25.865*	*1.292.802*	*1.714.683*	*35.700*	*9.396.498*	*1.328.502*	*87,40%*

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1996 MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO

- *Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per Centro di Responsabilità* -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie o maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Non imputato a C.d.R.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
Gabinetto e segreterie particolari	1.431	8.544	9.975	9.561	5.912	937	1.229	886	6.798	1.687	1.490	95,85%	68,15%	71,10%
Direzione Generale degli Affari Generali e del Personale	3.741	55.198	58.939	58.454	50.369	1.369	1.944	2.147	52.517	3.448	2.975	99,18%	89,10%	89,84%
Direzione Generale della Produzione Industriale	3.098.507	7.256.812	10.355.320	9.117.766	5.489.611	862.261	1.758.966	2.253.551	7.743.162	168.089	2.444.068	88,05%	74,77%	84,92%
Direzione Generale delle Fonti di Energia e delle Industrie di Base	401.399	672.109	1.073.508	888.552	544.451	125.291	125.471	153.296	697.746	39.929	335.833	82,77%	65,00%	78,53%
Direzione Generale delle Miniere e della Geologia	480.423	189.135	669.559	363.419	25.942	4.037	160.125	110.122	136.064	133.814	399.681	54,28%	20,32%	37,44%
Direzione Generale del Commercio Interno e dei Consumi Industriali	1.021.243	541.937	1.563.181	914.796	242.052	99.379	293.704	254.771	496.823	156.012	910.345	58,52%	31,78%	54,31%
Direzione Generale delle Assicurazioni Private e di Interesse Collettivo	6.050	79.413	85.462	85.231	48.430	29.791	29.897	5.659	54.089	1.274	30.099	99,73%	63,29%	63,46%
Servizi Soppresse Partecipazioni Statali	250.788	197.333	448.121	161.231	39.422	112.560	157.092	6.632	46.054	1.011	401.055	35,98%	10,28%	28,56%
TOTALE	***5.263.582***	***9.000.482***	***14.264.065***	***11.599.011***	***6.446.190***	***1.235.625***	***2.528.427***	***2.787.063***	***9.233.253***	***505.265***	***4.525.547***	***81,32%***	***64,73%***	***79,60%***

Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato
Gestione finanziaria 1996 (milioni di lire)

		TITOLO I					TITOLO II				TOTALE
		Personale in attivita' di servizio	Acquisto di beni e servizi	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	Opere e beni immobiliari e mobiliari	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	
		FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE									
		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
1	Residui totali di stanziamento "f" al 1.I (2)	5.242	2.339			7.581	15	1.359.895	382.892	1.742.802	1.750.383
2	Stanziamenti definitivi di competenza	121.501	20.666	141.491	23.595	307.252	2.662	3.819.036	4.871.533	8.693.230	9.000.482
3	Massa impegnabile (1+2)	126.743	23.005	141.491	23.595	314.833	2.677	5.178.931	5.254.425	10.436.033	10.750.866
4	Impegni effettivi su competenza	96.274	17.097	141.270	23.242	277.883		2.722.137	4.681.795	7.403.932	7.681.815
5	Economie (+) o maggiori spese (-) [2-(4+6)]	20.787	3.568	221	353	24.929		936		936	25.865
6	Residui di stanziamento di competenza al 31.XII	4.440				4.440	2.662	1.095.962	189.738	1.288.362	1.292.802
7	Impegni su residui di stanziamento (1-8)	5.242	2.339			7.581	15	1.325.195	381.892	1.707.102	1.714.683
8	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31.XII							34.700	1.000	35.700	35.700
9	Impegni totali su massa impegnabile (4+7)	101.516	19.436	141.270	23.242	285.464	15	4.047.332	5.063.687	9.111.034	9.396.498
10	Residui totali di stanziamento "f" al 31.XII (6+8)	4.440				4.440	2.662	1.130.662	190.738	1.324.062	1.328.502
11	Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile (9:3)	80,10	84,49	99,84	98,51	90,67	0,55	78,15	96,37	87,30	87,40

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
12	Residui iniziali "F+C" al 1.I	10.142	14.839	59.465	2.529	86.975	12.575	4.780.140	383.892	5.176.607	5.263.582
13	Stanziamenti definitivi di competenza	121.501	20.666	141.491	23.595	307.252	2.662	3.819.036	4.871.533	8.693.230	9.000.482
14	Massa spendibile (12+13)	131.643	35.505	200.956	26.124	394.227	15.237	8.599.175	5.255.425	13.869.837	14.264.065
15	Autorizzazioni di cassa	130.443	31.867	200.956	25.970	389.234	5.387	6.065.631	5.138.759	11.209.777	11.599.011
16	Pagamenti su competenza	89.993	10.852	111.143	18.198	230.186		1.534.210	4.681.795	6.216.004	6.446.190
17	Residui propri da competenza "C" (4-16)	6.282	6.245	30.127	5.044	47.698		1.187.927		1.187.927	1.235.625
18	Residui totali da competenza (6+17)	10.722	6.245	30.127	5.044	52.138	2.662	2.283.889	189.738	2.476.290	2.528.427
19	Pagamenti su residui	7.680	6.548	53.251	2.527	70.006	2.676	2.365.681	348.699	2.717.056	2.787.063
20	Pagamenti totali (16+19)	97.673	17.401	164.394	20.725	300.192	2.676	3.899.891	5.030.493	8.933.061	9.233.253
21	Economie (+) o maggiori spese (-) totali [14-(20+22)]	22.677	6.814	6.203	353	36.047	20	469.198		469.218	505.265
22	Residui totali "F+C" al 31.XII [14-(20+21)]	11.293	11.290	30.359	5.045	57.988	12.541	4.230.086	224.932	4.467.559	4.525.547
23	Rapporto % tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (15:14)	99,09	89,75	100,00	99,41	98,73	35,35	70,54	97,78	80,82	81,32
24	Rapporto % tra pagamenti totali e massa spendibile (20:14)	74,20	49,01	81,81	79,33	76,15	17,56	45,35	95,72	64,41	64,73
25	Rapporto % tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa (20:15)	74,88	54,60	81,81	79,81	77,12	49,67	64,29	97,89	79,69	79,60

(1) Calcolate per differenza

(2) I residui totali di stanziamento "F" al 1.I sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31.XII dell'anno precedente

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

Capitolo XVI

Ministero del commercio con l'estero

Sommario: **Sintesi e conclusioni.**

1. Analisi finanziaria: *1.1 Analisi finanziaria per categorie economiche, 1.2 Analisi per funzioni-obiettivo.*

2. Analisi dell'organizzazione: *2.1 Attuale configurazione dell'assetto organizzativo; 2.2 Direttive e Programmi; 2.3 Applicazione del d.lgs. 29 del 3 febbraio 1993; 2.4 Aspetti più rilevanti dell'attività svolta in seno all'Organizzazione Mondiale del Commercio - World Trade Organization; 2.5 Aspetti di particolare rilievo relativi ai singoli settori; 2.6 Valutazioni gestionali; 2.7 Attività contrattuale.*

Esercizio 1996 - Risultati della gestione per funzioni-obiettivo - dati di competenza

(in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Impegni (*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico-amministrativo	6.304	5.862	5.690	5.273	589	442
2 Politica commerciale	12.777	12.077	11.723	11.189	888	700
3 Internazionalizzazione delle imprese e promozione degli scambi	321.268	320.792	320.505	250.707	70.086	476
4 Servizi generali	16.257	15.146	14.876	14.371	775	1.111
TOTALE	***356.606***	***353.877***	***352.793***	***281.539***	***72.338***	***2.729***

(*) Gli impegni lordi sono comprensivi dei residui di stanziamento a fine esercizio

Sintesi e conclusioni

L'Amministrazione del commercio con l'estero deve ancora realizzare compiutamente l'assetto previsto dal d.lgs. 29 del 1993, e solamente nel 1997 si sono avuti provvedimenti significativi dal punto di vista dell'organizzazione strutturale e delle direttive poste dal vertice politico-amministrativo.

Si è infatti passati da un momento di particolare incertezza, dovuto anche alle prospettive recate dalla legge 549/95, che indicavano la possibile soppressione del ministero, all'emanazione del d.m. 20 gennaio 1997, n. 102, che, individuando gli uffici dirigenziali di livello non generale, ha dato seguito alla riforma dell'amministrazione quale delineata dal D.P.R. 18 aprile 1994, n. 302.

Sul piano operativo, l'inversione di tendenza dipende anche da una rinnovata e più efficace strategia dell'Istituto per il Commercio Estero, che dovrebbe trovare nella sua legge di riforma (legge 25 marzo 1997 n. 68) il suo momento propulsore.

Anche se sono riferite alla SACE ed al Mediocredito Centrale, le disposizioni recate dall'art. 2, comma 30 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (provvedimento "collegato" alla legge finanziaria per il 1997) possono considerarsi latamente attinenti alla sfera di competenza del Commercio Estero.

Al riguardo, vengono aggiunte alle precedenti competenze SACE, di cui alla legge 24 maggio 1977, n. 227:

a) la facoltà di deliberare l'emissione di obbligazioni e l'assunzione di mutui e prestiti;
b) quella di deliberare transazioni e cessione di crediti nel quadro delle iniziative di recupero degli indennizzi erogati.

I rimborsi relativi sono a carico del Ministero del Tesoro.

Inoltre è possibile, per SACE e per il Fondo rotativo gestito dal Mediocredito Centrale (art. 6 legge 26.2.87, n. 49) l'autorizzazione ad operazioni di riconversione in attività di protezione ambientale, sviluppo socio-economico e commerciali dei debiti dei Paesi in via di sviluppo per i quali sia intervenuto un accordo in tal senso tra i Paesi creditori.

Da queste operazioni si aspettano ricavi che confluiranno sui conti correnti di SACE e del Fondo rotativo gestito dal Mediocredito esistenti sulla Tesoreria Centrale.

Sarà possibile utilizzare tali disponibilità per le necessità operative. Tale disposizione, in un quadro positivo degli esiti di riconversione consentirebbe di disporre di risorse addizionali rispetto a quelle previste in bilancio.

Per quanto attiene all'andamento finanziario ed, in particolare alle spese per trasferimenti, le quali costituiscono gran parte della spesa complessiva dell'amministrazione e che sono dirette nei confronti dell'I.C.E., va sottolineata la diminuita efficienza della procedura di trasferimento, che ha risentito della particolare situazione in cui versava l'istituto, sottoposto ad amministrazione straordinaria, con marcata vigilanza da parte del ministero.

Va detto, al riguardo, che dovrebbe ripristinarsi un flusso costante il quale, peraltro, non dia solamente l'indicazione del passaggio dei fondi dal bilancio del Ministero a quello dell'I.C.E., ma rappresenti il segnale di un recupero di efficienza nell'attività di quest'ultimo, nel nuovo quadro indicato dalla legge 68/97.

Rimane comunque preoccupante l'andamento delle operazioni finanziarie, le quali si riferiscono ai crediti agevolati ed ai contributi erogati dall'Amministrazione, che attengono alle categorie XIII e XIV, in quanto l'unica modifica di rilievo è data dal forte incremento della massa residui dovuta alla circostanza che, contrariamente a quanto è avvenuto nel precedente esercizio, i residui di stanziamento all'1.1 non sono stati mandati in economia al 31.12 ma hanno concorso alla formazione, appunto, della massa residui.

L'analisi finanziaria ha confermato, in termini complessivi, la difficoltà di gestire efficacemente le risorse finanziarie a disposizione, riscontrata nello scorso esercizio, a sua volta conseguente alla mancanza di una decisionalità e di una programmazione mirata, che ha messo in

discussione la realizzazione delle finalità istituzionali, in particolare concernenti finanziamenti e contributi nei confronti di soggetti terzi.

Quanto in sostanza rimarcato nella precedente relazione circa il problema della mancanza di scelte incisive da parte dell'amministrazione, è rimasto attuale per l'esercizio 1996, nonostante le assicurazioni date al riguardo, in particolare in ordine ai già rilevati mancati adempimenti al d.lgs. 29 del 1993.

Solo nell'ultimo scorcio dell'anno l'Amministrazione - che pure aveva un compito ancor più rilevante per il commissariamento I.C.E., e che comunque, in sede internazionale, in particolare nei due ambiti più significativi (del semestre di Presidenza italiana all'Unione Europea e della partecipazione alla Prima Conferenza Ministeriale della W.T.O. - Organizzazione mondiale del commercio), ha mostrato notevole dinamismo - ha dato segni di ripresa e nella prima parte dell'esercizio in corso, sono stati adottati quei provvedimenti che dovrebbero consentire di iniziare un ciclo gestionale positivo.

Ne costituisce prova la definizione dell'annosa questione concernente la realizzazione del sistema informatico integrato dell'Amministrazione, che costituiva un esempio negativo di *impasse* gestionale (non essendosi potuta realizzare la gara per gli assunti costi *eccessivi* rispetto alle disponibilità finanziarie) e che poneva il rischio di una duplicazione di banche-dati concernenti la stessa materia, per l'analogo sistema informatico dell'I.C.E., risoltosi, quest'ultimo, con la rinuncia da parte del Ministero a dotarsi di una propria banca-dati.

Va anche considerato il tentativo di realizzare un piano generale degli obiettivi e piani settoriali collegati ai centri di responsabilità, in occasione della Direttiva generale del Ministro per l'anno 1997.

Tale impostazione peraltro non ricomprende ancora reali indici di valutazione, in quanto si basa su di un rapporto fisso di giorni-uomo che, invece, in elaborazioni *ex post*, costituisce non la base di partenza, ma il risultato ultimo rappresentato dal costo giornaliero (ma più utilmente orario) delle unità produttive.

Può dunque dirsi che in relazione all'esercizio '96 l'Amministrazione abbia mantenuto la stessa situazione che era stata considerata non soddisfacente l'anno passato, ma che lo sforzo che nell'ultima parte dell'anno era stato finalizzato all'emanazione, in primo luogo, dei provvedimenti connessi alla riforma, e quindi a quelli non ancora esitati, previsti dal d.lgs. 29/93, abbia raggiunto tale scopo nella prima parte dell'attuale esercizio, e che, dunque, debba attendersi la verifica degli effetti che i medesimi produrranno in concreto nel corso del 1997.

1. Analisi finanziaria

1.1 Analisi finanziaria per categorie economiche

L'analisi tradizionale per categorie economiche, basata sull'esame della massa impegnabile e della massa spendibile, mostra per l'esercizio 1996 un aumento dei residui nella Cat.II, caratterizzata generalmente da notevole stabilità.

Ai 245 milioni di residui di stanziamento all'1.1.1996, corrispondono infatti 882 milioni di residui di stanziamento al 31.12.1996, ed i residui totali al 31.12.1996 ammontano a 2,24 miliardi rispetto a 1,75 miliardi del 1995.

Ove dunque si fosse rivelata costante la massa spendibile, si sarebbe dovuto rinvenire per il 1996 un peggior rapporto fra pagamenti e massa spendibile, a causa della maggiore entità dei residui di stanziamento.

In realtà, la massa spendibile per il 1996 è stata di molto superiore a quella del 1995 (39,46 miliardi rispetto a 34,42 miliardi), permettendo dunque l'assorbimento di gran parte dei residui e mostrando una capacità di spesa superiore a quella del precedente esercizio.

Il rapporto fra pagamenti e massa spendibile, si assesta infatti per il 1996 all'88,24% rispetto all'87,04% rilevato nel 1995.

L'incremento delle disponibilità di bilancio per la categoria in esame è peraltro dovuto alla circostanza che, in seguito alla riforma pensionistica, recata dalla legge 335 del 1995, mentre i trattamenti pensionistici sono passati dal Tesoro all'I.N.P.D.A.P., le contribuzioni per i dipendenti in attività di servizio, a carico del datore di lavoro, sono state trasferite dal cap. 4351 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro ai corrispondenti capitoli relativi agli stipendi delle Amministrazioni interessate.

Per l'Amministrazione del commercio estero, mentre è di scarsa consistenza la Cat.IV, concernente l'acquisto di beni e servizi la quale peraltro conferma la vischiosità procedimentale già rilevata lo scorso anno:

Categoria IV	1996	1995
massa spendibile	2.629 milioni	4.082 milioni
pagamenti totali	1.028 milioni	1.352 milioni
percentuale pagamenti su massa spendibile	39,10%	33,12%

assume grande importanza la categoria V che attiene ai trasferimenti i quali avvengono essenzialmente nei confronti dell'I.C.E., nell'ambito del Titolo I:

Categoria V	1996	1995
massa spendibile	334.600 milioni	400.000 milioni
pagamenti totali	283.500 milioni	352.500 milioni
percentuale pagamenti su massa spendibile	84,73%	88,11

per la quale si nota una diminuita efficienza della procedura di trasferimento, che ha risentito della particolare situazione in cui versava l'istituto, sottoposto ad amministrazione straordinaria, con marcata vigilanza da parte del ministero; nonchè la Cat. XII che, nell'ambito del Titolo II, attiene anch'essa ai trasferimenti:

Categoria XII	1996	1995
massa spendibile	60.000 milioni	30.000 milioni
pagamenti totali	600 milioni	0
percentuale pagamenti su massa spendibile	1,02%	0%
residui totali	45.000 milioni	27.500 milioni

e che ha mostrato una stasi che evidentemente soffre di un effetto di *trascinamento* dagli esercizi precedenti e che comunque indica la sostanziale inattività di questa categoria, sotto il profilo della spesa.

Tale constatazione si ripercuote sull'intero Titolo II anche per il negativo andamento delle categorie concernenti le operazioni finanziarie (XIII, XIV, XV), le quali costituiscono una parte consistente del bilancio (escluse le poste relative ai trasferimenti) dell'Amministrazione.

Categorie XIII+XIV+XV	1996	1995
massa spendibile	18.000 milioni	19.000 milioni
pagamenti totali	0	0
percentuale pagamenti su massa spendibile	0%	0%
residui totali	18.000 milioni	9.000 milioni
economie	0	10.000 milioni

Si è ripetuto dunque quanto avviene da diversi esercizi ed è stato rilevato nella relazione dello scorso anno, con grave pregiudizio per la dinamica di settore, perdurando una massiccia formazione di residui di stanziamento all'inizio dell'esercizio, praticamente corrispondenti all'intero stanziamento dell'esercizio, con la differenza, rispetto al 1995, che al 31.12.96, non sono state mandate in economia le somme corrispondenti ai residui di stanziamento del 1 gennaio, determinandosi una pesantissima massa di residui che grava sull'esercizio in corso[1].

Tale situazione non può non essere ancora una volta stigmatizzata dalla Corte per i suoi negativi riflessi sia sul circuito economico dell'area di destinazione dei contributi e finanziamenti, sia per la mancata allocazione alternativa delle risorse finanziarie interessate.

1.2 Analisi per funzioni-obiettivo

L'analisi per funzioni-obiettivo aveva consentito, già nella fase di prima sperimentazione realizzata nell'ambito della precedente relazione, di disporre di una lettura più significativa dei dati di consuntivo.

Per tale ragione, essendosi verificata l'affidabilità di detto strumento ed, in particolare, delle funzioni-obiettivo individuate, si è ritenuto di mantenere l'impianto preesistente con alcuni affinamenti e lo sprofondamento, ove possibile, al terzo livello di disaggregazione, mantenendo lo stretto collegamento con i centri di responsabilità che, nell'Amministrazione in esame, si correlano in termini piuttosto netti e, quindi, con un alto grado di affidabilità, alle funzioni individuate.

Il quadro complessivo delle *funzioni-obiettivo* è, dunque, il seguente:

[1] In tale ambito si notava, già per l'esercizio 95, una certa vischiosità in quanto i residui di stanziamento e lo stanziamento di competenza presentavano valori molto simili (10.000 milioni e 9.000 milioni). A fine anno 1995 si erano determinate economie (10.000 milioni) corrispondenti ai residui di stanziamento all'1.1.95, e residui da competenza, al 31.12.95, pari a 9.000 milioni.

Si era quindi manifestata totale mancanza di pagamenti, laddove, nel precedente esercizio, pur realizzandosi un considerevole ammontare di residui di stanziamento al 31.12.94 (10.000 milioni), coincidenti con lo stanziamento di competenza, erano stati effettuati pagamenti per 20.000 milioni, a loro volta corrispondenti ai residui di stanziamento maturati nel 1993.

L'andamento, già evidentemente problematico, aveva, dunque, mostrato nel 1995 una situazione di "stallo" ripetutasi nel 1996.

Centro di Responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg1 - Gabinetto e segreterie particolari dg6 - Direzione generale per le valute	1. Indirizzo politico-amministrativo	1.1 Diretta collaborazione organi di direzione politica	1.1.1 Consulenza giuridica e legislativa 1.1.2 Consulenza economica 1.1.3 Rapporti con i media
		1.2 Programmazione, indirizzo e coordinamento	1.2.1 Osservatorio economico 1.2.2 Elaborazioni statistiche e collegamento con il SISTAN
		1.3 Controllo interno	
dg3 - Direzione generale per gli accordi commerciali dg4 - Direzione generale delle importazioni e delle esportazioni dg6 - Direzione generale per le valute	2. Politica commerciale	2.1 Unione europea	2.1.1 Negoziati con Paesi terzi 2.1.2 Politica commerciale autonoma 2.1.3 Misure di difesa commerciale
		2.2 Rapporti multilaterali	2.2.1 Organismi internazionali 2.2.2 Altre iniziative multilaterali
		2.3 Cooperazione economica bilaterale	2.3.1 Commissioni Miste 2.3.2. Altri contatti bilaterali
		2.4 Attività di regolazione	2.4.1 PAC (Politica Agricola Comune) 2.4.2 Altre misure di politica commerciale (contingenti, sorveglianza, ecc.) 2.4.3 Esportazione prodotti di alta tecnologia
dg5 - Direzione generale per lo sviluppo degli scambi dg6 - Direzione generale per le valute	3. Internazionalizzazione delle imprese e promozione degli scambi	3.1 Sostegno a strutture di promozione e di internazionalizzazione	3.1.1 I.C.E. 3.1.2 Camere di commercio italiane all'estero 3.1.3 Consorzi all'export, agro-alimentari e turistici
		3.2 Sostegno ad iniziative di promozione e internazionalizzazione	3.2.1 Iniziative promozionali di associazioni, enti ed istituti 3.2.2 Progetti di insediamento durevole nei paesi extra U.E. 3.2.3 Progetti pilota per la commercializzazione di prodotti agro-alimentari 3.2.4 Partecipazione a gare internazionali 3.2.5 Collaborazione PECO
		3.3 Promozione degli scambi tramite l'ICE	3.3.1 Formazione per aziende italiane ed estere 3.3.2 Promozione commerciale 3.3.3 Promozione degli investimenti
		3.4 Assicurazione e finanziamento di crediti per l'esportazione	3.4.1 SACE 3.4.2 Mediocredito Centrale
		3.5 Promozione di joint-ventures	3.5.1 SIMEST 3.5.2 FINEST 3.5.3 Costituzione joint-ventures fra P.M.I.
		3.6 Regolamentazione in materia valutaria	

dg2 - Direzione generale del Personale e degli affari generali	4. Servizi generali	4.1 Gestione delle risorse umane	4.1.1 Accesso all'impiego 4.1.2 Stato giuridico ed economico del personale 4.1.3 Formazione ed aggiornamento 4.1.4 Attività di protezione sociale - Onorificenze 4.1.5 Contenzioso
		4.2 Acquisizione e gestione risorse strumentali	
		4.3 Attività contabili e ragioneria	
		4.4 Risorse informatiche	
		4.5 Ricerca, studi, documentazione e consulenze	
		4.6 Comunicazione istituzionale e relazioni con il pubblico	
		4.7 Personale comandato presso altre amministrazioni	
		4.8 Contributi - Rimborsi	

N.B.: I centri di responsabilità codificati nello schema sono quelli censiti dal Ministero del tesoro (Circolare n. 84 del 20/12/1996)

Dall'analisi della formazione e dell'utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile, per funzioni-obiettivo, per la funzione di *indirizzo politico-amministrativo*, rispetto al 1995, ad una maggiore disponibilità complessiva (6,6 miliardi rispetto a 5,2 miliardi di massa spendibile) non corrisponde un'adeguata dinamica di spesa, in quanto, mentre i residui all'1.1.1996 ammontavano a 273 milioni, i residui totali (propri e di stanziamento) raggiungono 861 milioni (nel 1995 erano 482 milioni).

In tale contesto, la circostanza che le economie risultino inferiori (448 milioni) nei confronti dell'analogo dato del 1995 (889 milioni) non induce ad una valutazione positiva dovendosi ritenere che il consistente peso dei residui (all'1.1.1997) potrà incidere sensibilmente sull'andamento della spesa per l'anno in corso.

La funzione di *indirizzo politico-amministrativo*, che nell'Amministrazione del commercio estero trova corrispondenza, a livello di centri di responsabilità, non solamente al Gabinetto del Ministro ma anche ad una Direzione generale *tecnica*, come quella per le Valute, è infatti caratterizzata da un andamento di spesa costante, riferito a strutture od a parti di esse di dimensioni contenute rispetto a quelle complessive della stessa Amministrazione.

Alla funzione *politica commerciale* viene ricondotto il ruolo *esterno* di più alto rilievo dell'Amministrazione, che nell'esercizio 1996, come si vedrà in seguito, è stato caratterizzato da momenti di grande rilevanza come la Prima conferenza ministeriale dell'organizzazione mondiale del commercio -W.T.O., e la Presidenza italiana all' U.E.

La medesima dunque, pur non essendo la più rilevante tra le funzioni-obiettivo in termini finanziari, costituisce un aggregato significativo nell'ottica *istituzionale* di espressione della dinamica di spesa.

In tale contesto, va rilevato che su di una *massa spendibile* di 14 miliardi, i residui complessivi al 31.12.1996 ammontavano a 1,4 miliardi ed alla stessa data si erano determinate economie per 701 milioni, con una mancata spesa, rispetto alle disponibilità, di 2,1 miliardi circa, corrispondente al 15% di dette disponibilità.

In considerazione dell'esistenza all'1.1.1996 di 1,1 miliardi di residui totali provenienti dall'esercizio precedente si nota un incremento della massa residui; va peraltro constatato come nel 1995, al 31.12, la mancata spesa rispetto alle disponibilità fosse costituita da 1,1 miliardi di residui e da 1,3 miliardi di economie, per un totale di 2,4 miliardi, corrispondente al 18,5% della *massa spendibile* (ammontante a 13 miliardi).

I due ultimi esercizi mostrano quindi una situazione simile che si differenzia per il maggior livello di impegni del 1996 i quali raggiungono un livello rilevante rispetto alle disponibilità complessive.

Di particolare interesse è la funzione *Internazionalizzazione delle imprese e promozione degli scambi*, in quanto è a tale funzione che fanno capo sia i trasferimenti nei confronti dell'Istituto per il Commercio Estero, sia l'attività di contribuzione e finanziamento agevolato, che l'Amministrazione rivolge nei confronti di enti, associazioni, consorzi all'export. Le disponibilità finanziarie di questa funzione hanno raggiunto per il 1996, 417 miliardi su di una *massa spendibile* complessiva per l'intera Amministrazione di 455 miliardi, con un'incidenza del 92% (nel 1995 le disponibilità erano di 455 miliardi su 489 miliardi, con un'incidenza del 93%).

L'andamento di tale funzione conferma quanto si era detto in precedenza, nell'esame per categorie economiche, sull'inattività delle categorie XIII, XIV, XV, concernenti le operazioni finanziarie.

Riguardando, in questo caso, l'analisi per funzioni un aggregato *macro* per le dimensioni della funzione stessa, vengono ad essere toccate anche le categorie V del Titolo I e XII del Titolo II, che attengono ai trasferimenti, e questo permette di trovare nella particolare situazione dell'Istituto per il Commercio Estero, che per tutto il 1996 è stato commissariato e la cui riforma è stata varata solamente nel 1997 (con la legge 25 marzo 1997, n. 68) una parziale spiegazione del rilevantissimo ammontare dei residui al 31.12.1996: 113 miliardi su 417 miliardi di disponibilità complessive, con un'incidenza del 27%.

Prendendo in esame i dati relativi all'esercizio precedente, si nota come in esso si era registrata una sensibile diminuzione dei residui al 31.12, i quali si erano assestati a 79 miliardi rispetto ai 111 miliardi iniziali.

Vi è dunque stato un netto peggioramento nei conti 1996, che risulta ancor maggiore se si tiene conto delle minori disponibilità rispetto a quelle del 1995 (417 miliardi nel 1996 e 455 miliardi nel 1995).

Nell'esame della formazione ed utilizzo della *massa impegnabile* e della *massa spendibile* per Centri di responsabilità, le precedenti considerazioni trovano conferma, in particolare, per la Direzione Generale per lo sviluppo degli scambi, alla quale si riconnette gran parte della *macro*-funzione precedentemente esaminata.

Per tale centro di responsabilità, ad una *massa spendibile* di 398 miliardi, corrisponde un montante residui di 94 miliardi, con un'incidenza del 24%, che si eleva ulteriormente, prendendo in considerazione il livello delle economie (16 miliardi) che porta l'incidenza della mancata spesa al 28% (110 miliardi su 398 miliardi); mentre nel 1995 ad una disponibilità complessiva di 434 miliardi corrispondevano 69 miliardi di residui totali al 31.12 e 9 miliardi di economie con le rispettive incidenze del 16% e del 18%.

Appare interessante anche l'analisi derivante dall'incrocio tra *funzioni-obiettivo* di I e II livello e le categorie economiche della classificazione semplificata per *funzionamento*, *intervento* ed *investimento*, anche in considerazione della particolare consistenza che la spesa per *intervento* ha nell'Amministrazione del commercio estero e che per la funzione *Internazionalizzazione delle imprese e promozione degli scambi* raggiunge il 91% del totale.

Tale spesa raggiunge infatti 293 miliardi, distribuiti per 189 miliardi al *sostegno a strutture di promozione ed internazionalizzazione* (relativo all'I.C.E., alle Camere di Commercio italiane all'estero ed ai Consorzi all'export), per 47 miliardi all'analoga funzione di 2° livello relativa ad associazioni enti ed istituti, non ricompresi nei precedenti, ed ai progetti di insediamento, e per 58 miliardi, in particolare, per la promozione degli scambi effettuata tramite l'I.C.E.

I dati appena indicati trovano speculare conferma nella metodologia di rilevazione per *funzioni-obiettivo*, al momento, più complessa ed, allo stesso tempo, più affidabile: l'incrocio tra

funzioni-obiettivo di 1° e 2° livello e le categorie economiche. Nella Cat.V, concernente i trasferimenti, nell'ambito del Titolo I, si rinvengono infatti le stesse risultanze di consuntivo.

L'analisi finanziaria ha confermato la difficoltà di gestire efficacemente le risorse finanziarie a disposizione, riscontrata nello scorso esercizio, a sua volta conseguente alla mancanza di una decisionalità e di una programmazione mirata, che ha messo in discussione la realizzazione delle finalità istituzionali, in particolare concernenti finanziamenti e contributi nei confronti di soggetti terzi.

2. Analisi dell'organizzazione

2.1 Attuale configurazione dell'assetto organizzativo

Nella relazione relativa all'esercizio 1995 veniva rimarcata la perdurante inottemperanza, da parte dell'Amministrazione, alle disposizioni del D.P.R. 18 aprile 1994, n. 302, con il quale è stata varata la riforma del Ministero, determinandosi, dunque. una discrasia con la struttura "di fatto". Detta situazione è rimasta sostanzialmente invariata per tutto l'esercizio 1996, ed in considerazione del tempo trascorso ha assunto connotati cronici .

Pur essendo stato varato il regolamento con il quale sono stati formalmente individuati gli uffici dirigenziali di livello non generale del Ministero e le relative attribuzioni, con il d.m. 20 gennaio 1997, n. 102, ed essendosi dunque realizzata la fase applicativa della riforma recata dal D.P.R. 18 aprile 1994, n. 302, ancora oggi, permane la vecchia struttura,[2] che si differenzia sensibilmente da quella formalmente in vigore.

La normativa vigente,[3] prevede, infatti, 4 Uffici corrispondenti a Direzioni Generali:

2

DIREZIONE GENERALE ACCORDI COMMERCIALI	DIREZIONE GENERALE DELLE VALUTE	DIREZIONE GENERALE PER LO SVILUPPO DEGLI SCAMBI	DIREZIONE GENERALE IMPORTAZIONI ED ESPORTAZIONI	DIREZIONE GENERALE AA.GG. PERSONALE
Elaborazione delle linee di politica commerciale. Negoziati in materia commerciale, economica e di collaborazione economica e tecnica, a livello sia multilaterale sia bilaterale, con le problematiche applicative connesse	Problematiche a carattere generale e particolare connesse con i pagamenti all'Estero e con altri movimenti valutari, compresi quelli a carattere finanziario. Attività regolativa valutaria. Attività internazionale in materia Problematiche attinenti all'assicurazione ed al finanziamento dei crediti all'Esportazione.	Studio prospettive dei mercati esteri. Attività promozionale. Rapporti con ICE Programmazione in materia. Raccolta dati. Strutturazione della rete. Finanziamento agevolato alle imprese - L. 394/81. Concessione contributi, concorsi e finanziamenti, ai fini promozionali.	Studio settori produttivi nell'ottica della concorrenza internazionale e dell'integrazione europea. Importazioni ed Esportazioni. (anche temporanee).	Affari a carattere generale. Studi. Gestione del Personale. Conferimenti borse di studio di pratica commerciale all'Estero. Centri Elettronico e Statistico. Attività di coordimento ai fini della formazione del Bilancio preventivo. Attività connessa all'Amministrazione Straordinaria dell'ICE

[3] Il d.m. 20 gennaio 1997, n.102.

DIREZIONE GEN.LE PROMOZIONE SCAMBI E INTERNAZIONALIZZ. IMPRESE	DIREZIONE GEN.LE POLITICA COMMERCIALE E GESTIONE REGIME SCAMBI	SERVIZIO STUDI, RICERCA E DOCUMENTAZIONE ED ANALISI STATISTICHE	SERVIZIO GESTIONE RISORSE E RELAZIONI CON IL PUBBLICO
Definizione della politica commercial italiana in materia di promozione dell esportazioni e degli scambi in genere, d orga- nizzazione internazionale dell imprese italiane, di promozione degl investimenti esteri in Italia.	Politica commerciale con l'estero e disciplina delle importazioni ed esportazioni di beni e servizi.	Classificazione, elaborazione e studio della documentazione e delle informazioni utili allo svolgimento delle funzioni attribuite al Ministero, anche attraverso collegamenti informatici ad altre banche-dati.	Tutta l'attività inerente alla gestione delle risorse, esercitando le attribuzioni in materia di gestione del personale e dei servizi generali del Ministero. Relazioni con il pubblico.

L'organizzazione prefigurata dalla riforma, a prescindere da ulteriori approfondimenti, appare particolarmente snella ed in grado di caratterizzare nettamente la funzione di impulso e di informazione che ha, a sua volta, quali destinatari primi i soggetti e gli organismi imprenditoriali.

Ben più complessa è la distribuzione di tali compiti al livello degli uffici dirigenziali di livello "non generale", in quanto ad un'opzione che ha sostanzialmente diviso in due partizioni ben definite, l'area di "*gestione amministrativa*" (in due Direzioni Generali *operative* ed in due *Servizi*) corrisponde la concentrazione di tutti i compiti *istituzionali* a carattere *tecnico* che, precedentemente, venivano svolti da cinque direzioni generali, con l'evidente amplificazione della rilevanza delle due direzioni generali alle quali vengono attribuiti tutti i compiti connessi con le attività: internazionale, regolativa, di erogazione di contributi, di promozione e di vigilanza, mentre ai due servizi vengono riservati, rispettivamente, al servizio "*studi, ricerca, documentazione ed analisi statistiche*", gli aspetti di rilevazione finalizzati a costituire il supporto conoscitivo per le funzioni operative svolte dalle cennate direzioni generali, ed al servizio "*gestione delle risorse e per le relazioni con il pubblico*" tutta la gestione della struttura che, precedentemente, era, fondamentalmente, corrispondente alla Direzione degli affari generali e del personale.

Il nuovo disegno strutturale pone dubbi di una certa consistenza in ordine, da un lato, alla sproporzione fra i settori *tecnico-operativi*, corrispondenti alle Direzioni Generali, ed i Servizi, sia sotto il profilo della *quantità* del servizio reso, sia sotto quello della *rilevanza* del medesimo rispetto ai compiti istituzionali dell'amministrazione.

Va altresì considerata la circostanza che al Servizio *per la gestione delle risorse e per le relazioni con il pubblico* sia stata, in sostanza, attribuita la competenza precedentemente intestata alla Direzione Generale degli affari generali e del personale, in una fase evolutiva del sistema amministrativo pubblico che indica, in conformità con quanto previsto dal d.lgs. 29 del 1993, quale elemento determinante per un'ottimale gestione delle risorse pubbliche, la stretta connessione fra le stesse (sia inerenti alle risorse umane che a quelle materiali) e chi deve utilizzarle, mediante l'adozione di procedure adeguate, per il perseguimento dei fini istituzionali ed, in ultima istanza, la resa del servizio per l'utente finale.

Nel disegno di detta norma, che prevede l'attribuzione di un *budget* al dirigente responsabile di una struttura, appare dunque coerente un processo di riattribuzione di risorse in corrispondenza con i profili funzionali e, dunque, non sembra in linea con il medesimo, la creazione di un Servizio centralizzato che si occupi, essenzialmente, della cura amministrativo-contabile di tutta la struttura ministeriale.

Va infatti tenuto conto che, in seguito alla liberalizzazione valutaria è venuto meno, per la quasi totalità, il regime vincolistico nei confronti dei cittadini che non svolgono attività commerciale.

Costituirà dunque un momento di particolare interesse l'attuazione, di una verifica

periodica dell'organizzazione, che dovrebbe svolgersi a cadenza triennale e che verrebbe effettuata da una conferenza dei dirigenti generali, "al fine di accertarne la funzionalità e l'efficienza"[4].

Altrettanto significativa è la previsione dell'informativa, in ordine all'esito della verifica, nei confronti delle competenti commissioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Ben altro discorso, sempre sotto il profilo strutturale, può farsi per l'I.C.E. - Istituto per il commercio estero, il quale ha visto realizzarsi un'ulteriore riforma, dopo quella recata dalla legge n. 106 del 1989.

Nella relazione per l'esercizio 1995, un elemento di grande importanza era costituito, nell'ambito dell'attività di vigilanza assicurata dal Ministero, l'assoggettamento ad amministrazione straordinaria dell'I.C.E., avvenuta con il d.l. 522/95 convertito nella legge 600/95.

In tale contesto, si era infatti sostenuto che, a prescindere dalle valutazioni sulle cause che hanno portato al cennato provvedimento - il quale ha comunque messo in discussione l'impianto della stessa trasformazione dell'I.C.E. in ente di diritto pubblico di promozione commerciale, come indica la legge 18 marzo 1989, n. 106 (avendo esso il compito di promuovere, agevolare e sviluppare il commercio italiano con l'estero) - la vigilanza, pur sempre esistente del Ministero sull'Istituto, assumeva ben altra rilevanza nel contesto di "amministrazione controllata", equivalente ad un commissariamento[5].

Nel lasso di tempo che va dalla fine dell'esercizio 1996, alla fine del marzo 1997, si è avuta la conferma della necessità di rimeditare la funzione dell'I.C.E. e di recuperarne le potenzialità in tempi congrui, indirizzandole verso obiettivi più consoni alle caratteristiche strutturali dell'ente.

Infatti, mentre alla fine del 1996[6], veniva approvato il programma promozionale dell'istituto per il 1997, con la legge 25 marzo 1997, n. 68, è stata attuata la *Riforma* dell'I.C.E.

Tale riforma ha comportato quello che potrebbe definirsi come un "*ricentraggio*" della struttura e delle competenze dell'istituto rispetto all'ambiente nel quale si trova ad agire.

In primo luogo, viene a mutare la natura dell'ente, in quanto questo, pur essendo confermato quale ente pubblico non economico, vede modificata la configurazione giuridica del rapporto di lavoro dei suoi dipendenti. Questi, infatti, non vengono più ricompresi nel comparto *assicurativo*, rientrando dunque in quello generale degli enti pubblici non economici che, un

---

[4] Prevista dall'art. 9 del D.P.R. 302 del 1994.

[5] L'amministrazione estende infatti, in tale circostanza, la sua sfera funzionale fino a ricomprendere anche le deliberazioni dell'amministratore straordinario in materia di personale, liti giudiziarie, nonchè trattamenti economici del personale dell'istituto.
Appare evidente, quindi, come si siano riscontrati due tipi di conseguenze: da un lato, l'inevitabile impatto sulle strutture organizzative del Ministero che ha dovuto far fronte ad un onere imprevisto; dall'altro, la conoscenza di situazioni, altrimenti, lontane dalla portata della stessa Amministrazione.
Anche qui - anche a tener presente la diversa tipologia giuridica ed economica del personale dell'I.C.E., rispetto a quello delle Amministrazioni statali, in primis, quella del commercio estero - sono emerse notevoli difficoltà di valutazione che, in particolare, si sono appuntate sui premi al personale (già corrisposti negli anni 1991/92), fattispecie ritenuta non ammissibile dal Ministero ed oggetto, in seguito a provvedimento negativo di questo, di un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.
Analogo problema ha comportato il trattamento di sede estera, ed, ovviamente, la particolare tempistica prevista dalla legge 600/95, (30 giorni per l'approvazione delle delibere od il diniego motivato all'approvazione) ha comportato un impegno dell'Ammistrazione, la quale si è comunque mostrata in grado di farvi fronte.
Ben più importante è la considerazione che la *"amministrazione straordinaria"* dell'I.C.E. abbia messo in luce aspetti, perlomeno conflittuali, determinati dalla diversa accezione dell'ammissibilità di trattamenti per il personale - la cui spesa complessiva ha costituito motivo determinante per la *"amministrazione straordinaria"* dell'Ente, unitamente al mancato riscontro dei risultati commerciali del medesimo - cui l'Istituto ha aderito rispetto all'Amministrazione vigilante.

[6] Con il d.m. 16.12.1996.

tempo, veniva definito "*parastato*", e tale circostanza comporta talune conseguenze anche sotto il profilo della disciplina giuridica ed economica dei dipendenti dell'Istituto nella sede contrattuale propria.

Ma è soprattutto la vocazione "*commerciale*", dalla quale si attendevano utili in grado di finanziare, almeno in parte l'ente, che viene modificata in termini di "*promozione e sviluppo del commercio con l'estero*"[7].

Si è dunque di fronte ad una riforma che, resasi necessaria in seguito al *commissariamento* dell'istituto, punta ad un'attualizzazione dei compiti di questo, marcando il ruolo di collaborazione con gli altri enti interessati alla promozione ed internazionalizzazione delle imprese, e mitigando quel ruolo di promozione commerciale, previsto dalla legge 18 marzo 1989, n. 106.

2.2 Direttive e Programmi

Nel corso dell'esercizio 1996, sono state emanate, come di consueto, le "*Linee direttrici dell'attività promozionale pubblica per il 1997*"[8] che vede nell'I.C.E. lo strumento operativo.

Tale provvedimento non costituisce peraltro quello previsto dall'art. 14 del d.lgs. 29/93, poichè è improntato alla realizzazione del programma promozionale, e si propone di individuare sia le strategie sia le aree geografiche, che dovranno costituire i punti di riferimento dell'azione promozionale da attuarsi sia direttamente dall'amministrazione, sia dall'Istituto del Commercio Estero, sia dagli altri Enti pubblici, centrali e regionali, nonchè quelli aventi carattere associativo per le categorie imprenditoriali interessate, con i quali si auspica la realizzazione delle opportune sinergie al fine di ottimizzare i risultati di settore.

Solo all'inizio del 1997, come del resto è accaduto, sia per i provvedimenti strutturali[9], sia per quelli previsti dal d.lgs. 29/93, la situazione di *stallo* che si era evidenziata nelle relazioni al Parlamento relative ai precedenti esercizi, si è finalmente sbloccata restituendo l'Amministrazione stessa ad una gestione effettiva dei compiti che le sono demandati dalla normativa.

E' dunque degna di nota la "*Direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione*, varata con il decreto del Ministro del 28 febbraio 1997.

In tale contesto sono stati individuati:

a) i piani generali degli obiettivi (P.G.O.) assegnati ad ogni singolo centro di responsabilità[10];
b) i piani settoriali degli obiettivi (P.S.O.);
c) il documento programmatico interdirezionale.

Pur nella consapevolezza di dover considerare provvisori gli obiettivi assegnati, nonchè la distribuzione delle risorse, a causa della recente emanazione del d.m. 20 gennaio 1997, n. 102, è stato varato il regolamento con il quale sono stati formalmente individuati gli uffici dirigenziali di livello non generale del ministero e le relative attribuzioni - l'Amministrazione ha indicato sia gli obiettivi sia le risorse da impiegare (indicate in unità-lavoro) da parte dei dirigenti preposti ai cennati centri di responsabilità di livelli dirigenziale generale, demandando a questi ultimi, nei limiti della rispettiva area di competenza, la cura dell'attuazione degli obiettivi e dei programmi, da parte degli Uffici da loro diretti, assegnando gli obiettivi di pertinenza.

Poichè il piano generale degli obiettivi, così come i piani settoriali attengono alla materia

---

[7] Le funzioni dell'Istituto sono indicate nell'art. 2 della legge 25 marzo 1997, n. 68.

[8] Con il d.m. 27 marzo 1996.

[9] Si è già detto di quelli conernenti sia la riforma dell'amministrazione sia di quella dell'I.C.E.

[10] I centri di responsabilità sono i seguenti:

- Gabinetto ed altri Uffici di diretta collaborazione del Ministro;
- D.G. degli Accordi Commerciali;
- D.G. per lo Sviluppo degli Scambi;
- D.G. delle Valute;
- D.G. delle Importazioni e delle Esportazioni;
- D.G. del Personale e degli AA.GG.

delle valutazioni gestionali, si rinvia a tale sede una più compiuta disamina al riguardo e si limita nel presente contesto, a precisare che i punti salienti del documento programmatico per il 1997, che costituisce il contenuto della *Direttiva Generale* emanata dal Ministro, attengono:

- alla revisione ed all'adeguamento della struttura organizzativa;
- alla semplificazione delle procedure;
- alla programmazione ed alla pianificazione dell'attività ed ai controlli di gestione;
- all'informatizzazione.

Come spesso accade negli atti del genere e come si è avuto modo di constatare in altra sede[11], anche in questo caso la direttiva presenta le caratteristiche di *mozione d'intenti* e, quindi, sarà l'accuratezza delle valutazioni gestionali *ex post* a conferire alla medesima quei contenuti che, al momento, non sono rinvenibili al di là di dichiarazioni di principio.

Non può sottacersi, al riguardo, che la stessa indicazione dei Centri di responsabilità, per il 1997, è quella tradizionale, laddove urge la realizzazione del disegno indicato dal D.P.R. 18.4.1994, n. 302 e non più procrastinabile.

2.3 Applicazione del d.lgs. 29 del 3 febbraio 1993

Nel corso del 1996, sono state confermate le lacune che nella passata relazione erano state evidenziate e che la stessa Amministrazione giustificava con la particolare situazione in cui si trovava, con una riforma non decollata e con uno stato di incertezza sul proprio futuro, stante le ipotesi di accorpamento con altre amministrazioni che apparivano di attualità.

Infatti, in tale esercizio, l'unico provvedimento rilevante ai fini dell'adeguamento al d.lgs. 29/93 è stato il D.P.C.M. del 13 maggio 1996 con il quale si è provveduto alla rideterminazione delle piante organiche[12].

Solamente nel primo scorcio del 1997, sono intervenuti il d.m. 20 gennaio 1997, n. 102, cui si è accennato in precedenza, recante il regolamento con il quale sono stati individuati gli uffici dirigenziali di livello non generale, ed il d.m. 24 febbraio 1997, con il quale è stato istituito il Servizio di controllo interno che peraltro non è stato ancora attivato. Risulta altresì costituito il Collegio arbitrale di disciplina, previsto dall'art. 59 del d.lgs. 29/93, che dovrebbe iniziare a breve la sua attività.

Mentre per quel che concerne il collegio arbitrale è stato necessario ricorrere alla designazione del Presidente del Tribunale Civile per la nomina dei Presidenti delle cinque Sezioni previste, non essendosi raggiunto un accordo al riguardo, per quel che attiene al collegio per il controllo interno, l'Amministrazione ha previsto che a presiederlo sia chiamato un magistrato amministrativo o contabile e che i due altri membri siano dirigenti di cui almeno uno con qualifica di dirigente generale.

L'Ufficio statistico, già istituito nel precedente esercizio, dovrà confluire nel nuovo Servizio che si occuperà di *studi, ricerca e documentazione ed analisi statistiche.*

2.4 Aspetti più rilevanti dell'attività svolta in seno all'Organizzazione Mondiale del Commercio - World Trade Organization

Uno dei momenti di maggiore rilevanza per l'attività dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, alla quale l'Amministrazione partecipa in maniera molto incisiva[13], è stato il negoziato sulle telecomunicazioni di base, tendente a realizzare la liberalizzazione totale del settore all'1 gennaio 1998.

---

[11] Indagine intersettoriale sullo stato di attuazione del d.lgs. 29/93, la cui relazione è stata approvata nella seduta della Sezione del controllo del 20 maggio 1997.

[12] Le attuali dotazioni organiche dell'amministrazione, definite in seguito alla rilevazione dei carichi di lavoro sono di 601 unità, con una diminuzione di 112 unità rispetto alla dotazione organica al 31.8.1993 (art. 3, c. 6 della legge 537/93). Le dotazioni organiche *storiche* erano di 974 unità.

[13] Soprattutto nel periodo 1° gennaio-30 giugno 1996 di Presidenza italiana dell'Unione Europea.

Altro argomento di grande importanza è stato l'accordo sulle tecnologie dell'informazione (ITA) che è stato oggetto della "Prima conferenza ministeriale dell'Organizzazione Mondiale del Commercio" tenutasi a Singapore dal 9 al 13 dicembre 1996.

Lo scopo di detto accordo era quello di pervenire ad una completa liberalizzazione degli scambi nel cennato settore, che vengono quantificati in 400 miliardi di Dollari U.S.A. l'anno.

Al di là dell'estrema importanza di tale accordo per la materia ed il *giro d'affari* che la riguarda, va considerato che esso costituisce un segnale di vitalità per l'Organizzazione Mondiale del Commercio in occasione della sua prima conferenza ministeriale[14].

2.5 Aspetti di particolare rilievo relativi ai singoli settori

Nell'ambito dell'attività che si è estrinsecata, anche nel 1996, nell'applicazione della normativa agevolativa (l. 1083/54, l. 518/70, l.83/89, l. 394/81, l. 304/90, l. 156/93, l. 212/92, l. 106/89 e l. 71/76) e che utilizza una parte rilevantissima (calcolata nell'84,40%) degli stanziamenti dello stato di previsione della spesa del Commercio Estero, va considerato in primo luogo che, per la mancata ricomposizione del Comitato Tecnico Consultivo, si è reso necessario operare in base al d.lgs. 29/93 per il residuo stanziamento afferente all'esercizio 1995[15].

Nel corso dell'esercizio 96 sono stati accolti:

a) n. 96 finanziamenti relativi alla legge 394/81 per un totale di 179,5 miliardi e
b) n. 29 finanziamenti relativi alla legge 304/90 per un totale di 9,8 miliardi.

L'Amministrazione, per quel che concerne le istanze rivolte ad ottenere i contributi (previsti dalla legge 1083/54), ha operato prima che, da parte del Ministro, fosse stato ripartito lo stanziamento che, nello stato di previsione della spesa per il 1996, veniva concentrato su di un unico capitolo il 1173[16] per un importo complessivo di 46,7 miliardi (già ridotto del 20%, ai sensi della L. 549/95) .

Il decreto recante la ripartizione è stato infatti emanato solamente in data 16.10.1996[17].

Per quanto iniziata senza che fosse stata operata la ripartizione del capitolo ed assegnati *pro-quota* i relativi fondi, alla fine dell'esercizio, risultava impegnata la somma di 8,95 miliardi a fronte di 8,98 miliardi di stanziamento.

Di particolare complessità sono state le erogazioni in favore delle Camere di commercio italiane all'estero, anche per il tentativo dell'Amministrazione di incentivare la loro autosufficienza, attraverso l'applicazione di *fasce di riduzione* in relazione all'ammontare del contributo da erogare quando questo superi i 200 milioni. Anche in tal caso, gli impegni sono stati molto vicini allo stanziamento (11,868 miliardi rispetto a 11,9 miliardi).

Per quanto attiene ai contributi all'Export, in considerazione della scarsità delle risorse disponibili si è operato un abbattimento tendenziale del 20% del contributo concedibile e la

---

[14] Il resoconto della prima conferenza ministeriale dell'Organizzazione Mondiale del Commercio è contenuto nel Quaderno n. 6 del Ministero del commercio con l'estero.

[15] E' importante richiamare il particolare Fondo di rotazione, istituito presso il Mediocredito Centrale; su tale fondo gravano sia i finanziamenti a tasso agevolato previsti dall'art.2 della legge 394 del 1981, sia quelli della legge 304 del 1990, orintati questi ultimi a consentire alle ditte la partecipazione alle gare internazionali.
In passato si sono posti problemi sia in ordine all'organo titolare della gestione del fondo, individuato nel Comitato istituito presso il ministero del commercio estero, ai sensi del cennato art. 2 della legge 394/81 - che, in seguito all'istruttoria (creditizia) effettuata dal Mediocredito, realizza l'istruttoria concernente la valutazione "commerciale" - sia in relazione al regime di controllo, individuandosi nel comitato l'organo, incardinato nel ministero, deputato all'inoltro del rendiconto del fondo alla Corte dei conti.

[16] In precedenza, venivano attivati quattro capitoli: il 1603, il 1607, il 1612 ed il 1614.

[17] La ripartizione dello stanziamento di bilancio del cap. 1173 è stata la seguente:

- 8,98 miliardi per le finalità della legge 1083 del 1954 (contributi ad enti ed associazioni);
- 11,9 miliardi per le finalità della legge 518 del 1970 (contributi alle camere di commercio italiane all'estero);
- 24,23 miliardi per le finalità della legge 83 del 1989 (contributi a consorzi e società consortili);
- 1,61 miliardi per le finalità dell'art. 10 legge 394 del 1981 (contributi a consorzi agro-alimentari e turistico-alberghieri.

riduzione della soglia massima del contributo, in presenza di cumulo di contributi di fonte pubblica, in ultimo fissato dal Ministro al 70%. Tale sistema ha comportato una riduzione del 33,85% dei contributi concessi a parità di condizioni, rispetto al 1995, ed impegni pari a 24,222 miliardi su 24,225 miliardi di stanziamento.

Anche per i contributi ai consorzi agro-alimentari e turistico-alberghieri si è avuto un abbattimento che è stato quantificato nel 30,50% con impegni complessivi di 1,609 miliardi su 1,615 miliardi di stanziamento.

Di particolare interesse è la procedura di controllo documentale a campione messa a punto per la valutazione dei programmi di penetrazione commerciale in Paesi extra U.E.; tale procedura è già stata parzialmente operativa per il 1996 ed andrà totalmente a regime nel 1997.

Nel 1996 sono state accolte 108 istanze (su 172) per un importo di 184 miliardi, mentre, per quel che concerne il credito di esercizio, le condizioni particolarmente onerose sia in termini documentali che economici, anche a causa delle fideiussioni bancarie necessarie, hanno determinato uno stallo che non ha ancora consentito di attribuire in ordine a 44 domande di finanziamento, 88 miliardi.

Nel rammentare gli interventi finanziari operati ad altri titoli[18], di rilievo è l'attività realizzata nell'ambito del coordinamento dell'attività promozionale (legge 71/76) che prevede uno strettissimo rapporto con l'I.C.E. che ha comportato in particolare l'esame e la valutazione delle delibere adottate dall'Amministratore Straordinario.

Un aspetto che continua ad interessare in termini consistenti l'Amministrazione, è l'attività autorizzativa che, in considerazione dell'ambiente ormai molto circoscritto dei divieti valutari, risulta limitata all'ancora vigente monopolio dell'oro greggio[19], sono stati autorizzati, secondo la media degli ultimi anni, circa duemila operatori del settore all'acquisto di oltre 400 tonnellate di metallo, quantità che corrisponde sostanzialmente al fabbisogno industriale del comparto orafo.

Per quanto attiene alle azioni a livello internazionale, si è ulteriormente riscontrata l'esigenza di procedere ad una maggiore integrazione fra l'Amministrazione e S.A.C.E. e S.I.M.E.S.T.[20], al fine di rafforzare il processo di internazionalizzazione delle imprese italiane e di integrare, al tempo stesso, le attività di tali enti con il quadro globale degli investimenti comunitari.

2.6 Valutazioni gestionali

Si era già accennato, in precedenza, al tentativo fatto dall'Amministrazione di realizzare un piano generale degli obiettivi e piani settoriali collegati ai centri di responsabilità, in occasione della Direttiva generale del Ministro per l'anno 1997.

Innanzitutto, va descritta la metodologia adottata, correttamente indicata dall'Amministrazione in un documento apposito nel quale si precisa che:

a) sia gli obiettivi sia i sub-obiettivi sono quantificati in giornate-uomo; che le giornate-uomo individuali sono 255[21];
b) il numero degli addetti è inteso nella sua consistenza media;

---

[18] Quali:
a) i finanziamenti a tasso agevolato per la partecipazione a gare internazionali in Paesi extra U.E. (per 5,5 miliardi);
b) gli investimenti esteri in Italia previsti dalla l. 156/93 (per 8,5 miliardi realizzati dall'I.C.E. e per i residui 21,5 miliardi impegnati per i progetti speciali (formazione, sviluppo, tecnologia,design e comunicazione) non ancora operanti;
c) i progetti di collaborazione con i Paesi dell'Europa centrale e orientale (l. 212/92), per i quali non risultano ancora attribuiti i L .31,5 miliardi assegnati.

[19] Per la cui eliminazione è stato presentato recentemente un disegno di legge di iniziativa governativa.

[20] La quale ha finanziato, nel corso del 1996, nuove iniziative per 34 miliardi, a seguito di 32 nuove acquisizioni di partecipazione, e di nove aumenti di capitale di joint-ventures già esistenti.

[21] Non tenendo conto nè del periodo di congedo ordinario nè del tasso di assenteismo.

c) altrettanto vale per il costo del personale, rapportato al livello di appartenenza;
d) l'analisi si limita alle macro-attività;
e) in qualche circostanza ai sub-obiettivi corrispondono attività prioritarie che producono prodotti *critici (Cr)*;
f) le attività segnalate coinvolgono anche personale che svolge da anni funzioni superiori rispetto al livello di appartenenza.

Passando poi al Piano Generale degli obiettivi e limitando l'esemplificazione a quello attinente al Gabinetto ed altri Uffici di diretta collaborazione del Ministro, che afferiscono, per loro natura, alla funzione di indirizzo politico-amministrativo e a quella di coordinamento, risultano le seguenti attribuzioni nel piano:

codice obiettivo	obiettivo	Risorse previste (gg.uomo)	%
02	attività di indirizzo politico	10.200	57,97
03	attività di coordinamento legislativo	3.825	21,74
04	attività di coordinamento amministrativo	3.570	20,29
	TOTALE RISORSE	17.595	100,00

la consistenza media nel periodo degli addetti al Gabinetto è di 69 unità; le risorse annue potenziali sono 17.595 giornate-uomo; il costo del personale è di 3,445 miliardi.

Analogamente si procede per gli altri centri di responsabilità i quali presentano, ovviamente, attività e risorse di maggior entità e tale modulo si sviluppa poi per i piani settoriali degli obiettivi.

Tale impostazione non ricomprende ancora reali indici di valutazione, in quanto si basa su di un rapporto fisso di giorni-uomo che, invece, in elaborazioni *ex post*, costituisce non la base di partenza, ma il risultato ultimo rappresentato dal costo giornaliero (ma più utilmente orario) delle unità produttive.

Anche nel piano settoriale degli obiettivi, che pure sembra costituire un supporto maggiormente utile e nel quale, perlomeno, appare l'individuazione dei prodotti, deve notarsi come, in realtà, siano indicati i supporti cartacei (relazioni, appunti, note, etc.) e non i reali prodotti (es.autorizzazione, liquidazione, certificazione, valutazione etc.) resi effettivamente all'utente finale e che costituiscono, in fondo, la vera estrinsecazione dell'attività istituzionale e, quindi il raggiungimento dello scopo per il quale sono stati intestati determinati poteri e funzioni all'amministrazione.

2.7 Attività contrattuale

L'attività contrattuale per l'Amministrazione è molto limitata, sia per le sue dimensioni, sia perchè in essa è prevalente l'attività contributiva e di finanziamento.

Di rilievo è comunque, per il 1996, la gara internazionale, bandita a procedura ristretta con la forma dell'appalto-concorso, con le modalità previste dal d.lgs. 358/92 e dalla direttiva 93/96, per la revisione ed il parziale rifacimento del sistema informativo del Ministero; gara per la quale si era verificata un'*impasse* piuttosto rilevante negli esercizi passati, con conseguenze negative anche per il mancato impegno delle disponibilità presenti sul capitolo competente.

E' risultato aggiudicatario il Raggruppamento Temporaneo di Imprese (RTI) costituito dalle società Bull HN Information Systems Italia S.p.a. e I&T Informatica e Telecomunicazioni S.p.a.

L'ammontare totale del contratto comprensivo di I.V.A., è stato di 1,171 miliardi ed il relativo impegno di spesa è stato preso sul capitolo 1105 per i residui 95 (1,129 miliardi) e 7401

per la competenza 1996 (42 milioni).

L'Amministrazione ha rinunciato, rispetto al progetto originario, alla banca-dati centrale, per la quale, sussiste la prospettiva di realizzare sinergie con l'I.C.E., per quanto non fossero ancora note le linee evolutive del sistema informatico di quest'ultimo[22].

Dal progetto implementato dovrebbe scaturire la complessiva informatizzazione dell'amministrazione, compresi i cablaggi, l'hardware ed i pacchetti applicativi di software.

Va anche fatto cenno ad altri tre contratti, sempre in materia informatica:

a) un contratto stipulato con la Siemens Nixdorf Informatica, avente per oggetto il servizio di assistenza hardware e software per i sistemi Siemens MX 300 e IBM S/36, operanti presso l'Amministrazione, per un importo complessivo di 20 milioni;
b) un contratto, in seguito a licitazione privata, per l'acquisizione di due figure esperte in sistemi ed organizzazione. Questa gara è stata aggiudicata alla Società PRS Planning Ricerche e Studi per un importo comprensivo di I.V.A., di 180 milioni.
c) L'Amministrazione ha infine provveduto ad incrementare il sistema SIGL, informatizzando anche la trasmissione dati dei prodotti siderurgici, attraverso un'estensione del contratto precedentemente stipulato con la Siemens Nixdorf Informatica per lo sviluppo ed il completamento del sistema di collegamento con l'Unione Europea, per un importo di 15 milioni.

Infine, utilizzando il regolamento per i servizi in economia, sul cap. 1105, sono stati erogati 203,5 milioni dal Cassiere (su un ordine di accreditamento di 230 milioni) e 67 milioni, mediante ordinativi diretti.

[22] Nella relazione dell'anno passato si rilevava al riguardo:
"Anche in considerazione del cennato programma strategico elaborato dall'Amministrazione Straordinaria dell'I.C.E., che dà molto spazio all'informatizzazione dell'Ente, si pone infatti l'esigenza di verificare, appunto, l'eventuale rischio di sovrapposizioni e, comunque, di assicurare la compatibilità e la sinergia fra i due sistemi."

ALLEGATI

ELABORAZIONI PER FUNZIONI-OBIETTIVO
FORMAZIONE E UTILIZZO MASSA IMPEGNABILE
FORMAZIONE E UTILIZZO MASSA SPENDIBILE

MINISTERO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO

Esercizio finanziario 1996

Centro di Responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg1 - Gabinetto e segreterie particolari dg6 - Direzione generale per le valute	1. Indirizzo politico-amministrativo	1.1 Diretta collaborazione organi di direzione politica	1.1.1 Consulenza giuridica e legislativa 1.1.2 Consulenza economica 1.1.3 Rapporti con i media
		1.2 Programmazione, indirizzo e coordinamento	1.2.1 Osservatorio economico 1.2.2 Elaborazioni statistiche e collegamento con il SISTAN
		1.3 Controllo interno	
dg3 - Direzione generale per gli accordi commerciali dg4 - Direzione generale delle importazioni e delle esportazioni dg6 - Direzione generale per le valute	2. Politica commerciale	2.1Unione europea	2.1.1 Negoziati con Paesi terzi 2.1.2 Politica commerciale autonoma 2.1.3 Misure di difesa commerciale
		2.2 Rapporti multilaterali	2.2.1 Organismi internazionali 2.2.2 Altre iniziative multilaterali
		2.3 Cooperazione economica bilaterale	2.3.1 Commissioni Miste 2.3.2 Altri contatti bilaterali
		2.4 Attività di regolazione	2.4.1 PAC (Politica Agricola Comune) 2.4.2 Altre misure di politica commerciale (contingenti, sorveglianza, ecc.) 2.4.3 Esportazione prodotti di alta tecnologia
dg5 - Direzione generale per lo sviluppo degli scambi dg6 - Direzione generale per le valute	3. Internazionalizzazione delle imprese e promozione degli scambi	3.1 Sostegno a strutture di promozione e di internazionalizzazione	3.1.1 ICE 3.1.2 Camere di commercio italiane all'estero 3.1.3 Consorzi all'export, agro-alimentari e turistici
		3.2 Sostegno ad iniziative di promozione e internazionalizzazione	3.2.1 Iniziative promozionali di associazioni, enti ed istituti 3.2.2 Progetti di insediamento durevole nei paesi extra U.E. 3.2.3 Progetti pilota per la commercializzazione di prodotti agro-alimentari 3.2.4 Partecipazione a gare internazionali 3.2.5 Collaborazione PECO
		3.3 Promozione degli scambi tramite l'ICE	3.3.1 Formazione per aziende italiane ed estere 3.3.2 Promozione commerciale 3.3.3 Promozione degli investimenti
		3.4 Assicurazione e finanziamento di crediti per l'esportazione	3.4.1 SACE 3.4.2 Mediocredito Centrale
		3.5 Promozione di joint-ventures	3.5.1 SIMEST 3.5.2 FINEST 3.5.3 Costituzione joint-ventures fra P.M.I.
		3.6 Regolamentazione in materia valutaria	
dg2 - Direzione generale del Personale e degli affari generali	4. Servizi generali	4.1 Gestione delle risorse umane	4.1.1 Accesso all'impiego 4.1.2 Stato giuridico ed economico del personale 4.1.3 Formazione ed aggiornamento 4.1.4 Attività di protezione sociale - Onorificenze 4.1.5 Contenzioso
		4.2 Acquisizione e gestione risorse strumentali	
		4.3 Attività contabili e ragioneria	

Centro di Responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
		4.4 Risorse informatiche 4.5 Ricerca, studi, documentazione e consulenze 4.6 Comunicazione istituzionale e relazioni con il pubblico 4.7 Personale comandato presso altre amministrazioni 4.8 Contributi - Rimborsi	

N.B. : I centri di responsabilità corrispondono a quelli censiti dal Ministero del tesoro (circ. n. 84 del 20/12/1996).

1996 MINISTERO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO

- Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per funzione-obiettivo -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie e maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanz. da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Non imputato a F.O.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%
1 Indirizzo politico-amministrativo	273	6.304	6.577	5.690	442	172	273	0	5.963	172	90,66%
2 Politica commerciale	549	12.777	13.326	11.723	700	355	549	0	12.271	355	92,09%
3 Internazionalizzazione delle imprese e promozione degli scambi	9.165	321.268	330.434	320.505	476	287	9.165	0	329.670	287	99,77%
4 Servizi generali	403	16.257	16.660	14.876	1.111	270	403	0	15.279	270	91,71%
TOTALE	*10.390*	*356.606*	*366.996*	*352.793*	*2.729*	*1.084*	*10.390*	*0*	*363.183*	*1.084*	*98,96%*

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1996 MINISTERO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO

- Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per funzione-obiettivo -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (6-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie e maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Non imputato a F.O.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
1 Indirizzo politico-amministrativo	590	6.304	6.894	6.594	5.273	417	589	313	5.585	448	861	95,64%	81,01%	84,71%
2 Politica commerciale	1.145	12.777	13.922	13.364	11.189	533	888	595	11.784	701	1.437	95,99%	84,64%	88,18%
3 Internazionalizzazione delle imprese e promozione degli scambi	96.035	321.268	417.303	352.517	250.707	69.799	70.086	38.265	288.971	15.817	112.515	84,47%	69,25%	81,97%
4 Servizi generali	1.068	16.257	17.324	16.709	14.371	505	775	645	15.016	1.112	1.197	96,45%	86,67%	89,87%
TOTALE	***98.838***	***356.606***	***455.444***	***389.183***	***281.539***	***71.254***	***72.338***	***39.817***	***321.356***	***18.077***	***116.011***	***85,45%***	***70,56%***	***82,57%***

1996 MINISTERO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO

- Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per Centro di Responsabilità -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie o maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Non imputato a C.d.R.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%
Gabinetto e segreterie particolari	271	5.470	5.740	4.915	398	157	271	0	5.186	157	90,33%
Direzione Generale del Personale e degli Affari Generali	403	16.396	16.799	15.011	1.115	270	403	0	15.414	270	91,75%
Direzione Generale per gli accordi commerciali	105	3.721	3.825	3.442	187	92	105	0	3.547	92	92,71%
Direzione Generale delle importazioni e delle esportazioni	405	8.274	8.679	7.567	465	242	405	0	7.972	242	91,86%
Direzione Generale per lo sviluppo degli scambi	112	311.113	311.225	310.452	405	256	112	0	310.564	256	99,79%
Direzione Generale per le valute	9.095	11.632	20.727	11.407	159	66	9.095	0	20.502	66	98,91%
TOTALE	*10.390*	*356.606*	*366.996*	*352.793*	*2.729*	*1.084*	*10.390*	*0*	*363.183*	*1.084*	*98,96%*

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento " " al 31/12 dell'anno precedente

1996 MINISTERO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO

- Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per Centro di Responsabilità -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie e maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Non imputato a C.d.R.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
Gabinetto e segreterie particolari	554	5.470	6.024	5.748	4.614	301	458	279	4.893	403	728	95,42%	81,23%	85,13%
Direzione Generale del Personale e degli Affari Generali	1.068	16.396	17.464	16.848	14.506	505	775	645	15.150	1.116	1.197	96,47%	86,75%	89,92%
Direzione Generale per gli accordi commerciali	323	3.721	4.044	3.906	3.260	182	274	216	3.476	187	381	96,59%	85,96%	89,00%
Direzione Generale delle importazioni e delle esportazioni	734	8.274	9.008	8.630	7.254	313	555	330	7.584	465	959	95,81%	84,19%	87,88%
Direzione Generale per lo sviluppo degli scambi	86.923	311.113	398.036	333.305	249.703	60.749	61.005	38.206	287.909	15.746	94.381	83,74%	72,33%	86,38%
Direzione Generale per le valute	9.236	11.632	20.868	20.746	2.203	9.204	9.270	140	2.343	160	18.365	99,42%	11,23%	11,30%
TOTALE	***98.838***	***356.606***	***455.444***	***389.183***	***281.539***	***71.254***	***72.338***	***39.817***	***321.356***	***18.077***	***116.811***	***85,45%***	***70,56%***	***82,57%***

Ministero del commercio con l'estero
Gestione finanziaria 1996 (milioni di lire)

		TITOLO I					TITOLO II				TOTALE
		Personale in attivita' di servizio	Acquisto di beni e servizi	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	Opere e beni immobiliari e mobiliari	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	
		FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE									
		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
1	Residui totali di stanziamento "F" al 1.I (2)	245	1.145			1.390			9.000	9.000	10.390
2	Stanziamenti definitivi di competenza	37.713	1.217	292.934	1.448	333.312	294	14.000	9.000	23.294	356.606
3	Massa impegnabile (1+2)	37.958	2.362	292.934	1.448	334.702	294	14.000	18.000	32.294	366.996
4	Impegni effettivi su competenza	34.437	1.027	292.801	1.436	329.701	222	13.870	9.000	23.092	352.793
5	Economie (+) o maggiori spese (-) [2-(4+6)]	2.393	191	133	12	2.729					2.729
6	Residui di stanziamento di competenza al 31.XII	882				882	72	130		202	1.084
7	Impegni su residui di stanziamento (1-8)	245	1.145			1.390			9.000	9.000	10.390
8	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31.XII										
9	Impegni totali su massa impegnabile (4+7)	34.682	2.172	292.801	1.436	331.091	222	13.870	18.000	32.092	363.183
10	Residui totali di stanziamento "F" al 31.XII (6+8)	882				882	72	130		202	1.084
11	Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile (9:3)	91,37	91,93	99,95	99,18	98,92	75,58	99,07	100,00	99,37	98,96

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
12	Residui iniziali "F+C" al 1.I	1.750	1.412	41.676	6	44.843		44.995	9.000	53.995	98.838
13	Stanziamenti definitivi di competenza	37.713	1.217	292.934	1.448	333.312	294	14.000	9.000	23.294	356.606
14	Massa spendibile (12+13)	39.462	2.629	334.610	1.454	378.155	294	58.995	18.000	77.289	455.444
15	Autorizzazioni di cassa	38.718	1.739	305.979	1.454	347.889	294	23.000	18.000	41.294	389.183
16	Pagamenti su competenza	33.338	768	246.039	1.394	281.539					281.539
17	Residui propri da competenza "C" (4-16)	1.099	259	46.762	42	48.162	222	13.870	9.000	23.092	71.254
18	Residui totali da competenza (6+17)	1.981	259	46.762	42	49.044	294	14.000	9.000	23.294	72.338
19	Pagamenti su residui	1.484	260	37.468	5	39.218		599		599	39.817
20	Pagamenti totali (16+19)	34.822	1.028	283.508	1.400	320.757		599		599	321.356
21	Economie (+) o maggiori spese (-) totali [14-(20+22)]	2.400	192	1.989	12	4.592		13.485		13.485	18.077
22	Residui totali "F+C" al 31.XII [14-(20+21)]	2.241	1.409	49.114	42	52.806	294	44.911	18.000	63.205	116.011
23	Rapporto % tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (15:14)	98,11	66,16	91,44	100,00	92,00	100,00	38,99	100,00	53,43	85,45
24	Rapporto % tra pagamenti totali e massa spendibile (20:14)	88,24	39,10	84,73	96,29	84,82		1,02		0,78	70,56
25	Rapporto % tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa (20:15)	89,94	59,09	92,66	96,29	92,20		2,60		1,45	82,57

(1) Calcolate per differenza

(2) I residui totali di stanziamento "F" al 1.I sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31.XII dell'anno precedente

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

Capitolo XVII

Ministero dei lavori pubblici

Sommario: **1. Sintesi e conclusioni.**
2. Profili istituzionali: *2.1 Normativa e andamento degli appalti di lavori pubblici; 2.2 Le più recenti innovazioni legislative.*
3. Principali aspetti della gestione finanziaria: *3.1 Esposizione dei risultati contabili del rendiconto secondo lo schema ufficiale; 3.2 Esposizione dei risultati contabili per funzioni-obiettivo secondo lo schema del bilancio sperimentale elaborato dalla Corte dei conti.*
4. Analisi dell'organizzazione e dei procedimenti: *4.1 L'assetto organizzativo del Ministero; 4.2 Direttive e programmi; 4.3 Gestione del personale.*
5. Attività contrattuale: *5.1 Attività contrattuale nel settore dei lavori pubblici; 5.2 Attività contrattuale nel settore degli appalti di servizi; 5.3 Attività contrattuale nel settore delle forniture.*
6. Analisi della gestione per centri di responsabilità: *6.1 Attività della Direzione Generale della Difesa del Suolo; 6.2 Attività della Direzione generale del coordinamento territoriale (DICOTER); 6.3 Attività della Direzione generale delle opere marittime; 6.4 Attività della Direzione generale edilizia statale e servizi speciali.*

Esercizio 1996 - Risultati della gestione per funzioni-obiettivo - dati di competenza

(in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Impegni (*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico-amministrativo	8.076	7.274	7.274	6.093	1.180	803
2 Programmazione, indirizzo, coordinamento	696.965	696.513	8.513	7.229	689.284	452
3 Difesa del suolo	1.115.658	1.103.286	836.751	481.257	622.029	12.371
4 Viabilità	5.752.844	5.751.869	5.696.283	5.623.311	128.558	976
5 Edilizia pubblica	1.653.590	1.646.391	1.148.891	432.532	1.213.859	7.199
6 Opere marittime	312.993	311.172	158.237	84.527	226.645	1.821
7 Interventi in dipendenza di pubbliche calamità	1.778.897	1.777.219	109.527	81.606	1.695.613	1.678
8 Servizi generali	175.519	169.870	167.979	141.705	28.166	5.648
TOTALE	***11.494.543***	***11.463.594***	***8.133.454***	***6.858.260***	***4.605.334***	***30.949***

(*) Gli impegni lordi sono comprensivi dei residui di stanziamento a fine esercizio.

1. Sintesi e conclusioni

Pur in presenza delle reiterate misure di contenimento degli impegni, nel quadro generale delle politiche di rientro, che influenzano la composizione dei dati contabili di spesa per la complessità dei procedimenti in materia di opere pubbliche, permane su livelli insoddisfacenti la capacità di spesa del Ministero: i principali indicatori finanziari di consuntivo per l'esercizio finanziario 1996 mostrano, infatti: una flessione degli impegni effettivi su competenza rispetto ai dati contabili 1995 (-22,4%); un incremento del 40,2% dei residui di stanziamento rispetto a quelli iniziali; un rapporto percentuale pagamenti-massa spendibile che non supera il 52%.

A tale situazione contribuisce, in modo determinante: una non organica e tempestiva programmazione degli interventi, la debolezza dei "corpi tecnici" del Dicastero, la mancata risoluzione del problema di fondo del comparto lavori pubblici: definire compiutamente il quadro normativo di riferimento. L'adempimento di tale compito - anche per superare la fenomenologia delle procedure derogatorie e d'urgenza - appare decisivo per ridare certezza al settore delle opere pubbliche e consentire una corretta utilizzazione delle risorse finanziarie disponibili.

In tema di riforma della struttura organizzativa del Dicastero, anche in relazione all'emanazione della legge 15 marzo 1997, n. 59 - recante: "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa" - si presenta oramai ineludibile, come più volte evidenziato nei precedenti referti al Parlamento, la razionalizzazione delle strutture per l'unificazione delle competenze ministeriali in materia di "assetto del territorio".

In tale contesto sono da rafforzare, con valenza generale, le funzioni di pianificazione e di valutazione di compatibilità territoriale degli interventi infrastrutturali proprie del Ministero dei lavori pubblici.

In attuazione poi della norma contenuta nell'articolo 1, comma 4 lett. c) della citata legge n. 59/97, va inoltre ripensata la complessa e articolata architettura degli organi e delle strutture coinvolti nel processo attuativo e gestionale della legge per la difesa del suolo - che vede la compresenza di una pluralità di soggetti pubblici centrali e regionali - nonché l'ampiezza dei settori di attività che la legge ricomprende nel proprio raggio di azione. Tutto ciò, infatti, rende attualmente il sistema pletorico e di difficile gestione.

In tale contesto va altresì delineandosi un nuovo rapporto (eventualemente anche sul piano istituzionale) dei Provveditorati alle opere pubbliche con le realtà locali e con gli enti territoriali per dare impulso, con il necessario ausilio tecnico e amministrativo, alla realizzazione di opere pubbliche ricadenti nei rispettivi ambiti territoriali.

2. Profili istituzionali

2.1 Normativa e andamento degli appalti di lavori pubblici

Perdura, sul fronte della legislazione generale dei lavori pubblici, la fase di stallo nella definizione del quadro normativo.

Di ciò, tanto l'Amministrazione quanto gli operatori di settore avvertono, in modo rilevante, le conseguenze negative.

Con l'emanazione della legge 2 giugno 1995, n. 216 (di conversione del d.l. 3 aprile 1995, n. 101), erano state riprese ed integrate le linee generali della legge 11 febbraio 1994, n. 109 (legge-quadro sugli appalti di lavori pubblici), segnatamente per i profili connessi all'originaria lacuna di un regime transitorio.

Quest'ultimo intervento legislativo aveva alimentato le aspettative per il rapido completamento del quadro normativo in termini di trasparenza dei procedimenti di scelta del privato contraente e di certezza delle regole per gli operatori, in funzione di un deciso rilancio del settore delle opere pubbliche.

Tali aspettative sono purtroppo andate deluse.

Infatti, il termine del 30 settembre 1995 è infruttuosamente decorso, senza che venisse emanato il regolamento di esecuzione previsto dalla citata legge n. 216.

In tal modo, lo strumento di delegificazione del comparto (art. 3 della legge n. 109/94, come modificata dalla legge n. 216/95) si sta rivelando, paradossalmente, fattore di intralcio anziché di semplificazione: ed invero, nonostante il lungo tempo trascorso, l'elaborazione del regolamento permane nella fase istruttoria, dopo il parere fortemente critico emesso dal Consiglio Superiore dei lavori pubblici.

Nel tentativo di superare *l'impasse*, il Ministro dei lavori pubblici, nell'agosto 1996, indicava, con apposita circolare, criteri interpretativi e soluzioni operative volte a semplificare le procedure di appalto. Tuttavia, nella sede istruttoria del controllo, la Corte rilevava come la circolare medesima impropriamente intendesse anticipare, in via amministrativa e al di fuori di un organico contesto, disposizioni di contenuto normativo, attribuendo al singolo Ministro competenze spettanti alla potestà regolamentare del Governo.

In stretta aderenza alle indicazioni della Corte, la predetta circolare, ampiamente modificata, è stata poi emanata in data 7 ottobre 1996.

Va inoltre rilevato che con successivi decreti-legge è stato più volte postergato il termine (da ultimo al 31 gennaio 1997) per bandire le gare con i vecchi progetti affidati prima del 3 giugno 1995 (data di entrata in vigore della legge n. 216/95), con conseguente ulteriore rinvio dell'applicazione dei tre livelli di progettazione disciplinati dalla legge-quadro. Ai progetti affidati dopo il 3 giugno 1995, si applicano invece tutte le norme della citata legge n. 216 del 1995 che non facciano rinvio al regolamento (le norme sulla programmazione e sull'Autorità di vigilanza, sono state invece espressamente sospese dalla stessa legge).

A testimonianza del preoccupante stato di incertezza normativa, va altresì riferito l'episodio della mancata conversione del d.l. n. 670 del 1996; in particolare della disposizione sulle offerte anomale (art. 4), che, modificando l'ultimo periodo dell'art. 21, comma 1-bis della legge n. 216, prorogava al 31 dicembre 1997 l'utilizzazione del meccanismo automatico per l'individuazione ed esclusione delle offerte anomale.

Il Ministro dei lavori pubblici, per parte sua, è intervenuto in tale delicata materia emanando il decreto annuale, di cui all'art. 21, comma 1-bis (primo periodo) della ripetuta legge n. 216: con il d.m. 28 aprile 1997 è stata individuata, per l'anno 1997, la percentuale oltre la quale deve essere espletato il procedimento di individuazione dell'anomalia delle offerte. Tale decreto è stato emanato, pur in assenza della costituzione del previsto Osservatorio dei lavori pubblici (art. 4, commi 17 e 18), sulla base della disposizione contenuta nella citata circolare del 7 ottobre 1996, punto 3, secondo la quale le informazioni necessarie per l'adozione del decreto ministeriale in questione vengono, *medio tempore*, inviate direttamente al Gabinetto del Ministro.

Un impulso al rilancio operativo del settore dovrebbe venire dalla recente legge n. 135 del 1997 che ha convertito il d.l. n. 67 del 1997 (c.d. "sblocca cantieri"), riguardante interventi urgenti per l'occupazione.

Questa iniziativa legislativa, pur motivata da pressanti esigenze legate al rilancio del mercato e alla creazione di nuove opportunità di occupazione, rischia però anch'essa di ricadere nella fenomenologia delle procedure d'urgenza e derogatorie - tanto criticata in passato dalla Corte - per far fronte ad esigenze contingenti, lasciando insoluto il problema di fondo: definire compiutamente il quadro normativo di riferimento, per ridare certezza e impulso al settore delle opere pubbliche; attraverso la programmazione organica e tempestiva degli interventi ed la corretta utilizzazione delle risorse finanziarie disponibili. Un ulteriore fallimento su questi temi renderebbe necessaria una soluzione che da più parti ormai viene auspicata: il ritorno all'applicazione *tout court* del decreto legislativo n. 406/91 di recepimento della normativa comunitaria.

2.2 Le più recenti innovazioni legislative

2.1.1 Decreto-legge n. 67/97, conv. dalla legge n. 135/97. Il decreto legge n. 67/97, convertito con modificazioni dalla legge n. 135/97, recante: "Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione", contiene numerose disposizioni che interessano il Ministero dei lavori pubblici: a) l'art. 7, comma 1, che dispone il mantenimento in bilancio di fondi in conto capitale dello stato di previsione del Ministero; b) l'art. 9, che prevede misure per l'accelerazione della progettazione delle opere e l'istituzione del Fondo di rotazione presso il Ministero dei lavori pubblici: c) l'art. 13 che istituisce Commissari straordinari e dispone interventi sostitutivi; d) l'art. 14, commi 1 e 2, che reca finanziamenti per l'edilizia residenziale pubblica; e) l'art. 19, che introduce norme per l'accelerazione del processo amministrativo aventi ad oggetto provvedimenti relativi a procedure di affidamento di incarichi di progettazione ed attività tecnico-amministrative ad essa connesse e provvedimenti di aggiudicazione, affidamento ed esecuzione di opere pubbliche o di pubblica utilità, ivi comprese le procedure di occupazione ed espropriazione delle aree ad essa destinate; f) l'art. 20-bis, che precisa le funzioni attribuite al Ministero dei lavori pubblici nelle aree depresse, ai sensi degli articoli 9 e 9-bis del d.lgs. n. 96/93.

Particolare interesse rivestono gli articoli 9 e 13.

Art. 9 - Accelerazione della progettazione e istituzione del Fondo di rotazione presso il Ministero dei lavori pubblici.

Con la norma, in esame viene stabilito che in assenza del regolamento di attuazione previsto dalla legge n. 109/94, l'attività di progettazione possa essere avviata, anche per le sue fasi esecutive, pur in mancanza del programma triennale di cui all'articolo 14 della citata legge n. 109. Per il conferimento all'Amministrazione di un necessario strumento di indirizzo politico, attraverso il quale programmare e individuare l'impiego delle risorse finanziarie disponibili ai fini del raggiungimento degli obiettivi, il comma 2, prevede: a) l'istituzione, presso il Ministero di un fondo denominato (impropriamente[1]) di rotazione, per il finanziamento delle predette attività di progettazione, che viene dotato di apposite risorse finanziarie (attraverso l'utilizzo dell'accantonamento del fondo speciale di parte capitale relativo al Ministero dei lavori pubblici); b) l'emanazione di un decreto del Ministero dei lavori pubblici con il quale vengono fissati i criteri di assegnazione delle risorse finanziarie del Fondo medesimo.

Inoltre, in attesa dell'entrata in vigore delle disposizioni relative all'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici (artt. 4 e 5 legge n. 109/94), il comma 2-bis, stabilisce, in funzione del monitoraggio della gestione del Fondo, l'obbligo per il Ministro dei lavori pubblici di presentare una relazione annuale al Parlamento per dare conto della gestione medesima con particolare riferimento ai dati dei singoli progetti e delle spese anticipate.

Art. 13 - Commissari straordinari e interventi sostitutivi.

Con il primo comma dell'articolo 13, viene previsto un particolare procedimento acceleratorio per l'esecuzione di opere pubbliche (già appaltate o affidate in concessione o ricomprese in una precedente gara per le quali vi sia contribuzione, anche indiretta o con apporto di capitale, da parte dello Stato, ovvero cofinanziamento di risorse comunitarie), in considerazione delle implicazioni occupazionali e dei connessi riflessi sociali. Con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da emanarsi di concerto con il Ministro del tesoro, su proposta del Ministro competente entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge, vengono individuati lavori di rilevante interesse nazionale non avviati o per i quali vi sia una sospensione, derivante da qualsiasi motivo, alla data di entrata in vigore del d.l. n. 67[2].

---

[1] Ai sensi della legge 23 dicembre 1993, n. 559, sono infatti qualificati "Fondi di rotazione" quei fondi costituiti da disponibilità tratte dal bilancio dello Stato, ma gestiti al di fuori dell'Amministrazione dello Stato (il che, appunto, non si verifica nel caso all'esame) in deroga all'art. 5, comma 3 della legge n. 468 del 1978 che sancisce il principio dell'universalità e unità del bilancio dello Stato.

[2] Con d.P.C.M. emanati nelle date 14 e 22 maggio 1997 sono stati approvati gli elenchi delle opere e dei lavori contemplati nell'art. 13, comma 1 del d.l. n. 67/97 con l'indicazione dei nominativi dei designati Commissari straordinari.

Il comma 3 contiene una disposizione relativa alla "pronuncia sulla compatibilità ambientale" per la quale viene fissato un termine di sessanta giorni "dalla richiesta".

Il comma 4 prevede l'intervento sostitutivo del commissario straordinario in sostituzione degli organi ordinari o straordinari che non provvedano nel termine di trenta giorni dalla pubblicazione dell'elenco delle opere individuate con il d.P.C.M. di cui al comma 1; il comma 4-bis consente che l'azione dei commissari possa svolgersi in deroga alle vigenti disposizioni, ma nel rispetto della normativa comunitaria in materia di appalti di lavori, forniture e servizi, della normativa in materia di tutela ambientale, paesaggistica, del patrimonio storico, artistico e monumentale, nonché dei principi generali dell'ordinamento.

Al comma 6 sono previste misure per consentire, entro il mese di settembre 1997, l'avvio del Servizio di ispettorato tecnico di cui alla legge n. 216/95 (che dovrà poi operare in raccordo con la citata Autorità di vigilanza), al quale è attribuito il compito di provvedere alla pronta ricognizione delle opere per le quali sussistano cause ostative alla regolare esecuzione: il Ministero, in deroga al blocco delle assunzioni nelle pubbliche amministrazioni previsto dall'articolo 1, comma 45, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (provvedimento collegato alla legge finanziaria 1997), è autorizzato ad assumere, mediante concorso per esami, 25 dirigenti, di cui cinque amministrativi e venti tecnici, a valere sulle unità di cui all'articolo 5 della citata legge n. 216 che prevede un organico complessivo, per il Servizio di ispettorato tecnico, di 125 unità.

2.2.2 Legge n. 127/97. L'art. 17, commi 1-24, detta una serie di norme per semplificare il modulo organizzatorio della "conferenza di servizi[3]", strumento istruttorio di tipo orizzontale per il contemperamento degli interessi di cui più amministrazioni siano contestualmente titolari in occasione della realizzazione di un'opera pubblica. Come si ricorderà, in funzione della semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi, l'art. 2, comma 14 della legge n. 537 del 1993 prevedeva, in caso di mancata acquisizione dell'intesa ex art. 81 d.P.R. n. 616/77, il ricorso alla conferenza di servizi. Tale modulo procedimentale è altresì previsto dall'art. 3 d.P.R. n. 383/94 in caso di esito negativo per l'accertamento di conformità da acquisire in sede di localizzazione delle opere di interesse statale.

Le principali novità riguardano l'obbligatorietà del ricorso alla conferenza, la fissazione di un termine per la conclusione dei lavori e l'abbandono del criterio dell'unanimità nelle votazioni, essendo sufficiente la maggioranza. In caso di dissenso motivato su decisioni che riguardino la tutela ambientale, della salute dei cittadini o del patrimonio storico-artistico interviene il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Sulla base del medesimo art. 17, commi 25-28, è previsto un termine non superiore a 45 giorni (che può essere interrotto per esigenze istruttorie una sola volta con successivo rilascio del parere nel termine di venti giorni) per l'acquisizione del parere del Consiglio di Stato, la cui obbligatorietà è stata peraltro ristretta a casi particolari.

3. Principali aspetti della gestione finanziaria

3.1 Esposizione dei risultati contabili del rendiconto secondo lo schema ufficiale

3.1.1 Premessa. Gli stanziamenti definitivi di competenza del Ministero dei lavori pubblici nel 1996 sono stati pari a 11.494,5 miliardi di lire, ripartiti tra le spese di parte corrente, 2.396,5

[3] La conferenza di servizi trova una sua prima formulazione nel d.P.C.M. 8 luglio 1987 (mai applicato) che istituiva, presso ogni Commissario di Governo nelle regioni a statuto ordinario, un comitato composto dai dirigenti delle amministrazioni periferiche interessate dall'esecuzione dell'opera al quale venivano attribuite funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento. Un ulteriore passo avanti fu compiuto con la legge n. 441/87, di conversione del d.l. n. 361/87 in materia di smaltimento di rifiuti. Successivamente va citato l'art. 2 d.l. n. 121/89, conv. dalla legge n. 205/89.
La legge n. 241, art. 14 (integrato per effetto del d.l. n. 163/95, conv. dalla legge n. 273/95) ha reso la conferenza di servizi istituto di generale applicazione. Per quanto concerne le opere pubbliche, va citato l'art. 7 legge n. 109/94, novellato dall'art. 1, comma 59 legge n. 549/95.

miliardi e quelle in conto capitale, 9.098 miliardi. Il citato dato contabile 1996 rappresenta un decremento pari al 10,7% rispetto all'esercizio 1995.

La disaggregazione del totale degli stanziamenti definitivi di competenza del 1996 mostra che quelli del titolo I hanno costituito il 20,8% del totale (+4% rispetto all'esercizio 1995), mentre quelli del titolo II hanno rappresentato il 79,2% (-4% rispetto corrispondente stanziamento del 1995).

La massa impegnabile (stanziamenti definitivi più residui iniziali di stanziamento) assomma a lire 13.870,1 miliardi (-7% rispetto al 1995), di cui l'82,6% in conto capitale, anche per effetto dell'entità dei residui di stanziamento (lire 2.369,2 mld.).

Dall'analisi dei dati relativi all'andamento degli impegni effettivi (pari a 9.698,9 miliardi), di cui il 76% su capitoli in conto capitale, si registra una flessione pari 22,4% rispetto all'esercizio precedente.

Il rapporto impegni effettivi su massa impegnabile fa registrare nel 1996 un dato percentuale pari al 69,9% che denota una flessione rispetto al 1995 pari a 4 punti percentuali; tale rapporto è del 64,2% per le spese in conto capitale.

Alla chiusura dell'esercizio, i residui totali di stanziamento ammontano a 3.330,1 miliardi, con un aumento del 40,2% rispetto a quelli iniziali; il che conferma la tendenza negativa, già registrata nel 1995, rispetto all'anno 1994 in cui, dopo le risultanze del consuntivo degli anni 1992 e 1993, si era invece registrata una significativa diminuzione di tale tipologia di residui, pari al 18,8%.

I pagamenti totali sono stati pari a lire 10.970,4 miliardi (dato complessivamente omogeneo a quello del 1995), di cui 6.858,2 in conto competenza (-11% rispetto al 1995) e 4.112,1 (+69,4%) in conto residui.

Il rapporto pagamenti-massa spendibile permane su livelli non elevati, pari al 52,2%, peraltro con un lieve miglioramento rispetto al 1995, pari a 3 punti percentuali, da imputare principalmente ai pagamenti che si registrano con riferimento alla parte corrente, 87,4%. Il rapporto percentuale tra pagamenti totali e massa spendibile per il titolo II è invece pari al 47,1%.

I residui totali rispetto alla massa spendibile fanno registrare un'entità che permane, come nel 1995 elevata, lire 9.451,5 miliardi, pari a quasi la metà del totale della massa spendibile, pur con leggero decremento rispetto a quelli iniziali. Disaggregando il dato globale, risulta che il 97,3% di esso è formato da residui in conto capitale.

3.1.2 Spese di parte corrente. Esaminando più in dettaglio la spesa del Ministero, si osserva che le risorse di competenza destinate alla spesa corrente (2.396,5 miliardi) costituiscono il 20,8% degli stanziamenti totali; la massa impegnabile è pari a lire 2.402,8 miliardi (17,3% del totale) e gli impegni totali assommano a lire 2.330,7 miliardi (24% del totale).

La capacità di impegno si è attestata su livelli elevati, corrispondenti al 97%, dato omogeneo rispetto all'esercizio precedente, anche se la pur scarsa entità dei residui di stanziamento a fine esercizio permane immutata rispetto a quella registrata all'inizio dell'anno 1996.

La capacità di pagamento, pari all'87,4%, permane sui soddisfacenti livelli del 1995, anno in cui si è registrato un sensibile miglioramento rispetto al 1994 (+38%), anche se essa rimane inferiore a quella di impegno (che è del 97%). In totale i pagamenti assommano a lire 2.316,1 miliardi di cui il 94,5% in conto competenza ed il 5,5% sui residui.

Nel corso dell'anno, i pagamenti rimasti da effettuare sui residui totali hanno accumulato un incremento del 14% rispetto a quelli presenti ad inizio esercizio, in controtendenza rispetto all'anno 1995.

Con riferimento agli stanziamenti definitivi di competenza permane ingente la mole dei trasferimenti correnti (categoria V), già registrata nel rendiconto 1995, con un incremento

ulteriore di 9 punti percentuali (in valori assoluti 1.923,4 miliardi, di cui 1.867,9 sono trasferimenti all'ANAS) rispetto al 1995. La voce trasferimenti correnti risulta la componente più cospicua del titolo I, pari all'80% ed incide del 16,7% sul totale degli stanziamenti definitivi del Ministero. Anche per le spese di personale (categoria II), si registra un aumento del 31,2% rispetto al 1995. Gli stanziamenti per acquisto di beni e servizi (categoria IV) evidenziano invece una flessione pari al 18%, ancora superiore rispetto a quella già registrata tra gli esercizi 1995 - 1994. Infine, gli stanziamenti denominati "altre spese", calcolate per differenza, mostrano un incremento del 114% rispetto all'esercizio precedente. La capacità di impegno risulta molto elevata: pari al 97,% per i trasferimenti correnti, al 100% per le "altre spese" correnti, al 97% per le spese di personale, al 93,6% per le spese di acquisto di beni e servizi, con un miglioramento per tale ultima categoria di spese di 9 punti percentuali.

Merita inoltre di essere evidenziato che il recupero della capacità di impegno nell'ambito della categoria IV ha come conseguenza comportato un minore entità di economie di spesa 8,9 miliardi contro i 32,7 miliardi dell'anno precedente.

In ordine alla capacità di spesa, il dato migliore si registra (ovviamente) per i trasferimenti con un rapporto percentuale tra pagamenti totali e massa spendibile pari al 97%; per le spese di personale tale rapporto scende al 83% (pur con un miglioramento di 4 punti percentuali rispetto al 1995); per le spese di acquisto di beni e servizi, esso è pari al 40% pur con un incremento di 10 punti percentuali rispetto al dato 1995.

3.1.3 Spese in conto capitale. Le risorse destinate al titolo II, in termini di stanziamenti definitivi, sono state pari a lire 9.098 miliardi che corrispondono all'79% del totale della competenza (-15% rispetto al 1994); la massa impegnabile è stata di lire 11.467,2 miliardi (10 punti percentuali in meno rispetto al 1995) pari all'82,6% della massa impegnabile totale; gli impegni sugli stanziamenti di competenza assommano a 5.809 miliardi, corrispondenti al 71,4% degli impegni totali.

Gli impegni effettivi sulla competenza risultano pari al 63,8% con un diminuzione percentuale rispetto all'esercizio precedente di oltre 17 punti percentuali.

Il rapporto tra impegni e massa impegnabile si è attestato su livelli modesti, 64,2%, in netta controtendenza rispetto all'esercizio 1995 in cui tale rapporto aveva raggiunto l'81,2%.

La massa spendibile ha raggiunto i 18.352,2 miliardi, con un lieve incremento percentuale del 2% in controtendenza rispetto al dato del +63,8% del 1995 rispetto 1994, ma che non interrompe la crescita delle esigenze di cassa; la percentuale dei pagamenti rispetto alla massa spendibile permane su livelli ridotti, soltanto il 47%, pur con un miglioramento di 3 punti percentuali rispetto al 1995.

Il ritmo di smaltimento dei residui risulta pari al 43%, con un miglioramento di 12 punti percentuali rispetto al 1995; in relazione ai pagamenti totali, i pagamenti su residui costituiscono il 46%.

I dati sopra evidenziati, pur con il miglioramento del dato riferito all'accumulo di residui, rimasto invariato rispetto all'inizio dell'anno (mentre nel 1995 se ne era evidenziato l'incremento del 27%) denotano il permanere di una non soddisfacente capacità di spesa dell'Amministrazione.

Le componenti più cospicue del titolo II sono le spese per opere e beni immobiliari e mobiliari e le spese per trasferimenti: rispettivamente il 24,7% ed il 75,3% degli stanziamenti definitivi di competenza di parte capitale; l'entità degli stanziamenti è omogenea rispetto all'esercizio precedente. Per le due citate componenti della spesa di parte capitale la capacità di impegno risulta meno efficiente rispetto all'esercizio precedente: pari al 49,3% (-3 punti) ed al 73,7% (-24 punti) complessivamente pari al 64,2% (-17 punti).

I dati relativi alla relazione pagamenti totali - massa spendibile si attestano su livelli molto ridotti per le opere e beni immobiliari e mobiliari (categorie X e XI), 27,3% e 60,9% per i

trasferimenti: complessivamente per il titolo II pari al 47,1%; tali dati sono sostanzialmente omogenei a quelli rilevati nel 1995.

3.1.4 Spese per trasferimenti. Le spese per trasferimenti rappresentano, nell'ambito del Ministero dei lavori pubblici, la parte più rilevante della spesa di tutto il Dicastero, pari al 64,5% della massa impegnabile totale (in valore assoluto lire 8.950,5 miliardi di cui 1.923,4 miliardi di parte corrente - categoria V - e 7.027,1 miliardi in conto capitale - categoria XII) con un decremento di 10 punti percentuali rispetto al 1995, in lieve controtendenza rispetto al 1995 in cui lo stesso dato riferito al 1994 aveva fatto registrare un incremento globale del 361% rispetto al 1994 (+59896,6% per le spese di parte corrente e +280,4% per le spese in conto capitale).

Rispetto alla spesa del titolo I, gli stanziamenti di competenza per le spese per trasferimenti di parte corrente sono pari all'80%, mentre quelle in conto capitale, in relazione alla spesa del titolo II, hanno raggiunto il 75,1%.

La capacità di impegno è stata pari all'intero stanziamento di competenza per le spese di cui al titolo I; il medesimo rapporto per il titolo II è invece pari al 97,1%; complessivamente pari al 73,7% (-25 punti percentuali rispetto al 1995).

I residui di stanziamento, non presenti all'inizio dell'esercizio 1995 per la categoria V, sono stati interamente smaltiti nel corso dell'esercizio per la categoria XII.

L'analisi dei dati di consuntivo delle spese per trasferimenti in conto capitale, con riferimento alla relazione pagamenti totali-massa spendibile, mostra invece una limitata capacità di spesa del Ministero dei lavori pubblici, pari soltanto al 27,3% (-31 punti percentuali rispetto al dato 1995). A conferma di tale osservazione si sottolinea l'elevato dato dei residui passivi, pari a lire 5.141,1 miliardi (percentualmente il 56% dei residui del titolo II ed il 54,3% dei residui totali).

3.1.4.1 Analisi dei trasferimenti di parte capitale. All'interno del titolo II (categoria XII), il peso delle due maggiori voci di trasferimenti, quelli "agli enti pubblici dell'amministrazione centrale" e "alle province ed ai comuni" è pari, nell'ordine, al 54,9% ed al 29,1%.

Nell'ambito della categoria XII, il peso maggiore degli stanziamenti definitivi di competenza si registra per la voce "Trasferimenti agli enti pubblici dell'Amministrazione centrale" pari in miliardi a lire 3.756, con un incremento percentuale sull'analoga voce del 1995 del 3,7% (nel 1994 l'incremento percentuale era stato del 4.641,3%). Per la voce "Trasferimenti alle province e ai comuni" si registra un decremento del 21% (in valori assoluti 556 mld.) rispetto al 1995 (l'incremento percentuale nel 1995 rispetto al 1994 era stato invece pari al 1.770,6%). Un decremento, rispetto al 1995, si registra anche per la voce "Trasferimenti alle regioni" - 35,2%. Per la voce "Trasferimenti alle imprese" si rileva invece un incremento del 101% rispetto allo scorso esercizio finanziario. Non si registrano invece stanziamenti di competenza con riferimento alla voce "Trasferimenti all'azienda di promozione per il Mezzogiorno", pari nel 1995 a lire 1.259,1 miliardi.

Per le sopra citate tipologie di trasferimenti, la relazione impegni su massa impegnabile è mediamente pari al 73,7%, mentre per il 1995 tale rapporto si attestava al 97,6%, con flessioni fino al 10,9% per la voce "Trasferimenti alle province e ai comuni".

La relazione pagamenti totali su massa spendibile presenta una percentuale media 60,9%, con un recupero di circa 2 punti percentuali rispetto al 1995; si segnalano percentuali molto ridotte per i trasferimenti: agli enti pubblici dell'amministrazione locale 23,5%, alle imprese, 43,7%, a province e comuni, 38,6%.

3.1.5 Spesa per il personale in attività di servizio (categoria II). E' da evidenziare un incremento del 45% degli stanziamenti di competenza rispetto al 1995 per effetto soprattutto dell'introduzione, *ex lege* n. 335/95, direttamente a carico dello Stato degli oneri previdenziali.

Gli impegni per tale categoria di spesa assommano a 276,8 miliardi di lire, pari al 97,1% della massa impegnabile, con un aumento percentuale, sul globale degli impegni assunti, pari al 6,6% rispetto al 1995; il che conferma il positivo *trend* dello scorso anno. Le economie accertate sono pari al 2,8 della massa impegnabile formatesi prevalentemente sulla voce "Stipendi, retribuzione e altri assegni fissi".

3.1.6 Spesa per l'acquisto di beni e servizi (categoria IV). Rispetto ad una massa impegnabile di 139,7 miliardi di lire (205 miliardi nel 1995 con una diminuzione percentuale del 32,1%), gli impegni effettivamente assunti assommano a lire 130,7 miliardi, pari al 93,6% (+9 punti rispetto al 1995). Il restante importo, 8,9 miliardi, costituisce economia di bilancio. Non si registrano residui di stanziamento.

3.1.7 Spese per "beni ed opere immobiliari" e "beni mobili" (categorie X e XI). La voce "opere e beni immobiliari e mobiliari" costituisce il 24,7% dello stanziamento definitivo di competenza del titolo II con un decremento di 15 punti percentuali rispetto al 1995.

Sempre in termini di stanziamenti di competenza le categorie X e XI si scompongono al loro interno, secondo la classificazione economica, in ulteriori tipologie di spese tra cui: la voce "Edilizia", con lire 853 miliardi (-28% rispetto al 1995), la voce "Opere ed interventi plurisettoriali" con 867 miliardi (+3,3% rispetto al 1995) ed "Opere idrauliche", 387 miliardi (-10,4%).

Con riferimento alle categorie economiche in questione, la relazione tra impegni effettuati e massa impegnabile risulta complessivamente pari al 49,3% (-2 rispetto al 1995), di circa 15 punti percentuali inferiore rispetto al dato medio calcolato sui totali del Ministero. Il rapporto impegni - massa impegnabile fa registrare, rispetto alla media, il livello più basso per la voce "Trasporti e comunicazioni" (13,2%) e la voce "Opere ed interventi plurisettoriali" (37,7%).

In relazione alla capacità di pagamento, la percentuale media è pari al 27,3% (+1 rispetto al 1995); i dati percentuali più bassi si rilevano sulla voci "Servizi meccanografici ed elettronici" (8,6%) e "Trasporti e comunicazioni" (11,6%).

3.2 Esposizione dei risultati contabili per funzioni-obiettivo secondo lo schema del bilancio sperimentale elaborato dalla Corte dei conti

3.2.1 Analisi dello schema organizzativo per funzioni obiettivo e per centri di responsabilità. La riclassificazione dei dati finanziari per funzioni-obiettivo (con articolazione fino al terzo livello) e per centri di responsabilità - che coincidono sostanzialmente con la articolazione organizzativa per partizioni primarie del Dicastero - risulta la seguente: a) Gabinetto (*1. Indirizzo politico-amministrativo*); b) Direzione generale degli affari generali e del personale (*2. Programmazione, indirizzo, coordinamento; 3. Difesa del suolo; 7. Interventi in dipendenza di pubbliche calamità; 8. Servizi* generali); c) Direzione generale delle opere marittime (*6. Opere marittime);* d). Direzione generale della difesa del suolo *(1. Indirizzo politico - amministrativo; 3. Difesa del suolo; 6. Opere marittime; 7. Interventi in dipendenza di pubbliche calamità; 8. Servizi generali);* e) Direzione generale del coordinamento territoriale (*1 Indirizzo politico - amministrativo; 2. Programmazione, indirizzo, coordinamento)* f) Direzione generale dell'edilizia statale e dei servizi speciali (*3. Difesa del suolo; 4. Viabilità; 5. Edilizia pubblica; 7. Interventi in dipendenza di pubbliche calamità);* g) Segretariato generale del Comitato per l'edilizia residenziale (*1. Indirizzo politico - amministrativo; 5. Edilizia pubblica);* h) Consiglio superiore dei lavori pubblici (*1. Indirizzo politico - amministrativo*); i) Ispettorato generale circolazione e sicurezza stradale *(4. Viabilità*); l) Ispettorato generale A.N.C. e contratti (*8. Servizi generali).*

Per le *Aree depresse* sono state elaborate due diverse tabelle l'una che qualifica la funzione di primo livello, l'altra che disaggrega la funzione medesima all'interno delle altre funzioni di primo livello.

3.2.2 Analisi delle risultanze contabili per funzioni-obiettivo

3.2.2.1 Formazione e utilizzo della massa impegnabile per funzione-obiettivo. L'esame dei dati contabili relativi alla massa impegnabile è idonea ad apprezzare il grado di soddisfacimento delle "missioni" assegnate dalla legge all'Amministrazione e quantificate in termini finanziari dalla legge di bilancio. A tal fine i dati contabili più significativi, poiché si riferiscono a risorse finanziarie gestite in larga misura direttamente dall'Amministrazione, vengono offerti dai rapporti percentuali di impegno su massa impegnabile delle funzioni obiettivo: 3 *Difesa del suolo*, 78% (+9% rispetto al 1995); 5 *Edilizia pubblica* 78% (+2% rispetto al 1995); 6 *Opere marittime*, 36% (dato omogeneo al 1995); 8 *Servizi generali* 96% (+32% rispetto al 1995).

I dati percentuali relativi agli impegni sugli stanziamenti di competenza mostrano però per la funzione obiettivo *6 Opere marittime* un dato pari al 50% delle risorse a disposizione pur con un recupero, rispetto all'esercizio precedente di 13 punti percentuali. La maggior quota di residui di stanziamento si rinviene per la funzione *7 Interventi in dipendenza di pubbliche calamità*, lire 2.138,3 miliardi +180% rispetto alla situazione registrata all'inizio dell'anno; anche per la funzione 6 *Opere marittime*, la situazione dei residui di stanziamento mostra un incremento al 16,7% e che risulta pari al 63,8% della massa impegnabile; per le funzioni 3 *Difesa del suolo*, 5 *Edilizia pubblica* il dato dei residui di stanziamento è in flessione rispetto al dato del 1° gennaio 1996: -37% e -19%.

3.2.2.2 Formazione e utilizzo della massa spendibile per funzione-obiettivo. L'esame dei dati relativi alla capacità di pagamento dell'Amministrazione, rappresentata dalla relazione pagamenti totali/massa spendibile, a parte la funzione 4 *Viabilità*, essenzialmente composta da trasferimenti ed in cui il rapporto è pari al 100%, mostra per le altre funzioni obiettivo, sulle quali è più significativo valutare i risultati della suddetta capacità gestionale, una media pari al 51,7 (+12% rispetto al 1995), con flessioni fino al 27% per le *Opere marittime* e del 29% per *l'Edilizia pubblica* e 49% la *Difesa del suolo.*

3.2.2.3 Formazione e utilizzo della massa impegnabile per centro responsabilità. I centri di responsabilità, per funzioni-obiettivo che fanno registrare maggiori inefficienze in ordine all'utilizzo della massa impegnabile sono: la Direzione generale delle opere marittime, 35% (dato omogeneo rispetto al 1995) e la Direzione generale dell'edilizia statale e dei servizi speciali, 69% (-9 punti rispetto al 1995); la Direzione generale della difesa del suolo, con una percentuale dell'80% mostra un recupero di 13 punti percentuali rispetto al 1995. Anche per la Direzione generale del coordinamento territoriale si registra un recupero di 21 punti percentuali rispetto allo scorso anno.

3.2.2.4 Formazione e utilizzo della massa spendibile per centro responsabilità. L'indagine riferita alla capacità pagamento su massa spendibile evidenzia percentuali ridotte per: la Direzione generale delle opere marittime, 27%; la Direzione generale dell'edilizia statale e dei servizi speciali, 50% (+21 rispetto al 1995); la Direzione generale della difesa del suolo il 51% (+13 punti percentuali rispetto al 1995).

3.2.2.5 Le risorse finanziarie destinate alle aree depresse. Di particolare interesse, dopo l'abolizione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, è l'evidenziazione della destinazione delle risorse finanziarie di bilancio attribuite al Dicastero per le aree depresse del territorio nazionale.

Tale interesse trova conferma nella espressa previsione (introdotta con l'art. 1 comma 5 della recente legge di riforma del bilancio dello Stato n. 94/97) in base alla quale il Governo, in occasione della presentazione del disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione, dovrà fornire al Parlamento un'indicazione programmatica sulla destinazione alle aree depresse del Paese delle risorse di bilancio che indichi, tra l'altro, le spese di investimento iscritte negli stati di previsione dei singoli Ministeri per gli interventi di rispettiva competenza, nell'ammontare totale e suddiviso per regioni.

La massa impegnabile destinata alle aree depresse, secondo la ricostruzione dei dati contabili per funzioni-obiettivo, ammonta a lire 686,1 mld. di cui il 55% per interventi riguardanti la difesa del suolo (funzione di secondo livello 3.5) e il 16% in materia di opere marittime (funzione 6.3); la restante parte è destinata ad esigenze di viabilità e di edilizia pubblica (funzioni 4.4 e 5.5). Il rapporto percentuale tra impegni totali e massa impegnabile, tranne le risultanze relative alle opere marittime (79%), è pari al 100%. Con riferimento alla massa spendibile, pari globalmente a 1.590,8 miliardi, il rapporto percentuale tra pagamenti totali e massa spendibile non supera il 65%, con flessioni fino al 57,3% (6.3 Interventi in materia di opere marittime).

Attraverso la ricostruzione dei dati secondo la classificazione economica semplificata risulta che il 97% delle risorse è destinato a spese per investimenti (in valori assoluti 501,7 mld.). Il 58,6 delle risorse in questione sono destinate per interventi a difesa del suolo.

3.2.3 Valutazione dei risultati contabili per funzioni-obiettivo secondo lo schema della classificazione economica semplificata. Tale ulteriore indagine viene effettuata sulla tripartizione: a) spese di funzionamento, pari a lire 384 miliardi (di cui 278,6 miliardi per spese di personale); b) spese per interventi, pari a 2.012,4 miliardi; c) spese per investimenti, pari a 11.494,5 miliardi.

3.2.3.1 Spese di funzionamento. La maggior concentrazione di tali spese si registra per la funzione 8 *Servizi generali* 32%, in specie per la funzione di secondo livello 8.1 (Gestione delle risorse umane), pari al 15% nonché per la funzione 5 *Edilizia pubblica,* 25% ed in particolare per l'obiettivo 5.3 Edilizia demaniale (caserme, penitenziari, etc.), 20%. Seguono poi le funzioni-obiettivo di secondo livello: 6.1 Opere portuali con il 12% e 3.1 Opere idrauliche, con il 9%.

Sulle spese di funzionamento, le spese di personale incidono nella misura del 72,3%.

La maggiore entità delle spese di personale sono concentrate sulla funzione 5.3 Edilizia demaniale (caserme, penitenziari, etc.); 6.1 Opere portuali, con il 17%; 3.1 Opere idrauliche, con il 12%.

3.2.3.2 Spese per interventi. La quota parte più rilevante degli stanziamenti per interventi si rileva per la funzione 4.1 Strade (Trasferimenti ANAS), in cui si concentra il 93% del totale.

3.2.3.3 Spese per investimenti. Le quote più rilevanti dello stanziamento per investimenti si registra per le funzioni 4.1 Strade (Trasferimenti ANAS), 41%; 7.2 Ricostruzione ed adeguamento funzionale, 21%; 5.3 Edilizia demaniale (caserme, penitenziari, etc.), 10%; 2.1 Coordinamento territoriale ed urbanistico, 8%.

3.2.3.4 Analisi della spesa per trasferimenti. Nel presente paragrafo vengono evidenziati per gli stanziamenti di competenza (indipendentemente dalle categorie economiche V e XII) quei trasferimenti che per loro natura sono potenzialmente volti a produrre effetti socio economici. Per tale motivo non sono state considerate alcune voci quali ad esempio l'equo indennizzo o i rimborsi.

Nella tabella che segue, sono riportati i dati globali, secondo l'analisi economica semplificata.

Contributi			Mutui		
Funzionamento	Interventi	Investimenti	Quota capitale	Interessi	Tot.Gen
0	22.017.935.000	6.713.4666.294.000	258.177.952.000	756.679.330.000	7.750.341.511.000

Sulla base dell'analisi dei capitoli di bilancio sono di seguito indicati gli importi destinati alle diverse funzioni-obiettivo nonché i relativi destinatari.

1. Viabilità: per un totale di lire 5.215.414.814.000, di cui il 99,8%, è destinato all'Ente nazionale strade, con un importo per contributi di lire 5.050.997.048.000; più di 157 miliardi sono destinati ad ammortamento mutui contratti dell'Ente stesso. La rimanente somma è destinata ad enti locali.

2. Opere marittime: l'importo di lire 10.727.892.000 è destinato ad enti locali.

3. Difesa del suolo: l'importo di lire 43.080.724.000 è destinato ad enti autonomi e ad enti locali.

4. Edilizia scolastica: lire 36.850.472.000 sono destinati oltre che ad enti locali, direttamente ad istituti scolastici.

5. Edilizia abitativa: i trasferimenti per lire 14.552.031.000 sono destinati all'Istituto case popolari ed a cooperative edilizie; l'importo di lire 183.318.325.000 è la quota di rimborso mutui che lo Stato eroga a Comuni, privati, enti pubblici ed ancora all'Istituto case popolari. Si aggiunge che la somma di lire 6.795.668.000 (indicata nella voce interventi) è destinata ad enti vari e privati per ricostruzioni a seguito di calamità naturali.

6. Opere igieniche e sanitarie: interessano risorse finanziarie per lire 40.080.530.000 più lire 19.408.897.000 per quote ammortamento mutui; tali risorse sono destinate a comuni e altri enti locali.

7. Opere a tutela del patrimonio artistico: il totale assomma a lire 21.992.956.000; il 90,9% è destinato alla regione Umbria per la Rupe di Orvieto.

8. Opere pubbliche varie: per contributi ad enti locali lire 779.629.880.000 ai quali si aggiungono lire 950.000.000 per quote rimborso mutui.

9. Danni bellici: lire 3.344.099.000 sono trasferimenti per riparazione di danni bellici. Per la stessa voce nei capitoli 8230 - 9303 - 9310 è destinato l'importo di lire 44.535.553.000 comprensivo dei contributi da versare a privati.

Da tale analisi risulta che il 63,6% delle risorse finaziarie di competenza attribuite al Ministero hanno (sostanzialmente) natura di trasferimenti.

3.2.3.5 Analisi della spesa degli uffici periferici. Le assegnazioni agli uffici periferici del Ministero risultano pari a lire 324.882.213.000 di cui il 7% per spese di funzionamento; il 62,3% per spese di "edilizia" e il 31% per spese per "opere idrauliche". Va precisato che dato relativo al totale della spesa per gli uffici periferici è stato fornito dall'Amministrazione al netto degli oneri di personale.

Le spese di funzionamento (non sono in esse comprese le spese per stipendio e indennità) si sono maggiormente concentrate nelle sedi di: Venezia, 10,8%; Roma, 9,6%; Parma, 9%.

L'esame per funzioni obiettivo mostra che l'assegnazione periferica si distribuisce: per il 62% sulla funzione *3 Difesa del suolo* (Opere idrauliche); il 31% sulla funzione *5 Edilizia pubblica;* il 6,7% sulla funzione *8. Servizi generali* (8.8 Spese periferiche); Esse rappresentano rispettivamente il 12,6 della risorse finanziarie globali relative alla funzione 8 *Servizi generali*; il 20,4% della funzione 3 *Difesa del suolo;* il 6,3% della funzione 5 *Edilizia pubblica.*

4. Analisi dell'organizzazione e dei procedimenti

4.1 L'assetto organizzativo del Ministero

In tema di riforma della struttura organizzativa del Dicastero, anche in relazione all'emanazione della legge 15 marzo 1997, n. 59 - recante : "Delega al Governo per il

conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa" - appare oramai ineludibile, come più volte evidenziato nei precedenti referti al Parlamento, la razionalizzazione delle strutture per l'unificazione delle competenze ministeriali in materia di "assetto del territorio", già prevista dalla legge n. 537 del 1993 e nella sostanza ribadita dall'art. 12 della citata legge n. 59 del 1997. In tale contesto sono da rafforzare, con valenza generale, le funzioni di pianificazione e di valutazione di compatibilità territoriale degli interventi infrastrutturali proprie del Ministero dei lavori pubblici.

In attuazione poi della norma contenuta nell'articolo 1, comma 4 lett. c) della citata legge n. 59/97, va ripensata la complessa e articolata architettura degli organi e delle strutture coinvolti nel processo attuativo e gestionale della legge per la difesa del suolo - che vede la compresenza di una pluralità di soggetti pubblici centrali e regionali - nonché l'ampiezza dei settori di attività che la legge ricomprende nel proprio raggio di azione. Tutto ciò, infatti, rende attualmente il sistema pletorico e di difficile gestione. A tale riguardo la norma citata prevede che, ai fini della individuazione dei compiti di "rilievo nazionale" per la difesa del suolo, il relativo schema di decreto legislativo dovrà essere predisposto previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano.

In particolare i Provveditorati alle opere pubbliche - anche in considerazione della realtà gestionale emersa dall'indagine intersettoriale sugli appalti di lavori[4] e da alcune pronunce della Corte[5] - avrebbero necessità di un potenziamento, tanto di uomini (riconsiderando gli organici, sotto il profilo dell'acquisizione di nuove professionalità, segnatamente di natura tecnica) che di mezzi[6], ma anche di uno snellimento dell'iter dei procedimenti di assegnazione delle risorse finanziarie. Sarebbe all'uopo auspicabile che le assegnazioni dei fondi ai sensi della legge n. 908/60 - spesso decise in modo non tempestivo - fossero comprese nella direttiva generale di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 29/93, per consentire il fisiologico avvio delle gestioni decentrate: in tal senso gli stessi Provveditorati alle OO.PP. potrebbero configurarsi, anche nella logica della

---

[4] Su cui cfr. il capitolo "Attività contrattuale" della presente relazione.

[5] a) Con deliberazione n. 144/96 del 5 novembre 1996, la Sezione del controllo si è pronunciata sull'attività gestionale posta in essere dal Provveditorato OO.PP. per le Marche per l'individuazione delle cause del "blocco" generalizzato di una serie di opere pubbliche (Nuova Casa circondariale di Ancona; Caserma dei carabinieri di Castelfidardo; Complesso da destinare a Sezione di polizia stradale e a Commissariato di polizia di Fabriano (Ancona); sede del Nucleo di polizia tributaria di Ancona. Pur tenendo conto delle negative ripercussioni sulla gestione derivanti dalle ricorrenti disposizioni legislative in materia di blocco degli impegni e delle condizioni di copertura degli organici del Provveditorato, la Sezione del controllo ha valutato negativamente la gestione delle quattro opere realizzate sotto i profili dell'efficienza, dell'economicità e dell'efficacia.

b) Con deliberazione n. 134/96 dell'8 ottobre 1996, la Sezione del controllo ha reso pronuncia in ordine all'attività di gestione posta in essere da parte del Provveditorato OO.PP. per il Friuli-Venezia Giulia. La Sezione ha in particolare evidenziato che l'attività di programmazione del Provveditorato ha un subito un rilevante rallentamento con pregiudizievoli riflessi sulla gestione in considerazione dei ritardi con cui il programma elaborato dall'Ufficio periferico è stato approvato dal Ministero. Ciò ha altresì comportato rallentamenti anche nella messa a disposizione dei fondi e quindi nella stessa attività gestionale del Provveditorato. Ne è derivato che la gestione operativa del Provveditorato ha fatto registrare, a fronte di assegnazioni in conto competenza pari a lire 17,9 mld., impegni pari a lire 2,3 mld. (poco più del 13%) dell'ammontare delle risorse disponibili. E' inoltre emerso che l'originaria programmazione dell'attività del Provveditorato ha subito modifiche per rimodulazione dei flussi finanziari da parte del Ministero: sono stati stornati, nel corso dell'esercizio finanziario, i fondi per l'esecuzione di talune opere o di taluni lotti con conseguenti riduzioni o aumenti dei relativi stanziamenti; ciò ha comportato incertezze e ritardi nell'esecuzione delle opere.

[6] Specie a seguito della deliberazione della Corte dei conti n. 87/96 resa nell'adunanza del 28 maggio 1996, con la quale sono state riconosciute conformi a legge convenzioni stipulate dal Provveditorato regionale per le opere pubbliche per l'Abruzzo con la Regione Abruzzo con l'Università degli studi dell'Aquila e con il Comune di Pescara che attribuivano al predetto Provveditorato le funzioni di stazione appaltante per la realizzazione delle varie opere, con ciò accentuandone il ruolo istituzionale anche sul piano della regolarità e trasparenza dell'azione amministrativa.

riforma del bilancio di cui alla legge 3 aprile 1997, n. 94, quali disarticolazioni delle unità previsionali di base.

Tali indicazioni, già evidenziate nelle deliberazioni n. 66/96 e n. 87/96 della Sezione del controllo, appaiono funzionali ad una radicale riconsiderazione dell'organizzazione dei Provveditorati stessi, in modo da garantirne il puntuale assolvimento delle funzioni, segnatamente di quelle tuttora prioritariamente affidate all'Amministrazione in materia di programmazione e progettazione delle opere da eseguire.

Inoltre, sulla base dell'art. 3, comma 1, lett. d) della legge n. 59 del 1997, si delinea un nuovo rapporto (eventualmente anche sul piano istituzionale) dei Provveditorati alle opere pubbliche con le realtà locali e con gli enti territoriali, nell'ottica di una più stretta collaborazione e del necessario ausilio tecnico-amministrativo per la gestione la realizzazione di opere pubbliche ricadenti nei rispettivi ambiti territoriali.

In ordine all'attività gestionale del Ministero, non può non rilevarsi il grave ritardo accumulato nell'attuazione del decreto legislativo n. 29 del 1993 (cfr. *infra* paragrafo 3.2).

Problemi di inefficienza gestionale sono peraltro da ricondurre alla mancata copertura di posti di funzione dirigenziale generale, quali la Direzione generale del personale (circa otto mesi) e la Direzione generale della Difesa del suolo (circa quattordici mesi).

La complessiva situazione organizzativa ha risentito anche dell'incertezza dell'entità delle risorse disponibili, dovuta ai reiterati provvedimenti legislativi di blocco degli impegni nell'ambito della politica di contenimento del deficit di bilancio; un ulteriore appesantimento deriva dalle procedure di deroga (di competenza della Presidenza del Consiglio) e di reiscrizione di risorse finanziarie perente (di competenza del Ministero del tesoro) che si ripercuotono negativamente sull'attuazione dei programmi di spesa, particolarmente complessi in materia di opere pubbliche.

Le misure di contenimento degli impegni, pur comprensibili nel quadro generale delle politiche di rientro, influenzano - come nel caso dei lavori pubblici - la composizione delle spese pubbliche, incidendo in modo più marcato sugli investimenti. In proposito, è necessario attirare l'attenzione sulle conseguenze negative di questo mutamento di composizione della spesa - almeno nel medio periodo - in termini di sviluppo economico e di dotazioni infrastrutturali.

Ciò favorisce la formazione di ingenti residui di stanziamento (ed in proposito i risultati contabili relativi all'esercizio, come evidenziato *sub* paragrafo 2, permangono sui livelli insoddisfacenti dello scorso esercizio); il dilatarsi della perenzione amministrativa e le laboriose procedure di reiscrizione dei fondi di bilancio possono inoltre produrre maggiori oneri in termini di interessi per ritardo nei pagamenti.

In tale prospettiva ed anche in quella di una più razionale attività di programmazione della spesa, va accolta con favore la disposizione di cui all'art. 3, comma 2 della legge n. 94/97 - più volte auspicata dalla Corte - che amplia il periodo di conservazione dei residui in conto capitale da 1 a 3 anni. Tale modifica appare tanto più utile nel settore dei lavori pubblici, dove le procedure contrattuali ad evidenza pubblica assai di rado consentono l'assunzione di impegni formali nell'arco di un esercizio finanziario.

4.2 Direttive e programmi

4.2.1 L'attuazione del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29. Il Ministro dei lavori pubblici, in data 2 febbraio 1996, ha emanato la direttiva generale di cui all'art. 14 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 che, in coerenza con l'intervenuta separazione tra compiti di direzione politica e quelli di gestione amministrativa, prevede (seppure in modo non ancora pienamente soddisfacente) la fissazione, da parte del Ministro di obiettivi programmi e priorità e, contestualmente, l'attribuzione ai dirigenti di quote parti del bilancio dell'amministrazione, commisurate alle risorse finanziarie ed ai correlati obiettivi e programmi da realizzare nel corso dell'anno.

Per l'esercizio 1997, sono state emanate otto distinte direttive, nelle date del 17 e del 20 febbraio, destinate ad individuare gli obiettivi e i programmi dell'azione amministrativa di altrettanti uffici di livello dirigenziale generale. E' però da criticare la mancanza di una direttiva generale del Ministro che dovrebbe porsi come quadro di riferimento e volta a definire la politica dei lavori pubblici e dell'assetto del territorio.

L'applicazione - sia pure ancora imperfetta - della normativa citata contribuisce alla razionalizzazione dell'attività gestionale del Ministero: il disegno complessivo della riforma introdotta con il decreto legislativo n. 29 del 1993 aspetta però il necessario completamento con la piena operatività del Servizio di controllo interno, il cui regolamento è stato recentemente approvato con d.m. del 26 marzo 1997.

E' tuttora sospesa (dalla legge n. 216/95) l'operatività dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici e dell'Osservatorio (per i motivi indicati al paragrafo 2.1), organismi che dovrebbero garantire maggiore trasparenza e correttezza nel delicato comparto dei pubblici appalti.

4.2.2 Rideterminazione delle dotazioni organiche del Ministero dei lavori pubblici. Con d.P.C.M. 19 aprile 1996, previa rilevazione dei carichi di lavoro, sono state rideterminate le dotazioni organiche delle qualifiche dirigenziali, delle qualifiche funzionali e dei profili professionali del personale del Ministero dei lavori pubblici.

La dotazione organica prevede n. 213 posti per i dirigenti (-0,4% rispetto alla dotazione provvisoriamente rideterminata ai sensi dell'art. 3 legge n. 537 del 1993) e n. 5.205 per le qualifiche funzionali (-3,7%). Il numero di 9 dirigenti generali livello C permane immutato. Per la nona, l'ottava, la sesta e la terza qualifica si registra un aumento rispettivamente del 37% (+48 posti), del 45,1% (+130 posti), del 4,8% (+42) e del 9,1% (+15). Per la settima, la quinta e la quarta si registra, rispettivamente, una diminuzione pari al: 4,9% (-64); 9,8%(-119); 115,7% (-222).

La rideterminazione della dotazione organica ha comportato una riduzione percentuale del 16,2% per la sede centrale e del 10% per quelle periferiche.

Nell'ambito delle sedi periferiche si registrano incrementi di dotazione organica pari al 70,3% per il Magistrato per il Po (Parma); del 35,2% per il Provveditorato OO.PP. di Milano; del 20% per il Magistrato alla Acque (Venezia); le più rilevanti riduzioni sono pari al 37,3% per il Provveditorato OO.PP. di Campobasso; di circa il 22% per i Provveditorati OO.PP. di Napoli e di Palermo; per l'Ufficio del Genio civile per opere marittime di Bari la riduzione è stata pari al 58,6%.

Il 24,2% del totale generale del personale costituisce la dotazione organica della sede centrale, presso la quale è concentrato il 50% del personale dirigenziale.

Detta rideterminazione della pianta organica dell'Amministrazione, secondo dati forniti dal Dipartimento per la funzione pubblica, ha comportato sulla dotazione organica provvisoria al 31 agosto 1993 minori oneri pari a complessivi 26,9 mld., con punte pari a lire 6,7 mld. per la quarta qualifica 5,3 mld. per la settima e lire 5 mld. per la quinta.

4.2.3 Il Consiglio Superiore dei lavori pubblici. Il Consiglio superiore dei lavori pubblici[7], oggetto di rilevanti modifiche ai sensi dell'art. 6 della legge n. 109/94 modificata dalla legge n.

[7] Istituito con regie patenti il 14 marzo 1816 con l'originaria denominazione di "Consiglio di ponti, acque, sarde e selve", dopo la determinazione reale del 3 maggio 1816 che istituiva un Congresso permanente con compiti consultivi sui progetti di opere pubbliche, fu inquadrato nell'ambito del Ministero dei lavori pubblici, Agricoltura e Commercio (da cui derivò poi il Ministero dei lavori pubblici) costituito, con lettere patenti, il 7 dicembre 1847. Con legge 20 novembre 1859, n. 3574 il Congresso fu trasformato in "Consiglio superiore dei lavori pubblici", presieduto dal Ministro e composto da ispettori del Genio civile. Del Consiglio superiore si occuparono anche il R.D. 6 giugno 1863, la legge 5 luglio 1882, n. 874, la legge 9 luglio 1908, n. 403, D.Lgt. 20 novembre 1916, n. 1664, R.D. 31 dicembre 1922, n. 1809, R.d.l. 28 agosto 1924, n. 1395, legge 1 giugno 1931, n. 678, legge 18

216/95, ha visto confermato il suo ruolo di "massimo organo tecnico consultivo dello Stato". Il Consiglio superiore rende il parere obbligatorio sui progetti definitivi di lavori pubblici, il cui valore superi i 25 milioni di ECU (prima il limite era fissato a 100 milioni di ECU) di competenza statale o comunque finanziati per almeno il 50% dallo Stato, nonché, a richiesta, sui progetti di altre amministrazioni pubbliche[8]. La configurazione del Consiglio si avvicina, tranne che per l'autonomia finanziaria, al modello organizzatorio delle Autorità amministrative indipendenti. Nei precedenti referti la Corte ha avuto modo di osservare come maggiormente coerente al disegno di ridefinizione degli organi preposti alla difesa del suolo sarebbe il ritorno dei Servizi tecnici nazionali nell'ambito del Consiglio superiore medesimo.

Tale prospettiva è confortata dal disegno riformatore della Presidenza del Consiglio, contenuto nella recente legge n. 59/97 la quale riconduce tale Organismo alle sue peculiari attribuzioni di coordinamento e di indirizzo della Pubblica Amministrazione, restituendo le strutture di carattere operativo, in prosieguo di tempo affluite in modo non razionale presso la Presidenza del Consiglio, ai rispettivi settori di appartenenza (cfr. anche paragrafo n. 4.3.2).

Ora, nel contesto dell'attuazione delle deleghe legislative previste - anche in materia di difesa del suolo - dalla legge n. 59/1997, il Consiglio superiore potrebbe acquistare un ruolo centrale, oltre che quale massimo organo di consulenza tecnico-amministrativa di settore anche quale soggetto formatore di personale tecnico dello Stato.

4.3 *Gestione del personale*

4.3.1 La dirigenza. Sulla base della dotazione organica rideterminata con il d.P.C.M. 19 aprile 1996 su un totale di 213 dirigenti, circa il 50% è collocato nella sede centrale. I dirigenti generali sono: di livello B n. 1 e di livello C n. 34. I dirigenti sono 179. Appartiene al profilo professionale dei dirigenti tecnici il 54% della dotazione organica.

Risulta che attualmente i posti di dirigenti generali privi di titolare sono n. 7 (di cui soltanto 3 coperti da reggenti). Al riguardo si rileva che il posto di dirigente generale degli affari generali e del personale è rimasto privo di titolare dal 9 settembre 1996 al 12 maggio 1997; anche il posto di titolare della Direzione generale della difesa del suolo è stato coperto da un reggente per circa 14 mesi.

In totale i posti di dirigente tecnico non coperti risultano pari a n. 40, di cui 14 privi di titolare, 17 coperti interinalmente e n. 9 mediante reggenze.

I posti di dirigente amministrativo non coperti risultano pari n. 19, di cui 9 privi di titolare, n. 4 coperti interinalmente e n. 6 mediante reggenze.

Il primo contratto relativo al personale con qualifica dirigenziale (pubblicato nel supplemento ordinario G.U. n. 17 del 22 gennaio 1997) ha disciplinato il principio della graduazione delle funzioni dirigenziali e delle connesse responsabilità, cui è ricollegata l'indennità di posizione (cfr. artt. 33, 36-38). Tale graduazione (che andrebbe correlata con la rideterminazione degli uffici dirigenziali ex artt. 6 e 31 d.lgs. n. 29 del 1993 e non ancora realizzata) dovrebbe essere definita entro il giugno 1997 (cfr. art. 3, comma 1 della parte economica del contratto). Accanto all'indennità di posizione, il predetto contratto ha istituito l'indennità di risultato (cfr. artt. 33, 36 e 40).

Con deliberazione n. 173 del 12 dicembre 1996, riguardante la gestione del personale con qualifica dirigenziale del Ministero dei lavori pubblici per l'anno 1995, la Sezione del controllo ha ordinato l'integrazione dell'istruttoria, mediante l'acquisizione di ulteriori elementi conoscitivi in merito alla situazione degli uffici di funzione dirigenziale e a quella dei dipendenti dell'ex

---

ottobre 1942, n. 1460, legge 20 aprile 1952, n. 524, d.P.R. 30 giugno 1955, n. 1534, legge 29 novembre 1957, n. 1208, legge 23 marzo 1964, n. 134, legge n. 64 del 1974; da ultimo si occupata del Consiglio superiore dei lavori pubblici la legge 109/94 modificata con legge n. 216/95.

[8] Cfr. pag 369 della *Decisione e relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1994* capitolo: *L'attività contrattuale* vol I.

Agensud, che sono stati inquadrati nel Ministero dei lavori pubblici con funzioni dirigenziali. Tale supplemento di istruttoria è stato recentemente completato e la relativa documentazione è stata rimessa all'organo collegiale per la definitiva pronuncia.

4.3.2 Personale in servizio e vacanze di organico - I livelli. Per i livelli, le disponibilità dei posti attualmente non coperti, con riferimento ai posti in organico è la seguente:

Livelli	Organico	Presenze	Sopran.	Comandati Ruolo	Comandati sopran.	Fuori ruolo	Concorsi	Mobilità	Disponibilità
Nono	177	114	43	3	1	0	0	0	63
Ottavo	418	272	66	8	1	0	0	6	140
Settimo	1242	1107	63	51	1	4	0	57	70
Sesto	912	705	78	28	0	3	0	19	175
Quinto	1093	895	45	24	0	4	0	43	151
Quarto	1184	733	28	14	0	2	0	90	353
Terzo	179	124	11	2	0	1	0	5	49
Secondo		7							-7
TOTALE	5205	3957	334	130	3	14	0	220	994

Il totale delle "disponibilità" di personale (ultima colonna) va ridotto delle unità soprannumerarie.

4.3.3 I "corpi tecnici". Come evidenziato nel paragrafo che precede, in totale, su 110 posti in organico, i posti da dirigente tecnico non coperti risultano pari a 40 (di cui 14 privi di titolare, 17 coperti solo interinalmente e 6 reggenze).

Per quanto riguarda i livelli, la situazione è la seguente:

LIVELLI	Organico	Vacanze
Ottava qualifica funzionale		
Ingegnere direttore	214	72
Sesta qualifica funzionale		
Assistente tecnico	489	81
Quinta qualifica funzionale		
Ufficiale idraulico	143	46
Addetto a personal computer	60	24
Quarta qualifica		
Sorvegliante idraulico	529	213

La grave situazione di mancanza di copertura dei posti di carattere tecnico previsti in organico costituisce uno dei principali fattori di debolezza dell'Amministrazione nello svolgimento delle funzioni di natura tecnica tra cui quelle di progettazione attribuite dalla legge al Ministero.

Secondo i dati forniti dal Ministero, la mancata copertura degli organici è più marcata al nord che al sud.

Preoccupanti sono le carenze relative al ruolo dei sorveglianti idraulici, cui è affidato il compito di vigilanza degli argini, segnatamente in occasione di alluvioni, sempre più frequenti nel nostro Paese, e di controllo *in loco* dell'abusivismo, specie quello relativo all'estrazione degli inerti dell'alveo dei corsi d'acqua.

Nell'ambito del presente paragrafo si riferisce anche a proposito della situazione del personale tecnico del Dipartimento per i Servizi tecnici nazionali. La Corte, nei precedenti referti ha avuto modo di auspicare una più appropriata collocazione dei Servizi tecnici nazionali nell'ambito del Consiglio superiore dei lavori pubblici (cfr. paragrafo n. 4.2.3). Tale collocazione istituzionale tende a valorizzare il ruolo dei Servizi per fornire al Governo il necessario supporto

tecnico nell'esercizio delle funzioni di regolazione e di programmazione di livello statale in materia di territorio, ambiente e protezione civile.

Come evidenziato nella tabella che segue a fronte di 359 unità di ruolo, il Dipartimento si avvale di 109 unità in posizione di comando, 83 fuori ruolo *ex lege* n. 584/94, 22 contrattisti e 32 appartenenti al ruolo della presidenza del Consiglio dei Ministri, per un totale di 246 unità (oltre il 40% del personale in servizio) non appartenenti ai ruoli. Si tratta per la maggior parte di tecnici dotati di professionalità specifica. Tale aspetto è particolarmente rilevante per il personale appartenenti ad enti quali ENEA, CNR e ANPA. Sarebbe pertanto funzionale al buon andamento dei Servizi tecnici non disperdere tale patrimonio di professionalità, agevolando l'opzione per il definitivo inquadramento nei ruoli della struttura statale di detto personale, per consentirne il pieno svolgimento dei compiti istituzionali.

La problematica relativa ad una complessiva riconsiderazione della situazione del personale attende anche la soluzione della questione connessa all'attribuzione delle funzioni dirigenziali segnatamente per i funzionari titolari o reggenti degli Uffici periferici del Servizio dighe, per i quali, tra l'altro, permane non ancora definitivamente conclusa l'individuazione delle sedi ove localizzare i predetti Uffici.

		Ruolo tab A	Ruolo tab. B,C,D,E.	Com. tab A	F.Ruolo L584/94	Contrattisti L584/94	Ruolo PCM	TOTALI
Dipart.	Dir. gen.						1	1
	Dirigenti	4					2	6
	IX-VI	45	16	19	24	2	11	117
	V-III	21		17	2		8	
	TOTALE	70	16	36	26	2	22	172

		Ruolo tab A	Ruolo tab. B,C,D,E.	Com. tab A	F.Ruolo L584/94	Contrattisti L584/94	Ruolo PCM	TOTALI
S.geologico	Dir. gen.		1					1
	Dirigenti		5					5
	IX-VI	1	59		3			63
	V-III	7		8	1		1	17
	TOTALE	8	65	8	4		1	86

		Ruolo tab A	Ruolo tab. B,C,D,E.	Com. tab A	F.Ruolo L584/94	Contrattisti L584/94	Ruolo PCM	TOTALI
S. Idrograf.	Dir. gen.		1					1
	Dirigenti		13					13
	IX-VI	15	43	25	12	2	4	101
	V-III	52		16	2		3	73
	TOTALE	67	57	41	14	2	7	188

		Ruolo tab A	Ruolo tab. B,C,D,E.	Com. tab A	F.Ruolo L584/94	Contrattisti L584/94	Ruolo PCM	TOTALI
S. Dighe	Dir. gen.		1					1
	Dirigenti		10		2			12
	IX-VI	5	16	10	25	11	1	68
	V-III	13		4			1	18
	TOTALE	18	27	14	27	11	2	99

		Ruolo tab A	Ruolo tab. B,C,D,E.	Com. tab A	F.Ruolo L584/94	Contrattisti L584/94	Ruolo PCM	TOTALI
S. Sismico	Dir. gen.		1					1
	Dirigenti							0
	IX-VI	1	20	7	12	7		47
	V-III	8		3			1	12
	TOTALE	9	21	10	12	7	1	60

TOTALE GENERALE	172	186	109	83	22	32	605

E' necessario sottolineare l'urgenza di un ampio e tempestivo potenziamento delle capacità professionali dei c.d "corpi tecnici" dell'Amministrazione senza il quale sono destinate a perpetuarsi le debolezze del sistema di programmazione e progettazione da cui scaturiscono disfunzioni (quali il ricorso all'esterno attraverso lo strumento concessorio - cfr. deliberazione n. 43/97) e patologie gravi nelle fasi di esecuzione e realizzazione delle opere da parte dei contraenti privati.

Le carenze di professionalità tecniche sono particolarmente rilevanti anche presso i Provveditorati alle opere pubbliche: il Provveditorato per la Liguria ha affidato all'esterno il 100% delle progettazioni; il Provveditorato per l'Abruzzo negli anni ottanta e fino ai primi anni del 1990 ha fatto sistematico ricorso all'istituto della concessione; il Provveditorato per la Campania ha definito inadeguate le progettazioni interne, le quali non sarebbero state precedute dalle necessarie indagini[9].

5 Attività contrattuale[10]

5.1 Attività contrattuale nel settore dei lavori pubblici

In sede di indagine intersettoriale sugli appalti di lavori pubblici per il 1994, esaminata nell'adunanza del 5 maggio 1997 dalla Sezione del controllo, sono stati, tra l'altro, elaborati in modo sistematico i dati acquisti presso le Amministrazioni dello Stato. Per il Ministero dei lavori pubblici si espongono di seguito i dati più significativi:

Prospetto commesse globalmente affidate ripartito secondo le procedure di affidamento

	Tot. affida.ti	Tot. cottimi fid.	Tot. appalti	Tot. conce.ni	Soc. part.pubb.	Sup. 5 mil. ecu
Totale	1.633.746.526.091	421.750.173.228	823.760.036.678	384.486.242.985	3.749.976.000	463.689.152.163
% su tot. Affidamenti Amm.ne		25,81%	50,42%	23,53%	0,23%	28,38%
% su tot. Generale Amm.ni	61,26%	64,29%	84,86%	38,22%	10,95%	87,03%

Prospetto spesa per contratti appalto, ripartita secondo procedure affidamento utilizzate

	Appalti	Pubb.incanti	Lic.priv.te	Tratt.ve pri.te	App.to con.so	5 mila ecu
Tot.Amm.ne	823.760.036.678 50,43% su tot.aff.ti	4.215.300.412	522.676.802.053	281.619.259.252	15.248.574.961	265.872.405.090
% tot.Amm.ne		0,51%	63,45%	34,19%	1,85%	32,28%

[9] Cfr. il capitolo: *Attività contrattuale*, paragrafo 6, vol. I della presente Relazione.

[10] I dati relativi al 1996 pervenuti in modo non sufficientemente attendibile ed omogeneo sono in corso di elaborazione.

Prospetto spese gestite in deroga procedure concorsuali e percentuale incidenza totale

	Tot. aff.ti (al netto aff.ti mediante acc.di programma e soc.part.pubb.ca)	Deroga proc.gara (cottimi+trattaive priv.te+concess.ni al netto lic.piv.ta)	rapporto%
Tot.Amm.ne	1.629.996.550.091	1.075.797.038.524	66%
%su tot.Amm.ni	61,91%	55,18%	

Per il 1995 (i dati 1996 sono ancora incompleti), dati omogenei sono stati forniti dall'Amministrazione per l'Ispettorato generale contratti e per gli uffici periferici genio civile delle opere marittime ed alcune Autorità portuali.

Per l'Ispettorato generale contratti risultano essere stati stipulati contratti per un totale di lire 17.173.000.000. I singoli contratti sono risultati d'importo inferiore alla soglia comunitaria.

Gli affidamenti sono avvenuti: mediante pubblico incanto per lire 138.000.000 (contratti relativi alla pulizia delle aree portuali); mediante licitazione privata per lire 17.035.000.000.

Si é sempre proceduto alla pubblicazione dei bandi di gara dopo l'acquisizione del verbale di verifica dei luoghi ex art. 5 R.D. n. 350/1895, da parte del competente Ufficio del Genio civile opere marittime.

Per tutti i bandi di gara non é stata adottata la pubblicità prevista dal d.lgs. n. 406/91 e dalla Direttiva 93/37.

Il criterio di aggiudicazione adottato dalla Direzione è stato quello indicato nell'art. 29, comma 3, d.lgs. n. 406/91, per la totalità dell'importo degli appalti, pari a lire 17.173.000.000.

Gli Uffici periferici Genio civile opere marittime ed Autorità portuali hanno stipulato cottimi fiduciari per un importo complessivo di lire 17.185.112.698, tutti d'importo inferiore alla soglia comunitaria.

Le Autorità portuali hanno stipulato contratti d'appalto per un importo pari a lire 1.953.274.545, tutti di valore inferiore alla soglia comunitaria.

In relazione alla modalità di affidamento dei lavori dai dati, si desume quanto segue:

Cottimi fiduciari attribuiti senza gara informale per un importo pari a lire 4.357.367.749; cottimi fiduciari attributi con gara informale per un importo pari a lire 12.827.744.949; appalti affidati mediante licitazione privata per un importo di lire 1.685.567.249; appalti affidati mediante trattativa privata pari a lire 267.707.296.

5.2 Attività contrattuale nel settore degli appalti di servizi

I dati più significativi sono stati raccolti dagli Uffici periferici delle opere marittime e dalle Autorità portuali: appalti di manutenzione e servizi per un importo di lire 5.262.510.497; appalti di sperimentazione tecnica ed analisi per un importo di lire 20.5.234.456; appalti di pulizia per un importo pari a lire 690.741.739; appalti informatici ed affini per un importo di lire 55.069.650; appalti di ricerca e sviluppo per un importo di lire 779.310.337. Più in particolare, per le singole tipologie di contratti: a) appalti di manutenzione e riparazione: cottimi fiduciari per lire 1.916.544.717; gare ufficiose per lire 882.739.760; trattative private per lire 1.101.904.164; affidamento a società a partecipazione pubblica per lire 112.773.000; non indicate le modalità di aggiudicazione per lire 567.867.123; b) appalti di servizi informatici: trattative private per lire 42.137.500; non indicate le modalità di aggiudicazione per lire 12.932.150; c) appalti per servizi di ricerca e sviluppo: gara ufficiosa per lire 70.310.337; trattative private per lire 9.000.000; d) appalti per servizi di architettura: trattative private per lire 118.083.896; non indicate le modalità per lire 87.150.566; e) appalti per servizi di pulizia: gara ufficiosa per lire 675.861.739; licitazione privata per lire 14.880.000; f) appalti per servizi pubblicitari per lire 7.830.414.

5.3 Attività contrattuale nel settore delle forniture

Per il 1995, i dati più significativi acquisti dall'Amministrazione, anche se incompleti, riguardano i contratti della tipologia indicata stipulati dagli uffici periferici genio civile delle opere marittime e da talune Autorità portuali (Ravenna e La Spezia).

Contratti di fornitura relativi all'acquisto di prodotti, somma totale lire 1.120.542.808, di cui lire 840.668.808 stipulate solo dagli Uffici periferici.

Contratti di somministrazione per un importo totale pari a lire 358.395.027 tutti d'importo inferiore alla soglia comunitaria.

Le modalità di aggiudicazione sono state le seguenti:

1) assimilabili alla gara: acquisti di prodotti per lire 479.927.003; somministrazione per lire 12.852.000; 2) procedure in economia: per somministrazioni lire 58.130.027; acquisti di prodotti per lire 30.533.625; 3) trattativa privata: per acquisto di prodotti lire 385.082.180; somministrazioni per lire 150.000.000.

6. Analisi della gestione per centri di responsabilità

6.1 Attività della Direzione Generale della Difesa del suolo

La Direzione Generale cura, direttamente o in collaborazione con gli organi decentrati dell'Amministrazione e con le Autorità di bacino l'applicazione del Testo Unico sulle acque n. 1775 del 1933, l'attuazione della legge 18 maggio 1989, n. 183, della legge 5 gennaio 1994, n. 36 e della legge 5 gennaio 1994, n. 37. La Direzione gestisce, tra gli altri, i capitoli di bilancio relativi agli interventi nel settore della difesa del suolo, i capitoli per la salvaguardia di Venezia non in gestione diretta del Magistrato alle acque, il finanziamento per la realizzazione e la manutenzione delle opere idrauliche e la concessione di contributi per opere idrauliche e di difesa del suolo, nonché il capitolo relativo al funzionamento del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche di cui all'art. 21 della legge n. 36/94. Nelle predette materie la Direzione segue le iniziative di competenza delle regioni, verificandone l'attività stessa ai fini dell'indirizzo tecnico ed istituzionale.

Il ritardo complessivo nell'affermazione dei principi e degli istituiti della legge n. 183 /89 e della legge n. 36/94 è dovuto principalmente alla ridondanza delle procedure approvative dei piani di bacino, alla lunghezza dell'iter di attuazione delle deliberazioni dello stesso Comitato dei ministri, al debole raccordo tra attribuzioni statali e regionali. La delega alle regioni è stata attribuita prevedendo procedimenti di controllo deboli e farraginosi e senza strumenti pratici di raccordo con la preesistente legislazione in materia di acque, che dispone di istituti e procedure proprie, necessariamente da armonizzare, seppure in prospettiva, con gli ordinamenti sopravvenuti.

Dopo l'atto di indirizzo emanato dal Governo nel marzo 1990, nel corso del 1996 sono stati emanati due atti di coordinamento e indirizzo di rilevante portata: la definizione dei criteri per la redazione dei piani di bacino (d.P.R. 18 luglio 1995, in G.U. 10 gennaio 1996, n. 7); le direttive, le norme regolamentari nonché i criteri e gli indirizzi per l'attuazione della legge sulle risorse idriche (d.P.C.M. 4 marzo 1996, in G.U. 14 marzo 1996, n. 62, suppl. ord. n. 47).

Il percorso operativo di attuazione delle riforme potrebbe ora finalmente avviarsi. Permangono tuttavia asimmetrie tra l'impostazione delle due citate leggi all'origine del ritardo finora accumulato: mentre la legge n. 183/89 attribuisce alle Autorità di bacino i compiti di programmazione (tra cui l'uso delle risorse idriche), la legge "Galli" li affida alle regioni e agli enti locali (artt. 8 e 9 legge n. 36/94) che, sottoponendo il progetto alle Autorità di bacino[11], sono chiamati a delimitare, con riferimento ai bacini idrografici di rilievo nazionale, gli "ambiti territoriali ottimali" entro cui viene poi organizzato il servizio idrico integrato a cura dei comuni e delle province interessate (per garantirne la gestione secondo criteri di efficienza, efficacia ed

[11] Rimanendo peraltro ambiguo se la determinazione dell'Autorità di bacino abbia natura decisionale ovvero solo consultiva.

economicità). In materia di servizio idrico permane, dunque, una non chiara correlazione tra "piani di bacino" e "ambiti territoriali ottimali" previsti dalle leggi citate.

Occasione per una razionalizzazione della complessiva disciplina di settore viene ora offerta dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 recante "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa", che all'art. 1, comma 4, lett. c) esclude dal "conferimento" alle regioni i compiti di rilievo nazionale per la difesa del suolo, prevedendo l'emanazione di decreti legislativi ai fini della individuazione dei compiti di rilievo nazionale in detta materia.

6.1.1 Organizzazione della direzione. L'insediamento dell'attuale Direttore generale (avvenuto il 20 novembre 1996) ha fatto seguito ad un periodo, protrattosi per oltre un anno, di incertezza dovuto alla prolungata carenza (14 mesi) della figura del titolare.

Rispetto ai 12 dirigenti previsti nel 1990 ne sono in servizio solo 6.

La Direzione generale dispone attualmente di 95 unità di personale rispetto alle 170 previste in organico.

Il personale in servizio é per il 71% di qualifica amministrativa e per il 66% di qualifica pari o inferiore alla VI.

Nell'intera Direzione generale prestano servizio n. 2 ingegneri, uno statistico, nessun laureato in scienze geologiche, naturali e nessun informatico.

Il dato è eclatante e manifesta la grave debolezza del personale tecnico del Ministero, pur di fronte all'importanza e alla delicatezza delle funzioni attribuite alla Direzione generale della difesa del suolo.

La legge n. 36/94 sulle risorse idriche ha previsto l'istituzione di due uffici dirigenziali (Segreteria tecnica del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche e osservatorio dei servizi idrici), attualmente affidati *ad interim*, con ordini di servizio.

In ordine al conseguimento degli obiettivi di cui alla citata legge n. 36/94, l'attività della Direzione potrebbe giovarsi delle prestazioni della SOGESID S.p.A., controllata dal Ministero del tesoro e costituita ai sensi dell'art. 10, comma 2, e dell'art. 19 del decreto legislativo n. 96/93. La società in questione ha come precipuo compito (art. 10, comma 1, decreto legislativo n. 96/93) la realizzazione degli interventi riguardanti opere infrastrutturali idriche, di adduzione, distribuzione, depurazione nonché di opere fognarie nelle aree del Mezzogiorno.

Le disposizioni contenute nell'art. 10 della legge n. 341/95 espressamente prevedono che il Ministero dei lavori pubblici - per quanto attiene alle funzioni di istruttoria, supporto tecnico, organizzazione e monitoraggio e per la realizzazione degli interventi nel settore dell'approvvigionamento idrico e del servizio integrato di acquedotti e fognature da realizzarsi in linea con i principi dei cui alla legge n. 36/94 e finanziati attraverso il Q.C.S. - possa avvalersi della SOGESID. Va peraltro precisato che la gestione degli interventi assegnati al Ministero per effetto del d.lgs. n. 96 del 1993, è affidata alla Direzione generale dell'edilizia statale in luogo della Direzione generale della difesa del suolo senza che in tal senso emergano persuasive motivazioni (cfr. paragrafo n. 6.4).

6.1.2 Attuazione legge 18 maggio 1989, n. 183. La legge 18 maggio 1989, n.183 ha ripartito il territorio nazionale in bacini idrografici di rilievo nazionale, interregionale e regionale comprendenti anche tratti di costa corrispondenti alle foci. Per ognuno di essi è prevista la redazione di un piano di bacino, quale strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo, mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla

conservazione, alla difesa ed alla valorizzazione del suolo ed alla corretta utilizzazione delle acque[12].

La tabella che segue mostra, nell'arco temporale 1991-1996, lo stato di attuazione degli interventi di cui all'art 31 legge n. 183/89.

	FINANZIAMENTO EROGATO			IMPORTO INTERVENTI APPALTI			IMPORTO AVANZAMENTO VALORI		
	BAC. NAZ.	BAC. REG.	BAC. INT.	BAC. NAZ.	BAC. REG.	BAC. INT.	BAC .NAZ.	BAC. REG.	BAC. INT.
1991	437.678	407.094	60.674	272.575	206.307	46.059	135.445	98.118	16.151
1992	48.425	37.507	2.101	27.707	9.000	46.059	6.549	3.295	27
1993	149.684	95.347	16.420	29.194	14.111	3.872	9.421	6.112	36
1994	79.727	55.567	8.092	17.484	7.647	944	2.097	3.628	30
1995	154.816	105.575	15.272	6.766	1.192	2.420	2.904	569	59
1996	79.072	40.309	9.170	259	500	159	0	0	0
TOT	949.402	745.399	111.729	353.985	238.757	56.389	156.416	111.722	16.303

Il rapporto percentuale tra l'importo degli interventi appaltati e finanziamento erogato si attesta su livelli contenuti: rispettivamente per i bacini nazionali, regionali ed interregionali pari al 37,3%; 31,9%; 50,4%.

Il rapporto percentuale tra l'importo avanzamento lavori e il finanziamento erogato è ancora più ridotto, pari al: 16,4%; 14,8%; 14,4%.

[12] Il compito di adottare il piano di bacino e di controllarne l'attuazione é demandato alle Autorità di bacino articolate in un Comitato Istituzionale (livello politico), in un Comitato Tecnico ed in una Segreteria tecnico - operativa. Il Comitato Istituzionale non é previsto per le Autorità di bacino di rilievo regionale. Il Presidente del Comitato Istituzionale nei bacini di rilievo nazionale é il Ministro dei lavori pubblici e, per le materie di competenza, quello dell'ambiente. Nei bacini nazionali il Segretario generale costituisce il punto di riferimento organizzativo ed operativo dell'attuazione delle delibere del Comitato istituzionale.

Con la legge citata é stato disposto il trasferimento alle regioni di tutte le funzioni operative nel settore idraulico, di programmazione e pianificazione riferite ai corsi d'acqua compresi nei bacini regionali e interregionali nei quali il Ministero dei lavori pubblici ha perso ogni competenza ad eccezione del potere di direttiva esercitato tramite il Comitato dei Ministri (previsto dall'art. 4 della legge n. 183/89), delle concessioni di grande derivazione d'acqua e di altri poteri. Il Ministero mantiene nei bacini nazionali, invece, le proprie attribuzioni che vengono esercitate dagli specifici uffici del Magistrato alle Acque di Venezia, del Magistrato per il Po di Parma e dei Provveditorati di Roma, Napoli, Firenze, Perugia, Bari. Il Ministero esercita anche le competenze nei bacini nazionali, in ordine alla protezione degli abitati dal mare, mentre alle regioni é attribuita in generale (pur in un quadro legislativo carente) la difesa delle coste.

L'art. 6 della legge n. 183/89 prevede poi il Comitato Nazionale per la Difesa del Suolo (C.N.D.S.); esso svolge funzioni consultive e di impulso.

La legge ha inoltre trasferito presso la Presidenza del Consiglio ed unificato nel Dipartimento dei Servizi Tecnici dello Stato le relative strutture preesistenti presso il Ministero dei lavori pubblici (dighe, idrografico, mareografico e sismico) e presso il Ministero dell'ambiente (servizio geologico). Il Dipartimento é posto sotto l'alta vigilanza (art. 9) del Comitato dei Ministri (art.4), che avrebbe dovuto indirizzarne anche l'attività e richiederne la collaborazione per le necessità attuative della legge. Ai Servizi Tecnici nazionali é poi preposto un Consiglio dei direttori (cui partecipano anche altre strutture tecniche come l'I.G.M, etc.) presieduto dal Presidente del consiglio superiore dei lavori pubblici che dovrebbe provvedere al coordinamento delle attività dei singoli servizi in conformità alle deliberazioni del Presidente del consiglio e del Comitato dei ministri.

Alla Direzione generale della difesa del suolo, sono attribuite le funzioni di segreteria del C.N.D.S. e la predisposizione degli atti di competenza del Ministro dei lavori pubblici nel settore. Il Ministro dei lavori pubblici, oltre ad esercitare le competenze definite dall'art. 5 della legge n. 183/89, può direttamente proporre al Presidente del consiglio dei Ministri tutti gli atti di competenza di questo, indicati all'art. 4 comma 1 della legge medesima (sono da segnalare in particolare le deliberazioni concernenti i metodi e i criteri, anche tecnici, per lo svolgimento delle attività conoscitive e di pianificazione, di programmazione, di attuazione, di controllo dei piani di bacino, dei programmi di intervento e di quelli di gestione). La delega al Ministro dei lavori pubblici di presiedere il Comitato dei ministri per i Servizi tecnici nazionali e gli interventi del settore della difesa del suolo é pertanto condivisibile, perché previsione logica e funzionale ove si consideri la frammentazione e disarticolazione dei soggetti preposti al settore. La competenza del Ministero riferita all'attività dei provveditorati e magistrati del Po e alle Acque di Venezia rafforza tale ruolo.

In relazione all'importo totale del finanziamento erogato (pari a lire 1.806,5 mld.) le percentuali dell'importo degli interventi appaltati e l'importo avanzamento lavori sono pari al 35,9% (649,1 mld.) e al 15,7% (284,4 mld.).

6.1.2.1 Attività delle Autorità di Bacino di rilievo nazionale. Le autorità di bacino di rilievo nazionale, istituite con atti del Ministero dei lavori pubblici nel 1989, sono pienamente funzionanti, benché si segnalino numerosi problemi di natura organizzativa.

Problematica è la situazione relativa alla dotazione di personale delle Autorità di bacino nazionali:

Autorità di bacino	Posti d'organico	Personale in servizio	Vacanti
Po	60	29	31
Adige	40	15	25
Alto Adriatico	40	17	23
Arno	40	12	28
Tevere	40	26	14
Liri Garigliano Volturno	40	28	12

Significative sono le bozze del piano stralcio per il rischio idraulico nei bacini dell'Arno (fabbisogno stimato 3.000 - 3.500 miliardi) e il piano stralcio del Tevere da Orte a Castel Giubileo (fabbisogno pari a lire 6.350 mld.) e la connessa adozione di misure di salvaguardia ai sensi dell'art. 12 della legge n. 493/93.

In relazione alle norme emanate a seguito degli eventi alluvionali del novembre 1994, il Magistrato per il Po ha poi predisposto e realizzato un programma straordinario di interventi diretti a rimuovere situazioni di pericolo immanente ai sensi dell'art. 4, commi 2 e 4 della legge n. 22/95, per un ammontare di circa 430 miliardi di lire nel biennio 1995-1996. Nell'ambito delle misure previste per il riassetto idraulico del bacino del Po, dopo l'alluvione del novembre 1994, l'Autorità di bacino ha approvato il piano stralcio (PS 45) previsto dall'articolo 4 della legge n. 35/95 relativo agli interventi necessari al ripristino dell'assetto idraulico, all'eliminazione delle situazioni di dissesto idrogeologico e alla prevenzione dei rischi idrogeologici, nonché per il ripristino delle aree di esondazione nelle regioni colpite dagli eventi alluvionali del novembre 1994. Detto piano stralcio n. 45 prevede interventi per complessivi lire 4.322 miliardi nel periodo 1995-1999, di cui 3.518 miliardi per opere di competenza del Magistrato per il Po e 804 miliardi per opere di competenza delle Regioni padane (Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto), di cui 733 miliardi per la sola regione Piemonte.

Il Ministro dei lavori pubblici, allo scopo di dare rapida attuazione agli interventi previsti, ha recentemente emanato una direttiva (d.m. n. 6171/34/20 del 4 giugno 1997) che consente al Magistrato del Po di avvalersi delle strutture operative dei Provveditorati alle opere pubbliche di Piemonte, Lombardia ed Emilia Romagna per le procedure di appalto delle singole opere.

Per l'esecuzione di tali interventi, sono stati assegnati al Magistrato per il Po nell'anno 1996 (conto residui 1995) lire 258 miliardi a valere sulle disponibilità finanziarie stanziate con l'art. 7 della legge n. 35/95 ammontanti a 1.550 miliardi.

6.1.2.2 Operatività dei bacini regionali e interregionali. Per le autorità di bacino di rilievo regionale ed interregionale, a più di sette anni dall'emanazione della legge n.183/89, si continuano a registrare notevoli e generalizzati ritardi, specie nelle regioni del Mezzogiorno. E' particolarmente grave il ritardo nell'attivazione dei Comitati tecnici da preporre alle attività di quantificazione e programmazione degli interventi e delle azioni nel settore della difesa del suolo.

Attualmente risultano funzionanti solo le Autorità di bacino interregionali del Reno, Conca - Marecchia, Tronto, Magra (su complessivi 17 bacini di rilievo interregionale) e dei bacini regionali della Liguria, dell'Emilia-Romagna, della Basilicata e del Lazio (su complessivi 15

bacini regionali). Altre regioni hanno provveduto all'emanazione di atti volti alla costituzione di bacini interregionali, che non possono però perfezionarsi per l'inerzia della regione limitrofa.

Tale situazione costituisce presupposto per interventi sostitutivi da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dei lavori pubblici, ovvero del Comitato dei Ministri (artt. 4, comma 1, e 15 comma 4, legge n. 183/89).

6.1.2.3 Risorse finanziarie della legge n. 183/1989, cap. 7749. In attuazione degli schemi previsionali e programmatici di cui all'art. 31 della legge 183/89, é stato previsto lo stanziamento di risorse finanziarie relativamente agli anni 1989/91 -1992/96.

La legge finanziaria 1996 contiene una previsione di spesa, a valere sui fondi della difesa del suolo iscritti al capitolo 7749 del bilancio del Ministero dei lavori pubblici "Spese per l'attuazione degli schemi previsionali e programmatici per la definizione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio con riferimento alla difesa del suolo e della predisposizione dei piani di bacino", così articolata nel triennio 1996/98: lire 350 miliardi per il 1996; lire 400 miliardi per il 1997; lire 400 miliardi per il 1998.

La legge finanziaria 1997, ha rimodulato la spesa di cui sopra nel triennio 1997-1999 prevedendo: lire 420 miliardi per il 1997; lire 310 miliardi per il 1998; lire 310 miliardi per il 1999.

Tale rimodulazione è stata disposta per volontà del Parlamento, espressa con apposito ordine del giorno votato dall'aula della Camera, per assicurare prime disponibilità per gli interventi relativi al rischio idraulico dell'Arno.

6.1.2.4 Delibera CIPE 12 luglio 1996[13] - Aree depresse - Interventi nel settore della difesa del suolo. La Direzione della difesa del suolo ha curato una prima rilevazione delle opere necessarie per il settore della difesa del suolo, coinvolgendo gli uffici decentrati del Ministero dei lavori pubblici, le Autorità di bacino di rilievo nazionale e le regioni, ai fini dell'ammissione al finanziamento a valere sul punto 4 " interventi di settore" che la delibera CIPE 12 luglio 1996 destina alle aree depresse del territorio nazionale. La somma complessiva individuata corrisponde a 2.793 miliardi.

Dagli interventi proposti é stato enucleato uno specifico programma di manutenzione idraulica che la Direzione generale ha considerato prioritario ai fini della riduzione del rischio idraulico, prima di procedere ad interventi più consistenti e di possibile rilievo sotto il profilo dell'impatto ambientale (gli interventi di manutenzione assommano a 330 miliardi).

In successione di priorità sono stati proposti gli interventi di difesa del suolo di competenza statale (652 miliardi), quelli non di competenza statale (456 miliardi) ed, infine, quelli di competenza regionale (1.315 miliardi).

6.1.2.5 Dighe. L'attuale competenza in materia di vigilanza e controllo sulle dighe di ritenuta è attualmente divisa tra Servizio dighe (per tutte le dighe che superino i 15 metri di altezza o che determinino un invaso superiore a 1.000.000 di metri cubi, e, per le dighe di dimensioni ulteriori) Ministero dei lavori pubblici (dighe al servizio di grandi derivazioni d'acqua) e Regioni.

L'art. 2 del d.l. 8 agosto 1994, n. 507, convertito con modifiche, dalla legge 21 ottobre 1994, n. 584, prevede che, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dei lavori pubblici e con quello dell'Ambiente, debba essere emanato un nuovo regolamento in materia di dighe, in sostituzione del precedente d.P.R. 1 novembre 1959, n. 1363. In attuazione della norma predetta é stato predisposto dal Servizio dighe lo schema di regolamento sul quale é stato chiesto il parere del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici. Tale

[13] La delibera è stata modificata con le delibere CIPE 8 agosto e 18 dicembre 1996.

regolamento é particolarmente rilevante per la nuova disciplina di tutta la materia e per la chiara imputazione delle responsabilità operative.

Il regolamento, tra l'altro, dovrà disciplinare la procedura di V.I.A. sugli sbarramenti. Si è in particolare rilevato un contrasto di interpretazione della normativa da parte dei Ministeri dell'ambiente e dei lavori pubblici in ordine all'esatta identificazione dell'atto di approvazione del progetto ai fini dell'applicazione della norma transitoria di cui all'art. 7, comma 1, del d.P.C.M. n. 377/1988, che esclude dalla V.I.A. i progetti delle opere per i quali sia già intervenuta l'approvazione a norma delle disposizioni vigenti. La risoluzione della questione rimessa al Consiglio di Stato, con apposito quesito, condiziona la definizione di varie opere idrauliche approvate e finanziate dall'ex Agensud ovvero dal Ministero dei lavori pubblici o, ancora, opere per le quali sia intervenuta la concessione o l'autorizzazione provvisoria dopo l'entrata in vigore delle norme sulla V.I.A.

6.1.2.6 Legge 5 gennaio 1994, n. 36. La legge n. 36/94 (su cui si è già riferito nel precedente referto) delinea un processo di riforma del settore idrico di grande complessità ed individua come obiettivo finale la gestione integrata dell'intero ciclo dell'acqua (i cui costi sono interamente coperti dalle tariffe fissate con decreto del Ministro dei lavori pubblici in data 1 agosto 1996 - G.U. del 16 ottobre 1996), senza peraltro chiarire con sufficiente precisione le varie fasi e le reciproche relazioni tra i nuovi istituti e i soggetti pubblici incaricati di renderli operanti.

La legge pone in capo al Ministero dei lavori pubblici vari obblighi, adempiuti soltanto in parte, e stabilisce principi della cui attuazione sono incaricate le Regioni, lasciando ampi margini di incertezza circa importanti aspetti applicativi.

La legge istituisce poi, presso il Ministero, un Comitato per la Vigilanza[14] sull'uso delle risorse idriche "per garantire l'osservanza dei principi di cui all'art. 9 (disciplina del servizio idrico integrato), con particolare riferimento all'efficienza, all'efficacia e all'economicità del servizio, alla regolare determinazione e adeguamento delle tariffe, sulla base dei criteri fissati dal CIP (ora CIPE), nonché alla tutela degli interessi degli utenti". Non sono chiare, né disciplinate, le relazioni tra il Ministero e tale Comitato[15], che peraltro si avvale di due nuove strutture da costituire nell'ambito della Direzione generale per la difesa del suolo; talché ne sarebbe auspicabile una razionale definizione sul piano organizzativo e funzionale.

6.1.2.7 Applicazione testo unico n. 1775/1933. Nel quadro dell'attuazione delle disposizioni di cui al testo unico n. 1775/1933, la Direzione generale della difesa del suolo è competente al rilascio di concessioni di grande derivazione di acqua pubblica. Si tratta degli atti con i quali si concreta la gestione puntuale del demanio idrico per quanto riguarda le utilizzazioni maggiori (superiori a 100 o a 500 l/ sec ovvero a 3.000 KW a seconda dei diversi usi) restando le minori di competenza regionale.

Dai dati forniti dall'Amministrazione, risultano attualmente in istruttoria presso la Direzione generale n. 1134 fascicoli, dei quali 700 relativi a nuove concessioni.

---

[14] Ai sensi dell'art. 22 della legge n. 36 del 1994, il Comitato ha reso apposita relazione al Parlamento datata 27 novembre 1996.

[15] Il Comitato é istituito "presso" il Ministero e non "nell'ambito" dello stesso, non collocandosi, pertanto, in conformità ai principi generali, all'interno delle strutture ministeriali gerarchicamente ordinate. D'altra parte, non può non rilevarsi che, contrariamente a quanto é previsto per analoghi organi di garanzia (c.d. Autorità amministrative indipendenti), istituiti negli ultimi anni, la legge n.36/94 non sancisce il principio della piena autonomia ed indipendenza, organizzativa e contabile del Comitato. Il Ministero infatti provvede alla gestione del capitolo di bilancio per le spese di funzionamento dell'organo; oltre a ciò la norma dispone che i due uffici di supporto tecnico dell'organismo (segreteria tecnica del Comitato e Osservatorio dei servizi idrici) siano inseriti tra quelli appartenenti all'Amministrazione. La non chiara collocazione istituzionale del Comitato pone problemi di coordinamento con l'attività della Direzione generale della difesa del suolo, anche ai fini dell'attribuzione delle risorse finanziarie di competenza e della valutazione dei correlativi risultati della gestione.

Va in particolare evidenziato il grave disordine nelle concessioni di grandi derivazioni idriche nelle aree del sud. Dal 1933, risultano essere state conferite, con l'eccezione della Sicilia, solo 81 concessioni; sono in istruttoria 224 domande tra nuove concessioni (150), autorizzazioni provvisorie (29) e in sanatoria (25).

6.2 Attività della Direzione generale del coordinamento territoriale (DICOTER)

La DICOTER è preposta all'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento nella materia urbanistica ai sensi dell'articolo 81, comma 1 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

Detti compiti comprendono l'identificazione delle linee fondamentali di assetto del territorio nazionale con particolare riferimento all'articolazione degli interventi di interesse statale ed alla tutela ambientale del territorio.

Con d.m. 26 luglio 1996 n.11613 le competenze istituzionali della DICOTER sono state ridefinite ed ampliate con l'assegnazione di ulteriori materie, di cui alcune già di competenza del C.E.R. (interventi di riqualificazione urbana, mercato delle locazioni, abusivismo) ed altre connesse all'applicazione del decreto legislativo 26 febbraio 1994, n. 143 istitutivo dell'Ente Nazionale per le strade.

Tale modifica dell'ordine delle competenze tra la Direzione generale del coordinamento territoriale e il Comitato per l'edilizia residenziale[16] non pare pienamente persuasiva dal momento che le citate funzioni sembrano attenere più all'esercizio delle funzioni relative alle esigenze dell'edilizia abitativa e residenziale piuttosto che a quelle connesse alla definizione della compatibilità urbanistica

6.2.1 Stipula di Convenzioni con Enti di Ricerca, Istituti Universitari, etc. Nel corso dell'anno 1996, la Direzione ha svolto compiti principalmente afferenti l'attività amministrativo-contabile connessa alla stipula di convenzioni[17] con Enti di Ricerca, Istituti Universitari etc., per la realizzazione di: studi e ricerche finalizzati alla identificazione delle linee fondamentali di assetto

[16] Cfr. Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale per l'esercizio finanziario 1995*, in Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, XIII legislatura, *Atti parlamentari*, doc. XIV, n. 1, vol II, tomo III, pag. 335.

[17] Le convenzioni che, stipulate tra gli anni 1993 e 1994, hanno comportato pagamenti parziali o a saldo dell'intero importo nel corso del 1996, sono quelle di seguito elencate:

1) Convenzione con CRESME RICERCHE SPA avente ad oggetto "Il processo decisionale negli investimenti in infrastrutture territoriali", approvata con d.m. 31 dicembre 1993, n. 468. Con d.m. 13 marzo 1996 n. 856 è stato disposto il pagamento della II fase e della fase finale della ricerca per un importo di lire 200.812.500.

2) Convenzione con OIKOS RICERCHE SRL avente ad oggetto "studi e ricerche finalizzati alla realizzazione di un atlante dell'assetto territoriale a scala dei Paesi comunitari", approvata con d.m. 31 dicembre 1993 n. 470. Con d.m. del 21 marzo 1996 n.718, é stato disposto lo svincolo della cauzione versata alla stipula della convenzione.

3) Convenzione con l'Università di Chieti avente ad oggetto "Indagine sui caratteri prevalenti delle diverse regioni europee quale presupposto per valutare le politiche settoriali aventi rilevanza territoriale. Il caso della regione Adriatica", approvata con d.m. dell'8 febbraio 1994 n. 253. Con d.m. del 7 marzo 1996 n. 812, è stato disposto il pagamento della fase finale della ricerca per un importo di lire 95.2000.000.

4) Convenzione con ENEA avente ad oggetto programma e condizioni per il conferimento dell'incarico di forniture di servizi scientifico-tecnici di supporto alle indagini svolte dalla DICOTER in tema di assetto del territorio, approvata con d.m. n. 3368 del 30 dicembre 1994. Con d.m. n. 1491 del 19 giugno 1996, è stato disposto il pagamento della I fase della ricerca per un ammontare di lire 121.995.000.

5) Convenzione con EUROSERVIZI SRL avente ad oggetto "studio di fattibilità per la definizione dei contenuti scientifici e delle modalità didattiche di un corso di master finalizzato alla preparazione di specialisti di *management* di opere pubbliche", approvata con d.m. 30 dicembre 1994, n. 3373. Con d.m. 13 marzo 1996, n. 879, è stato disposto il pagamento della seconda fase della ricerca per un importo di lire 178.500.000.

6) Convenzione con Università di Roma La Sapienza avente ad oggetto "studio delle relazioni generali e dei flussi connessi agli insediamenti sul territorio", approvata con d.m. 30 dicembre 1994, n. 3374. Con d.m. 17 gennaio 1996 n. 2/192, è stato disposto il pagamento della II fase della ricerca per un importo di lire 193.077.500.

7) Convenzione con CIDS SPA avente per oggetto " Assetti organizzativi e procedurali per l'espletamento del ruolo di indirizzo e coordinamento sulle trasformazioni territoriali" approvata con d.m. 31 dicembre 1994 n. 3376. Con d.m. 5 aprile 1996, n. 966, è stato disposto il pagamento della II fase della ricerca per un importo di lire 115.192.000.

del territorio nazionale; studi e ricerche nei settori individuati e secondo le linee programmatiche stabilite dagli Organismi Internazionali e Comunitari.

Con deliberazione n. 4/97, adottata nell'adunanza del 5 novembre 1996, la Sezione del controllo della Corte ha dichiarato non conformi a legge tredici decreti ministeriali facenti parte della gestione contrattuale degli appalti di servizi, affidati nel corso del 1994 dal Ministero dei lavori pubblici, Direzione generale del coordinamento territoriale, ed aventi ad oggetto attività di consulenza e ricerca, per mancata osservanza delle procedure concorsuali previste dalla direttiva 92/50/CEE in tema di appalti pubblici di servizi e delle norme di contabilità generale dello Stato.

L'Amministrazione dei lavori pubblici ai sensi dell'art. 3 comma 6, della legge n. 20/1994, ha comunicato di aver interrotto i rapporti contrattuali e di aver attivato la procedura di riconoscimento di debito, nei confronti dei privati contraenti, per le le prestazioni già rese.

6.2.2 Programmazione e vigilanza sulla viabilità. La programmazione ed il controllo sull'esecuzione delle grandi opere di infrastrutturazione del Paese sono i compiti che la recente legge n. 59 del 1997 sul decentramento amministrativo ha conservato nelle attribuzioni di competenza statale.

Nel corso del 1996, tale attività è consistita nella produzione di provvedimenti di natura sostanzialmente (programmi pluriennali) o formalmente (accordi di programma) concordata, allo svolgimento di una costante attività di raccordo con i vari enti territoriali coinvolti.

Più specificatamente, nel corso del 1996 la DICOTER ha promosso le seguenti attività:

1) A.N.A.S.: Programma triennale 1997-1999 viabilità[18].

Sulla base della direttiva del Ministro dei lavori pubblici del dicembre 1996, è stato effettuato un aggiornamento della proposta, già presentata dall'ANAS, per la definizione del programma triennale degli investimento 1997-1999.

L'ammontare complessivo del Programma è di 18.910, miliardi, con un incremento di circa 1.083 mld. rispetto allo stanziamento della legge finanziaria 1997 (17.827,6 mld.), senza contare il disposto della tabella F (art. 2, commi 86 e 87 del collegato alla finanziaria) relativamente ai finanziamenti della variante di valico Firenze-Bologna e del completamento Torino-Savona.

---

[18] Con deliberazione n. 85/97 del 13 marzo 1997, la Sezione del controllo ha ammesso al visto il decreto del Ministro dei lavori pubblici n. 561 del 16 dicembre 1996, contenente la direttiva per la definizione degli indirizzi programmatici funzionali alla predisposizione del programma triennale della viabilità 1997/1999; con la medesima deliberazione la Sezione ha invece disposto il "non luogo a deliberare" in ordine all'accordo di programma per il 1996 stipulato tra il Ministero dei lavori pubblici e l'Ente nazionale per le strade, ai sensi dell'art.3, comma 3, del d. lgs. 26 febbraio 1994, n.143.

Con l'anzidetta deliberazione è stata, quindi, stabilita l'assoggettabilità al controllo preventivo degli atti di programmazione concernenti l'attività dell'A.N.A.S., recentemente trasformata in ente pubblico economico. Ciò, in quanto, ai sensi dell'art. 1, comma 4, e dell'art. 3, comma 2 del d. lgs. 26 febbraio 1994, n. 143 istitutivo dell'Ente nazionale per le strade, si tratta di atti di indirizzo politico propri del Ministro dei lavori pubblici al quale compete l'alta vigilanza sull'ente.

Diversa decisione è stata invece adottata in ordine all'accordo di programma relativo all'anno 1996 che, in quanto atto convenzionale, avente carattere strumentale per la realizzazione della gestione programmata (come si evince dal disposto di cui all'art. 3, comma 3, del citato d. lgs., e sottoposto, peraltro, all'approvazione del Consiglio di amministrazione dell'Ente, ai sensi dell'art. 6, comma 2, dell'anzidetto d. lgs.) non può che rimanere assoggettato al controllo nelle forme previste dall'art.12 della legge n. 259 del 1958. Il suddetto accordo di programma, nel caso di specie, ha costituito lo strumento per ratificare formalmente, *a posteriori*, l'attività svolta dall'A.N.A.S. nel 1996, ultimo anno di applicazione del "Piano decennale della viabilità di grande comunicazione" di cui alla legge n.531 del 1982, approvato dal C.I.P.E. con delibera del 28 marzo 1985; dal 1997 in poi l'Ente opererà in base alla nuova programmazione triennale, avviata con il citato atto di indirizzo.

Le risorse sono così ripartite:

AREA DI INTERVENTO DI SPESA	FABBISOGNO	
Gestione e manutenzione		**11.560**
Spese di gestione e programmazione	3.060	
Oneri finanziari per mutui già contratti	6.000	
Manutenzione, sicurezza e fondo rischi	2.500	
Area nazionale e cofinanziamenti		**2.851**
Unione Europea	841	
Bilancio statale	1.094	
Società autostradali	916	
Aree di intervento regionali		**4.499,6**
TOTALE PROGRAMMA TRIENNALE		**18.910,6**

2) Accordo di Programma 1996.

Ai sensi dell'articolo 3 comma 3 del citato decreto legislativo, il programma triennale è realizzato mediante accordi stipulati ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990 n. 241, annualmente aggiornati.

Nel corso dell'anno 1996, è stato predisposto il primo accordo di programma attuativo del Piano relativo al medesimo anno, da ritenersi ultimo del piano decennale della viabilità, secondo l'atto di indirizzo approvato dalla VIII Commissione della Camera dei Deputati.

Con detto accordo sono stati individuati gli interventi prioritari con riferimento alle opere di manutenzione e recupero del patrimonio pubblico, di completamento dei lavori già iniziati nonché delle ulteriori priorità indicate dalle regioni e dalle province Autonome di Trento e Bolzano.

Tale accordo, rappresenta la formalizzazione di una situazione pregressa, essendo stati già interamente trasferiti all'ANAS i fondi iscritti nel bilancio di previsione del Ministero per l'anno 1996.

3) Concessioni autostradali e Piano finanziario.

Nel 1996 sono state predisposte dalla DICOTER gli schemi del piano finanziario unificato e della convenzione tipo nel settore autostradale in concessione.

Nella materia, le questioni più rilevanti riguardano:

a) unicità o meno dell'oggetto sociale della concessione; b) contenuti del piano finanziario e modalità di applicazione dello stesso[19].

4) Quadro Comunitario di sostegno.

Con decisione della Commissione Europea del 26 luglio 1996, é stato approvato, nell'ambito del Quadro Comunitario di sostegno per gli anni 1994/1999, il Programma Operativo multiregionale "Infrastrutture di trasporto stradale" per le regioni italiane. L'attuazione di detto programma, necessario alla fruizione dei correlativi finanziamenti europei, é stata affidata al Ministero dei lavori pubblici. Esso riguarda i seguenti 5 "itinerari"[20]:

---

[19] In ordine al punto sub lettera a) è controverso se le società autostradali siano legittimate all'espletamento di attività ulteriori rispetto a quelle principali di costruzione e gestione delle autostrade, secondo quanto emergerebbe dal disposto di cui alla legge 3 aprile 1971, n. 287 art. 3, comma 3, ovvero se dette ultime attività debbano essere gestite dalle medesime società in via esclusiva, come, invece, sembrerebbe prescrivere la legge 24 dicembre 1993, n. 537, art. 10, comma 6. Anche la formazione del modello di piano finanziario pone problemi di definizione dell'oggetto; se cioè quest'ultimo debba coincidere con una valutazione globale dell'attività in concessione, come sembrerebbe potersi evincere dal punto 3 della delibera CIPE 21 settembre 1993, ovvero se lo stesso non debba piuttosto aver carattere onnicomprensivo, avendo la delibera CIPE 7 dicembre 1994 indicato quale funzione del piano quella di determinare eventuali ulteriori adeguamenti delle tariffe di pedaggio.

[20] 1 Autostrada Messina - Palermo; 2 - autostrada Salerno-Reggio Calabria; 3 - s.s. 131 Sassari-Cagliari; 4 - s.s. 16 Bari-Otranto; 5 - s.s. 7-ter Brindisi-Taranto-Lametia Terme.

La Direzione sta elaborando lo schema di regolamento interno e la verifica dello stato di attuazione del Programma operativo infrastrutture.

5) Studio grande viabilità.

Al fine di facilitare il rilancio delle grandi opere infrastrutturali, la Direzione ha avviato uno studio che individui le azioni necessarie ad attuare un programma di investimenti a medio termine nel settore della grande viabilità di interesse nazionale ed europeo. All'uopo, la DICOTER ha predisposto un bando di preselezione per la partecipazione ad una gara di appalto con procedura ristretta avente ad oggetto la presentazione di manifestazioni di interesse alla realizzazione del predetto studio[21].

6.2.3 Accertamento di conformità urbanistica - Art. 81 d.P.R. n. 616/77. La Direzione generale, attraverso i propri uffici tecnici, è preposta all'espletamento delle procedure di accertamento della "conformità urbanistica" delle opere di interesse statale, ai sensi dell'art. 81 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 come modificato dal d.P.R. 18 aprile 1994, n. 383.

Tale attività istituzionale si esplica, in via ordinaria, attraverso il concerto con le Regioni interessate, i Comuni e gli altri Enti ed Amministrazioni chiamati ad esprimersi sui progetti, e trova la sua conclusione in un atto amministrativo autorizzativo.

Qualora, durante l'iter istruttorio, si riscontri la non rispondenza dell'opera agli strumenti di pianificazione vigenti nei comuni interessati dall'intervento, si fa ricorso alla Conferenza di servizi di cui alla legge n. 241/90, quale strumento più idoneo ad ottenere una pronuncia contestuale da parte di tutti i soggetti interessati.

Con una lettera del Ministro *pro-tempore* in data 4 giugno 1996, indirizzata ai Presidenti delle Giunte regionali è stato comunicato che "tutti gli atti diretti al raggiungimento dell'intesa ex art. 81 del d.P.R. 616/1977, ivi compresa la Conferenza dei servizi (cfr. paragrafo n. 2.2.2) indetta ai sensi del d.P.R. n. 383/1994, devono intendersi compresi nelle attribuzioni dei Provveditorati alle opere pubbliche, relativamente agli interventi di interesse statale ricadenti nell'ambito della loro competenza territoriale e funzionale".

In conseguenza di ciò, la DICOTER ha predisposto uno schema di circolare in cui, oltre alle indicazioni di carattere procedurale, sono state definite le categorie di opere di pertinenza dei Provveditorati regionali e quelle che rimangono attribuite alla Direzione generale, segnatamente quelle relative agli interventi più significativi sotto il profilo territoriale, dell'infrastrutturazione del Paese (quali le strade statali di grande comunicazione, le autostrade, gli aeroporti, i porti di I categoria, gli interporti, etc.) e più in generale connesse al controllo urbanistico delle opere di interesse statale, poiché esse, definendo gli assetti territoriali nazionali, rientrano in un disegno strategico unitario.

Nel corso dell'anno 1996, sono state emesse circa 150 autorizzazioni, la maggior parte delle quali antecedentemente alla precitata direttiva ministeriale, mentre le Conferenze di servizi indette nello stesso periodo sono state circa 20.

6.2.4 Programmi di riqualificazione urbana. La DICOTER con il decreto di riorganizzazione citato in premessa, gestisce programmi complessi, programmi di riqualificazione urbana, programmi per l'integrazione sociale, programmi per le case della città, programmi per l'eliminazione delle barriere architettoniche.

---

[21] Nel medesimo bando è stata definita la struttura di massima dello studio che dovrà sviluppare i seguenti punti:
- quadro generale della strategia di sviluppo dei trasporti su strada in relazione all'integrazione tra modi di trasporto, allo sviluppo territoriale ed al vincolo ambientale.
- identificazione delle aree di investimento.
- individuazione dei progetti prioritari su cui operare lo studio nell'ambito di esigenze già identificate dal Ministero dei lavori pubblici.

Per i programmi di riqualificazione urbana di cui all'art. 2, comma 2 della legge 179/92, in data 21 dicembre 1994 é stato emesso il relativo bando con decreto ministeriale.

A seguito del citato bando sono pervenuti n. 198 programmi trasmessi dai comuni con popolazione inferiore a 300.000 abitanti, di cui n. 113 programmi risultati idonei, e n. 46 dai comuni con popolazione superiore a 300.000 abitanti, di cui 45 risultati idonei.

La Conferenza Stato-Regioni, raggiunta il 1° agosto 1996, repertorio n. 161, ha individuato i programmi da ammettere a finanziamento in complessivi n. 31, per quanto riguarda i comuni al di sotto dei 300.000 abitanti, e n. 45 programmi per i comuni più grandi e ha ripartito tutti i fondi all'epoca disponibili, pari a complessivi 588 miliardi (lire 288 miliardi provenienti dall'art. 2, comma 2, della legge n. 179/92 e lire 300 miliardi dall'art. 1, comma 1, del d.l. n. 491/96, attualmente decaduto, ma i cui effetti sono stati fatti salvi con legge n. 662/97, art. 2, comma 88).

6.3 Attività della Direzione generale delle opere marittime

Tra i principali compiti istituzionali che essa svolge, la Direzione generale realizza opere portuali, interventi di difesa delle coste in prossimità degli abitati ed opere di edilizia demaniale marittima a servizio dell'attività tecnico amministrativa dei porti di competenza statale. Essa effettua i propri interventi attraverso n. 11 uffici speciali del Genio civile per le opere marittime dislocati lungo la costa nazionale con compiti di programmazione, progettazione e, successivamente all'approvazione tecnico-amministrativa dei progetti e delle perizie, di gestione dei lavori fino alla realizzazione degli stessi.

In materia portuale, il preesistente assetto istituzionale è stato profondamente modificato, dapprima dalla legge n. 84/94 e poi da provvedimenti di urgenza, più volte reiterati a partire dal dicembre 1994: infine, il d.l. n. 535/96 è stato convertito dalla legge n. 647/96.

Dal 1992, la programmazione dell'attività della Direzione generale è stata elaborata su base triennale, in applicazione delle direttive impartite dal Ministro dei lavori pubblici in data 12 agosto 1992 n. 4006/21/AA.GG. 168 e con i criteri e le modalità indicate con direttiva 25 marzo 1993.

Ma la Sezione del controllo della Corte, nella deliberazione n. 141/95, relativa all'esercizio 1994, ha sottolineato che i programmi aventi ad oggetto i fondi del capitolo di bilancio 7501 (finalizzato, tra l'altro, alla costruzione di opere nei porti di I e II categoria nonché di edilizia demaniale marittima e di difesa delle spiagge) consistevano "in una mera elencazione di opere, la cui esecuzione viene riservata all'organo centrale o affidata ai vari uffici periferici".

6.3.1 Cause normative e gestionali a fondamento del fenomeno dei residui di stanziamento. La ridotta capacità di spesa della Direzione generale, pur in considerazione della complessità dei procedimenti, non può imputarsi in modo determinante alla reiterata politica di contenimento della finanza pubblica attraverso il blocco degli impegni (già seguita negli anni 93-94-95[22]) disposto con d.l. 20 giugno 1996, n. 323, convertito dalla legge 8 agosto 1996, n. 425.

Dai dati di consuntivo secondo la classificazione per centri di responsabilità (cfr. anche paragrafo 3.2) si rileva, per la Direzione generale delle opere marittime, un incremento pari al 18% dei residui di stanziamento rispetto a quelli iniziali, incremento superiore di un punto percentuale rispetto a quello già registrato nell'esercizio 1995 (17%). Anche la capacità di impegno su massa impegnabile mostra un dato percentuale ridotto: 35,4% con una leggera flessione rispetto al dato registrato nel 1995: 36%.

Esaminando le risultanze contabili di consuntivo relative al capitolo 7501 in gestione da parte della Direzione generale si rileva un aumento dei residui passivi rispetto al 1995 che

[22] Cfr. d.l. 11 luglio 1992, n. 333, art.4, convertito dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, d.l. 25 maggio, n. 155 convertito dalla legge 19 luglio 1993, n. 243 e d.l. 23 febbraio 1995, n. 41, convertito dalla legge 22 marzo 1995, n. 85.

passano da lire 540,1 mld. a 567 mld.; di questi ultimi il 64% sono residui di stanziamento. Per il capitolo all'esame si registra un incremento percentuale dei residui di stanziamento pari al 31% rispetto a quelli iniziali; nel 1995 l'incremento era stato pari al 26%.

Con riferimento alla formazione di residui di stanziamento sulla dotazione di competenza del capitolo di bilancio all'esame, il raffronto tra gli esercizi 1995 e 1996 mostra una lieve riduzione degli stessi: nel 1995 a fronte di uno stanziamento di competenza di 130 mld. si sono registrati residui di stanziamento pari a 125,7 mld. (pari al 97%); nel 1996, a fronte di uno stanziamento di competenza di lire 126,1 mld. risultano residui di stanziamento per 120,4 mld. (pari al 95%).

L'espansione dei residui di stanziamento sul capitolo citato è stata indirettamente aggravata da provvedimenti di urgenza che hanno reiteratamente disposto la proroga dei termini per l'impegnabilità dei fondi, in deroga ai limiti fissati dall'art. 36 della legge di contabilità: tale circostanza pone ulteriormente in risalto le carenze di programmazione nonché la ridotta capacità di spesa dell'Amministrazione.

6.3.2 I dati della gestione. Alla data dell'1 gennaio 1996, la disponibilità sul capitolo 7501 era di lire 399.941.563.175 di cui lire 120.497.919.000 in conto competenza 1996, lire 125.884.176.960 in conto residui 1995, lire 150.489.470,155 in conto residui 1994 e lire 3.069.997.060 in conto residui 1993.

Su richiesta dell'Amministrazione inoltrata con nota 3 luglio 1996, n. 392, integrata poi con nota 2 settembre 1996, n. 480, e poi con nota 27 settembre 1996, n. 545, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha concesso la deroga al blocco degli impegni solo per i capitoli 7509 - 7533 e 7538 con nota 31 ottobre 1996 n. UCA/14696/II/4.18 e pervenuta all'Amministrazione in data 6 novembre 1996. Per il cap. ordinario 7501 invece non é stata concessa deroga, in considerazione dell'ingente massa di residui di stanziamento.

Si sintetizzano di seguito gli impegni assunti ed i pagamenti effettuati sui principali capitoli di gestione nell'anno 1996:

- CAP. 7501	IMPEGNATO PAGATO	29.527.117.683 84.604.220.191
- CAP. 7504	IMPEGNATO PAGATO	1.821.423.058 3.955.838.871
- CAP. 7509	IMPEGNATO PAGATO	868.700.000 1.317.803.636
- CAP. 7510	IMPEGNATO PAGATO	0 932.210.785
- CAP. 7533	IMPEGNATO PAGATO	9.994.935.000 3.793.406.080
- CAP. 7538	IMPEGNATO PAGATO	0 173.866.621

Sono state inoltre esperite n. 24 gare di appalto, per un totale di lire 27.528.695.930 e stipulati n. 8 contratti, per un complessivo importo di lire 45.300.743.028.

E' stata stipulata nell'anno una sola convenzione a trattativa privata con l'Università di Ancona, Istituto di Idraulica, per l'affidamento studi e consulenza generale propedeutici alla progettazione delle opere a mare per l'ampliamento del Porto di Ancona, in esecuzione della legge speciale, dell'importo di lire 416.500.000 con apposito impegno sul capitolo 7509.

Nel medesimo anno sono state anche stipulate a valere per gli anni 1996 e 1997 n. 18 convenzioni con le Autorità Portuali per l'erogazione dei contributi per la manutenzione straordinaria delle parti comuni, a seguito delle modifiche introdotte all'art. 6 lett. b) della legge 84/94 dal d.l. 21 ottobre 1996, n. 535, art. 3 convertito dalla legge 23 dicembre 1996, n. 667.

Anche per la stipula di tali convenzioni, si è proceduto previa determinazione di criteri e parametri ai sensi della legge 241/90; inoltre, tali parametri sono stati resi pubblici con richiesta di fabbisogno alle Autorità Portuali in data 27 novembre 1996; in data 6 dicembre 1996, la Direzione generale ha acquisito in merito il parere del Consiglio superiore dei LL.PP. che si è favorevolmente espresso nella seduta del 18 dicembre 1996.

6.4 Attività della Direzione generale edilizia statale e servizi speciali

L'attività gestionale della Direzione generale, durante il 1996, si è svolta su due direttrici:

A) attività di gestione nelle materie già di competenza;

B) attuazione del (Quadro Comunitario di sostegno programma operativo) Q.C.S.P.O. Risorse Idriche Italia 1994/99 Obiettivo 1.

Con riferimento alla materia indicata alla lettera B, si ravvisa un'incongruenza nell'attribuzione di tale funzione alla Direzione generale edilizia statale avuto riguardo al raccordo con i centri di responsabilità e che più propriamente dovrebbe essere svolta dalla Direzione generale della difesa del suolo (cfr. anche paragrafo 6.1.3).

Soltanto nel novembre 1996, ottenuta la deroga prevista dalla citata legge, la Direzione ha potuto concludere l'attività di programmazione con l'approvazione dei relativi programmi di intervento.

Si espone di seguito, attraverso un prospetto riassuntivo lo stato dei finanziamenti disposti dalla Direzione generale edilizia statale e servizi speciali:

Direzione generale edilizia statale e servizi speciali - Riepilogo finanziamenti 1995-1996

	Finanziamento 1995 (milioni)			Finanziamento 1996 (milioni)			Finanziamento totale (milioni)		
	Nord e centro	Mezzo-giorno	Totale	Nord e centro	Mezzo-giorno	Totale	Nord e centro	Mezzo-giorno	Totale
Arma dei Carabinieri L. n. 16/85	28.500	20.000	48.500	40.000	44.603	84.603	68.500	64.603	133.103
Guardia di Finanza L. n. 831/86	25.600	22.900	48.500	76.128	17.864	93.992	101.728	40.764	142.492
Vigili del Fuoco L. n. 521/88	32.200	16.300	48.500	24.937	21.187	46.124	57.137	37.487	94.624
Eventi sismici L. n. 879/86; L. n. 34/82; L. n. 493/93; L. n. 219/81; L. n. 32/92; L. n. 433/91	5.000	192.952	197.952	0	20.000	20.000	5.000	212.952	217.952
Alluvioni L. n. 726/94; L. n. 35/95; L. n. 22/95	32.350	0	0	0	0	0	32.350	0	32.350
Piani di ricostruzione L. n. 317/93	41.644	23.356	65.000	16.000	0	16.000	57.644	23.356	81.000
Fondi ordinari capitoli 8405, 4501, 8419	271.655	155.817	427.472	108.170	89.814	197.984	379.825	245.631	625.456
Totale	436.949	431.325	868.274	265.235	193.468	458.703	702.184	624.793	1.326.977

Il riepilogo degli appalti ed affidamenti effettuati dalla medesima Direzione generale è esposto nel prospetto che segue:

	Riepilogo appalti e affidamenti effettuati dalla Direzione generale edilizia					
	ANNO 1995		ANNO 1996		TOTALE	
	Numero	Importo (mld.)	Numero	Importo (mld.)	Numero	Importo (mld.)
Appalti effettuati direttamente dalla D.G.	1	6,370	0	0	1	6,370
Appalti effettuati a seguito di convenzione con la soc. Servizi tecnici per l'Arma dei carabinieri	9	146,334	2	11,727	11	158,061
Appalti effettuati a seguito di convenzione con la soc. Servizi tecnici per gli Istituti penitenziari	0	0	0	0	0	0
TOTALE	10	152,704	2	11,727	12	164,431

6.4.1 Quadro Comunitario di sostegno 94/99, Programma Operativo Risorse Idriche nelle Regioni meridionali (Obiettivo 1). In ordine all'attuazione del Quadro Comunitario di sostegno 94/99, Programma Operativo Risorse Idriche nelle Regioni meridionali (Obiettivo 1), è stato avviato, pur con talune difficoltà anche di tipo istituzionale, il coordinamento con gli Enti locali, soggetti beneficiari del cofinanziamento.

L'individuazione del Ministero dei lavori pubblici quale autorità nazionale responsabile dell'attuazione del programma, anche in relazione alle prerogative costituzionali proprie degli enti territoriali previste dagli articoli 117 e 118 Cost. (nonché dal decentramento attuato con i DD.PP.RR. n. 8/72 e n. 616/77 e tenuto conto delle disposizioni della legge n. 216/95) si è limitato alla valutazione, secondo quanto espressamente previsto dal P.O., di tutte le componenti tecniche, finanziarie, ambientali connesse al finanziamento comunitario e alla coerenza del programma con il Q.C.S. e non si è invece esteso ad una sostituzione all'Ente per gli adempimenti tecnico-amministrativi che consentono l'istruttoria e l'appalto dell'opera.

L'affidamento di tali funzioni è stato motivato dalla decisa presa di posizione della Unione Europea, che, dopo un biennio dall'inizio del programma in questione del valore pari a complessivi 4.000 miliardi di lire, non aveva riscontrato nessuna certificazione di spesa ed inoltre constatava l'assenza di una struttura amministrativa ordinaria per la gestione del programma.

Nel corso dell'esercizio sono stati ammessi a finanziamento progetti per un importo di lire 1.136 mld. e certificata una spesa pari a lire 219 mld.

Con d.m. 7 marzo 1996 n. 1825/44 sono state affidate alla Direzione le funzioni in materia di nuovi interventi nelle materie di competenza della soppressa Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno (Agensud).

DIREZIONE GENERALE EDILIZIA STATALE E SERVIZI SPECIALI
QCS ITALIA OBIETTIVO 1 - 1994-1999
PROGETTI del PROGRAMMA OPERATIVO RISORSE IDRICHE (Biennio 95/96)
SITUAZIONE AL 31.12.1996

Regione	Importi ammessi (Mld)	Importo lavori in corso (Mld)	Importo lavori in corso di appalto (Mld)	Quota regionale 1994/1999 (Mld)
ABRUZZO	112,1	6,5	105,6	144
MOLISE	94,4	40,4	53,9	273,5
SARDEGNA	229,1	20,4	208,7	579,3
CAMPANIA	185	5,1	179,9	396,9
PUGLIA	68,3	17,6	50,6	420
BASILICATA	225,6	225,5	0	296
SICILIA	146,2	58,9	87,2	703,6
CALABRIA	75,3	75,2	0	686
TOTALE	1.136	449,6	685,9	3.499,3

6.4.2 Edilizia economica e popolare a contributo statale. Nel 1995 la Direzione generale ha ottenuto la deroga al blocco degli impegni di spesa disposto con d.l. 23 febbraio 1995, n. 41 convertito dalla legge 22 marzo 1995, n. 85 in ordine allo stanziamento di lire 10 miliardi autorizzato sul capitolo 8277 per effetto della legge n. 433/1994 per utilizzare detto stanziamento per la concessione di contributi integrativi alle cooperative edilizie già destinatarie, seppure in misura parziale rispetto a quella dovuta, di contributi in conto capitale ai sensi dell'art. 7, comma 3, della legge 16 ottobre 1975, n. 492 e successivi rifinanziamenti.

La suddetta somma di 10 miliardi, peraltro, ha consentito di concedere alle cooperative edilizie interessate solo parte del contributo mancante.

L'esigenza di apposito stanziamento in bilancio dei nuovi fondi, che già in passato ha trovato notevoli difficoltà di accoglimento a causa del fatto che tale stanziamento deve avvenire necessariamente sotto forma di limite di impegno trentacinquennale, con conseguente irrigidimento dei bilanci futuri, non ha trovato riscontro nella legge finanziaria 1997 del 23 dicembre 1996, n. 663.

6.4.3 Edilizia penitenziaria[23]

1) Spesa per la costruzione, il completamento e l'adattamento degli edifici destinati ad istituti di prevenzione e pena viene sostenuta con i fondi annualmente disponibili sul pertinente capitolo 8404 dello stato di previsione del Ministero.

Il Comitato Paritetico per l'Edilizia Penitenziaria, nel settembre 1996, si è espresso in merito alla ripartizione dei fondi ancora disponibili sul sovracitato capitolo 8404 del bilancio nell'esercizio finanziario 1996 per un importo di lire 122,9 miliardi e ha approvato il programma degli interventi per gli anni 1997 e 1998, con la finalità di risolvere alcune particolari situazioni di crisi e di privilegiare l'esecuzione di opere che hanno lo scopo di incrementare i posti - detenuto.

Inoltre, l'Amministrazione ha provveduto, utilizzando i residui provenienti dall'esercizio finanziario 1995 ed ancora disponibili in bilancio, ad assegnare agli Istituti periferici le somme richieste per far fronte ad oneri obbligatori in esecuzione di sentenze di organi giudiziari o di adempimenti economici contrattualmente riconosciuti per un totale di lire 1.744.516.837 nonché di ulteriori lire 1.515.750.153 a seguito dell'autorizzazione concessa dalla Presidenza del

[23] Per le valutazioni sulla gestione 1994-95 cfr. deliberazione della Sezione del controllo della Corte dei conti n. 43/97.

Consiglio dei Ministri, in deroga a quanto previsto dal d.l. n. 323 del 1996 convertito dalla legge n. 425 del 1996.

2) Legge del 30 ottobre 1992, n. 422 recante norme per interventi urgenti per la ristrutturazione di istituti penitenziari di particolare sicurezza e per il relativo personale[24].

Interventi sull'isola di Pianosa.

Per quanto riguarda gli interventi sull'isola di Pianosa, sono in corso di esecuzione i lavori di ristrutturazione degli edifici ed opere di urbanizzazione. Stipulato il relativo contratto con l'impresa aggiudicataria, nel 1993 è stato assunto l'impegno finanziario sul pertinente capitolo 8444 per complessive lire 19.416.095.760; i pagamenti autorizzati sono stati pari all'importo complessivo di lire 10.162.627.369.

In relazione all'intervento sull'isola di Pianosa, a seguito di ulteriori richieste formulate dall'Arma dei Carabinieri nonché in considerazione di oggettive ed impreviste situazioni di pericolo attinenti alla salvaguardia della pubblica incolumità, è stata redatta una perizia di variante tecnica e suppletiva di un maggior importo netto per lavori di lire 992.804.502 (sulla quale il Consiglio Superiore dei lavori pubblici, si è espresso favorevolmente) e stipulato l'atto aggiuntivo con l'impresa realizzatrice in data 14 marzo 1996 con d.m. n. 360 dell'11 aprile 1996.

Interventi sull'isola dell'Asinara.

Nel 1996, per gli interventi sull'isola dell'Asinara, sulla base di un accordo bonario con l'impresa affidataria dei lavori (decreto emanato dal Dirigente generale dell'11 giugno 1996), è stato rideterminato, con decreto del Dirigente generale in data 6 novembre 1996, il quadro economico sul capitolo 8444 per complessive lire 16.854.341.324; attualmente sono stati autorizzati pagamenti per l'importo complessivo di lire 6.521.717.965.

E' stata poi redatta una perizia di variante tecnica e suppletiva per un maggior importo netto per lavori di lire 683.989.618, sulla quale il Consiglio Superiore dei LL.PP si è espresso favorevolmente con voto in data 20 febbraio 1996, ed è stato stipulato l'atto aggiuntivo con l'impresa realizzatrice in data 28 maggio 1996 n. 2230 approvato con d.m. n. 954 del 16 settembre 1996.

3) Legge 22 dicembre 1984, n. 887 (Legge finanziaria 1985) ha disposto all'art. 11, comma 1 una spesa di 530 miliardi per interventi straordinari di edilizia penitenziaria, dei quali non meno del 70% da impiegarsi in strutture industrializzate[25].

Il Comitato Paritetico per l'Edilizia Penitenziaria, nella seduta del 17 settembre 1996, ha deliberato lo stralcio dal programma (citato in nota) degli interventi di Aversa ed Avellino, in considerazione dell'impossibilità di realizzare le opere a causa del mancato rilascio dei rispettivi pareri di conformità urbanistica, ai sensi dell'art. 81 del d.P.R. n. 616/77 da parte degli organi

---

[24] La legge ha autorizzato uno stanziamento di 50 mld., da iscriversi nello stato di previsione della spesa del Ministero dei ll.pp. nel capitolo 8444, destinandolo agli istituti penitenziari di Pianosa e dell'Asinara. Il programma di interventi da realizzare sulle due isole, in attuazione della citata legge, è stato predisposto e messo a punto sulla base delle esigenze manifestate dalle Amministrazioni usuarie (Carabinieri, Polizia di Stato e Forze armate).

[25] Successive leggi finanziarie hanno rimodulato la spesa prevista assegnando lire 80 miliardi al 1985 e 150 miliardi a ciascuno degli esercizi 1986, 1987 e 1988.

Con decreto del Ministero di grazia e giustizia, di concerto con il Ministero dei lavori pubblici, in data 8 aprile 1986 e successive modificazioni ed integrazioni, è stato definito il programma che prevede n. 14 interventi di cui n. 3 riguardano la realizzazione di strutture di semilibertà e padiglione giovani-adulti; n. 5 si riferiscono alla costruzione di case circondariali; n. 5 ad interventi per agenti di custodia e magazzino vestiario in strutture già esistenti:

- Strutture di semilibertà: Torino, Messina ed Avellino;
- Costruzioni di case circondariali: Santa Maria Capua Vetere, Vibo Valentia, Rossano Calabro, Caltagirone e Siracusa;
- Caserme Agenti di Custodia: Aversa, Roma-Rebibbia, Crotone, Rimini ed Udine.

La realizzazione di detto programma è stata affidata in concessione alla Servizi Tecnici S.p.A. (ex EDIL PRO del gruppo IRI-ITALSTAT); la relativa convenzione è stata sottoscritta il 18 luglio 1986. Con atto aggiuntivo stipulato in data 20 marzo 1992, tale concessione è stata prorogata per un periodo di ulteriori 5 anni spostando il termine al marzo 1997.

competenti, ed ha altresì deliberato di inserire in detto programma la realizzazione di un magazzino vestiario e di un autoparco presso la Casa Circondariale di Napoli Secondigliano nonché di una Sezione Femminile e strada di accesso presso la Casa Circondariale di Vibo Valentia.

La dilatazione dei tempi verificatasi sia durante l'iter di approvazione del programma realizzativo degli interventi e del relativo Capitolato-programma, sia durante quello di approvazione dei progetti di massima ed esecutivi, non ha permesso di evitare che i relativi impegni di spesa cadessero in perenzione amministrativa.

In riferimento alla realizzazione dei singoli interventi affidati alla Società concessionaria la situazione è la seguente:

a) i lavori relativi agli interventi di Santa Maria Capua Vetere, Siracusa, Roma-Rebibbia ed Udine sono stati ultimati e le opere sono state consegnate all'Amministrazione penitenziaria nel corso del 1996; quelli di Torino e Vibo Valentia sono stati ultimati e sono attualmente in corso le procedure per la consegna. Sono invece in corso di ultimazione gli interventi localizzati a Crotone e Rimini; è in corso la realizzazione delle Case Circondariali di Messina (intervento avviato nel 1994), Rossano Calabro e Caltagirone.

b) nel corso del 1996 sono stati autorizzati pagamenti relativi al Programma, in base all'art. 15 della Convenzione n. 1482/86 di Rep. e successivi atti aggiuntivi, per un importo complessivo di lire 50.000.000.000 circa.

Con deliberazione n 43/97 del 12 marzo 1997, la Sezione del controllo ha esaminato la gestione contrattuale della Direzione Generale dell'Edilizia statale e dei servizi speciali per gli esercizi finanziari 1994-1995.

E' stato rilevato che l'attività amministrativa posta in essere dalla Direzione generale dell'edilizia statale, soprattutto per l'attuazione della legge n. 16/1985 e della legge n. 887/1984 (art. 11 commi 1 e 2), presenta manchevolezze non solo sul piano della legittimità ma, altresì, su quello della corretta e proficua gestione del pubblico denaro.

E' risultato, altresì, che il Ministero dei lavori pubblici non ha esercitato per il passato in modo oculato i poteri di vigilanza e di controllo nei confronti della società Concessionaria che allo stesso competono, sia in base alla normativa in materia di opere pubbliche, sia in base alle specifiche clausole delle convenzioni a suo tempo sottoscritte.

6.4.4 Terremoto 1968 - Valle del Belice. Nel corso del 1996 è stata assegnata al Provveditorato Regionale alle OO.PP. per la Sicilia la somma di lire 20 mld. con il d.m. n. 682 dell'11 aprile 1996 per opere pubbliche e di urbanizzazione primaria a carico del capitolo 9051 dello stato di previsione di spesa del Ministero dei ll.pp. in conto competenza, relativo all'esercizio finanziario 1996.

A seguito del parere favorevole della Commissione parlamentare bicamerale sulla destinazione dei fondi per la ricostruzione del Belice del 14 marzo 1996, è stato predisposto il d.m. n. 900 del 7 aprile 1996 relativo alla ripartizione tra i Comuni della Valle del Belice della somma di lire 33.950.000.000 (capitolo 8817 del Ministero del tesoro), per contributi relativi alla ricostruzione del patrimonio edilizio abitativo privato.

Relativamente alla finalizzazione della somma di lire 100 mld. previsti dalla Tabella B della legge finanziaria 1996, va evidenziato che la stessa non è stata possibile per effetto dell'art. 3 del d.l. n. 323/96 convertito dalla legge n. 425/96.

Con il d.m. n. 1734 del 5 agosto 1996 si è provveduto alla determinazione ed aggiornamento del costo d'intervento relativo alla ricostruzione degli edifici danneggiati dagli eventi sismici del 1968 nella Valle del Belice per gli anni 1990, 1991, 1992, 1993 e 1994.

Le assegnazioni ai Provveditorati alle OO.PP in conto competenza sono stati pari a lire 25,34 mld. per il 1995 e a lire 20 mld. per il 1996. I pagamenti e/o assegnazioni di cassa

effettuati in relazione alla massa spendibile degli esercizi finanziari 1995 e 1996 sono stati rispettivamente pari a lire 29,5 mld. e lire 29,4 mld.

6.4.5 Danni da eventi alluvionali della prima decade di novembre 1995. Per il ripristino degli edifici destinati a pubblici uffici dello Stato, in conseguenza dei summenzionati eventi alluvionali, sono state approvate le proposte di programma di interventi pervenute dai Provveditorati di Genova, Milano, Torino, Bologna.

Le assegnazioni ai Provveditorati alle OO.PP in conto competenza 1995, sono state pari a lire 31,3 mld.; i pagamenti e/o assegnazioni di cassa effettuati in relazione alla massa spendibile per il 1996 sono stati pari a lire 6,3 mld.

6.4.6 Consolidamento della rupe di Orvieto e del colle di Todi - Rifinanziamento legge n. 545/1987. A seguito dell'inserimento in tabella B della legge finanziaria 28 dicembre 1995, n. 550 della somma di lire 30 mld. per il triennio 96/98 per il proseguimento degli interventi di consolidamento della Rupe di Orvieto e del Colle di Todi, sono stati avviati contatti con la regione Umbria.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri con proprio decreto ha disposto, ai sensi dell'art. 48 della legge n. 222/85, l'utilizzo da parte dello Stato dello stanziamento corrispondente alla quota dell'8 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.

In base allo stanziamento dell'anno 1996 - pari a lire 150 mld. - con l'art. 1 di detto decreto sono stati individuati gli interventi cui destinare detti fondi nonché le Amministrazioni destinatarie degli stessi.

Il Ministero dei lavori pubblici ha destinato la somma di lire 20 mld. per la prosecuzione degli interventi diretti al consolidamento della Rupe di Orvieto e del Colle di Todi.

6.4.7 Interventi straordinari sulla viabilità. La legge finanziaria 1988 (legge n. 67/88, art. 17, commi 41 e 42) ha attribuito, per interventi di riqualificazione delle strade provinciali, un importo di 900 miliardi tutti assegnati, sulla base di un programma di interventi predisposto dalla Direzione Generale edilizia statale e servizi speciali sulla base della delibera del CIPE del 14.6.1988. Le somme sono state attribuite alle Province interessate ed i relativi interventi sono ancora in corso di ultimazione.

La Direzione è stata interessata da parte delle province, sia da richieste di concessioni di proroga dei termini per la consegna dei lavori, sia da richieste di approvazioni di perizie di variante da finanziare con le economie derivanti dai ribassi d'asta.

A seguito dell'invio della circolare 4 agosto 1995 n. 1155 alle province, pervengono alla Direzione generale richieste di autorizzazione all'utilizzo di economie e di assegnazione di ulteriori fondi che dovranno essere valutate dall'Amministrazione, sia sotto l'aspetto della rispondenza alle direttive della delibera CIPE, sia sotto l'aspetto della validità tecnica.

Inoltre l'art. 4 della legge n. 341/96 ha stanziato la somma di lire 200 miliardi per interventi di manutenzione straordinaria su strade provinciali; sulla base di intese con il CIPE sono stati individuati i criteri di riparto dello stanziamento e sono state invitate le province del meridione (obiettivo 1) e in crisi industriale o agricole (obiettivo 2b e 5) a trasmettere i relativi progetti.

Sono stati verificati i progetti, soprattutto in relazione al requisito della pronta cantierabilità, (a cura dell'Ufficio Tecnico della Direzione) e, compiuta tale verifica, sulla base di uno schema dei criteri di selezione, portato a conoscenza del CIPE, è stata formulata una parziale proposta di programma da completare, non appena terminata l'ulteriore istruttoria relativamente a n. 10 interventi, per un totale parziale di lire 191,4 mld.

6.4.8 Edilizia scolastica[26]. In questo settore, l'attività gestionale del Ministero ha ad oggetto le seguenti competenze: estinzione anticipata mutui, nulla osta alla alienazione di edifici scolastici non più adibiti a scuola, cambi di destinazione di uso di edifici scolastici, deroghe per le costruzioni di edifici scolastici, ricorsi straordinari al Capo dello Stato, pagamento ruoli di annualità a favore della Cassa DD.PP, nonché a favore degli Istituti di previdenza e dei comuni interessati.

La gestione della spesa ha fatto registrate i seguenti movimenti finanziari:

- impegni e/o assegnazioni ai Provveditorati alle OO.PP. sulla competenza 1996. lire 33,5 mld.;
- pagamenti effettuati in relazione alla massa spendibile dell'esercizio finanziario 1996 lire 3,5 mld.

6.4.9 Costruzione, ristrutturazione, ampliamento e completamento degli edifici del demanio del patrimonio dello Stato. Il settore si avvale dei finanziamenti annualmente in bilancio per interventi di ordinaria e straordinaria manutenzione ad edifici demaniali in uso alla Polizia di Stato ed agli Uffici pubblici in genere alle cui necessità non è possibile far fronte con i finanziamenti recati da leggi speciali.

La Direzione generale edilizia ha curato l'approvazione di programmi di intervento e l'assegnazione dei relativi fondi ai Provveditorati alle OO.PP. competenti alla realizzazione degli stessi.

Per le altre tipologie di intervento aventi carattere di ordinarietà e rientranti, pertanto, nelle competenze dei Provveditorati regionali alle OO.PP., sono state attivate le procedure finalizzate alla assegnazione dei fondi necessari alla loro realizzazione. Tali interventi riguardano in particolare l'eliminazione di barriere architettoniche in edifici pubblici e la realizzazione di opere pubbliche finanziate con fondi FIO.

I dati di consuntivo mostrano:

- impegni diretti e/o assegnazioni ai Provveditorati alle OO.PP. a carico della competenza 1996 lire 196,2 mld.;
- pagamenti e/o assegnazioni di annualità effettuati in relazione alla massa spendibile dell'esercizio finanziario 1996 pari a lire 503,8 mld.

6.4.10 Edilizia universitaria e ospedaliera. Per il completamento del Programma di edilizia universitaria-ospedaliera (legge del 21 dicembre 1978, n. 843), sulla base delle necessità indicate dai Provveditorati Regionali alle OO.PP. e delle segnalazioni pervenute da parte delle Università interessate al programma di che trattasi, sono stati adottati i dd.mm. di concerto con i Dicasteri della sanità e della pubblica istruzione, con i quali viene approvato il piano di riparto dei fondi a disposizione.

Il pertinente capitolo di bilancio 8896 ha registrato nel 1996 i pagamenti per contributi trentacinquennali per l'esecuzione delle suddette opere per un importo complessivo pari a lire 43 mld. circa.

6.4.11 Piani di ricostruzione[27]. Per il completamento delle opere in corso nei Comuni interessati (Ariano Irpino; Macerata; Pantelleria; Ancona), l'art. 4 della legge 317/93 ha stanziato 230

[26] La materia dell'Edilizia scolastica, è stata trasferita alle Regioni a statuto ordinario con il d.P.R. n. 8 del 15 gennaio 1972, e alle Regioni a statuto speciale con il d.P.R. n. 616 del 24.7.1977.

[27] I piani di ricostruzione sono stati inizialmente previsti dal decreto luogotenenziale 1 marzo 1945, n. 154, con l'intento di "contemperare nei paesi danneggiati dalla guerra le esigenze inerenti ai più urgenti lavori edilizi con la necessità di non compromettere il razionale futuro sviluppo degli abitati". Tuttavia, con successive leggi e precisamente la n. 1402/51, la n. 993/77 e la n. 843/78 sono state dettate le disposizioni per la definizione dei procedimenti amministrativi comportanti l'assunzione di impegni, nonché per il completamento dei lotti iniziati.

miliardi che la legge finanziaria 23 dicembre 1994, n. 724 ha così rimodulato nel triennio 1994-1996: 65 mld. per il 1994 e 1995 e 100 mld. per il 1996[28].

A seguito di variazioni apportate al bilancio per l'esercizio finanziario 1996, lo stanziamento del 1996 è stato ridotto a lire 16 mld. ed i restanti 84 mld. sono stati imputati all'esercizio 1998.

Ottenuto il prescritto parere delle Commissioni Parlamentari competenti entro il termine stabilito, lo stanziamento in questione è stato così ripartito: p.r. Ancona, lire 91 mld.; p.r. Ariano Irpino, lire 39 mld.; p.r. Macerata, lire 62 mld.; p.r. Pantelleria, lire 37 mld.

Sono stati poi approvati gli elenchi delle opere da realizzare nell'ambito dei richiamati Comuni ed altresì sono state delegate agli stessi alcune attività relative a tali opere. Ulteriori attività sono state delegate al Comune di Ancona (d.m. n. 59 del 24 aprile 1996); Macerata (d.m. n. 195/200 del 19 settembre 1996 e d.m. n. 327 del 28 novembre 1996).

I dati di consuntivo mostrano:

- impegni disposti nell'esercizio finanziario 1996, lire 35,6 mld.;
- pagamenti disposti in riferimento alla massa spendibile dell'esercizio finanziario 1996 lire 15,3 mld.

6.4.12 Leggi speciali.

1) Per quanto riguarda il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, l'opera di potenziamento ed ammodernamento della struttura stessa, iniziata con legge n. 336/1980 e legge n. 197/1985, viene continuata attraverso i finanziamenti disposti fino al 1996 in applicazione della legge n. 521/1988 (artt. dal 27 al 30). Il programma di impiego dello stanziamento relativo all'esercizio 1996 é stato predisposto dal Ministero dell'interno opportunamente rielaborato in conseguenza della decurtazione del 2% sugli stanziamenti di bilancio per l'anno 1996 disposta dal d.l. n. 323/96, convertito dalla legge n. 425/96.

Con d.i. n. 1276 del 6 novembre 1996 sono state apportate alcune variazioni all'originario programma costruttivo e relativo piano finanziario.

Sono stati conseguentemente assegnati ai Provveditorati interessati i relativi fondi per l'ammontare complessivo di lire 46,1 mld.

2) Il programma delle opere destinate all'adeguamento delle strutture della Guardia di Finanza, finanziato con legge n. 831/1986 e relativo al 1996 é stato riformulato dal Comando Generale della Guardia di Finanza sulla base delle mutate esigenze e della rimodulazione operata per effetto della decurtazione del 2% sullo stanziamento 1996 d.l. 30 dicembre 1995, n. 565.

Risultano ultimati n. 17 interventi ed in via di ultimazione n. 18 su un totale di 39 previsti.

Con d.m. n. 421 del 2 maggio 1996 è stata approvata la nuova ripartizione e rimodulazione dei fondi degli esercizi 1995-1996 sulla base degli elenchi predisposti al Comando Generale della Guardia di Finanza. E' stata conseguentemente assegnata ai Provveditorati interessati la somma di lire 93.992.722.086 per l'anno 1996.

3) In relazione alle strutture dell'Arma dei Carabinieri, il programma per la costruzione di nuove sedi di servizio, nonché per la ristrutturazione, ampliamento e completamento di quelle esistenti è previsto dalla legge n. 16/85.

Per l'esecuzione delle opere programmate è stata a suo tempo stipulata una convenzione e successivi atti aggiuntivi con la Edil.Pro.S.p.A., ora Servizi Tecnici S.p.A. per l'affidamento in concessione della realizzazione delle medesime. Sulla materia la Corte si è pronunciata con due deliberazioni n. 93/95 e n. 72/96 e sulle quali si è detto nel precedente referto.

Negli anni 80, sono intervenute alcune leggi speciali che hanno ridato efficacia a determinati piani di ricostruzione dei Comuni interessati (n. 526/1982; n. 363/1984; n. 80/84; n. 730/86). E' poi intervenuta la legge n. 317/93.

[28] In ordine alle gestioni 1994-95, cfr. deliberazione della Sezione del controllo della Corte dei conti n. 43/97.

Lo stanziamento di bilancio per il 1996 (per effetto della decurtazione del 2% operata dal d.l. 30 dicembre 1995, n. 565) è stato pari a lire 84.603 miliardi. Ad oggi risultano 67 interventi ultimati, 60 interventi sono in corso, 14 sono in istruttoria per un totale di 141 interventi previsti.

In ordine all'attuazione della legge n. 16/85, la Sezione del controllo della Corte dei conti, in sede di controllo successivo sulla gestione ha rilevato "manchevolezze non solo sul piano della legittimità ma, altresì, su quello della corretta e proficua gestione del pubblico denaro"; come riconosciuto dal Consiglio superiore dei lavori pubblici, le cause delle carenze gestionali sono state di ordine organizzativo e progettuale imputabili alla condotta della Concessionaria: per tutti gli interventi realizzati si sono registrate perizie di variante e/o suppletive e computi metrico-estimativi di progetto inadeguati. L'importo della convenzione è stato pertanto determinato senza il supporto di elementi progettuali e finanziari delle singole opere, elementi definiti solo in seguito all'approvazione dei singoli progetti esecutivi.

ALLEGATI

ELABORAZIONI PER FUNZIONI-OBIETTIVO
FORMAZIONE E UTILIZZO MASSA IMPEGNABILE
FORMAZIONE E UTILIZZO MASSA SPENDIBILE

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

Esercizio finanziario 1996

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg1 - Gabinetto e segreterie particolari dg4 - Direzione generale della difesa del suolo dg5 - Direzione generale del coordinamento territoriale dg7 - Segretariato generale del comitato per l'edilizia residenziale dg8 - Consiglio superiore dei lavori pubblici	1. Indirizzo politico-amministrativo	1.1 Diretta collaborazione organi di direzione politica 1.2 Controllo interno	1.1.1 Consulenza giuridica e legislativa 1.1.2 Consulenza economica 1.1.3 Rapporti con i "media"
dg2 - Direzione generale degli affari generali e del personale dg5 - Direzione generale del coordinamento territoriale	2. Programmazione, indirizzo, coordinamento	2.1. Coordinamento territoriale ed urbanistico 2.2 Consiglio superiore dei LL.PP. 2.3 Programmazione bilancio	2.1.1 Programmazione opere pubbliche - C.E.R. 2.1.2 Commissioni e Comitati
dg2 - Direzione generale degli affari generali e del personale dg4 - Direzione generale della difesa del suolo dg6 - Direzione generale dell'edilizia statale e dei servizi speciali	3. Difesa del suolo	3.1 Opere idrauliche 3.2 Sistemazione idrogeologica 3.3 Acquedotti 3.4 Opere igieniche e sanitarie 3.5 Interventi da destinare alle aree depresse	3.1.1 Comitato Nazionale difesa del Suolo 3.1.2 Costruzioni nuove opere 3.1.3 Completamenti 3.1.4 Manutenzioni 3.2.1 Bacini Nazionali 3.2.2 Bacini regionali ed interr.
dg6 - Direzione generale dell'edilizia statale e dei servizi speciali dg9 - Ispettorato circolazione e sicurezza stradale	4. Viabilità	4.1 Strade 4.2 Autostrade (società concessionarie) 4.3 Sicurezza stradale 4.4 Interventi da destinare alle aree depresse	4.1.1 Trasferimenti ANAS 4.1.2 Trasferimenti Enti locali 4.1.3 Trasferimenti enti vari 4.3.1 Studi per la sicurezza 4.3.2 Propaganda sicurezza 4.3.3 Educazione stradale
dg6 - Direzione generale dell'edilizia statale e dei servizi speciali dg7 - Segretariato generale del comitato per l'edilizia residenziale	5. Edilizia pubblica	5.1 Abitazioni 5.2 Scuole e università 5.3 Edilizia demaniale (caserme, penitenziari, etc.) 5.4 Opere a tutela del patrimonio storico-artistico 5.5 Interventi da destinare alle aree depresse	5.1.1 Edilizia agevolata 5.1.2 Edilizia sovvenzionata 5.3.1 Costruzioni nuove opere 5.3.2 Completamenti 5.3.3 Manutenzioni
dg3 - Direzione generale delle opere marittime dg4 - Direzione generale della difesa del suolo	6. Opere marittime	6.1 Opere portuali 6.2 Difesa degli abitati 6.3 Interventi da destinare alle aree depresse	6.1.1 Costruzioni nuove opere 6.1.2 Completamenti 6.1.3 Manutenzioni
dg2 - Direzione generale degli affari generli e del personale	7. Interventi in dipendenza di pubbliche calamità	7.1 Prevenzione	

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg4 - Direzione generale della difesa del suolo dg6 - Direzione generale dell'edilizia statale e dei servizi speciali		7.2 Ricostruzione e adeguamento funzionale 7.3 Risanamento	
dg2 - Direzione generale degli affari generali e del personale dg4 - Direzione generale della difesa del suolo dg10 - Ispettorato generale A.N.C. e contratti	8. Servizi generali	8.1 Gestione delle risorse umane 8.2 Acquisizione e gestione risorse strumentali 8.3 Attività contabili e ragioneria 8.4 Risorse informatiche 8.5 Ricerca, studi, sperimentazione 8.6 Comunicazione istituzionale e relazioni con il pubblico 8.7 Contributi - rimborsi 8.8 Attività rete periferica del Ministero (Provveditorati) 8.9 Certificazione Albo Nazionale costruttori	8.1.1 Accesso all'impiego 8.1.2 Stato giuridico ed economico del personale 8.1.3 Formazione ed aggiornamento 8.1.4 Attività di protezione sociale - Onorificenze 8.1.5 Contenzioso 8.2.1 Misure per la prevenzione e sicurezza sul lavoro

N.B.: I centri di responsabilità corrispondono a quelli censiti dal Ministero del tesoro (circ. n. 84 del 20/12/1996).

1996 MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

- Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per funzione-obiettivo -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie e maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanz. da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
1 Indirizzo politico-amministrativo	0	8.076	8.076	7.274	803	0	0	0	7.274	0	90,06%
2 Programmazione, indirizzo, coordinamento	0	696.965	696.965	8.513	452	688.000	0	0	8.513	688.000	1,22%
3 Difesa del suolo	509.810	1.115.658	1.625.468	836.751	12.371	266.536	442.770	67.039	1.279.521	333.575	78,72%
4 Viabilità	23.256	5.752.844	5.776.100	5.696.283	976	55.586	23.256	0	5.719.539	55.586	99,02%
5 Edilizia pubblica	595.673	1.653.590	2.249.263	1.148.891	7.199	497.500	595.607	66	1.744.498	497.566	77,56%
6 Opere marittime	377.039	312.993	690.032	158.237	1.821	152.935	89.600	287.439	247.837	440.373	35,92%
7 Interventi in dipendenza di pubbliche calamità	863.418	1.778.897	2.642.315	109.527	1.678	1.667.691	394.428	468.990	503.955	2.136.681	19,07%
8 Servizi generali	6.410	175.519	181.929	167.979	5.648	1.892	6.410	0	174.389	1.892	95,86%
TOTALE	*2.375.605*	*11.494.543*	*13.870.148*	*8.133.454*	*30.949*	*3.330.140*	*1.552.072*	*823.533*	*9.685.526*	*4.153.673*	*69,83%*

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1996 MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

- Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per funzione-obiettivo -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie e maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
1 Indirizzo politico-amministrative	1.475	8.076	9.552	9.068	6.093	1.180	1.180	1.065	7.158	992	1.402	94,94%	74,94%	78,93%
2 Programmazione, indirizzo, coordinamento	730	696.965	697.695	9.487	7.229	1.284	689.284	511	7.740	539	689.415	1,36%	1,11%	81,59%
3 Difesa del suolo	1.799.633	1.115.658	2.915.291	2.147.789	481.257	355.493	622.029	1.024.975	1.506.232	204.648	1.204.411	73,67%	51,67%	70,13%
4 Viabilità	178.523	5.752.844	5.931.367	5.905.257	5.623.311	72.972	128.558	145.708	5.769.019	2.182	160.166	99,56%	97,26%	97,69%
5 Edilizia pubblica	3.982.692	1.653.590	5.636.282	2.384.262	432.532	716.359	1.213.859	1.178.887	1.611.419	252.563	3.772.299	42,30%	28,59%	67,59%
6 Opere marittime	895.335	312.993	1.208.328	758.296	84.527	73.710	226.645	244.286	328.814	40.045	839.470	62,76%	27,21%	43,36%
7 Interventi in dipendenza di pubbliche calamità	2.547.227	1.778.897	4.326.124	2.210.857	81.606	27.921	1.695.613	1.459.099	1.540.705	47.796	2.737.623	51,10%	35,61%	69,69%
8 Servizi generali	100.548	175.519	276.067	245.715	141.705	26.274	28.166	57.664	199.369	16.562	60.137	89,01%	72,22%	81,14%
TOTALE	***9.506.163***	***11.494.543***	***21.000.706***	***13.670.731***	***6.858.260***	***1.275.194***	***4.605.334***	***4.112.195***	***10.970.456***	***565.326***	***9.464.924***	***65,10%***	***52,24%***	***80,25%***

1996 MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

- Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per Centro di Responsabilità -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie e maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Gabinetto	0	11.163	11.163	10.237	926	0	0	0	10.237	0	91,70%
Direzione Generale degli Affari Generali e del Personale	5.798	165.748	171.546	158.514	5.343	1.892	5.798	0	164.312	1.892	95,78%
Direzione Generale delle Opere Marittime	372.789	311.421	684.210	156.665	1.821	152.935	85.549	287.239	242.215	440.174	35,40%
Direzione Generale della Difesa del Suolo	870.629	1.421.979	2.292.608	878.076	12.593	531.310	630.518	240.111	1.508.594	771.421	65,80%
Direzione Generale del Coordinamento Territoriale	0	690.431	690.431	2.359	71	688.000	0	0	2.359	688.000	0,34%
Direzione Generale dell'Edilizia Statale e dei Servizi Speciali	1.103.135	6.866.662	7.969.797	4.957.345	8.878	1.900.439	806.952	296.183	5.764.297	2.196.623	72,33%
Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici	0	5.818	5.818	5.668	151	0	0	0	5.668	0	97,41%
Ispettorato Generale Circolazione e Sicurezza Stradale	23.255	2.014.838	2.038.093	1.958.299	976	55.564	23.255	0	1.981.554	55.564	97,23%
Ispettorato Generale Albo Nazionale Costruttori e Contratti	0	6.482	6.482	6.291	190	0	0	0	6.291	0	97,07%
TOTALE	*2.375.605*	*11.494.543*	*13.870.148*	*8.133.454*	*30.949*	*3.330.140*	*1.552.072*	*823.533*	*9.685.526*	*4.153.673*	*69,83%*

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1996 MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

- *Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per Centro di Responsabilità* -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(12) Residui iniziali "P+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie e maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "P+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Gabinetto	2.218	11.163	13.381	12.897	8.366	1.871	1.871	1.444	9.809	1.202	2.369	96,38%	73,31%	76,06%
Direzione Generale degli Affari Generali e del Personale	98.842	165.748	264.591	234.392	133.701	24.812	26.704	57.037	190.738	16.124	57.728	88,59%	72,09%	81,38%
Direzione Generale delle Opere Marittime	868.452	311.421	1.179.873	736.662	83.023	73.643	226.578	230.501	313.524	39.925	826.424	62,44%	26,57%	42,56%
Direzione Generale della Difesa del Suolo	2.234.666	1.421.979	3.656.646	2.655.637	511.741	366.335	897.645	1.199.778	1.711.519	212.197	1.732.930	72,62%	46,81%	64,45%
Direzione Generale del Coordinamento Territoriale	198	690.431	690.628	2.569	2.058	302	688.302	137	2.195	91	688.342	0,37%	0,32%	85,45%
Direzione Generale dell'Edilizia Statale e dei Servizi Speciali	6.127.560	6.866.662	12.994.222	7.850.505	4.220.876	736.469	2.636.908	2.479.461	6.700.337	293.204	6.000.682	60,42%	51,56%	85,35%
Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici	496	5.818	6.315	6.189	4.725	943	943	363	5.088	197	1.030	98,01%	80,58%	82,22%
Ispettorato Generale Circolazione e Sicurezza Stradale	173.336	2.014.838	2.188.175	2.165.165	1.888.284	70.015	125.579	143.216	2.031.500	2.142	154.533	98,95%	92,84%	93,83%
Ispettorato Generale Albo Nazionale Costruttori e Contratti	394	6.482	6.875	6.716	5.487	805	805	259	5.746	244	886	97,69%	83,57%	85,55%
TOTALE	***9.506.163***	***11.494.543***	***21.008.706***	***13.678.731***	***6.858.268***	***1.275.194***	***4.685.334***	***4.112.195***	***10.970.456***	***565.326***	***9.464.924***	***65,10%***	***52,24%***	***80,25%***

Ministero dei lavori pubblici
Gestione finanziaria 1996 (milioni di lire)

		TITOLO I					TITOLO II				TOTALE
		Personale in attivita' di servizio	Acquisto di beni e servizi	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	Opere e beni immobiliari e mobiliari	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	
		FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE									
		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
1	Residui totali di stanziamento "F" al 1.I (2)	6.338				6.338	2.183.929	185.339		2.369.268	2.375.605
2	Stanziamenti definitivi di competenza	278.680	139.784	1.923.402	54.650	2.396.516	2.256.194	6.841.832		9.098.027	11.494.543
3	Massa impegnabile (1+2)	285.017	139.784	1.923.402	54.650	2.402.854	4.440.123	7.027.171		11.467.294	13.870.148
4	Impegni effettivi su competenza	270.526	130.862	1.868.402	54.635	2.324.426	815.090	4.993.938		5.809.029	8.133.454
5	Economie (+) o maggiori spese (-) [2-(4+6)]	8.153	8.922		15	17.090	1.408	12.450		13.858	30.949
6	Residui di stanziamento di competenza al 31.XII			55.000		55.000	1.439.696	1.835.443		3.275.140	3.330.140
7	Impegni su residui di stanziamento (1-8)	6.338				6.338	1.373.795	171.939		1.545.734	1.552.072
8	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31.XII						810.133	13.400		823.533	823.533
9	Impegni totali su massa impegnabile (4+7)	276.864	130.862	1.868.402	54.635	2.330.763	2.188.886	5.165.877		7.354.763	9.685.526
10	Residui totali di stanziamento "F" al 31.XII (6+8)			55.000		55.000	2.249.830	1.848.843		4.098.673	4.153.673
11	Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile (9:3)	97,14	93,62	97,14	99,97	97,00	49,30	73,51		64,14	69,83

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
12	Residui iniziali "F+C" al 1.1	26.286	223.449	902	1.348	251.985	5.268.721	3.985.457		9.254.178	9.506.163
13	Stanziamenti definitivi di competenza	278.680	139.784	1.923.402	54.650	2.396.516	2.256.194	6.841.832		9.098.027	11.494.543
14	Massa spendibile (12+13)	304.965	363.234	1.924.304	55.998	2.648.501	7.524.916	10.827.289		18.352.204	21.000.706
15	Autorizzazioni di cassa	297.240	231.583	1.923.750	55.463	2.508.037	3.855.951	7.306.743		11.162.694	13.670.731
16	Pagamenti su competenza	234.637	34.994	1.868.056	47.368	2.185.055	570.554	4.102.652		4.673.205	6.858.260
17	Residui propri da competenza "C" (4-16)	35.889	95.869	346	7.267	139.371	244.537	891.287		1.135.823	1.275.194
18	Residui totali da competenza (6+17)	35.889	95.869	55.346	7.267	194.371	1.684.233	2.726.730		4.410.963	4.605.334
19	Pagamenti su residui	18.778	110.863	350	1.062	131.052	1.489.555	2.491.588		3.981.143	4.112.195
20	Pagamenti totali (16+19)	253.415	145.857	1.868.406	48.430	2.316.107	2.060.109	6.594.240		8.654.348	10.970.456
21	Economie (+) o maggiori spese (-) totali [14-(20+22)]	11.509	34.110	301	58	45.978	323.650	195.699		519.349	565.326
22	Residui totali "F+C" al 31.XII [14-(20+21)]	40.042	183.267	55.598	7.510	286.416	5.141.157	4.037.350		9.178.507	9.464.924
23	Rapporto % tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (15:14)	97,47	63,76	99,97	99,04	94,70	51,24	67,48		60,82	65,10
24	Rapporto % tra pagamenti totali e massa spendibile (20:14)	83,10	40,16	97,10	86,48	87,45	27,38	60,90		47,16	52,24
25	Rapporto % tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa (20:15)	85,26	62,98	97,12	87,32	92,35	53,43	90,25		77,53	80,25

(1) Calcolate per differenza

(2) I residui totali di stanziamento "F" al 1.1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31.XII dell'anno precedente

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

Capitolo XVIII

Ministero dei trasporti e della navigazione

Sommario: **1. Considerazioni di sintesi**
2. Organizzazione
3. Dati di consuntivo
4. Analisi della spesa per funzioni-obiettivo (massa impegnabile e massa spendibile): *4.1 Trasporto su strada; 4.2 Trasporto su rotaia; 4.3 Trasporti locali e ferrovie secondarie; 4.4 Trasporto marittimo; 4.5 Trasporto aereo; 4.6 Trasferimenti all'Impresa Ferrovie dello Stato.*
5. Spese di funzionamento: *5.1 personale; 5.2 Informatica*
6. Attività contrattuale
7. Spese per interventi
8. Spese per investimenti

Esercizio 1996 - Risultati della gestione per funzioni-obiettivo - dati di competenza

(in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Impegni (*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico-amministrativo	10.718	9.541	9.499	8.192	1.350	1.177
2 Programmazione, indirizzo e coordinamento	5.438	5.367	5.357	3.469	1.898	71
3 Trasporto su strada	438.955	410.290	248.253	221.107	189.183	28.665
4 Trasporto su rotaia	3.424.004	3.423.034	2.794.549	2.100.469	1.322.565	971
5 Trasporto aereo	217.017	207.063	84.786	60.813	146.249	9.955
6 Trasporto per via d'acqua	2.580.159	2.429.823	2.368.168	1.487.897	941.926	150.336
7 Trasporti misti e speciali	72.726	72.500	50.681	50.446	22.053	226
8 Controllo del mare, delle coste e dei porti	496.363	460.022	452.539	407.213	52.809	36.341
9 Servizi generali del Ministero	381.389	320.356	233.413	194.338	126.017	61.033
TOTALE	***7.626.770***	***7.337.994***	***6.247.246***	***4.533.944***	***2.804.051***	***288.776***

(*) Gli impegni lordi sono comprensivi dei residui di stanziamento a fine esercizio

1. Considerazioni di sintesi

Il contenuto "necessario" della legge finanziaria per l'esercizio 1996, espressione della programmazione economico-finanziaria, ha ricompreso fra le previsioni legislative di spesa, che assumono carattere di impegno costante a carico del bilancio dello Stato, anche la determinazione di alcune delle misure più rilevanti, che interessano il settore dei trasporti.

Sono stati così quantificati gli importi per il concorso all'aumento del capitale sociale dell'Impresa Ferrovie dello Stato S.p.A. (8.940 miliardi dal 1997 al 2001); definite le quote relative agli investimenti nell'ambito del contratto di programma tra il Governo e le Ferrovie dello Stato; il concorso finanziario negli oneri del Fondo pensione gestito dalle Ferrovie dello stato (1.600 miliardi nel 1996), il concorso per il ripianamento delle perdite di esercizio e di gestione dei fondi speciali per il periodo 1988-92 a favore delle Ferrovie dello Stato (2.222 miliardi per gli anni 1996/98).

Con il provvedimento collegato alla finanziaria 1996 inoltre, (legge 28 dicembre 1995, n. 549), sono stati programmati e definiti vari interventi relativi alla stessa materia (delega per la riforma del Fondo pensionistico dei trasporti, determinazione delle tariffe, programmi e finanziamento dei trasporti rapidi di massa, delega per la riorganizzazione ed il decentramento dei servizi del Ministero dei trasporti).

Il successivo decreto legge 30 dicembre 1995, n. 565 (più volte reiterato e non convertito, con una riconsiderazione degli interventi nel provvedimento collegato alla legge finanziaria 1997), prevedeva un taglio di 200 miliardi per le spese relative alle perdite pregresse delle Ferrovie dello Stato.

Con la manovra aggiuntiva, infine, prevista dal decreto legge 20/6/1996, n. 323, convertito con legge 8/8/1996, n. 425, venivano previste riduzioni di stanziamenti e contributi a favore delle Ferrovie S.p.A. per 3.000 miliardi.

Con tale provvedimento si stabiliva, inoltre, il blocco degli impegni di spesa, la proroga del blocco delle assunzioni e il congelamento delle piante organiche rispetto alla situazione definita al 31 agosto 1993.

Le misure di contenimento della spesa, per la parte incidente sugli investimenti, venivano a contrastare i programmi di accelerazione concernente l'ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie, definite in sede di D.P.E.F. insieme con gli interventi volti a razionalizzare i procedimenti relativi agli appalti pubblici e ad incoraggiare lo sviluppo del project financing.

La tendenza a contenere il disavanzo pubblico, perseguita anche con la legge finanziaria 1997 e con il provvedimento ad essa collegato, influisce ulteriormente nei programmi relativi al settore dei trasporti.

Il provvedimento collegato, in particolare (art. 2, commi da 1 a 16), prevede l'affidamento del compito di ristrutturazione delle ferrovie in gestione commissariale governativa alle Ferrovie dello Stato S.p.A., attraverso l'attuazione di un piano unitario, predisposto d'intesa con le regioni e le organizzazioni sindacali ed approvato dal Ministro dei trasporti (a tal fine lo stanziamento di 300 miliardi per il capitolo 1653 del bilancio del Ministero relativo al 1997 viene assegnato all'Impresa Ferrovie dello Stato, insieme con le risorse previste dalla legge 8/6/1978, n. 297, attualmente stanziate nel capitolo 7206).

E' prevista, inoltre, la riclassificazione, ai fini della assunzione nel bilancio dello Stato, degli importi relativi ai mutui contratti dalle Ferrovie dello Stato, che vengono accollati a debito dello Stato stesso; tali mutui vengono in parte attribuiti come quota capitale al capitolo 9521 (3.687 miliardi) e per la quota rimanente eliminate dalla categoria dei trasferimenti a carico dello Stato.

A carico del conto del patrimonio si determina, di conseguenza, un maggior onere per nuove passività finanziarie, che dovrà essere allocato nel bilancio del relativo esercizio finanziario.

Viene, altresì, prevista una riduzione degli oneri a carico del bilancio dello Stato derivanti dai contratti di servizio e di programma stipulati con l'Impresa Ferrovie dello Stato per 2.810 miliardi, nonché una riduzione dell'apporto al capitale della stessa Impresa per 2.400 miliardi per l'anno 1997.

Con la legge finanziaria 1997 viene stabilito un concorso finanziario dello Stato negli oneri del fondo pensioni dei ferrovieri per 5.300 miliardi per l'anno 1997, comprensivo di 1.243 miliardi a conguaglio degli oneri per il 1995; nella legge finanziaria 1996 tale onere era previsto in 1.600 miliardi per l'anno 1996. A decorrere dall'anno 1997 viene, inoltre, soppresso il concorso finanziario dello Stato per il ripianamento delle perdite di esercizio e di gestione dei fondi speciali, relativi al periodo 1988/92, a favore delle Ferrovie dello Stato S.p.A. (art. 4, comma 5, della legge n. 415 del 1991), già gravante sul capitolo n. 7749/Tesoro.

Le previsioni elaborate per definire il quadro del decentramento delle funzioni nell'ambito della riorganizzazione della pubblica amministrazione (da ultimo con la legge 15 marzo 1997, n. 59) richiedono qualche considerazione preliminare per quanto riguarda l'amministrazione dei trasporti, con riserva di approfondire gli altri aspetti nel paragrafo relativo all'organizzazione (n. 2).

Il decentramento di alcune importanti funzioni in materia di trasporti nazionali e locali non è di per sé garanzia di maggiore efficienza ed economicità dei servizi gestiti, se non accompagnato da efficaci misure di risanamento economico-finanziario e di attenta vigilanza, anche attraverso il controllo di gestione e il monitoraggio tempestivo delle erogazioni, sul grado di soddisfacimento delle richieste di servizi e sul costo dei servizi stessi.

La esigenza di contenimento delle tariffe e degli oneri per il bilancio dello Stato postula la soluzione ottimale dei gravi problemi gestionali delle aziende di trasporto, con la collaborazione anche delle organizzazioni sindacali, interessate alla garanzia del potere di acquisto reale delle retribuzioni e dell'occupazione. Lo sviluppo dell'ammodernamento della rete, delle infrastrutture e dei mezzi di trasporto richiedono, inoltre, impegni finanziari sempre più gravosi, anche per la tutela delle condizioni di sicurezza di esercizio dei trasporti pubblici.

Un contributo rilevante per la soluzione di tali problemi, potrebbe derivare da una politica di contenimento dei costi di esercizio, da una razionalizzazione dell'impiego delle risorse e dall'avvio di un programma efficace di risanamento delle gestioni.

La riforma dell'ordinamento portuale ed aeroportuale appare iniziata ma non ancora conclusa; particolarmente urgente è, al riguardo, l'attuazione di quelle disposizioni, che intendono garantire una gestione più efficiente, con l'adozione di forme privatistiche.

Il problema dei trasporti ferroviari regionali e locali, che accusano cronici e persistenti disavanzi, richiede una vigilanza ed un'attenzione particolari, che trovino in un controllo di gestione agile ed accurato un mezzo rapido di riscontro della validità delle nuove misure adottate.

Il ricorso alle procedure di pre-pensionamento per risanare organismi afflitti da consistenti disavanzi di gestione non si rivela particolarmente felice dal punto di vista economico-finanziario, poiché opera un mero trasferimento degli oneri dal settore operativo a quello previdenziale (l'osservazione vale anche per la gestione dell'Impresa Ferrovie dello Stato), senza alcun beneficio per il bilancio dello Stato; più proficuo sarebbe l'utilizzo della mobilità interna ed esterna delle forze di lavoro, nel quadro di un'utilizzazione ottimale del personale e del sostegno all'occupazione.

Il ricorso alla copertura delle leggi di spesa pluriennali con limiti di impegno protratti nel tempo, per importi complessivi notevoli, dà luogo ad oneri, che da un lato riducono i margini di manovra dei programmi di spesa e dall'altro ipotizzano previsioni di entrate future, che potrebbero rivelarsi non attendibili.

Si riportano qui di seguito ulteriori osservazioni formulate dall'Ufficio controllo atti presso il Ministero.

L'attuale assetto funzionale organizzativo del Ministero dei trasporti e della navigazione poggia sull'art. 1, comma 9, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, con la quale veniva disposta la soppressione del Ministero dei trasporti e del Ministero della marina mercantile ed il trasferimento delle rispettive funzioni, uffici, personale e risorse finanziarie al nuovo organismo.

Il successivo comma 13 dell'art. 1 della citata legge aveva, altresì, previsto che entro tre mesi, con uno o più regolamenti - da adottarsi secondo la procedura di cui all'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 - sarebbe stata ridefinita la nuova articolazione strutturale per dipartimenti, secondo criteri di complementarietà ed organicità.

Tale disegno organizzativo, come già segnalato nei precedenti referti, non ha trovato ancora alcuna attuazione.

Conseguenza di ciò è il perpetuarsi dell'esistenza disarticolata di cinque distinti centri di responsabilità (Direzioni Generali) che curano l'Amministrazione del personale centrale e periferico (P.O.C., M.C.T.C., Aviazione civile, Marina Mercantile, Capitanerie di Porto), con aggravio di oneri e riflessi negativi sulla efficienza e funzionalità dell'azione amministrativa.

Analogo esito ha avuto la previsione del 13° comma lettera e), dell'art. 1 con il quale veniva stabilito che "le funzioni di vigilanza sulla società Ferrovie dello Stato S.p.A. sono esercitate da una apposita unità di controllo" atteso che, soltanto nell'ottobre 1996, si è sopperito a tale inadempienza con una misura provvisoria consistente nel conferimento di una mera delega di vigilanza alla Direzione generale della Motorizzazione.

Né il successivo intervento del legislatore ha inciso sul voluto nuovo assetto organizzativo: infatti, con la legge 28 dicembre 1995, n. 549 è stata prevista la razionalizzazione delle strutture degli organismi preposti al settore dell'Aviazione civile e del registro aeronautico italiano attraverso l'emanazione di apposito decreto legislativo, provvedimento questo che non risulta ancora emanato.

Corre l'obbligo, al riguardo, di rilevare che le direttive di programmazione politica, previste come attribuzione del Ministro dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, sono state emanate con notevole ritardo rispetto alla previsione normativa, né presentano carattere di unitarietà e di puntuale definizione degli obiettivi e dei relativi parametri per la verifica della congruità dell'azione amministrativa, risultando generiche ed indeterminate.

Tale situazione di inadempienza trova simmetrico riscontro nella carenza di iniziative sia amministrative che regolamentari volute dal legislatore per assicurare una razionalizzazione e una più efficiente prestazione dei servizi a livello locale in particolare per quanto riguarda il settore dell'Aviazione civile e quello della Marina mercantile.

Infatti:

1) l'Aviazione civile continua ad essere caratterizzata dalla mancata attuazione delle prescrizioni di cui all'art. 10 della legge 537/93 e all'art. 1 della legge 351/95 in forza delle quali è stato previsto che la gestione totale degli aeroporti deve essere affidata a società di capitale e ciò con la previa emanazione di un apposito regolamento che a tutt'oggi non risulta adottato.

Per l'effetto gli atti di concessione predisposti dall'Amministrazione (aeroporti di Firenze, Reggio Emilia ed Olbia) non hanno superato la fase istruttoria del controllo né l'Amministrazione medesima si è più data carico di definire tali situazioni pendenti con idonee iniziative, a seguito della restituzione dei provvedimenti censurati.

Conseguenza di tale inadempienza è il perpetuarsi di pesanti oneri di gestione e manutenzione a carico del bilancio statale ed il mancato introito dei canoni di concessione demaniale.

Per sopperire alla mancata disciplina regolamentare della materia, è stato adottato il d.l. 25 marzo 1997, n. 67 convertito con legge 23 maggio 1997, n. 135, la cui disciplina consente all'Amministrazione di rilasciare autorizzazioni provvisorie per la gestione delle strutture

aeroportuali; così perpetuandosi la situazione di fatto esistente, con il mantenimento di oneri a carico dello Stato;

2) quanto alla politica delle tariffe va evidenziato che a fronte della previsione normativa di cui all'art. 10 della L. 537/93 che aveva ancorato la definizione delle stesse ai costi di produzione dei servizi, nel corso del 1997 l'aggiornamento delle tariffe ferroviarie è stato contenuto entro il tetto di inflazione programmato (2,5%) in conformità alla deliberazione del C.I.P.E. del 30.1.1997;

3) anche per quanto concerne il settore della Navigazione sussistono lacune di normazione secondaria che incidono negativamente sul buon andamento della gestione del settore e sulla acquisizione di entrate erariali statali e regionali, e tali da vanificare gli interventi strutturali innovativi voluti dal legislatore con la legge 28 gennaio 1994, n. 84 istitutiva delle autorità portuali. In particolare, risultano ancora da attuare le statuizioni di cui agli artt. 4, 5, 6, 14, 15, 17, 18, 23, 24, 25, 26 e 27.

Tale inerzia ha comportato la compromissione della funzionalità delle autorità portuali, ed il mancato avvio di opere di grande infrastrutturazione, compreso il piano di escavazione dei porti ed il rinnovo dei mezzi e delle attrezzature, nonché il mancato aggiornamento delle tariffe relative ai servizi portuali, la mancata attuazione della mobilità del personale in esubero e la mancata emanazione delle disposizioni in materia di sicurezza e igiene del lavoro.

L'inadempienza relativa all'adozione del regolamento prescritto dall'art. 18 della legge 84/94, che avrebbe dovuto disciplinare i criteri per il rilascio delle concessioni di aree e banchine in ambito portuale, ha generato un regime provvisorio a fronte di una fondamentale esigenza di riordino del settore.

In proposito va detto che l'Amministrazione ha ritirato lo schema di tale atto in occasione della seduta della Sezione del controllo appositamente convocata.

Né di minor rilievo risulta il mancato aggiornamento dei canoni per le concessioni del demanio marittimo, con finalità turistico-ricreative, dall'1.1.1994, a causa della omissione dell'adozione del regolamento previsto dall'art. 3 della legge 4 dicembre 1993, n. 494, che ne avrebbe dovuto definire i parametri valutativi, con conseguenti mancati introiti;

4) l'ufficio di controllo ha escluso dalla dichiarazione di regolarità le partite patrimoniali concernenti crediti e partecipazioni, beni immobili inventariali, residui passivi perenti.

In particolare, si fa presente che per quanto riguarda i residui passivi perenti sussiste una pesante esposizione debitoria che va ad incidere negativamente sul risultato economico del bilancio statale e, pertanto, non può essere lasciata sussistere perché contraria ai principi ispiratori del bilancio stesso che, per sua natura deve rispecchiare con la maggior limpidezza le reali condizioni finanziarie in cui versa lo Stato ("principio di veridicità").

Ciò comporta la necessità di procedere ad un sollecito accertamento di detti residui.

Per quanto concerne le partite relative al conto generale n. 2 (crediti e partecipazioni) ed al conto generale n. 3 (beni immobili inventariali), sono state inoltrate note istruttorie alla Direzione Generale M.C.T.C., considerato che per quanto riguarda i crediti e le partecipazioni dall'analisi delle variazioni verificatesi si è evidenziata una significativa persistenza dell'esposizione creditoria, che determina di riflesso oneri latenti ed effetti negativi, che incidono sulle componenti macroeconomiche del bilancio statale e relativamente ai beni immobili inventariali; dai controlli effettuati sulle situazioni patrimoniali delle ferrovie in gestione commissariale governativa risulta solo il parziale impiego delle somme attribuite a titolo di rinnovo impianti fissi e materiale rotabile (legge 297/78 - Fondo comune).

2. Organizzazione

I problemi di riorganizzazione del Ministero, già posti con la previsione della riforma delle strutture amministrative dalla legge 24/12/1993, n. 537, sono stati completati dalle disposizioni del provvedimento collegato alla legge finanziaria 1996 (legge 28/12/1995, n. 549). Tale ultima norma ha conferito al Governo una delega per razionalizzare gli organismi preposti al settore dell'Aviazione civile; ha inoltre previsto il trasferimento per delega alle regioni di importanti funzioni in materia di trasporto pubblico di interesse regionale e locale.

Alle regioni spetteranno compiti di programmazione ed amministrazione; di affidamento dell'esercizio dei servizi di trasporto pubblico attraverso concessioni regolate da contratti di servizio, da stipulare con le società concessionarie; di definire le procedure ed i criteri per la ristrutturazione delle società di servizio ferroviario in regime di gestione commissariale governativa, mediante affidamento dell'incarico alla società Ferrovie dello Stato S.p.A.; di subentrare con propri contratti di servizio regionale al contratto di servizio in vigore tra Stato e Ferrovie dello Stato S.p.A.; di individuare livelli minimi di servizio soddisfacenti per le collettività locali.

La legge 15/3/1997, n. 59 ha completato, per quanto riguarda la materia dei trasporti, i principi che debbono regolare la delega delle funzioni alle regioni ed agli enti locali.

Meritano di essere particolarmente richiamati, oltre al principio generale di sussidiarietà, che postula la individuazione tassativa delle funzioni e dei compiti spettanti alle amministrazioni statali, l'esclusione dalla delega alle regioni dei compiti strettamente preordinati alla programmazione, progettazione, esecuzione e manutenzione di grandi reti infrastrutturali dichiarate di interesse nazionale con legge statale (art. 1, comma 4, lettera b). Le disposizioni dell'art. 2, comma 4, ridefiniscono i criteri di delega in materia di servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale, sottolineando l'esigenza della certezza finanziaria e della copertura di bilancio per gli obblighi inerenti ai contratti di servizi pubblici, il raggiungimento di un predeterminato rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi, l'introduzione di regole concorrenziali nel sistema dei trasporti urbani ed extraurbani.

Il regolamento organizzativo delle funzioni del Ministero dovrà considerare anche il nuovo assetto previsto dalle predette norme.

Anche l'aggiornamento del piano nazionale dei trasporti, ancora non attuato, dovrà fare riferimento alla nuova situazione delle strutture amministrative, per la necessaria imputazione di compiti e correlativi oneri finanziari sulla base delle relative modifiche normative.

Problemi particolari si pongono per quanto attiene al coordinamento delle attribuzioni in materia di tutela e difesa dell'ambiente marino per le quali sussiste la competenza primaria del Ministero dell'ambiente, che si avvale delle strutture operative del Corpo delle capitanerie di porto, secondo le previsioni della legge 28/1/1994, n. 84 (art. 3), come modificato dal decreto legge n. 535 del 1996, convertito con legge 23/12/1996, n. 647.

Si segnala, inoltre, che con d.m. del 19/3/1997 il servizio di controllo interno relativo all'attività del Ministero, già istituito, è stato disciplinato con disposizioni regolamentari, che riguardano la sua composizione ed il suo funzionamento.

Si ricorda, infine, che con recente disposizione (artt. 5 e 17 della legge 25/3/1997, n. 67) è stata attribuita al Ministro la competenza di erogare le quote di rate di ammortamento agli istituti di credito per i mutui o i crediti accordati alle società di gestione aeroportuali o agli enti territoriali per opere di intervento aeroportuale, nonché di autorizzare i soggetti titolari di gestioni parziali aeroportuali all'occupazione ed all'uso di beni demaniali compresi nel sedime aeroportuale, vincolando la destinazione dei diritti aeroportuali alle attività di gestione e di manutenzione delle infrastrutture.

3. Dati di consuntivo

Le previsioni definitive di competenza passano da 6.853 miliardi del 1995 a 7.627 miliardi nel 1996 (+11,29%); i pagamenti definitivi di competenza passano da 3.649 (nel 1995) a 4.534 miliardi nel 1996 (+24,25%); i residui totali in termini di massa spendibile passano da 5.957 miliardi (nel 1995) a 5.804 miliardi (-2,56%); in termini di massa impegnabile passano da 1.007 miliardi (nel 1995) a 1.650 miliardi (+63,8%). Il rapporto tra impegni totali e massa impegnabile passa dal 69% (1995) al 77,55%; quello tra pagamenti totali e massa spendibile dal 49% (1995) al 53% (v. tabelle allegate).

La spesa corrente rappresenta il 79,3% del totale nel 1995 (in termini di pagamenti totali per competenza) ed il 79,7% nel 1996.

L'analisi evidenzia un incremento globale della spesa superiore al tasso di inflazione programmato ed una prevalenza della spesa di parte corrente, che conferisce carattere di rigidità al bilancio del Ministero, attesa anche la prevalenza istituzionale di interventi ed investimenti di natura tecnico-economica.

Le tabelle allegate contengono tutti i dati, di previsione e di consuntivo, per funzioni-obiettivo, massa impegnabile e massa spendibile.

4. Analisi della spesa per funzioni-obiettivo (massa impegnabile e massa spendibile)

L'analisi dei dati di spesa per funzioni-obiettivo di 1° livello (vedi tabelle allegate) evidenzia la netta prevalenza dei settori del trasporto su rotaia (45% del totale in termini di stanziamenti definitivi di competenza) e del trasporto per via d'acqua (34% del totale c.s.) per l'esercizio 1996 (pressoché invariato rispetto all'anno precedente).

In termini di analisi più specifica si evidenzia la prevalenza della categoria dei trasferimenti nella spesa del Ministero (79% sia nel 1995 che nel 1996 in termini di impegni totali su massa impegnabile), prevalenza confermata in termini di pagamenti totali sulla massa spendibile (77% nel 1995 e 80% nel 1996).

I residui complessivi di stanziamento in termini di massa impegnabile sono elevati per il trasporto su strada (24,82% nel 1995 e 9,8% nel 1996) e su rotaia (44,28% nel 1995 e 63,45% nel 1996); in termini di massa spendibile i residui totali sono particolarmente elevati per il trasporto su rotaia (40,69% nel 1995 e 39,92% nel 1996), per il trasporto su via d'acqua (26,20% nel 1995 e 28,94% nel 1996) e per il trasporto su strada (8% nel 1995 e 6,43% nel 1996).

Nella categoria dei trasferimenti si segnalano, in particolare, per pagamenti in conto competenza a carico del bilancio del Ministero del tesoro, quelli a favore dell'ENAV, che passano da 308 a 288 miliardi, mentre sono invariati quelli relativi al gruppo FINMARE (10 miliardi); per l'impresa Ferrovie dello Stato e per i trasporti locali si riferisce in seguito. L'analisi per centri di responsabilità risulta dalle tabelle allegate; si è ritenuta più significativa l'esposizione nel testo dei risultati per funzioni-obiettivo, essendo prevalenti nel bilancio del Ministero le spese correnti e, nell'ambito delle spese in conto capitale, quelle per trasferimenti; talché poco significativa sarebbe una illustrazione della spesa, che prescinda dalle funzioni, che rappresentano l'obiettivo delle politiche di settore.

4.1 Trasporto su strada

Si segnalano ritardi nell'applicazione delle provvidenze accordate con la legge n. 61 del 1992 e con la legge n. 68 del 1992, con le successive norme di proroga, rifinanziamento e modifica (d.l. 29/11/1995, n. 501, convertito con legge 5/1/96, n. 11; d.l. 517 del 1996, convertito con legge 611 dello stesso anno; d.l. 437 del 1996, convertito con legge n. 556 dello stesso anno), in parte dovuti alla procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea (ora risolta in senso parzialmente favorevole).

I residui di stanziamento sul capitolo 7294 ammontano a circa 70 miliardi su una disponibilità di 215 miliardi.

Anche per l'erogazione dei contributi a favore degli autotrasportatori CEE (capitolo 1667, stanziamento di 53 miliardi in conto residui per il 1996; legge 404 del 1985; d.l. 29/3/1993, n. 82, convertito con legge 27/9/1993, n. 162 e successive proroghe e modifiche) è ancora in corso una vertenza dinanzi alla Corte di giustizia europea per l'accertamento della compatibilità degli aiuti con le regole comunitarie.

Per gli interporti (considerabili funzioni di natura mista, poiché interessano le varie forme di trasporto) i residui di stanziamento ammontano a circa 30 miliardi, imputabili al mancato avvio della costruzione degli interporti di II livello (capp. 7308 - 7309; legge 4.8.1990, n. 240).

Lo stanziamento con limiti di impegno dal 1992 (legge n. 206 del 1990) ammonta a 847 miliardi (di cui 320 miliardi fino al 1996 ed il rimanente per gli esercizi successivi).

4.2 Trasporto su rotaia

Per le ferrovie in concessione residuano, per quanto riguarda il ripiano dei disavanzi, ulteriori passività non ripianate per l'esercizio 1996 per circa 165 miliardi (a fronte di erogazioni per 452,353 miliardi per sovvenzioni annue di esercizi e sussidi integrativi sui capitoli 1652 e 1654, su uno stanziamento di 500 miliardi).

Per le ferrovie in gestione commissariale governativa (oltre ai dati contabili relativi ai capitoli 1669 e 7304, di cui infra), per il capitolo 1653 (spese di esercizio), a fronte di una previsione di competenza per 865,8 miliardi risultano pagamenti in conto competenza per 865,7 miliardi.

Sul fondo comune (ferrovie in concessione e in gestione governativa) sono stati svincolati nell'esercizio 1996 per il rinnovo degli impianti fissi e del materiale rotabile, per le ferrovie in concessione 46,706 miliardi, senza apprezzabili residui (capitolo 7206).

Particolarmente rilevanti sono i residui di stanziamento per il capitolo 7304 (oneri per capitali e interessi derivanti dall'ammortamento dei mutui garantiti dallo Stato per le ferrovie in concessione ed in gestione governativa), che ammontano a circa 700 miliardi. L'impegno complessivo dello Stato per tale intervento è previsto in 5.000 miliardi.

(I dati complessivi sul ripiano dei disavanzi per le ferrovie in concessione ed in gestione governativa sono riportati al paragrafo 4.3, trasporti locali). Tali oneri sono stati quantificati dalla legge finanziaria 1996 - tabella c - per gli anni 1997/1998 e 1999 rispettivamente in 450, 650 e 850 miliardi; la legge finanziaria 1997 li ha rideterminati in 660 miliardi per ciascuno degli anni predetti, con un incremento di 3 miliardi.

Il disavanzo di esercizio complessivo (al 31.12.1993) delle aziende esercenti in regime di concessione ed in gestione governativa, ammontante a 1.089,900 miliardi è stato quasi completamente ripianato con i fondi di stanziamento sul capitolo 1669 (legge n. 204 del 1995), con limiti di impegno decennale di 150 miliardi annui, a decorrere dall'anno 1995.

Prosegue l'impegno per il risanamento tecnico-economico delle aziende in previsione delle trasformazioni in società, per le quali è prevista la delega delle funzioni amministrative agli organi regionali.

4.3 Trasporti locali e ferrovie secondarie

Per i servizi regionali è cessato l'impegno concesso a favore delle regioni a statuto ordinario, a decorrere dall'esercizio 1996, tramite il Fondo nazionale trasporti; la legge 28.12.1995, n. 550 (legge finanziaria 1996) ha previsto l'istituzione di un fondo perequativo gestito dal Ministero del tesoro.

I conti delle aziende del settore registrano per il periodo 1987/1995 un importo di 40.459 miliardi per il ripiano dei disavanzi a carico del Fondo nazionale trasporti (oltre a 2.134 miliardi per sovvenzioni dirette dello Stato); il disavanzo delle aziende del settore per il 1994 è calcolato

in 1.138 miliardi (fonte: Ministero dei trasporti) e per il 1995 in 1.560 miliardi (fonte: organismi di ricerca CER).

Per le sole gestioni commissariali governative il disavanzo a consuntivo per l'esercizio 1995 è di 213 miliardi, mentre il disavanzo previsto per il 1996 è di 1.182 miliardi (fonte: Ministero dei trasporti[1]); per tali gestioni il disavanzo complessivo per il periodo 1991/1996 ammonta a 1.965 miliardi, di cui 1.818 a carico dello Stato e 147 a carico delle regioni (in tali importi sono compresi 720 miliardi, come residui da ripianare a carico dello Stato al 31.12.1996).

Per le ferrovie in concessione risultano disavanzi di esercizio non ripianati per gli esercizi 1994/96 per 483 miliardi (fonte: Ministero dei trasporti).

A carico del bilancio del Ministero del tesoro per i trasporti locali risultano pagamenti in conto competenza nell'esercizio 1995 per 28,4 miliardi e per 52,2 miliardi nel 1996.

Il dato medio relativo alla copertura delle spese di bilancio con i ricavi di esercizio delle aziende di trasporto pubblico locale, per il periodo 1987/1995, è del 25,58%; i costi del servizio, quindi, incidono in misura notevole sul disavanzo, con la conseguente necessità di ristrutturazione delle gestioni con criteri di economicità e di adeguamento delle tariffe.

Per il ripiano dei disavanzi di esercizio pregressi per le regioni a statuto ordinario è stato previsto un contributo di 730 miliardi a parziale copertura dei disavanzi del periodo 1987/93 (ammontanti a 13.000 miliardi); sui fondi stanziati a tal fine sul capitolo 1668 sono stati erogati 330 miliardi in favore delle regioni a statuto ordinario (oltre a 70 miliardi complessivi per le regioni Lazio e Campania). Un contributo straordinario di 20 miliardi è stato assegnato a favore delle regioni a statuto speciale (capitolo 1670).

Il d.l. 1.4.1995, n. 98 convertito con legge 30.1.1995, n. 204 ha anche previsto un contributo in conto investimenti di 625 miliardi, interamente erogato a favore delle regioni.

I disavanzi del trasporto pubblico locale hanno ormai assunto carattere permanente, con onere finanziario particolarmente rilevante per la finanza pubblica.

Con la disposizione dell'art. 1, comma 163, della legge n. 662/1996 (collegato alla finanziaria 1997) le regioni e gli enti locali sono stati autorizzati a contrarre mutui per la copertura dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto in gestione diretta, per gli anni 1995 e 1996, e per la ricapitalizzazione delle aziende di trasporto costituite come S.p.A., in cui gli enti siano unico azionista o azionista di maggioranza; la rilevanza di tali oneri, per i quali sarà impegnata anche la finanza dello Stato, costituisce un notevole aggravio per i bilanci degli enti locali e regionali.

Per le linee metropolitane e per i sistemi del trasporto rapido di massa (legge 26/2/1992, n. 211) si registrano residui di stanziamento di circa 973 miliardi (capitoli 7274, 7277, 7279 e 7311). Lo stanziamento globale è di 11.815 miliardi.

Il dato è particolarmente preoccupante, anche in considerazione della carenza di un investimento programmato come incentivo all'ammodernamento della rete ferroviaria (anche metropolitana) e all'incremento dell'occupazione.

L'Ufficio controllo atti presso il Ministero, in sede di esecuzione del previsto programma di controllo successivo, ha portato a termine un'ampia indagine sulla gestione economico-finanziaria delle aziende esercenti linee ferroviarie in regime di gestione governativa, mirata sul campione delle linee Bologna-Portamaggiore, Circumvesuviana e Sud-Est di Bari.

L'esame predisposto, nel corso del quale sono stati elaborati anche precisi indicatori di produttività dei servizi resi, ha evidenziato una carenza nell'osservanza delle misure che debbono caratterizzare una gestione efficace, economica ed efficiente, in particolare per la mancata predisposizione delle regole e dei parametri prescritti dalla legge n. 385 del 1990, per l'inosservanza delle prescrizioni in materia di determinazione delle tariffe, per la mancata

[1] Sul notevole incremento del disavanzo nel 1996 l'Amministrazione non ha fornito indicazioni; trattasi, peraltro, di un dato previsionale e, quindi, presuntivo.

attuazione del trasferimento della gestione alle costituende S.p.A. a capitale pubblico e per l'inadempimento dell'obbligo di adottare il provvedimento di copertura delle spese di esercizio previste dall'art. 3 della citata legge n. 385.

Si rinvia alla deliberazione n. 41/97 adottata al riguardo dalla Sezione del controllo di questa Corte per una lettura più approfondita di tutte le considerazioni e le osservazioni elaborate nel corso dell'indagine.

4.4 Trasporto marittimo

Si segnalano i consistenti residui propri di competenza relativi al capitolo 7703 (interventi per costruzione e trasformazione navale); si tratta di residui di natura tecnica, dovuti al disallineamento tra assunzione degli impegni per i mutui e scadenza delle rate di ammortamento dei mutui stessi, la cui quantificazione ha tempi tecnici che si prolungano oltre l'esercizio di impegno.

L'impegno totale, fino ad esaurimento dei limiti di impegno delle varie leggi di rifinanziamento, è di 6.214,600 miliardi.

Notevole è stato l'impegno finanziario dello Stato per il concorso alla copertura dei costi sociali della ristrutturazione, pensionamenti e mobilità sostenuto dalla Fincantieri - Cantieri navali italiani S.p.A. (131,789 miliardi; d.l. n. 287 del 1995, convertito con legge. n. 343 dello stesso anno).

Le operazioni di credito navale (capitolo 7701; legge n. 361 del 1982) comportano un impegno finanziario globale, fino al completamento del programma, di 1.416 miliardi, cui vanno aggiunti circa 600 miliardi per i contributi alla produzione cantieristica in regime CEE (cap. 7706, legge n. 234 del 1989 e successivi rifinanziamenti).

I residui di stanziamento dell'anno nel settore considerato (finanziamento e credito per costruzioni navali) sono spesso causati da leggi di rifinanziamento intervenute in prossimità della fine dell'esercizio.

Il contributo alle imprese armatoriali per l'acquisto navi di bandiera estera ha comportato nel triennio 1994/96 un impegno finanziario di 118 miliardi; i residui sul capitolo 7951 sono dovuti al già descritto fenomeno del disallineamento tra impegni ed erogazioni.

E' stata avviata la programmazione quinquennale (1995/99) per il piano degli investimenti e disinvestimenti, con approvazione dei relativi decreti nel corso del 1996 (art. 9, 2° comma, della legge n. 160 del 1989).

Non è stata ancora data attuazione completa alla legge n. 204 del 1995, che prevede l'approvazione di un piano di riordino per la ricapitalizzazione delle società del gruppo FINMARE, finalizzato al risanamento e alla successiva privatizzazione delle società.

Nel corso del 1997 sono state approvate le variazioni al programma quinquennale delle società Adriatica e Tirrenia, con le conseguenti variazioni tariffarie; in particolare, per quanto riguarda la società Adriatica, è stato approvato il nuovo assetto dei servizi relativi ai collegamenti con la Croazia e con il Montenegro.

Sul capitolo 3651 sono stati effettuati pagamenti in conto competenza per l'esercizio 1996 per 317 miliardi (nel 1994 i pagamenti sono stati di 231 miliardi e nel 1995 di 294 miliardi).

Per la corresponsione di contributi di avviamento per i servizi di trasporto merci di linea (cap. 3653, art. 2, legge 5/12/1986, n. 856) sono stati effettuati nel 1996 pagamenti in conto competenza ed in conto residui per 4,3 miliardi (nel 1994 per 9 miliardi e nel 1995 per 52,7 miliardi).

L'impegno finanziario nel settore previdenziale (sgravi contributivi, oneri per il prepensionamento) è stato nel complesso notevole (circa 192,154 miliardi); i residui passivi dipendono da ritardi nelle determinazioni delle richieste da parte degli enti previdenziali.

Sul capitolo 4571 del Ministero del tesoro risultano pagamenti in conto competenza per 423 miliardi per il Fondo gestione istituti contrattuali lavoratori portuali.

Per quanto riguarda gli impegni finanziari per oneri ammortamento mutui e per ripianamento di disavanzi delle organizzazioni ed enti portuali, sono stati corrisposti 281,166 miliardi, a fronte di una disponibilità sul capitolo 3958 di 331,167 miliardi.

Ritardi si registrano per quanto riguarda le opere nei porti di Ravenna (perenzione di 13,058 miliardi) e di Ancona (residui di stanziamento per 20 miliardi).

Sono ancora in corso le complesse procedure per l'elaborazione del Catasto demaniale marittimo (residui perenti nel capitolo 3924 per 16,374 miliardi, a fronte di pagamenti per 91 miliardi nel triennio 1994/96).

Ritardi si riscontrano nella completa attuazione della riforma dell'ordinamento portuale (legge n. 84 del 1994), dovuti anche alla complessità della materia, alle difficoltà interpretative ed all'aggiornamento delle norme, nonché, per taluni aspetti (classificazione di porti, determinazione dei canoni), alla complessità delle procedure amministrative[2].

La Sezione del controllo (delibera n. 24 del 1996) ha riconosciuto la legittimità del d.m. del 31/3/1995, n. 585, con il quale è stato approvato il regolamento attuativo dell'art. 16 della legge n. 84 del 1994, concernente la disciplina del rilascio delle autorizzazioni per lo svolgimento delle operazioni portuali, escludendo però la disposizione (art. 4, comma 2), relativa al riconoscimento dell'autorizzazione provvisoria ad operare in favore di alcune imprese, pur in assenza della prescritta trasformazione in società (art. 21, legge n. 84 del 1994).

Con successiva delibera (n. 25 del 1996) la stessa Sezione ha ricusato il visto ad un provvedimento di aggiornamento del canone per il settore turistico-ricreativo, fissando il principio che le nuove misure (introdotte dall' 1/1/1994) dall'art. 3, comma 1, della legge n. 494 del 1993 si applicano indistintamente a tutte le concessioni indipendentemente dalla data di origine del rapporto concessorio; ha, poi, ricusato il visto ad un provvedimento di approvazione di atto di concessione di area demaniale marittima (delibera n. 111 del 1996) per vari motivi, fra cui la mancata redazione del verbale di incameramento delle opere, la carenza di istruttoria, l'omissione della procedura concorsuale per il rilascio della concessione; ha ammesso, invece, al visto un provvedimento di approvazione di concessione di area demaniale stipulato presso la Capitaneria di porto di Roma, tenuto anche conto del principio che l'esatta determinazione del canone in relazione al valore dell'immobile grava come preciso obbligo di legge a carico dell'Amministrazione[3]

E' stato, inoltre, ammesso al visto un importante provvedimento di concessione demaniale riguardante la realizzazione di un terminal marittimo a Gioia Tauro, con indubbi vantaggi per il settore occupazionale.

Notevoli residui si registrano sul capitolo 7751, per oltre 40 miliardi sulla massa impegnabile (si deve tenere conto che lo stanziamento di competenza per l'anno 1996 ammonta a 15 miliardi); la spesa concerne il programma quadriennale di potenziamento delle Capitanerie di porto e di altri uffici periferici.

Al riguardo il Comando generale delle Capitanerie ha fatto presente che i tempi medi di completamento delle procedure amministrative e contabili relative all'esecuzione dei progetti programmati sono tali da non permettere una maggiore celerità di spesa.

Difficoltà sono state riscontrate nella gestione dei fondi trasferiti dal bilancio del Ministero dei lavori pubblici a quello dei trasporti e della navigazione per il Servizio escavazione porti

---

[2] Con deliberazione n. 38 del 19/7/1996 la Sezione controllo enti ha segnalato al Parlamento i motivi di illegittimità verificatesi nell'attuazione della legge di riforma per l'organizzazione portuale di Napoli, dovuti a ritardi nella costituzione delle nuova autorità portuale, alla persistenza della amministrazione straordinaria dell'ente, alle stesse lacune della legge di riforma in materia contabile.

[3] Occorre rilevare che non è stato ancora emanato, a distanza di oltre tre anni dall'entrata in vigore della legge n. 494 del 1993, il regolamento previsto dall'art. 3 comma 1, che fissa nuove misure per il canone delle concessioni per finalità turistico-ricreative a decorrere dall' 1/1/1994. Nel corso del 1996 è stato invece registrato dal competente Ufficio di controllo il regolamento previsto dall'art. 3, comma 2, della legge n. 494/1993, per le nuove misure di canone per le concessioni di cantieri navali e di pesca.

(capitoli 3823 e 8041, oltre al 3824, istituito con la legge di assestamento del bilancio per il 1996). Si tratta di residui di competenza per 6,685 miliardi, la cui utilizzazione è stata resa possibile anche nel corso dell'esercizio 1997 da apposita disposizione di legge, tenuto conto delle difficoltà verificatesi nell'applicazione iniziale delle relative norme.

Per le spese relative a nuovi approdi ed interventi infrastrutturali nell'area dello Stretto di Messina (cap. 7601) si segnalano residui di competenza per 37,050 miliardi nell'esercizio 1996; per gli esercizi relativi all'esecuzione dell'intero programma (legge n. 416 del 1991) sono andate in perenzione 198,580 miliardi, dei quali sarà richiesta la reiscrizione in bilancio.

Sono in corso le rimodulazioni di alcuni programmi di insediamento, nuove progettazioni di lavori per accordi di programma con le altre autorità competenti, studi di fattibilità relativi alle opere progettate, gare di appalto per i programmi già definiti.

4.5 Trasporto aereo

Notevoli sono i residui complessivi (oltre 100 miliardi) per il capitolo 7501 (spese per progettazione, costruzione, ampliamento di aeroporti; studi per il piano generale degli aeroporti; sistemi per la sicurezza aeroportuale), dovuti, in parte, alle complesse procedure di approvazione dei lavori in progetto.

Anche per le opere relative agli aeroporti intercontinentali di Roma-Fiumicino e Milano-Malpensa (capitolo 7509) si registrano circa 98 miliardi di residui di stanziamento.

Per il cap. 7513 (opere per l'aeroporto Marco Polo di Venezia) si registrano residui, ma in misura ridotta come valore assoluto (corrispondenti al 26% degli stanziamenti nel quadriennio 1993/96).

Il raffronto tra stanziamenti ed impegni per l'esecuzione dei lavori negli aeroporti di Pisa e di Bologna evidenzia un livello normale dei residui .

L'attività di "clearance", consistente nell'esplicazione del coordinamento del traffico aereo e delle operazioni connesse nel settore aeroportuale, è stata oggetto di considerazione nella nota inviata dal Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato al Ministro dei trasporti e della navigazione (in data 21/11/1996). In tale nota si precisa che, nell'ambito delle prescrizioni del regolamento del Consiglio CEE n. 95 del 18/1/1993, l'uso efficiente delle risorse aeroportuali, il coordinamento tecnico tra vettori e la promozione della concorrenza nel trasporto aereo sono obiettivi perseguibili simultaneamente, con l'affidamento delle funzioni di garanzia e di controllo ad un ente pubblico o privato, con partecipazione paritetica di tutti gli operatori del settore, senza preclusione di nuove partecipazioni, in modo tale da escludere posizioni dominanti pregiudizievoli.

Con la cennata nota si è preso atto, dopo l'intervenuta pronuncia di denuncia e censura del comportamento discriminante della società Alitalia S.p.A. nell'assegnazione delle bande orarie di traffico (v. deliberazione dell'Autorità n. 4398 del 7/11/1996), della remissione del mandato da parte della società Alitalia, con affidamento temporaneo a Civilavia.

4.6 Trasferimenti all'Impresa Ferrovie dello Stato

L'importo dei trasferimenti erogati a carico del bilancio del Ministero del tesoro per il 1996 ha subito un incremento del 10,1% rispetto all'esercizio precedente (da 13.923 miliardi a 15.334 miliardi) per pagamenti in conto competenza; trattasi di oneri gravanti sul bilancio dello Stato a vario titolo, i più onerosi dei quali riguardano il contratto di servizio tra Stato ed impresa ferroviaria (circa 7.000 miliardi) ed il rimborso di rate per ammortamento mutui autorizzati con specifiche disposizioni di legge (8.000 miliardi). La legge 28/12/1995, n. 550 (legge finanziaria 1996), inoltre, ha determinato in 8.940 miliardi l'importo per il quale lo Stato concorre all'aumento del capitale sociale dell'Impresa Ferrovie dello Stato, per il periodo 1997/2001, di cui 3.540 miliardi per l'esercizio 1997. La stessa legge aveva stabilito in 1.600 miliardi l'importo del concorso finanziario dello Stato sugli oneri per il Fondo pensioni gestito dall'Impresa Ferrovie

dello Stato, mentre la successiva legge 23/12/1996, n. 663 (legge finanziaria 1997) ne ha determinato l'importo per il 1997 in 5.300 miliardi (di cui 1.243 miliardi a conguaglio degli oneri per il 1995).

La stessa legge finanziaria 1996 aveva determinato, poi, in 370 miliardi l'onere per il 1996 per il ripianamento delle perdite di esercizio e di gestione dei fondi speciali relativi al periodo 1988/1992 a favore dell'Impresa Ferrovie dello Stato, mentre a decorrere dal 1997 tale onere è stato soppresso dalla legge finanziaria 1997 (con un risparmio di 902 miliardi per l'esercizio 1997 e di 950 miliardi per quello successivo). Per puntuali osservazioni sulla gestione dell'Impresa Ferrovie dello Stato si rinvia alla deliberazione in sede referente della Sezione del controllo enti n. 36 del 16/7/1996.

Dal bilancio approvato per l'esercizio 1996 delle Ferrovie dello Stato S.p.A. risulta che i costi di produzione vengono coperti dai ricavi da traffico per il 27,94% (nel 1995 per il 32,26%) e dai ricavi da contratto di servizio pubblico per il 14,50% (nel 1995 per il 16,86%).

Risulta, inoltre, che la perdita di esercizio è nel 1996 di 3.840 miliardi (nel 1995 è stata di 1.581 miliardi), mentre la situazione debitoria complessiva passa da 59.468 miliardi nel 1995 a 12.304 miliardi nel 1996 (per effetto dell'accollo da parte dello Stato dei residui debiti, ai sensi dell'art. 2, comma 12, della legge 23/12/1996, n. 662).

5. Spese di funzionamento

Le spese correnti in termini di pagamenti in conto competenza segnano un incremento notevole nel biennio 1995/96 sia nel dato complessivo (+24%) sia per le singole funzioni-obiettivo: trasporti su strada (+26%), trasporti su rotaia (+30%), trasporto aereo (+12%), trasporto per via d'acqua (+24%), controllo mare-coste e porti (+21%), servizi generali (+26%).

In particolare le spese per il personale hanno subìto un incremento considerevole (+34%) in termini di pagamenti in conto competenza.

Tali incrementi vengono confermati dall'analisi dell'andamento degli impegni totali del titolo I sulla massa impegnabile (+7%) ed in particolare dall'incremento degli impegni in conto competenza per le spese per il personale (+36,4%) (v. tabella allegata).

Al riguardo si osserva che il dato assoluto e in percentuale di spesa non è ricollegabile in maniera diretta con l'incremento delle retribuzioni contrattuali, in quanto occorre tenere conto dell'aumento delle unità di personale (per le Capitanerie di porto, ad esempio, il numero dei sottufficiali è passato da 2.387 unità nel 1995 a 2.972 nel 1996; quello del personale di truppa da 4.158 unità nel 1995 a 4.418 nel 1996)[4].

Si aggiunga che il dato deve essere comunque depurato dalle voci di spesa relativa ai contributi previdenziali ed assistenziali ed alle ritenute erariali, che nel bilancio dell'esercizio 1996 è incorporato nelle spese per il personale.

5.1 Personale

La Sezione del controllo ha promosso una indagine intersettoriale relativa all'attuazione delle misure previste dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modifiche, in materia di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni, in particolare per quanto attiene alla disciplina del personale.

Per quanto riguarda il Ministero dei trasporti e della navigazione il competente ufficio di controllo della Corte sugli atti e sulla gestione, ha predisposto una relazione su tutti gli adempimenti necessari per dare esecuzione alle norme di riorganizzazione, ai sensi del citato d.lgs n. 29 del 1993.

Dagli atti di tale relazione risulta, fra l'altro, che non sono state in gran parte attuate le analisi dei costi e dei risultati. In occasione dell'esame di alcuni provvedimenti di funzioni

[4] In corrispondenza occorre rilevare, peraltro, un notevole incremento dell'attività di controllo ed ispettiva del Corpo delle capitanerie (da 81.812 unità a 91.569 nell'anno 1996).

dirigenziali l'Ufficio di controllo, in data 20/3/1997, ha richiamato l'attenzione del Ministro sul mancato adempimento delle prescrizioni dell'art. 6 del d. lgs. n. 29 del 1993, relativo all'adozione del regolamento di individuazione degli Uffici di livello dirigenziale e delle relative funzioni.

Con recente d.P.C.M. del 5 novembre 1996, pubblicato il 7 aprile 1997, si è provveduto alla determinazione delle piante organiche e dei profili professionali del settore marittimo del Ministero dei trasporti e della navigazione. Sono stati, pertanto, determinati i posti in organico per l'amministrazione centrale (totale generale n. 736 unità) e per l'amministrazione periferica (totale complessivo n. 1.276 unità) del settore marittimo, corrispondente all'ex Ministero della marina mercantile, nonché al personale del Servizio escavazione porti, già appartenente al Ministero dei lavori pubblici.

Con d.P.C.M. del 7/1/1997, registrato il 27/5/1997, sono state determinate le dotazioni organiche definitive della Direzione Generale dell'Aviazione civile, per un totale di 1198 unità, di cui 454 per l'Amministrazione centrale e 744 per le strutture periferiche. E' ancora oggetto di esame, per osservazioni mosse dall'Ufficio di controllo della Corte dei conti, il provvedimento che determina le dotazioni organiche della Direzione Generale della Motorizzazione civile e trasporti in concessione.

Per quanto riguarda le iniziative concernenti la mobilità del personale qualche riserva si pone riguardo a quei provvedimenti, che sono stati adottati prima della determinazione delle piante organiche definitive.

Dalle analisi comparate dei dati per massa impegnabile relative agli anni 1995/96 si rileva che gli impegni effettivi di competenza per il personale in attività di servizio del Ministero hanno subito un incremento del 36% (da 566,627 a 775,366 miliardi).

L'indice percentuale del rapporto tra impegni di competenza per il personale e impegni totali di bilancio passa dal 4,9% del 1995 al 12,4% nel 1996; l'incremento è ragguardevole e segna un aumento della rigidità della spesa di bilancio; anche su di esso influisce, in parte, il nuovo sistema di contabilizzazione di contributi e ritenute, oltreché gli incrementi retributivi relativi ai nuovi contratti collettivi.

Da un'analisi effettuata dalla Direzione generale dell'Aviazione civile per il personale appartenente alle qualifiche funzionali risultano incrementi per il dato globale di spesa di 1,68% nel 1995 e di 1,41% nel 1996 per oneri dovuti ai rinnovi contrattuali.

Gli incrementi del trattamento economico di base rilevati per il personale appartenente alla Direzione generale della Motorizzazione civile sul preventivo di competenza sono nell'ordine del 5,4% tra il 1995 e il 1996.

Per quanto riguarda il personale del Corpo delle Capitanerie di porto gli incrementi medi stipendiali sono del 5,5%, calcolati sul preventivo di competenza.

Analogo è il risultato relativo agli aumenti stipendiali corrisposti sul biennio 1995/96 al personale dipendente dalla Direzione generale dell'ex Ministero della marina mercantile. I dati provvisori di consuntivo confermano gli andamenti segnalati. In linea generale, pertanto, se si tiene conto dei modesti incrementi riscontrati nel biennio 1994/95, e se si stima nell'ordine del 1-2% circa l'aumento dovuto ad aumenti contributivi "di fatto" (progressione di carriera particolari, indennità aggiuntive, esecuzione di decisioni amministrative favorevoli, ecc.), si deve concludere che l'incremento delle retribuzioni dovuto ai rinnovi contrattuali non si è discostato apprezzabilmente dal tasso di inflazione programmato.

Per quanto riguarda il controllo preventivo della Corte dei conti in materia di personale occorre richiamare la deliberazione n. 15/97 del 5/12/1996, con la quale la Sezione del controllo ha ricusato il visto e la conseguente registrazione al decreto del Ministero dei trasporti, che disponeva l'utilizzazione degli stanziamenti destinati alla remunerazione del lavoro straordinario del personale in servizio presso la Direzione generale del personale del soppresso Ministero della marina mercantile, anche a copertura di analoghi compensi a favore del personale utilizzato per le

esigenze degli uffici del Gabinetto e delle Segreterie dei Sottosegretari non inseriti formalmente nel contingente del personale addetto a tali uffici.

5.2 Informatica

Le Sezioni Riunite di questa Corte hanno già deliberato per un referto al Parlamento in materia di sistemi informatici delle amministrazioni dello Stato nelle adunanze del 27 febbraio e 12 marzo del corrente anno.

Si fa rinvio, pertanto, per quanto riguarda il Ministero dei trasporti e della navigazione alle osservazioni contenute nel predetto referto.

Qui si richiamano i programmi relativi al "Sistema informatico di governo" e alla "Rete telematica", in fase di conclusione contrattuale, per l'attuazione dei piani triennali per l'informatica 1995-97 e 1996-98.

Nell'indagine si segnala, tra l'altro, il ritardo sia nella elaborazione dei progetti informatici sia nella erogazione della spesa, coperta inizialmente da uno stanziamento di 19 miliardi, pertinenti ai residui.

Anche per il settore della marina mercantile è in corso la realizzazione di un sistema unitario di informatizzazione, nel cui ambito viene realizzato il complesso sistema integrato V.T.S. per il controllo del traffico marittimo; inoltre la ricognizione con supporti informatici dei beni del demanio marittimo ha dato luogo ad un impegno contrattuale di spesa per un importo di 124 miliardi con il consorzio CO.GI.

6. Attività contrattuale

La Sezione del controllo ha avviato un'indagine sulla gestione dei contratti delle amministrazioni controllate nell'esercizio 1995, che è in fase di completamento.

Dall'analisi dei dati di competenza per gli ultimi esercizi relativi alla categoria IV (acquisto beni e servizi) della Sezione XII (trasporti, navigazione, comunicazione) si rileva che i residui di stanziamento di competenza sono passati nel biennio 1995/96 da 9,813 miliardi (su un totale di 303,868 miliardi di previsione definitiva) a 18,234 miliardi (su un totale di 308,168 miliardi), cioè dal 3% al 5,8%; i residui totali, a loro volta sono passati da 126,518 miliardi a 155,399 miliardi.

Il processo di accumulazione ed incremento dei residui rende evidenti le difficoltà di spesa dell'amministrazione nel settore indicato, confermata dalle indicazioni desumibili dalle analisi dei dati esposti per funzioni-obiettivo.

Le ragioni di tali ritardi, anche secondo le notizie fornite dalle stesse amministrazioni, possono riassumersi nella complessità delle procedure di spesa, nelle difficoltà tecniche di elaborare con precisione programmi e progetti a lunga scadenza, nella coesistenza di competenze plurime riguardanti la stessa materia trattata; non ultima causa è la stessa difficoltà interpretativa delle norme applicabili (in particolare per quanto riguarda il settore dei lavori pubblici).

Una parte non trascurabile appare, infine, dovuta a presumibili disfunzioni verificatesi nell'ambito della stessa amministrazione, la cui natura e quantificazione può essere accertata dal Servizio di controllo interno presso il Ministero, attraverso le indagini di competenza.

Si fa riserva di trattare separatamente l'analisi di spesa della cat. X e della cat. XI di bilancio, nelle quali confluisce anche parte dell'attività contrattuale del Ministero, in sede di esposizione dei dati relativi agli investimenti ed alle funzioni- obiettivo.

L'ufficio di controllo della Corte sugli atti del Ministero ha predisposto delle relazioni sui contratti stipulati dall'amministrazione per forniture, servizi ed opere pubbliche, nell'ambito di una più ampia indagine intersettoriale programmata dalla Sezione del controllo della Corte stessa per il periodo 1994/95.

Dalle relazioni riassuntive trasmesse dal predetto Ufficio si desumono osservazioni particolari, che vengono qui riferite.

Per quanto concerne i contratti stipulati per l'esecuzione di forniture l'importo globale è stato, nel periodo di riferimento, di complessivi 85,947 miliardi ed ha riguardato per l'85% l'acquisto di prodotti e per il rimanente, contratti misti con forniture e prodotti.

L'88% dei contratti ha superato l'importo previsto dalla soglia comunitaria, ma risultavano effettuate gare in ambito europeo solo per il 13% dell'importo totale. L'ufficio non sempre ha condiviso, al riguardo, le motivazioni addotte dall'amministrazione ed ha mosso rilievo per importanti contratti (58,344 miliardi) stipulati per l'acquisto di n. 2 elicotteri necessari per la vigilanza e soccorso in mare; la Sezione del controllo ha ammesso al visto detti contratti.

L'ufficio di controllo ha rilevato conclusivamente la tendenza dell'amministrazione a preferire la trattativa privata (82% dell'importo complessivo dei contratti) e a ritenere non necessaria l'applicazione delle procedure per le gare aperte in ambito europeo.

Per quanto riguarda la gestione dei contratti per l'affidamento di servizi l'ammontare totale è stato di 17,573 miliardi (di cui 12,932 miliardi per i servizi informatici e 2,694 miliardi per quelli di manutenzione).

Anche per la stipulazione di tali contratti, ha osservato l'ufficio di controllo, l'amministrazione ha accordato la preferenza alla trattativa privata (55% dei casi per i servizi informatici e 59% per i servizi di manutenzione) e non ha applicato la procedura di gara per i contratti di importo superiore alla soglia comunitaria, che rappresentano il 76% del totale.

Per i servizi di gestione, conduzione e manutenzione per gli aeroporti l'ufficio ha rilevato che perdura la situazione di provvisorietà,[5] con la proroga di quasi tutti i contratti sia negli aeroporti a gestione diretta statale sia in quelli con gestione parziale, cui sono interessati gli enti gestori, in attesa dell'applicazione del nuovo regime di gestione previsto dal d.l. n. 251 del 1995 (convertito con la legge 30/8/1995, n. 351) a mezzo di S.p.A. per la gestione dei servizi e la realizzazione delle infrastrutture[6].

Per quanto riguarda l'indagine relativa alla gestione contrattuale dei lavori pubblici risulta che è ancora in corso l'istruttoria per l'acquisizione di tutti gli elementi necessari di giudizio, richiesti all'amministrazione controllata.

Dagli atti finora trasmessi dall'ufficio di controllo emerge un quadro provvisorio, dal quale si desume qualche ritardo di esecuzione per i contratti di maggiore rilevanza economica e di particolare complessità tecnica; i ritardi sono dovuti sia alle procedure particolarmente complesse (bandi di gara, richieste di parere, ecc.) sia alle incertezze interpretative delle norme che regolano la materia. Appare largamente presente, anche in questo settore, il ricorso alla trattativa privata; dato, quest'ultimo, confermato anche per quanto riguarda l'esercizio 1996[7].

7. Spese per interventi

Le spese (pagamenti totali) per interventi diretti da parte dell'amministrazione presentano un aumento sostenuto (+17%).

L'aumento più consistente si registra per la funzione-obiettivo del controllo del mare, delle coste e dei porti (+30%) mentre è in lieve incremento la spesa per i servizi generali (+6%).

Si rinvia per un esame più approfondito all'analisi per funzioni-obiettivo ed alla tabella allegata.

---

[5] Si richiamano al riguardo le osservazioni contenute nelle deliberazioni della Sezione del controllo n. 37 del 1996 e n. 26 del 1997.

[6] Si richiama, al riguardo, la posizione assunta dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato circa l'assegnazione degli slot allocations (bande orarie aeroportuali, che regolano decolli e atterraggi) che non dovrebbe essere effettuata da soggetti già presenti, in posizione dominante, sul mercato del trasporto aereo, ma da imprese incaricate della gestione degli aeroporti (5/3/1996) - v. supra, n. 4.5.

[7] Dall'allegata tabella n. 1 risultano i dati contabili per centro di responsabilità pertinenti alle varie forme di contrattazione, gli importi corrispondenti ai lavori per i quali non v'è stata approvazione del contratto e alle variazioni di opere e di progetti (dati desunti dagli atti trasmessi dall'ufficio di controllo presso il ministero).

8. Spese per investimenti

Gli stanziamenti della spesa per investimenti registrano un incremento nel biennio 1995/1996 (+15,8%); gli incrementi maggiori si sono verificati per il trasporto per via d'acqua (+14%) e per il trasporto su rotaia (+33,6%).

I pagamenti totali segnano, nello stesso periodo, un incremento del 16% (da 2.938 miliardi a 3.404 miliardi).

Per quanto riguarda gli investimenti diretti (cat. X e cat. XI di bilancio) i residui di stanziamento della massa impegnabile passano dal 35% del 1995 al 57% nell'anno successivo; per la massa spendibile l'andamento dei residui totali passa dal 75% del 1995 al 73% nell'anno successivo. Tali dati evidenziano una particolare e grave situazione di lentezza nelle procedure di spesa in un settore di rilevante importanza anche per la ripresa dell'occupazione; essi sono confermati dall'andamento dei dati relativi al rapporto non favorevole tra pagamenti e massa spendibile di entrambi gli anni di riferimento.

Ulteriori osservazioni sono state esposte nel corso delle analisi dei dati relativi alle funzioni-obiettivo.

Tabella 1

INDAGINE INTERSETTORIALE SULLA GESTIONE CONTRATTUALE DEI LAVORI PUBBLICI
AFFIDAMENTI DI LAVORI PUBBLICI NELL'AMBITO DEL SETTORE DEI TRASPORTI

	AVIAZIONE CIVILE	CAPITANERIE DI PORTO	MOTORIZZAZIONE CIVILE	AFF. GEN.LI E PERS.LE	DEMANIO E PORTI	PROGRAMMAZIONE, ORGANIZZAZIONE, COORDINAMENTO	TOTALE CONTRATTI
Cottimo fiduciario:	169.638.142			1.116.573.165			1.286.211.307
senza gara informale				*185.405.369*			
con gara informale	*169.638.142*			*931.167.796*			
Appalto:	3.914.512.298		3.162.955.129			7.500.000	7.084.967.427
pubblico incanto	*131.261.485*				*11.973.304.722*		
licitazione privata	*3.647.551.730*		*1.239.923.405*				
appalto-concorso			*1.906.655.472*				
trattativa privata	*135.699.083*		**16.376.252*			*7.500.000*	
Concessione	4.000.000.000		278.972.276.000		11.973.304.722		294.945.580.722
Accordo di programma						833.200.554	833.200.554
Società a partecipazione pubblica		33.158.416.031	27.709.363.024				60.867.779.055
Totale affid. sup. a 5 milioni di ECU		12.426.234.340	22.527.639.621		11.973.304.722		46.927.178.683
Lavori consegnati in pendenza dell'approv.ne contratto			3.773.805.323	299.147.745			4.072.953.068
Lavori con diniego di approv.ne contratto	18.100.000.000						18.100.000.000
Variazione di opere e di progetti (aumenti di spesa)	733.413.558	19.762.460.320	15.110.754.456	22.660.820			35.629.289.154
TOTALE SETTORE	26.917.563.998	65.347.110.691	351.256.793.553	1.438.381.730	23.946.609.444	840.700.554	469.747.159.970

(*) A tale importo va aggiunto quello riguardante i lavori affidati a società a partecipazione pubblica pari a lire 27.709.363.024 (dato rilevato dalla div. XXIII)

PAGINA BIANCA

ALLEGATI

ELABORAZIONI PER FUNZIONI-OBIETTIVO
FORMAZIONE E UTILIZZO MASSA IMPEGNABILE
FORMAZIONE E UTILIZZO MASSA SPENDIBILE

MINISTERO DEI TRASPORTI E DELLA NAVIGAZIONE

Esercizio finanziario 1996

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg1 - Gabinetto e segreterie particolari	1. Indirizzo politico-amministrativo	1.1 Diretta collaborazione organi di direzione politica	1.1.1 Consulenza giuridica e legislativa
			1.1.2 Consulenza economica
			1.1.3 Rapporti con i "media"
		1.2 Controllo interno	
dg4 - Direzione generale della programmazione, organizzazione e coordinamento	2. Programmazione, indirizzo, coordinamento	2.1 Piano generale dei trasporti	2.1.1 Coordinamento
			2.1.2 Elaborazione
			2.1.3 Tempi e metodi
			2.1.4 Commissioni
		2.2 Statistica	2.2.1 Gestione, pianificazione e sviluppo dei sistemi informativi ed analisi dei dati
dg2 - Direzione generale della Motorizzazione civile e trasporti in concessione	3. Trasporto su strada	3.1 Autotrasporto	3.1.1 Normativa e accordi internazionali
			3.1.2 Trasporto nazionale ed internazionale di viaggiatori e cose
			3.1.3 Vigilanza, abilitazioni e controllo sugli Albi
			3.1.4 Interventi finanziari
		3.2 Motorizzazione	3.2.1 Normativa internazionale su veicoli e conducenti
			3.2.2 Veicoli
			3.2.3 Conducenti
		3.3 Strutture e impianti	3.3.1 Costruzione ed attrezzaggio impianti
			3.3.2 Manutenzioni
		3.4 Sicurezza della circolazione stradale	3.4.1 Ricerca, studi e sperimentazioni sui veicoli
			3.4.2 Ricerca, studi e sperimentazioni sui conducenti
dg2 - Direzione generale della Motorizzazione civile e trasporti in concessione	4. Trasporto su rotaia	4.1 Rete nazionale	4.1.1 Contratti di servizio e contratti di programma
			4.1.2 Vigilanza
		4.2 Rete locale	4.2.1 Ferrovie in concessione
			4.2.2 Ferrovie in gestione governativa
			4.2.3 Progetti, infrastrutture, impianti e materiale rotabile
			4.2.4 Abilitazioni
			4.2.5 Gestione finanziamenti e contratti
		4.3 Metropolitane e sistemi di trasporto rapido di massa	4.3.1 Progetti, infrastrutture, impianti e materiale rotabile
			4.3.2 Esercizio metropolitane
			4.3.3 Abilitazioni
			4.3.4 Gestione finanziamenti
		4.4 Sicurezza del trasporto su rotaia	4.4.1 Vigilanza, controllo degli impianti e del materiale rotabile
			4.4.2 Ricerca
dg3 - Direzione generale aviazione civile	5. Trasporto aereo	5.1 Opere aeroportuali (strutture ed impianti)	5.1.1 Programmazione
			5.1.2 Realizzazione
		5.2 Esercizio aeroporti	5.2.1 Concessioni e gestioni
			5.2.2 Attività normativa
		5.3 Esercizio navigazione aerea	5.3.1 Accordi aerei
			5.3.2 Servizi aerei (di linea e non di linea)
			5.3.3 Attività aerea minore
			5.3.4 Attività connesse all'impiego dell'aeromobile
			5.3.5 Livelli operativi degli aeroporti e delle rotte
			5.3.6 Titoli aeronautici
		5.4 Sicurezza del trasporto aereo	5.4.1 Sicurezza della navigazione aerea
			5.4.2 Sicurezza aeroportuale

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg2 - Direzione generale della Motorizzazione civile e trasporti in concessione	6. Trasporto per vie d'acqua	6.1 Navigazione marittima	6.1.1 Proprietà navale a regime amministrativo delle navi
dg5- Direzione generale per gli affari generali e del personale			6.1.2 Navigazione da diporto
dg6 - Direzione generale Naviglio			6.1.3 Lavoro marittimo
dg8 - Direzione generale della navigazione e del traffico marittimo			6.1 4 Attività tecnica di supporto alla navigazione
dg9 - Direzione generale del lavoro marittimo e portuale		6.2 Trasporto marittimo	6.2.1 Trasporti internazionali
dg10 - Direzione generale del Demanio marittimo e dei porti			6.2.2 Trasporti di cabotaggio
dg11 - Ispettorato tecnico			6.2.3 Trasporti pubblici in concessione (di persone e cose)
			6.2 4 Trasporto locale
		6.3 Infrastrutture	6.3.1 Sviluppo attività portuali e piani regolatori
			6.3 2 Gestione dei porti e servizi portuali (L. 84/94)
			6.3.3 Demanio marittimo
		6.4 Credito navale e contributi alle costruzioni di navi	6.4.1 Agevolazioni al credito
			6.4.2 Sovvenzioni
		6 5 Sicurezza della navigazione	6.5.1 Norme e prescrizioni costruttive
			6.5.2 Sicurezza delle navi
			6.5.3 Sicurezza del trasporto
		6.6 Navigazione interna	6.6 1 Normative nazionale ed internazionale
			6.6.2 Natanti
			6.6.3 Abilitazioni
			6.6.4 Finanziamenti alla gestione e
			6.6.5 Sistema idroviario padano-veneto
dg2 - Direzione generale della Motorizzazione civile e trasporti in concessione	7. Trasporti misti e speciali	7.1 Interporti	7.1.1 Approvazione e verifica piani e convenzioni
			7.1.2 Gestione finanziamenti
		7.2 Trasporto intermodale	7.2.1 Pianificazione
			7.2.2 Interventi finanziari
		7.3 Trasporti speciali e impianti a fune	7.3.1 Trasporto merci pericolose e derrate deperibili
			7.3.2 Funivie e funicolari: progetti, esercizio e abilitazione
		7.4 Sicurezza del trasporto	7.4.1 Vigilanza e controllo degli impianti
			7.4.2 Ricerca sulla sicurezza
dg7 - Capitanerie di porto	8. Controllo del mare, delle coste e dei porti	8.1 Attività delle Capitanerie di porto	8.1.1 Formazione del personale
			8.1.2 Attività di bonifica delle vie di navigazione e dei porti
			8.1.3 Strutture e attrezzature per la gestione dei porti
		8.2 Vigilanza e soccorso	8.2.1 Vigilanza demaniale
			8.2.2 Controllo della attività sul mare (pesca, nautica da diporto, etc.)
		8.3 Servizi di interesse generale delle Capitanerie	8.3.1 Risorse umane (militari e civili)
			8.3.2 Risorse strumentali
dg2 - Direzione generale della Motorizzazione civile e trasporti in concessione	9. Servizi generali del Ministero	9.1 Gestione delle risorse umane	9.1.1 Accesso all'impiego
dg3 - Direzione generale Aviazione civile			9.1.2 Stato giuridico ed economico del personale
dg5 - Direzione generale degli affari generali e del personale			9.1.3 Formazione e aggiornamento
			9.1.4 Attività di protezione sociale - onorificenze
			9.1.5 Vertenze del personale

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
			9.1.6 Personale comandato presso altre amministrazioni
		9.2 Acquisizione e gestione risorse strumentali	9.2.1 Misure di prevenzione e sicurezza sul lavoro
		9.3 Attività contabili e ragioneria	
		9.4 Risorse informatiche	
		9.5 Ricerca, studi, sperimentazione, consulenze	
		9.6 Comunicazione Istituzionale e relazioni con il pubblico	
		9.7 Contributi, rimborsi e varie	
		9.8 Contenzioso	

N.B.: I centri di responsabilità corrispondono a quelli censiti dal Ministero del tesoro (circ. n. 84 del 20/12/1996).

1996 MINISTERO DEI TRASPORTI E DELLA NAVIGAZIONE

- Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per funzione-obiettivo -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie e maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanz. da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % fra impegni totali e massa impegnabile
Non imputate a F.O.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%
1 Indirizzo politico-amministrativo	0	10.718	10.718	9.499	1.177	42	0	0	9.499	42	88,63%
2 Programmazione, indirizzo e coordinamento	0	5.438	5.438	5.357	71	10	0	0	5.357	10	98,51%
3 Trasporto su strada	261.570	438.955	700.526	248.253	28.665	162.036	261.570	0	509.824	162.036	72,78%
4 Trasporto su rotaia	446.292	3.424.004	3.870.296	2.794.549	971	628.484	28.013	418.279	2.822.563	1.046.763	72,93%
5 Trasporto aereo	95.001	217.017	312.018	84.786	9.955	122.277	20.068	74.933	104.854	197.209	33,61%
6 Trasporto per via d'acqua	73.606	2.580.159	2.653.765	2.368.168	150.336	61.655	53.606	20.000	2.421.775	81.655	91,26%
7 Trasporti misti e speciali	31.500	72.726	104.226	50.681	226	21.819	31.500	0	82.181	21.819	78,85%
8 Controllo del mare, delle coste e dei porti	11.463	496.363	507.826	452.539	36.341	7.483	11.463	0	464.002	7.483	91,37%
9 Servizi generali del Ministero	87.776	381.389	469.165	233.413	61.033	86.943	42.118	45.659	275.531	132.601	58,73%
TOTALE	*1.007.209*	*7.626.770*	*8.633.979*	*6.247.246*	*288.776*	*1.090.748*	*448.339*	*558.870*	*6.695.585*	*1.649.618*	*77,55%*

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1996 MINISTERO DEI TRASPORTI E DELLA NAVIGAZIONE

- Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per funzione-obiettivo -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie e maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Non imputato a F.O.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
1 Indirizzo politico-amministrativo	1.212	10.718	11.931	11.395	8.192	1.308	1.350	989	9.181	1.334	1.416	95,51%	76,95%	80,57%
2 Programmazione, indirizzo e coordinamento	34.195	5.438	39.633	38.782	3.469	1.888	1.898	5.991	9.460	24.573	5.600	97,85%	23,87%	24,39%
3 Trasporto su strada	477.723	438.955	916.678	676.716	221.107	27.147	189.183	226.419	447.526	95.641	373.511	73,82%	48,82%	66,13%
4 Trasporto su rotaia	2.425.682	3.424.004	5.849.686	4.698.280	2.100.469	694.081	1.322.565	1.412.652	3.513.121	19.402	2.317.163	80,32%	60,06%	74,77%
5 Trasporto aereo	1.103.325	217.017	1.320.342	324.087	60.813	23.973	146.249	182.886	243.700	23.470	1.053.173	24,55%	18,46%	75,20%
6 Trasporto per via d'acqua	1.552.592	2.580.159	4.132.751	3.312.977	1.487.897	880.272	941.926	732.553	2.220.449	231.409	1.680.892	80,16%	53,73%	67,02%
7 Trasporti misti e speciali	44.404	72.726	117.130	83.611	50.446	235	22.053	178	50.624	36.620	29.886	71,38%	43,22%	60,55%
8 Controllo del mare, delle coste e dei porti	178.276	496.363	674.639	600.481	407.213	45.326	52.809	61.212	468.425	48.025	158.189	89,01%	69,43%	78,01%
9 Servizi generali del Ministero	140.024	381.389	521.413	409.440	194.338	39.074	126.017	42.440	236.779	100.247	184.388	78,53%	45,41%	57,83%
TOTALE	*5.957.434*	*7.626.770*	*13.584.203*	*10.155.770*	*4.533.944*	*1.713.302*	*2.804.051*	*2.665.321*	*7.199.265*	*580.721*	*5.804.217*	*74,76%*	*53,00%*	*70,89%*

1996 MINISTERO DEI TRASPORTI E DELLA NAVIGAZIONE

- Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per Centro di Responsabilità -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie e maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Non imputato a C.d.R.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%
Gabinetto e segreterie particolari	0	10.718	10.718	9.499	1.177	42	0	0	9.499	42	88,63%
Direzione Generale della Motorizzazione Civile e Trasporti in Concessione	790.321	4.264.615	5.054.935	3.329.914	82.285	852.415	372.042	418.279	3.701.956	1.270.694	73,23%
Direzione Generale Aviazione Civile	95.041	247.450	342.491	110.169	14.694	122.587	20.108	74.933	130.278	197.519	38,04%
Direzione Generale della Programmazione, Organizzazione e Coordinamento	0	5.430	5.430	5.349	71	10	0	0	5.349	10	98,51%
Direzione Generale degli Affari Generali e del Personale	46.769	78.964	125.732	18.703	3.679	56.583	1.110	45.659	19.813	102.241	15,76%
Direzione Generale Naviglio	37.250	1.294.102	1.331.351	1.148.728	119.679	25.695	37.250	0	1.185.977	25.695	89,08%
Capitanerie di porto	11.463	496.363	507.826	452.539	36.341	7.483	11.463	0	464.002	7.483	91,37%
Direzione Generale della Navigazione e del Traffico Marittimo	6.365	489.959	496.325	459.864	10.863	19.232	6.365	0	466.229	19.232	93,94%
Direzione Generale del Lavoro Marittimo e Portuale	0	41.581	41.581	27.970	6.912	6.699	0	0	27.970	6.699	67,27%
Direzione Generale del Demanio Marittimo e dei porti	20.000	359.758	379.758	359.142	615	2	0	20.000	359.142	20.002	94,57%
Ispettorato tecnico	0	337.831	337.831	325.370	12.459	1	0	0	325.370	1	96,31%

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

Centro di Responsabilità	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie e maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
TOTALE	*1.007.209*	*7.626.770*	*8.633.979*	*6.247.246*	*288.776*	*1.090.748*	*448.339*	*558.870*	*6.695.585*	*1.649.618*	*77,55%*

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1996 MINISTERO DEI TRASPORTI E DELLA NAVIGAZIONE

- Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per Centro di Responsabilità -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie e maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Non imputate a C.d.R.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
Gabinetto e segreterie particolari	1.212	10.718	11.931	11.395	8.192	1.308	1.350	989	9.181	1.334	1.416	95,51%	76,95%	80,57%
Direzione Generale della Motorizzazione Civile e Trasporti in Concessione	3.083.887	4.264.615	7.348.501	5.832.177	2.573.430	756.485	1.608.900	1.698.340	4.271.769	255.242	2.821.490	79,37%	58,13%	73,24%
Direzione Generale Aviazione Civile	1.096.705	247.450	1.344.156	347.416	85.047	25.123	147.709	187.284	272.331	16 826	1.054.999	25,85%	20,26%	78,39%
Direzione Generale della Programmazione, Organizzazione e Coordinamento	47.161	5.430	52.591	51.741	3.462	1.887	1.896	5.990	9.452	37.540	5.599	98,38%	17,97%	18,27%
Direzione Generale degli Affari Generali e del Personale	57.667	78.964	136.631	89.413	15.766	2.936	59.519	4.907	20 673	3.698	112.260	65,44%	15,13%	23,12%
Direzione Generale Naviglio	1.154.657	1.294.102	2.448.759	1.871.312	462.017	686.710	712.406	565.437	1.027.454	127.014	1.294.291	76,42%	41,96%	54,91%
Capitanerie di porto	178.276	496.363	674.639	600.481	407.213	45.326	52.809	61.212	468.425	48.025	158.189	89,01%	69,43%	78,01%
Direzione Generale della Navigazione e del Traffico Marittimo	266.925	489.959	756.884	586.526	272.214	187.650	206.882	135.618	407.832	33.371	315.681	77,49%	53,88%	69,53%
Direzione Generale del Lavoro Marittimo e Portuale	2.263	41.581	43.843	43.049	25.753	2.218	8.916	2.243	27.996	6.694	9.153	98,19%	63,85%	65,03%
Direzione Generale del Demanio Marittimo e dei porti	27.788	359.758	387.546	380.081	358.539	602	604	373	358.913	601	28.033	98,07%	92,61%	94,43%
Ispettorato tecnico	40.892	337.831	378.723	342.180	322.312	3.058	3.060	2.928	325.240	50.377	3.106	90,35%	85,88%	95,05%
TOTALE	*5.957.434*	*7.626.770*	*13.584.203*	*10.155.770*	*4.533.944*	*1.713.302*	*2.804.051*	*2.665.321*	*7.199.265*	*580.721*	*5.804.217*	*74,76%*	*53,00%*	*70,89%*

Ministero dei trasporti e della navigazione
Gestione finanziaria 1996 (milioni di lire)

		TITOLO I					TITOLO II				TOTALE
		Personale in attivita' di servizio	Acquisto di beni e servizi	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	Opere e beni immobiliari e mobiliari	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	
		FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE									
		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
1	Residui totali di stanziamento "F" al 1.I (2)	157	9.814			9.971	316.447	680.792		997.238	1.007.209
2	Stanziamenti definitivi di competenza	868.414	308.176	3.008.013	37.205	4.221.808	457.448	2.947.514		3.404.962	7.626.770
3	Massa impegnabile (1+2)	868.571	317.990	3.008.013	37.205	4.231.778	773.895	3.628.306		4.402.200	8.633.979
4	Impegni effettivi su competenza	775.366	248.549	2.994.037	30.070	4.048.022	142.455	2.056.769		2.199.224	6.247.246
5	Economie (+) o maggiori spese (-) [2-(4+6)]	89.429	49.417	13.976	7.135	159.957		128.819		128.819	288.776
6	Residui di stanziamento di competenza al 31.XII	3.619	10.210			13.829	314.993	761.926		1.076.919	1.090.748
7	Impegni su residui di stanziamento (1-8)	157	1.789			1.946	189.164	257.229		446.393	448.339
8	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31.XII		8.025			8.025	127.282	423.563		550.845	558.870
9	Impegni totali su massa impegnabile (4+7)	775.523	250.338	2.994.037	30.070	4.049.968	331.619	2.313.998		2.645.617	6.695.585
10	Residui totali di stanziamento "F" al 31.XII (6+8)	3.619	18.235			21.854	442.275	1.185.489		1.627.764	1.649.618
11	Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile (9:3)	89,29	78,73	99,54	80,82	95,70	42,85	63,78		60,10	77,55

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
12	Residui iniziali "F+C" al 1.I	22.416	126.522	805.856	3.763	958.557	1.650.140	3.348.737		4.998.877	5.957.434
13	Stanziamenti definitivi di competenza	868.414	308.176	3.008.013	37.205	4.221.808	457.448	2.947.514		3.404.962	7.626.770
14	Massa spendibile (12+13)	890.830	434.698	3.813.869	40.969	5.180.365	2.107.588	6.296.251		8.403.838	13.584.203
15	Autorizzazioni di cassa	879.406	364.805	3.719.657	39.208	5.003.076	816.282	4.336.412		5.152.694	10.155.770
16	Pagamenti su competenza	741.497	156.466	2.692.151	26.056	3.616.169	120.895	796.879		917.774	4.533.944
17	Residui propri da competenza "C" (4-16)	33.869	92.083	301.886	4.014	431.852	21.560	1.259.890		1.281.450	1.713.302
18	Residui totali da competenza (6+17)	37.488	102.293	301.886	4.014	445.682	336.552	2.021.817		2.358.369	2.804.051
19	Pagamenti su residui	23.924	66.645	480.576	2.134	573.279	302.778	1.789.265		2.092.043	2.665.321
20	Pagamenti totali (16+19)	765.421	223.111	3.172.727	28.189	4.189.448	423.673	2.586.144		3.009.817	7.199.265
21	Economie (+) o maggiori spese (-) totali [14-(20+22)]	84.621	56.180	76.624	8.006	225.431	130.202	225.088		355.290	580.721
22	Residui totali "F+C" al 31.XII [14-(20+21)]	40.788	155.407	564.518	4.773	765.485	1.553.713	3.485.019		5.038.732	5.804.217
23	Rapporto % tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (15:14)	98,72	83,92	97,53	95,70	96,58	38,73	68,87		61,31	74,76
24	Rapporto % tra pagamenti totali e massa spendibile (20:14)	85,92	51,33	83,19	68,81	80,87	20,10	41,07		35,81	53,00
25	Rapporto % tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa (20:15)	87,04	61,16	85,30	71,90	83,74	51,90	59,64		58,41	70,89

(1) Calcolate per differenza

(2) I residui totali di stanziamento "F" al 1.I sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31.XII dell'anno precedente

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

Capitolo XIX

Ministero per i beni culturali e ambientali

Sommario: **1. Sintesi e conclusioni.**

2. Analisi della gestione: *2.1 Quadro di classificazione per Funzioni-obiettivo; 2.2 Profili generali della gestione; 2.3 Analisi per Centri di responsabilità e Funzioni-obiettivo:* 2.3.1 Gabinetto e Segreterie particolari, F.O. 1 Indirizzo politico-amministrativo; 2.3.2 Direzione generale per gli affari generali amministrativi e del personale (F.O. 9 Servizi generali); 2.3.3 Ufficio centrale per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici (FF.OO. 2 Beni architettonici e monumentali, 3 Beni archeologici, e 4 Beni artistici e storici); 2.3.4 Ufficio centrale per i beni ambientali e paesaggistici (F.O. 7 Beni ambientali e paesaggistici); 2.3.5 Ufficio centrale per i beni librari, le istituzioni culturali e l'editoria (FF.OO. 5 Beni librari ed editoria, e 8 Istituzioni culturali); 2.3.6 Ufficio centrale per i beni archivistici (F.O. 6 Beni archivistici).

3. Valutazione dei risultati: *3.1 Controlli di gestione; 3.2 Spesa periferica; 3.3 Profili particolari.*

4. Analisi delle entrate.

5. Trasferimenti.

6. Organizzazione e gestione del personale.

7. Attività normativa: *7.1 Direttive e programmi. Processo di attuazione del d. lgs. 3.2.1993 n. 29; 7.2 Provvedimenti di gestione; 7.3 Provvedimenti di spesa.*

8. Prospettive di sviluppo.

Esercizio 1996 - Risultati della gestione per funzioni-obiettivo - dati di competenza

(in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Impegni (*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico-amministrativo	11.024	11.020	11.020	9.115	1.904	5
2 Beni architettonici, monumentali	651.293	651.017	605.796	299.634	351.384	276
3 Beni archeologici	583.393	583.362	553.809	400.217	183.145	32
4 Beni artistici e storici	419.666	419.387	394.809	287.002	132.385	279
5 Beni librari ed editoria	313.547	313.541	296.833	216.090	97.451	6
6 Beni archivistici	341.782	340.813	311.368	246.601	94.212	969
7 Beni ambientali e paesaggistici	69.635	69.622	69.496	54.976	14.646	13
8 Istituzioni culturali	43.195	43.195	43.195	42.704	491	0
9 Servizi generali	34.913	34.726	34.726	23.589	11.137	187
TOTALE	***2.468.449***	***2.466.683***	***2.321.053***	***1.579.929***	***886.754***	***1.766***

(*) Gli impegni lordi sono comprensivi dei residui di stanziamento a fine esercizio

1. Sintesi e conclusioni

L'analisi della gestione del Ministero dei beni culturali e ambientali nel 1996 rivela il permanere di disfunzioni non nuove: l'assenza o la debolezza di un quadro programmatico generale volto a definire la politica dei beni culturali ed a indicare le linee guida per la gestione; il permanere nel consuntivo, di un peso rilevante dei residui passivi (di stanziamento e propri), che appaiono indici sintomatici di carenze organizzative e procedimentali; lo squilibrio negli assetti organizzativi centrali, con il peso assorbente dell'Ufficio centrale per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici; un insoddisfacente raccordo fra amministrazione centrale e rete degli organi decentrati.

La causa di fondo delle disfunzioni poste in luce dalle risultanze della gestione e, in particolare dall'indicatore offerto dall'andamento dei residui passivi, è da identificare, in primo luogo, nella carenza delle elaborazioni delle direttive programmatiche del Ministro (previste dagli articoli 3 e 14 del d.lgs. n. 29 del 1993); direttive che, nell'esperienza del 1996, sono intervenute con tale ritardo (5 luglio) da apparire comunque non idonee a guidare l'attività amministrativa; appaiono configurate come una mera ripartizione delle risorse priva di indicazioni programmatiche e di criteri di priorità; sono costruite come mera giustapposizione delle proposte degli uffici centrali.

Non mancano, come è posto in rilievo dall'amministrazione, difficoltà obiettive riconducibili alle caratteristiche tecniche degli interventi da compiere, alla pressione delle "emergenze", al divario fra vastità del patrimonio storico, artistico, culturale e le risorse disponibili. Ma è da sottolineare che proprio dinanzi a questo difficile contesto è tanto più necessaria una rigorosa e tempestiva programmazione fondata su chiari criteri guida e su una scala, sia pur flessibile e articolata, di priorità.

Il quadro di classificazione per funzioni e per centri di responsabilità, utilizzato per la Relazione sul rendiconto per il 1995, è stato modificato, d'accordo con l'Amministrazione, in modo da ridurre le differenze nella definizione delle funzioni e dei livelli di disaggregazione nonché evitare l'attribuzione di una funzione-obiettivo a più centri di responsabilità. Ne è risultata una nuova articolazione in 9 funzioni-obiettivo, disaggregate in funzioni omogenee di 2° e di 3° livello e rapportate a 6 centri di responsabilità: il Gabinetto e le Segreterie particolari; la Direzione generale per gli affari generali e amministrativi e del personale (DAG); l'Ufficio centrale per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici (UCBAAAS); l'Ufficio centrale

per i beni archivistici (UCBA); l'Ufficio centrale per i beni librari, le istituzioni culturali e l'editoria (UCBLE); l'Ufficio centrale per i beni ambientali e paesaggistici (UCBAP). Per effetto dei mutamenti intervenuti diventa molto difficile procedere a valutazioni comparative, tra i dati del 1996 e quelli degli anni precedenti, che vadano oltre il 1° livello.

Al 31.12.1996 il rendiconto del Ministero presentava stanziamenti definitivi di competenza per 2.468,4 mld., pari allo 0,26% del bilancio dello Stato, una percentuale nella media degli stanziamenti del ventennio (dal 1975, anno di istituzione del Ministero, ad oggi) che è dello 0,27%.

In questo contesto - a fronte di limitati aumenti per investimenti e addirittura di diminuzioni negli interventi - va sottolineata la crescita esponenziale e continua delle spese di funzionamento (1.496,5 mld. nel 1996) e in esse di quelle per il personale (1.304,5 mld.) pari rispettivamente al 60,6% e al 52,8% degli stanziamenti definitivi, con aumenti rispettivamente del 31% e del 33,2% sugli stanziamenti del 1995. Mentre il fenomeno residui - pur in diminuzione per quanto riguarda i residui da competenza (passati dal 41,7% del 1995 al 35,9% del 1996) - rimane preoccupante per i residui complessivi, i quali si sono attestati nel 1996 a un livello leggermente superiore, pur se percentualmente meno elevato, a quello del 1995 (2.044,3 mld., pari al 45,4% della massa spendibile, contro i 2.035,5 mld., pari al 47,2% del 1995), confermando il permanere di una pesante sofferenza nell'attuazione e nella gestione degli interventi.

D'altra parte i piani di spesa sono caratterizzati da formulazioni generiche e si limitano ad elencazioni di interventi, senza adeguata motivazione delle priorità, aprendo la strada alle continue variazioni in itinere tanto spesso lamentate. In effetti i termini stessi del rapporto esigenze/risorse provocano interventi a pioggia, limitati e parziali, mentre suggeriscono richieste a tutto campo che possano apportare al settore di competenza il massimo delle disponibilità. Ne esce rafforzata l'esigenza di una seria programmazione che concentri risorse sostanziali su progetti selezionati in base a rigorosi criteri di priorità.

Dall'analisi del rendiconto emerge peraltro anche una diversificata imputazione degli stanziamenti definitivi alle funzioni-obiettivo, con il 26,4% ai beni architettonici e monumentali, il 23,6% ai beni archeologici, il 17% ai beni artistici e storici, il 12,7% ai beni librari ed editoria, il 13,8% ai beni archivistici, il 2,8% ai beni ambientali e paesaggistici, l'1,7% alle istituzioni culturali, l'1,4% ai servizi generali e lo 0,4% alla F.O. Indirizzo politico-amministrativo: ponendo in risalto così una massiccia prevalenza di tre funzioni-obiettivo (Beni architettonici e monumentali, Beni archeologici, Beni artistici e storici) che fanno capo ad un unico centro di responsabilità (l'UCBAAAS) e raccolgono da sole il 67% del bilancio del Ministero, una percentuale che sale al 71,9 se le cifre vengono depurate delle spese per il personale.

L'UCBAAAS viene così a costituire nel suo complesso il più importante centro di spesa del Ministero, con il più alto stanziamento definitivo di competenza (67% del totale), la più alta massa impegnabile (67,5%) e la più alta massa spendibile (71,6%); ma anche quello tecnicamente e amministrativamente prevalente perchè ad esso fa capo anche la maggior parte degli istituti centrali e periferici del ministero: 2 istituti centrali, 8 istituti con finalità particolari, 64 soprintendenze per le antichità e le arti, con un totale di 74 sedi centrali e 568 uffici dipendenti.

Altro problema centrale nella gestione del Ministero è stato sempre quello del personale, dalla determinazione delle dotazioni organiche alla selezione ed alla distribuzione sul territorio.

A seguito di una approfondita indagine per individuare le accresciute esigenze di personale, anche sulla base dell'analisi dei carichi di lavoro, l'Amministrazione ha finalmente formulato, in data 3 gennaio 1996, una proposta di rideterminazione dell'organico in 33.015 unità, poi ridimensionata in 25.307 unità (per effetto della legge finanziaria 1996, legge 28.12.1995 n. 549) e così approvata con d.P.C.M. dell'8.1.1997.

La distribuzione dell'organico nazionale così ridotto sul territorio è stata effettuata in modo da riequilibrare per quanto possibile le sproporzioni create nel tempo tra le varie regioni. Gli organici più numerosi sono concentrati comunque ancora nelle dodici regioni centro-meridionali,

in tre delle quali (Lazio, Campania e Toscana) si trova una gran parte degli istituti dipendenti del Ministero.

Secondo i dati più recenti, il personale effettivamente in servizio al 31.12.1996 ammonta però soltanto a 23.963 unità (erano 24.461 al 31.12.1995). La percentuale di copertura degli organici è quindi in diminuzione, passando dal 96,6% del 1995 al 94,7% del 1996. Le nuove immissioni in servizio sono da tempo limitate al minimo per effetto della normativa sul blocco delle assunzioni: nel 1996 sono state solo 243, per i diversi profili professionali (erano state 604 nel 1995). L'assunzione di personale a tempo determinato (autorizzata anche per il 1997 dall'art. 1 c. 51 della legge 23.12.1996 n. 662), pur costituendo rimedio alle situazioni di emergenza, non può risolvere da sola il degrado delle strutture operative che appare inevitabile a causa della riduzione e del crescente invecchiamento del personale, soprattutto dei ruoli tecnici, per effetto della sospensione delle procedure concorsuali.

Va infine osservato che non attuate rimangono importanti disposizioni del d.lgs. 29/93, dall'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale (art. 6 c. 1) all'attribuzione delle qualifiche e delle funzioni dirigenziali (artt. 22 e 25), alla definizione degli obiettivi e dei programmi con direttive e indirizzo politico da parte del ministro (artt. 3 e 14).

2. Analisi della gestione

2.1 Quadro di classificazione per funzioni-obiettivo

Il quadro di classificazione, utilizzato per la Relazione sul rendiconto per il 1995, non è apparso, alla luce di una più attenta analisi, completamente soddisfacente, per la mancanza di omogeneità e l'ineguale definizione delle funzioni e dei livelli di disaggregazione.

Il quadro è stato quindi modificato, d'accordo con l'Amministrazione, in modo da consentire una più esatta definizione delle funzioni-obiettivo e dei centri di responsabilità. Nel complesso si è tuttavia cercato di evitare eccessivi scostamenti dallo schema adottato per il 1995, lasciando aperta la possibilità di applicare allo schema in atto altre griglie di valutazione e di classificazione delle spese.

Qui si ritiene opportuno sottolineare le modifiche più significative:

- è stata eliminata la attribuzione di singole F.O. a più C.R.;
- è stata soppressa la F.O. Musei in considerazione della evidente difficoltà di enucleare le funzioni di gestione museale dal quadro delle F.O. dei differenti settori (beni archeologici, artistici e storici etc.);
- è stata introdotta la F.O. Istituzioni culturali (afferente all'UCBLE), che risulta assolutamente non assimilabile, per la gestione e per il tipo di competenza, alla F.O. Beni librari ed editoria pur attribuita allo stesso C.R.;
- si è cercato di fornire un quadro omogeneo ed egualmente articolato per le funzioni di secondo e terzo livello (con l'individuazione di unità analoghe per tutte le F.O., dal punto di vista operativo e della spesa) ma significativo anche per le valutazioni del controllo di gestione;
- la denominazione delle microfunzioni è stata generalmente modificata per una più precisa corrispondenza ai termini in uso nell'area dei beni culturali e ambientali;
- si è conservata una differente classificazione per la F.O. 1 Indirizzo politico-amministrativo, e per la F.O. 9 Servizi generali, data la caratteristica particolare dell'attività svolta e delle competenze investite, comuni per altro a tutte le Amministrazioni.

Ne è risultata un'articolazione in nove funzioni-obiettivo (1. Indirizzo politico-amministrativo; 2. Beni architettonici e monumentali; 3. Beni archeologici; 4. Beni artistici e storici; 5. Beni librari ed editoria; 6. Beni archivistici; 7. Beni ambientali e paesaggistici; 8. Istituzioni culturali; 9. Servizi generali) facenti capo a sei centri di responsabilità (DG 1. Gabinetto e segreterie particolari; DG 2. DAG; DG 3. UCBLE; DG 4. UCBAAAS; DG 5. UCBA; DG 6. UCBAP).

A loro volta le funzioni-obiettivo appaiono articolate, ovunque possibile, in sei microfunzioni o funzioni di 2° livello, tali da individuare i principali settori operativi e di spesa di ogni funzione: 1. programmazione di settore e spese generali; 2. conservazione; 3. tutela (così intendendo l'azione svolta a favore dei beni non statali attraverso interventi o contributi); 4. acquisizioni; 5. valorizzazione; 6. formazione; non escludendo l'individuazione di altre microfunzioni specifiche (tipiche solo di alcune funzioni-obiettivo) come quelle relative alle F.O. 1 (Indirizzo politico-amministrativo) e 9 (Servizi generali) o ancora il Servizio bibliotecario nazionale e l'editoria per la F.O. 5.

L'articolazione per funzioni si spinge fino al 3° livello di disaggregazione ovunque possibile: ma l'analisi del bilancio 1996 potrà svolgersi, in linea di principio, soltanto sino al 2° livello di funzione, data la mancanza di dati completi sull'ulteriore disaggregazione.

Va inoltre tenuto presente che, per effetto dei mutamenti apportati al quadro di classificazione, resta impossibile stabilire valutazioni comparative tra i dati del 1995 e quelli del 1996 al di là del primo livello di funzione.

E' appena il caso di ricordare poi che, per il 1996 e ancora per il 1997, il Bilancio a legislazione vigente è rimasto articolato in cinque rubriche corrispondenti ai cinque grandi centri di responsabilità del Ministero: Rubrica I. Servizi generali (DAG); R. II (UCBLE); R. III (UCBAAAS); R. IV (UCBA); R. V (UCBAP).

L'analisi per rubriche, insieme a quella per categorie economiche, potrebbe forse consentire di evidenziare più nettamente le somme stanziate e spese, in capo a ciascun centro di responsabilità, per le finalità di competenza, depurate della quota percentuale delle spese per il personale, afferenti tutte alla Rubrica I per la gestione delle risorse umane.

2.2 Profili generali della gestione

Nonostante i provvedimenti limitativi della spesa (d.l. n. 565 del 30.12.1995 più volte reiterato e poi decaduto, d.l. 30.12.1995 n. 574, convertito in legge 1.3.1996 n. 105 e d.l. 20.6.1996 n. 323, convertito in legge 8.8.1996 n. 425) gli incrementi determinati dall'assegnazione in via straordinaria di nuovi mezzi di finanziamento o dalla modulazione di leggi pluriennali hanno condotto ad una lievitazione, a consuntivo, a 2.468,4 mld. di competenza e 3.667,5 mld. di cassa.

La percentuale delle risorse assegnate al Ministero sul totale del bilancio dello Stato è pari per il 1996 allo 0,26% (rispetto allo 0,25% del 1995 e allo 0,27% del 1994), mantenendosi nella media dei livelli del ventennio, che è appunto dello 0,27% (con una punta di massima dello 0,50% del 1987).

Anche per il 1996 non può dirsi sia stata data piena attuazione all'art. 14 del d.lgs. 29/93 in materia di direttive generali e programmi del ministro. Il d.m. 5.7.1996 si limita infatti a stabilire che "per l'anno finanziario 1996, gli obiettivi, i programmi, le priorità sono quelli risultanti" dalle proposte e dai piani di spesa formulate dai direttori generali, riducendo così ad una mera giustapposizione di intenzioni e di elencazioni contabili un documento che dovrebbe definire la strategia dell'azione amministrativa e della gestione del Ministero.

I piani di spesa, come si è detto, sono a loro volta caratterizzati da formulazioni generiche e si limitano ad elenchi di interventi, non sempre adeguatamente motivati, aprendo la strada a continue variazioni in itinere.

Si spiega così la tendenza degli uffici periferici (rilevata già dall'organo di controllo) a formulare proposte eccessivamente ampie di interventi da inserire nel piano annuale di spesa, tendenza che risponde più ad un generico interesse per una maggiore assegnazione di fondi che ad una realistica valutazione di interventi fattibili. L'eccessivo numero di progetti che non meritano neppure l'inserimento nel piano di spesa o di quelli che, pur meritevoli, non vengono poi neppure avviati, determina un doppio danno economico, sia per la vanificazione del costo della

progettazione, sia per la indisponibilità delle quote di bilancio ad essi destinate, sottratte ad altra più utile finalità.

In ogni caso anche queste considerazioni conducono a sottolineare la necessità di direttive generali del Ministro, come fissato dall'art. 14 del d.lgs. 29/93.

Passando all'analisi dei risultati contabili, va rilevato che nel 1996 gli stanziamenti definitivi di competenza sono stati per il 60,6% destinati alle spese di funzionamento (1.496,5 mld.) per la massima parte destinate al personale. Gli stanziamenti per investimenti sono stati 780,2 mld. (31,6%) e quelli per interventi 191,7 mld. (7,8%).

L'analisi per categorie vede la netta prevalenza della cat. II (Personale in attività di servizio) con 1.304.5 mld. di stanziamenti di competenza (52,8% del totale), con pagamenti totali per 1.146,1 mld. (48,1%). Le voci per opere e beni immobiliari e mobiliari (cat. X e XI) costituiscono l'altro più importante centro di spesa con 542,6 mld. di stanziamenti (22% del totale), una massa spendibile di 1.841,6 mld. (40,9%), pagamenti totali per 565,7 mld. (30,7% della massa spendibile), ma pagamenti su competenza di 151,8 mld. (appena il 28% degli stanziamenti). Le spese per trasferimenti (cat. V e XII) costituiscono una parte poco rilevante del bilancio del Ministero con appena il 13,8% degli stanziamenti totali (341,8 mld.), con pagamenti totali per 352,2 mld. (14,8%), una massa spendibile di 746,2 mld. (16,6%) e residui totali per 376,1 mld. (18,4%).

Dall'analisi delle funzioni di 2° livello risulta di gran lunga preminente la conservazione, con un totale di 1.117,5 mld. (45,3% degli stanziamenti totali) seguita a distanza dalla tutela (424,5 mld. 17,2% del totale) e dalla valorizzazione (303 mld., 12,3%). Quasi del tutto irrilevante è invece l'impegno economico per la formazione, 71,4 mld., pari al 2,9% del totale di stanziamento.

La massa impegnabile, pari a 2.581,3 mld., ha dato luogo ad impegni effettivi mediamente per il 94,3% (2.434 mld.). I residui di stanziamento da competenza al 31 dicembre 1996 sono stati 145,6 mld. pari al 5,7%.

La massa spendibile è stata di 4.503,9 mld., ridotta a 3.667,6 mld. dalle autorizzazioni di cassa (mediamente 81,4%). Il rapporto tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile evidenzia la maggiore divaricazione nel settore dei beni architettonici e monumentali (in cui le autorizzazioni di cassa costituiscono soltanto il 74% della massa spendibile).

I pagamenti totali ammontano a 2.383,5 mld. (52,9% della massa spendibile) di cui 1.579,9 mld. sulla competenza. Nel 1995 erano stati 1.961,3 mld. (pari al 52,2%).

A fine esercizio le economie complessive sono state di 76,1 mld., pari all'1,7% della massa spendibile.

Sul totale dei pagamenti l'analisi per funzioni pone in rilievo una netta prevalenza della conservazione (1.103,4 mld. e 46,3%) sulla tutela (384,7 mld., 16,1%), la valorizzazione (298,2 mld., 12,5%) e la formazione (67,3 mld., 2,8%). Nell'insieme le spese di funzionamento rappresentano il 57,1% (con 1.360,7 mld.), e in esse quella per il personale da sola il 48% (1.146,1 mld.), rispetto al 52,9% (1.037,9 mld.) e 43,9% (860,3 mld.) rispettivamente nel 1995; mentre le spese per investimenti (819,8 mld.) costituiscono il 34,4% e quelle per interventi (203 mld.) l'8,5%.

A fronte della limitata lievitazione dei pagamenti per investimenti rispetto al 1995 (+14,5%) e addirittura alla riduzione dei pagamenti per gli interventi (-2,3%), appare evidente l'abnorme aumento delle spese di funzionamento (+31%), mentre le spese per il personale aumentano addirittura del 33,2%[1].

[1] Il consistente incremento verificatosi nel 1996 nella spesa per il personale riflette per altro in larga misura l'introduzione, a decorrere dall'1 gennaio 1996, delle contribuzioni previdenziali a carico delle amministrazioni per effetto della legge 8.8.1995 n. 335. Pertanto, ovunque si faccia riferimento alla spesa per il personale, le cifre per il 1996, a differenza che per gli anni precedenti, sono da considerare al lordo dei contributi previdenziali.

I residui totali di competenza sono stati, nel 1996, 886,8 mld. (35,9% degli stanziamenti di competenza), in diminuzione sui 943,4 mld. (41,7%) dell'esercizio precedente. Ma i residui complessivi (2.044,3 mld. e 45,4% della massa spendibile) si sono attestati ad un livello leggermente superiore (anche se percentualmente meno elevato) a quello del 1995 (2.035,5 mld., pari al 47,2%) confermando il permanere di una sofferenza nell'attuazione concreta degli interventi.

E' significativo inoltre che su questo totale la stragrande maggioranza (1.216,5 mld., pari al 59,5%) attenga alla "conservazione", con una percentuale di gran lunga superiore a quella degli stanziamenti per la stessa funzione (45,3%).

La notevole dimensione della massa residua, in continua crescita a partire dal 1976, costituisce uno dei problemi più gravi del Ministero, problema sul quale da tempo si è fissata l'attenzione dei responsabili del settore.

Tra le cause dei residui vanno poste in risalto carenze organizzative (con ritardi nell'iter procedurale di individuazione del contraente) e di progettazione o insufficienze di personale tecnico-amministrativo, che provocano il tardivo o mancato avvio dei lavori.

Secondo analisi fornite dal Ministero, la formazione dei residui passivi è da ricondurre anche ad una serie di altre cause: 1) la lunghezza dei tempi medi (15 mesi) per gli interventi di restauro, che finiscono quindi per interessare due esercizi finanziari; 2) la tardiva assegnazione di fondi in termini di cassa, con la legge di assestamento di bilancio, ormai abitualmente approvata nel tardo autunno, e la parallela assegnazione di stanziamenti straordinari solo alla fine dell'anno finanziario, o addirittura nell'anno successivo, già in conto residui; 3) la necessità di realizzare i lavori di restauro monumentale e soprattutto gli scavi archeologici solo in condizioni meteorologiche favorevoli, con la conseguente utilizzazione dei fondi nel periodo estivo-autunnale, e comunque le obiettive difficoltà riscontrabili per l'esecuzione di lavori in ambienti aperti al pubblico (musei, uffici, aree archeologiche).

2.3 Analisi per centri di responsabilità e funzioni-obiettivo

Se le spese per il personale rappresentano da sole il 52,8% degli stanziamenti e il 48% dei pagamenti, l'imputazione dagli stanziamenti definitivi alle diverse funzioni-obiettivo continua ad essere estremamente diversificata, con il 26,4% per i beni architettonici e monumentali, il 23,6% per i beni archeologici, il 17% per i beni artistici e storici, contro il 12,7% ai beni librari ed editoria, il 13,8% ai beni archivistici, il 2,8% ai beni ambientali e paesaggistici, l'1,7% alle istituzioni culturali, l'1,4% ai servizi generali e lo 0,4% alla F.O. Indirizzo politico-amministrativo: confermando così una massiccia prevalenza di tre funzioni-obiettivo (Beni architettonici e monumentali, Beni archeologici, Beni artistici e storici) che fanno capo ad unico centro di responsabilità (l'UCBAAAS) e raccolgono da sole il 67% del bilancio del Ministero, una percentuale che sale al 71,9 se le cifre vengono depurate delle spese per il personale.

2.3.1. Gabinetto e Segreterie particolari (F.O. 1 Indirizzo politico-amministrativo)

La F.O. Indirizzo politico-amministrativo individua le attività svolte dagli organi di diretta collaborazione politica del ministro, dai quali dipendono l'individuazione delle linee di tendenza programmatiche, la valutazione delle priorità, la ripartizione delle risorse, la valutazione dei risultati. Per questo nel nuovo quadro di classificazione per funzioni l'articolazione in microfunzioni è stata riveduta, con l'inserimento di una microfunzione 1.3 Controllo interno, accanto alle due già esistenti, in relazione all'istituzione dell'Ufficio di controllo interno (quale previsto dall'art. 20 del d.lgs. 29/93 come modificato con d.lgs. 470/93) avvenuta con d.m. n. 528 del 26.7.1996.

Gli stanziamenti definitivi di competenza sono naturalmente assai modesti, ammontando a 11 mld. (0,4% del totale del Ministero), interamente destinati alle spese di funzionamento, e in esse per il 95,8% (10,6 mld.) al personale.

La maggior parte degli stanziamenti (come, del resto, dei pagamenti) è assegnata alla microfunzione Diretta collaborazione organi di direzione politica (9,8 mld. pari all'89%) e soltanto 601 milioni ciascuna alla Programmazione e al Controllo interno.

2.3.2 Direzione generale per gli affari generali amministrativi e del personale, DAG (F.O. 9 Servizi generali)

Le funzioni svolte da questo centro di responsabilità si estrinsecano - come del resto in tutte le amministrazioni - negli adempimenti relativi alla gestione giuridico-economica del personale, in attuazione di prescrizioni normative e contrattuali.

La F.O. risulta articolata - a differenza delle altre F.O. del Ministero - in nove funzioni di 2° livello: 1) Gestione delle risorse umane; 2) Formazione e aggiornamento; 3) Acquisizione e gestione delle risorse strumentali; 4) Contabilità e ragioneria; 5) Risorse informatiche; 6) Studi, ricerche e consulenze; 7) Relazioni esterne; 8) Contributi e rimborsi; 9) Contenzioso.

Organizzativamente la DAG risulta oggi articolata in 7 divisioni, con un Ufficio organizzazione ed un Ufficio studi, competente per ricerche e indagini di natura amministrativa e tecnico-scientifica.

Con il d.P.R. 20.12.1994 n. 760 sono state scorporate dalla DAG e contestualmente attribuite all'UCBLE le competenze per l'editoria.

Pur curando la gestione della spesa per il personale - che da sola costituisce, come si è detto, la grande maggioranza (52,8%) del bilancio del Ministero - questa F.O. presenta dati di spesa estremamente limitati.

Gli stanziamenti definitivi di competenza ammontano infatti a 34,9 mld. (1,4% del totale), quasi interamente destinati alle spese di funzionamento (31,7 mld., di cui 26,7 al personale). La microfunzione più significativa è costituita dalla Gestione delle risorse umane: 18,4 mld. (52,7%) di stanziamenti e 20,9 mld. (53%) di pagamenti totali; mentre sostanzialmente inadeguate appaiono le spese per risorse informatiche (1,4 mld. di stanziamenti, pari al 4% e 1,6 mld. di pagamenti totali, 4,1%).

Nel corso del 1996, al di là della ordinaria amministrazione, alcune tematiche principali hanno costituito le linee guida dell'azione della Direzione generale.

Si segnalano in particolare le complesse operazioni per la individuazione delle nuove dotazioni organiche, per le quali la proposta trasmessa al Dipartimento della Funzione Pubblica e al Ministero del tesoro in data 3.1.1996 - ai fini dell'iter richiesto dall'art. 6 c. 3 del d.lgs. 29/93 - ha condotto alla formulazione del d.P.C.M. 8.1.1997.

In relazione ai compiti di formazione e aggiornamento del personale la DAG ha organizzato un seminario sulle problematiche della legge 241/90 ed una serie di corsi di formazione specialistica per tutti i settori dell'amministrazione.

2.3.3 Ufficio centrale per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici (UCBAAAS)

L'UCBAAAS costituisce nel suo complesso, come si è detto, il più importante centro di spesa del Ministero, con il più alto stanziamento definitivo di competenza (1.654,4 mld., pari come si è detto al 67% del totale), la più alta massa impegnabile (1.741,7 mld., pari al 67,5%) e la più alta massa spendibile (3.223,4 mld., il 71,6% di tutto il Ministero); mentre i residui salgono al 74,9% (1.531,7 mld.). Questa disfunzione è da ricondurre anche alla complessità degli interventi affidati a questo centro di responsabilità.

Al momento l'UCBAAAS è articolato in 8 divisioni e 10 servizi o uffici speciali (istituiti in relazione a settori di particolare rilevanza o specificità tecnica quali ad esempio l'archeologia subacquea), con 2 Istituti centrali (IC per il Catalogo e la documentazione e IC per il Restauro); ed è organizzato sul territorio con 8 istituti o soprintendenze speciali e 64 soprintendenze (21 archeologiche, 15 per i beni artistici e storici, 16 per i beni ambientali e architettonici, 12 miste),

49 delle quali esercitano competenze ambientali e archeologiche che fanno capo anche al nuovo centro di responsabilità dell'UCBAP istituito nel 1994.

Le strette implicazioni organizzative e programmatiche legate al collegamento di tre importanti funzioni obiettivo ad un unico centro di responsabilità suggeriscono anzitutto alcune osservazioni preliminari sulla attività dell'Ufficio centrale nel suo insieme nel 1996.

Con d.m. 6.12.1995 è stato approvato il piano di spesa dei capitoli pianificabili per l'anno finanziario 1996, per complessivi 540,2 mld., contenente, tra l'altro, disposizioni procedurali per l'approvazione dei progetti, per i tempi di attuazione degli interventi, per la correttezza della gestione. Sulle 4.898 proposte avanzate dagli istituti, ammontanti a complessivi 844,1 mld., ne sono state accolte 3.379 con una flessione rispetto al 1995 dal 64,6% al 64,0% delle richieste, che evidenzia una, sia pur limitata, tendenza alla diminuzione degli interventi a pioggia.

Sulla gestione ha inciso anche la presenza dei residui passivi collegati a stanziamenti previsti da leggi pluriennali di spesa.

L'UCBAAAS ha per altro esercitato la gestione degli interventi post-sismici in Campania e Basilicata (la cui competenza gli è stata trasferita dal d.P.R. 20.12.1994 n. 760 che ha soppresso la corrispondente Soprintendenza generale), con accreditamenti per 47,1 mld., nonché quella delle somme riassegnate per effetto della legge 14.1.1993 n. 4, per 3,5 mld. e della legge 30.3.1965 n. 340 (1,8 mld.), e dei piani di spesa straordinari di cui alle leggi 20.5.1985 n. 222 (8 per mille) e 6.3.1996 n. 120 (di conversione del d.l. 16.1.1996 n. 15, recante disposizioni urgenti per il restauro, la conservazione e la valorizzazione dei beni culturali) per il complessivo importo di 45,5 mld.

Passando poi all'analisi per F.O. occorre rilevare quanto segue:

F.O. 2 Beni architettonici e monumentali.

Tra le funzioni-obiettivo che fanno capo all'UCBAAAS, è quella che annovera il più cospicuo stanziamento definitivo in termini assoluti (651,3 mld. pari al 26,4% del bilancio complessivo del Ministero, con un aumento dell'1,3% rispetto al 1995 (507,5 mld.).

Di tale stanziamento il 31,8% (207,3 mld.) risulta assegnato al funzionamento (in esso comprendendo le spese per il personale, 186 mld., 28,5%), e il 7,2% (47 mld.) agli interventi, mentre agli investimenti tocca la parte più cospicua (397 mld., pari al 61%).

La ripartizione per funzioni privilegia la conservazione, con stanziamenti (370,8 mld.) pari al 56,9% del totale della F.O., ma anche al 15% degli stanziamenti totali del Ministero (e al 30,5% del totale per la conservazione).

Sulla massa impegnabile (684,8 mld.) risultano impegni totali pari al 93,3% (per 639,3 mld.).

La massa spendibile è di gran lunga superiore (1.560,8 mld.) ridotta peraltro a 1.156,7 mld. dalle autorizzazioni di cassa. Ma i pagamenti totali sono stati di appena 677,6 mld. (58,6% delle autorizzazioni di cassa). I residui di competenza sono stati 351,4 mld. (53,9% degli stanziamenti) contro i 376,3 mld. (66,3%) del 1995; mentre i residui totali sono stati 862,1 mld. (55,2% della massa spendibile), contro i 692,2 mld. del 1995 (59,9%) e di essi ben il 67,7% (583,6 mld.) attinenti alla funzione di conservazione (28,5% di tutti i residui totali del Ministero).

F.O. 3 Beni archeologici.

Fa anch'essa capo al C.R. UCBAAAS e segue nell'ordine la precedente F.O. per entità di spesa, con stanziamenti definitivi per 583,4 mld., pari al 23,6% del bilancio del Ministero (3,6% in più del 1995). 406,6 mld. costituiscono spese di funzionamento (pari al 69,7% dell'intera F.O.); e di esse 372,8 mld. si riferiscono al personale (63,9%); 34 mld. (5,8%) sono relativi ad interventi, e 142,8 (24,5%) ad investimenti.

Sulla massa impegnabile (612,3 mld.) ci sono stati impegni totali per 582,8 mld. La massa spendibile (960 mld., ridotti a 810 dalle autorizzazioni di cassa) ha visto pagamenti totali per

558,8 mld. (69% delle autorizzazioni di cassa); mentre i residui totali sono stati 381 mld. (39,7% della massa spendibile), contro i 339,2 del 1995 (41,6%) e i residui di competenza sono stati 183,1 mld. (31,4% degli stanziamenti) contro i 154,9 (34,3%) del 1995.

Sul totale dei pagamenti appare sempre privilegiata la microfunzione conservazione (263,4 mld. pari al 44,7%), mentre 78,8 mld. (14,1%) sono stati spesi per la tutela e soltanto 59,4 mld. (10,6%) per la valorizzazione.

F.O. 4 Beni artistici e storici.

E' la terza delle F.O. che fanno capo all'UCBAAAS come unico centro di responsabilità.

Presenta stanziamenti definitivi di competenza pari a 419,7 mld. (17% del Ministero), con un consistente aumento sul 1995 (294,3 mld., +42,6%). 286,7 mld. (68,3% della F.O.) costituiscono spese di funzionamento, e di esse 257,2 mld. (61,3%) quelle per il personale; 31,1 mld. (7,4%) spese per interventi e 101,9 mld. (24,3%) per investimenti.

La massa impegnabile è stata di 444,5 mld., con impegni totali per 419,7 mld. La massa spendibile (702,6 mld.) è stata ridotta a 586,8 dalle autorizzazioni di cassa, con pagamenti totali pari a 402,3 mld. (68,6% delle autorizzazioni di cassa), mentre i residui totali sono stati 288,6 mld. (41.0% della massa spendibile), contro i 187,5 mld. del 1995 (37,7%), e i residui di competenza sono stati 132,4 mld. (32,5% degli stanziamenti definitivi) contro i 93,9 mld. del 1995 (31,9%). Sul totale dei pagamenti, consistente è stata anche qui soprattutto la spesa per la conservazione (170,6 mld., 42,4%), mentre alla tutela sono andati 72,5 mld. (18%) e 41,8 alla valorizzazione (10,4%).

2.3.4 Ufficio centrale per i beni ambientali e paesaggistici, UCBAP (F.O. 7 Beni ambientali e paesaggistici)

Con il d.P.R. 20.12. 1994 n. 760 che ha istituito l'UC per i Beni ambientali e paesaggistici, la funzione istituzionale per i beni ambientali e paesaggistici è stata scorporata dalla competenza dell'allora UC per i Beni ambientali, architettonici, archeologici, artistici e storici, il quale contestualmente ha assorbito le competenze della Soprintendenza generale agli interventi post-sismici in Campania e Basilicata. Al nuovo ufficio centrale sono state attribuite le competenze in materia di beni ambientali e paesaggistici di cui alle leggi 29.6.1939 n. 1497 e 8.8.1985 n. 431, nonché quelle in materia di compatibilità ambientale, di cui alla legge 8.7.1986 n. 349.

Questi mutamenti e sovrapposizioni di competenze si sono tradotti, per il 1995, in una vasta commistione di stanziamenti di bilancio e di pagamenti di spesa e anche per il 1996 hanno ampiamente condizionato gli assestamenti organizzativi e finanziari del settore.

Ancora oggi infatti l'UC è privo di un'articolazione interna - per effetto della mancata individuazione degli uffici di livello dirigenziale -, anche se il competente direttore generale ha provveduto ad attivare una serie di deleghe ai singoli dirigenti, in modo di consentire comunque la gestione per settori dell'attività dell'ufficio.

Manca anche un'autonoma struttura periferica, dovendo l'ufficio servirsi, per la sua attività sul territorio, delle Soprintendenze ai beni ambientali e architettonici e delle Soprintendenze archeologiche, rimaste collegate per la parte di competenza e per le spese strumentali all'UC per i Beni archeologici, architettonici, artistici e storici, nella cui Rubrica di bilancio sono previsti i capitoli per le spese di funzionamento.

Per quanto riguarda la spesa, gli stanziamenti definitivi in valori assoluti sono ammontati soltanto a 69,6 mld. pari al 2,8% del Ministero, con una forte riduzione sul 1995 (193 mld., 8,5%), quando l'ufficio ha parzialmente gestito i fondi assegnati alla Soprintendenza generale per gli interventi post-sismici in Campania e Basilicata.

Gli stanziamenti di funzionamento sono stati 66,8 mld. (96% della F.O.) di cui 60,6 (87%) per il personale. Non sono state attribuite somme per gli interventi, mentre per gli investimenti si sono avuti 2,8 mld.

La microfunzione più consistente è rappresentata qui dalla Tutela (59,3 mld., 85,1% della F.O.) interamente coperta dalle spese di funzionamento e di personale, mentre irrisoria appare la microfunzione Valorizzazione con 3,1 mld., pari allo 0,4% del totale. Alla microfunzione Pianificazione territoriale va lo 0,7%, con 4,8 mld. Sulla massa impegnabile di 69,7 mld. sono stati assunti impegni totali per 69,5 mld. La massa spendibile, 80 mld., ridotti a 78,1 dalle autorizzazioni di cassa, ha visto pagamenti totali per 60,5 mld. (pari al 77,5% delle autorizzazioni), di cui la quasi totalità (52 mld., 85,9%) per il personale.

I residui da stanziamento sono stati 14,6 mld. (21%) contro i 98,2 (50,8%) del 1995; mentre i residui totali sono stati 18,9 mld. contro i 214 mld. per il 1995, ma in un quadro di competenze, come si è detto, profondamente diverse.

Per quanto attiene agli aspetti gestionali, la tutela ambientale e paesaggistica è esercitata essenzialmente attraverso la verifica della compatibilità degli interventi di modifica del territorio con le esigenze di conservazione dei valori paesistici. A tal fine l'Ufficio interviene nella funzione istituzionale di tutela, delegata alle Regioni, sostanzialmente attraverso il controllo dell'attività delle Regioni stesse e attraverso l'attività autorizzativa, vincolistica e pianificatoria esercitata in via sostitutiva in caso di inadempienza regionale, mentre l'attività di conservazione e restauro viene svolta soltanto da un punto di vista sperimentale e metodologico.

Peculiare degli aspetti organizzativi del settore, è il rapporto di collaborazione gestionale tra l'organo centrale e le Soprintendenze competenti per territorio, fondato soprattutto sul più ampio decentramento e sulla valorizzazione degli organi periferici.

A questo fine - e nella linea del recupero del primato tecnico degli organi territoriali come inteso sia dall'art. 7 della fondamentale legge di tutela 1497/39, sia dall'art. 31 del d.P.R. 805/75 che individuavano appunto nelle Soprintendenze i soggetti affidatari della tutela - l'Amministrazione ha tentato in un primo momento la strada normativa. Ma il d.l. 530/95, che attribuiva alle Soprintendenze diretti poteri di gestione, è decaduto senza essere reiterato. L'Amministrazione ha deciso quindi di perseguire l'obiettivo del decentramento dapprima attraverso l'adozione di procedure organizzative interne e ultimamente attraverso la strada amministrativa della delega dei poteri dal direttore generale ai soprintendenti con il D. Dir. 18.12.1996, in attuazione del disposto di cui agli artt. 3, 15 e 16 del d.lgs. 29/93.

L'organizzazione decentrata dell'esercizio dei poteri di tutela ambientale ha evidenziato un progressivo miglioramento dei servizi, soprattutto nel raffronto tra i tempi istruttori delle funzioni di controllo delle autorizzazioni paesistiche rilasciate dalle Regioni o dagli Enti locali sub-delegati: fra il bimestre agosto/settembre 1995 e il corrispondente bimestre del 1996 si passa infatti, per l'emissione dei provvedimenti, da 55 giorni in media a 40, e per il tempo totale (comprensivo della comunicazione all'interessato) dai 99 giorni di media del 1995 ai 42 del 1996. Con ricorso del 13.3.1997, la Regione Emilia-Romagna ha sollevato tuttavia conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale per il trasferimento di poteri dell'amministrazione centrale ad un organo di livello infraregionale.

Va sottolineato inoltre che l'attività dell'Ufficio è stata nel 1996 tutt'altro che indifferente: n. 129.272 istruttorie di progetti ex art. 1 legge 431/1985; n. 6.122 provvedimenti di tutela; n. 14 piani paesistici, in sostituzione della Regione Campania inadempiente.

E' stata poi iniziata la realizzazione del progetto SITAP (Sistema informativo territoriale ambientale e paesaggistico), come strumento finalizzato alla conoscenza e alla lettura integrata delle componenti dell'ambiente e del paesaggio.

Ed è stato anche avviato il progetto WOAG (Workflow Office Automation Global) per il potenziamento, la gestione e il controllo delle attività, con una struttura di rete prevista per tutti gli uffici e istituti centrali e periferici, e in grado di connettersi alla Rete unitaria della P.A., secondo le modalità tecniche fissate dall'AIPA.

2.3.5 Ufficio centrale per i beni librari, le istituzioni culturali e l'editoria (UCBLE). L'UCBLE (così denominato dopo aver assorbito la competenza per l'Editoria, con il d.P.R. 20.12.1994 n. 760) svolge i suoi compiti istituzionali nel campo della tutela e valorizzazione del patrimonio librario e dei beni sonori e audiovisivi, del sostegno alle istituzioni culturali e all'editoria, della promozione e diffusione del libro e della cultura.

Esso è articolato in sei divisioni, un Ufficio tecnico per l'edilizia bibliotecaria, la Discoteca di Stato, l'Osservatorio giuridico e l'Osservatorio dei programmi internazionali per le biblioteche.

Gli organi periferici sono rappresentati dalle 34 biblioteche pubbliche statali, da una sezione staccata della B.N. di Napoli e dalle 11 biblioteche statali annesse ai monumenti nazionali, oltre a due istituti centrali (IC per la Patologia del libro e IC per il Catalogo unico delle biblioteche italiane e per l'informazione bibliografica).

Dal 1996 l'UC costituisce il punto di riferimento di due funzioni-obiettivo: la F.O. 5-Beni librari ed editoria e la F.O. 8-Istituzioni culturali, resa autonoma con la revisione del quadro di classificazione.

F.O. 5 Beni librari ed editoria.

La F.O. Beni librari ed editoria costituisce, dal punto di vista della spesa, l'impegno più significativo dell'UCBLE. Presenta infatti stanziamenti definitivi di competenza per 313,5 mld. pari all'87,9% degli stanziamenti facenti capo a questo centro di responsabilità, e il 12,7% del totale del Ministero.

L'articolazione in microfunzioni di 2° livello è più ampia che nelle precedenti F.O. in quanto presenta, accanto alle sei consuete, due voci corrispondenti a specifiche attività del settore: il Servizio bibliotecario nazionale e l'Editoria.

L'impegno più consistente è anche qui la conservazione (114,9 mld. pari al 36,6%), ma significativo è anche l'impegno per la valorizzazione, che ammonta a 71,9 mld. (22,9%), ai quali vanno aggiunti, almeno in parte, i 31,2 mld. assegnati al Servizio bibliotecario nazionale e i 16 mld. per l'Editoria.

E' significativo che, mentre sulla massa impegnabile gli impegni di spesa sono pari al 91,1%, sulla massa spendibile i pagamenti totali sono stati appena il 53,3 mentre i residui totali sono ascesi al 45,4%. I soli residui totali di competenza sono stati 97,5 mld., pari al 31,1% degli stanziamenti definitivi.

Si ritiene comunque opportuno segnalare i risultati raggiunti nel 1996 dalla rete del SBN, che, su una previsione di compartecipazione a regime di 31 poli con 424 biblioteche collegate per complessivi 3.000.000 di records, ha registrato al 31 dicembre 1996 un totale di 33 poli per complessive 586 biblioteche ed un totale di 3.777.562 records inseriti in Indice.

Va infine ricordato che, a decorrere dall'esercizio finanziario 1996, in conseguenza della soppressione dell'Ente nazionale per la cellulosa e per la carta, è stato posto nello stato di previsione della spesa del Ministero, alla Rubrica II, afferente all'Ufficio centrale per i beni librari, un apposito capitolo (1612) relativo ai Contributi alle pubblicazioni periodiche di elevato valore culturale (di cui all'art. 18 della legge 25.2.1987 n. 67), nella misura di 4 mld. annui.

F.O. 8 Istituzioni culturali.

La F.O. Istituzioni culturali è stata enucleata dalla precedente F.O. unica per i Beni librari, le istituzioni culturali e l'editoria in ragione dell'assoluta specificità delle sue componenti. Gli istituti culturali, che rappresentano un settore di particolare importanza del Ministero, si caratterizzano infatti come centri di ricerca e di promozione culturale, rispetto alla funzione essenzialmente conservativa delle biblioteche.

In base alla legge 17.10.1996 n. 534, che ha sostituito quasi totalmente la legge 123/80, l'UCBLE esercita la vigilanza sulle istituzioni culturali che godono del contributo dello Stato e

sono comprese nella Tabella Triennale 1993-95, emanata con d.m. 10.3.1993, prorogata a tutto il 1996 ed ora in corso di rinnovamento.

Per il 1996 gli stanziamenti definitivi di competenza relativi a questa F.O. ammontano a 43,2 mld., pari all'1,7% della spesa del Ministero. In essi le spese di funzionamento, quasi interamente destinate al personale, pesano solo per 646 milioni (644 per il personale), pari allo 0,1% della funzione; mentre non esistono spese per investimenti e gli interventi costituiscono ben il 98,5% del totale.

Le microfunzioni sono ridotte a tre: Programmazione di settore e spese generali, Tutela e Valorizzazione; e di esse alla Tutela non viene attribuita alcuna spesa, mentre la Valorizzazione, con 43,0 mld., costituisce il 99,7% dell'intera F.O.

La massa impegnabile è pari agli stanziamenti, visto che la F.O. è stata estrapolata con il bilancio 1996; e così pure gli impegni effettivi sulla massa. La massa spendibile è invece pari a 44,3 mld.; e su di essa i pagamenti totali sono stati 43,6 mld., quasi tutti per la Valorizzazione. I residui di competenza sono stati 491 milioni (1,1%), i residui totali 608 milioni (1,4% della massa spendibile).

Importante per il settore deve considerarsi la legge 17.10.1996 n. 534 che fissa Nuove norme per erogazione di contributi statali alle istituzioni culturali.

2.3.6 Ufficio centrale per i beni archivistici, UCBA (F.O. 6 Beni archivistici)

Già spettanti al Ministero dell'interno - a differenza degli altri settori, già di competenza del Ministero della pubblica istruzione - le attribuzioni in materia di archivi di Stato furono trasferite al Ministero dei beni culturali solo per effetto delle modifiche apportate dalla legge 29.1.1975 n. 5 di conversione del d.l. istitutivo n. 657 del 14.12.1974. Per effetto della stessa legge, è rimasta tuttora al Ministero dell'interno la competenza in materia di atti d'archivio non ammessi alla libera consultabilità.

Legge fondamentale del settore è il d.P.R. 30.9.1963 n. 1409 che, fatti salvi pochi inevitabili aggiornamenti, costituisce ancora una delle normative più moderne ed efficaci, a livello internazionale, per la tutela e la valorizzazione del patrimonio documentario.

Il centro di responsabilità è costituito dall'Ufficio centrale per i beni archivistici (articolato in 5 divisioni e 2 uffici tecnici) al quale fanno capo 2 istituti con finalità particolari (l'Archivio centrale dello Stato e il Centro di fotoriproduzione, legatoria e restauro degli Archivi di Stato) e 154 istituti periferici (95 Archivi di Stato, 39 Sezioni di Archivio di Stato, 20 Soprintendenze archivistiche). In materia di atti riservati non ammessi alla libera consultabilità il centro di riferimento è costituito invece dall'Ispettorato centrale per i servizi archivistici del Ministero dell'interno, istituito con d.P.R. 30.12.1975 n. 854 per effetto della citata legge 5/1975.

Questa sovrapposizione di competenze sottolinea la particolare posizione di questo settore, caratterizzato dalla duplice valenza - da un lato storica e culturale, dall'altro giuridica e amministrativa - del patrimonio tutelato.

Il bilancio della F.O. rappresenta meno del 14% del bilancio del Ministero. Ma il bilancio per Rubriche (depurato delle spese di personale) scende addirittura al 4,9% (con 122,1 mld. di stanziamenti nel 1996), secondo una linea che nell'arco di vent'anni ha oscillato tra un massimo del 7,36% nel 1976 e un minimo di 1,91 nel 1980.

In questo contesto, nel 1996 gli stanziamenti definitivi per la F.O. sono stati 341,8 mld., con un lievissimo aumento sul 1995 (276,2 mld.). In essi le spese per il personale rappresentano il 62%, quelle per investimenti il 16,8%, mentre, tra le microfunzioni, privilegiata appare anche qui la Conservazione (179 mld., 52,4% del totale) alla quale si riferisce addirittura il 55,7% dei pagamenti totali (in valori assoluti 172,9 mld.). Tra le altre microfunzioni va ricordata la Valorizzazione, alla quale va l'11,2% degli stanziamenti definitivi e l'11,9% dei pagamenti totali. Va però sottolineato che ai capitoli direttamente ed interamente attinenti alla valorizzazione - 3036 (mostre convegni e manifestazioni culturali), 3039 (pubblicazioni) e 8251 (ricerca

scientifica) - risultano assegnati in bilancio appena 2.321 milioni (aumentati a 2.344 mln. per la confluenza di fondi CEE), con una riduzione progressiva e costante negli ultimi anni dai 2.800 milioni del 1993.

Entro i limiti finanziari e procedurali sopra accennati, l'UCBA ha svolto anche nel 1996 una intensa attività di tutela e di valorizzazione del patrimonio documentario, anche con progetti speciali, tra i quali va segnalata la "Anagrafe informatizzata degli archivi italiani", avviata già da alcuni anni, che nel 1996 ha interessato 15 Soprintendenze e 17 Archivi di Stato, nonché il programma pluriennale di fotoriproduzione e indicizzazione automatica dei documenti della Commissione alleata di controllo in Italia (1943-47), in collaborazione con gli Archivi nazionali di Washington.

L'attività di studio e ricerca ha portato nell'anno alla realizzazione di 19 volumi, nelle diverse collane delle "Pubblicazioni degli Archivi di Stato", oltre a 3 fascicoli della quadrimestrale "Rassegna degli Archivi di Stato", giunta ormai alla sua 56ª annata.

Particolarmente curata in questo settore dell'Amministrazione è poi la formazione professionale, svolta anzitutto dalle Scuole di archivistica paleografia e diplomatica in esistenza presso i 17 maggiori Archivi di Stato, e alle quali, nell'anno accademico 1995/96, sono affluiti 836 iscritti. Per quanto riguarda la preparazione tecnologica, il Centro di fotoriproduzione, legatoria e restauro ha svolto attività formativa e di perfezionamento del personale tecnico addetto alle 40 sezioni di fotoriproduzione ed ai 20 laboratori di legatoria e restauro distribuiti sul territorio.

3. Valutazione dei risultati

3.1 Controlli di gestione

I ritardi nell'avvio del controllo di gestione (quale previsto dall'art. 3 c. 4 della legge 14.1.1994 n. 20), anche per l'assenza di un quadro soddisfacente di indicatori di efficienza, di efficacia e di economicità, costringono a fermare l'attenzione sui risultati della gestione del 1995, quali sono stati condotti dal competente ufficio di controllo della Corte nel corso del 1996.

Nel 1996 l'ufficio di controllo sugli atti del Ministero per i beni culturali e ambientali ha concluso infatti le indagini svolte per il 1995 sulla base del programma di controllo successivo fissato dalla Sezione del controllo nell'adunanza generale del 27.9/11.10.1994, relativamente ai seguenti oggetti e capitoli di bilancio: "Manutenzione ordinaria e straordinaria; recupero salvaguardia e restauro; inventariazione, precatalogazione e catalogazione; valorizzazione del sistema museale nazionale", di competenza dell'Ufficio centrale per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici, e delle Soprintendenze per i beni ambientali ed architettonici nonché artistici e storici operanti nell'ambito di cinque regioni (Emilia-Romagna, Lazio, Marche, Puglia e Veneto), e relativi ai capp. 2035, 8005, 8019, 8036 e 8103.

Delle 18 Soprintendenze interessate, l'Ufficio ha acquisito i dati riguardanti soltanto 13 (con esclusione al momento delle Soprintendenze BAA di Bologna e di Roma e delle Soprintendenze BAS di Parma, di Roma e del Veneto).

Dalla relazione, approvata dalla Sezione del controllo con deliberazione n. 35/97 nell'adunanza del 3.12.1996, emerge un quadro non del tutto soddisfacente dell'attività di gestione di questo importante settore del Ministero, attività che appare caratterizzata da diffusa lentezza e sensibili ritardi nel conseguimento dei risultati e da un irrazionale e scarsamente produttivo impiego dei mezzi e delle risorse finanziarie, specie se si consideri che progetti e piani di spesa sono concepiti, dimensionati e articolati dalla stessa Amministrazione sulla base di proposte formulate dai propri organi centrali e periferici.

In particolare la notevole consistenza, e la limitata utilizzazione (al 45% del totale) dei residui derivati da esercizi precedenti sembra indicare la mancanza di adeguata capacità previsionale, progettuale ed esecutiva da parte dei funzionari delegati. Né sembra sussistere (considerato l'elevato frazionamento della spesa) una apprezzabile complessiva efficacia degli

interventi in relazione ai fini istituzionali, quali individuati e stabiliti nei programmi, anche se i risultati conseguiti, caso per caso, non possono dirsi privi di efficacia sul piano tecnico-artistico. La debolezza delle proposte elaborate dalle Sovrintendenze non viene integrata, come si è osservato, da una tempestiva ed efficace attività di programmazione del Ministero ai sensi degli articoli 3 e 24 del d.lgs. n. 29 del 1993.

Con riguardo al rapporto tra costi e risultati appare una indubbia sproporzione, sia in relazione alla elevata incidenza delle spese generali e di funzionamento rispetto alla produttività, sia nello specifico del costo di esecuzione dei singoli interventi, sul quale pesano vari fattori negativi, quali il ritardo nell'avvio dei progetti esecutivi, sospensioni dei lavori e proroghe dei termini, varianti: con conseguente aumento di spesa, per la lievitazione nel tempo dei prezzi dei materiali, dei servizi, delle prestazioni di lavoro, ma anche per la maggiore incidenza di aggravi fiscali.

Un quadro analogo emerge da controlli in sede locale, come quello sulla gestione dell'attività contrattuale delle soprintendenze BAAAS dell'Aquila e archeologica di Chieti ad iniziativa della delegazione della Corte dei conti per l'Abruzzo, per cui la Sezione del controllo con delibera n. 71/97 ha messo in evidenza la mancata tendenza ad avvalersi del ricorso al contratto a cottimo e la limitazione del procedimento concorsuale ad un ristretto numero di ditte c.d. "di fiducia".

Le carenze nell'attività delle strutture periferiche, che risultano da tali analisi, sottolineano l'esigenza di una più attenta vigilanza da parte dell'amministrazione centrale mentre, atteso il vasto numero di fonti normative in materia, tornerebbe utile (come espressamente suggerito nella citata delibera 71/97) una loro sistemazione in apposito testo unico "in cui le fonti medesime siano opportunamente coordinate con la vigente legislazione dei lavori pubblici nonchè aggiornate con emendamenti e integrazioni che si palesino necessarie alla luce dell'esperienza".

Positivo è stato invece, sempre per il 1995, l'esito del controllo successivo sulle spese di funzionamento degli uffici centrali e degli uffici decentrati del Ministero, relativamente a canoni di locazione di immobili, impianti e utilizzazione di sistemi informativi e spese per l'informatica, automezzi di servizio, telefoni, rappresentanza.

In sede di controllo preventivo di legittimità, riguardante prevalentemente programmi e piani di spesa, sono apparse spesso scarsamente ed evasivamente motivate le varianti ai piani di spesa, sempre più frequenti e numerose, e a volte così estese da vanificare o addirittura sostituire ex novo progetti e interventi già approvati dall'Amministrazione: con il risultato che, per esempio, una cospicua parte di progetti inclusi nei piani degli esercizi 1993 e 1994 non risultavano nel 1996 ancora avviati ad esecuzione.

In sede di controllo sono stati altresì sollevati rilievi istruttori su molteplici provvedimenti relativi all'apposizione di vincoli, a dichiarazioni di pubblica utilità, all'emanazione di piani paesistici. Sull'esercizio del diritto di prelazione la Sezione del controllo (con deliberazione n. 21/97 del 14.11.1996) ha affermato il principio che i decreti relativi costituiscono atti di gestione finanziaria, tecnica e amministrativa riservati alla competenza del dirigente generale.

Il programma del controllo sulla gestione del 1996 (approvato con delib. n. 48/96 della Sezione del controllo), è incentrato sui seguenti punti:

a) spese di funzionamento e gestione degli interventi degli Istituti centrali per il Restauro e per il Catalogo e la documentazione;

b) spese di manutenzione ordinaria e straordinaria, nonché per il recupero, salvaguardia e restauro dei beni, di competenza delle Soprintendenze ai beni ambientali, paesaggistici, architettonici e artistici e storici delle regioni Calabria e Campania.

Devono invece ancora essere avviati i programmi per il 1996 dell'Ufficio di controllo interno, istituito con d.m. 26.7.1996 n. 528. L'Ufficio ha raggiunto un'intesa con l'ISTAT, nell'ambito del progetto finalizzato "Istituzione, organizzazione e funzionamento dei servizi di controllo interno nelle pubbliche amministrazioni", per definire e sviluppare un modello di

sistema informativo per il controllo gestionale dell'attività dell'Amministrazione. La collaborazione con l'Istituto di statistica si è sviluppata ed è in fase avanzata per una particolare analisi sugli Archivi di Stato, finalizzata alla rilevazione dei costi ed alla valutazione dei risultati. Successivamente, si intende sviluppare una indagine avente ad oggetto le Soprintendenze, per le quali il lavoro si presenta maggiormente complesso, considerate le diverse tipologie di queste unità periferiche del Ministero.

3.2 Spesa periferica

In via preliminare occorre rilevare che nel piano di spesa periferica fornito dall'Amministrazione - e relativo all'attività delle soprintendenze, degli istituti autonomi, delle biblioteche e degli archivi - non sono state incluse le spese relative al personale, per cui il quadro di sintesi è da considerarsi fortemente parziale, dato anche che detti oneri rappresentano il 52,8% dell'intero stanziamento. E' da aggiungere inoltre che la percentuale della spesa periferica si attesta sul 22,8% dello stanziamento totale e sul 48,5% dello stesso dato depurato della spesa di personale.

La percentuale della spesa è uguale al 42% al Centro e al 29% sia al Nord che al Sud.

1) Soprintendenze per i beni ambientali e architettonici.

Rispetto allo stanziamento totale la percentuale più alta è destinata alle Soprintendenze di Firenze (15,03%), Napoli (11%) e Roma (16,67%). In particolare per i capitoli 2102 e 8005, relativi al restauro e alla manutenzione dei beni si nota l'alto valore percentuale - rispettivamente 13,66% e 24,49% - del dato relativo alla Soprintendenza di Roma rispetto all'intero ammontare della quota destinata alla periferia.

2) Soprintendenze per i beni archeologici.

Il valore più alto riguarda, nell'ordine, Roma (10,10%), Napoli (6,9%) e Salerno (6,05%). Da notare il dato di Pompei con il solo 5,42%. Con riferimento ai capitoli 2102 e 8005, appare anche in questo caso evidente la maggiore incidenza della quota destinata a Roma - rispettivamente il 21,02% e l'11,32%.

3) Soprintendenze per i beni artistici e storici.

In questo caso le percentuali più alte sono quelle relative a Firenze (19,92%), Napoli (11,23%) e Roma (10%). In particolare a Firenze è destinata la quota più rilevante dei capitoli riguardanti il restauro e l'adeguamento nonché la tutela dei beni, rispettivamente cap. 2035 (13,92%), cap. 8005 (25,68%) e cap. 8019 (24,84%). Si sottolinea, inoltre, che la percentuale più elevata del capitolo 8103 è assorbita da Matera (33,5%) e da Modena (29,35%).

4) Soprintendenze miste.

Il dato più rilevante appare quello di Caserta con il 16,72% della spesa complessiva. La stessa Soprintendenza assorbe, rispettivamente, il 24,05% e il 26,08% dei capitoli 8005 e 8019.

5) Istituti autonomi.

La Galleria d'arte moderna di Roma detiene il valore percentuale più alto (23,17%) del totale. Segue l'Opificio delle pietre dure di Firenze: 14,54% del totale dei capitoli di riferimento e 57,41% del capitolo 2102. Gli altri Istituti si attestano in media su valori inferiori al 10%. L'Istituto centrale per il restauro di Roma assorbe il 100% della quota parte del capitolo 8103 pur rimanendo al di sotto del 10% del totale dei capitoli di riferimento.

6) Biblioteche.

La spesa periferica è distribuita sull'intero territorio nazionale con una percentuale media che non supera mai il 4%; fanno eccezione la Biblioteca nazionale centrale di Roma (7,39%) - a cui il capitolo 1538 è destinato esclusivamente -, la Biblioteca nazionale di Napoli (6,69%) e la Biblioteca Estense universitaria di Modena (6,04%). Elevato anche il valore dell'Istituto centrale per il catalogo unico con il 7,92%. La quota più rilevante del capitolo 7801 è assorbita dalla Biblioteca nazionale di Firenze (7,14%).

7) Archivi.

Lo stanziamento si distribuisce abbastanza uniformemente su tutte le sedi non raggiungendo quasi mai quote superiori all'1%. Valori più alti si rilevano nelle sedi di Firenze (3,71%) e Torino (4,54%). Nel capitolo 8230 le risorse maggiori vengono assorbite da Firenze (16,68%) e Venezia (21,01%) che hanno utilizzato tali disponibilità per impianti di sicurezza, rispettivamente per più del 50% e per il 100%.

Da un esame del rendiconto è emerso che i fondi accreditati ai funzionari delegati differiscono rispetto ai piani di spesa predisposti dall'Amministrazione. Il pagato totale in conto competenza ammonta infatti a 237,2 mld., distribuito per il 29% al Nord, il 45% al Centro e il 25% al Sud.

In particolare, con riferimento alle soprintendenze e agli istituti autonomi, su una assegnazione di 453,2 mld. sono stati ammessi al pagamento, in conto competenza, titoli per 263,6 mld. pari al 58,16%. La quota effettivamente pagata, con ordini di accreditamento ai funzionari delegati, ammonta a 169,4 mld., che rappresenta rispettivamente, il 64,2% dell'ammesso e il 37,3% dell'assegnato. Si evidenzia che il rapporto medio tra il pagato e l'assegnato si attesta al 43%. Tuttavia occorre rilevare che, in riferimento al capitolo 8019 (adeguamento delle sedi), a fronte di un assegnato di 45,6 mld., non è stato emesso alcun ordine di accreditamento e l'unico pagamento è stato effettuato tramite mandati diretti per un importo di poco inferiore ai 479 milioni.

Passando all'esame delle biblioteche occorre rilevare che a fronte di un assegnato di 55,6 mld. è stata ammessa al pagamento una somma pari all'88,9% (49,5 mld.) mentre l'importo pagato ammonta a 35,1 mld., cioè al 70,7% dell'ammesso e al 62,9% dei fondi assegnati. Si deve far notare che per il capitolo 1532 (fitto di locali) la quota di assegnato raggiunge 1,3 mld. e non risultano emessi ordini di accreditamento, mentre gli unici pagamenti in conto competenza sono stati effettuati con mandati diretti per una somma di poco superiore ai 10 milioni.

Infine, analizzando la situazione degli archivi di Stato e delle soprintendenze archivistiche, emerge che, su una assegnazione che ammonta a poco più di 50 mld., la quota ammessa al pagamento è pari al 91,7% (45,9 mld.) e di questo è stato effettivamente pagato il 63,8%, cioè 29,3 mld. che rappresentano 58,5% dell'assegnato.

3.3 Profili particolari

L'incidenza percentuale della spesa informatica sulla spesa totale del Ministero è pari, per il 1995, allo 0,53% della massa spendibile e allo 0,49% dei pagamenti totali (in valori assoluti rispettivamente 22,9 mld. e 9,5 mld.) con imputazione esclusivamente ai capp. 1536 per la F.O. Beni librari, per il Servizio bibliotecario nazionale e 1083 per la F.O. Servizi generali, per le Risorse informatiche. La percentuale di pagamenti sulla massa spendibile risulta per l'informatica del 41,7%, contro il 45,5% per il bilancio totale del Ministero.

Nel quadro generale dei ministeri per la spesa informatica il Ministero BCA risulta, nel 1995, al decimo posto per massa spendibile e all'ottavo posto per i pagamenti, a buona distanza da Ministeri come Sanità (5,73 e 5,89% rispettivamente per massa spendibile e pagamenti), Finanze (3,01 e 1,76%), Ambiente (2,96 e 2,13%), Grazia e giustizia (2,65 e 1,40%), Risorse agricole (1,92 e 3,56%).

In effetti, fino ad oggi, l'impegno informatico del Ministero è stato caratterizzato da sforzi isolati e discontinui, privi di una strategia globale e quindi anche di finanziamenti regolari: sforzi che, se hanno raggiunto settorialmente risultati anche apprezzabili (quali il Servizio bibliotecario nazionale, l'Anagrafe informatizzata degli Archivi italiani o la catalogazione informatica dei beni a cura dell'ICCD), hanno sistematicamente sottovalutato le possibilità di interscambio informativo, con conseguente notevole dispendio economico e limitati benefici generali.

E' sintomatico che nel 1996 per la microfunzione "Risorse informatiche" (l'unica esplicitamente presente nel quadro di classificazione in seno alla F.O. Servizi generali) gli stanziamenti definitivi siano scesi a 1,4 mld. dai 7,5 del 1995 (e dallo 0,3% allo 0,05 sul totale), e i pagamenti totali da 5,6 a 1,6 mld. (con residui nel 1996 di 874 milioni, pari al 61,5% degli stanziamenti); mentre sono invece sensibilmente aumentati stanziamenti e pagamenti per il Servizio bibliotecario nazionale (31,2 mld. e 30,6 mld. rispettivamente nel 1996 contro 14,8 e 12,7 nel 1995, con un aumento percentuale del 111,5% e del 140,8% rispettivamente), che ha registrato, come si è visto (v. cap. 2.3.5.), realizzazioni superiori alle previsioni.

Ma tali cifre, ricavate dalla classifica per funzioni, sono naturalmente sempre comprensive delle quote di spesa per il personale. Cosicché più significativo può essere il riferimento ai capitoli esplicitamente e unicamente destinati alla funzione informatica (capp. 1083 e 7530 per la costituzione, la gestione, la manutenzione e lo sviluppo del sistema informativo automatizzato del Ministero e 1536 per il SBN) per i quali gli stanziamenti previsti per il 1996 ammontano appena a 20,2 mld. su cui i pagamenti effettivi hanno costituito soltanto il 32,5% (6,5 mld.)[2].

L'Amministrazione sembra comunque avvertire la necessità di migliorare l'integrazione delle informazioni e di estendere l'uso dei sistemi informativi a tutte le unità organizzative accrescendone le potenzialità. Ed a tal fine ha ideato e promosso il progetto "Medusa", attualmente in fase di studio preliminare, con l'obiettivo appunto della integrazione del patrimonio informatico ed informativo esistente.

Un altro fenomeno da sottolineare è costituito dalla crescente passività della spesa per fitto locali, da collegare al grande numero di istituti del Ministero che hanno sede in edifici di proprietà non statale.

Gli stanziamenti per fitto locali ammontano infatti per il 1996 a 44,1 mld. di cui oltre 32 per il solo settore degli Archivi di Stato, per il quale, su 154 istituti, solo 49 sono ubicati in immobili demaniali o usufruiscono dell'uso gratuito dei locali.

Per ovviare almeno in parte a tale onere - in mancanza di stanziamenti straordinari per l'acquisto o la costruzione di nuove sedi - sarebbe opportuno almeno modificare la natura dei competenti capitoli di spesa in modo da consentire l'acquisto di immobili mediante locazione finanziaria.

Ma uno dei problemi più gravi che deve affrontare il Ministero per i beni culturali e ambientali è rappresentato dai furti e dagli scavi clandestini. Nel corso del 1996 ben 31.030 oggetti risultano trafugati da musei (1.268), chiese (5.541), enti pubblici e privati (600), privati possessori (23.621). Si tratta di oggetti appartenenti alle più diverse tipologie dei beni culturali (non solo pitture, sculture, reperti archeologici, libri, ma anche armi artistiche, numismatica, orologi, strumenti musicali, arredi ecclesiastici) per un valore inestimabile.

Per far fronte alle esigenze della prevenzione, nonché per rendere più efficace l'opera di salvaguardia e di recupero dei beni culturali, già il 3.5.1969 venne istituito - per accordo tra il Comando generale dell'Arma dei carabinieri e il Ministero della pubblica istruzione (allora competente per il patrimonio artistico e archeologico) un Nucleo Carabinieri Tutela Patrimonio Artistico. Divenuto Comando Carabinieri per la Tutela del Patrimonio Artistico (TPA) posto alle dipendenze funzionali del Ministero per i beni culturali e ambientali (con d.m. 5.3.1992), questa struttura operativa è stata potenziata con d.m. 4.11.1996, che ha istituito nuclei distaccati del Comando presso le infrastrutture delle sedi periferiche del Ministero a Milano (Monza), Venezia, Bologna, Firenze, Napoli e Bari e della Regione Sicilia in Palermo.

Nel 1996 il Comando, il Reparto e i nuclei dei Carabinieri per la tutela del patrimonio artistico hanno sequestrato e recuperato 33.724 oggetti diversi. Recuperi per altri 5.866 oggetti

[2] E' evidente che la spesa per l'informatica non è limitata soltanto ai tre capitoli citati e che altri stanziamenti sono nascosti tra le pieghe dei capitoli promiscui (per esempio 3035, 7502, 7504, 7505, 7506). Ma questo non cambia di molto la valutazione che può darsi dell'impegno informatico dell'Amministrazione.

sono stati effettuati da Polizia di Stato, Guardia di Finanza, dalle stesse strutture ministeriali e da altri Enti.

In stretta collaborazione con il Comando Carabinieri per la tutela del patrimonio artistico opera il Servizio tecnico (già Commissione) per la ricognizione patrimoniale dipendente dall'UCBAAAS, il quale prosegue nell'attività di ricognizione e schedatura delle opere d'arte concesse in deposito esterno, per arredo o custodia, a sedi istituzionali, e trasmette periodicamente al Comando Carabinieri TPA i dati dei tabulati relativi alle opere che risultano disperse, distrutte o rubate.

4. Analisi delle entrate

Per il 1996 i proventi delle entrate del Ministero BCA sono affluiti a 14 capitoli di bilancio, al titolo II (entrate extra-tributarie).

Di essi tre (2281, 2282, 2283) afferiscono alla cat. VI, quattro (2580, 2581, 2582, 2583) alla VII, uno (2931) alla VIII, uno (3290) alla X, tre (3679, 3680, 3682) alla XI e due (3995 e 3996) alla XII.

Il totale delle entrate è stato di 112,2 mld., che corrispondono al 4,5% degli stanziamenti totali definitivi di spesa, ma al 14,7% degli stanziamenti di Rubrica 3 (il settore al quale in stragrande maggioranza si riferiscono le entrate stesse).

In questo quadro sono particolarmente significative le voci del cap. 2581 ("Diritti d'ingresso ai musei, gallerie, monumenti e scavi archeologici") che da solo costituisce (con 101,4 mld.) il 90,3% del totale delle entrate; e del cap. 2583 ("Canoni di concessione etc. derivanti dai servizi aggiuntivi etc.", in applicazione del d.l. 14.11.1992 n. 433, convertito in legge 14.1.1993 n. 4) che, con 5,2 mld.[3], rappresenta il 4,6%, un risultato abbastanza interessante a tre anni dall'entrata in vigore della legge e a soli due anni dall'emanazione del primo Regolamento di applicazione (d.m. 31.1.1994 n. 171) e per di più ancora nelle more dell'attuazione del nuovo Regolamento sui servizi aggiuntivi (appena approvato con d.m. 24.3.1997 n. 139) che dovrà offrire uno strumento più agile e adeguato alla fruibilità e alla valorizzazione del patrimonio culturale.

5. Trasferimenti

I trasferimenti costituiscono una parte poco rilevante del bilancio del Ministero, con 341,9 mld. di stanziamenti definitivi (pari al 13,8% degli stanziamenti definitivi totali), una somma praticamente uguale a quella del 1995 (341,6 mld., ma 15% degli stanziamenti) e mediamente nella linea degli anni precedenti: 327,4 mld. nel 1993 e 355,2 nel 1994.

A fronte di stanziamenti per 341,9 mld., la massa impegnabile è di 345,5 con impegni effettivi su di essa pari al 96%: 331,6. La massa spendibile è invece di ben 746,2 mld. (per effetto dei cospicui residui totali dell'anno precedente), ridotta per altro a 556,7 mld. dalle autorizzazioni di cassa. Ma i pagamenti totali sono stati di appena 352,2 mld. (63,3% delle autorizzazioni e 47,2% della massa spendibile), e di essi solo 159,5 da competenza. I residui totali sono stati comunque inferiori del 7% al riporto dell'anno precedente (376,1 contro 404,3).

Del totale degli stanziamenti la maggior parte è attribuita al titolo II (237,6 mld., pari al 69,5%). Mentre dall'analisi della gestione la più alta percentuale risulta destinata ai trasferimenti alle famiglie: 53,7% degli stanziamenti, 69% della massa spendibile, 57,2% dei pagamenti totali, anche se appena 26,4% dei pagamenti su competenza (in valori assoluti 183,5 mld. di stanziamenti, 521,3 di massa spendibile, 201,5 di pagamenti totali).

I trasferimenti alle imprese registrano cifre assai più contenute: 53,6 mld. di stanziamenti, 73,0 di massa spendibile, 52,3 di pagamenti totali (pari rispettivamente al 15,7, al 9,8 e al 14,8% del totale per trasferimenti).

[3] Erano stati 1,176 nel periodo maggio-dicembre 1994 e 3,321 nel 1995.

Ancora più ridotte, infine, sono le somme trasferite agli enti pubblici, che costituiscono appena lo 0,17% degli stanziamenti (con 582 milioni), con residui iniziali di 1,7 mld., sui quali soltanto sono stati effettuati pagamenti per 322 milioni, mentre nessun pagamento è stato effettuato su competenza.

I trasferimenti non destinati al personale e alle famiglie sono costituiti essenzialmente da contributi, sussidi, premi, finanziamenti a enti, istituzioni e privati, per interventi di restauro e valorizzazione del patrimonio, per l'adozione di impianti di prevenzione e di sicurezza, per iniziative culturali di vario genere (congressi, pubblicazioni etc.), anche a mezzo di apposite convenzioni. Le manovre per il contenimento della spesa pubblica hanno quindi particolarmente inciso su questo settore, già seriamente penalizzato dalla laboriosità e dalla prolissità delle procedure di definizione dei progetti e dai tempi di perfezionamento delle relative convenzioni.

6. Organizzazione e gestione del personale

Preposto alla tutela di un patrimonio ampiamente diffuso per ragioni storico e culturali il Ministero, come si è detto, risulta oggi ordinato in 5 uffici di livello dirigenziale generale, oltre al Gabinetto del Ministro, ed è organizzato in una rete estremamente articolata distribuita su tutto il territorio nazionale, per un totale di 228 uffici con 161 sedi distaccate e 607 sedi dipendenti (musei, monumenti, gallerie, scavi e 39 sezioni di archivi di Stato).

La maggior parte di questi istituti afferiscono alle funzioni dell'Ufficio centrale per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici (2 istituti centrali, 8 istituti con finalità particolari, 64 soprintendenze per le antichità e le arti, con un totale di 74 sedi centrali e 568 uffici dipendenti).

Sul territorio la maggiore concentrazione di istituti d'antichità e d'arte si rileva nel Lazio (105 tra sedi distaccate e sedi dipendenti) e in Campania (104), seguita dalla Toscana (83), Emilia Romagna (45), Veneto (42) e Sardegna (41). In Sicilia la competenza per le antichità e le arti appartiene per intero alla Regione; le sole strutture del Ministero sono quelle degli Archivi di Stato.

Il problema della dotazione organica del personale, della sua selezione e della sua distribuzione tra i diversi uffici e le diverse funzioni sul territorio ha costituito sempre un nodo centrale nella gestione del Ministero, e sta assumendo in questi ultimi anni dimensioni sempre più allarmanti.

Fissato inizialmente a 20.263 unità complessive con il d.P.R. 3.12.1975 n. 805, il quadro del personale del Ministero subì presto significative dilatazioni a seguito dell'assunzione di personale in via temporanea (7.401 unità) per effetto della legge 285 del 1.6.1977 e della successiva rideterminazione delle piante organiche, portate a 29.771 unità[4] con il d.P.C.M. del 16.2.1988.

Con d.m. 30.5.1995 gli organici furono provvisoriamente stabiliti, con riferimento al 31.8.1993, in 26.789 unità. Contemporaneamente l'Amministrazione avviò un'indagine per l'individuazione delle accresciute esigenze di personale e in data 3 gennaio 1996 provvide a trasmettere al Dipartimento della Funzione Pubblica ed al Ministero del tesoro, ai fini dell'intesa richiesta dall'art. 6 del d.lgs. 29/1993, una proposta di rideterminazione dell'organico a 33.015 unità.

La rilevazione dei carichi di lavoro, posta a fondamento della proposta di organico, è stata effettuata - con una metodologia elaborata da una commissione ministeriale costituita ex art. 2 d.P.R. 266/87 - prendendo come punto di riferimento le attività relative all'anno 1993, ma tenendo anche conto delle modifiche più consistenti sopravvenute nel corso del 1994.

In relazione alla peculiarità dell'amministrazione per i beni culturali e ambientali, le cui attività consistono essenzialmente in un servizio pubblico e sono caratterizzate da un'elevata

[4] 22.085 di tab. A più 7.401 di tab. B (legge 285/77), più 285 dirigenti.

specificità tecnico-scientifica, da una frequente ripetitività, da obiettivi diversi connessi alle competenze di ciascun istituto, il carico di lavoro dei singoli uffici è stato individuato, con indagine a campione, sulla base del tempo di lavoro dedicato dal personale ad insiemi di attività facenti parte di una stessa "funzione" nel corso dell'arco temporale considerato, così da determinare la distribuzione qualitativa del lavoro occorrente.

Nel rispetto quindi dei criteri fissati dal Dipartimento della Funzione Pubblica con circolare n. 6 del 23.3.1994, si è provveduto ad una elencazione delle linee di attività per ciascuna delle tipologie degli istituti centrali e periferici; mentre, per l'Amministrazione centrale, per ciascuna unità organizzativa (divisione o analoga struttura), il «fattore di volume» è stato individuato in base alla media delle domande pervenute nell'ultimo triennio ovvero in base alla quantità del «prodotto finito» per le attività ad iniziativa d'ufficio.

La tendenza generale all'aumento di personale che ne derivava veniva giustificata dall'Amministrazione sia con la riorganizzazione degli uffici e dei servizi imposta da recenti cambiamenti normativi (d.P.R. 760/94), sia con i nuovi orientamenti scientifici e con la diversa "lettura" che dello stato dei beni culturali viene proposta dal mondo politico e industriale e dagli stessi organi di controllo, contribuendo così ad attribuire particolare rilievo ad alcuni settori di intervento non solo sul piano della ricerca, ma anche sotto il profilo organizzativo.

La legge 28.12.1995 n. 549 (finanziaria 1996), ponendo un limite agli oneri finanziari collegati alla ridefinizione delle dotazioni organiche, ha però imposto una immediata riduzione delle richieste da 33.015 a 25.307 unità complessive di personale (con una diminuzione di 7.708 unità, pari ad oltre il 23% della richiesta), una dotazione inferiore non solo alle accertate esigenze, ma anche allo stesso organico provvisorio al 31.8.1993 (-5,3%).

L'organico così rideterminato, approvato con d.P.C.M. dell'8.1.1997, prevede 1.340 unità per l'Amministrazione centrale e 23.967 per le sedi periferiche. Sul totale sono individuati 6 dirigenti generali e 251 dirigenti oltre a 2.015 funzionari di IX livello, che costituiscono così la struttura portante del Ministero, per la maggior parte appartenenti alle carriere tecnico-scientifiche dell'amministrazione. I posti di vertice della carriera amministrativa (dirigenti e IX livello) sono infatti appena 274 (12% del totale delle rispettive funzioni); tutti gli impiegati dei ruoli amministrativi (da dirigenti generali alla VI qualifica funzionale) sono 1.592 (18,7%).

L'assegnazione del personale per centri di responsabilità e funzioni-obiettivo vede la netta prevalenza dell'UCBAAAS, con 14.928 unità (62,4%) - e al suo interno della F.O. Beni archeologici con 6.789 unità (28,4%) - seguito dall'UCBA (3.936 unità) e dall'UCBLE (3.346). Alla Direzione generale AG, al Gabinetto e alle Segreterie particolari risultano assegnate complessivamente 608 unità.

La distribuzione dell'organico nazionale così ridotto sul territorio è stata effettuata in modo da riequilibrare per quanto possibile le sproporzioni create nel tempo tra le varie regioni. Gli organici più numerosi sono concentrati comunque ancora nelle dodici regioni centro-meridionali, in tre delle quali (Lazio, Campania e Toscana) si trova una gran parte degli istituti dipendenti del Ministero.

In queste dodici regioni i posti in organico sono ben 20.099 (79,4% del totale), di cui 6.565 solo nel Lazio (ivi compreso il personale - 1.340 unità - assegnato all'Amministrazione centrale). Tra le altre regioni gli organici più alti sono per la Campania (4.528), la Toscana (2.903), la Calabria (1.147) e la Puglia (1.113). Seguono due regioni del Nord, la Lombardia e il Veneto, rispettivamente con 1.103 e 1.059 unità.

Secondo i dati più recenti, il personale effettivamente in servizio al 31.12.1996 ammonta però soltanto a 23.963 unità (erano 24.461 al 31.12.1995), di cui 1.411 nell'Amministrazione centrale, con la maggiore concentrazione nel Lazio (6.036, oltre ad un centinaio di dirigenti), in Campania (4.406) e in Toscana (2.411).

La percentuale di copertura degli organici passa dal 96,6 del 1995 al 94,7% del 1996, concentrata nel Lazio (e quasi tutti a Roma). Per anzianità di servizio la maggior parte del

personale si colloca nella fascia tra 6 e 15 anni di servizio (56,3% del totale), poco è il personale con meno di 5 anni di servizio (2.745, pari all'11,2%) e pochissimo quello con oltre 30 anni (471, pari all'1,9%).

Nuove immissioni in servizio sono state assai limitate negli ultimi anni per effetto della normativa sul blocco delle assunzioni. Nel 1995 erano state 604. Nel 1996, tra conclusioni di concorsi banditi in anni precedenti e procedure non concorsuali, sono entrate in servizio solo 243 unità, di vari profili professionali. Sono stati inoltre assunti a tempo determinato 633 "addetti ai servizi di vigilanza" trimestrali, soprattutto per le esigenze dell'UCBAAAS.

L'assunzione di personale a tempo determinato, autorizzata anche per il 1997 dall'art. 1 c. 51 della legge 23.12.1996, n. 662, costituisce indubbiamente, come dimostrato ormai da molti anni, una valvola preziosa per far fronte a situazioni di emergenza soprattutto nel settore dei musei, scongiurandone la chiusura nei periodi estivi. E certo assai interessanti appaiono in questo senso anche i protocolli d'intesa firmati con l'Associazione Nazionale Carabinieri il 24.2.1994 e con il Ministero della difesa il 29.11.1996, per l'impiego, rispettivamente, di volontari aderenti all'Associazione e di obiettori di coscienza in servizio civile anche presso gli istituti dipendenti dal Ministero. Ma tutto ciò non basta a risolvere il grave problema degli organici, scarsi e mal distribuiti sul territorio nazionale, finché continuerà il blocco sostanziale dei concorsi, operante ormai da troppi anni.

Da questo punto di vista il disposto del c. 46 dell'art. 1 della citata legge 662/96 (con la deroga al divieto di assunzioni, per il Ministero BCA, "nella misura del 40 per cento dei posti resisi disponibili per cessazione, nonché per le assunzioni previste da specifiche norme legislative per l'attuazione e il funzionamento degli uffici nelle otto province di nuova istituzione" e comunque "previo espletamento delle procedure di mobilità") costituisce appena un palliativo di fronte all'inevitabile degrado delle strutture operative creato dal crescente invecchiamento del personale, soprattutto dei ruoli tecnici, senza alcun ricambio generazionale.

In termini di spesa, come si è già detto, i pagamenti effettivi per il personale sono stati di 1.146,1 mld. (pari al 48% della spesa totale). E di questo totale la quota di gran lunga maggiore è andata alla F.O. Beni archeologici (327,1 mld. pari al 28,5% del totale). In termini di gestione il rapporto fra spesa totale annua per il personale e numero di dipendenti è stato mediamente di 1:47.826.000 (cioè una spesa annua media di 47.826.000 lire per dipendente) con differenze considerevoli tra l'una e l'altra Funzione-obiettivo, tra il massimo della F.O. 9 (Servizi generali), pari a legge 75.201.000 pro capite e il minimo della F.O. 2 (Beni architettonici e monumentali) pari a legge 46.701.000 pro capite.

Per quanto riguarda i passaggi orizzontali ad altri profili professionali, nel corso dell'anno ne sono stati decretati 315, in applicazione dell'art. 4, c. 9 della legge 312/80. I passaggi ai sensi del d.P.R. 44/90 saranno proposti per la registrazione solo dopo la pubblicazione delle piante organiche ora approvate dalla Corte.

La disciplina del lavoro a tempo parziale è stata disposta nei confronti di 182 dipendenti (appena lo 0,8%).

I corsi di formazione organizzati dalla DAG, nell'ambito delle attività e dei compiti istituzionali del Ministero, hanno interessato 983 dipendenti delle qualifiche inferiori.

7. Attività normativa

7.1 Direttive e programmi. Processo di attuazione del d.lgs. 3.2.1993 n. 29

Con i dd.mm. 10.2.1994 e 24.5.1994 l'Amministrazione (ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 29/93) aveva avviato una prima ricognizione degli atti di competenza del ministro, e di quelli delegati ai direttori generali.

Con successiva nota del 25.10.1994 veniva ulteriormente precisata la distinzione tra atti riservati all'autorità di governo e atti di competenza dei dirigenti.

E già nel corso dello stesso anno veniva dato effetto al principio della trasparenza amministrativa - di cui all'art. 5 c. 1 lett. c) del decreto, con esplicito richiamo al disposto dell'art. 24 della legge 7.8.1990 n. 241 - con l'emanazione dei decreti in materia di termini e responsabilità dei procedimenti, e sulla disciplina delle categorie di documenti sottratti al diritto di accesso.

Ma è con il d.P.R. 20.12.1994 n. 760, di approvazione del "Regolamento per l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale" che viene esplicitamente dato l'avvio al processo di attuazione del d.lgs. 3.2.1993 n. 29, con l'individuazione di 5 unità organizzative di livello generale. Con lo stesso d.P.R. veniva istituito l'UC per i beni ambientali e paesaggistici, contestualmente sopprimendo la Soprintendenza generale agli interventi post-sismici in Campania e Basilicata le cui competenze venivano trasferite all'UCBAAAS, e venivano assegnate all'UCBLE le competenze per l'Editoria, già attribuite alla DAG.

In relazione al detto d.lgs. il Ministero ha poi, nel corso del 1995 e del 1996, emanato una serie di provvedimenti normativi o atti di organizzazione interna.

Così il d.m. 12.7.1995 ha disposto l'istituzione dell'Ufficio per i provvedimenti disciplinari che nel 1996 ha provveduto a costituire il Collegio arbitrale di disciplina, previsto dall'art. 59 c. 8 del d.lgs.

Il d.m. 26.7.1996 n. 528, in esecuzione dell'art. 20, ha istituito alle dirette dipendenze del ministro il Servizio di controllo interno, disciplinandone le funzioni e fissando criteri e procedure dell'attuazione del controllo.

Il d.m. 13.9.1996 ha nuovamente fissato le direttive sulle competenze rispettive dell'organo politico e dei dirigenti del Ministero.

Il decreto 18.12.1996 del direttore generale per i beni ambientali e paesaggistici, in relazione al disposto degli artt. 3, 15 e 16 del d.lgs. 29, ha delegato ai Soprintendenti periferici competenti diretti poteri di gestione. Con ricorso del 13.3.1997 - come si è sopra ricordato - la Regione Emilia-Romagna ha tuttavia sollevato conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale.

Va infine ricordato che con recente deliberazione della Sezione del Controllo è stato ammesso a registrazione il d.P.C.M. dell'8.1.1997 che approva la determinazione delle dotazioni organiche del personale (dirigenza e non) a norma dell'art. 6, c. 3, del d.lgs. 29.

E' infine in corso l'iter per l'approvazione del Regolamento che individua l'Archivio centrale dello Stato quale ufficio dirigenziale generale periferico, inspiegabilmente escluso dai precedenti provvedimenti.

Rimane invece inattuato il disposto dell'ultima parte dell'art. 6 c. 1 del d.lgs. 29, concernente l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale e delle relative funzioni. Il regolamento, emanato dal ministro per i beni culturali e ambientali con decreto n. 52 in data 8 gennaio 1996, è stato infatti respinto con rilievo e quindi non ammesso a registrazione (Sezione del controllo, delib. 90/96 del 18.4.1996) per i seguenti motivi: divieto - per la legge 28.12.1995 n. 549 - di istituire uffici di livello dirigenziale ulteriori rispetto a quelli già esistenti alla data del 1.8.1995; impossibilità di conferire con regolamento autonomia amministrativa e contabile ad uffici e istituti; obbligo, in base all'art. 31 dello stesso d.lgs. 29, di operare la ridefinizione degli uffici previa riduzione del numero di quelli di livello dirigenziale in atto esistenti e non in base ai posti di funzione dei dirigenti. La mancata registrazione del Regolamento ha avuto poi ulteriori conseguenze, in quanto ha impedito anche di dare applicazione agli artt. 22 e 25 del d.lgs. 29 relativi all'attribuzione della qualifica unica di dirigente e al conferimento degli incarichi di funzione.

Parimenti non può dirsi sia stata data attuazione piena all'art. 14 del d.lgs. 29, là dove recita che il ministro "periodicamente e comunque ogni anno, entro sessanta giorni dall'approvazione del bilancio..."definisce gli obiettivi e i programmi da attuare ed emana le conseguenti direttive generali per l'azione amministrativa e per le gestioni.

Il d.m. 5.7.1996 si limita infatti a stabilire che "per l'anno finanziario 1996, gli obiettivi, i programmi, le priorità sono quelli risultanti" dalle proposte e dai piani di spesa formulati dai direttori generali, riducendo così ad una mera giustapposizione di elencazioni contabili un documento che dovrebbe definire la strategia dell'azione amministrativa e della gestione del Ministero.

Né sembra possa costituire direttiva e indirizzo politico dell'autorità di vertice, ai sensi dell'art. 14, il d.m. 13.9.1996, là dove, all'art. 2 c. 4, richiama la necessità che i dirigenti generali attribuiscano per delega ai dirigenti periferici i compiti che ne possano completare l'attività di gestione tecnica negli ambiti di competenza; mentre del tutto settoriali rimangono le direttive in materia di progettazione e di sicurezza dettate con la circolare del 16 e17 aprile di quest'anno.

7.2 Provvedimenti di gestione

Pur in assenza di una strategia comune o di coordinamento, non sono mancate nel 1996 importanti iniziative normative e regolamentari. Si richiamano le più significative.

- Il d.l. 1.10.1996 n. 510, convertito in legge 28.11.1996 n. 608, in materia di lavori socialmente utili, prevede, tra l'altro, una disciplina speciale per la sicurezza sui luoghi di lavoro negli immobili che ospitano archivi, biblioteche, musei, e nelle aree archeologiche dello Stato.
- La legge 17.10.1996 n. 534 detta "Nuove norme per l'erogazione di contributi statali alle istituzioni culturali". Con circolare 20.11.1996 n. 139 il Ministro ha fissato le norme di attuazione della legge, specificando in particolare i requisiti per l'inserimento in tabella e le modalità di erogazione e di controllo sulla destinazione dei fondi assegnati.
- Il d.P.R. 571 del 26.9.1996 dà piena esecuzione all'intesa tra il Ministro per i beni culturali e ambientali e il Presidente della Conferenza episcopale italiana, firmata il 13.9.1996, ai fini della collaborazione per la tutela del patrimonio storico ed artistico di interesse religioso appartenente ad enti ed istituzioni ecclesiastiche, e istituisce un Osservatorio centrale per i beni culturali di interesse religioso di proprietà ecclesiastica. Assume così particolare rilievo una prassi di collaborazione attuata già da anni tra gli organi del Ministero e le autorità ecclesiastiche per la tutela del patrimonio culturale di proprietà ecclesiastica. Un precedente importante è rappresentato dalla legge 5.6.1986 n. 253, recante "Norme per la concessione di contributi finanziari a carico dello Stato per gli archivi privati di notevole interesse storico nonché per gli archivi appartenenti ad enti ecclesiastici e ad istituti e associazioni di culto". Va sottolineato che, dopo l'emanazione del d.P.R. 571/96, l'Amministrazione si è sollecitamente mossa nella linea di preliminari intese con gli Enti ecclesiastici per la predisposizione di programmi di intervento sui beni ecclesiastici con i fondi della legge 23.12.1996 n. 662 (art. 3 c. 83), come dimostrato dalla circolare dell'UCBAAAS a firma del Ministro in data 8.4.1997.

E' stato ora infine approvato, ed è divenuto legge 25.3.1997 n. 78, l'AS 2140 (già AC 1925) "Soppressione della tassa d'ingresso ai musei statali", che prevede anche la possibilità di vendere i biglietti d'ingresso ai musei in varie forme presso rivenditori privati.

Nel quadro delle iniziative di semplificazione dell'attività amministrativa va collocato il d.P.R. 6.12.1996 n. 694, Regolamento recante norme per la riproduzione sostitutiva dei documenti d'archivio e di altri atti dei privati, il quale completa l'attuazione della legge 4.1.1968 n. 15 sulla documentazione amministrativa.

Con d.P.R. 11.9.1974 erano state già fissate le norme relative alla sostituzione con microfilm dei documenti delle pubbliche amministrazioni. Con il nuovo regolamento si completa, con la prescrizione delle modalità e delle procedure per i documenti dei privati, il dettato della legge 15/1968. La possibilità di riproduzione sostitutiva dei documenti d'archivio su qualsiasi supporto tecnico (e quindi anche su supporto ottico) che dia adeguate garanzie di fedeltà, duplicabilità, leggibilità, resistenza dell'immagine, prevista dal c. 3 dell'art. 1, sulla base delle disposizioni della legge 24.12.1993 n. 537 (legge finanziaria 1994), rimane invece per il momento sospesa, in attesa dei risultati dei lavori di un'apposita commissione costituita presso l'AIPA, con

la partecipazione di funzionari dell'Amministrazione. Ma la volontà del legislatore (evidente anche nella recentissima legge 15.3.1997 n. 59, all'art. 15) di fare sempre più completo affidamento sulle nuove tecnologie informatiche rende indispensabile, per l'immediato futuro, il coordinamento di tutto il quadro normativo in materia, al fine di assicurare non solo la razionalizzazione e la semplificazione dei procedimenti, ma la massima garanzia, dal punto di vista procedurale, sull'autenticità e l'integrità del documento.

Analogamente, nell'ottica della semplificazione delle procedure vanno visti sia l'art. 14 della legge 15.5.1997 n. 127, che prevede lo snellimento delle procedure in materia di pagamenti di imposta mediante cessione di beni culturali, sia il d.m. 28.5.1997 che adotta il nuovo Regolamento sui servizi aggiuntivi (di cui all'art. 4 della legge 14.1.1993 n. 4) in sostituzione del precedente regolamento, assai più complesso e macchinoso, approvato con d.m. 31.1.1994 n. 171.

Con l'approvazione e l'entrata in vigore del nuovo regolamento viene dato inoltre rinnovato impulso all'attuazione della legge 4/1993 che, prevedendo l'intervento gestionale dei privati e affermando il principio della redditività economica dei beni (con il ritorno degli introiti agli istituti di provenienza) ha introdotto nel nostro ordinamento una nuova strategia di gestione del patrimonio culturale. Allo stato attuale sono concluse o in corso di svolgimento, da completare entro il 1997, le procedure per l'entrata in funzione di servizi aggiuntivi di natura diversa in ben 46 sedi: 25 librerie e punti di vendita, 7 punti di ristoro, 14 centri di servizi bibliotecari.

Tra le attività di gestione di particolare significato vanno ricordate anche le convenzioni e gli accordi con enti pubblici e privati per una migliore collaborazione per il recupero e la tutela del patrimonio culturale:

1) la convenzione con il comune dell'Aquila (3.5.1996) predisposta d'intesa con le Soprintendenze BAAAS e archeologica per l'Abruzzo, intesa ad attivare un'azione concorde per la valorizzazione del patrimonio culturale, storico, artistico e archeologico della città, in particolare nella prospettiva delle manifestazioni per il giubileo del 2000;

2) la convenzione con la Regione Umbria, le province di Perugia e Terni e il comune di Spoleto (16.4.1996) per un Accordo di programma ai sensi dell'art. 27 della legge 8.6.1990 n. 142, per l'istituzione di una Scuola europea di conservazione e restauro del libro, con sede a Spoleto, nel complesso della Rocca Albornoz;

3) la convenzione con la Confindustria, firmata il 26.11.1996, per l'adozione di beni culturali di particolare rilevanza da parte di imprese ed enti privati.

Tra le iniziative legislative all'esame del Parlamento, si ritiene inoltre opportuno segnalare:

1) AC 3254, già AS 1932, Norme sulla circolazione dei beni culturali, che recepisce la direttiva CEE sulla restituzione delle opere d'arte illecitamente uscite dall'UE, e adegua l'ordinamento italiano alla normativa europea sulla libera circolazione dei beni culturali;

2) AC 3216, già AS 1033, Norme per evitare il commercio, il traffico e la detenzione illeciti di beni culturali, che prevede norme per la repressione dei furti e della ricettazione dei beni culturali, estendendo al settore la normativa della lotta al traffico di stupefacenti;

3) AC 1949, Decentramento e semplificazione delle procedure di esercizio dei poteri di tutela ambientale e paesaggistica per l'esecuzione di opere pubbliche e private, che individua le competenze degli organi ministeriali in materia di tutela del paesaggio, ripetendo i termini di analogo decreto legge (530/95) decaduto nella passata legislatura;

4) AC 2969, Modifiche alla legge 3.2.1971 n. 147, concernente gli "Archivi storici parlamentari", che prevede l'istituzione presso il Quirinale di un archivio storico per la conservazione degli atti della Presidenza della Repubblica;

5) AS 1031, Norme relative al deposito legale dei documenti di interesse culturale destinati all'uso pubblico, che ridisegna la disciplina della consegna obbligatoria delle pubblicazioni alle istituzioni pubbliche, già fissata dalla legge 2.2.1939 n. 374 e originariamente dettata da finalità di controllo e di censura, riconducendo il deposito legale alla ratio di produzione di servizi

(raccolta della produzione editoriale nazionale, garanzia della documentazione, dell'informazione e dell'accesso) nella logica delle legislazioni più avanzate di altri paesi europei e delle raccomandazioni degli organismi sovranazionali;

6) AS 2124, Istituzione della Consulta dei Comitati nazionali e delle edizioni nazionali, che mira a definire una politica unitaria nel campo della valorizzazione culturale, prevedendo finanziamenti per il triennio 1997-99.

7.3 Provvedimenti di spesa

Oltre alle leggi generali di spesa per il 1996 hanno avuto effetto sulla gestione del Ministero una serie di leggi pluriennali di spesa, che al 31.12.1995 presentavano residui passivi da estinguere.

Nel corso del 1996 sono stati inoltre approvati o presentati al Parlamento i seguenti provvedimenti di spesa con riflessi sugli interventi nel settore dei beni culturali:

- il d.l. 16.1.1996 n. 15, convertito in legge 6.3.1996 n. 120, Disposizioni urgenti per il restauro, la conservazione e la valorizzazione dei beni culturali, che ha incrementato in via straordinaria (95,1 mld.) i fondi per l'adeguamento strutturale e funzionale di sedi museali e di istituzioni culturali e per altri progetti culturali;
- il d.l. 3.6.1996 n. 310, convertito in legge 29.7.1996 n. 401, Interventi straordinari per la ricostruzione del Teatro "La Fenice" di Venezia nonché per l'evento disastroso verificatosi a Napoli-Secondigliano, che prevede per la ricostruzione del Teatro "La Fenice" un primo stanziamento di 20 mld.;
- il d.l. 26.7.1996 n. 393, convertito in legge 25.9.1996 n. 496, che prevede, tra l'altro, finanziamenti statali per 20 mld. per la ricostruzione della Basilica di Noto;
- il disegno di legge AS 1474 B divenuto legge 7.3.1997 n. 53, Disposizioni urgenti per la salvaguardia della Torre di Pisa, che prevede tra l'altro la spesa di 12 mld. in due anni per il consolidamento e il restauro della torre.

Di particolare interesse è infine la norma inserita al c. 83 dell'art. 3 della legge 23.12.1996 n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), per cui viene riservata al Ministero per i beni culturali e ambientali, sugli utili derivanti dalle nuove estrazioni infrasettimanali del gioco del Lotto, una quota non superiore a 300 mld. per il recupero e la conservazione dei beni culturali.

Sono ancora all'esame del Parlamento le seguenti proposte o disegni di legge:

AC 2896, Interventi per il giubileo del 2000 nelle zone d'Italia diverse dal Lazio, che prevede stanziamenti per 1.000 mld. per interventi di interesse nazionale relativi a mete storiche di percorsi giubilari in località al di fuori del Lazio;

AC 3364, per il consolidamento della Rupe di Orvieto e del Colle di Todi, con cui si autorizza un contributo straordinario di 80 mld. nel triennio 1997-99 per il rifinanziamento della legge 29.12.1987 n. 545;

AS 1918, Norme in materia di promozione dell'occupazione, che all'art. 18 c. 1 autorizza la spesa di 26 mld. nel 1997 per lavori socialmente utili per il Ministero BCA; nonché il d.l. 6.5.1997 n. 117, "interventi straordinari per il potenziamento degli impianti di prevenzione e sicurezza a tutela del patrimonio culturale", che prevede spese per 43 mld. in dieci anni, di cui almeno 22 nel 1997.

8. Prospettive di sviluppo

La legge 15.3.1997 n. 59 di "Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa", esclude esplicitamente, all'art. 1 c. 3 lett. d), dal conferimento di funzioni e compiti amministrativi a regioni ed enti locali la materia della 'tutela dei beni culturali e del patrimonio storico-artistico'.

Poiché tuttavia sulla questione si continua a discutere, in previsione dei provvedimenti delegati da emanare ai sensi dell'art. 11 della citata legge, ma anche in vista delle possibili decisioni della Commissione bicamerale in sede di revisione dell'art. 128 della Costituzione, è evidente che non è ancora possibile prevedere come sarà definitivamente organizzata la gestione del patrimonio culturale e quale profilo definitivo sarà assunto dal Ministero.

E' opportuno quindi limitarsi a fare il punto su due iniziative i cui riflessi prevedibili appaiono particolarmente significativi.

Innanzitutto il disegno di legge AC 2600 del 31.10.1996 "Disposizioni sui beni culturali", il quale, oltre a prevedere la predisposizione di un Testo unico che metta ordine nel vasto ed eterogeneo complesso di normative sulla materia, intende favorire la partecipazione dei privati alle attività culturali, incentivarne gli investimenti nei restauri, potenziare esposizioni e servizi aggiuntivi, scoraggiare deturpamenti e furti di opere d'arte.

Ma l'aspetto più interessante del disegno di legge è dato dalla proposta di nuove forme di organizzazione delle strutture ministeriali, con l'attribuzione in via sperimentale di autonomia scientifica, organizzativa, amministrativa e finanziaria alla Soprintendenza archeologica di Pompei: una proposta che con evidenza si ricollega ad una vecchia ipotesi di snellimento dell'organizzazione e delle procedure operative da tempo in discussione ed ora in fase di avvio.

Con il d.P.C.M. del 27.7.1995 è stato infatti definitivamente approvato, ai sensi dell'art. 10 c. 3 della legge 29.12.1988 n. 554, un progetto sperimentale di autonomia gestionale degli uffici periferici, che entrerà in funzione entro il 1997 attraverso l'attribuzione ai dirigenti di ampi margini di autonomia per l'attuazione dei programmi, anche a prescindere dai vincoli della ordinaria procedura contabile. A tal fine i fondi destinati a ciascun istituto, di provenienza sia pubblica che privata, affluiscono ad un'unica contabilità speciale.

Si tratta di un esperimento molto interessante di semplificazione amministrativa e potrebbe costituire l'avvio per ripensare la struttura complessiva del bilancio del Ministero, trasformandola - nello spirito della legge 3.4.1997 n. 94 di riforma del bilancio dello Stato per unità previsionali di base - in un bilancio per centri di responsabilità, conducendo ad una sensibile riduzione del numero dei capitoli, previo accorpamento per logica funzionale, come già fu attuato nel 1982 per alcuni capitoli di parte corrente. Da questi "capitoli fondi" sarebbe più semplice procedere all'assegnazione delle risorse, sempre per logica funzionale, ai dirigenti periferici, ai quali dovrebbe anche essere data maggiore autonomia nella gestione, ponendo così le premesse per la piena attuazione del principio della responsabilità della dirigenza e quindi per una migliore rispondenza dell'azione amministrativa ai criteri di efficacia e di efficienza, con una più chiara individuazione dei centri di responsabilità e di spesa.

L'Amministrazione e le associazioni di categoria non sono concordi sul profilo che dovrebbero assumere le strutture ministeriali. Ma tutto sembra indicare la strada di una più completa autonomia degli istituti periferici; mentre per contro è evidente che l'ipotesi di un loro accorpamento a livello regionale appare sempre meno attuabile, in considerazione delle funzioni troppo diverse e specifiche espletate nei diversi settori.

ALLEGATI

ELABORAZIONI PER FUNZIONI-OBIETTIVO
FORMAZIONE E UTILIZZO MASSA IMPEGNABILE
FORMAZIONE E UTILIZZO MASSA SPENDIBILE

MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI

Esercizio finanziario 1996

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg1 - Gabinetto e segreterie particolari	1. Indirizzo politico-amministrativo	1.1 Diretta collaborazione organi di direzione politica	1.1.1 Consulenza giuridico-legislativa 1.1.3 Rapporti con i "media"
		1.2 Programmazione, indirizzo e coordinamento	1.2.1 Programma di valorizzazione dei beni culturali 1.2.2 Sistema informativo
		1.3 Controllo interno	1.3.1 Servizio Statistico 1.3.2 Valutazione dei risultati
dg4 - Ufficio centrale per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici	2. Beni architettonici e monumentali	2.1 Programmazione di settore e spese generali	
		2.2 Conservazione	2.2.1 Custodia 2.2.2 Prevenzione e sicurezza 2.2.3 Manutenzione e restauro 2.2.4 Adeguamento delle sedi
		2.3 Tutela	2.3.1 Interventi 2.3.2 Contributi
		2.4 Acquisizioni	2.4.1 Donazioni 2.4.2 Acquisti
		2.5 Valorizzazione	2.5.1 Catalogazione 2.5.2 Manifestazioni culturali e rassegne espositive 2.5.3 Pubblicazioni, studi e ricerche 2.5.4 Attività didattiche e per la fruizione
		2.6 Formazione	
dg4 - Ufficio centrale per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici	3. Beni archeologici	3.1 Programmazione di settore e spese generali	
		3.2 Conservazione	3.2.1 Custodia 3.2.2 Prevenzione e sicurezza 3.2.3 Scavi, manutenzione e restauro 3.2.4 Adeguamento delle sedi
		3.3 Tutela	3.3.1 Interventi 3.3.2 Contributi
		3.4 Acquisizioni	3.4.1 Donazioni 3.4.2 Acquisti
		3.5 Valorizzazione	3.5.1 Catalogazione 3.5.2 Manifestazioni culturali e rassegne espositive 3.5.3 Pubblicazioni, studi e ricerche 3.5.4 Attività didattiche e per la fruizione
		3.6 Formazione	
dg4 - Ufficio centrale per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici	4. Beni artistici e storici	4.1 Programmazione di settore e spese generali	
		4.2 Conservazione	4.2.1 Custodia 4.2.2 Prevenzione e sicurezza 4.2.3 Manutenzione e restauro 4.2.4 Adeguamento delle sedi
		4.3 Tutela	4.3.1 Interventi 4.3.2 Contributi
		4.4 Acquisizioni	4.4.1 Donazioni 4.4.2 Acquisti
		4.5 Valorizzazione	4.5.1 Catalogazione 4.5.2 Manifestazioni culturali e rassegne espositive 4.5.3 Pubblicazioni, studi e ricerche 4.5.4 Attività didattiche e per la fruizione
		4.6 Formazione	
dg3 - Ufficio centrale per i beni librari, le istituzioni culturali e l'editoria	5. Beni librari ed editoria	5.1 Programmazione di settore e spese generali	
		5.2 Conservazione	5.2.1 Custodia 5.2.2 Prevenzione e sicurezza 5.2.3 Manutenzione e restauro 5.2.4 Adeguamento delle sedi
		5.3 Tutela	5.3.1 Interventi 5.3.2 Contributi
		5.4 Acquisizioni	5.4.1 Donazioni 5.4.2 Acquisti

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
		5.5 Valorizzazione	5.5.1 Catalogazione 5.5.2 Manifestazioni culturali e rassegne espositive 5.5.3 Pubblicazioni, studi e ricerche 5.5.4 Attività didattiche e per la fruizione
		5.6 Formazione 5.7 Servizio Bibliotecario Nazionale 5.8 Editoria	
dg5 - Ufficio centrale per i beni archivistici	6. Beni archivistici	6.1 Programmazione di settore e spese generali 6.2 Conservazione	 6.2.1 Custodia 6.2.2 Prevenzione e sicurezza 6.2.3 Manutenzione e restauro 6.2.4 Adeguamento delle sedi
		6.3 Tutela	6.3.1 Interventi 6.3.2 Contributi
		6.4 Acquisizioni	6.4.1 Donazioni 6.4.2 Acquisti
		6.5 Valorizzazione	6.5.1 Inventariazione 6.5.2 Manifestazioni culturali e rassegne espositive 6.5.3 Pubblicazioni, studi e ricerche 6.5.4 Attività didattiche e per la fruizione
		6.6 Formazione	
dg6 - Ufficio centrale per i beni ambientali e paesaggistici	7. Beni ambientali e paesaggistici	7.1 Programmazione di settore e spese generali 7.2 Conservazione	 7.2.1 Prevenzione 7.2.2 Adeguamento delle sedi
		7.3 Tutela	7.3.1 Interventi 7.3.2 Contributi
		7.4 Pianificazione territoriale 7.5 Valorizzazione	 7.5.1 Catalogazione 7.5.2 Manifestazioni culturali e rassegne 7.5.3 Pubblicazioni, studi e ricerche 7.5.4 Attività didattiche e per la fruizione
		7.6 Formazione	
dg3 - Ufficio centrale per i beni librari, le istituzioni culturali e l'editoria	8. Istituzioni culturali	8.1 Programmazione di settore e spese generali 8.2 Tutela	 8.2.1 Interventi 8.2.2 Contributi
		8.3 Valorizzazione	8.3.1 Catalogazione 8.3.2 Manifestazioni culturali e rassegne espositive 8.3.3 Pubblicazioni, studi e ricerche 8.3.4 Attività didattiche e per la fruizione
dg2 - Direzione generale per gli affari generali e amministrativi e del personale	9. Servizi generali	9.1 Gestione delle risorse umane	9.1.1 Accesso all'impiego 9.1.2 Lavori socialmente utili 9.1.3 Stato giuridico ed economico del personale 9.1.4 Attività di protezione sociale - Onorificenze 9.1.5 Vertenze del personale 9.1.6 Personale comandato presso altre amministrazioni
		9.2 Formazione e aggiornamento 9.3 Acquisizione e gestione delle risorse strumentali	 9.3.1 Misure per la prevenzione e sicurezza sul lavoro
		9.4 Contabilità e ragioneria 9.5 Risorse informatiche 9.6 Studi, ricerche e consulenze 9.7 Relazioni esterne 9.8 Contributi e rimborsi 9.9 Contenzioso	

N.B.: I centri di responsabilità corrispondono a quelli censiti dal Ministero del tesoro (circ. n. 84 del 20/12/1996).

1996 MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI

- Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per funzione-obiettivo -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie e maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanz. da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
1 Indirizzo politico-amministrativo	0	11.024	11.024	11.020	5	0	0	0	11.020	0	99,96%
2 Beni architettonici e monumentali	33.526	651.293	684.819	605.796	276	45.221	33.526	0	639.322	45.221	93,36%
3 Beni archeologici	28.944	583.393	612.337	553.809	32	29.553	28.944	0	582.753	29.553	95,17%
4 Beni artistici e storici	24.861	419.666	444.527	394.809	279	24.578	24.861	0	419.670	24.578	94,41%
5 Beni librari ed editoria	12.233	313.547	325.780	296.833	6	16.708	12.233	0	309.066	16.708	94,87%
6 Beni archivistici	13.300	341.782	355.082	311.368	969	29.445	13.300	0	324.668	29.445	91,43%
7 Beni ambientali e paesaggistici	47	69.635	69.682	69.496	13	126	47	0	69.543	126	99,80%
8 Istituzioni culturali	0	43.195	43.195	43.195	0	0	0	0	43.195	0	100,00%
9 Servizi generali	0	34.913	34.913	34.726	187	0	0	0	34.726	0	99,46%
TOTALE	*112.911*	*2.468.449*	*2.581.360*	*2.321.053*	*1.766*	*145.631*	*112.911*	*0*	*2.433.963*	*145.631*	*94,29%*

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1996 MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI

- *Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per funzione-obiettivo* -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti in competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti in residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie e maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
1 Indirizzo politico-amministrativo	1.502	11.024	12.527	12.230	9.115	1.904	1.904	650	9.765	267	2.494	97,63%	77,96%	79,85%
2 Beni architettonici e monumentali	909.545	651.293	1.560.839	1.156.698	299.634	306.163	351.384	378.005	677.639	21.054	862.146	74,11%	43,42%	58,58%
3 Beni archeologici	376.621	583.393	960.015	809.879	400.217	153.592	183.145	158.562	558.779	20.235	381.001	84,36%	58,21%	69,00%
4 Beni artistici e storici	282.929	419.666	702.595	586.784	287.002	107.807	132.385	115.290	402.293	11.713	288.589	83,52%	57,26%	68,56%
5 Beni librari ed editoria	214.388	313.547	527.935	445.216	216.090	80.743	97.451	65.199	281.289	6.674	239.971	84,33%	53,28%	63,18%
6 Beni archivistici	209.453	341.782	551.235	471.248	246.601	64.767	94.212	63.551	310.152	11.278	229.805	85,49%	56,26%	65,82%
7 Beni ambientali e paesaggistici	10.381	69.635	80.016	78.148	54.976	14.520	14.646	5.558	60.534	601	18.882	97,67%	75,65%	77,46%
8 Istituzioni culturali	1.089	43.195	44.284	44.283	42.704	491	491	896	43.600	75	608	100,00%	98,46%	98,46%
9 Servizi generali	29.580	34.913	64.493	63.065	23.589	11.137	11.137	15.897	39.486	4.186	20.821	97,79%	61,22%	62,61%
TOTALE	*2.035.490*	*2.468.449*	*4.503.939*	*3.667.551*	*1.579.929*	*741.123*	*886.754*	*803.608*	*2.383.537*	*76.084*	*2.044.318*	*81,43%*	*52,92%*	*64,99%*

1996 MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI

- Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per Centro di Responsabilità -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie e maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Gabinetto	0	11.024	11.024	11.020	5	0	0	0	11.020	0	99,96%
Direzione Generale per gli affari generali e amministrativi e del personale	0	34.913	34.913	34.726	187	0	0	0	34.726	0	99,46%
Ufficio centrale per i beni librari, le istituzioni culturali e l'editoria	12.233	356.742	368.975	340.028	6	16.708	12.233	0	352.261	16.708	95,47%
Ufficio centrale per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici	87.331	1.654.353	1.741.683	1.554.414	587	99.352	87.331	0	1.641.745	99.352	94,26%
Ufficio centrale per i beni archivistici	13.300	341.782	355.082	311.368	969	29.445	13.300	0	324.668	29.445	91,43%
Ufficio centrale per i beni ambientali e paesaggistici	47	69.635	69.682	69.496	13	126	47	0	69.543	126	99,80%
TOTALE	***112.911***	***2.468.449***	***2.581.360***	***2.321.053***	***1.766***	***145.631***	***112.911***	***0***	***2.433.963***	***145.631***	***94,29%***

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1996 MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI

- *Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per Centro di Responsabilità* -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie e maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Gabinetto	1.502	11.024	12.527	12.230	9.115	1.904	1.904	650	9.765	267	2.494	97,63%	77,96%	79,85%
Direzione Generale per gli affari generali e amministrativi e del personale	29.580	34.913	64.493	63.065	23.589	11.137	11.137	15.897	39.486	4.186	20.821	97,79%	61,22%	62,61%
Ufficio centrale per i beni librari, le istituzioni culturali e l'editoria	215.477	356.742	572.219	489.499	258.794	81.234	97.942	66.095	324.890	6.750	240.580	85,54%	56,78%	66,37%
Ufficio centrale per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici	1.569.096	1.654.353	3.223.449	2.553.361	986 853	567.561	666.913	651.857	1.638.711	53.002	1.531.736	79,21%	50,84%	64,18%
Ufficio centrale per i beni archivistici	209.453	341.782	551.235	471.248	246.601	64.767	94.212	63.551	310.152	11.278	229.805	85,49%	56,26%	65,82%
Ufficio centrale per i beni ambientali e paesaggistici	10.381	69.635	80.016	78.148	54.976	14.520	14.646	5.558	60.534	601	18.882	97,67%	75,65%	77,46%
TOTALE	***2.035.490***	***2.468.449***	***4.503.939***	***3.667.551***	***1.579.929***	***741.123***	***886.754***	***803.608***	***2.383.537***	***76.084***	***2.044.318***	***81,43%***	***52,92%***	***64,99%***

Ministero per i beni culturali ed ambientali
Gestione finanziaria 1996 (milioni di lire)

		TITOLO I					TITOLO II				TOTALE
		Personale in attivita' di servizio	Acquisto di beni e servizi	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	Opere e beni immobiliari e mobiliari	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	
		FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE									
		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
1	Residui totali di stanziamento "F" al 1.I (2)						109.329	3.582		112.911	112.911
2	Stanziamenti definitivi di competenza	1.304.530	271.962	104.270	7.462	1.688.224	542.626	237.599		780.225	2.468.449
3	Massa impegnabile (1+2)	1.304.530	271.962	104.270	7.462	1.688.224	651.955	241.181		893.136	2.581.360
4	Impegni effettivi su competenza	1.304.525	270.757	103.724	7.453	1.686.458	410.276	224.319		634.595	2.321.053
5	Economie (+) o maggiori spese (-) [2-(4+6)]	6	1.206	546	9	1.766					1.766
6	Residui di stanziamento di competenza al 31.XII						132.351	13.280		145.631	145.631
7	Impegni su residui di stanziamento (1-8)						109.329	3.582		112.911	112.911
8	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31.XII										
9	Impegni totali su massa impegnabile (4+7)	1.304.525	270.757	103.724	7.453	1.686.458	519.605	227.901		747.505	2.433.963
10	Residui totali di stanziamento "F" al 31.XII (6+8)						132.351	13.280		145.631	145.631
11	Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile (9:3)	100,00	99,56	99,48	99,88	99,90	79,70	94,49		83,69	94,29

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
12	Residui iniziali "F+C" al 1.I	116.960	212.683	45.240	2.542	377.426	1.298.998	359.066		1.658.063	2.035.490
13	Stanziamenti definitivi di competenza	1.304.530	271.962	104.270	7.462	1.688.224	542.626	237.599		780.225	2.468.449
14	Massa spendibile (12+13)	1.421.491	484.646	149.510	10.004	2.065.650	1.841.624	596.664		2.438.289	4.503.939
15	Autorizzazioni di cassa	1.417.405	417.104	125.543	10.004	1.970.056	1.266.294	431.201		1.697.495	3.667.551
16	Pagamenti su competenza	1.087.739	174.058	68.764	6.858	1.337.420	151.806	90.703		242.510	1.579.929
17	Residui propri da competenza "C" (4-16)	216.786	96.698	34.960	595	349.039	258.469	133.616		392.085	741.123
18	Residui totali da competenza (6+17)	216.786	96.698	34.960	595	349.039	390.820	146.896		537.716	886.754
19	Pagamenti su residui	58.338	136.571	29.383	2.047	226.338	413.909	163.361		577.270	803.608
20	Pagamenti totali (16+19)	1.146.077	310.629	98.147	8.906	1.563.758	565.716	254.064		819.779	2.383.537
21	Economie (+) o maggiori spese (-) totali [14-(20+22)]	8.546	25.160	5.495	281	39.482	24.271	12.331		36.602	76.084
22	Residui totali "F+C" al 31.XII [14-(20+21)]	266.868	148.857	45.868	818	462.411	1.251.637	330.270		1.581.907	2.044.318
23	Rapporto % tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (15:14)	99,71	86,06	83,97	100,00	95,37	68,76	72,27		69,62	81,43
24	Rapporto % tra pagamenti totali e massa spendibile (20:14)	80,62	64,09	65,65	89,02	75,70	30,72	42,58		33,62	52,92
25	Rapporto % tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa (20:15)	80,86	74,47	78,18	89,02	79,38	44,67	58,92		48,29	64,99

(1) Calcolate per differenza

(2) I residui totali di stanziamento "F" al 1.I sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31.XII dell'anno precedente

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

Capitolo XX

Ministero dell'ambiente

Sommario: **Sintesi e conclusioni.**

1. Aspetti finanziari della gestione. Dati complessivi: *1.1 Massa impegnabile e impegni: 1.2 Massa spendibile e pagamenti; 1.3 Residui; 1.4 Economie.*

2. Analisi per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità: *2.1 F.O. 1 - Indirizzo politico-amministrativo (Gabinetto); 2.2 F.O. 2 - Programmazione, indirizzo e coordinamento (Gabinetto); 2.3 F.O. 3 - Impatto ambientale (VIA); 2.4 F.O. 4 - Protezione e tutela della natura (PRONAC); 2.5 F.O. 5 - Tutela delle acque (ARS); 2.6 F.O. 6 - Tutela del suolo (ARS); 2.7 F.O. 7 - Tutela dell'aria (IAR); 2.8 F.O. 8 - Prevenzione del rischio ambientale (IAR); 2.9 F.O. 9 - Ambiente marino e costiero (Servizio difesa del mare); 2.10 F.O. 10 - Informazione e educazione ambientale (VIA); 2.11 F.O. 11 - Servizi generali del Ministero (Servizio affari generali e del personale); 2.12 Servizio di collaborazione al funzionamento degli organi di alta consulenza - (SCOC);* 2.12.1 ANPA e ARPA.

3. Organizzazione.

Esercizio 1996 - Risultati della gestione per funzioni-obiettivo - dati di competenza

(in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Impegni (*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico-amministrativo	25.443	23.223	23.223	21.544	1.678	2.220
2 Programmazione, indirizzo, coordinamento	41.124	40.866	40.866	39.302	1.564	258
3 Impatto sull'ambiente	75.053	70.110	47.414	11.811	58.299	4.943
4 Protezione e tutela della natura	147.883	143.773	112.089	52.910	90.863	4.110
5 Tutela delle acque	225.842	224.918	211.288	28.401	196.517	925
6 Tutela del suolo	159.289	157.852	136.001	55.088	102.764	1.437
7 Tutela dell'aria	111.211	110.573	110.573	16.139	94.434	638
8 Prevenzione del rischio ambientale	42.475	37.916	31.706	8.224	29.692	4.559
9 Ambiente marino costiero	177.590	167.511	125.460	32.903	134.608	10.079
10 Informazione ed educazione ambientale	3.517	3.115	3.115	517	2.598	402
11 Servizi generali del Ministero	18.642	15.976	15.976	12.071	3.905	2.667
TOTALE	***1.028.072***	***995.834***	***857.710***	***278.911***	***716.923***	***32.238***

(*) Gli impegni lordi sono comprensivi dei residui di stanziamento a fine esercizio

Sintesi e conclusioni

E' noto che con l'istituzione del Ministero dell'ambiente non si è creato un centro di imputazione dell'interesse ambientale con competenze generalizzate, ma solo un centro di coordinamento e di impulso in grado di consentire il superamento della settorialità delle competenze e la conseguente frammentazione degli interventi.

Tale obiettivo si è scontrato con una realtà di emergenze derivate dalla non tempestiva percezione e prevenzione dei guasti perpetrati sul territorio, - che non ha permesso una programmazione integrata di medio-lungo periodo -, e dalla inadeguatezza della struttura ministeriale non in grado di assumere la leadership del settore non solo per carenze proprie ma anche per le obiettive difficoltà di raccordo con gli altri organismi, titolari di competenze in materia di tutela ambientale.

Inoltre, non hanno trovato tempestiva attuazione le norme che il legislatore ha attribuito al Ministero dell'ambiente in materia di sostituzione agli organismi inadempienti.

Così operando, non si è dato risalto alla supremazia della tutela ambientale, presupposto dello sviluppo sostenibile inteso come consenso alla promozione dell'accrescimento delle risorse e delle infrastrutture economiche, a condizione che non venga alterata la qualità della vita della comunità.

Ne è derivato un indebolimento della ipotizzata "leadership" del Ministero dell'ambiente, più volte denunciata da questa Corte, e resa manifesta dai risultati deludenti della gestione.

L'Amministrazione, infatti, ha sostanzialmente fallito il conseguimento dell'obiettivo primario che ne giustifica la presenza istituzionale non essendo stata in grado di omogeneizzare, attraverso le funzioni di indirizzo e di coordinamento, le molteplici attività dirette alla salvaguardia dell'ambiente; non lo è stata all'interno della sua stessa struttura e, a maggior ragione, non ha potuto esserlo all'esterno.

Le risorse umane e le risorse finanziarie limitate e ulteriormente compresse dall'incalzare delle emergenze, rappresentano solo in parte una giustificazione agli scarsi risultati finora conseguiti.

Anche l'insufficienza tecnica degli organismi decentrati e l'incapacità dei medesimi nell'individuazione degli obiettivi prioritari a livello locale si sarebbero potute in parte superare se al centro si fosse realizzata una chiara e concreta indicazione programmatica rivolta, invece, ad una semplice enunciazione di principi-guida non sempre aderenti alle realtà locali.

E' totalmente mancata la funzione di supporto e di controllo nei confronti delle Amministrazioni locali, malgrado l'istituzione di numerose Commissioni di vigilanza; l'individuazione delle aree protette non è stata accompagnata da attività concrete di verifica sul rispetto della normativa enunciata.

La facoltà di sostituirsi alle amministrazioni inadempienti è stata tardivamente e scarsamente utilizzata, né sono state applicate le norme da tempo in vigore sulla razionalizzazione dell'attività amministrativa, quali quelle contenute nella legge n. 29/93.

Particolare censura merita la perdurante inerzia in ordine all'adozione di strumenti programmatici fondamentali - fra i quali il Piano per la difesa del mare di cui alla legge n. 979/82, cui il Ministero dell'ambiente era tenuto, quale amministrazione concertante, anche prima dell'incardinamento nella propria struttura del relativo comparto - e l'aggiornamento annuale del Piano Triennale di tutela ambientale nonchè in ordine all'attività regolamentare, il cui mancato esercizio ha avuto riflessi particolarmente negativi nei rapporti con l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente.

Le suindicate carenze organizzative e normative sono state di anno in anno evidenziate dalla Corte sia nella sede del controllo che nella sede referente; tali carenze sono state sostanzialmente giustificate nei primi anni dall'istituzione del Ministero, in considerazione dell'incalzare delle emergenze e della novità degli strumenti programmatici ma, ad oltre un decennio dall'istituzione del Ministero e con un assetto programmatorio sufficientemente rodato, non sono più ammissibili.

E' auspicabile, pertanto, che l'Amministrazione ponga finalmente un termine al completamento del quadro programmatico e regolamentare e alla razionalizzazione della propria struttura[1], riducendo sia la commistione che la frammentazione di competenze al proprio interno, e attivandosi maggiormente sul versante dei coordinamenti interni ed esterni.

Circa poi il significato reale delle risultanze contabili si osserva che la quasi totalità delle risorse assegnate al Ministero è destinata agli investimenti compresi nel Piano triennale di tutela ambientale e che la più alta percentuale di risorse impegnate si riscontra nelle categorie dei trasferimenti, sia di parte corrente che in conto capitale, proprio per la natura di organo di programmazione e di coordinamento attribuita al Ministero.

Di conseguenza, i dati sugli impegni e anche i dati sui pagamenti, per i capitoli di trasferimento, rappresentano soltanto prenotazione di risorse messe a disposizione delle Amministrazioni locali per interventi programmati e già finanziati, ma non necessariamente in fase di attuazione.

Neppure i dati sulle erogazioni nelle medesime categorie - che con il 35,2% delle autorizzazioni di cassa rappresentano la più alta percentuale di pagamenti - corrispondono a pagamenti effettuati ai destinatari finali, ma si limitano a registrare gli effettivi trasferimenti di risorse alle regioni e agli enti locali.

La trattazione dei dati contabili, dopo una prima esposizione delle risultanze del rendiconto, riferite ai dati globali, avrà riguardo ai singoli obiettivi che caratterizzano l'attività dell'Amministrazione secondo i criteri già sperimentati nella Relazione al Parlamento per l'esercizio 1995, cui si fa riferimento per l'impostazione generale per funzioni-obiettivo.

---

[1] Finora limitata a disposizioni riguardanti il personale.

1. Aspetti finanziari della gestione. Dati complessivi

Il rendiconto dell'esercizio 1996, riguardante lo stato di previsione del Ministero dell'ambiente, espone i seguenti dati di competenza (espressi in miliardi).

Stanziamenti iniziali	834,4
Stanziamenti definitivi	1.028,1
Impegni totali su massa impegnabile	1.197,4
Impegni effettivi di competenza	857,7
Pagamenti totali*	701.3
Residui**	2.053,2
Economie	499,3

* di cui 278,9 miliardi sulla competenza

** di cui 138,1 miliardi si riferiscono a residui di stanziamento su competenza '96 e 228,1 miliardi di stanziamento provenienti da precedenti esercizi.

Rispetto all'esercizio 1995 risultano in aumento sia le previsioni iniziali che lo stanziamento definitivo, gli impegni effettivi di competenza e i pagamenti.

Si deve segnalare l'incidenza dell'incremento dello stanziamento per il personale in servizio, derivato dalle nuove disposizioni in materia pensionistica introdotte dalla legge n. 335/95 (che ha disposto l'assegnazione ai singoli Ministeri delle risorse destinate a far fronte ai contributi per i dipendenti in servizio precedentemente accentrate sul capitolo 4351 del bilancio del Ministero del tesoro).

1.1 Massa impegnabile e impegni

La massa impegnabile di 1.596,4 miliardi, costituita dagli stanziamenti di competenza più i residui di stanziamento risultanti all'1.1.96 - pari a 568,3 miliardi - è stata utilizzata nel corso dell'esercizio mediamente al 75,4%[2] L'ammontare percentuale degli impegni, rispetto ai precedenti esercizi[3], soprattutto nel settore dei trasferimenti, evidenzia un andamento più favorevole delle capacità progettuali delle regioni e degli enti locali, cui è subordinato il trasferimento dei fondi, attraverso procedimenti fondati sull'intesa fra Governo e Regioni.

Tuttavia, come sarà meglio evidenziato sulla base dei dati sui pagamenti, la messa a disposizione dei fondi non sempre corrisponde ad interventi in itinere; permane sostenuto il ricorso alle revoche e alle rimodulazioni di finanziamenti già accordati, soprattutto a carico di stanziamenti risalenti a pregressi esercizi e riguardanti alcune regioni meridionali,[4] in conseguenza della non fattibilità degli interventi programmati, spesso causata da carenze nei progetti esecutivi o da contrasti intervenuti nella concreta individuazione delle localizzazioni degli interventi. Quest'ultimo fenomeno è particolarmente avvertito nel comparto riguardante lo smaltimento dei rifiuti per il quale, a fronte della consapevolezza ormai generalmente avvertita, della gravità del fenomeno e dell'urgenza di trovare adeguate soluzioni, permangono nel concreto gravi contrasti sulla localizzazione e sulle dimensioni degli impianti da realizzare.

1.2 Massa spendibile e pagamenti

La massa spendibile di 3.248.4 miliardi - costituita dallo stanziamento '96 di competenza e dal totale dei residui derivanti dai precedenti esercizi - è stata ridotta dalle autorizzazioni di cassa a 2.189.7 miliardi. in aumento, peraltro, rispetto alla previsione iniziale di 2.074.1 miliardi e

[2] La massa impegnabile è stata utilizzata quasi al 96% nella categoria V dei trasferimenti mentre è scesa al 2,2% nelle categorie X e XI delle opere e beni mobiliari e immobiliari dello Stato.

[3] 76,7% nel 1995 e percentuali degli esercizi precedenti di gran lunga inferiori.

[4] Puglia e Campania, in particolare.

rispetto alle percentuali di utilizzazione della massa spendibile che nel 1995 è stata mediamente del 60,6% e nel 1996 del 67,4%.

L'aumentata disponibilità di spesa ha trovato riscontro nell'innalzamento del valore percentuale dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa che, a fronte del 25,5% del 1995, ha raggiunto nel 1996 il 32%.

Il dato complessivo risente, tuttavia, fortemente dell'alta percentuale di utilizzazione delle disponibilità finanziarie nell'ambito delle spese correnti, ed in particolare dei trasferimenti della V categoria. In effetti, la media dei pagamenti rispetto alle disponibilità rappresentate dalle autorizzazioni di cassa, nell'ambito degli investimenti di conto capitale scende al 27,6% ed è frutto della media tra il 2,2% dei pagamenti disposti a carico delle categorie X e XI (beni ed opere mobiliari e immobiliari a carico diretto dello Stato - pari a 6,5 miliardi su 292,5 miliardi di autorizzazioni) e del 32,1% di quelli effettuati sulla categoria XII dei trasferimenti, pari a 599,5 miliardi su autorizzazioni di cassa per 1.703 miliardi.

1.3 Residui

Al 31.12.1996 i residui totali sono ammontati a 2.053,2 miliardi, in costante diminuzione rispetto agli esercizi precedenti anche in virtù dell'elevato ammontare delle economie registrate nel corso del 1995; 366,3 miliardi rappresentano residui di stanziamento e quindi risorse ancora da utilizzare.

L'ammontare più consistente di risorse non ancora utilizzate, pari a 146,6 miliardi, di cui circa la metà sulla competenza, fa capo alle categorie X e XI e rappresenta oltre 1/3 della massa che si sarebbe potuta utilizzare per investimenti di salvaguardia ambientale.

200,3 miliardi (di cui 78,2 sulla competenza) si riferiscono a mancati trasferimenti della categoria XII[5].

Ciò conferma il permanere di difficoltà nella gestione concreta del Piano Triennale, nel quale sono convogliate tutte le risorse del Ministero, non solo per l'inadeguatezza programmatica ed esecutiva delle Amministrazioni decentrate e degli enti locali, ma anche per deficienze strutturali e organizzative delle Amministrazioni centrali competenti per materia.

1.4 Economie

L'ammontare delle economie, che al 31.12.1995 risultavano di ben 1.747 miliardi circa, è stato notevolmente ridimensionato nel 1996 con economie per 493.8 miliardi che rappresentano, tuttavia, il 22,6% delle autorizzazioni di cassa.

Peraltro, il 74,9% delle economie ha gravato sui trasferimenti alle Regioni (categoria XII - per quasi 370 miliardi) a conferma della non adeguata fattibilità degli interventi da queste ipotizzati. Anche nelle categorie X e XI del titolo II, destinate ad investimenti a carico diretto dello Stato, le economie registrate a fine 1996 hanno rappresentato quasi 1/3 della massa spendibile[6].

I dati globali del rendiconto 1996, precedentemente illustrati, disaggregati per funzioni-obiettivo secondo l'elaborazione già sperimentata nella Relazione al Parlamento per l'esercizio 1995, evidenziano differenziazioni notevoli tra le varie funzioni nell'utilizzazione delle risorse.

Si rileva, infatti, che a fronte di impegni quasi pari alla massa impegnabile per la funzione-obiettivo di tutela dell'aria, si scende al 63% per l'impatto ambientale; notevolmente inferiore è il rapporto tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa che va da un minimo del 14,4% nel settore della prevenzione del rischio ambientale, ad un massimo del 61.6% in quello della tutela del suolo.

---

[5] 57,9 miliardi riguardano mancati trasferimenti alle Regioni; 142.4 miliardi riguardano mancati trasferimenti a enti pubblici delle amministrazioni locali.

[6] Infatti a fronte della massa spendibile pari a 293,8 miliardi si sono avute economie per 82,5 miliardi.

Anche l'ammontare dei residui totali di fine esercizio presenta valori percentuali di quasi il 20% del totale dei residui nella protezione e tutela della natura, del 22,4% nel comparto della tutela delle acque, e del 19,3% nell'ambiente marino e costiero.

*2. **Analisi per funzioni obiettivo e per centri di responsabilità***

Ad iniziare dall'esercizio 1995 la Corte ha sperimentato - di concerto con le amministrazioni dello Stato - un'analisi del Rendiconto generale dello Stato basata sull'individuazione di funzioni-obiettivo tipiche di ciascuna Amministrazione; i nuovi criteri di lettura del Rendiconto sono stati sostanzialmente recepiti dalla legge 3 aprile 1997 n. 94, di modifica della legge n. 468/78 in materia di bilancio.

Si è rilevato che l'attuale struttura organizzativa delle singole amministrazioni in alcuni casi attribuisce ad un unico centro di responsabilità più funzioni-obiettivo e in altri ripartisce l'unico obiettivo in più centri di responsabilità. Ai fini della valutazione dei risultati conseguiti nell'esercizio di riferimento, la disaggregazione dei dati per funzioni-obiettivo deve essere incrociata con la classificazione per centri di responsabilità.

2.1 Funzione-obiettivo 1 - Indirizzo politico-amministrativo (Gabinetto)

La funzione fa capo al centro di responsabilità costituito dal Gabinetto e Segreterie particolari.

Nel corso del 1996, a fronte di impegni che hanno raggiunto l'81,1% della massa impegnabile sono state erogate risorse pari soltanto al 34% delle disponibilità[7].

I dati finanziari rappresentano però solo in parte le gravi carenze attribuibili alla funzione: la relativa attività, infatti, è chiamata a comporre correttamente il quadro regolamentare e programmatico delle politiche ambientali attraverso il coordinamento di tutti i soggetti titolari di potestà nel comparto della tutela ambientale, non solo all'interno dello stesso Ministero dell'ambiente ma anche verso le altre Amministrazioni Centrali, le Regioni, gli Enti Locali, gli Enti Pubblici e i privati che operano o intendano operare nel settore.

In effetti, mentre è continuata una notevole attività di revisione legislativa non risultano adottati alcuni fondamentali strumenti programmatici e regolamentari fra i quali particolare rilievo assume il regolamento di organizzazione riguardante l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA), di cui all'art. 2 della legge istitutiva n. 61/94.

La mancata emanazione delle norme regolamentari ha impedito la concreta operatività dell'ANPA e l'esplicazione dei compiti demandati alle Agenzie Regionali ARPA le quali, dopo i risultati del referendum abrogativo delle competenze delle USL in materia di tutela ambientale, avrebbero dovuto tempestivamente garantire i necessari controlli sia sugli operatori del settore che sulla qualità dell'ambiente a livello locale[8].

Le conseguenti incertezze in ordine ai rapporti interorganici con il Ministero per quanto riguarda la ripartizione delle relative competenze hanno prodotto effetti negativi anche nei riguardi dell'attività di vigilanza spettante al Ministero; ha assunto particolare rilievo il contrasto

---

[7] La massa impegnabile è ammontata a 28,6 mld (25,5 mld di stanziamenti definitivi + 3,1 miliardi di residui di stanziamento) mentre la massa spendibile ha raggiunto i 76,9 miliardi, con autorizzazioni di cassa per 71,6 miliardi. A fronte di residui totali per 48,5 miliardi (1,7 dei quali rappresentano residui propri da competenza) le economie sono ammontate a 4,1 miliardi.

I pagamenti totali di 24,3 miliardi, per 21.5 miliardi risultano erogati sulla competenza.

Le spese di personale sono ammontate a 5,6 miliardi, quelle di funzionamento a 1,6 miliardi mentre 14 miliardi circa hanno riguardato gli investimenti che per la quasi totalità sono riferibili ad attività di regolazione, controllo e ispettiva.

Le risorse finanziarie direttamente attribuibili al Gabinetto per spese di personale e di funzionamento sono ammontate a 9,6 miliardi impegnati al 76%; risultano erogati - su autorizzazioni di cassa per 19,6 miliardi - pagamenti complessivi per 9,4 miliardi; 8,6 miliardi sono andati in economia.

[8] Si vedano, ad esempio, le disposizioni contenute nella legge 11.11.96 n. 574 in tema di controlli.

tra Ministero e agenzia sulle norme e sui criteri del regime di contabilità dell'ANPA, il cui ordinamento non è del tutto rispondente ai principi della contabilità generale dello Stato.

L'omessa regolamentazione non ha inoltre consentito di fare chiarezza sulla titolarità della gestione del Sistema informativo nazionale ambientale - SINA - che secondo le disposizioni della legge n. 61/94, istitutiva dell'ANPA, dovrebbe spettare a quest'ultima mentre attualmente fa capo al Servizio per la valutazione dell'impatto ambientale.

La questione non è di poco conto; spetta, infatti, all'organo titolare del SINA non solo la raccolta e l'elaborazione dei dati ambientali ma, soprattutto, la programmazione delle linee di ricerca e la fissazione dei criteri di priorità nella selezione dei programmi nonché la gestione finanziaria. Malgrado gli interessi del Ministero dell'ambiente teoricamente convergano con quelli dell'ANPA, nella fissazione concreta dei criteri di gestione e delle priorità tali interessi possono sostanzialmente divergere soprattutto nel breve periodo. Infatti non sembra in discussione la materiale disponibilità dei dati sull'ambiente - a tale scopo essendo più che sufficiente il collegamento informatico tra l'Amministrazione centrale e le istituzioni decentrate e periferiche - bensì il disegno sullo sviluppo programmatico del sistema che la struttura decentrata presumibilmente orienterebbe verso una maggiore attenzione alle specificità locali, ma che sicuramente spetta nelle sue linee generali al Ministero dell'ambiente.

Il vuoto decisionale paralizza l'attività dell'Agenzia nazionale e non consente i collegamenti con le Agenzie regionali. Inoltre, l'attuale duplicazione di competenze, per la presenza di numerose commissioni[9], i mancati interventi e gli omessi controlli hanno provocato aggravi nella spesa pubblica.

Gravi carenze della funzione si rilevano nei rapporti con l'Ufficio del Consigliere ministeriale per la difesa del suolo, istituito ai sensi dell'art. 11 della legge 7.8.1990, n. 253.

In conseguenza dell'entrata in vigore della legge n. 183/89 sulla difesa del suolo - alla cui regolamentazione devono provvedere congiuntamente con il Ministero dell'ambiente, il Ministero dei lavori pubblici, le Regioni, e le autorità di bacino nazionali e interregionali, l'Amministrazione ha attribuito a partire della 1991 ad un apposito ufficio, incardinato nel Gabinetto, funzioni di raccordo interno ed esterno e di elaborazione di programmi e di proposte sulla materia.

Con il decreto ministeriale 2.2.96 n. Gab./96/507/DEC, alle predette attribuzioni, tutte confermate, si è aggiunto l'esercizio delle funzioni di cui all'art. 18 della legge n. 349/86 - istitutiva del Ministero dell'ambiente - in materia di danno ambientale.

L'Ufficio - privo di rilevanza esterna, e al quale non sono state assegnate autonome dotazioni finanziarie - continua ad essere incardinato impropriamente presso il Gabinetto e può avvalersi di quote delle dotazioni di bilancio iscritte nelle rubriche degli altri servizi, tenendo conto della coerenza tra l'obiettivo da perseguire e la finalizzazione degli specifici stanziamenti, previo accordo con il dirigente generale preposto al Servizio cointeressato (d.m. 2.3.1996 e n. 2226/CMAS).

Dall'esame degli atti risulta che le proposte formulate dall'Ufficio circa la delimitazione delle proprie competenze in relazione alle competenze in materia di difesa del suolo attribuite ad altri servizi (con particolare riferimento al Servizio delle acque, dei rifiuti e del suolo - ARS); al censimento delle attività interne all'Amministrazione, riguardanti il settore; alle direttive da impartire agli uffici del Ministero ed ai contatti da assumere con i Servizi Tecnici Nazionali ai fini di una corretta collaborazione all'interno dell'Amministrazione e verso organismi esterni titolari di competenze in materia; nonché in ordine al programma delle attività dell'ufficio del Consigliere ministeriale, relativo al 1996, hanno avuto esiti solo parziali atteso che, all'approvazione del programma di attività per il 1996, non sono seguite le formali direttive a tutti gli organismi interessati.

---

[9] Vedi Relazione al Parlamento per l'esercizio 1994.

Senza esprimere alcuna valutazione di merito, si osserva l'incongruenza dell'istituzione di un apposito strumento di raccordo, diretto al superamento della frammentazione di competenze in materia di difesa del suolo - la cui struttura comporta peraltro dei costi per l'Amministrazione[10] - non concretamente operativo essendo mancati il flusso delle informazioni richieste per alimentarne l'attività e i raccordi con i Servizi del Ministero e, particolarmente con l'ARS; non risultano inoltre definiti obiettivi, programmi e priorità dell'Ufficio rispetto alla restante struttura organizzativa interna.

Relativamente al danno ambientale, non risultano regolamentate le modalità e le procedure di intervento, di verifica e di valutazione del danno: di prevenzione e/o dissuasione degli interventi anche potenzialmente dannosi; di regolamentazione dei rapporti con gli altri soggetti pubblici deputati a collaborare e/o interagire nella materia; iniziative tutte che l'Ufficio, privo - come si è detto - di rilevanza esterna, non ha titolo di assumere "motu proprio" e che il suindicato art. 18 della legge n. 349/86 non specifica.

La suindicata omessa regolamentazione ha impedito il corretto svolgimento della funzione privando la collettività della possibilità concreta di prevenire gli illeciti ambientali e l'Erario di possibili risorse finanziarie derivanti dal tempestivo accertamento degli illeciti; ha inoltre, impedito lo svolgimento di alcune attività, quali le diffide a pagare; l'interruzione della prescrizione; la corretta individuazione dei titolari delle competenze e delle attività, che stanno a monte dell'azione di danno ambientale. Anche i rapporti con il Corpo forestale dello Stato e con le Capitanerie di porto relativamente alle attività di supporto, di denuncia e di indagine per danno ambientale, necessitano di adeguata regolamentazione.

Il servizio di controllo interno è stato istituito solo il 10.4.97 ma non risulta ancora attivato.

Il compito di tale struttura consiste nel fornire all'Amministrazione innanzi tutto la consapevolezza della propria attività in modo da metterla in condizione di correggere da sé le proprie disfunzioni; inoltre, attraverso l'analisi dell'azione amministrativa e dei suoi costi, il Servizio di controllo interno può suggerire lo snellimento e la standardizzazione di procedimenti amministrativi anche complessi; elaborare soluzioni per migliorare i rendimenti e per meglio individuare e definire i singoli obiettivi; pervenire a misurare il rapporto tra risorse utilizzate e risultati ottenuti.

L'aumentata responsabilità della struttura organizzativa interna delle Amministrazioni, in ordine alle modalità di esercizio della potestà amministrativa e dell'efficienza, efficacia ed economicità della gestione, esalta le risultanze della funzione di controllo interno, che assume una rilevanza fondamentale nel contraddittorio tra Amministrazioni e controllo esterno.

L'assenza di tali risultanze priva l'organo di indirizzo politico-amministrativo della visione globale circa i costi, i rendimenti e i risultati dei procedimenti amministrativi di competenza; in ordine ai rapporti interni di subordinazione e ai margini di autonomia riconosciuti dalla struttura ai singoli operatori; sulle difficoltà di applicazione della normativa di settore; in ordine alla sperimentazione di nuove procedure o all'applicazione di specifiche tecnologie dirette al miglioramento della struttura; priva, infine l'organo di controllo esterno degli elementi di valutazione che, elaborati all'interno dell'amministrazione dal predetto Servizio, costituiscono uno dei parametri cui far riferimento nell'esame sui risultati della gestione.

I controlli ispettivi effettuati attualmente dall'Amministrazione fanno capo soltanto al Nucleo Operativo Ecologico (NOE) dell'Arma dei Carabinieri, cui è demandata la prevenzione e la repressione degli illeciti ambientali.

Nel corso del 1996 il NOE ha effettuato complessivamente n. 31.439 controlli che hanno comportato erogazioni per complessivi 2.1 miliardi, dei quali 11 milioni per spese di personale.

---

[10] Oltre al dirigente Generale con funzioni di Consigliere ministeriale, sono state assegnate all'Ufficio 7 unità di personale (4 per le funzioni in materia di difesa del suolo e 3 per le funzioni riguardanti il danno ambientale, assegnate all'Ufficio nel corso del 1996).

2.2 Funzione-obiettivo 2 - Programmazione, indirizzo e coordinamento (Gabinetto)

Analogamente alla precedente, la funzione in oggetto fa capo al gabinetto tant'è che nell'elaborazione per funzioni-obiettivo dell'esercizio 1995 era stata accorpata alla precedente nella funzione 1.

La rilevanza che la programmazione degli interventi di salvaguardia ambientale unitamente alle funzioni di indirizzo e coordinamento assume nel contesto delle competenze del Ministero dell'ambiente ne ha suggerito una maggiore evidenziazione.

Tuttavia, l'Amministrazione non ha tempestivamente ottemperato al disposto dell'art. 14 del decreto legislativo n. 29/93 che prevede, entro 50 giorni dall'approvazione del bilancio annuale, l'adozione di un apposito provvedimento volto a programmare gli interventi e le attività di competenza, da sviluppare nel corso dell'esercizio.

La mancanza di un quadro di riferimento adottato ad inizio d'esercizio vulnera il principio della programmazione e dell'orientamento verso obiettivi predeterminati dell'azione amministrativa e si pone in contrasto con le finalità assegnate dalla legge n. 20 del 1994 al controllo preventivo di legittimità previsto nei confronti degli atti di programamzione, non sanabile neppure con l'adozione tardiva del provvedimento soprattutto quando questo intervenga a ridosso della scadenza dell'esercizio[11].

Tale omissione, infine, incide negativamente sulla predisposizione dei programmi di intervento, di competenza delle altre Amministrazioni, soprattutto relativamente a quegli interventi che presuppongono - per la concreta realizzazione - valutazioni di contabilità ambientale.

L'analisi finanziaria della funzione in oggetto è, però, limitata all'utilizzazione delle risorse assegnate alla programmazione, indirizzo e coordinamento del Ministero in senso stretto e che scno rappresentate dall'elaborazione dei programmi annuali di intervento da realizzare nell'ambito del Piano Triennale per l'ambiente, giacché le competenze esercitate in materia di valutazione di impatto ambientale - che interessano anche altri soggetti terzi - fanno capo ad altra funzione-obiettivo (la n. 3).

Malgrado nel corso del 1996 la massa impegnabile a disposizione della funzione risulti utilizzata al 99%, i pagamenti ammontano solo al 33% delle autorizzazioni di cassa[12].

Per attività di cooperazione con organismi internazionali (capitolo 2052) risultano trasferiti 1,5 miliardi.

La spiegazione di una così scarsa utilizzazione concreta delle risorse disponibili, peraltro finalizzate quasi esclusivamente ai procedimenti di predisposizione e approvazione del Piano Triennale per l'Ambiente, sta nel fatto che non risulta sia stato tempestivamente predisposto lo strumento scorrevole di programmazione che, alla scadenza del Piano Triennale 1994-96, avrebbe dovuto consentire la prosecuzione degli interventi da realizzare a partire dall'esercizio 1997. Ne deriva necessariamente uno slittamento nei tempi di attuazione del nuovo Piano con

---

[11] Il riferimento è diretto, in particolare, al d.m. 31.12.96 n. 014/DEC/530 con il quale è stato approvato il programma da attuare nel 1996 nel comparto del Servizio Conservazione della natura.

[12] La massa impegnabile è stata pari allo stanziamento dell'anno (41,1 miliardi). La massa spendibile di 145 miliardi, ridotti a 132, 6 miliardi dalle autorizzazioni di cassa evidenzia pagamenti totali per 42,1 miliardi, di cui 39,3 sulla competenza. I residui totali ammontano a 98,3 miliardi, 94,4 dei quali sono residui di stanziamento provenienti da precedenti esercizi. Le economie sono ammontate a 4,6 miliardi.

Le spese di personale sono ammontate a 1,1 miliardi, quelle di funzionamento (per acquisto di beni e servizi) a circa 2 miliardi, mentre gli investimenti hanno comportato erogazioni per 32,7 miliardi.

La comparazione con l'esercizio precedente, per le ragioni già esposte, dovrà fare riferimento alla somma dei dati delle due funzioni-obiettivo fin qui illustrate. Se ne ricava una diminuzione della massa impegnabile, dovuta al calo dei residui di stanziamento essendo la competenza rimasta immutata nel biennio; è diminuita anche la percentuale di risorse impegnate.

La massa spendibile e le autorizzazioni di cassa, pressoché raddoppiate nell'esercizio 1996 rispetto al precedente, si è risolta in pagamenti complessivi più che dimezzati rispetto al 1995 (mediamente del 33% delle autorizzazioni di cassa a fronte del 70% del 1995).

ritardi nell'approvazione dei programmi e nella distribuzione dei fondi da parte del CIPE e formazione di residui.

Permane la carenza di un quadro unitario di assetto del territorio che costituirebbe il termine di riferimento per la valutazione di impatto.

2.3 Funzione-obiettivo 3 - Impatto ambientale (VIA)

La funzione comprende le attività di valutazione di impatto ambientale; la gestione del Sistema Informativo Nazionale Ambientale (SINA); le attività connesse con la predisposizione della "Relazione sullo stato dell'ambiente" e fa capo al "Servizio valutazione dell'impatto ambientale, informazione ai cittadini e per la Relazione sullo stato dell'ambiente" (VIA).

La massa impegnabile, pari allo stanziamento definitivo dell'anno, è stata impegnata al 63%; per contro, risultano pagamenti complessivi pari solo al 21,4% delle disponibilità di cassa[13].

L'analisi delle tre articolazioni che compongono la funzione espone dati sufficientemente positivi nel settore della valutazione dell'impatto ambientale (VIA).

Come si è già osservato nella relazione relativa all'esercizio 1995[14] la valutazione di VIA è quella che esprime maggiormente la valenza intersettoriale della tutela ambientale.

A fronte di difficoltà iniziali di approccio da parte dei titolari degli investimenti soggetti alla VIA, attualmente i contrasti risultano fortemente smorzati, malgrado l'ampliamento delle categorie di opere soggette a VIA e la complessità delle valutazioni non consenta una conclusione rapida delle istruttorie,[15] tant'è che, a fronte di disponibilità per investimenti sulla competenza per 14,9 miliardi, risultano effettuate erogazioni per soli 2,6 miliardi. Le spese per il funzionamento della struttura sono complessivamente ammontate a 6,2, miliardi, 3,9 dei quali riguardano erogazioni al personale per compensi ai membri dell'apposita Commissione e ai dipendenti della struttura di supporto.

Perplessità, invece, sorgono sulla gestione del Sistema informativo SINA.

Tralasciando la questione ancora non risolta dell'allocazione organica e funzionale del sistema, di cui si è fatto cenno nel paragrafo relativo alla funzione-obiettivo 1, in questa sede interessa rilevare che, a fronte di disponibilità per 50,1 miliardi sulla competenza (47,4 dei quali destinati ad investimenti nel settore), i pagamenti totali imputabili al SINA ammontano soltanto al 10,5 miliardi, 8,9 dei quali per investimenti[16]. La lentezza e i ritardi nell'attuazione del programma di informatizzazione rischia di non fornire elementi sufficienti alla corretta predisposizione dei progetti di salvaguardia ambientale, per la cui migliore riuscita è indispensabile la completezza delle informazioni e dei dati; è quindi, assolutamente prioritario realizzare il programma di informatizzazione utilizzando tempestivamente le risorse disponibili.

Analoghe censure merita il ritardo nella predisposizione della Relazione sulio stato dell'ambiente che, a norma di legge, dovrebbe avere cadenza biennale. Solo nel luglio 1996 è stata pubblicata una breve sintesi della III Relazione, nella quale sono esposti i risultati degli

---

[13] La massa impegnabile è stata pari allo stanziamento dell'anno (5,1 miliardi) con impegni per 47,4 miliardi e residui di stanziamento per 22,7 miliardi.
La massa spendibile di 118,9 miliardi, ridotti a 91,3 miliardi dalle autorizzazioni di cassa, ha dato luogo a pagamenti per 19,6 miliardi (11,8 dei quali sulla competenza) e a residui complessivi per 85,7 miliardi. Le economie sono ammontate a 13,7 miliardi.
A fronte di 11,7 miliardi di erogazioni per investimenti, 8,9 dei quali riguardanti il SINA, le spese di personale sono ammontate a quasi 4,miliardi e a poco meno di 4 miliardi le spese di funzionamento.
Rispetto al precedente esercizio va evidenziata la contrazione del 33% negli impegni e un lieve aumento percentuale (dal 17 al 21%) nei pagamenti. I residui totali sono aumentati di 41,7 miliardi.

[14] Ved. Relazione al Parlamento per l'esercizio 1995 - Vol. II - Tomo III - pag. 436.

[15] Nel corso del 1996 si sono concluse istruttorie che hanno interessato in particolare la compatibilità ambientale del progetto della tangenziale di Limena (Padova) e della tangenziale di Vicenza, dell'Autostrada Brescia-Padova.

[16] Si osserva, che sulle categ. X e XI in cui sono allocate le risorse di che trattasi, l'intero ammontare degli impegni effettivi è di soli 23,4 miliardi, molto al di sotto delle disponibilità.

studi e i dati disponibili sullo stato del territorio, delle acque, sulle pressioni antropiche, sui controlli effettuati, dati e notizie tutti derivanti da studi e collaborazioni esterni, per lo più affidati dal Ministero ad Istituzioni ed Enti di ricerca. Il servizio ha curato la selezione delle fonti e il coordinamento finale dei testi, con la collaborazione di tutti i servizi del Ministero, ciascuno per la parte di competenza.

Dalla sintesi esposta si rileva[17] che il 6,6% del territorio nazionale è protetto mediante iscrizione delle aree nell'elenco ufficiale e il 20% del territorio non risulta modificato da significative trasformazioni di origine antropica; delle 23 autorità di bacino nazionali e interregionali di cui alla legge n. 183/89 sulla difesa del suolo ne devono essere ancora costituite 12 tutte interregionali; relativamente alla pianificazione dei bacini regionali a fronte dell'obbligo per 15 regioni di assumere le conseguenti iniziative, 12 regioni devono ancora iniziare le attività[18].

Tutte le Regioni - ad eccezione del Molise e della Calabria - hanno da tempo regolamentato con legge il settore delle cave; tuttavia solo 7 regioni e le due province autonome di Trento e Bolzano hanno già approvato i rispettivi piani delle attività estrattive[19].

Gli studi e i dati elaborati dal SINA per la Relazione sullo stato dell'ambiente hanno evidenziato fenomeni di preoccupante scadimento nella qualità delle acque, soprattutto interne; l'ambiente marino è infatti deteriorato in conseguenza del carico inquinante veicolato dai fiumi e per incidenti della navigazione che hanno comportato interventi di disinquinamento delle acque marine. Dal 1992 al 1996 i suindicati interventi sono ammontati a 216. Anche l'inquinamento atmosferico è in aumento, ad eccezione delle emissioni di piombo.

Relativamente all'inquinamento acustico, nell'ottobre 1995 è stata approvata la relativa legge-quadro e sono ancora in corso di predisposizione i regolamenti di attuazione relativi all'inquinamento acustico derivante dal traffico veicolare, aereo, ferroviario e marittimo.

2.4 Funzione-obiettivo 4 - Protezione e tutela della natura (PRONAC)

La funzione in oggetto fa capo al Servizio conservazione della natura e le competenze di entrambi si estendono anche agli investimenti in tema di difesa idrogeologica interconnesse con la salvaguardia della natura (ad esempio il bacino del Flumendosa e le zone umide di interesse internazionale di Cagliari).

Il servizio ha, inoltre, mantenuto la competenza in ordine alle spese di primo funzionamento delle aree protette marine (capitolo 1558 di parte corrente) e al finaziamento dei programmi e progetti di investimento per le medesime aree protette marine (capitolo 7304 del conto capitale - categoria X)[20] [21].

---

[17] Vedi "Lo stato dell'Ambiente in Italia" sintesi della III relazione al Parlamento - Luglio 1996 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.

[18] Le Autorità di bacino nazionali (Po; Adige; Alto Adriatico, che comprende: i bacini del Piave, Isonzo, Tagliamento, Livenza, Brenta, Bacchiglione; Arno; Tevere; Liri-Garigliano; Volturno; Serchio) sono tutte già costituite.

Tra le Autorità di bacino interregionali risultano costituite le Autorità riguardanti i bacini del Magra (Liguria e Toscana); del Reno (Emilia Romagna e Toscana); del Tronto (Marche, Abruzzo e Alto Lazio).

Sono in corso di costituzione i bacini interregionali del Fiora (Toscana e Lazio); del Trigno (Campania e Molise); del Saccione (Campania e Puglia); dell'Ofanto (Basilicata, Campania e Puglia); del Bradano (Basilicata e Puglia); del Sinni-Noce (Basilicata e Calabria); del Sele (Basilicata e Campania); ed infine del Lao (Basilicata e Calabria).

Solo tre regioni (Liguria, Lazio e Basilicata) hanno già costituito le Autorità di bacino regionali.

[19] Si tratta della Valle d'Aosta; Lombardia; Friuli Venezia-Giulia; Liguria; E. Romagna; Toscana; Sardegna.

[20] Non vi è quindi corrispondenza tra i dati finanziari della funzione-obiettivo 4 e quelli del centro di responsabilità.

Infatti, mentre la massa impegnabile di 471,1 miliardi (323,3 dei quali costituiscono residui di stanziamento iniziali) rappresenta l'ammontare delle risorse disponibili da parte della funzione obiettivo in argomento, l'uguale massa del centro di responsabilità presenta una maggiore incidenza dei residui di stanziamento (326,4 miliardi).

Il divario è decisamente maggiore nei confronti della massa spendibile e delle autorizzazioni di cassa (rispettivamente per la funzione obiettivo 530,4 miliardi e 393,4 miliardi; per il centro di responsabilità 668,1

Risulta impegnato il 75,9% delle risorse pari a 357,7 miliardi, 245,6 dei quali si riferiscono ad impegni sui residui di stanziamento.

I pagamenti però ammontano solo al 23,2% delle autorizzazioni di cassa e circa il 58% è stato effettuato sulla competenza[22]. Sui residui totali pari a 408 miliardi circa, 59,2 miliardi costituiscono residui propri da competenza.

Rispetto all'esercizio precedente si è rilevata una notevole contrazione nella disponibilità delle risorse impegnabili e spendibili, dovuta soprattutto al calo dei residui abbattuti dalle economie realizzate a fine esercizio 1995.

Circa l'attività concretamente svolta, risultano carenti le funzioni di controllo sulla gestione delle aree protette.

La comparazione tra le erogazioni effettuate a favore del personale per missioni sul territorio nazionale (capitolo 1020) e per missioni all'estero (cap. 1021) evidenzia la sperequazione delle prime rispetto alle seconde, in valore assoluto ammontanti a meno della metà, e significa lo scarso peso attribuito alle verifiche interne.

Nessun fatto nuovo è intervenuto in ordine all'attuazione degli interventi programmati per la salvaguarda delle zone del Molentargius di Cagliari e del bacino del Flumendosa per i quali nel corso del '96 non risulta effettuata alcuna erogazione.

In ordine all'attuazione degli interventi programmati ai sensi della legge-quadro sulle area protette, di cui alla legge 394/91, si osserva che gli interventi già disposti ai sensi del I Piano triennale per le Aree naturali protette[23] (P.T.A.P.) 1991-93 sono stati inseriti nel Programma Triennale per la Tutela Ambientale 1994-96, approvato dal CIPE con deliberazione 21.12.93, con finanziamenti complessivi per circa 200 miliardi: 114,8 miliardi sono destinati agli Enti Parco e 85 miliardi alle Regioni per specifici interventi da queste individuati soprattutto all'interno delle Aree naturali protette di cui all'elenco Ufficiale.

Nel corso del 1996 risultano approvati i documenti regionali di programma di tutte le Regioni, ad esclusione della Provincia Autonoma di Bolzano[24], ed erogate le prime anticipazioni; ad alcune Regioni sono state inoltre già erogate le seconde anticipazioni, nella misura del 20%.

2.5 Funzione-obiettivo 5 - Tutela delle acque (ARS)

Secondo l'attuale struttura organizzativa del Ministero, la funzione in argomento fa capo al centro di responsabilità costituito dal Servizio delle acque, dei rifiuti e del suolo (ARS).

Pertanto, le risorse attribuite alla funzione rappresentano una percentuale[25] delle disponibilità complessive in dotazione del Servizio. Gli impegni hanno rappresentato il 92% della massa impegnabile e i pagamenti si sono attestati al 32% delle autorizzazioni di cassa[26].

---

miliardi e 514,8 miliardi) in conseguenza della maggiore disponibilità sui residui di stanziamento imputabili al Servizio conservazione della natura.

[21] Con il d.P.R. 22.7.96 è stato istituito l'Ente Parco nazionale dell'arcipelago Toscano.

[22] Sul totale delle erogazioni, pari a 91,3 miliardi, le spese di funzionamento della struttura hanno inciso per 11,1 miliardi, 4,2 dei quali riguardano spese di personale.
Gli interventi effettuati nel settore hanno comportato pagamenti per 62,8 miliardi, mentre le erogazioni per investimenti sono ammontate a 17,4 miliardi.
Si è mantenuto elevato l'ammontare delle economie (quasi 31,2 miliardi).

[23] Che costituisce lo strumento di programmazione e di intervento del Ministero dell'ambiente nell'ambito delle Aree protette

[24] In conseguenza della mancata iscrizione delle Aree naturali provinciali protette nell'Elenco Ufficiale delle Aree natuarali protette.

[25] Il 30,2% dei residui di stanziamento e il 35,5% dei residui totali, all'1.1.1996; il 51,7% degli stanziamenti definitivi; il 46.5% della massa impegnabile; il 40% della massa spendibile; ed infine il 40,7% delle autorizzazioni di cassa.

[26] Le erogazioni totali di 116,3 miliardi sono state destinate per 113,2 miliardi agli investimenti. Le spese di funzionamento sono ammontate a circa 3 miliardi, 2,1 dei quali riguardano spese per il personale.

Dalla comparazione con i dati dell'esercizio precedente si rileva una diminuzione della massa impegnabile, stanziamenti definitivi più che triplicati e una lieve flessione percentuale negli impegni complessivi. Sostanzialmente stabile la percentuale dei pagamenti totali rispetto alle disponibilità di cassa, con un consistente aumento in valore assoluto dei pagamenti sulla competenza; in aumento anche i residui passivi.

Circa l'attività concretamente posta in essere a tutela della qualità delle acque particolare rilievo assume la regolamentazione dei bacini idrogeologici per i quali le competenze del Ministero dell'ambiente si connettono strettamente con quelle attribuite al Ministero dei lavori pubblici e alle Regioni.

Al fine di pervenire al superamento delle difficoltà derivanti dalle divergenze fin qui emerse nella regolamentazione del settore, gli strumenti di concertazione previsti dalla legislazione vigente (Conferenza Stato-Regioni; Conferenze di servizi) hanno solo in parte e faticosamente consentito il raggiungimento d'intese; tant'è che - come già accennato in altra parte della presente Relazione - solo le Autorità di bacino nazionali risultano tutte costituite mentre gravi ritardi si riscontrano nella costituzione delle Autorità dei bacini interregionali e regionali. Permangono i limiti istituzionali della configurazione delle Autorità di bacino la cui concreta attività presuppone il superamento dell'attuale frattura tra disegno normativo - codificato dalle leggi n. 183/89 sulla difesa del suolo e n. 36/94 sulle risorse idriche - e la reale situazione di governo del territorio e della rete dei servizi idrici.

Al riguardo, particolare rilievo hanno assunto, da un lato, il d.P.R. 18.7.95, pubblicato a gennaio 1996[27], con il quale sono stati dettati i criteri per la redazione dei piani di bacino; e dall'altro, il d.P.C.M. 4.3.1996[28] contenente le direttive, le norme regolamentari, i criteri e gli indirizzi per l'attuazione della legge n. 36/94 sulle risorse idriche.

Il quadro normativo di riferimento che, oltre le due leggi-quadro citate comprende altre leggi di principio in materia di pianificazione del territorio e di politica ambientale[29] è sicuramente complesso e non rispondente a criteri di omogeneità, coerenza ed univocità; infatti, l'eccessiva frammentazione delle competenze tra diverse Autorità; i notevoli ritardi nell'emanazione delle norme regolamentari e di attuazione; la mancata espressa abrogazione di norme non più compatibili con la legislazione sopravvenuta e la parcellizzazione per materia, avulsa dal quadro organico complessivo, non hanno finora consentito interventi tempestivi se non d'emergenza.

Il Ministero dell'ambiente, attraverso i dati raccolti ed elaborati dal SINA, ha comunicato i risultati delle analisi effettuate su 43 corsi d'acqua: su un totale di 156 punti di prelievo il 32% risulta inquinato; il 9% molto inquinato; un altro 9% fortemente inquinato.

Le più alte percentuali di inquinamento delle falde sotterranee si riscontrano nelle aree industrializzate del bacino padano e in alcune aree della Campania, della Puglia e della Sicilia. Circa gli interventi effettuati nel corso del 1996 si rileva che per il risanamento idrico dei bacini idrografici nazionali e interregionali (capitolo 7706) risultano trasferimenti per 4,6 miliardi; i trasferimenti disposti sul capitolo 7705, riguardante gli interventi sulle aree ad elevato rischio di crisi ambientale, di cui all'art. 7 della legge istitutiva del Ministero, sono complessivamente ammontati a 15,2 miliardi, con impegni per 37,8 miliardi.

Nel complesso, per il risanamento di fiumi, laghi e sorgenti, risultano trasferite nel corso del 1996 risorse per 144,7 miliardi[30] ed impegni per 217,8 miliardi.

---

[27] Ved. Gazzetta Ufficiale n. 7 del 10.1.1996.

[28] Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 14.3.1996 n.62.

[29] Si segnalano in particolare la legge n. 305/89 sul programma triennale di tutela ambientale; la legge n. 431/85 sui piani paesaggistici; la legge-quadro sulle aree protette n. 394/91; l'intervento per le risorse idriche nel mezzogiorno di cui all'art. 10 del decreto legislativo 3.4.93 n. 96 e al medesimo articolo della legge 8.8.95 n. 341.

[30] I capitoli interessati sono: 2051 e 2054 di parte corrente; 7701 - 7705 - 7706 - 7708 (con trasferimenti per 65,7 miliardi a favore dell'Adriatico) - 7712 (con trasferimenti per 50,7 miliardi per interventi urgenti nei bacini

Per quanto si riferisce, invece, all'uso e al trattamento delle risorse idriche, risultano trasferiti complessivamente 28,3 miliardi[31]

2.6. Funzione-obiettivo 6 - Tutela del suolo (ARS)

Anche la funzione in argomento fa capo al Servizio delle acque, dei rifiuti e del suolo. Pertanto, le risorse attribuite alla funzione rappresentano una quota della complessiva massa, impegnabile e spendibile, assegnata al predetto centro di responsabilità [32].

Gli impegni hanno rappresentato l'88% della relativa massa impegnabile mentre i pagamenti totali hanno raggiunto il 61,6% delle autorizzazioni di cassa per complessivi 122,9 miliardi. 55,1 dei quali sulla competenza[33].

Rispetto all'esercizio precedente la massa impegnabile è aumentata del 17% circa con impegni percentualmente raddoppiati. Anche i pagamenti risultano in aumento, sia in valore assoluto che percentuale. In diminuzione i residui totali.

Sul capitolo 7706, per interventi di tutela del suolo nei bacini idrografici interregionali, risultano erogati 4,8 miliardi.

Sulle problematiche in tema di distribuzione e regolamentazione delle competenze in materia di tutela del suolo si rinvia alle considerazioni svolte a proposito della funzione-obiettivo 1. relativamente alle attività di indirizzo e coordinamento.

Nell'ambito della tutela del suolo assume particolare rilevanza il settore dei rifiuti che, infatti, ha assorbito oltre i 2/3 degli stanziamenti di competenza attribuiti alla funzione.

Malgrado una copiosa e dettagliata legislazione e considerevoli risorse assegnate al settore già a partire dagli anni 1987/88, le erogazioni 1996 per investimenti sono ammontate a circa 75 miliardi a fronte di spese di funzionamento della struttura di poco inferiori a 1/5 della suindicata somma.

Inoltre, sono ormai note le difficoltà nella gestione dei rifiuti che possono riassumersi da un lato nella complessità delle operazioni di censimento delle discariche, autorizzate e abusive, conseguente all'eccessiva antropizzazione di buona parte del territorio nazionale, e dall'altro, nell'opposizione generalizzata all'insediamento e alla dimensione delle discariche, soprattutto relativamente ai rifiuti speciali[34].

---

dell'Arno - Tevere e del Volturno-Garigliano) - 7713 e 7719, tutti nel conto capitale, con impegni complessivi per 217,8 miliardi.

[31] Si tratta dei capitoli: 7706 - 7708 (con trasferimenti per 11,1 miliardi e impegni per 5,7 miliardi) - 7712 (con trasferimenti per 16,2 miliardi) e 7713 del conto capitale.

[32] Circa il 57% dei residui di stanziamento risultanti all'1.1.96; il 36,5% dello stanziamento definitivo; il 45,5% della massa impegnabile; il 22,2% della massa spendibile; ed infine il 22% delle autorizzazioni di cassa.

[33] Sul totale dei pagamenti 109,2 miliardi riguardano gli investimenti mentre per spese di funzionamento sono stati erogati 13,7 miliardi, 2,1 dei quali destinati al personale addetto alla funzione.

[34] Si veda ad esempio l'ordinanza 1° ottobre 96 n. 2465 del coordinamento della protezione civile sulla proroga della dichiarazione dello stato di emergenza - per la presenza di sostanze tossico-nocive abusivamente stoccate, - in alcuni Comuni piemontesi.

Si veda anche l'ordinanza 31 ottobre 96, n. 2470 di analogo contenuto per la regione Campania. Sull'intera questione riguardante la gestione degli interventi straordinari in materia di smaltimento dei rifiuti nella regione Campania si è espressa la Corte - nella competente sede del controllo - con deliberazione n. 30/97 nella quale - preso atto dei risultati emersi in sede di relazione tecnica, predisposta dalla Delegazione regionale della Corte dei conti per la Campania - ha osservato che, allo stato degli atti, non sembrano sussistere le condizioni in ordine al mantenimento della gestione straordinaria prefettizia sullo smaltimento dei rifiuti della Regione, divenuta di puro completamento, giacchè mancherebbe "allo stato attuale qualsiasi elemento in ordine ai rifiuti speciali tossici e nocivi" che potrebbe giustificare "un'eventuale futura gestione di emergenza". Pertanto, ai sensi dell'art. 3-6° comma - della legge 20/94, è stato disposto l'invio della predetta relazione tecnica (datata 1 9 dicembre 1995) al Consiglio dei ministri e al Ministro dell'interno - in qualità di delegato dal Presidente del Consiglio al coordinamento della protezione civile - quali organi legittimati ex art. 5 della legge n. 225/92, rispettivamente, alla dichiarazione della sussistenza e della cessazione dello stato di emergenza ed alla nomina e revoca dei Commissari delegati

In ordine all'attività concretamente svolta nel settore dei rifiuti, sul capitolo 2051 - riguardante studi relativi ai piani di disinquinamento - per la quota destinata ad attività finalizzate alla gestione dei rifiuti solidi urbani risultano trasferite risorse per soli 527 milioni; per la predisposizione del piano nazionale di ricerca - che comprende anche la tutela delle acque - per la quota riguardante lo smaltimento dei rifiuti sul capitolo 2054 sono stati trasferiti 5,5 miliardi. Anche le risorse disponibili sui capitoli 7705 e 7719 del conto capitale sono destinate alla tutela delle acque e del suolo da realizzare anche mediante interventi di smaltimento dei rifiuti. Pertanto, sul capitolo 7705, riguardante l'attuazione del piano di disinquinamento, risultano impegni per 18,9 miliardi ed erogazioni per 25,3 miliardi relativamente agli interventi finalizzati alla gestione dei rifiuti solidi urbani; impegni per 42,6 miliardi ed erogazioni per 41,7 miliardi, relativamente agli interventi diretti alla minimizzazione dei rifiuti speciali, ed infine impegni per 58,3 miliardi ed erogazioni per 44,2 miliardi relativamente ad interventi di bonifica del suolo.

Sul capitolo 7719 gli impegni per interventi di smaltimento dei rifiuti sono ammontati a 62,6 miliardi, con erogazioni per soli 2,4 miliardi, mentre per la bonifica del suolo sono stati effettuati solo trasferimenti per 12,8 miliardi.

Le risultanze parziali delle indagini effettuate dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti, istituita durante la precedente legislatura e che ha riscontrato illeciti penali e frodi, ha suggerito la ripresa delle indagini che verranno svolte dalla apposita Commissione parlamentare di inchiesta, istituita con legge 10 aprile 1997 n. 97, i cui lavori dovranno concludersi entro un biennio dall'istituzione.

Sotto altro profilo, anche l'Autorità Garante della concorrenza e del mercato si è interessata della disciplina riguardante lo smaltimento dei rifiuti; prendendo spunto dall'emanazione della legge regionale 8 marzo 1995, n. 38, che disciplina l'organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti nella Regione Lazio, l'Autorità - con relazione del 3 luglio 1996 - ne ha rilevato l'effetto distorsivo della concorrenza e del libero mercato in conseguenza dell'esclusione dei soggetti privati dall'autorizzazione provinciale per l'installazione e la gestione di impianti di smaltimento dei rifiuti (attribuita esclusivamente ai comuni (art. 16); questi ultimi possono esercitarla mediante "concessione" comunale oppure attraverso società per azioni controllate dal Comune.

Tale limitazione amplia di fatto l'area di attività riservata ai comuni e perciò si pone in contrasto con la legislazione nazionale di riferimento che consente a tutti gli operatori del settore l'accesso al mercato in oggetto.

Analoga questione ha riguardato i servizi di raccolta e di smaltimento dei rifiuti ospedalieri per i quali l'Autorità ha segnalato[35] "alcuni casi di impedimento allo svolgimento della libertà di iniziativa economica, determinato dalle modalità di alcune gare bandite da aziende ospedaliere".

La questione è nata in conseguenza della distinzione operata dal legislatore[36] nel settore dei rifiuti ospedalieri tra rifiuti speciali e rifiuti tossico - nocivi e dall'assoggettamento di questi ultimi al regime della privativa comunale. Qualora l'azienda ospedaliera bandisca una gara pubblica per l'aggiudicazione globale e unitaria del servizio, tale gara, anche se teoricamente aperta anche al mercato privato, resta comunque riservata al Comune in conseguenza dell'impossibilità del privato di esercitare l'attività di smaltimento su una quota dei rifiuti.

L'Autorità sottolinea una serie di condizionamenti del mercato sui costi e sulla qualità del servizio, derivanti dalla suindicata distorsione, in conseguenza del mancato confronto concorrenziale.

---

[35] La segnalazione del 15.11.96 è diretta ai Ministri dell'Ambiente e della Sanità, al Presidente e al Commissario di Governo della regione Emilia-Romagna.

[36] Con il d.P.R. n. 915/82 sono state definite e regolamentate le diverse categorie di rifiuti ed è stato individuato l'ambito della privativa comunale che comprende anche lo smaltimento dei rifiuti ospedalieri.

Altra segnalazione[37], diretta oltre che al Presidente del Consiglio e al Ministro dell'ambiente anche al Presidente della Commissione Ambiente della Camera dei deputati, ha riguardato il recepimento di alcune direttive comunitarie[38] in tema di rifiuti, che introducono il principio della "responsabilità condivisa", intesa come coinvolgimento diretto dei produttori di rifiuti nell'ambito delle attività di raccolta e smaltimento dei medesimi.

2.7 Funzione-obiettivo 7 - Tutela dell'aria (IAR)

La funzione in argomento fa capo al centro di responsabilità rappresentato dal Servizio inquinamento acustico e atmosferico (IAR), la cui competenza si estende alle industrie a rischio, oggetto invece della funzione-obiettivo 8.

La massa impegnabile di 111,3 miliardi - quasi totalmente costituita dallo stanziamento dell'anno - è stata impegnata per il 99,4% tant'è che non risultano residui di stanziamento.

La massa spendibile, poco meno che dimezzata dalle autorizzazioni di cassa, è stata utilizzata al 53,1 % delle disponibilità, con un'incidenza trascurabile dei pagamenti sulla competenza e residui totali per 292,6 miliardi; modeste le economie di fine esercizio[39].

Nei confronti dell'esercizio 1995 la percentuale di utilizzazione della massa impegnabile - in valore assoluto dimezzata rispetto al precedente esercizio - è rimasta stabile mentre si riscontra un aumento delle capacità di spesa, confermato dall'assenza dei residui di stanziamento da competenza e dalla riduzione dei residui complessivi.

L'attività concretamente svolta nel settore riguarda soprattutto la prosecuzione degli interventi di disinquinamento atmosferico, finanziati dal piano triennale 1989-91 e per buona parte ancora in corso, nelle principali aree urbane[40].

Analogamente alla tutela del suolo e delle acque, anche la tutela dell'aria coinvolge competenze di altre amministrazioni (Ministero dei lavori pubblici; Risorse agricole e forestali; Sanità) soprattutto relativamente ai profili della misurazione e del controllo. Sono tuttora in corso, presso la competente commissione della Camera, i disegni di legge riguardanti la "Tutela dell'ozono stratosferico" (A.C. 3392) e la "Prevenzione dell'inquinamento atmosferico dal benzene" (A.C. 2760).

2.8 Funzione-obiettivo 8 - Prevenzione del rischio ambientale (IAR)

Anche la funzione in argomento è svolta dal Servizio inquinamento acustico ed atmosferico, ma con risultati assai meno positivi.

Infatti, a fronte della massa impegnabile utilizzata al 74,7%, l'indice di utilizzazione della massa spendibile è solo del 14,4% delle autorizzazioni di cassa, il più basso dell'Amministrazione[41] e comunque doppio rispetto all'analogo dato del 1995.

Tenendo conto che l'ammontare dei residui passivi iniziali era di 52,2 miliardi e che su 9,8 miliardi di pagamenti 8,2 miliardi riguardano la competenza, se ne deduce che le maggiori

---

[37] del 4 dicembre 1996.

[38] 91/156/CEE (sui rifiuti); 91/689/CEE (sui rifiuti pericolosi); 94/62/CEE (sugli imballaggi e rifiuti di imballaggi).

[39] Su quasi 141 miliardi di pagamenti, 16,1 miliardi riguardano la competenza. Gli investimenti hanno comportato erogazioni per quasi 138 miliardi mentre le spese di funzionamento sono ammontate a 2,9 miliardi, per 1 miliardo circa riguardanti spese di personale. Si osserva peraltro che i pagamenti effettuati per investimenti hanno riguardato solo il settore del disinquinamento atmosferico, essendo ancora in evoluzione il quadro regolamentare riguardante gli interventi di disinquinamento acustico. A fine esercizio le economie hanno di poco superato i 6 miliardi.

[40] I capitoli di bilancio cui far riferimento vanno in particolare dall'8501 all'8504. Peraltro, mentre sul capitolo 8502 riguardante gli interventi urgenti di disinquinamento delle aree urbane risultano trasferimenti per 7,7 miliardi circa, sul capitolo 8501 relativo ad interventi di disinquinamento di origine industriale, l'ammontare delle risorse trasferite è irrisorio (circa 200 milioni).

[41] La massa impegnabile di 42,5 miliardi - pari allo stanziamento dell'anno - ha comportato impegni globali per 31,7 miliardi. La massa spendibile di 94,7 miliardi ridotti a 68,3 miliardi dalle autorizzazioni di cassa, ha prodotto erogazioni per soli 9,8 miliardi, comprensivi di 5,3 miliardi circa per investimenti e ben 4,5 miliardi per spese di funzionamento, ivi compresi 1,1 miliardi di spese per il personale.

difficoltà nella concreta gestione delle risorse si riferiscono ad interventi da tempo programmati ma non ancora conclusi per la più volte evidenziata inadeguatezza degli strumenti di concertazione e di raccordo predisposti dal I Piano Triennale 1989-91; tali difficoltà sembrano in via di superamento grazie allo snellimento delle procedure e alla nuova elaborazione degli strumenti di raccordo previsti dal Piano Triennale 1994-96.

Su 57 miliardi di residui totali - 6,2 dei quali di stanziamento - 23,5 miliardi rappresentano residui propri da competenza, mentre le economie hanno azzerato oltre 1/3 della massa spendibile[42].

Nessun fatto nuovo rispetto allo scorso anno è intervenuto nell'attuazione concreta degli interventi di risanamento delle aree di Massa Carrara e di Manfredonia, tant'è che sul capitolo 7718, con dotazioni solo di cassa per 18 miliardi, non risultano effettuati pagamenti neppure durante il 1996. Proseguono intanto gli interventi di risanamento deliberati dal CIPE nel corso del 1994[43] per la bonifica dei siti industriali nell'area di Bagnoli (Campania). Il "piano di recupero ambientale" è stato ulteriormente definito dalla legge n. 582/96 (di conversione del d.l. n. 486/96), che ha inserito, tra i soggetti tenuti a provvedere al risanamento ambientale, l'Istituto per la ricostruzione industriale (IRI), che dovrà provvedere alla bonifica dei sedimi industriali interessati da stabilimenti di società del gruppo e dall'ex Eternit, e a cui verrà corrisposto il 10% dell'importo relativo a ciascun stato di avanzamento.

All'art. 1 - comma 14 - della legge in argomento si dispone l'integrazione del suindicato piano di recupero - sentiti la regione Campania, la Provincia e il Comune di Napoli - mediante l'inserimento della bonifica dell'arenile di Corogno - Bagnoli e dell'area marina, per un importo iniziale di 25 miliardi da imputare a carico dei finanziamenti approntati dal Piano Triennale 1994/96 a favore dell'area ad elevato rischio di crisi ambientale "Provincia di Napoli"[44].

Analogamente, non risultano ancora esauriti gli interventi di bonifica previsti a favore dell'area ad elevato rischio di crisi ambientale del "Lambro-Olona-Seveso", finanziati dal Piano Triennale 1994-96. La legge n. 582/96 già citata ha inserito (art. 2) tra gli interventi già programmati - e utilizzando parte delle risorse assegnate dal Piano Triennale 1994-96 - anche la bonifica dell'area di Sesto San Giovanni - relativamente al dismesso stabilimento industriale Falck e alle relative discariche - per un importo di 25 miliardi.

I capitoli del bilancio del Ministero dell'ambiente, interessati dagli interventi di cui sopra, sono il 7705 e il 7712 della categoria XII dei trasferimenti in conto capitale, sui quali nel 1996 sono stati complessivamente erogati, rispettivamente 7,7 miliardi e 6,7 miliardi.

Il quadro riassuntivo degli impegni e dei trasferimenti effettuati nel corso del 1996 a favore delle aree a rischio di crisi ambientale comprende gli interventi di risanamento di fiumi, laghi e del ciclo delle acque, lo smaltimento dei rifiuti, la bonifica dei siti, e coinvolge quindi i Servizi ARS e IAR che gestiscono i pertinenti capitoli. Complessivamente, nel corso del 1996 sono stati assunti impegni per 157,7 miliardi con erogazioni nella categoria dei trasferimenti per 126,3 miliardi[45].

---

[42] Sono andati, infatti, in economia 27,8 miliardi su 94,7.

[43] Delibere CIPE 13 aprile e 20 dicembre 1994.

[44] Ved. delibera CIPE 21.12.93 e successive modifiche e integrazioni.

[45] In dettaglio, per l'area del Lambro-Olona - Seveso risultano impegni per 25 miliardi e 45 miliardi di erogazioni; l'area di Bagnoli ha comportato impegni per 5 miliardi e altrettante erogazioni, mentre a 20 miliardi ammontano sia gli impegni che i trasferimenti effettuati a favore delle aree di crisi ambientale che insistono sulla provincia di Napoli. Per il Polesine e l'area dei Conoidi sono stati assunti impegni per 10 miliardi ciascuno; a favore dell'area di Mesola e Comacchio risultano trasferite risorse per 3,5 miliardi e a 7,7 miliardi ammontano gli impegni assunti a favore dell'area Burana Po di Volano. Per le aree di Priolo e Gela sono state trasferite risorse rispettivamente per 29,5 e 13,1 miliardi mentre a 5 miliardi ammontano i trasferimenti a favore dell'area di Orbetello. Ulteriori impegni, per 20 miliardi ciascuno, interessano le aree del Lambro - Olona - Seveso; di Trecate-Novara; della Valle Bormida e infine di Casal Monferrato.

2.9 Funzione-obiettivo 9 - Ambiente marino e costiero (Servizio difesa del mare)

La funzione in argomento comprende per intero le risorse gestite dal servizio della difesa del mare, e modeste quote riguardanti la tutela delle acque costiere e la prevenzione del rischio ambientale.

Le difficoltà di inserimento del comparto della difesa del mare nella struttura organica del Ministero dell'ambiente - dopo un lungo periodo di incertezze istituzionali e conseguentemente gestorie - sembrano in via di superamento.

I dati complessivi del 1996 confermano, infatti, l'andamento positivo degli impegni, iniziato a fine esercizio 1995, mentre i pagamenti - pur percentualmente modesti a fronte delle disponibilità di cassa - sono tuttavia significativi di una avviata controtendenza rispetto all'immobilismo degli ultimi anni[46].

La pesante eredità del passato si è fatta peraltro sentire sia sul versante dei residui di fine esercizio[47] che su quello delle economie, che in termini assoluti presenta valori ancora troppo elevati (341,1 miliardi).

Non risultano, infatti, superate le difficoltà di raccordo, riguardanti i rapporti con le Capitanerie di Porto, in ordine alla suddivisione dei compiti in tema di controlli dell'ambiente marino, né adeguata soluzione è stata ancora trovata circa la titolarità del sistema complesso di rilevazioni SIDEMAR, di cui si è fatto ampio cenno nelle Relazioni al Parlamento per gli esercizi 1994 e '95.

Non risulta, inoltre, adottato alcun provvedimento integrativo e chiarificatore della titolarità di alcune funzioni in materia di tutela e difesa dell'ambiente marino, non comprese nel Decreto Interministeriale 28.4.1994 di attuazione dell'art. 1 della legge n. 537/93, che prevedeva espressamente l'emanazione dei provvedimenti attuativi e che ha disposto il trasferimento delle competenze in materia di difesa del mare dal Ministero dei trasporti e della navigazione al Ministero dell'ambiente.

Nella Relazione al Parlamento dello scorso anno,[48] anche in base ai dati ed alle informazioni conseguenti ad una verifica amministrativo-contabile effettuata dai Servizi Ispettivi di Finanza della Ragioneria Generale dello Stato nel corso del 1995, sono state evidenziate una serie di attività che richiedono chiarezza nella distribuzione delle reciproche competenze tra Ministero dell'ambiente e Ministero dei trasporti e della navigazione al fine di garantire il corretto esercizio delle funzioni di tutela e di individuare modalità di concertazione e di coordinamento più incisive e sollecite rispetto alle attuali procedure.

Si tratta di questioni di estrema importanza ai fini della corretta attribuzione di risorse e di corrispondenti responsabilità, la cui indeterminatezza facilita il rimpallo sulla titolarità dei controlli e dubbi sull'attendibilità e completezza dei dati di riferimento sui quali costruire le azioni di tutela, mentre è necessaria una visione sinergica e globale dei problemi e delle possibili soluzioni adottabili che, anche se intestata a più soggetti, sia, sotto il profilo della responsabilità, riconducibile ad unità.

Sulla gestione amministrativo-finanziaria delle attività facenti capo al Servizio per la difesa del mare, relativamente agli anni 1994 e 1995, con particolare riferimento alle risultanze della gestione di alcuni capitoli iscritti nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'ambiente (capitoli 4635; 4636; 4637; 8630 e 8650) è ancora in corso l'attività istruttoria della Corte nella competente sede del controllo. Rispetto ad altra fattispecie, riguardante un provvedimento di

---

[46] L'ammontare degli impegni è stato pari all'81,2% della massa impegnabile di 277,3 miliardi.
I pagamenti totali sono complessivamente ammontati a 113,1 miliardi (32,9 dei quali sulla competenza) pari al 21% delle disponibilità di cassa (17% nel 1995): 83,2 miliardi riguardano gli investimenti; 26,6 miliardi sono stati spesi per interventi nel settore della difesa del mare mentre le spese di funzionamento sono ammontate a 3,2 miliardi, 2,2 dei quali riguardanti spese di personale.

[47] Pari a 395,9 miliardi - oltre 2/3 della massa spendibile - 42,1 miliardi dei quali rappresentano residui di stanziamento da competenza. I residui complessivi, al 31.12.1995, ammontavano a 715,5 miliardi.

[48] Relazione della Corte dei conti sul rendiconto dello Stato per l'esercizio 1995 - Vol. II - Tomo III - pag. 444.

approvazione del regolamento di organizzazione della riserva naturale marina di "Capo Rizzuto", la Corte - in Sezione di controllo - ha deliberato - in data 5 gennaio 1996 - la non conformità a legge per vizio di incompetenza[49].

Limitatamente alle risorse assegnate nel 1996 al centro di responsabilità rappresentato dal Servizio della difesa del mare, la massa spendibile di 211,9 miliardi - costituita da 81,8 miliardi di residui di stanziamento all'1.1.96 e dallo stanziamento definitivo dell'anno, pari a 130,1 miliardi - è stata impegnata al 75,4% con impegni totali per 159,7 miliardi, 77,9 dei quali sulla competenza e residui di stanziamento pari a 42,1 miliardi.

La massa spendibile di 246,8 miliardi è stata ridotta a 212 miliardi circa dalle autorizzazioni di cassa, utilizzate solo al 17% con pagamenti totali per 36 miliardi, 29,6 dei quali sulla competenza. I residui totali al 31.12.96 sono ammontati a 130,4 miliardi, con economie per 80,2 miliardi.

2.10 Funzione-obiettivo 10 - Informazione ed educazione ambientale (VIA)

Anche per la funzione in oggetto - estrapolata dal complesso delle attività che fanno capo al Servizio valutazione dell'impatto ambientale, informazione ai cittadini e per la relazione sullo stato dell'ambiente, in virtù della particolare valenza che assume nei confronti dell'opinione pubblica- la massa impegnabile 1996 è pari allo stanziamento dell'anno (3,5 miliardi) e risulta impegnata per l'8,6%.

La massa spendibile - comprensiva dello stanziamento dell'anno cui si sono aggiunti 14,1 miliardi di residui - è stata sostanzialmente confermata dall'autorizzazione di cassa. I pagamenti rappresentano solo il 25% delle disponibilità, con residui totali per 7,9 miliardi ed economie per 5,3 miliardi[50].

La comparazione con i dati del 1995 - la cui massa impegnabile era di gran lunga superiore [51] - evidenzia l'avvenuta utilizzazione dei residui di stanziamento impegnati nel corso del medesimo esercizio e quindi una situazione gestoria - protrattasi anche nel corso del 1996 - sufficientemente attiva sul versante degli impegni.

I pagamenti - tutti effettuati a carico del capitolo 8001 dei trasferimenti del conto capitale - hanno evidenziato nel corso del 1996 una più accentuata dinamica rispetto all'immobilismo del precedente esercizio, anche se la percentuale di erogazioni si mantiene tra le più basse dell'Amministrazione[52].

Tuttavia, è da imputare alla funzione in oggetto la mancata redazione periodica della relazione sullo stato dell'ambiente.

Nel febbraio 1996 è stato stipulato un accordo di programma in materia di educazione ambientale tra il Ministero dell'ambiente e il Ministero della pubblica istruzione; a fine esercizio è stato istituito il Comitato tecnico interministeriale previsto dall'art. 4 dell'accordo.

2.11 Funzione-obiettivo 11 - Servizi generali del Ministero (Servizio affari generali e del personale)

Sostanzialmente coincidente con il Servizio Affari Generali e del Personale, la funzione in argomento ha utilizzato la massa impegnabile di 37,8 miliardi al 93%[53].

---

[49] Il provvedimento era stato adottato a firma del Dirigente Generale mentre - a norma del combinato disposto dell'art. 17 della legge n., 400/1988 e dell'art. 28 - ultimo comma - della legge n. 979/82 sulla difesa del mare, avrebbe dovuto portare la firma del Ministro.

[50] Su 4,5 miliardi di erogazioni complessive 3,9 miliardi hanno riguardato gli investimenti. Trascurabili le spese per interventi (solo 127 milioni) mentre il costo della struttura di supporto è ammontato a 450 milioni, 328 dei quali per spese di personale.

[51] Pari a 21 miliardi.

[52] Nel 1995 infatti i pagamenti erano ammontati a soli 1,6 miliardi a fronte di 3,9 miliardi erogati nel 1996.

[53] Gli impegni complessivi per 35,2 miliardi, per poco meno di 16 miliardi si riferiscono alla competenza.

La massa spendibile di 43,7 miliardi, ridotti a 36,6 miliardi dalle autorizzazioni di cassa, è stata utilizzata al 45% con pagamenti per 16,6 miliardi, 12,1 dei quali sulla competenza[54].

I residui totali, ridotti di oltre la metà rispetto al precedente esercizio, sono ammontati a 10,1 miliardi, mentre di gran lunga superiori a quelle del 1995 sono risultate le economie 1996, pari a 17 miliardi circa.

Il personale di ruolo dell'intera Amministrazione, al 31.12.96, ha raggiunto le 410 unità (398 unità nel 1995), e il personale comandato 184 unità[55] (189 nel 1995); 26 unità di ruolo risultano comandate presso altre Amministrazioni (in aumento, quindi, rispetto al precedente esercizio) mentre 8 unità risultano fuori ruolo.

Uno degli obiettivi qualificanti della funzione in oggetto riguarda l'attribuzione alla microfunzione relativa all'attività contabile e di ragioneria dei compiti di coordinamento dell'intera gestione del bilancio del Ministero, ai fini della "reductio ad unum" del quadro delle risorse disponibili, in gestione ai singoli Servizi, da porre in relazione alle proposte da formulare in sede di predisposizione annuale dello stato di previsione del Ministero.

L'intento non sembra abbia raggiunto gli obiettivi auspicati anche per la mancata collaborazione dei Servizi competenti per materia.

Circa l'attività concretamente svolta nell'ambito del Piano Triennale di tutela ambientale 1994 - 96 per l'area programmata "Sviluppo occupazionale ambientale nel Mezzogiorno" (capitolo 7104), nel corso del 1996, in conseguenza dell'intervenuta approvazione dei documenti regionali di programma delle regioni Abruzzo, Basilicata, Lazio, Puglia e Sicilia - sulle dieci finanziate - è stato erogato il 5% e in alcuni casi il 20% dell'importo dei progetti privi di prescrizioni - quindi immediatamente esecutivi - per un importo totale di 6,3 miliardi. Per le rimanenti 5 regioni, solo la Calabria ha approvato i progetti rimodulati e sta predisponendo il decreto di approvazione del Documento regionale di programma.

Per quanto riguarda, invece, i finanziamenti accordati ai sensi dell'art. 18 lett. f - della legge n. 67/88 (capitolo 7103) su 64 progetti approvati e finanziati per 168 miliardi, 54 risultano avviati. Il totale delle erogazioni per l'esercizio 1996 è stato pari a 6,7 miliardi.

Nel corso del 1996 è proseguita la gestione del "fondo per il rientro dell'occupazione", di cui all'art. 6 della legge n. 160/88, che ha comportato erogazioni per 13,1 miliardi - pari all'88% del finanziamento complessivo di 15 miliardi - a favore della Soc. Ing. Orfeo Mazzitelli S.p.A.

A carico del suindicato fondo, con deliberazione del CIPE risalente al 1990, furono approvati altri 9 progetti per un importo complessivo di 209,7 miliardi, nessuno dei quali ancora in corso di attuazione, per ritardi nella predisposizione dei progetti esecutivi o difficoltà sopravvenute[56].

---

[54] Tutti i pagamenti riguardano spese di funzionamento, ivi compreso il personale (per 5,5 miliardi). La quota maggiore di erogazioni, pari a 10,9 miliardi circa ha interessato l'acquisizione e la gestione delle risorse strumentali tra le quali assumono un rilievo assorbente le spese per fitto di locali ed oneri accessori, (capitolo 1065) che hanno comportato esborsi per 9,2 miliardi.
Circa 1 miliardo, pressoché totalmente assorbito dalle spese del personale, ha riguardato attività di comunicazione istituzionale e relazioni con il pubblico.

[55] La legge 24.1.97 n. 6 ha dettato disposizioni specifiche per l'inquadramento nei ruoli dell'Amministrazione dell'Ambiente del personale comandato.

[56] In realtà, uno dei progetti (predisposto dall'Istituto Nazionale di geofisica per un importo di 26,1 miliardi) ha ricevuto nel corso del 1994 un'erogazione di 2,6 miliardi, pari al 10% dell'importo finanziabile.
A seguito della messa in liquidazione della Efindata S.p.A. - soggetto esecutore dell'intervento - ad inizio del 1997 è stata autorizzata la prosecuzione dell'intervento da parte di un nuovo soggetto (Finsiel S.p.A).
Per altri due progetti - presentati dalla Soc. Sistema e dal Consorzio Bonifiche meridionali - l'Amministrazione, invero tardivamente, sta valutando l'opportunità della revoca dei finanziamenti, considerata l'inerzia dei soggetti beneficiari.

2.12 Servizio di collaborazione al funzionamento degli organi di alta consulenza (SCOC)

Oltre alle attività direttamente finalizzate al perseguimento degli obiettivi tipici della salvaguardia ambientale, precedentemente illustrate, il Ministero dell'ambiente svolge una serie di attività strumentali al conseguimento degli obiettivi, realizzate attraverso il contributo di soggetti anche estranei all'Amministrazione, particolarmente qualificati nei vari settori di competenza, che contribuiscono alla individuazione, alla raccolta, e alla valutazione tecnica degli elementi necessari alla predisposizione dei programmi e dei progetti di tutela ambientale, mediante la partecipazione a Comitati e Commissioni.

Si tratta, ad esempio, di parte dei membri esterni all'Amministrazione del Consiglio Nazionale per l'Ambiente[57] e della Commissione di Alta Consulenza per la Ricerca Ambientale[58] e di altri soggetti che, con rapporti di collaborazione interorganica (ad esempio ANPA e ARPA) o di collaborazione a tempo (es. esperti) coadiuvano l'Amministrazione nel perseguimento dei propri fini istituzionali di tutela ambientale.

Questo aspetto della gestione è affidato al centro di responsabilità rappresentato dal Servizio di collaborazione al funzionamento degli organi di alta consulenza (SCOC).

Nell'elaborazione per funzioni-obiettivo, le risorse gestite dal predetto servizio risultano distribuite tra la funzione di indirizzo politico-amministrativo, quella di programmazione e coordinamento e quella riguardante la protezione e tutela della natura, funzioni tutte supportate dai suindicati soggetti e apparati nell'elaborazione dei programmi di interventi di cui ai Piani Triennali, attraverso attività consultive, di ricerca e di studio, di valutazioni tecniche.

La massa impegnabile di 52,2 miliardi, assegnata al Servizio, è stata totalmente esaurita dagli impegni assunti; la massa spendibile di 53,8 miliardi, sostanzialmente tutti disponibili, è stata utilizzata al 97% con pagamenti complessivi per 52,3 miliardi, 52,1 dei quali sulla competenza.

I residui totali sono ammontati a 1,5 miliardi; trascurabili le economie[59].

Per il funzionamento di Consigli, Comitati e Commissioni, sul capitolo 1062 della categoria IV delle spese correnti risultano erogati nel corso del 1996, poco meno di 77 milioni.

Per il funzionamento del Consiglio Nazionale per l'Ambiente e della Commissione di Alta consulenza, ivi compresi i gettoni di presenza, le indennità di missione, il rimborso delle spese di trasporto ecc.., sul capitolo 3901 risultano erogati solo poco meno di lire 600 mila.

Le risorse spettanti all'ANPA - sia per le spese correnti che per investimenti (di cui rispettivamente ai capitoli 3921 e 8370) risultano interamente trasferite[60].

Il capitolo 4205 di parte corrente, che prevede spese per il potenziamento dei servizi tecnici di controllo dello stato dell'ambiente, non finanziato sulla competenza 1996 ma con un'autorizzazione di cassa di 1,6 miliardi, espone erogazioni per soli 140 milioni.

Al Servizio in argomento spetta, inoltre, la vigilanza sull'ANPA, ai sensi dell'art. 1 - 1 comma - della legge n. 61/94, istitutiva dell'Agenzia Nazionale per la protezione dell'Ambiente[61]. Le risultanze sulla gestione economico - finanziaria dell'Ente, dal 1994 al 1997, sono state illustrate dal Servizio con relazione del marzo 1997 nella quale sono esposti i dati finanziari sia dei bilanci di previsione che dei conti consuntivi riguardanti l'intero periodo considerato.

L'intera gestione dell'Ente e i risultati della vigilanza esercitata dal Ministero dell'ambiente sono stati inseriti nel Programma di controllo 1996 di questa Corte, i cui esiti sono in itinere.

2.12.1 ANPA e ARPA. Si osserva comunque che l'Agenzia Nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA) è stata istituita dalla legge n. 61/94 (di conversione del d.l.. n. 496/93) per

---

[57] Con decreto ministeriale del 7 maggio '96 è stata rinnovata la composizione del Consiglio Nazionale per il Triennio 1996-98.

[58] Istituita con d.m. 9.4.91 n. 340, in attuazione dell'art. 13 - comma 2 - del d.P.R. 19.6.87, n. 306.

[59] Pari a 22 milioni.

[60] Per un ammontare, rispettivamente, di 9 miliardi e di 43,1 miliardi.

[61] Al momento dell'istituzione dell'ANPA e fino al 1995 la vigilanza sull'Ente era stata attribuita al Servizio Affari Generali e del Personale.

realizzare una nuova disciplina dei controlli ambientali, coerente con i risultati del referendum abrogativo - svoltosi nel 1993 - avente ad oggetto l'abrogazione delle disposizioni che attribuivano compiti di controllo in materia ambientale alle Unità Sanitarie locali.

I compiti attribuiti all'ANPA consistono nello svolgimento di attività tecnico-scientifiche di interesse nazionale, connesse all'esercizio di funzioni pubbliche per la protezione dell'ambiente; in attività di indirizzo e coordinamento tecnico nei confronti delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (ARPA), istituite nei rispettivi ambiti di competenza dalle Regioni e dalle Province Autonome; in attività di consulenza e di supporto tecnico-scientifico nei confronti del Ministero dell'Ambiente e di altre Amministrazioni ed enti pubblici.

All'ANPA è stata, inoltre, trasferita la Direzione per la sicurezza nucleare e la protezione sanitaria dell'ENEA (ENEA-DISP), con i relativi compiti, personale, strutture, dotazioni tecniche e risorse finanziarie. Oltre al personale dell'ENEA-DISP il Ministero dell'ambiente, entro il 31 dicembre 1994 - avrebbe dovuto provvedere all'inquadramento - di concerto con i Ministri della industria e della funzione pubblica - di almeno 150 unità di personale dell'ENEA, non appartenente alla DISP, e di altre 150 unità di personale dipendente dall'Istituto Superiore di Sanità, dall'ISPEL, dalle USL e da altre Amministrazioni pubbliche, che ne faccia domanda ai sensi dell'art. 1 bis - II comma - della legge istitutiva dell'ANPA[62].

L'assetto organizzativo dell'ANPA - che presuppone un contestuale riordino delle commissioni e dei comitati tecnico-scientifici operanti all'interno del Ministero[63], già prefigurato dall'art. 6 del decreto legislativo n. 29/93, tuttora inattuato - ha ricevuto una prima e parziale attuazione solo nel corso del 1995 con la nomina e l'insediamento del Consiglio di amministrazione - che ha definito il programma triennale della propria attività pur in assenza delle direttive del Ministro dell'ambiente - e con la nomina del Collegio dei revisori dei conti. Nel corso del '96 è stato emanato lo statuto dell'ANPA, ed è stato nominato il Direttore.

Per contro, - come precedentemente accennato - non risulta emanato il Regolamento di organizzazione ex art. 17 comma 1 della legge n. 400/88 sull'articolazione dell'ANPA in strutture operative, né sono state emanate le direttive cui si sarebbe dovuta attenere l'Agenzia nella predisposizione del Piano triennale di attività[64].

In ordine all'istituzione da parte delle regioni delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (ARPA) hanno finora provveduto nel corso del 1995 le regioni: Piemonte; Valle d'Aosta; Toscana e le Province Autonome di Trento e Bolzano; nel 1996: il Veneto; nelle restanti regioni sono in corso di esame le relative proposte di legge regionale.

Pertanto, tutta l'attività finora svolta dall'Agenzia - peraltro quasi esclusivamente al centro, non risultando concretamente operative le ARPA - è frutto di iniziative e programmi non coordinati e finalizzati dal Ministero dell'ambiente alla luce delle esigenze ritenute da quest'ultimo prioritarie.

3. Organizzazione

La frammentazione delle competenze in materia di tutela ambientale tra più organismi istituzionali, già di per sè faticosamente governabile, è aggravata dalla cointestazione in capo a

---

[62] Le risorse finanziarie dell'ANPA sono costituite dalle risorse finanziarie della DISP e da quelle trasferite all'Agenzia contestualmente al trasferimento del personale delle commissioni e dei Comitati tecnico-scientifici, nonché in conseguenza dell'inquadramento a domanda dei componenti delle Commissioni e dei Comitati medesimi; dal contributo dello Stato. L'ANPA è sottoposta al controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art. 12 della legge 259/'58, per cui sulle risultanze generali della gestione si rinvia all'apposita Relazione curata dalla Sezione enti.

[63] Art. 1 bis della legge n. 61/94.

[64] In data 6 febbraio 1996 l'Associazione ambientalistica "Amici della terra" ha notificato al Ministro dell'ambiente due atti di diffida e messa in mora in ordine ai predetti mancati adempimenti. A tutt'oggi la situazione si presenta invariata.

più servizi delle competenze riguardanti un'unica funzione-obiettivo: ciò accade ad esempio, nel settore della prevenzione del rischio ambientale, in quello della difesa marina e costiera e in quello della protezione della natura che necessariamente comprendono la soluzione di problemi attinenti alla difesa del suolo, delle acque, dell'aria e allo smaltimento dei rifiuti; il fatto contingente riguardante la mancanza di un'unica sede per tutti i servizi del Ministero, rallenta nel concreto la sollecita definizione dei procedimenti di servizio, soggetti frequentemente alla propedeutica valutazione dei vari servizi coinvolti.

Relativamente alla frammentazione istituzionale, già la legge n. 537/93 aveva aperto la strada all'accorpamento di competenze per settori omogenei, mediante il trasferimento - nel caso specifico dell'ambiente - delle competenze sulla difesa del mare e delle coste dal Ministero dei trasporti e della navigazione - che ha ereditato buona parte delle competenze del soppresso Ministero della marina mercantile - al Ministero dell'ambiente, ipotizzando inoltre ulteriori accorpamenti e semplificazioni, che risultano realizzati solo in parte.

Un altro significativo passo avanti verso lo snellimento della struttura organizzativa delle Amministrazioni centrali statali è stato compiuto dalla legge n. 59 del 15.3.97 di delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa, da attuare mediante l'adozione di appositi decreti legislativi, fermi restando a livello centrale - per quanto riguarda il settore in argomento - "i compiti di rilievo nazionale" riguardanti "la tutela dell'ambiente".

Ai fini dell'accertamento degli effetti prodotti dalle norme contenute nei regolamenti di semplificazione e di accelerazione dei procedimenti amministrativi è ribadita l'importanza della funzione propositiva e di controllo, assegnata ai servizi di controllo interno, di cui al decreto legislativo n. 29/93.

ALLEGATI

ELABORAZIONI PER FUNZIONI-OBIETTIVO
FORMAZIONE E UTILIZZO MASSA IMPEGNABILE
FORMAZIONE E UTILIZZO MASSA SPENDIBILE

MINISTERO DELL'AMBIENTE

Esercizio finanziario 1996

Centro di Responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg1 - Gabinetto e segreterie particolari	1. Indirizzo politico-amministrativo	1.1 Diretta collaborazione organi di direzione politica	1.1.1 Consulenza giuridica e legislativa
dg2 - Servizio affari generali e del personale			1.1.2 Consulenza economica
dg3 - Servizio conservazione della natura			1.1.3 Rapporti con i "media"
dg4 - Servizio delle acque, dei rifiuti e del suolo			
		1.2 Programmazione, indirizzo, coordinamento	1.2.1 Piano triennale per l'Ambiente (P.T.A.) - Assetto del territorio
			1.2.2 Comitato tecnico scientifico e tutti gli altri comitati
			1.2.3 Cooperazione con organismi internazionali
			1.2.4 Iniziative per la disoccupazione
dg5 - Servizio valutazione dell'impatto ambientale, informazioni ai cittadini per la relazione sullo stato dell'ambiente		1.3 Attività di regolazione e controllo; attività ispettive	1.3.1 Agenzia Nazionale per l'Ambiente
dg6 - Servizio di collaborazione al funzionamento degli organi di alta consulenza			1.3.2 Nucleo operativo ecologico dei Carabinieri (N.O.E.)
dg7 - Servizio inquinamento acustico e atmosferico		1.4 Danno ambientale	
dg8 - Servizio della difesa del mare			
dg9 - Nucleo operativo ecologico			
dg1 - Gabinetto e segreterie particolari	2. Programmazione, indirizzo, coordinamento	2.1 Piano Triennale per l'Ambiente (P.T.T.A.) - Assetto del territorio	
dg3 - Servizio conservazione della natura		2.2 Programmazione interventi cofinanziati dalla U.E	
dg4 - Servizio delle acque, dei rifiuti e del suolo		2.3 Cooperazione con organismi internazionali	
dg5 - Servizio valutazione dell'impatto ambientale, informazioni ai cittadini per la relazione sullo stato dell'ambiente		2.4 Iniziative per la disoccupazione	
dg6 - Servizio di collaborazione al funzionamento degli organi di alta consulenza			
dg7 - Servizio inquinamento acustico e atmosferico			
dg8 - Servizio della difesa del mare			
dg5 - Servizio valutazione dell'impatto ambientale, informazioni ai cittadini per la relazione sullo stato dell'ambiente	3. Impatto sull'ambiente	3.1 Valutazione di impatto ambientale (V.I.A.)	3.1.1 Valutazione piani di settore
			3.1.2 Infrastrutture e opere civili
			3.1.3 Impianti industriali ed energetici
			3.1.4 Difesa del suolo ed attività estrattive
		3.2 Sistema informativo ambientale (S.I.N.A.)	3.2.1 Standard, flussi nazionali ed internazionali
			3.2.2 Integrazioni reti e basi regionali
			3.2.3 Promozione poli regionali
			3.2.4 Gestione CED in modulo centrale
		3.3 Relazione sullo stato dell'ambiente (R.S.A)	3.3.1 Indicatori e statistiche
			3.3.2 Contabilità ambientale e analisi settoriale
			3.3.3 Elaborazioni per organismi UE ed internazionali
dg3 - Servizio conservazione della natura	4. Protezione e tutela della natura	4.1 Individuazione e conservazione degli ambienti naturali	4.1.1 Linee di indirizzo per l'uso sostenibile degli ambienti naturali

Centro di Responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
			4.1.2 Monitoraggio dello stato di conservazione degli ambienti naturali
		4.2 Istituzione e gestione delle aeree naturali protette	4.2.1 Iniziative per lo sviluppo sociale ed economico, criteri di gestione
			4.2.2 Erogazione contributi e controllo amministrativo
			4.2.3 Programma didattico-educativo per la conservazione della natura
dg4 - Servizio delle acque, dei rifiuti e del suolo dg8 - Servizio della difesa del mare	5. Tutela delle acque	5.1 Risanamento di fiumi, laghi, sorgenti	5.1.1 Piani di bacino 5.1.2 Attuazione dei piani di bacino 5.2.2 Interventi di emergenza
		5.2 Uso e trattamento delle risorse idriche	
dg4 - Servizio delle acque, dei rifiuti e del suolo	6 Tutela del suolo	6.1 Attività finalizzata alla gestione dei rifiuti solidi urbani	6.1.1 Raccolta 6.1.2 Trattamento e smaltimento 6.1.3 Recupero rifiuti per energia 6.1.4 Commercializzazione dei materiali recuperati
		6.2 Attività finalizzata alla minimizzazione dei rifiuti speciali	
		6.3 Bonifica del suolo	6.3.1 Piani di bonifica 6.3.2 Interventi in situazioni di emergenza
dg7 - Servizio inquinamento acustico e atmosferico	7. Tutela dell'aria	7.1 Disinquinamento atmosferico 7.2 Disinquinamento acustico 7.3 Cambiamenti climatici, ozono e atmosfera globale	
dg7 - Servizio inquinamento acustico e atmosferico	8. Prevenzione del rischio ambientale	8.1 Aree ad elevato rischio di crisi ambientale	8.1.1 Predisposizione piani di risanamento 8.1.2 Attuazione piani e stipula accordi di programma 8.1.3 Monitoraggio e controllo
		8.2 Prevenzione dei rischi industriali	8.2.1 Valutazione dei rapporti di sicurezza e prescrizioni tecniche 8.2.2 Programmi di intervento ed attuazioni
		8.3 Interventi di emergenza	8.3.1 Elaborazione ed aggiornamento dei piani 8.3.2 Attuazione interventi 8.3.3 Unità di crisi
dg8 - Servizio della difesa del mare	9. Ambiente marino e costiero	9.1 Tutela e conservazione ambiente marino (flora, fauna, habitat naturale)	9.1.1 Istituzione e gestione delle aree protette marine 9.1.2 Valorizzazione del territorio mare 9.1.3 Consulta per la Difesa del Mare dagli Inquinamenti 9.1.4 Istituto Centrale Risanamento Ambiente Mare (I.C.R.A.M.)
		9.2 Controllo ed intervento antinquinamento	9.2.1 Sicurezza dell'ambiente marino e prevenzione del danno ambientale 9.2.2 Pianificazione e coordinamento degli interventi di emergenza inquinamento 9.2.3 Comitato Interministeriale di Pronto Intervento ex art. 3 D.P.R. 504 del 1978 9.2.4 Rete di monitoraggio

Centro di Responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg5 - Servizio valutazione dell'impatto ambientale, informazioni ai cittadini per la relazione sullo stato dell'ambiente	10. Informazione ed educazione ambientale	10.1 Informazione	10.1.1 Marchio di qualità ambientale (ECOLABEL)
			10.1.2 Diffusione della relazione sullo stato dell'ambiente (campagne e materiali divulgativi)
		10.2 Educazione	10.2.1 Archivio nazionale ed alimentazione rete
			10.2.2 Laboratori
			10.2.3 Rapporti comunità scolastiche e associazioni
dg2 - Servizio affari generali e del personale	11. Servizi generali del Ministero	11.1 Gestione delle risorse umane	11.1.1 Accesso all'impiego
dg3 - Servizio conservazione della natura			11.1.2 Stato giuridico ed economico del personale
			11.1.3 Formazione e aggiornamento
			11.1.4 Attività di protezione sociale - onorificenze
			11.1.5 Vertenze del personale
		11.2 Acquisizione e gestione delle risorse strumentali	11.2.1 Misure per la prevenzione e sicurezza sul lavoro
		11.3 Attività contabile e ragioneria	
		11.4 Risorse informatiche	
		11.5 Ricerca, studi, sperimentazione	
		11.6 Comunicazione istituzionale e relazioni con il pubblico	
		11.7 Contributi, rimborsi	
		11.8 Contenzioso	

N.B.: I centri di responsabilità corrispondono a quelli emessi dal Ministero del tesoro (circ. n. 84 del 20/12/1996)

1996 MINISTERO DELL'AMBIENTE

- Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per funzione-obiettivo -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie o maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanz. da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Non Imputato a F.O.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%
1 Indirizzo politico-amministrativo	3.132	25.443	28.575	23.223	2.220	0	-40.284	43.416	-17.061	43.416	-59,71%
2 Programmazione, indirizzo, coordinamento	0	41.124	41.124	40.866	258	0	-94.381	94.381	-53.515	94.381	-130,13%
3 Impatto sull'ambiente	0	75.053	75.053	47.414	4.943	22.696	0	0	47.414	22.696	63,17%
4 Protezione e tutela della natura	323.261	147.883	471.144	112.089	4.110	31.684	245.589	77.672	357.678	109.356	75,92%
5 Tutela delle acque	42.509	225.842	268.351	211.288	925	13.630	35.210	7.299	246.498	20.929	91,86%
6 Tutela del suolo	80.378	159.289	239.667	136.001	1.437	21.851	75.013	5.365	211.014	27.216	88,04%
7 Tutela dell'aria	134	111.211	111.345	110.573	638	0	134	0	110.707	0	99,43%
8 Prevenzione del rischio ambientale	0	42.475	42.475	31.706	4.559	6.210	0	0	31.706	6.210	74,65%
9 Ambiente marino costiero	99.665	177.590	277.256	125.460	10.079	42.051	99.665	0	225.125	42.051	81,20%
10 Informazione ed educazione ambientale	0	3.517	3.517	3.115	402	0	0	0	3.115	0	88,56%
11 Servizi generali del Ministero	19.200	18.642	37.842	15.976	2.667	0	19.200	0	35.176	0	92,95%
TOTALE	*568.279*	*1.028.072*	*1.596.351*	*857.710*	*32.238*	*138.124*	*340.147*	*228.132*	*1.197.857*	*366.256*	*75,04%*

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1996 MINISTERO DELL'AMBIENTE

- *Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per funzione-obiettivo* -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie e maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Non imputato a F.O.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
1 Indirizzo politico-amministrativo	51 453	25 443	76 897	71.584	21.544	1 678	1.678	2.722	24 266	4.149	48.481	93,09%	31,56%	33,90%
2 Programmazione, indirizzo, coordinamento	103.831	41.124	144.956	132.590	39.302	1.564	1.564	2.774	42 076	4 601	98.279	91,47%	29,03%	31,73%
3 Impatto sull'ambiente	43 853	75 053	118.906	91.329	11.811	35.603	58.299	7.779	19.591	13 659	85.657	76,81%	16,48%	21,45%
4 Protezione e tutela della natura	382 541	147 883	530 425	393.361	52.910	59.179	90.863	38.359	91.269	31 191	407.964	74,16%	17,21%	23,20%
5 Tutela delle acque	390 913	225.842	616.755	368 123	28.401	182.887	196 517	87.858	116 258	41.049	459.448	59,69%	18,85%	31,58%
6 Tutela del suolo	155.393	159 289	314.683	199 634	55.088	80.913	102.764	67.806	122.894	1.968	189.821	63,44%	39,05%	61,56%
7 Tutela dell'aria	328 353	111.211	439.564	265.182	16 139	94 434	94.434	124.820	140 959	6.040	292.566	60,33%	32,07%	53,16%
8 Prevenzione del rischio ambientale	52 176	42 475	94 652	68.292	8 224	23.482	29.692	1.608	9 832	27.764	57.056	72,15%	10,39%	14,40%
9 Ambiente marino costiero	672.586	177.590	850 176	545.535	32.903	92 557	134.608	80.221	113.124	341 126	395.926	64,17%	13,31%	20,74%
10 Informazione ed educazione ambientale	14 111	3.517	17 629	17.497	517	2.598	2 598	3.937	4.454	5.254	7.921	99,25%	25,27%	25,46%
11 Servizi generali del Ministero	25.074	18 642	43 717	36 581	12 071	3.905	3.905	4.538	16 609	17.035	10 073	83,68%	37,99%	45,40%
TOTALE	*2.220.286*	*1.028.072*	*3.248.358*	*2.189.706*	*278.911*	*578.799*	*716.923*	*422.422*	*701.332*	*493.835*	*2.053.191*	*67,41%*	*21,59%*	*32,03%*

1996 MINISTERO DELL'AMBIENTE

- *Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per Centro di Responsabilità* -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(3-(4)) Economie e maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-6) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Non imputato a C.d.R.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%
Gabinetto e segreterie particolari	0	9.582	9.582	7.282	2.300	0	0	0	7.282	0	76,00%
Servizio affari generali e del personale	19.200	18.072	37.272	15.603	2.469	0	19.200	0	34.803	0	93,38%
Servizio conservazione della natura	326.393	144.876	471.269	108.776	4.415	31.684	110.924	215.469	219.701	247.153	46,62%
Servizio delle acque, dei rifiuti e del suolo	140.764	436.841	577.605	399.049	2.310	35.481	128.100	12.664	527.149	48.145	91,26%
Servizio valutazione dell'impatto ambientale, informazioni ai cittadini per la relazione sullo stato dell'ambiente	0	77.382	77.382	49.372	5.313	22.696	0	0	49.372	22.696	63,80%
Servizio di collaborazione al funzionamento degli organi di alta consulenza	0	52.157	52.157	52.142	15	0	0	0	52.142	0	99,97%
Servizio inquinamento acustico e atmosferico	134	156.653	156.787	145.200	5.243	6.210	134	0	145.334	6.210	92,70%
Servizio della difesa del mare	81.789	130.108	211.897	77.923	10.133	42.051	81.789	0	159.712	42.051	75,37%
Nucleo operativo ecologico	0	2.401	2.401	2.361	40	0	0	0	2.361	0	98,34%
TOTALE	*568.279*	*1.028.072*	*1.596.351*	*857.710*	*32.238*	*138.124*	*340.147*	*228.132*	*1.197.857*	*366.256*	*75,04%*

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1996 MINISTERO DELL'AMBIENTE

- Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per Centro di Responsabilità -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie e maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Non imputato a C.d.R.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
Gabinetto e segreterie particolari	10 333	9 582	19 915	19.566	5.973	1.309	1.309	3.398	9 371	8.555	1.988	98,25%	47,06%	47,89%
Servizio affari generali e del personale	24 820	18 072	42 893	35.858	12 032	3.571	3 571	4 399	16 431	16.837	9 625	83,60%	38,31%	45,82%
Servizio conservazione della natura	523 194	144 876	668 070	514 841	51 687	57 090	88 774	39 336	91 023	11.534	545 513	77,06%	13,62%	17,68%
Servizio delle acque, dei rifiuti e del suolo	1 102 270	436 841	1.539.111	905.522	88 442	310.607	346 089	229.413	317.855	303.927	917 330	58,83%	20,65%	35,10%
Servizio valutazione dell'impatto ambientale, informazioni ai cittadini per la relazione sullo stato dell'ambiente	57 904	77 382	135 286	107 634	11.522	37.850	60 547	11.727	23.249	18 832	93.204	79,56%	17,19%	21,60%
Servizio di collaborazione al funzionamento degli organi di alta consulenza	1 652	52 157	53.808	53.792	52 134	8	8	148	52.283	22	1.504	99,97%	97,16%	97,19%
Servizio inquinamento acustico e atmosferico	381 897	156 653	538.550	337.108	26 440	118.760	124.970	126 433	152 873	33.848	351 828	62,60%	28,39%	45,35%
Servizio della difesa del mare	116 655	130 108	246 763	212.023	29 640	48 283	90.334	6 483	36.123	80 238	130 402	85,92%	14,64%	17,04%
Nucleo operativo ecologico	1 561	2 401	3 962	3.362	1 040	1 321	1.321	1 085	2 125	41	1.796	84,86%	53,64%	63,21%
TOTALE	*2.220.286*	*1.028.072*	*3.248.358*	*2.189.706*	*278.911*	*578.799*	*716.923*	*422.422*	*701.332*	*493.835*	*2.053.191*	*67,41%*	*21,59%*	*32,03%*

Ministero dell'ambiente
Gestione finanziaria 1996 (milioni di lire)

		TITOLO I					TITOLO II				TOTALE
		Personale in attivita' di servizio	Acquisto di beni e servizi	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	Opere e beni immobiliari e mobiliari	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	
		FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE									
		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
1	Residui totali di stanziamento "F" al 1.I (2)		20.216			20.216	250.276	297.788		548.063	568.279
2	Stanziamenti definitivi di competenza	43.334	91.013	58.282	193	192.822	83.304	751.946		835.250	1.028.072
3	Massa impegnabile (1+2)	43.334	111.230	58.282	193	213.038	333.580	1.049.734		1.383.313	1.596.351
4	Impegni effettivi su competenza	30.496	71.613	58.282	193	160.584	23.399	673.727		697.126	857.710
5	Economie (+) o maggiori spese (-) [2-(4+6)]	12.838	19.400			32.238					32.238
6	Residui di stanziamento di competenza al 31.XII						59.905	78.219		138.124	138.124
7	Impegni su residui di stanziamento (1-8)		824			824	163.611	175.712		339.323	340.147
8	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31.XII		19.392			19.392	86.664	122.076		208.740	228.132
9	Impegni totali su massa impegnabile (4+7)	30.496	72.437	58.282	193	161.407	187.010	849.439		1.036.450	1.197.857
10	Residui totali di stanziamento "F" al 31.XII (6+8)		19.392			19.392	146.569	200.295		346.864	366.256
11	Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile (9:3)	70,37	65,12	100,00	99,94	75,76	56,06	80,92		74,93	75,04

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
12	Residui iniziali "F+C" al 1.1	8.856	70.769	22.547	22	102.194	210.449	1.907.643		2.118.092	2.220.286
13	Stanziamenti definitivi di competenza	43.334	91.013	58.282	193	192.822	83.304	751.946		835.250	1.028.072
14	Masse spendibile (12+13)	52.190	161.782	80.829	215	295.016	293.753	2.659.589		2.953.342	3.248.358
15	Autorizzazioni di cassa	51.643	142.343	80.829	215	275.030	292.476	1.622.201		1.914.676	2.189.706
16	Pagamenti su competenza	24.651	46.353	57.232	176	128.412	3.236	147.263		150.498	278.911
17	Residui propri da competenza "C" (4-16)	5.844	25.260	1.050	17	32.171	20.163	526.465		546.628	578.799
18	Residui totali da competenza (6+17)	5.844	25.260	1.050	17	32.171	80.068	604.683		684.752	716.923
19	Pagamenti su residui	4.533	19.566	20.250	22	44.371	3.286	374.765		378.051	422.422
20	Pagamenti totali (16+19)	29.185	65.919	77.482	198	172.783	6.522	522.027		528.549	701.332
21	Economie (+) o maggiori spese (-) totali [14-(20+22)]	13.506	26.749	1.132		41.387	82.471	369.976		452.448	493.835
22	Residui totali "F+C" al 31.XII [14-(20+21)]	9.499	69.114	2.216	18	80.846	204.760	1.767.585		1.972.345	2.053.191
23	Rapporto % tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (15:14)	98,95	87,98	100,00	100,00	93,23	99,57	60,99		64,83	67,41
24	Rapporto % tra pagamenti totali e massa spendibile (20:14)	55,92	40,75	95,86	91,68	58,57	2,22	19,63		17,90	21,59
25	Rapporto % tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa (20:15)	56,51	46,31	95,86	91,68	62,82	2,23	32,18		27,61	32,03

(1) Calcolate per differenza

(2) I residui totali di stanziamento "F" al 1.1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31.XII dell'anno precedente

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento