ATTI PARLAMENTARI
XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XIV
n. 3

DECISIONE E RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER L'ESERCIZIO 1997

Trasmesse alla Presidenza il 24 giugno 1998

VOLUME II

TOMO II

TIPOGRAFIA DEL SENATO (300)

PAGINA BIANCA

INDICE

VOLUME II

TOMO II

Politiche sociali:

CAPITOLO IX. – *Ministero della pubblica istruzione* ..... *Pag.* 5
1. Sintesi e conclusioni - profili evolutivi ..... » 7
2. Indirizzi programmatici ed obiettivi ..... » 8
3. Analisi dei risultati della gestione ..... » 16
4. La spesa per supplenze ..... » 22
5. Organizzazione dei servizi e personale ..... » 23

CAPITOLO X. – *Ministero del lavoro e della previdenza sociale* » 39
1. Sintesi e conclusioni ..... » 41
2. Gli obiettivi della manovra di finanza pubblica per gli anni 1997-1999 in materia di occupazione e di riforme del sistema previdenzale ed assistenziale ..... » 44
3. Dirttive e programmi ..... » 45
4. Analisi dei risultati della gestione per funzioni obiettivo ..... » 51
5. Le risultanze contabili riguardanti la funzione «Politiche di sostegno e previdenziali» ..... » 57
6. Le risultanze contabili relative alle altre funzioni obiettivo ..... » 57
7. L'incrocio delle funzioni obiettivo con la classificazione economica semplificata ..... » 58
8. Le risultanze contabili per centri di responsabilità ..... » 60
9. La gestione dei residui e del bilancio di cassa ..... » 61
10. Assetti organizzativi ..... » 62
11. Il sistema informativo lavoro (S.I.L.) ..... » 64
12. L'attività del Servizio di controllo interno ..... » 64
Appendice: La finanza previdenziale in Italia nel 1997 ..... » 67

CAPITOLO XI. – *Ministero della sanità* » 103
Sintesi e conclusioni ..... » 105
1. L'organizzazione ed i procedimenti ..... » 106
2. I risultati della gestione ..... » 112
3. La La spesa sanitaria nel bilancio dello Stato ..... » 121

CAPITOLO XII. – *Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica* » 147
Sintesi e conclusioni ..... » 149
1. Quadro di riferimento programmatico ..... » 150
2. Analisi dei risultati contabili e finanziari della gestione ..... » 156
3. Analisi economiche dei risultati ..... » 163
4. Organizzazione e procedimenti » 176
5. Gestione del personale ..... » 178

Settori produttivi:

CAPITOLO XIII. – *Ministero delle poste e delle telecomunicazioni* » 209
1. Sintesi e conclusioni ..... » 211
2. Principali aspetti della gestione finanziaria ..... » 215
3. Analisi dell'organizzazionee dei procedimenti ..... » 222
4. Le telecomunicazioni ..... » 228
5. Profili della gestione ..... » 236

CAPITOLO XIV. – *Ministero per le politiche agricole* *Pag.* 273

Sintesi e conclusioni ... » 275
1. Direttive e programmi ... » 276
2. Analisi finanziaria ... » 277
3. Analisi dell'organizzazione ... » 282
4. Aspetti di particolare rilievo ... » 286
5. Attività contrattuale e contributiva ... » 293
6. Attività sanzionatoria ... » 295

CAPITOLO XV. – *Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato* » 309

Sintesi e conclusioni ... » 311
1. Aspetti finanziari della gestione - Dati complessivi ... » 312
2. Analisi per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità ... » 314
3. Organizzazione ... » 338

CAPITOLO XVI. – *Ministero del commercio con l'estero* » 351

Sintesi e conclusioni ... » 353
1. Direttive e programmi ... » 354
2. Analisi finanziaria ... » 356
3. Analisi dell'organizzazione ... » 363
4. Aspetti di particolare rilievo ... » 365
5. Attività contrattuale ... » 368
6. Aspetti evolutivi ... » 369
7. Analisi gestionali ... » 370

Assetto del territorio:

CAPITOLO XVII. – *Ministero dei lavori pubblici* » 387
1. Sintesi e conclusioni ... » 390
2. Profili istituzionali ... » 391
3. Principali aspetti della gestione finanziaria ... » 403
4. Analisi dell'organizzazione e dei procedimenti ... » 413
5. Analisi della gestione per centri di responsabilità ... » 422
6. Principali esiti del controllo della Corte dei conti ... » 448

CAPITOLO XVIII. – *Ministero dei trasporti e della navigazione* » 461
1. Considerazioni di sintesi ... » 463
2. Programmazione della gestione e adozione di indicatori ... » 464
3. Norme e criteri organizzativi ... » 466
4. Personale ... » 469
5. Attività contrattuale ... » 471
6. Analisi della spesa per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità ... » 474
7. I residui passivi ... » 483
8. Enti soggetti a vigilanza ... » 483

CAPITOLO XIX. – *Ministero per beni culturali e ambientali* » 503
1. Sintesi ... » 505
2. Il quadro programmatico e normativo di riferimento ... » 510
3. Analisi dei risultati contabili e finanziari della gestione ... » 515
4. Analisi per centri di responsabilità ... » 524
5. Valutazione dei risultati ... » 531
6. Organizzazione e gestione del personale ... » 533
7. Problemi e profili particolari ... » 536

CAPITOLO XX. – *Ministero dell'ambiente* » 551

Sintesi e conclusioni ... » 553
1. Aspetti finanziari della gestione. Dati complessivi ... » 555
2. Analisi per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità ... » 559
3. Attività contrattuale ... » 576
4. Organizzazione ... » 577

Capitolo IX

Ministero della pubblica istruzione

Sommario:

1. Sintesi e conclusioni - profili evolutivi.

2. Indirizzi programmatici ed obiettivi: *2.1 I documenti di programmazione economica e finanziaria; 2.2 La traduzione in provvedimenti normativi e in atti amministrativi generali:* 2.2.1 Il provvedimento collegato alla legge finanziaria 1997; 2.2.2 La legge 15 marzo 1997, n. 59: l'autonomia scolastica; 2.2.3 La ristrutturazione del bilancio preventivo e del rendiconto generale dello Stato; 2.2.4 Il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112; 2.2.5 L'autonomia delle istituzioni scolastiche: prime iniziative operative; 2.2.6 Direttive ministeriali - leggi e disegni di legge.

3. Analisi dei risultati della gestione: *3.1 La gestione finanziaria e contabile; 3.2 Risultati contabili per funzioni-obiettivo, centri di responsabilità e per categorie economiche.*

4. La spesa per supplenze.

5. Organizzazione dei servizi e personale: *5.1 Componenti e consistenza del sistema scolastico statale: raffronti con le previsioni e costi unitari del servizio scolastico; 5.2 Il personale delle istituzioni scolastiche; 5.3 L'amministrazione scolastica centrale e periferica.*

Esercizio 1997 - Risultati di gestione per funzioni-obiettivo - dati di competenza

(in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Autorizzaz. di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni(*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico-amministrativo	25.976	30.335		23.030	23.030	18.156	4.874	2.946
2 Scuola materna e istruzione dell'obbligo	37.668.476	41.307.785		34.298.423	34.298.423	34.057.235	241.188	3.370.053
3 Istruzione secondaria di secondo grado	20.764.816	22.455.931		18.888.864	18.888.864	18.689.871	198.993	1.875.952
4 Accademie e Conservatori	387.832	422.297		346.153	346.153	339.410	6.743	41.679
5 Istruzione attraverso scuole non statali	114.049	114.798		105.443	105.443	104.563	880	8.607
6 Istruzione attraverso Istituti e scuole particolari	161.138	169.574		140.358	140.358	139.618	740	20.781
7 Scambi culturali	14.059	18.988		12.879	12.879	8.030	4.848	1.180
8 Servizi generali	1.184.872	1.186.527	*226*	888.032	888.032	614.857	273.174	296.840
TOTALE	***60.321.218***	***65.706.234***	***226***	***54.703.180***	***54.703.180***	***53.971.740***	***731.440***	***5.618.038***

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

1. Sintesi e conclusioni - profili evolutivi.

Il sistema scolastico è interessato da un forte processo di innovazione nei suoi contenuti didattici e negli assetti organizzativi.

Negli ultimi anni, superata la fase dell'abolizione degli esami di riparazione nelle scuole secondarie e l'esperimento dei corsi di recupero, l'azione di governo si era concentrata sul contenimento della rete scolastica imposto dalla necessità di ridurre le spese per le condizioni della finanza pubblica. Ciò è dovuto alla assoluta prevalenza del carattere pubblico del sistema scolastico del nostro paese, ma nel contempo evidenzia, nella comparazione internazionale, l'insufficienza delle risorse che la collettività destina all'istruzione: circa l'1%[1] in meno rispetto alla media registrata nei paesi dell'area occidentale.

Nel 1997 il Governo, secondo le indicazioni dei documenti programmatici, ha promosso una serie di interventi organici, alcuni dei quali hanno ottenuto l'approvazione del Parlamento. E' stata realizzata - a livello legislativo - un'opera di riordinamento normativo, che attende un completamento a livello regolamentare.

Una nuova configurazione del sistema scolastico, da tempo auspicata, deriva dall'attribuzione dell'autonomia alle istituzioni scolastiche, integrata dal riconoscimento della qualifica dirigenziale dei capi di istituto e dal conferimento di importanti funzioni amministrative alle regioni e agli enti locali. Ad essi, infatti, viene assegnato un ruolo incisivo nella determinazione della rete scolastica.

Altro evento di rilevo è l'adozione della nuova disciplina per gli esami di maturità, che ha chiuso un esperimento durato quasi un trentennio.

Il processo di riordinamento normativo è ben lungi dall'essere completato: provvedimenti di assoluto rilievo sono all'esame parlamentare, si ricordano quelli sull'innalzamento dell'obbligo scolastico a 16 anni; sui cicli scolastici e sulla cosiddetta "*parità*". I loro contenuti tecnici e, soprattutto, la valenza politica esonerano la Corte dal formulare qualsiasi osservazione. Può solo dirsi che aspetti di tale rilievo richiederebbero decisioni in tempi ragionevoli, perchè il sistema scolastico se ne avvantaggi. Ciò, per altro verso, consente di sottolineare che la fase di riordinamento normativo esige una ancor più attenta e vigile azione attuativa, di cui deve farsi carico il legislatore, ideandone gli strumenti e fornendo un volume adeguato di risorse.

E' auspicabile che il Governo sottoponga il processo in atto a costante monitoraggio e ne riferisca alle Camere, proponendo gli eventuali correttivi ed integrazioni.

Ovviamente, il processo riformatore non ha potuto produrre effetti sulla gestione 1997.

Si segnalano, come aspetti salienti, i risultati dell'azione volta a contenere i costi del servizio, che incontra un fisiologico limite nel numero degli alunni. Nel 1997 è accaduto che la riduzione è stata notevolmente inferiore alle attese: anzi nella scuola materna e in quella elementare i costi sono aumentati. Nel contempo le classi e le sezioni e le altre unità scolastiche (circoli e istituti) si sono ridotte di numero e in modo quasi generalizzato. Ciò consente una più proficua utilizzazione delle risorse umane, strumentali e finanziarie.

Il combinarsi di tali fattori ha provocato un risparmio di spesa più ridotto, attestato dalla diminuzione delle unità di personale, circa 18.000. Questa azione proseguirà con la programmazione del fabbisogno di personale prevista dalla legge n. 449 del 1997 (articolo 40) che dovrebbe far decrescere il personale di 30.000 unità nel biennio 1998-99: circa il 3% delle unità 1997.

Il volume complessivo della spesa statale è stato di circa 60.000 mld, cui si aggiungono circa 5.600 mld costituiti dalle risorse che gli enti locali destinano al sistema scolastico per

[1] Il dato si riferisce alla percentuale della spesa pubblica sul PIL secondo le rilevazioni EUROSTAT.

l'edilizia, il personale amministrativo tecnico o ausiliario e per gli insegnanti delle scuole comunali[2]. Come già detto, questa entità di risorse, pari a circa l'1,8% del PIL e al 9% della spesa delle pubbliche amministrazioni, risulta inferiore a quella dei paesi con i quali ci confrontiamo. Talchè il governo del sistema scolastico non può correre il rischio di esaurirsi nell'azione di contenimento a pena di non avvitarsi in una contraddizione. Il recupero di risorse deve trovare migliore e più proficuo impiego all'interno del sistema.

Due notazioni puntuali. L'avvio dell'autonomia delle istituzioni scolastiche deve confrontarsi con momenti di valutazione del servizio reso. Le valutazioni fondate sugli indicatori, che sono già stati messi a punto, debbono innanzi tutto essere effettuate dagli stessi istituti scolastici e debbono trovare supporto scientifico, metodologico e informativo nella struttura di valutazione nazionale[3].

Il fenomeno delle supplenze che, come già detto negli anni precedenti, ha nell'insieme carattere fisiologico, probabilmente per la fase di assestamento che il sistema sta attraversando, anche nel 1997 ha denunciato difficoltà nelle previsioni e in taluni profili gestionali. Occorrerebbe un'attenzione più mirata.

2. Indirizzi programmatici ed obiettivi.

Il sistema scolastico è interessato da un processo di riforma che investe i suoi tratti essenziali e che, per iniziativa del Governo, ha subito una forte accentuazione nel 1997. Gli effetti di tale azione si potranno cogliere solo nel medio-lungo periodo. Se la gestione 1997 ancora non ne risulta segnata, pur tuttavia essa è stata caratterizzata da precisi indirizzi programmatici ed obiettivi, tradotti a volte in provvedimenti normativi, alcuni dei quali sono stati definitivamente approvati.

Gli indirizzi programmatici e gli obiettivi sono formulati nei documenti di programmazione economica e finanziaria; nei diversi provvedimenti normativi, in particolare, nelle leggi finanziarie e nelle leggi collegate; nelle direttive ministeriali.

E' quindi necessario esporne una sintesi per cogliere la prospettiva nella quale il sistema evolve.

2.1 I documenti di programmazione economica e finanziaria.

Il DPEF 1997-1999 indicava due interventi di riduzione della spesa consistenti, rispettivamente, nella prosecuzione della razionalizzazione della rete scolastica, secondo le disposizioni del provvedimento collegato alla legge finanziaria 1996 (articolo 1, comma 19, della legge n. 549 del 1996), e nel contenimento del *turn over* e delle supplenze. Una quota dei risparmi ottenuti era destinata al potenziamento delle istituzioni scolastiche al fine di una riqualificazione dell'impiego delle risorse.

Linee strategiche di più lungo periodo disegnavano le modifiche strutturali da apportare agli ordinamenti degli studi, ponendo, come momento qualificante, l'attribuzione dell'autonomia alle singole istituzioni scolastiche.

Nei successivi paragrafi saranno esposte le misure nelle quali si sono concretizzati questi indirizzi, adottate con la legge 23 dicembre 1996, n. 662, e gli esiti che hanno avuto nella gestione 1997. Qui appare utile, per poter verificare la coerenza e la continuità di azione, ricordare gli indirizzi dei DPEF 1998-2000 e 1999-2001.

---

[2] Commissione tecnica per la spesa pubblica - Controllo della spesa e processo di risanamento della finanza pubblica italiana - Documento n. 1 marzo 1998.

[3] Per queste problematiche si vedano: Ministero della pubblica istruzione - Rapporto di base sulla politica scolastica italiana - Roma 1998; OCSE-Esami delle politiche nazionali dell'istruzione - ITALIA - Parigi 1998.

Il DPEF 1998-2000 prevede, nel contesto dell'ampio processo di riordinamento delle strutture pubbliche avviato nel 1997, l'attuazione di specifiche iniziative di innovazione del sistema scolastico con due significativi obiettivi: chiara demarcazione dei poteri dell'Amministrazione centrale dello Stato rispetto a quelli conferiti alle Regioni, agli enti locali e agli istituti scolastici; elevazione dell'entità complessiva della spesa del Ministero della pubblica istruzione sul totale della spesa statale.

La riduzione del personale prosegue con l'obiettivo di raggiungere al 31 dicembre 1999 un numero di dipendenti inferiore del 3% rispetto a quelli in servizio a fine 1997[4].

Il DPEF 1999-2001 reca un complesso di interventi più direttamente mirati all'elevazione della qualità dell'offerta formativa. L'azione che ci si propone di svolgere assume a base di riferimento i tratti negativi che caratterizzano l'attuale condizione del sistema scolastico. Essi sono così ravvisati.

Le conoscenze possedute e trasmesse dal corpo insegnante sono divenute poco attuali; il livello delle strutture è deteriorato. Ciò è dimostrato dagli indicatori di risultato, tra i quali, ad esempio, il numero di diplomati che non raggiunge il 60% di quanti iniziano il percorso scolastico (altri Paesi 80 --> 100%). Altri aspetti concernono:

- l'insoddisfacente integrazione tra sistema scolastico e sistema della formazione professionale;
- l'assenza di un sistema di formazione superiore *non* universitaria;
- la marginalità della cultura scientifica e la diminuzione degli investimenti in ricerca scientifica e tecnologica.

Le risorse "liberate" dalla riduzione del personale e dal contenimento della rete scolastica debbono essere impiegate a sostegno del processo di riforma e degli investimenti nella prospettiva del riequilibrio del rapporto tra spese correnti e investimenti.

Il sistema istruzione-formazione va ridisegnato secondo questi obiettivi: aumento della scolarità; diploma per tutti i frequentanti previo accertamento dell'effettivo tenore dell'apprendimento; riduzione degli abbandoni e degli insuccessi;

- ancoraggio del diploma a livelli di competenze internazionalmente riconosciuti e comparabili; integrazione tra scuola-lavoro-formazione professionale; educazione permanente.

Le conseguenti *priorità* sono costituite da: elevazione dell'obbligo scolastico a 16 anni da realizzarsi insieme alla lotta alla dispersione e ad una incisiva azione di orientamento e di verifica del successo formativo; autonomia scolastica; offerte formative integrative e aggiuntive; sistema nazionale di valutazione e certificazione; politiche per il diritto allo studio; adeguamento e riqualificazione delle strutture scolastiche; formazione e aggiornamento del personale.

Il perseguimento di questi obiettivi presuppone la sollecita approvazione del disegno di legge sui cicli scolastici.

2.2 La traduzione in provvedimenti normativi e in atti amministrativi generali.

Descritti gli indirizzi programmatici e gli obiettivi, è d'uopo verificare come si siano concretati nell'azione di governo esplicatasi nel corso del 1997.

[4] Cfr. articolo 40 L. 27 dicembre 1997, n. 449: misure per la stabilizzazione della finanza pubblica.

2.2.1 Il provvedimento collegato alla legge finanziaria 1997.

Gli indirizzi programmatici dettati con il DPEF 1997-1999 sono stati tradotti in norme dell'ordinamento scolastico con il provvedimento collegato alla legge finanziaria 1997 (legge 23 dicembre 1996, n. 662[5]), mentre la legge finanziaria (legge 23 dicembre 1996, n. 663) recava per il 1997 accantonamenti, nei fondi speciali di parte corrente e di parte capitale, destinati al finanziamento dei provvedimenti legislativi, rispettivamente, per 103 e 1.300 mld. Entrambi gli importi venivano collegati agli accantonamenti negativi relativi all'incremento di entrate tributarie e a riduzioni di spese.

Le principali misure disposte dalla legge n. 662 del 1996 (articolo 1, commi da 70a 81) hanno riguardato:

a) la definizione di criteri e parametri per la graduale riorganizzazione della rete scolastica a partire dall'anno scolastico 1997-98, quindi, con effetti sull'esercizio 1997 limitati all'ultimo quadrimestre. La concreta adozione delle misure veniva demandata ai provveditori agli studi che con propri decreti, dotati del carattere di definitività, avrebbero disposto le aggregazioni, fusioni, soppressioni degli istituti scolastici, nonché dei plessi, sezioni e corsi con minor numero di alunni rispetto ai parametri prefissati;

b) la formazione delle sezioni di scuola materna e delle classi nelle scuole di ogni ordine e grado;

c) la rideterminazione degli organici del personale docente e amministrativo, tecnico ed ausiliario (A.T.A.), nel cui ambito i provveditori avrebbero stabilito la dotazione di ciascun istituto o circolo didattico.

Altre disposizioni hanno avuto ad oggetto la programmazione delle assunzioni dei docenti a tempo indeterminato, l'utilizzazione degli insegnanti di educazione fisica e del personale in esubero, la spesa per le supplenze.

Questo complesso di misure avrebbe prodotto (secondo le previsioni) riduzioni di spesa pari a 400, 1.541, 2.175 mld, rispettivamente, per il 1997, il 1998 e il 1999 (articolo 1, comma 81, legge n. 662 del 96).

I provvedimenti attuativi delle misure descritte sono stati emanati il 15 marzo 1997 (decreti interministeriali numeri 176, 177, 178)[6].

Essi indicano: i circoli didattici da sopprimere; l'elevazione del rapporto alunni/classi; la definizione degli organici del personale.

I tre interventi sono volti a determinare minori spese. Infatti, il dato che emerge è quello di una riduzione aggiuntiva del numero delle unità scolastiche e, quindi, dei posti in organico. Le tabelle allegate al decreto n. 178 evidenziano un forte decremento per la scuola elementare (-6.000 posti), della scuola media (-7.833 posti) e della scuola secondaria superiore (-15.217 posti, +802 posti di sostegno) e un contenuto incremento nella scuola materna (+626 posti). Gli organici del personale amministrativo, tecnico e ausiliario perdono 2.722 posti[7].

---

[5] La Regione Sicilia ha proposto ricorso per la dichiarazione di illegittimità costituzionale, tra l'altro, dell'art. 1. co 85, della L. n. 662/1996 in quanto tale norma non stabilisce che le disposizioni dettate dai commi 70 e 80 non si applicano anche alla Regione Sicilia (ricorso 25 gennaio 1997 in GU - 1^ serie speciale n. 11 del 12 marzo 1997)

[6] Pubblicati nel s.o. alla G.U. n. 209 dell'8 settembre 1997. Essi sono stati, da ultimo, integrati dal regolamento che disciplina l'aggregazione di istituti scolastici di istruzione secondaria superiore: DPR 2 marzo 1998, n. 157 (G.U. n. 120 del 26 maggio 1998).

[7] La Corte dei conti - Sezione controllo Stato con delibera 14-24 gennaio 1997 ha ritenuto non soggetta al controllo preventivo di legittimità di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b della legge 14 gennaio 1994, n. 20 la determinazione da parte del provveditore agli studi delle dotazioni organiche dei ruoli provinciali degli istituti scolastici in quanto essa costituisce mera attuazione a scala locale di un organico già definito a livello nazionale per tabelle provinciali secondo la vigente normativa da un provvedimento ministeriale sottoposto a controllo. Gli atti di gestione restano oggetto di possibile sindacato solo nell'ambito di un controllo successivo sui risultati dell'attività amministrativa.

Per la verifica dell'effettivo conseguimento dei risparmi di spesa si rinvia al paragrafo 5 che espone la consistenza delle componenti del sistema scolastico e del personale in servizio al 31 dicembre 1997.

2.2.2 La legge 15 marzo 1997, n. 59: l'autonomia scolastica.

L'evoluzione del quadro normativo nel cui contesto opera il sistema scolastico, pur fortemente accentuato nell'anno 1997, si colloca nel più ampio processo di riordinamento delle strutture pubbliche avviato fin dai primi anni '90, che comporta la ridefinizione delle regole organizzative e di erogazione dei servizi pubblici.

Di ciò si è dato conto nelle relazioni degli anni precedenti; ora deve darsi atto della accelerazione che il processo ha subito nel 1997 in concomitanza delle misure eccezionali cui la collettività nazionale si è dovuta adattare per evitare di restare esclusa dal novero dei paesi europei in grado di aderire al sistema della moneta unica fin dal 1° gennaio 1999.

Gli interventi che il Governo ha proposto e il Parlamento ha approvato hanno essenzialmente riguardato tre poli.

Il *primo* recato dalla legge n. 662 del 1996, dei cui contenuti riguardanti il settore della scuola si è già detto, è consistito in un articolato complesso di misure di riduzione di spesa e di incremento di entrate e nel conferimento di deleghe legislative volte ad una radicale riforma fiscale.

Il *secondo* si è incentrato nelle leggi 15 marzo 1997, n. 59 e 15 maggio 1997, n. 127. Esse, anche mediante l'utilizzo dello strumento della delega legislativa, hanno posto le basi per:

- l'attribuzione di funzioni alle regioni e agli enti locali nonché alle autonomie funzionali, tra le quali gli istituti scolastici;
- la precisa definizione delle funzioni statali;
- il riordinamento delle amministrazioni statali e degli enti pubblici;
- un'incisiva azione di semplificazione delle procedure amministrative;
- la riforma degli organi collegiali nazionali e periferici della pubblica istruzione;
- la disciplina del conferimento della qualifica dirigenziale ai capi di istituto contestualmente all'acquisto dell'autonomia da parte delle istituzioni scolastiche.

Nel settore dell'istruzione restano attribuiti allo Stato, secondo i commi 1 e 2 dell'articolo 1 della legge n. 59 del 1997, le funzioni e i compiti riguardanti l'istruzione universitaria, gli ordinamenti scolastici, i programmi scolastici, l'organizzazione generale dell'istruzione scolastica e lo stato giuridico del personale.

Il Governo è inoltre autorizzato ad emanare regolamenti, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1998, per la disciplina di un nutrito elenco di procedimenti amministrativi anche con poteri delegificanti (articolo 20).

Pari autorizzazione è concessa per l'emanazione di regolamenti (art. 21) volti a disciplinare il processo di attribuzione alle istituzioni scolastiche dell'autonomia per la gestione del servizio istruzione.

All'Amministrazione centrale restano attribuite le funzioni inerenti la salvaguardia dei livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio nonché la programmazione e gestione degli elementi comuni all'intero sistema scolastico e l'indicazione degli obiettivi e degli standard di livello nazionale.

L'autonomia presuppone nelle istituzioni scolastiche il raggiungimento di requisiti dimensionali definiti tenendo conto anche di particolari situazioni territoriali o ambientali e delle diverse tipologie dei settori di istruzione.

Essa si concreta nell'attribuzione della personalità giuridica e della gestione di tutte le funzioni amministrative, nell'assegnazione da parte dello Stato di una dotazione finanziaria per il funzionamento amministrativo e didattico. L'assegnazione, distinta in ordinaria e perequativa, nel rispetto della specifica finalizzazione al servizio scolastico, non sarà gravata da ulteriori vincoli di destinazione.

L'autonomia si frange nelle figure di specie, oltre che finanziaria, organizzativa, didattica, di ricerca, sperimentazione e sviluppo.

Nel rispetto del numero annuale di giorni di attività didattica previsti a livello nazionale e dei complessivi obblighi annuali di servizio dei docenti, le istituzioni scolastiche hanno piena autonomia organizzativa nell'erogazione del servizio scolastico senza vincolo di unità oraria della lezione, dell'unitarietà del gruppo classe e nell'impiego dei docenti. In applicazione delle norme dettate per la riorganizzazione della rete scolastica saranno determinati gli organici funzionali di istituto, fermo restando il monte annuale orario complessivo previsto per i curricula e per le discipline ed attività fondamentali di ciascun tipo o indirizzo di studi.

L'autonomia didattica coniuga il perseguimento degli obiettivi generali del sistema con il rispetto delle libertà di insegnamento, di scelta educativa da parte delle famiglie e del diritto allo studio dei discenti. Gli istituti hanno l'obbligo di verificare e valutare la produttività scolastica e il raggiungimento degli obiettivi.

Il Ministro della Pubblica Istruzione, di concerto con il Ministro del Tesoro, emana istruzioni generali per il funzionamento amministrativo delle istituzioni scolastiche.

Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano disciplinano con proprie leggi le materie innanzi descritte[8].

2.2.3 La ristrutturazione del bilancio preventivo e del rendiconto generale dello Stato.

Il *terzo* intervento che ha caratterizzato l'azione di riforma nel 1997 ha riguardato la ristrutturazione del bilancio e del rendiconto dello Stato. Esso presenta importanti riflessi di ordine organizzativo che vanno oltre il pur rilevante obiettivo di far acquisire significatività, trasparenza ed espressività alle decisioni politiche sottese alle rappresentazioni contabili.

Infatti l'articolazione per funzioni obiettivo, centri di responsabilità e unità previsionali di base rende finalmente possibile l'effettiva attuazione dei principi cardini delle amministrazioni pubbliche dettati dagli articoli 3 e 14 del d.lgs. n. 29 del 1993 e successive modifiche ed integrazioni, espressi dalla distinzione tra funzioni di indirizzo, determinazione degli obiettivi e dei programmi, da un lato, e funzioni di gestione e di concreto svolgimento dell'azione amministrativa e titolarità delle connesse potestà strumentali ed organizzative, dall'altro. Tale intervento è stato posto con la legge 3 aprile 1997, n. 94 e con successivi provvedimenti attuativi (d.lgs. 7 agosto 1997, n. 279)

Il rendiconto 1997 è l'ultimo esposto secondo la precedente classificazione, essendo il bilancio preventivo 1998 redatto secondo i criteri e l'impostazione delle disposizioni da ultimo richiamate. Gli esiti informativi resi possibili dalle nuove classificazioni sono stati, come è noto, anticipati dalla Corte a partire dalla relazione sul rendiconto 1995. La più elevata valenza delle nuove classificazioni potrà essere più direttamente colta in occasione dell'esame del rendiconto 1998.

[8] In attuazione delle disposizioni recate dall'articolo 21 della L. n. 59/97 il Ministro della pubblica istruzione ha avviato nel gennaio 1998 il procedimento per l'emanazione del regolamento concernente il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche statali e gli organici funzionali di istituto. Il regolamento, acquisiti i pareri favorevoli delle Commissioni parlamentari, della Conferenza unificata Stato-Regioni e Autonomie locali, del Consiglio di Stato, è stato approvato il 12 giugno 1998 dal Consiglio dei Ministri.

2.2.4 Il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

Gli ultimi mesi del 1997 e i primi del 1998 hanno visto compiersi ulteriori passi nel processo di dislocazione dei poteri amministrativi verso le collettività promosso dalla legge n. 59 del 1997. Il settore scolastico ne risulta investito sotto due profili: per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali; per il realizzarsi delle prime iniziative volte alla traduzione in termini operativi della configurazione autonomistica delle istituzioni scolastiche. Tra di esse deve essere menzionato il riconoscimento delle funzioni dirigenziali assolte dai capi degli istituti (direttori didattici - presidi) disposto dal d.lgs. 6 marzo 1998, n. 59.

Circa il primo profilo, il d.lgs n. 112 del 1998 (articoli 135-139), fatto salvo il trasferimento di compiti alle istituzioni scolastiche previsto dall'articolo 21 della legge n. 59 del 1997, assegna la titolarità e disciplina l'esercizio delle potestà amministrative in ordine alla programmazione e alla gestione del servizio scolastico.

Esse comprendono, tra l'altro: la programmazione della rete scolastica; la provvista di risorse finanziarie e di personale; la vigilanza e i connessi poteri amministrativi sui soggetti operanti nel settore; il monitoraggio e i relativi poteri di proposta; le misure di organizzazione amministrativa necessarie per il buon andamento.

Spettano allo Stato la definizione dei criteri e dei parametri per l'organizzazione della rete scolastica; la valutazione del sistema scolastico; la determinazione e la assegnazione delle risorse finanziarie a carico del proprio bilancio e del personale alle istituzioni scolastiche.

Alle Regioni a statuto ordinario[9] è affidato l'esercizio, per delega, delle funzioni amministrative relative alla programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale; alla programmazione della rete scolastica; alla suddivisione del territorio regionale in ambiti funzionali; alla determinazione del calendario scolastico; ai contributi alle scuole non statali; alle attività promozionali.

Le deleghe saranno operative dal secondo anno scolastico successivo all'entrata in vigore del regolamento di riordino dell'Amministrazione centrale e periferica del Ministero della Pubblica Istruzione, previsto dall'articolo 7, comma 3, della L. n. 59 del 1997.

Diversamente, le funzioni amministrative innanzi indicate restano allo Stato per i conservatori di musica; le accademie di belle arti; gli istituti superiori per le industrie artistiche; le Accademie nazionali d'arte drammatica e di danza; le scuole e istituzioni culturali straniere in Italia.

Alle province per quanto riguarda l'istruzione secondaria superiore, e ai comuni per gli altri gradi di scuola, sono attribuiti i compiti relativi all'istituzione, aggregazione, fusione, soppressione di scuole; alla redazione dei piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche; al supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap, al piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature.

Dal raffronto delle disposizioni di conferimento delle funzioni a favore delle regioni con quelle concernenti le province e i comuni sembra che le seconde a differenza delle prime abbiano efficacia immediata. Inoltre i compiti attribuiti a province e comuni circa l'organizzazione della rete scolastica appaiono innovare rispetto alle norme della legge n. 662 del 1996, articolo 1, comma 70 innanzi descritte[10].

---

[9] Per le regioni a statuto speciale e le province autonome si vedano, da ultimo, i dd. lgs 24 luglio 1996, n. 433 e 434 concernenti, l'ordinamento scolastico, rispettivamente, nelle province di Trento e di Bolzano.

[10] Il Ministro, in vista dell'inizio dell'anno scolastico 1998-1999, con lettera in data 8 giugno 1998 ha presentato alle Camere, per il prescritto parere parlamentare, gli schemi di decreti attuativi delle misure previste dall'articolo 40 della legge 27 dicembre 1997, n. 449. Essi concernono:

- la determinazione della consistenza numerica del personale del comparto scuola alla data del 31 dicembre 1999;
- la riorganizzazione della rete scolastica e formazione delle classi nelle scuole di ogni ordine e grado (n. 282);

2.2.5 La autonomia delle istituzioni scolastiche: prime iniziative operative.

Oltre al già ricordato d.lgs. n. 59 del 1998 che ha riconosciuto la qualifica dirigenziale ai capi di istituto, due interventi sono volti a definire il quadro normativo entro il quale i singoli istituti scolastici potranno svolgere i poteri di autonomia.

Con il decreto n. 765 del 27 novembre 1997 il Ministro della pubblica istruzione ha inteso autorizzare sperimentazioni finalizzate a promuovere e sostenere i processi di autonomia in attesa dei regolamenti previsti dall'articolo 21 della legge n. 59 del 1997.

Le sperimentazioni avrebbero dovuto riguardare principalmente il calendario scolastico, la flessibilità dell'orario e l'articolazione della durata della lezione e delle classi, iniziative di recupero e sostegno, insegnamenti integrativi facoltativi, l'orientamento scolastico e professionale. Venivano inoltre disciplinati i connessi aspetti procedurali.

Il decreto invocava a propria base normativa gli articoli 276 e seguenti del testo unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione (d.lgs. n. 297 del 1994) e la legge n. 59 del 1997, peraltro non osservando il procedimento previsto per l'emanazione dei regolamenti (articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 e successive modificazioni e integrazioni).

La Sezione del controllo, nell'adunanza del 21 maggio 1998, ha deliberato di ricusare il visto e la conseguente registrazione del provvedimento.

Gli aspetti oggetto delle censure sono stati quelli concernenti:

- le invocate sperimentazioni che intendevano anticipare, come del resto espressamente affermato dallo stesso decreto, la disciplina che sono chiamati a porre i regolamenti ex articolo 21 della legge n. 59 del 1997;
- la deroga a vigenti norme regolamentari (DPR n. 567 del 1996);
- l'autorizzazione alle conseguenti variazioni di bilancio.

L'Amministrazione ha difeso il provvedimento adottato con argomenti che, sul piano puramente fattuale possono essere apprezzati, ma che risultano deboli sotto il profilo della legittimità.

Infatti in buona sostanza, l'Amministrazione ha sostenuto che con il decreto n. 765 del 1997 ha inteso avviare una fase "processuale" che stimola le scuole a collaborare all'innovazione. Con ciò ha riconosciuto che le disposizioni così irritualmente proposte costituiscono un'anticipazione dei regolamenti dell'articolo 21 della legge n. 59 del 1997, che ha ritenuto di poter adottare sulla base degli articoli 276 e seguenti del citato testo unico.

La Sezione, ritenuta l'assoggettabilità del provvedimento al controllo di legittimità per la indubbia natura di atto normativo e comunque di direttiva generale (articolo 3, comma 1, lettere b-c, legge n. 20 del 1994), ha affermato che le sperimentazioni in discorso configurano fattispecie diverse da quelle considerate dal legislatore del testo unico, sottolineando che la fonte normativa da adottare è individuata nei regolamenti previsti dalla legge n. 59 del 1997.

La vicenda è stata successivamente composta con l'emanazione del decreto ministeriale n. 251 del 29 maggio 1998, che ha interpretato correttamente la presente fase transitoria, anche alla luce della giurisprudenza del TAR Lazio (sentenza n. 1169 del 24 settembre 1991). Il TAR Lazio aveva infatti ritenuto che anche in assenza di una specifica disposizione legislativa fosse legittima l'introduzione con decreto ministeriale di norme transitorie dirette a disciplinare il passaggio dalla precedente alla nuova normativa.

Il decreto n. 251, in coerenza con le indicazioni legislative dettate dall'articolo 278 del testo unico n. 297 del 1994, ha autorizzato in via transitoria un programma nazionale di

- la determinazione degli organici del personale direttivo, docente, amministrativo, tecnico e ausiliario (n. 283);
- i criteri di ripartizione e assegnazione dei posti per attività di sostegno agli alunni in situazione di handicap e sulla sperimentazione di modelli efficaci di integrazione (n. 284).

sperimentazione volto a consentire alle istituzioni scolastiche di attivare nell'anno 1998 un insieme di iniziative sui diversi aspetti dell'organizzazione scolastica. Il decreto è stato ammesso a registrazione dall'Ufficio di controllo.

In linea con lo spirito di partecipazione e di condivisione del processo di innovazione, il Ministro ha nello stesso tempo avviata la preparazione delle norme regolamentari previste dall'articolo 21 della l. n. 59 del 1997. Infatti, la bozza provvisoria per il regolamento in materia di autonomia è stata diffusa il 4 marzo 1998. IL testo delinea le finalità, i tratti fondamentali del sistema nazionale, le varie figure di autonomia, le certificazioni e le valutazione dei crediti formativi, l'ampliamento dell'offerta formativa, le reti di scuole, le funzioni amministrative e di gestione. Terminata la fase di consultazione, dovrà essere avviato il procedimento per l'emanazione del regolamento.

2.2.6 Direttive ministeriali - leggi e disegni di legge.

La rassegna degli indirizzi programmatici e degli obiettivi si conclude con sintetici cenni riguardanti le direttive ministeriali emanate come linee guida per l'azione amministrativa, le leggi approvate e i disegni di legge proposti dal Governo volti ad alimentare il processo di riforma che coinvolge il sistema scolastico nella sua globalità.

La direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione da attuare nel 1997, con l'indicazione dei criteri e delle priorità cui attenersi (articolo 14 d.lgs. n. 29 del 1993), è stata emanata dal Ministro il 28 maggio 1997 con il numero 331.

Oltre il dato temporale costituito dalla emanazione dopo quasi cinque mesi dall'inizio dell'esercizio di riferimento, il documento si caratterizza più come espressione degli indirizzi politici cui il Ministro intende ispirarsi nella azione di riforma del sistema scolastico che per l'efficace indicazione di programmi e obiettivi rivolti ai dirigenti amministrativi.

Due circostanze concorrono a rendere ragione del carattere della direttiva. Essa, innanzitutto, si riconnette ad un'azione di governo iniziata solo da pochi mesi (maggio 1996) e che ha ottenuto il primo consenso parlamentare in un momento pressochè contemporaneo. La legge recante l'articolo 21 che avvia il processo di autonomia delle istituzioni scolastiche è la n. 59 del 15 marzo 1997. Altrettanto può dirsi per la legge n. 94 del 3 aprile 1997 che ha disposto la nuova classificazione del bilancio dello Stato per unità previsionali di base e centri di responsabilità.

Ciò comporta - ed è la seconda circostanza - il perdurare della mancanza di un assetto dell'Amministrazione coerente con l'impianto organizzativo sotteso al d.lgs. n. 29 del 1993. Il superamento di tale difficoltà potrà avvenire solo nei prossimi anni a condizione che il processo di riordinamento amministrativo sia condotto a compimento unitamente all'effettivo esercizio dei poteri di autonomia conferiti alle istituzioni scolastiche.

Tale situazione ha condotto la Corte a formulare la segnalazione al Governo circa la mancanza nella direttiva n. 331 del necessario grado di dettaglio proprio di un documento di pianificazione operativa delle attività, presupposto necessario per monitorare attraverso il controllo di gestione il grado di raggiungimento dei risultati di prodotti[11].

Nel dicembre 1997, ottenuta l'approvazione parlamentare, sono stati promulgati due leggi di notevole rilievo.

La prima (l. 10 dicembre 1997, n. 425) reca disposizioni per la riforma degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore. Essa, a conclusione dell'esperienza avviata nel 1969, introduce modalità di analisi e verifica della preparazione

[11] Corte dei conti - Sezioni riunite in sede referente - delibera n. 25 dell'8-27 aprile 1998 - Osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per la funzione pubblica in tema di direttive ministeriali generali di indirizzo politico-amministrativo per l'esercizio finanziario 1998.

raggiunta dagli studenti di migliore incisività e in linea con l'evoluzione delle metodologie didattiche. I principi di riforma vengono introdotti con apprezzata progressività, tenendo conto di un intervento che, caratterizzato da un elevato grado di innovazione, investe classi annuali di studenti i cui corsi di studi sono iniziati quando i contenuti della riforma non erano stati ancora definiti.

Anche il regolamento per la disciplina di attuazione e delle materie connesse, previsto dal comma 2 dell'articolo 1 della legge, è in via di perfezionamento.

L'altra legge approvata è la n. 440 del 18 dicembre 1997, che istituisce il fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi. La dotazione finanziaria ammonta a 845 mld per il triennio 1997-1999 e a 345 mld per ciascuno degli anni successivi. Le risorse sono destinate al perseguimento di una serie di obiettivi molto significativi per l'elevazione della qualità del servizio scolastico, tra i quali si ricordano l'autonomia delle istituzioni scolastiche; l'innalzamento del livello di scolarità e del tasso di successo; la formazione del personale; la valutazione del sistema scolastico.

L'iniziativa, i cui esiti potranno essere valutati a partire dal rendiconto sull'esercizio 1998, appare una risposta congrua nei confronti della perplessità destata da un'azione di governo finanziario del sistema scolastico concretatasi negli ultimi anni nel contenimento della rete scolastica e nella riduzione del numero delle unità di personale. Essa, in buona sostanza, costituisce una conversione di una parte delle risorse, finora erogate quasi esclusivamente per retribuzioni al personale, verso destinazioni di spesa in grado di elevare la valenza formativa del servizio scolastico. Secondo la previsione dell'art. 2 della citata legge il Ministro il 29 maggio 1998 ha emanato la direttiva n. 252 per l'utilizzazione del fondo nell'anno 1998.

L'iniziativa propositiva del Governo si è inoltre concretata in un organico complesso di disegni di legge presentati alle Camere, alcuni dei quali risultano in avanzata fase di esame. Si ricordano:

- il disegno di legge concernente la legge quadro in materia di riordino dei cicli di istruzione (A.C. 3952);
- il disegno di legge recante disposizioni per il diritto allo studio e per l'espansione, la diversificazione e l'integrazione dell'offerta formativa nel sistema pubblico dell'istruzione e della formazione (cosiddetta "*parità*" A.S. 2741);
- il disegno di legge recante disposizioni urgenti per l'elevamento dell'obbligo di istruzione (A.C. 4917);
- il disegno di legge recante disposizioni urgenti in materia di personale scolastico (approvato dal Senato - A.C. 4754)

Sta perfezionando, infine, il suo iter amministrativo il regolamento riguardante lo statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria approvato dal Consiglio dei ministri il 29 maggio 1998.

3. Analisi dei risultati della gestione.

3.1 La gestione finanziaria e contabile.

Gli stanziamenti complessivi di competenza, inizialmente fissati in 59.594 mld, relativi alle sole spese correnti, hanno raggiunto, in seguito all'assestamento e alle ulteriori variazioni disposte in via legislativa o amministrativa, i 60.321 mld, oltre a 226 milioni pertinenti al conto capitale. La differenza tra previsione iniziale e definitiva è pari a 727 mld ed esprime un incremento di circa lo 0,12% (1996, 2,89%)[12].

[12] Come evidenziato nel paragrafo 1, si ricorda che il sistema scolastico può contare su circa 5.600 mld di ulteriori risorse messe a disposizione per il suo funzionamento dagli enti locali.

Lo scostamento è da riferire principalmente alle risorse aggiuntive destinate alle seguenti funzioni obiettivo:

(miliardi)

Funzioni - obiettivo	V.A.	%
Istruzione secondaria di secondo grado	434	2
Servizi generali	247	29
Istruzione attraverso istituti e scuole particolari	23	16

Di segno opposto è stato l'andamento della funzione-obiettivo scuola materna e istruzione dell'obbligo, che in corso d'anno ha subito una riduzione delle disponibilità per oltre 91 miliardi, secondo un indice del 2,4%.

Rispetto al 1996 - stanziamenti definitivi pari a 60.387 mld - le disponibilità finanziarie per il 1997 sono rimaste sostanzialmente invariate (-66 mld).

Due tavole appositamente costruite (Tavole 1 e 2) espongono secondo le classificazioni per funzioni obiettivo e per categorie l'evoluzione delle previsioni circa gli stanziamenti colte nei tre momenti essenziali:

1. disegno di legge di bilancio a legislazione vigente - 31 luglio dell'anno precedente a quello di riferimento;
2. legge di bilancio 1° gennaio dell'anno di riferimento;
3. rendiconto 31 dicembre dell'anno di riferimento (previsioni definitive).

Esse consentono di valutare l'attendibilità delle previsioni di spesa nell'ultimo triennio e di fornire l'occasione per rendere ragione degli scostamenti verificatisi.

Contenendo il confronto agli anni 1996/1997, si nota come nel 1996 si sia verificato un incremento degli stanziamenti di oltre il 30% tra progetto di bilancio (31 luglio 1995) e legge di bilancio (1° gennaio 1996) cui si è aggiunta una crescita di un ulteriore 3% in corso di esercizio (31 dicembre 1996): complessivamente circa il 34%.

I motivi del notevole scostamento furono costituiti dall'iscrizione in bilancio delle risorse necessarie per l'erogazione dei miglioramenti contrattuali al personale e, soprattutto, per il versamento dei contributi previdenziali a carico dell'Amministrazione (legge n. 335 del 1995).

Nel 1997 l'incremento degli stanziamenti con riferimento agli omologhi termini temporali è stato di circa il 7%.

Le previsioni al 31 luglio 1996 erano pari a 55.724 mld, quelle iniziali al 1° gennaio 1997 avevano raggiunto i 60.321 mld, gli impegni effettivi sono stati 54.703 mld.

Più in dettaglio, alla stessa data (31 luglio 1996) la spesa complessiva per il personale era prevista in 54.280 mld, da riferirsi, secondo la nota preliminare a 1.032.976 unità di personale. La legge di bilancio (l. 23 dicembre 1996 n. 664) ha portato la previsione a 58.076 mld (+3.796 mld).

A fronte di ciò i corrispondenti stanziamenti definitivi sono stati pari a 58.415 mld e i relativi impegni effettivi 52.980 mld: le unità di personale al 31 dicembre 1997 sono state 1.038.875[13]

Se ne ricava che le previsioni per il 1997 presentate il 31 luglio 1996 erano sostanzialmente valide[14].

[13] V. paragrafo 5.2.

[14] Disegno di legge concernente il bilancio di previsione dello Stato per l'anno 1997 - tabella 7: AC 2063/7.

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 risulta pari a 60.327 mld, aggiungendosi agli stanziamenti definitivi di competenza circa 6 mld (precisamente, 5,747) di residui di stanziamento. Essa subisce una riduzione di 60 mld e dello 0,01%, rispettivamente, in valore assoluto e percentuale, nei confronti dell'esercizio precedente (1996, 60.387 mld) e comprende, accanto a risorse destinate nella quasi totalità alle spese correnti (60.327 mld), 226 milioni della parte capitale.

Gli impegni effettivi totali sono stati nel 1997 54.709 mld (1996, 59.271), con un rapporto del 90,69% sulla massa impegnabile, segnando un decremento rispetto al 1996, anno in cui tale rapporto esprimeva il 98,15%, di circa otto punti percentuali. Ne risulta ridotta la capacità di spesa dell'Amministrazione (impegni).

La parte corrente degli impegni ammonta a 54.709 mld; la parte capitale reca impegni per 226 milioni.

I pagamenti totali hanno raggiunto i 58.354 mld con un rapporto sulla massa spendibile (66.044 mld) - intesa come somma degli stanziamenti definitivi di competenza e dei residui iniziali sia propri che di stanziamento - dell'88,36% (1996, 89,33%). Risultando, per altro verso, le autorizzazioni di cassa contenute in 65.706 mld (rapporto sulla massa spendibile 99,49%), il relativo indice espresso dai pagamenti totali si eleva all'88,81%. Poiché praticamente la totalità delle risorse concerne le spese correnti, gli indici esprimono anche gli omologhi pagamenti. Solo 80 milioni riguardano il conto capitale. Questi indici indicano la capacità di erogazione (pagamenti): essi devono essere valutati tenendo presente che circa il 98% delle risorse costituisce pagamenti di retribuzioni al personale.

A fine esercizio 1997 non esistono residui di stanziamento che, invece, all'inizio ammontavano a 5.747 milioni, afferenti alla parte corrente.

I residui totali, costituiti esclusivamente da residui propri, pari a 926 mld, sono diminuiti di circa l'84% rispetto a quelli iniziali (5.723); essi comprendono 146 milioni pertinenti al conto capitale. Nel 1996 si era invece registrato nel corso dell'esercizio un incremento dei residui di circa il 20%.

Le economie totali ammontano a 6.764 mld, integralmente relative alla parte corrente. Esse rappresentano oltre il 10% della massa spendibile. Nel 1996 erano state 1.232 mld ed il 2% circa; nel 1997 sono cioè cresciute di quasi 5,5 volte.

Il raffronto con i corrispondenti dati dell'esercizio 1996 dà le seguenti risultanze.

Gli impegni effettivi di competenza sono stati nel complesso 54.703 mld, comprensivi di 226 milioni di parte capitale; nel 1996 erano stati 59.272 mld., ne risulta un decremento di circa l'8%.

I pagamenti in conto competenza sono ammontati a 53.972 mld (55.241 nel 1996).

La consistenza dei residui risulta notevolmente ridotta rispetto al 1996: si sono avuti 926 mld (5.723 nel 1996), dei quali 731 di nuova formazione sulla competenza 1997 (4.037 nel 1996) e 195 (1.686 nel 1996) residui provenienti da precedenti esercizi.

Lo smaltimento dei residui di precedenti esercizi ne ha portato l'entità al 1° gennaio 1997, pari a 5.723 mld (1996, 4.770), a 195 a fine esercizio, esprimendo un tasso del 97% (1996, 65%).

I pagamenti e le economie in conto residui sono stati pari, rispettivamente, a 4.383 (1996, 2.962) e a 1.557 (1996, 122) mld, evidenziando un'evidente elevazione della capacità di erogazione che contrasta con una ridotta capacità di utilizzazione delle risorse.

Le economie a carico della gestione dei residui costituiscono oltre il 27% della consistenza iniziale degli stessi, 5.723 mld; nel 1996 l'indice era stato pari al 2,55%.

Per la competenza le somme collocate tra le economie hanno raggiunto i 5.618 mld (1996, 1.110), rappresentando oltre il 9% degli stanziamenti definitivi, 60.321 mld: l'indice risulta incrementato di circa sette punti rispetto al 1996 (2%).

3.2 Risultati contabili per funzioni-obiettivo, centri di responsabilità e categorie economiche.

Come è noto, la Corte, a partire dall'esame del rendiconto 1995, ha anticipato le scelte di classificazione del bilancio preventivo e del rendiconto generale dello Stato adottate poi dalla legge 3 aprile 1997, n. 94, delle quali si è avviata l'attuazione con il d.lgs. 7 agosto 1997, n. 279.

Le possibilità di migliore e più mirata informazione consentite dalla nuova classificazione sono state ampiamente illustrate e sperimentate nelle precedenti relazioni. Quindi, anche per il rendiconto 1997 le missioni dell'Amministrazione scolastica sono più direttamente colte mediante l'analisi condotta per funzioni-obiettivo e centri di responsabilità, essendo, infatti - come già rilevato - quello del 1997 l'ultimo rendiconto che espone i dati secondo la vecchia classificazione.

Le tavole predisposte, concernenti la formazione ed utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile, evidenziano l'andamento della gestione per ciascuna funzione-obiettivo e centro di responsabilità ed, in particolare, la rispettiva ponderazione sul volume complessivo delle risorse finanziarie che sono state destinate nel 1997 al sistema scolastico a carico del bilancio del Ministero della pubblica istruzione[15].

Per quest'ultimo aspetto (ponderazione) risulta confermata la situazione esposta nella precedente relazione sull'esercizio 1996.

La scuola materna e istruzione dell'obbligo insieme all'istruzione secondaria di secondo grado assorbono il 96% della totalità degli stanziamenti definitivi (1996, 97%): la prima il 62% (1996, 66%); la seconda il 34% (1996, 31%).

A queste percentuali corrispondono i seguenti valori assoluti da porre in relazione al totale dell'Amministrazione 60.321 mld (1996, 60.387):

scuola materna e istruzione dell'obbligo 37.668 mld (1996, 39.765);

istruzione secondaria di secondo grado 20.765 mld (1996, 18.848).

Queste due funzioni obiettivo assolutamente prevalenti - esse in effetti "sono" il sistema scolastico - sono seguite dai "servizi generali", che hanno avuto a disposizione 1.185 mld secondo un indice del 2% (1996, circa 900 mld; 1,5%).

Sempre con riferimento agli stanziamenti definitivi, i centri di responsabilità di maggiore consistenza finanziaria risultano così graduati:

[15] Occorre ricordare che la provvista finanziaria del sistema scolastico si completa con le risorse che i comuni e le province destinano all'edilizia scolastica, al trasporto degli alunni, alle mense, ad alcune categorie di personale e le regioni, principalmente, agli interventi per assicurare l'esercizio del diritto allo studio.

(miliardi)

CENTRI DI RESPONSABILITÀ'	1997		1996		Differenza	
	V.A.	%	V.A:	%	V.A.	%
DG Istruzione secondaria I grado	16.709	28	16.810	28	-101	-
DG Istruzione elementare	16.543	27	17.988	30	-1.445	-3
DG Istruzione tecnica	8.756	15	8.348	14	408	1
DG Istruzione professionale	5.694	9	4.445	7	1.249	2
DG Istruzione classica, scientifica, magistrale	5.190	8	5.053	8	137	-
Servizio scuola materna	4.528	8	5.075	8	-547	-

Il prospetto consente di cogliere con buona immediatezza l'evoluzione che caratterizza il sistema scolastico in questi anni. L'analisi condotta per centri di responsabilità trova infatti conferma nei dati delle funzioni-obiettivo di secondo livello e in quello globale, innanzi riportato, che segnala come tra 1996 e 1997 la consistenza finanziaria delle funzioni obiettivo "scuola materna e istruzione dell'obbligo" e "istruzione secondaria di secondo grado" si sia, rispettivamente, ridotta e incrementata di circa 2.000 mld. Dati, altrettanto coerenti, si ricavano dall'analisi secondo gli altri parametri contabili (impegni, pagamenti, residui). Ovviamente la situazione è in linea con le informazioni che si traggono dalla consistenza numerica delle varie componenti del sistema scolastico, per la quale si rinvia più avanti al paragrafo 5.

La scuola elementare nel 1997 ha avuto a disposizione circa 1.500 mld in meno rispetto al 1996 ed infatti il suo peso percentuale è regredito di circa 3 punti (27%) e risulta sopravanzata dalla scuola media. Quest'ultima, stabile in percentuale (28%) ha gestito circa 100 mld in meno. Fenomeno dello stesso segno, in particolare notevole in valore assoluto (-500 mld), ha interessato la scuola materna. Risultano in crescita, invece, l'istruzione tecnica (1%), l'istruzione classica, scientifica e magistrale (137 mld) e, soprattutto, l'istruzione professionale: 2% e 1.249 mld di maggiori risorse.

L'evoluzione descritta sembra sia da mettersi in relazione all'accentuarsi del calo demografico in atto nel nostro Paese e all'azione di contenimento della rete scolastica che, anche per ragioni di ordine finanziario, va incidendo in termini sempre più evidenti. Non contraddittorio deve ritenersi l'andamento dell'istruzione secondaria superiore, perché la riduzione delle leve demografiche si produce in quel grado con qualche anno di ritardo. Diversa spiegazione deve trovare la crescita dell'istruzione professionale.

Un'apposita serie di tavole espone la classificazione del rendiconto per categorie economiche secondo la versione semplificata: spese di funzionamento, di cui personale; interventi; investimenti; altre spese. Essa reca l'incrocio delle funzioni-obiettivo di primo e secondo livello con le categorie economiche per gli stanziamenti definitivi, la massa impegnabile, gli impegni effettivi di competenza, la massa spendibile, i pagamenti totali, i residui.

Una visione di sintesi è fornita dal seguente prospetto che rende l'andamento della gestione per le categorie di maggiore significatività della classificazione ordinaria.

(miliardi)

CATEGORIE		Stanz. def.	Pagamenti	Residui	Economie
II - Personale in attività di servizio	RS	5.422	4.234	130	1.059
	CP	58.415	52.723	257	5.435
IV - Acquisto di beni e servizi	RS	206	78	47	81
	CP	525	184	169	172
V - Trasferimenti	RS	78	57	16	5
	CP	1.231	1.022	199	10

Un raffronto tra gli esercizi 1996-1997 concernente i pagamenti totali della parte corrente è esposto nell'ulteriore prospetto:

(miliardi)

ANNI		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre spese	Totale Titolo I
1996		56.910	344	893	55	58.202
1997		56.957	262	1.079	56	58.354
VAR.	V.A.	47	-82	186	1	152
	%	0,008	-0,76	0,17	0,18	0,003

Una prima considerazione attiene la peculiarità costituita dalla destinazione della spesa del sistema scolastico: esse, come è noto, riguardano per oltre il 97% la retribuzione del personale in servizio. Ne consegue che l'analisi per categorie economiche si rileva di ridotta significatività, in particolare per la classificazione semplificata, nella quale si verifica che la sola categoria di funzionamento (comprendente le spese di personale) rappresenta il 99% della spesa totale, come del resto si sottolineava fin dallo scorso anno.

In secondo luogo, il raffronto 1996-1997 in ordine ai pagamenti totali evidenzia un volume di erogazione della spesa nel complesso pressochè stabilizzato. In termini di maggior dettaglio, le categorie acquisto di beni e servizi (IV) e trasferimenti (V) presentano esiti di segno opposto: la prima una riduzione di pagamenti, la seconda un notevole incremento.

4. La spesa per supplenze.

Rendiconti 1996-1997 (valori espressi in miliardi)

Capitolo	Prev. iniz. competenza	Prev. def. competenza	Var. prev. competenza	% Var. prev. competenza	Pagato	Residui totali	Impegni	Var. % per colonna	Economie e/o maggiori spese
1029									
1996 .									
Competenza	550	618	68	12,36	425	147	572		46
Residui									
1997									
Competenza	**1.230**	**1.100**	**-130**	**10,56**	**910**		**910**	**59,09**	**190**
Residui	**147**	**147**			**74**	**10**	**84**		**63**
1030									
1996									
Competenza	518	678	160	30,88	666	13	679		+ 1,5 (*)
Residui									
1997									
Competenza	**1.186**	**1.500**	**314**	**26,47**	**1.387**		**1.387**	**104**	**113**
Residui	**13**	**13**			**119**	**3**	**122**		**+109(**)**
1032									
1996									
Competenza	455	1.110	655	143,95	1.061	49	1.110		
Residui	219	219			203	10	214		6
1997									
Competenza	**980**	**1.220**	**240**	**24,48**	**1.199**	**12**	**1.211**	**10**	**9**
Residui	**59**	**59**			**40**	**14**	**54**		**5**
1034									
1996									
Competenza	385	470	85	22,07	319	72	390		80
Residui	218	218			165	42	208		11
1997									
Competenza	**738**	**900**	**162**	**21,87**	**692**		**692**	**77,43**	**208**
Residui	**114**	**114**			**39**	**12**	**51**		**63**
1035									
1996									
Competenza	1.199	1.727	528	44,03	1.241	451	1.692		35
Residui	106	106			49	43	92		14
1997									
Competenza	**308**	**600**	**292**	**94,8**	**590**	**7**	**597**	**-64,7**	**3**
Residui	**494**	**494**			**416**	**38**	**454**		**40**
1036									
1996									
Competenza	356	421	65	18,25	248	2	250		171
Residui	323	323			251	57	308		14
1997									
Competenza	**94**	**154**	**60**	**63,82**	**142**	**9**	**151**	**-39,6**	**3**
Residui	**59**	**59**			**3**		**3**		**56**
1996 TOTALE									
Competenza	3.463	5.024	1.561	45,07	3.959	734	4.693		331
Residui	866	866			668	153	822		44
1997									
TOTALE									
Competenza	**4.536**	**5.474**	**938**	**20,66**	**4.920**	**28**	**4.948**	**5,43**	**526**
Residui	**886**	**886**			**691**	**77**	**768**		**118**

(*) Proveniente da eccedenza in conto competenza

(**) Proveniente da eccedenza in conto residui

La lettura del prospetto consente di osservare l'andamento complessivo della gestione ed insieme cogliere le singole evenienze.

Il quadro dei capitoli riguardanti le spese per le supplenze risulta confermato rispetto al 1996 e ciò facilita il confronto. In sintesi, la difficoltà di governare il fenomeno permane. Essa

è dimostrata dall'evoluzione delle previsioni di spesa che, dai complessivi 4.210 mld del disegno di legge relativo al bilancio a legislazione vigente (31 luglio 1996 - AC 2063/7) - 814 e - 843 mld nei confronti, rispettivamente, degli stanziamenti definitivi di competenza e dei corrispondenti impegni per il 1996, si porta, come previsioni iniziali al 1° gennaio 1997, a 4536 mld e raggiunge i 5.474 mld di previsione definitiva (31 dicembre 1997). A fronte di ciò, gli impegni di competenza sono stati pari a 4.948 mld: essi hanno dato luogo a pagamenti per 4.920 mld, mentre 526 mld non sono stati utilizzati (economie).

I dati della gestione di cassa evidenziano che i pagamenti sono stati pari a 5.610 mld, rispetto alla previsione iniziale di 5.766 e a quella definitiva di 6.360 mld, esprimendo i due corrispondenti indici del 97% e dell'88% circa.

Se ne ricava un'evidente difficoltà nell'approssimare l'effettivo fabbisogno finanziario e l'incremento della spesa (impegni) rispetto al 1996: +5,43% e +255 mld in valore assoluto.

Circa le diverse tipologie di supplenze, come può agevolmente ricavarsi dal prospetto, la spesa per i docenti di religione si è elevata di circa il 60%; quella per le supplenze fino al termine dell'attività didattica è più che raddoppiata, mentre a carico della gestione dei residui sono emerse maggiori spese per circa 109 mld, per le quali dovrà essere prevista apposita sanatoria nella legge di approvazione del rendiconto. Le spese per le supplenze annuali si sono elevate di oltre il 77%.

Le supplenze brevi, che al 31 luglio 1996 si riteneva di poter contenere entro i 700 mld con una riduzione di 350 mld rispetto al bilancio assestato 1996, hanno comportato nel 1997 impegni per 1.211 mld, segnando un incremento del 10% nei confronti del corrispondente valore 1996[16].

Le risorse impegnate nell'erogazione del servizio scolastico mediante le supplenze rispetto al 1996 si sono elevate al 9,35% della spesa globale per retribuzioni recata dalla categoria II: 52.980 mld; il corrispondente dato 1996 era l'8% circa.

5. Organizzazione dei servizi e personale[17].

5.1 Componenti e consistenza del sistema scolastico statale: raffronti con le previsioni e costi unitari del servizio scolastico.

Come avvenuto nelle relazioni relative ai precedenti esercizi, è utile fornire, sulla scorta delle rilevazioni effettuate dall'Amministrazione, i dati di sintesi della consistenza delle diverse componenti del sistema scolastico statale. Essi costituiscono un valido strumento di raffronto mediante il quale le unità fisiche si misurano con i dati finanziari e contabili esposti nel paragrafo 3.

[16] Cfr. ddl bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1997 - Tabella n. 7 - stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione - AC 2063/7 pagine IV -5.

[17] La fonte dei dati esposti in questo paragrafo concernenti la consistenza delle componenti del sistema scolastico è costituita dai documenti di lavoro e dalle pubblicazioni curate dell'Amministrazione. In particolare, si veda Ministero della Pubblica Istruzione - Direzione generale del Personale AA.GG.AA. - Divisione XII - Sistema informativo - Servizio di consulenza all'attività programmatoria - La scuola statale: sintesi dei dati - Anno scolastico 1997/1998. Alcuni dati sono provvisori, essendone tuttora in corso una verifica finale da parte dell'Amministrazione. I dati finanziari sono tratti dal rendiconto o ne costituiscono elaborazioni.

I dati sono presentati per ciascuna componente a livello nazionale e riferiti all'anno scolastico 1997-1998.

ALUNNI E CLASSI

	Scuola Materna	Scuola elementare	Scuola media	Scuola sec. sup.
ALUNNI	917.881	2.618.077	1.740.355	2.431.624
Classi/Sezioni	39.283	148.036	86.320	111.400
Rapporto	23,4	17,7	20,2	21,8

VARIAZIONI RISPETTO ALL'ANNO SCOLASTICO 1996 - 1997

	Scuola Materna		Scuola elementare		Scuola media		Scuola sec. sup.	
	V.A	%	V.A	%	V.A	%	V.A	%
ALUNNI	+ 7.287	0,008	+13.247	0,05	-45.382	-0,03	- 20.346	-0,01
Classi/Sezioni	+ 437	0,11	-1.946	-0,02	-2.728	-0,05	-1.732	-0,02
Rapporto	-		+0,4		+0,1		+0,1	

Gli alunni sono divenuti 7.707.937 con una diminuzione di 45.194 unità rispetto all'anno precedente secondo un indice dello 0,006%[18]. Come già avvenuto nel 1996, anche il 1997 presenta in controtendenza un incremento degli alunni nella scuola materna e nella scuola elementare. Il fenomeno, al netto del calo demografico, deve trovare spiegazione nella migliore propensione verso il servizio scolastico pubblico e nel numero degli alunni di cittadinanza non italiana che avevano raggiunto le 43.881 unità nelle scuole statali nel precedente anno scolastico[19] (0,61% sul totale alunni); continua la contrazione del numero di classi (solo nella scuola materna sono state istituite ulteriori 437 sezioni): ne sono state soppresse ulteriori 5.969. L'evolversi della consistenza delle componenti del sistema scolastico determina un incremento del rapporto alunni/classi, che appare in crescita in tutti i gradi di scuola.

E' infatti possibile confrontare le stime delle riduzioni di spesa poste a base del disegno di legge, che poi è divenuto legge n. 662 del 1996 (collegata alla legge finanziaria 1997), il contenimento delle unità scolastiche disposto con i decreti 15 marzo 1997 n. 176 e 177 con la realtà del sistema scolastico espressa dalle rilevazioni curate dall'Amministrazione.

La consistenza del numero degli alunni e delle classi/sezioni risulta superiore a quella prevista nel decreto interministeriale 15 marzo 1997, n. 177, di cui si è detto nel paragrafo 2.2.1. Nel complesso il numero degli alunni è più elevato di 123.322 unità e le classi/sezioni superano di 11.043 unità la previsione, ciò riguarda tutti i gradi di scuola ad eccezione della scuola materna, nella quale la consistenza stimata sia per i bambini che per le sezioni è più elevata di quella rilevata. Ne conseguono variazioni nel rapporto alunni/classi.

Si ricorda che le economie erano previste per 400 mld nel 1997, 1.541 mld nel 1998 e 2.175 mld nel 1999.

[18] Gli alunni portatori di handicap sono 114.781 e rappresentano l'1,5% circa del totale.

[19] Ministero della Pubblica Istruzione - Alunni con cittadinanza non italiana - settembre 1997.

La situazione è condizionata dall'esodo per pensionamenti del personale e dall'incremento degli incarichi per supplenze determinato dal contenimento del numero delle unità scolastiche risultato inferiore alle previsioni.

La relazione tecnica al disegno di legge (AC 2372), poi divenuto legge n. 662 del 1996, per le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 70 prevedeva un effetto riduttivo di complessivi 23.850 posti, di cui 9.840 per l'anno scolastico 1997-98, con conseguenti economie di circa 1.264 mld nel triennio 1997-99, di cui 174 mld nel 1997 (aggregazione, fusione, soppressione di istituti, plessi, classi e sezioni staccate).

Le economie prodotte dalla nuova determinazione degli organici (articolo 1, comma 71 della stessa legge), secondo la relazione tecnica, sarebbero state pari a 151 mld nel 1997, corrispondenti alla soppressione di 12.635 posti, parzialmente compensate dalle spese relative all'assunzione di 6.050 supplenti.

Ulteriori 38 mld di risparmi sarebbero derivati dalle azioni di riconversione e di più intensa utilizzazione del personale in esubero (docenti di educazione tecnica e di educazione fisica articolo 2, commi 75-76).

PERSONALE DI RUOLO E NON DI RUOLO (DIRETTIVO-DOCENTE-NON DOCENTE) IN SERVIZIO AL 31 DICEMBRE 1997

ANNI		MASCHI	FEMMINE	TOTALE
1996		282.368	775.057	1.057.425
di cui di ruolo		246.923	667.867	924.790
1997		269.098	769.777	1.038.875
di cui di ruolo		232.080	663.663	895.743
VAR	V.A.	13.270	5.280	18.550
	%	-4,7	-0,7	-2

La variazione percentuale 1997/1996 esprime un decremento del 2%; la presenza femminile è pari al 74,1%.

La spesa annua complessiva per retribuzioni è stata di 53.477 mld.. Essa comprende le voci stipendio-indennità integrativa speciale - 13° mensilità - retribuzione individuale di anzianità - assegni familiari - compensi vari - competenze accessorie - indennità di missione e trasferimento al lordo dei contributi assistenziali e previdenziali e delle ritenute erariali per le quote sia a carico dell'Amministrazione che del dipendente.

Il dato indicato corrisponde agli impegni pertinenti alla categoria II al netto degli oneri relativi alle funzioni obiettivo indirizzo politico amministrativo e servizi generali.

Dai suddetti dati è possibile ricavare che la spesa media lorda annua per dipendente è pari a 51.476.767 (1996: 53.771.242).

Inoltre un'elaborazione dei dati esposti e di quelli ricavabili dal rendiconto secondo la classificazione per funzioni obiettivo di primo e secondo livello consente di evidenziare che il costo medio di un alunno frequentante la scuola statale con *esclusivo* riferimento alle risorse a carico del bilancio del Ministero della pubblica istruzione[20] è stato pari nel 1997 a lire 7.707.937[21].

[20] Si ricordi l'avvertenza esposta nelle note 12 e 15.

[21] Detto importo è dato dalla divisione del totale degli impegni di competenza (54.703 mld) per il numero degli alunni 7.707.937.

Per via di disaggregazione[22] si ottengono i seguenti costi unitari per alunno e per classe/sezione

gradi di scuola	alunno	classe/sezione
scuola materna	4.506.000	105.287.200
scuola elementare	5.812.200	102.792.500
scuola media	8.930.900	180.062.500
scuola secondaria superiore comprese accademie e conservatori	9.327.900	203.608.600

Unità scolastiche	Numero		Variazione	
	a.s. 1996-97	a.s. 1997-98	V.A.	%
Circoli didattici	4.592	4.482	-110	-0,03
Scuole materne	13.862	13.624	-238	-0,02
Scuole elementari	17.962	17.544	-418	-0,03
Scuole medie	8.176	8.049	-127	-0,02
Scuole secondarie	4.838	4.917	+79	+0,016

I dati sulla consistenza delle unità scolastiche indicati nel prospetto si integrano con 542 istituti comprensivi di scuole materne, elementari e medie (241 circoli e 301 scuole medie). Ad essi si aggiungono 1605 scuole aggregate (512 scuole materne aggregate a scuole medie; 359 scuole medie aggregate a circoli didattici).

Il prospetto rappresenta una pressoché generalizzata riduzione delle strutture scolastiche (solo le scuole secondarie superiori risultano in moderata espansione). Essa è il risultato concomitante dei tre noti fattori che caratterizzano l'evoluzione quantitativa del sistema scolastico in questi anni; a) il calo demografico, appena attenuato dagli alunni di cittadinanza non italiana; b) l'azione per contenere la dispersione delle risorse e la promozione della loro più efficace ed efficiente utilizzazione al fine dell'elevazione della qualità del servizio istruzione; c) la riduzione delle disponibilità finanziarie (già avvertibile in termini reali se non monetari) per le note condizioni della finanza pubblica. I tre fattori sono in effetti quelli determinanti le misure di riorganizzazione della rete scolastica, cui si è già accennato e i cui esiti saranno oggetto di alcune osservazioni nel paragrafo che segue.

I dati rilevati evidenziano la sovrastima degli effetti dell'azione di contenimento della rete scolastica operata dal decreto 15 marzo 1997, n. 176.

[22] Il metodo di calcolo adottato è stato il seguente: assunti gli impegni di competenza come dato costituente la spesa, il dividendo è determinato dalla somma dei suddetti impegni relativi alle funzioni obiettivo e di primo o secondo livello corrispondenti ai quattro gradi di scuola *più* una quota degli impegni concernenti le rimanenti funzioni obiettivo (ad eccezione di "istruzione attraverso scuole non statali"), pari alla percentuale espressa da ciascun grado di scuola sul totale della spesa.

5.2 Il personale delle istituzioni scolastiche.

Il numero totale di unità di personale delle istituzioni scolastiche, che al 31 dicembre 1996 era pari a 1.057.425, al 31 dicembre 1997 è stato 1.038.875 con un decremento di 18.550 unità secondo un indice del 2%.

Il numero indicato va integrato per 9.102 unità di personale dell'Amministrazione scolastica centrale e periferica. Dati aggiornati (2 febbraio 1998 e conto annuale) per il corrente anno scolastico, tratti dai documenti ufficiali dell'Amministrazione, compongono il seguente quadro riepilogativo delle presenze in servizio.

Personale	Unità		Variazione	
	a.s. 1996-97	a.s. 1997-98	V.A.	%
Direttivi	12.057	11.269	-788	-0,065
Docenti	774.386	748.430	-25.956	-0,033
A.T.A.	138.347	136.044	-2.303	-0,02
Totale personale di ruolo	*924.790*	*895.743*	*-29,047*	*-0,03*
Docenti non di ruolo	64.154	66.661[23]	+2.507	+0,04
Docenti religione	23.306	22.699	-607	-0,03
A.T.A. non di ruolo	13.878	16.792	+2.914	+21
Personale temporaneo[24]	31.297	36.962	+5.665	+0,18
TOTALE	1.057.425	1.038.857	-18.568	-0,02

Il personale di ruolo rappresenta circa l'86% del totale del personale, con una riduzione dell'1% rispetto ala 1996, consequenziale all'incremento del personale non di ruolo.

Gli effetti dell'azione di contenimento della spesa avviato negli ultimi anni trovano riscontro nella consistenza del personale nelle sue diverse componenti, mentre le proiezioni curate dall'Amministrazione a fini di programmazione prevedono che il personale di ruolo raggiunga a fine 1998, 894.474 e a fine 1999, 891.781 unità[25].

[23] Per il corrente anno scolastico i docenti non di ruolo sono costituiti da 11.194 supplenti annuali e 55.467 supplenti fino al termine delle attività didattiche.

[24] 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 1997 per il personale temporaneo: 1.959 mld (somma degli impegni di competenza sui capitoli 1032 - 1035 - 1036) per l'importo della retribuzione media lorda annua unitaria, indicata nella relazione tecnica al ddl collegato alla legge finanziaria 1997: AC 2372 pag.. 71 (53.006.000).

[25] I dipendenti degli enti locali addetti al servizio scolastico da una rilevazione curata dall'Amministrazione risultano 116.341 (88.500 dipendenti dei comuni e 27.841 delle province), essi sono attualmente retribuiti a carico dei bilanci degli enti locali, ma il disegno di legge A.C. 4754 - articolo 8 - già approvato dal Senato - ne prevede il trasferimento nei ruoli statali con la corrispondente riduzione delle assegnazioni finanziarie dello Stato a favore degli enti locali.

Le cessazioni dal servizio sono state al 1° settembre 1997, 43.001 con un decremento di 1.503 unità rispetto al 1996, così ripartite:

- per raggiunti limiti di età	17,53%	(1996, 16%);
- per dimissioni	71,25%	(1996, 75%);
- altre cause	11,21%	(1996, 8%).

Al fine di governare il fenomeno delle dimissioni anticipate era stato emanato il decreto legge 19 maggio 1997, n. 129, convertito con modificazioni nella legge 18 luglio 1997, n. 229. Esso è stato seguito dal decreto legge 3 novembre 1997, n. 375, successivamente decaduto e i cui effetti sono stati fatti salvi dall'articolo 63 della legge n. 449 del 1997. La stessa legge (articolo 59, comma 9) ha disposto che :

- il trattamento economico di pensione decorre dalla data di inizio dell'anno scolastico ove la maturazione del requisito di anzianità avvenga entro il 31 dicembre dell'anno;

- il personale che abbia presentato domanda di dimissioni entro il 15 marzo 1997 è collocato a riposo in due scaglioni negli anni scolastici 1998-1999 e 1999-2000. Hanno priorità i possessori dei requisiti richiesti per il 1998 e con maggiore età anagrafica. Inoltre ha titolo al pensionamento il personale in situazione di esubero fino alla concorrenza del soprannumero.

Tali misure comportano una minore spesa per l'anno 1998 pari a 225 mld.

Il Consiglio dei Ministri ha approvato nella riunione del 24 aprile 1998 il regolamento per la semplificazione dei procedimenti in materia di cessazione dal servizio e trattamento di quiescenza del personale della scuola (n. 35, allegato 1 legge n. 59 del 1997).

In rapida sintesi si segnalano infine alcuni eventi di notevole rilievo che hanno riguardato la disciplina del trattamento giuridico ed economico del personale della scuola.

Come già ricordato, il decreto legislativo 6 marzo 1998, n. 59 ha conferito la qualifica dirigenziale ai capi degli istituti scolastici. Il provvedimento avrà una progressiva attuazione correlata all'avanzamento del processo di autonomia delle istituzioni scolastiche.

La Corte costituzionale con la sentenza 14-16 ottobre 1997 n. 309[26] ha dichiarato la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Lazio in ordine alla cosiddetta *"privatizzazione"* dell'impiego pubblico circa il contratto collettivo nazionale di lavoro del personale del comparto scuola per la mancata possibilità di sottrarsi agli effetti vincolanti del contratto. La Corte ha riconosciuto che la nuova disciplina del pubblico impiego intende privilegiare il valore dell'efficienza della pubblica amministrazione recato dall'articolo 97 della Costituzione, nè può ritenersi violato l'articolo 39 poichè l'obbligo posto alle amministrazioni di osservare gli impegni assunti con il CCNL è finalizzato a garantire la parità di trattamento tra i dipendenti.

La Corte dei conti - Sezioni riunite, in applicazione dell'articolo 51, comma 4, del decreto legislativo n. 29 del 1993 ha certificato (delibera n. 13 del 18-25 febbraio 1998) l'attendibilità e la compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio degli oneri finanziari derivanti dall'accordo successivo, 5 novembre 1997, per la definizione dei parametri di valutazione e delle modalità di accertamento ai fini dell'anticipato passaggio tra una posizione stipendiale e l'altra e della quantità e tipologie dei destinatari, l'ammontare dei compensi annuali legati a specifiche competenze professionali ed alla qualità della prestazione, i criteri e parametri di valutazione.

Nell'occasione la Corte, rilevato come le quantificazioni dei costi dell'accordo esposte dall'Amministrazione restino ancorate esclusivamente ai dati previsionali posti a base del

[26] La successiva ordinanza 23-30 aprile 1998 n. 155 ha confermato in ordine ad un ulteriore giudizio i contenuti della sentenza n. 309/1997.

CCNL 4 agosto 1995, ha evidenziato la necessità di acquisire informazioni circa gli esiti delle gestioni pregresse delle risorse utilizzate per il finanziamento dei benefici economici concessi dal CCNL stesso.

5.3 L'amministrazione scolastica centrale e periferica.

Si è detto nei precedenti paragrafi dell'ampio processo di riforma che pervade il sistema scolastico, nell'anno 1997 gli assetti dell'Amministrazione centrale e periferica non ne sono risultati ancora coinvolti. Ciò se da un lato sottolinea un'incoerenza crescente del disegno organizzativo complessivo, dall'altro corrisponde alla successione dei tempi dell'azione di riordino stabilita dalla legge n. 59 del 1997:

1. definizione delle funzioni pertinenti alle regioni, agli enti locali, alle autonomie funzionali, allo Stato;
2. attribuzione dell'autonomia alle istituzioni scolastiche;
3. nuovo assetto dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato.

La Corte auspica che il processo proceda speditamente e che si traduca in soluzioni agili e funzionali. In questa prospettiva si segnala la delicatezza, ai fini dell'efficace esercizio dell'azione di governo del sistema scolastico, della funzione di acquisizione dei dati e di ogni elemento informativo, che attualmente non risulta pienamente integrata con la gestione finanziaria delle risorse. Altro aspetto sul quale si richiama l'attenzione è lo snodo costituito dall'amministrazione periferica. Essa, nell'assetto delle autonomie, deve necessariamente ridimensionare il proprio ambito e convertirsi ad una funzione di supporto e di alimentazione di informazioni.

L'organico è rimasto invariato rispetto al 1996, cosicchè esso risulta costituito da 11.708 unità articolate come segue:

a) dirigenti n. 890, di cui 520 ispettori tecnici;

b) qualifiche funzionali n. 10.818.

Le unità in servizio al 31 dicembre 1997 sono state 9.102, di cui 624 dirigenti e 8.478 appartenenti alle qualifiche funzionali.

Rispetto al 1996 i dipendenti in servizio sono diminuiti di 592 unità, 56 dirigenti e 536 appartenenti alle qualifiche funzionali. Gli indici percentuali di copertura dell'organico e di riduzione del personale in servizio sono pari, rispettivamente, a circa il 78% e a circa il 6%.

Il costo di questo personale è stato di circa 538 mld mentre il corrispondente costo del lavoro si è avvicinato ai 650 mld.

Nel luglio del 1997 il Ministro ha stipulato con il nuovo gestore individuato mediante una gara internazionale, un contratto di durata quadriennale relativo ai servizi informatici del sistema scolastico. Il costo ammonta a circa 630 mld al netto di IVA. Il contratto prevede una progressiva espansione dei servizi forniti sia in sede centrale che distribuiti sul territorio.

Il Servizio di controllo interno ha portato a compimento una ampia serie di indagini che hanno riguardato i locali e le attrezzature; i contratti; i compensi accessori; i procedimenti amministrativi; l'utilizzazione dei fondi dell'Unione europea; l'aggiornamento del personale dell'amministrazione centrale e periferica.

PAGINA BIANCA

ALLEGATI

elaborazioni per funzioni-obiettivo
formazione e utilizzo massa impegnabile
formazione e utilizzo massa spendibile

MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

Esercizio finanziario 1997

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 1.2.3 Tossicodipendenza, tabagismo, alcool, handicap
		1.3 Controllo interno	
		1.4 Valutazione del sistema scolastico	1.4.1 Ricerca, studi e sperimentazioni
DG3 Istruzione elementare DG4 Istruzione secondaria di 1° DG10 Scuola materna	2. Scuola materna e istruzione dell'obbligo	2.1 Scuola materna	2.1.1 Personale a tempo indeterminato 2.1.2 Personale a tempo determinato 2.1.3 Strutture amm.ve, 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 amm.ve, 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 amm.ve, tecniche ed ausiliarie delle istituzioni scolastiche 2.3.4 Formazione ed aggiornamento 2.3.5 Supporto e vigilanza istituzioni scolastiche
		2.4 Attività sociale	2.4.1 Programmi speciali 2.4.2 Palestre e impianti sportivi
DG5 Istruzione classica, scientifica e magistrale DG6 Istruzione tecnica DG7 Istruzione professionale DG11 Istruzione artistica	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 amm.ve, tecniche ed ausiliarie delle istituzioni scolastiche 3.1.4 Formazione ed aggiornamento 3.1.5 Supporto e vigilanza istituzioni scolastiche
		3.2 Istruzione tecnica	3.2.1 Personale a tempo indeterminato 3.2.2 Personale a tempo determinato 3.2.3 Strutture amm.ve, tecniche ed ausiliarie delle istituzioni scolastiche 3.2.4 Formazione ed aggiornamento 3.2.5 Supporto e vigilanza istituzioni scolastiche
		3.3 Istruzione professionale	3.3.1 Personale a tempo indeterminato 3.3.2 Personale a tempo determinato 3.3.3 Strutture amm.ve, tecniche ed ausiliarie delle istituzioni scolastiche 3.3.4 Formazione ed aggiornamento 3.3.5 Supporto e vigilanza istituzioni scolastiche

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
		3.4 Istruzione artistica	3.4.1 Personale a tempo indeterminato 3.4.2 Personale a tempo determinato 3.4.3 Strutture amm.ve, tecniche ed ausiliarie delle istituzioni scolastiche 3.4.4 Formazione ed aggiornamento 3.4.5 Supporto e vigilanza istituzioni scolastiche
		3.5. Attività sociale	3.5.1 Programmi speciali 3.5.2 Palestre e impianti sportivi
DG11 Istruzione artistica	4. Accademie e Conservatori	4.1 Accademie di belle arti, di danza e d'arte drammatica 4.2 Conservatori di musica	
		4.3 Attività sociale	4.3.1 Programmi speciali 4.3.2 Palestre e impianti sportivi
DG8 Istruzione media non statale DG3 Istruzione elementare DGA Istituti di ciechi e sordomuti	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 1° e 2° non statale	5.3.1 Contributi
		5.4 Istituti non statali per ciechi e sordomuti	5.4.1 Contributi
DG3 Istruzione elementare DG5 Istruzione classica,scientifica e magistrale DGA Istituti di ciechi e sordomuti DGB Istituti di educazione	6. Istruzione attraverso Istituti e scuole particolari	6.1 Convitti ed educandati	6.1.1 Contributi
		6.2 Istituti per ciechi e sordomuti	6.2.1 Contributi
DG9 Scambi culturali	7. Scambi culturali	7.1 Comunitari ed extracomunitari	7.1.1 Mostre fiere e manifestazioni educativo-pedagogiche 7.1.2 Accordi bilaterali
DG2 Personale e affari generali ed amministrativi DGC Provveditorati agli studi e sovrintendenze scolastiche	8. Servizi generali	8.1 Gestione delle risorse umane	8.1.1 Accesso all'impiego 8.1.2 Stato giuridico ed economico 8.1.3 Formazione ed aggiornamento 8.1.4 Contenzioso
		8.2 Gestione delle risorse strumentali	8.2.1 Attività contabili e di ragioneria
		8.3 Contribuzioni, promozione, divulgazione, pubblicità, altro	8.3.1 Ricerca e studi
		8.4 Amm.ne periferica	
		8.5 Risorse informatiche	

N.B. : I centri di responsabilità sono quelli individuati dal d.lgs. 279/97.

Nota : Le DG indicate con A, B e C erano centri di responsabilità nel 1997, soppresse nel '98.

1997 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 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*	121	25.976	26.097	23.030	2.946	0	121	0	23.151	0	88,71%
2 Scuola materna e istruzione dell'obbligo	677	37.668.476	37.669.153	34.298.423	3.370.053	0	677	0	34 299.100	0	91,05%
3 Istruzione secondaria di secondo grado	497	20.764.816	20.765.314	18.888.864	1.875.952	0	497	0	18.889.361	0	90,97%
4 Accademie e Conservatori	0	387.832	387.832	346.153	41.679	0	0	0	346.153	0	89,25%
5 Istruzione attraverso scuole non statali	27	114.049	114.076	105.443	8.607	0	27	0	105.469	0	92,46%
6 Istruzione attraverso Istituti e scuole particolari	0	161.138	161.138	140.358	20.781	0	0	0	140.358	0	87,10%
7 Scambi culturali	34	14.059	14.093	12.879	1.180	0	34	0	12.912	0	91,62%
8 Servizi generali	4.391	1.184.872	1.189.262	888.032	296.840	0	4.391	0	892.422	0	75,04%
TOTALE	*5.747*	*60.321.218*	*60.326.965*	*54.703.180*	*5.618.038*	*0*	*5.747*	*0*	*54.708.927*	*0*	*90,69%*

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

1997 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 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
1 Indirizzo politico-amministrativo	6 911	25 976	32 887	30 335	18 156	4 874	4 874	3 854	22.010	4 304	6 572	92,24%	66,93%	72,56%
2 Scuola materna e istruzione dell'obbligo	3 697 146	37 668 476	41 365 622	41 307 785	34 057 235	241 188	241 188	2 828 666	36 885.901	4 148 582	331 140	99,86%	89,17%	89,30%
3 Istruzione secondaria di secondo grado	1 761 251	20 764 816	22 526 067	22 455.931	18 689 871	198 993	198 993	1 414 600	20 104.470	2 155 078	266 518	99,69%	89,25%	89,53%
4 Accademie e Conservatori	36 366	387 832	424 197	422 297	339 410	6 743	6 743	29 212	368 622	47 184	8 391	99,55%	86,90%	87,29%
5 Istruzione attraverso scuole non statali	1 241	114 049	115 290	114.798	104 563	880	880	661	105 224	8 878	1 188	99,57%	91,27%	91,66%
6 Istruzione attraverso Istituti e scuole particolari	8 580	161 138	169 718	169.574	139 618	740	740	13 453	153 071	15 260	1 387	99,91%	90,19%	90,27%
7 Scambi culturali	6 803	14 059	20 862	18 988	8 030	4 848	4 848	2 927	10 957	2 092	7 813	91,02%	52,52%	57,70%
8 Servizi generali	204 334	1 184 872	1 389 206	1 186 527	614 857	273 174	273 174	89 304	704 161	382 189	302 856	85,41%	50,69%	59,35%
TOTALE	*5.722.631*	*60.321.218*	*66 043.850*	*65.706.234*	*53.971.740*	*731.440*	*731.440*	*4 382.677*	*58 354.417*	*6.763.569*	*925.864*	*99,49%*	*88,36%*	*88,81%*

1997 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 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 uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	121	25 976	26.097	23.030	2.946	0	121	0	23 151	0	88,71%
Scuola materna	192	4.527.633	4.527.825	4.068.017	459.616	0	192	0	4 068.210	0	89,85%
Istruzione artistica	114	1 672.280	1 672.395	1.511.029	161.251	0	114	0	1.511.144	0	90,36%
Personale e affari generali ed amministrativi	315	574.460	574.775	370.707	203.753	0	315	0	371.022	0	64,55%
Istruzione elementare	221	16.543.298	16.543.519	15.059.252	1.484.045	0	221	0	15.059.473	0	91,03%
Istruzione secondaria di 1°	264	16.708.740	16.709.004	15.274 579	1.434.161	0	264	0	15.274.843	0	91,42%
Istruzione classica,scientifica e magistrale	140	5.189.951	5.190.091	4 720.154	469.797	0	140	0	4.720.294	0	90,95%
Istruzione tecnica	126	8.755.658	8.755.784	7.982.014	773.643	0	126	0	7.982.140	0	91,16%
Istruzione professionale	117	5.693.680	5.693.797	5.160.022	533.658	0	117	0	5.160.139	0	90,63%
Istruzione media non statale	27	5.163	5.190	4.226	937	0	27	0	4.253	0	81,95%
Scambi culturali	34	14.059	14.093	12.879	1.180	0	34	0	12.912	0	91,62%
Provveditorati agli studi e sovrintendenze scolastiche	4.076	610.321	614 397	517.270	93.051	0	4.076	0	521.346	0	84,85%
TOTALE	***5.747***	***60.321.218***	***60.326.965***	***54.703.180***	***5.618.038***	***0***	***5.747***	***0***	***54.708.927***	***0***	***90,69%***

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

1997 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 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 uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	6 911	25 976	32 887	30 335	18 156	4 874	4 874	3 854	22 010	4 304	6 572	92,24%	66,93%	72,56%
Scuola materna	409 167	4 527 633	4 936 800	4 931 360	4 027 674	40 343	40 343	348 133	4 375 807	510 945	50 048	99,89%	88,64%	88,73%
Istruzione artistica	159 994	1 672 280	1 832 274	1 823 746	1 482 844	28 185	28 185	123 415	1 606 259	191 143	34 872	99,53%	87,66%	88,07%
Personale e affari generali ed amministrativi	114 161	574 460	688 621	505 511	143 272	227 435	227 435	37 103	180 375	272 503	235 742	73,41%	26,19%	35,68%
Istruzione elementare	1 741 114	16 543 298	18 284 412	18 255 035	14 945 382	113 870	113 870	1 287 706	16 233 089	1 897 592	153 732	99,84%	88,78%	88,92%
Istruzione secondaria di 1°	1 547 182	16 708 740	18 255 922	18 232 906	15 187 172	87 407	87 407	1 192 989	16 380 162	1 747 975	127 786	99,87%	89,73%	89,84%
Istruzione classica,scientifica e magistrale	467 368	5 189 951	5 657 319	5 641.949	4 679 156	40 998	40 998	375 455	5 054 611	544 691	58 017	99,73%	89,35%	89,59%
Istruzione tecnica	742 277	8 755 658	9 497 935	9 473 371	7 906 218	75 796	75 796	561 861	8 468 080	928 218	101 637	99,74%	89,16%	89,39%
Istruzione professionale	436 220	5 693 680	6 129 900	6 106 185	5 098 915	61 107	61 107	396 366	5 495 281	553 241	81 378	99,61%	89,65%	90,00%
Istruzione media non statale	1 261	5.163	6 424	5 922	3 334	892	892	667	4 000	1 216	1 208	92,19%	62,27%	67,55%
Scambi culturali	6 803	14 059	20 862	18 988	8 030	4 848	4 848	2 927	10 957	2 092	7 813	91,02%	52,52%	57,70%
Provveditorati agli studi e sovrintendenze scolastiche	90 173	610 321	700 494	680 925	471 585	45 685	45 685	52 200	523 786	109 650	67 059	97,21%	74,77%	76,92%
TOTALE	*5.722.631*	*60 321 218*	*66 043 850*	*65.706.234*	*53.971.740*	*731.440*	*731.440*	*4.382.677*	*58.354.417*	*6.763.569*	*925.864*	*99,49%*	*88,36%*	*88,81%*

MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

Esercizio finanziario 1997

(importi in milioni)

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE

		TITOLO I						TITOLO II						
		PERSONALE IN ATTIVITA' DI SERVIZIO CAT II	ACQUISTO BENI E SERVIZI CAT IV	TRASFERIMENTI CAT V	INTERESSI CAT VI	ALTRE (1)	TOTALE	OPERE BENI IMMOBILIARI MOBILIARI CAT X + XI	TRASFERIMENTI CAT XII	OPERAZIONI FINANZIARIE CAT 13 + 14	OPERAZIONI FINANZIARIE CAT 13+14+15	ALTRE (1)	TOTALE	SPESA FINALE TIT I + II
1	RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 (2)	4.889	858	0	0	0	5.747	0	0	0	0	0	0	5.747
2	STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	58.414.722	525.162	1.231.378	0	149.730	60.320.992	0	226	0	0	0	226	60.321.218
3	MASSA IMPEGNABILE (1 + 2)	58.419.611	526.020	1.231.378	0	149.730	60.326.739	0	226	0	0	0	226	60.326.965
4	IMPEGNI EFFETTIVI SU COMPETENZA	52.979.517	352.727	1.221.365	0	149.345	54.702.954	0	226	0	0	0	226	54.703.180
5	ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE (-) (2 - (4 + 6))	5.435.205	172.435	10.014	0	385	5.618.038	0	0	0	0	0	0	5.618.038
6	RESIDUI DI STANZIAMENTO DA COMPETENZA AL 31/XII	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7	IMPEGNI SU RESIDUI DI STANZIAMENTO (1 - 8)	4.889	858	0	0	0	5.747	0	0	0	0	0	0	5.747
8	RESIDUI DI STANZIAMENTO DA ESERCIZI PRECED_ AL 31/XII	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
9	IMPEGNI TOTALI SU MASSA IMPEGNABILE (4 + 7)	52.984.406	353.585	1.221.365	0	149.345	54.708.701	0	226	0	0	0	226	54.708.927
10	RESIDUI TOTALI DI STANZIA_ MENTO "F" AL 31/XII (6 + 8)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
11	RAPPORTO % TRA IMPEGNI TOTALI E MASSA IMPEGNABILE (9 3)	90,7	67,22	99,19	0	99,74	90,69	0	100	0	0	0	100	90,69

1) CALCOLATE PER DIFFERENZA

2) I RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 SONO ASSUNTI UGUALI AI RESIDUI DI STANZIAMENTO "F" AL 31/12 DELL'ANNO PRECEDENTE

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		TITOLO I						TITOLO II						
		PERSONALE IN ATTIVITA DI SERVIZIO CAT II	ACQUISTO BENI E SERVIZI CAT IV	TRASFERIMENTI CAT V	INTERESSI CAT VI	ALTRE (1)	TOTALE	OPERE BENI IMMOBILIARI MOBILIARI CAT X + XI	TRASFERIMENTI CAT XII	OPERAZIONI FINANZIARIE CAT 13 + 14	OPERAZIONI FINANZIARIE CAT 13+14+15	ALTRE (1)	TOTALE	SPESA FINALE TIT I + II
12	RESIDUI INIZIALI "F + C" AL 1/1	5.422.378	205.663	78.231	0	16.359	5.722.631	0	0	0	0	0	0	5.722.631
13	STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	58.414.722	525.162	1.231.378	0	149.730	60.320.992	0	226	0	0	0	226	60.321.218
14	MASSA SPENDIBILE (12 + 13)	63.837.101	730.825	1.309.609	0	166.089	66.043.624	0	226	0	0	0	226	66.043.850
15	AUTORIZZAZIONI DI CASSA	63.817.057	617.410	1.205.452	0	66.089	65.706.008	0	226	0	0	0	226	65.706.234
16	PAGAMENTI SU COMPETENZA	52.722.828	184.011	1.022.204	0	42.617	53.971.660	0	80	0	0	0	80	53.971.740
17	RESIDUI PROPRI DA COMPETENZA "C" (4 - 16)	256.689	168.716	199.161	0	106.729	731.294	0	146	0	0	0	146	731.440
18	RESIDUI TOTALI DA COMPETENZA (6 + 17)	256.689	168.716	199.161	0	106.729	731.294	0	146	0	0	0	146	731.440
19	PAGAMENTI SU RESIDUI	4.233.690	78.331	56.510	0	14.146	4.382.677	0	0	0	0	0	0	4.382.677
20	PAGAMENTI TOTALI (16 + 19)	56.956.518	262.342	1.078.714	0	56.763	58.354.337	0	80	0	0	0	80	58.354.417
21	ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE(-)TOTALI (14-(20+22))	6.494.377	253.245	15.398	0	548	6.763.569	0	0	0	0	0	0	6.763.569
22	RESIDUI TOTALI "F + C" AL 31/XII ((14 - (20 + 21))	386.206	215.238	215.496	0	108.779	925.718	0	146	0	0	0	146	925.864
23	RAPPORTO % TRA AUTORIZZAZIONI DI CASSA E MASSA SPENDIBILE (15 14)	99,97	84,48	92,05	0	39,79	99,49	0	100	0	0	0	100	99,49
24	RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E MASSA SPENDIBILE (20 14)	89,22	35,9	82,37	0	34,18	88,36	0	35,4	0	0	0	35,4	88,36
25	RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E AUTORIZZAZIONI DI CASSA (20 15)	89,25	42,49	89,49	0	85,89	88,81	0	35,4	0	0	0	35,4	88,81

1) CALCOLATE PER DIFFERENZA

Capitolo X

Ministero del lavoro e della previdenza sociale

Sommario: **1. Sintesi e conclusioni.**
2. Gli obiettivi della manovra di finanza pubblica per gli anni 1997-1999 in materia di occupazione e di riforme del sistema previdenziale ed assistenziale.
3. Direttive e programmi.
4. Analisi dei risultati della gestione per funzioni-obiettivo: *4.1 Premessa; 4.2 Valutazioni in ordine a talune significative funzioni-obiettivo:* 4.2.1 La funzione-obiettivo "politiche di sostegno e previdenziali"; 4.2.2 La funzione-obiettivo "politiche dell'occupazione"; *4.3 L'azione del Governo nel campo del lavoro; 4.4 Il Fondo per l'occupazione e le risultanze contabili riguardanti le funzioni "politiche per l'occupazione" ed "interventi nelle aree depresse".*
5. Le risultanze contabili riguardanti la funzione "politiche di sostegno e previdenziali".
6. Le risultanze contabili relative alle altre funzioni-obiettivo.
7. L'incrocio delle funzioni-obiettivo con la classificazione economica semplificata.
8. Le risultanze contabili per centri di responsabilità.
9. La gestione dei residui e del bilancio di cassa.
10. Assetti organizzativi.
11. Il sistema informativo lavoro (S.I.L.).
12. L'attività del Servizio di controllo interno.

Appendice: La finanza previdenziale in Italia nel 1997.

Esercizio 1997 - Risultati della gestione per funzioni-obiettivo - dati di competenza

(in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Autorizzaz. di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni(*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico-amministrativo	22.724	36.222		20.480	20.480	11.465	9.015	2.244
2 Politiche per l'occupazione	798.719	1.055.156	*1.232*	797.850	728.443	8.819	789.030	869
3 Politiche di sostegno e previdenziali	51.606.778	52.720.477	*1.632*	51.094.886	51.094.357	49.530.938	1.563.947	511.892
4 Relazioni industriali	398.279	522.352	*634*	397.876	362.707	2.599	395.277	403
5 Tutela delle condizioni di lavoro	361.312	473.926	*568*	360.990	329.063	2.133	358.857	322
6 Interventi nelle aree depresse	12.367.219	12.607.484	*51.931*	12.244.654	12.225.430	11.769.028	475.626	122.566
7 Politiche per la cooperazione	40.557	57.721	*1.389*	38.888	25.485	9.528	29.361	1.669
8 Attività analitico-cognitiva del mercato del lavoro	3.300	4.147	*426*	2.677	2.553	1.611	1.066	623
9 Servizi generali	1.354.569	1.511.806	*163.952*	1.218.645	1.185.880	791.634	427.011	135.924
TOTALE	***66.953.458***	***68.989.292***	***221.763***	***66.176.945***	***65.974.397***	***62.127.755***	***4.049.190***	***776.513***

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

1. Sintesi e conclusioni.

1.1 Nel Documento di programmazione economico-finanziaria per il triennio 1997-1999 sono state individuate, tra le priorità della politica economica del Governo, l'occupazione e la solidarietà sociale.

Le azioni contro la disoccupazione sono state focalizzate verso:

a) una maggiore flessibilità del mercato del lavoro attraverso un nuovo regime del part-time, l'introduzione del lavoro interinale, la rivalutazione dell'apprendistato e dei contratti di formazione e lavoro, l'attuazione di misure per il sostegno della nuova imprenditoria e delle piccole e medie industrie mediante incentivi finalizzati all'ampliamento della base occupazionale e la riforma dei servizi all'impiego;

b) la revisione concertata degli ammortizzatori sociali, da orientare alla ricerca attiva del lavoro;

c) la promozione di programmi di lavori di utilità collettiva per la creazione di nuovi posti di lavoro;

d) la revisione della disciplina sulla formazione professionale;

e) la riduzione del carico fiscale e contributivo sul costo del lavoro;

f) il sostegno alla imprenditorialità giovanile;

g) l'attivazione dei prestiti d'onore.

Quanto alla solidarietà sociale, il predetto D.P.E.F. si limita ad affermare la necessità di politiche di sostegno a favore dei nuclei familiari e delle fasce sociali deboli o a rischio. Del più ampio tema della riforma dello stato sociale, con specifico riferimento al sistema previdenziale ed assistenziale, si occupa il D.P.E.F. per il triennio 1998-2000 ponendo l'accento sulla necessità della separazione fra previdenza e assistenza, da finanziare la prima con forme contributive e la seconda con imposizione fiscale, fissando i criteri per l'attuazione di tale separazione. Per ciò che concerne il sistema previdenziale il documento citato afferma che per il suo riequilibrio si aprirà un confronto con le parti sociali nel quadro del più ampio esame dello stato sociale.

1.2 Con proprio decreto in data 19 giugno 1977, ossia quasi a metà di esercizio, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale ha emanato, ai sensi degli artt. 3 e 14 del d.lgs. n. 29 del 1993, una direttiva con la quale ha definito per ciascuna Direzione generale o ufficio equiparato gli obiettivi e le priorità ai fini dell'azione amministrativa e della gestione da svolgere nel 1997, dando incarico agli Uffici centrali di definire i programmi da attuare nel quadro degli obiettivi e delle priorità individuate.

La direttiva, pur nella dovizia delle specificazioni, contiene indicazioni di massima ed indirizzi di carattere generale, senza, tuttavia, alcuna determinazione in ordine ai programmi da attuare; la Corte osserva che spetta all'organo di direzione politica la scelta e l'approvazione dei programmi proposti dalla dirigenza generale e la contestuale assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, umane e strumentali per il perseguimento di determinati obiettivi.

La direttiva deve costituire il momento conclusivo del complesso processo di pianificazione dell'azione amministrativa nel quale, accanto alla quantificazione delle risorse da impiegare, dei tempi di esecuzione e delle modalità di attuazione, compaiano gli indicatori per la misurazione dei risultati attesi dall'attuazione dei singoli programmi; senza un'elaborazione analitica dei programmi, è ardua la possibilità di verifica e conseguente valutazione dei risultati, e rischia di essere non trasparente la distinzione fra attività di indirizzo e attività di gestione voluta dal d.lgs. n. 29 del 1993 e dalla legge n. 59 del 1997.

1.3 In termini finanziari la funzione "politiche di sostegno e previdenziali" assume un rilievo preponderante rispetto alle altre, anche se il dato finanziario non può essere l'unico metro di valorizzazione delle funzioni. Essa racchiude tutta la serie degli interventi posti in essere a sostegno del salario o per agevolazioni alle imprese, specie del Mezzogiorno, ai fini della riduzione del costo del lavoro e della promozione dell'occupazione (tra gli interventi di sostegno si annoverano i trattamenti straordinari di disoccupazione e di integrazione salariale, le indennità di mobilità ed i sussidi, i prepensionamenti; tra le agevolazioni è prevalente il rilievo della fiscalizzazione degli oneri sociali, differenziata nel '97, a seconda della natura delle imprese e della loro collocazione territoriale, mentre dal 1998 risulta sostanzialmente abolita a seguito dell'introduzione dell'IRAP).

L'entità della massa impegnabile e di quella spendibile per la predetta funzione-obiettivo (rispettivamente: mld. 51.607,6 e mld. 53.308,9) appaiono di per sé indicative della prevalenza di detta funzione su ogni altra, tenendo conto che la prima assorbe il 76,96% e la seconda il 74,93% dei rispettivi totali dell'intera amministrazione.

1.4 Anche la funzione "politiche dell'occupazione", riveste un ruolo decisivo e qualificante nell'ambito della politica del lavoro, il che spiega la copiosa produzione normativa intervenuta anche nel 1997: la legge 24 gennaio 1997, n. 5 per la contrazione di mutui destinati alla realizzazione di iniziative dirette a favorire lo sviluppo sociale ed economico nelle aree depresse; la legge 23 maggio 1997, n. 135 di proroga degli sgravi contributivi e della fiscalizzazione degli oneri sociali; la legge 24 giugno 1997, n. 196 recante norme in materia di promozione dell'occupazione; la legge 7 agosto 1997, n. 266 che prevede interventi urgenti per l'economia, a sostegno delle attività produttive; la legge 23 dicembre 1997, n. 449 (collegata alla legge finanziaria per il 1998) contenente norme per l'avvio di attività autonome da parte di lavoratori inoccupati o disoccupati e di nuove attività commerciali ed artigiane da parte di giovani e per la definizione di nuovi strumenti di programmazione negoziata attraverso i quali realizzare gli accordi per l'utilizzazione delle risorse finanziarie a carico di pubbliche Amministrazioni.

Numerose risultano le delibere CIPE per l'approvazione di diversi accordi di programma e di patti territoriali. Sono, inoltre, da ricordare i decreti ministeriali per la disciplina di specifiche agevolazioni, le circolari per la definizione delle modalità di attuazione di iniziative comunitarie, le direttive per la costituzione di società con il compito della progettazione e gestione di progetti di lavori socialmente utili finalizzati a stabili occasioni di impiego e l'accordo-quadro tra Stato e Regioni in materia di politiche sociali e di formazione professionale.

Tra i provvedimenti legislativi citati merita particolare menzione la legge n. 196 del 1997 per la valenza innovativa di alcuni istituti da essa introdotti, quali: il lavoro interinale, gli incentivi alla riduzione e rimodulazione degli orari di lavoro, i tirocini pratici e gli stages, il riallineamento retributivo, l'estensione ai soci delle cooperative dell'intervento del Fondo di garanzia, le borse di lavoro a favore di giovani in cerca di prima occupazione, ecc..

Nell'ambito degli strumenti per l'attuazione della politica in argomento un ruolo di rilievo assume il Fondo per l'occupazione, utilizzato per il finanziamento di molte iniziative. Lo stanziamento (cap. 1176) per l'esercizio '97 reca l'importo di 1.717,9 mld., impegnato solo formalmente ai sensi dell'art. 36 della legge di contabilità generale dello Stato; le somme effettivamente pagate ammontano, però, a soli 1,4 mld. Anche i pagamenti in conto residui (mld. 903,7) hanno sfiorato solo il 60% circa dello stock al 1° gennaio 1997 (mld. 1.537,3).

Una situazione analoga si rileva per il Fondo da destinare ad interventi di sostegno dell'occupazione (cap. 1177), nonché per il Fondo per lo sviluppo (cap. 8032) e per il Piano straordinario di occupazione giovanile nel Mezzogiorno (cap. 8033).

La denunciata situazione pone in luce le notevoli difficoltà che l'Amministrazione incontra nel tradurre in atto tempestivamente le strategie e le nuove assegnazioni di fondi tesi al superamento, anche graduale, del grave fenomeno della disoccupazione. Ciò probabilmente postula l'esigenza di una revisione, riorganizzazione e potenziamento delle strutture amministrative e tecniche preposte a tale importante settore, ai fini di una risposta più incisiva, pronta ed efficace alle misure varate dal Governo ed approvate dal Parlamento.

Complessivamente, la funzione obiettivo "Politiche dell'occupazione" ha potuto disporre nel '97 di una massa impegnabile pari a mld. 799,2, a fronte della quale gli impegni totali assunti sono stati pari a mld. 728,9. Il peso degli "interventi nelle aree depresse" in termini di massa impegnabile è stato di mld. 12.367,8, quasi interamente (98,85%) coperta dagli impegni complessivamente assunti (a carico della competenza e dei residui di stanziamento). Il rapporto tra massa spendibile e pagamenti totali è assai meno favorevole, posto che lo stesso non ha superato il 27,45% (mld. 417,1/mld. 1.519,6) per quanto riguarda le "politiche dell'occupazione", mentre è del 92,79% per gli "interventi nelle aree depresse".

1.5 L'alta percentuale dei pagamenti per le aree depresse si lega al carattere automatico della incentivazione affidata alla fiscalizzazione degli oneri sociali. L'incrocio delle funzioni-obiettivo con la classificazione economica semplificata consente di rilevare che la categoria delle spese per interventi o trasferimenti prevale nettamente sulle altre due. Infatti, su un totale di mld. 63.745,2 di pagamenti, ben 62.758,5, pari al 98,43%, concernono spese del genere.

La maggiore concentrazione di tali spese si verifica nella funzione "politiche di sostegno e previdenziali" con circa 50.000 mld. e in quella degli "interventi nelle aree depresse" con 11.882 mld. Destinatari immediati delle erogazioni di cui trattasi sono state: le famiglie per mld. 435,6, le imprese per mld. 7 e gli enti previdenziali per mld. 62.310,2. Per stabilire le destinazioni finali di quest'ultimo importo bisognerebbe poter disporre dei necessari elementi circa la concreta ripartizione delle somme messe a disposizione degli enti previdenziali per i vari tipi di interventi, principalmente di natura assistenziale, i cui oneri sono stati posti dalle leggi a carico del bilancio statale.

Le spese di funzionamento, nel loro complesso, assorbono l'1,45% del totale dei pagamenti. La parte prevalente di tali oneri è costituita dal costo dei quasi 14.000 dipendenti (mld. 778), cui si aggiungono le unità in servizio presso le Agenzie per l'impiego (n. 473 unità per una spesa di circa mld. 27). Complessivamente l'onere per il personale è stato pari nel '97 all'1,22% del totale dei pagamenti. Il rapporto tra spese di personale e spese di funzionamento è pari all'83,99%.

Le spese per investimenti, sempre sotto il profilo dei pagamenti, sono ammontate a mld. 60,5. Esse sono concentrate principalmente nella funzione-obiettivo "Servizi generali" in relazione all'acquisto e noleggio di macchine ed attrezzature per il sistema informativo (cap. 8021: mld. 41,-), nonché nella funzione "Interventi nelle aree depresse", in relazione agli impieghi del Fondo per lo sviluppo (cap. 8032: mld. 8,6) e all'attuazione del piano straordinario di occupazione giovanile nel Mezzogiorno (cap. 8033: mld. 11,-).

1.6. La gestione per centri di responsabilità fa constatare che, sia in termini di impegni assunti, che di pagamenti complessivamente eseguiti, la maggiore concentrazione di spesa si rileva nella Direzione Generale della previdenza e assistenza sociale che, nel 1997, ha gestito il 95,68% del totale degli impegni, provvedendo ad oltre il 97% dei pagamenti totali. Seguono,

nell'ordine, la Direzione Generale degli affari generali e del personale con una percentuale di impegni pari all'1,93% e di pagamenti pari allo 0,63% del totale e via via tutte le altre Direzioni generali con percentuali che si discostano di poco da quelle da ultimo indicate.

Particolarmente significativo appare l'indicatore relativo al rapporto pagamenti totali/massa spendibile, il quale dimostra che tutti i centri di responsabilità, con l'unica eccezione della Direzione generale della previdenza ed assistenza sociale, accusano notevoli ritardi nella conclusione del procedimento di spesa. L'elevato rapporto registrato dalla D.G. previdenza ed assistenza sociale è dovuto ai massicci trasferimenti di somme agli enti previdenziali ed in particolare all'INPS per i quali gli adempimenti amministrativi risultano abbastanza semplici.

Quanto all'indice di utilizzo della massa impegnabile, l'elevato tasso fatto registrare da tutti i centri di responsabilità non deve trarre in inganno, poiché sovente trattasi di impegni ex art. 36 della legge di contabilità generale dello Stato, ossia di veri e propri accantonamenti in attesa della definizione dei programmi, dei progetti e talora delle singole iniziative.

2. Gli obiettivi della manovra di finanza pubblica per gli anni 1997-1999 in materia di occupazione e di riforme del sistema previdenziale ed assistenziale.

Nel documento di programmazione economico-finanziaria per il triennio 1997-1999 sono state indicate tra le priorità della politica economica del Governo:

a) l'occupazione, specie in riferimento al problema del Mezzogiorno, dove il tasso di disoccupazione raggiunge livelli insostenibili (22,2%) e dove talune distorsioni, quali ad esempio la disoccupazione giovanile - che non riesce a trovare alcuno sbocco nel mercato del lavoro - e quella di lunga durata dei lavoratori adulti già occupati ed espulsi dal lavoro, si manifestano in forma esasperata:

b) la solidarietà sociale.

Le azioni contro la disoccupazione per il triennio in esame sono state così individuate nel D.P.E.F.:

- maggiore flessibilità del mercato del lavoro, attraverso un nuovo regime del part-time, l'introduzione del lavoro interinale, la rivalutazione dell'apprendistato e dei contratti di formazione e lavoro;
- creazione di condizioni favorevoli ad uno sviluppo del Mezzogiorno che crei occupazione;
- attuazione di misure per il sostegno della nuova imprenditorialità e delle piccole e medie imprese mediante incentivi finalizzati all'ampliamento della base occupazionale;
- riforma dei servizi all'impiego basata sul decentramento istituzionale e sulla liberalizzazione controllata verso il settore delle agenzie private;
- revisione concertata degli ammortizzatori sociali, la cui funzione dovrà essere orientata alla ricerca attiva del lavoro;
- promozione di programmi locali ed interregionali di lavori di utilità collettiva atti ad assicurare, da un lato, prestazioni sociali di interesse collettivo ed individuale, e, dall'altro, la creazione di nuovi posti di lavoro;
- immissione di giovani nella P.A. con contratti a tempo parziale;
- formazione professionale iniziale e continua per i senza lavoro e per gli occupati;
- riduzione del carico fiscale e contributivo sul costo del lavoro;
- sostegno alla imprenditorialità giovanile;
- attivazione dei prestiti d'onore.

Queste linee generali di intervento, il cui raggio di azione si estende al Paese nel suo insieme, assumono nei confronti del Mezzogiorno connotazioni peculiari, configurandosi come

un complesso integrato di iniziative volto ad uno sviluppo autonomo e non assistito, nel quadro di un migliore funzionamento delle strutture pubbliche che sappiano utilizzare tutte le opportunità e le risorse rese disponibili anche dai finanziamenti comunitari, della massima sicurezza per le imprese operanti in quel territorio, della promozione dei necessari investimenti in infrastrutture fisiche e di comunicazione.

Quanto al versante della solidarietà sociale, il predetto D.P.E.F. si limita ad affermare la necessità di politiche di sostegno a favore dei nuclei familiari e delle fasce sociali deboli o a rischio.

Del più ampio tema della riforma dello stato sociale, con specifico riferimento al sistema previdenziale ed assistenziale, si occupa, invece, diffusamente il documento di programmazione economico-finanziaria per il triennio 1998-2000, il quale pone l'accento sull'esigenza della completa separazione fra assistenza e previdenza: da finanziare la prima con imposizione fiscale e la seconda con forme contributive,

Ai fini di tale separazione, i criteri fissati dal Documento sono i seguenti: definizione della natura delle integrazioni al minimo; mantenimento nel sistema previdenziale di elementi di mutualità; individuazione di un corretto trattamento contabile delle partite di natura assistenziale gestite dall'INPS che, tra l'altro, inglobi fra le voci di bilancio dello Stato gli importi relativi alla quota delle anticipazioni di tesoreria riferibili al finanziamento degli interventi assistenziali di cui all'art. 37 della legge n. 88 del 1989.

Per ciò che concerne il sistema previdenziale, il Documento citato afferma che sugli interventi strutturali necessari a permettere il riequilibrio della spesa pensionistica il Governo aprirà un confronto con le parti sociali nel quadro del più ampio esame della riforma dello stato sociale da impostare lungo le seguenti tre linee:

- assegnare una netta centralità all'istruzione e alla formazione;
- predisporre strumenti specifici più equi, più efficaci, complessivamente meno costosi per gestire l'inoccupazione, la disoccupazione di lunga durata dei lavoratori adulti e le crisi aziendali, in passato affrontate impropriamente con gli istituti pensionistici;
- risparmiare risorse aggiuntive sul capitolo della spesa pensionistica, rimuovendo le residue disparità ancora presenti nell'assicurazione generale obbligatoria per invalidità, vecchiaia e superstiti.

Il grado e le modalità di attuazione di tali obiettivi di programmazione generale può rilevarsi dalle direttive impartite dal Ministro ai responsabili delle direzioni generali interessate, dai programmi attuati nel corso dell'esercizio e dalla serie dei provvedimenti normativi ed amministrativi emanati nel '98 e che saranno di seguito illustrati.

3. Direttive e programmi.

Con proprio decreto in data 19 giugno 1997, ossia quasi a metà di esercizio, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale ha emanato, ai sensi degli artt. 3 e 14 del d.lgs. n. 29 del 1993, una direttiva con la quale ha definito i seguenti obiettivi generali in materia di lavoro: far fronte al disagio sociale presente nel Paese con i vari strumenti di politica attiva dell'impiego, anche sostenendo e controllando i processi in atto sul mercato del lavoro in modo da attenuare sia pur progressivamente gli squilibri territoriali esistenti; ampliare forme di lavoro autonomo e di aggregazione produttiva nel lavoro associato, considerato il momento di sfavorevole congiuntura nell'occupazione; procedere nel riordino del sistema previdenziale, ivi compreso il sistema degli ammortizzatori sociali; rafforzare la tutela delle condizioni di lavoro, con particolare riferimento alle condizioni di igiene e sicurezza nei luoghi di lavoro; valorizzare il fenomeno cooperativo; dare maggiore efficacia, prevedendone la diffusione informatica, allo scambio dei dati concernenti la domanda e l'offerta di lavoro, sia a livello periferico che a

livello centrale, con particolare riferimento all'Osservatorio sul mercato del lavoro; sviluppare le iniziative di intervento formativo, tenendo conto delle priorità stabilite dall'Unione europea; razionalizzare le risorse disponibili, tenendo conto delle funzioni di esclusiva competenza dell'Amministrazione e di quelle da conferire alle Regioni ed agli Enti locali. Il Ministro, su questa base, ha definito nel modo seguente i programmi e le priorità per la gestione di finanza pubblica e per l'attività amministrativa.

a) Occupazione

Dare nuovo orientamento al sistema dell'occupazione con un impegno di carattere straordinario come sancito nel Patto per il lavoro del 24 settembre 1996, procedendo prioritariamente a:

• dare flessibilità al mercato del lavoro, migliorandone il funzionamento e facilitando le occasioni di impiego anche attraverso la nuova disciplina del lavoro interinale, al fine di ampliare le scelte occupazionali disponibili. In tale ambito si collocano gli adempimenti in tema di incentivazione dei contratti part-time, attraverso l'utilizzo di aliquote differenziate, ed i particolari incentivi volti ad aumentare la crescita nei settori a più alta intensità di lavoro, soprattutto nelle piccole e medie imprese;

• intraprendere le necessarie iniziative per favorire l'impiego dei giovani in cerca di prima occupazione con particolare riferimento agli strumenti delle borse di lavoro, dei tirocini formativi e di orientamento, nonché dei contratti di formazione e lavoro;

• attuare politiche di sostegno alle nuove imprese;

• dare maggiore incisività alle politiche di reindustrializzazione e sviluppo, in particolare nelle aree del Mezzogiorno e di declino del centro-nord, anche attraverso lo svolgimento, di intesa con le amministrazioni pubbliche, di lavori socialmente utili;

•attuare l'integrazione socio-economica degli immigrati, operando in raccordo con le Consulte regionali e con le Associazioni di volontariato, privilegiando in particolare il settore abitativo, la formazione e occupazione professionale, l'inserimento socio-culturale;

• individuare nel dettaglio le funzioni ed i compiti amministrativi, in tema di politica dell'impiego, da conferire alle Regioni ed Enti locali, ai sensi dell'art. 1 comma 2, della legge n. 59 del 1997.

b) Sistema pensionistico

• Realizzare una corretta ed efficiente gestione del passaggio dal vecchio al nuovo modello di previdenza attraverso l'attuazione delle deleghe, dei decreti ministeriali ed interministeriali adottati a seguito della legge di riforma, assumendo le iniziative tese a garantire operatività:

• al riordino delle discipline della ricongiunzione, della contribuzione volontaria e del riscatto;

• all'armonizzazione dei vari fondi operanti all'interno dell'INPS e dell'INPDAP;

• alla previdenza nel settore agricolo;

• al riordino delle prestazioni previdenziali e assistenziali di invalidità e inabilità;

• alla tutela delle mansioni particolarmente usuranti nei settori privato e pubblico.

c) Ammortizzatori sociali

Assicurare il reddito dei lavoratori sospesi o lavoranti ad orario ridotto, in conseguenza dell'attuazione di programmi di risanamento o di ristrutturazione, di riorganizzazione e riconversione aziendale da parte delle imprese da cui i suddetti lavoratori dipendono, provvedendo a:

• definire, in attesa di un'organica riforma del sistema degli ammortizzatori sociali, misure di sostegno del reddito e dell'occupazione per le aree sprovviste di detto sistema, ai sensi dell'art. 2, comma 28, della legge 23 dicembre 1996, n. 662;

• garantire che l'azione amministrativa, che si svolge in un quadro di riferimento di estrema complessità delle norme, sia idonea e contemperare gli interessi dell'utenza e le esigenze di trasparenza e rigoroso rispetto dell'iter procedurale sancito dal legislatore. Ciò in considerazione della natura della materia trattata, che si conclude - in caso di accoglimento delle istanze - con l'adozione di provvedimenti che autorizzano l'erogazione di pubblico denaro;

• garantire - attraverso l'emanazione delle necessarie direttive - la massima uniformità di indirizzo e di attività dei competenti uffici periferici del Ministero, in sede di applicazione delle procedure stabilite, anche per quanto riguarda i rapporti di tipo informatico, attivati o da attivare con i suddetti uffici per un più rapido trasferimento dei dati telematici;

• promuovere, ogni iniziativa idonea al miglioramento delle disposizioni di legge che governano il settore degli ammortizzatori sociali, così da semplificare il quadro normativo di riferimento e snellire le connesse procedure, in modo che risultino più aderenti al contesto sociale cui si applicano;

• assicurare - per la parte di competenza - l'azione di controllo e monitoraggio periodico delle risorse preordinate al finanziamento degli ammortizzatori sociali, tramite la stretta e fattiva interazione con i Ministeri finanziari, il Comitato Tecnico CIGS e gli Enti previdenziali.

d) Enti previdenziali pubblici e privati

Provvedere:

• all'attuazione del d.lgs. 10.2.1996, n. 103, relativo alla costituzione di casse di previdenza di categoria e di un Ente pluricategoriale per l'estensione dell'assicurazione generale obbligatoria ai liberi professionisti;

• alla ridefinizione dell'articolazione e dell'assetto degli organi territoriali dell'INPS e dell'INAIL in attuazione delle disposizioni di cui all'art. 8, commi 2 e 4 del d.lgs. 30.6.1994 n. 479;

• alla predisposizione del rapporto al Parlamento sulla "Previdenza sociale", curata con cadenza annuale e che interessa tutti gli Enti di previdenza vigilati dalla competente Direzione generale, tenendo conto delle conseguenze applicative derivanti dalla privatizzazione di alcuni Enti, operata in base alle disposizioni recate dal d.lgs. n. 509 del 1994. In tale ambito, dovrà essere modificato il rapporto, per la necessità di fornire un modello di presentazione dei dati che consenta una confrontabilità immediata tra i dati degli Enti privatizzati e degli Enti pubblici e di mantenere la serie storica delle informazioni raccolte negli anni precedenti;

• all'approvazione dei piani di impiego delle disponibilità degli Enti di previdenza, interessati da una profonda revisione sulla base delle disposizioni introdotte dai decreti legislativi n. 124 del 1993, n. 509 del 1994 e n. 104 del 1996.

e) Cooperazione

Rafforzare le iniziative volte allo sviluppo della Cooperazione, alla diffusione dei principi cooperativi, nonché alla qualificazione professionale dei dirigenti di cooperative, procedendo:

• al potenziamento dell'attività ispettiva, tenuto conto che le disposizioni vigenti attribuiscono alle ispezioni un carattere prevalentemente non vessatorio, non fiscale, ma collaborativo e, quindi, un'azione che non si esaurisce nel mero controllo funzionale della società cooperativa, ma è soprattutto finalizzata alla sua stessa ottimizzazione imprenditoriale;

• alla programmazione di una serie di corsi di prima formazione per la preparazione di personale da adibire alle ispezioni ordinarie e di specializzazione per coloro che già svolgono tale funzione, al fine di ovviare - per quanto possibile - alle carenze funzionali riscontrate attraverso indagini esperite a livello nazionale e da cui si riscontra una notevole discrepanza fra le varie realtà territoriali nel rapporto risorse umane - tessuto produttivo locale. Da ciò la necessità di riequilibrare tale rapporto attraverso la formazione e, quindi, l'incremento della forza ispettiva, prioritariamente in quelle regioni da cui emerge una maggiore richiesta di risorse umane;

f) Tutela delle condizioni di lavoro con particolare riferimento all'igiene e sicurezza nei luoghi di lavoro

E' prioritario procedere a :

• recepire la direttiva 93/103/CEE (tredicesima direttiva particolare ai sensi dell'art. 16 paragrafo 1 della direttiva 89/391/CEE, recante prescrizioni minime per la sicurezza e salute nelle attività lavorative a bordo delle navi da pesca);

• provvedere al completamento dell'iter procedurale relativo all'adozione dei provvedimenti attuativi del d.lgs. 626 del 1994.

Per la tutela della donna lavoratrice, della famiglia, della maternità e delle categorie economicamente e socialmente svantaggiate si rende necessario:

• effettuare una incisiva vigilanza, da parte degli organi periferici, in materia di dimissioni delle lavoratrici durante il periodo nel quale vige il divieto di licenziamento (art. 2 legge 1204 del 1971; art. 3, 4° comma d.P.R. 1026 del 1976);

• fare affluire nell'apposta banca dati, già costituita, ulteriori informazioni riguardo a detto fenomeno che sarà oggetto di aggiornamento periodico annuale;

• predisporre provvedimenti relativi alle lavorazioni gravose, pregiudizievoli e insalubri che danno diritto alle lavoratrici madri all'anticipo dell'assenza obbligatoria ante-partum;

• intervenire, gradualmente, per estendere alle lavoratrici autonome la tutela legislativa vigente per le lavoratrici madri subordinate in materia di lavorazioni pericolose, faticose od insalubri.

g) Osservatorio del mercato del lavoro

• Operare per salvaguardare la copertura ed i flussi informativi, sia per esigenze gestionali, sia per le necessità statistiche, sia per permettere prospezioni a carattere analitico-cognitivo sui diversi aspetti riguardanti il governo del mercato del lavoro, nonché per monitorare e valutare gli interventi delle politiche sociali e del lavoro;

• razionalizzare l'acquisizione e la distribuzione delle informazioni di origine sia amministrativa che statistica, avendo cura di ricercare sistematicamente l'accesso diretto alle banche dati, compatibilmente con le disposizioni vigenti sull'accesso e sulla tutela del segreto statistico;

• approfondire - in considerazione della varietà e complessità dei fenomeni presenti nel mercato del lavoro ai diversi livelli territoriali e tenuto conto delle esigenze di raccordo a livello europeo - la possibilità di realizzazione di proiezioni/previsioni di fabbisogni quantitativi/qualitativi di forza lavoro, procedendo coordinatamente con le esperienze che le parti sociali e gli enti istituzionali referenziali vengono realizzando sulla base delle disposizioni legislative e dei successivi accordi e protocolli d'intesa stipulati.;

• approfondire gli aspetti problematici riguardanti il mercato del lavoro, le relative politiche, tenuto conto anche delle esigenze derivanti da impegni internazionali e/o europei,

nonché le strumentalità necessarie per consentire ai decisori politici, agli operatori economici e sociali, nonché al mondo della ricerca, la disponibilità di prospezioni utilizzabili.

h) Sviluppo delle iniziative formative nell'ambito degli orientamenti U.E.

• Attuare una più puntuale concertazione in sede comunitaria delle politiche e dei programmi di intervento per l'occupazione, con particolare riferimento agli interventi coofinanziati dai fondi strutturali. In tale contesto, occorrerà avviare una azione di promozione e sensibilizzazione delle tipologie di intervento con alta finalità occupazionale anche presso le direzioni generali della Commissione europea e le altre Amministrazioni dello Stato titolari della gestione dei Fondi;

• operare lo snellimento delle procedure e l'eliminazione degli ostacoli che si frappongono ad un impiego più efficiente delle risorse del Fondo Sociale Europeo;

• proseguire nell'opera di assistenza alle Regioni in tema di attuazione del FSE, assicurando, in particolare, il monitoraggio delle intese raggiunte con le Regioni Lombardia, Lazio, Campania e la Commissione U.E.;

• espletare la funzione di autorità guida, in ambito nazionale, per il FSE riconosciuta dalla Commissione al Ministero del Lavoro;

• partecipare ai processi di riprogrammazione delle risorse e di reimpiego delle economie e dei fondi indicizzati;

• promuovere la gestione di interventi di sistema nell'ambito dei programmi operativi multiregionali 1994-1999, a titolarità del Ministero del Lavoro;

• definire programmi innovativi volti a sperimentare procedure e strumenti per superare le difficoltà riscontrate nell'impiego delle risorse;

• potenziare il sistema nazionale di controllo mediante la diffusione di un vademecum specifico per gli ispettori del lavoro e regionali, l'adozione di protocolli volti a coordinare gli interventi di questi ultimi, nonché la promozione di attività formative ricorrenti organizzate da ISFOL ed OIL di Torino.

i) Razionalizzazione delle risorse umane tenuto conto del conferimento alle Regioni ed agli Enti Locali di funzioni e compiti amministrativi (art. 1 legge 15 marzo 1997, n. 59)

Procedere:

• alla elaborazione di un nuovo modello organizzativo articolato, per compiti omogenei, in strutture con funzioni finali e strumentali, in vista della riorganizzazione dell'Amministrazione;

• all'attuazione di un processo di mobilità del personale periferico unificato in un solo ruolo, al fine di riequilibrare le dotazioni organiche previste dal d.P.C.M. 7/5/1996 con le necessità scaturenti dai carichi di lavoro delle nuove strutture;

• all'apertura di un nuovo fronte di contrattazione decentrata per il personale dirigente a seguito dell'entrata in vigore del C.C.N.L. di categoria;

• alla determinazione del peso delle "posizioni dirigenziali";

• ai corsi di riqualificazione del personale per la riconversione all'attività di ispezione del lavoro;

• ai corsi di formazione informatica;

• al proseguimento delle attività concorsuali in atto.

• ad un potenziamento dell'ispezione del lavoro ai fini della lotta al lavoro nero, alla vigilanza integrata con la Guardia di Finanza e gli Istituti previdenziali, agli interventi speciali di vigilanza nella costruzione di opere pubbliche in appalto, in vista del Giubileo del 2000.

• ad una più razionale distribuzione delle risorse disponibili (presso gli uffici centrali sarà tenuto particolarmente conto delle esigenze emergenti in materia di accesso al Fondo per l'occupazione ed al Fondo dello sviluppo, nonché in materia di previdenza, cassa integrazione guadagni, con conseguente riduzione di organici in altri settori);

• ad uno sviluppo graduale del progetto diretto all'automazione del Ministero.

Per la realizzazione degli obiettivi prefissati con la predetta direttiva è stata assegnata la quota parte di bilancio corrispondente alle risorse finanziarie iscritte nelle rubriche di bilancio indicate a fianco di ciascuna Direzione Generale o Ufficio assimilato, come segue:

AA.GG. E PERSONALE:	Titolo I - Rubrica 1 (ad eccezione dei capp. 1176 e 1177) - Rubrica 2 - Rubrica 3 - Rubrica 4 Titolo II - Rubrica 1 - capp. 8020 e 8022
RAPPORTI DI LAVORO:	Titolo I - Rubrica 5 (ad eccezione dei capp. 3033 e 3072) - Rubrica 6 cap. 3532
PREVIDENZA ED ASSISTENZA:	Titolo I - Rubrica 6 (ad eccezione del cap. 3532
COOPERAZIONE:	Titolo I - Rubrica 7
IMPIEGO:	Titolo I - Rubrica 1 - capp. 1176 e 1177 - Rubrica 8 Titolo II - Rubrica 1 - cap. 8032
OSSERVATORIO DEL MERCATO DEL LAVORO:	Titolo I - Rubrica 10
UFFICIO CENTRALE ORIENTAMENTO E ADDESTRAMENTO PROFESSIONALE LAVORATORI:	Titolo I - Rubrica 1 - cap. 8033 Rubrica 9

In merito si osserva che l'anzidetta direttiva, pur nella ridondanza delle proposizioni, contiene essenzialmente indicazioni di massima e indirizzi di carattere generale senza, tuttavia, il necessario sviluppo che connota la pianificazione strategica e senza alcuna determinazione in ordine ai programmi da attuare, la cui definizione, in termini attuativi, viene demandata alla dirigenza generale.

Al riguardo devesi far notare che se è vero che la predisposizione e la proposta dei programmi spetta alla dirigenza generale, compete, tuttavia, all'organo di direzione politica la scelta e l'approvazione dei programmi da attuare dai singoli centri di responsabilità con la contestuale assegnazione delle necessarie risorse finanziarie (da attingere dal bilancio), umane e strumentali a disposizione dell'Amministrazione, in una sinergica organizzazione di mezzi mirata appunto al perseguimento di determinati obiettivi.

La direttiva deve costituire il momento conclusivo del complesso processo di pianificazione dell'azione amministrativa, nel quale, accanto alla quantificazione delle risorse da impiegare, dei tempi di esecuzione previsti e delle modalità da adottare, compaiano gli indicatori per la misurazione dei risultati attesi dall'attuazione dei singoli programmi.

Senza un'elaborazione analitica, senza un loro progetto esecutivo - infatti - è ardua la possibilità di verifica e conseguente valutazione dei risultati e rischia di essere non trasparente la distinzione fra attività di indirizzo e attività di gestione voluta dal d.lgs. n. 29 del 1993 e dalla legge n. 59 del 1997.

Siffatta elaborazione analitica si appalesa, peraltro, indispensabile ai fini del collegamento tra le risorse impiegate con i risultati conseguiti e le connesse responsabilità dirigenziali, nonché ai fini delle verifiche, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, della realizzazione degli obiettivi, della corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa, demandata al Servizio di controllo interno dall'art. 20 del d.lgs. n.29 del 1993, come sostituito dall'art. 6 del d.lgs. n. 470 del 1993.

Per quel che concerne il seguito dato alla direttiva in argomento dalle competenti Direzioni generali, sulla scorta delle comunicazioni pervenute alla Corte, a seguito di esplicita richiesta, può trarsi la conclusione che le attività poste in essere nel '97 dai vari centri di responsabilità amministrativa rappresentino, più che l'attuazione di concreti specifici programmi, piuttosto la sintesi delle attività istituzionali realizzate nel quadro delle ordinarie competenze attribuite dalla legge alle singole direzioni generali.

4. Analisi dei risultati della gestione per funzioni-obiettivo.

4.1 Premessa.

La riclassificazione dei risultati del rendiconto 1997 del Ministero del lavoro per funzioni-obiettivo corrisponde in linea di massima allo schema adottato dalla Corte dei conti in sede di relazione al rendiconto dei precedenti esercizi '95 e '96 e che ha anticipato le linee della riforma della struttura del bilancio dello Stato recate dalla legge 3 aprile 1997, n. 94 e dal d.lgs. 7 agosto 1997, n. 279, secondo cui la determinazione delle unità previsionali di base deve assicurare la piena rispondenza della gestione finanziaria agli obiettivi generali o missioni istituzionali perseguiti dalle politiche pubbliche di settore ed all'esigenza di verificare la congruenza delle attività amministrative agli obiettivi medesimi, anche in termini di servizi finali resi ai cittadini.

Rispetto allo schema per il 1996, il quale prevedeva queste funzioni di primo livello:

1. Indirizzo politico e amministrativo;
2. Politiche per l'occupazione;
3. Politiche di sostegno;
4. Relazioni industriali;
5. Tutela delle condizioni di lavoro;
6. Politiche per la cooperazione;
7. Attività analitico cognitiva del mercato del lavoro;
8. Servizi generali;

quello adottato per l'esercizio 1997 presenta due innovazioni: la fusione in unica voce delle funzioni n. 3 e n. 6 anzidette, le quali danno luogo alla funzione denominata "Politiche di sostegno e previdenziali", in considerazione dello stretto nesso esistente tra le due attività facenti capo alla stessa Direzione generale della previdenza ed assistenza sociale e la previsione, per la prima volta, della funzione "Interventi nella aree depresse", in relazione al disposto di cui all'art. 1, comma 4 della legge n. 94 del 1997 secondo cui vanno enucleate in bilancio le spese di investimento destinate alle "regioni in ritardo di sviluppo".

Tutte le funzioni-obiettivo risultano, come per i precedenti esercizi, articolate in varie microfunzioni, o funzioni di secondo livello, tra le quali figura, anch'essa per la prima volta,

quella denominata "attività delle strutture periferiche" inserita in tutte le funzioni-obiettivo, ad eccezione dell'indirizzo politico-amministrativo.

Nel 1996 tali strutture periferiche (Uffici del lavoro, Ispettorati, Circoscrizioni, Agenzie per l'impiego) costituivano autonomi centri di spesa (dg. 8 e dg. 9), pur non essendo centri di responsabilità quali uffici equiparabili alle direzioni generali.

Ciò premesso, prima di passare in rassegna i contenuti e le problematiche delle più rilevanti funzioni-obiettivo, è opportuno rammentare che senza il sistema di contabilità economica per centri di costo cui fa riferimento l'art. 10 del d.lgs. n. 279 del 1997, i procedimenti di analisi sottesi alle rappresentazioni contabili di cui allo schema di riclassificazione in argomento non consentono la piena ed esatta cognizione dei costi delle attività amministrative e dei servizi resi. Per poter pervenire a corretti criteri di misurazione di tali costi e di valutazione dell'output di tali attività, ossia dei risultati conseguiti con l'impiego dei vari tipi di risorse e per poter mettere a confronto detti risultati con le previsioni programmatiche relative, in cui si sostanzia il controllo di gestione, si renderà necessario, già a partire dall'esercizio 1999, l'adozione di appropriate tecniche di rilevazione e di sperimentate metodologie di valutazione, sulla base di affinati indicatori di efficacia, efficienza ed economicità delle gestioni non disponibile per l'esercizio di cui si tratta.

4.2 Valutazioni in ordine a talune significative funzioni-obiettivo.

4.2.1 La funzione-obiettivo "politiche di sostegno e previdenziali".

In termini finanziari la funzione "politiche di sostegno e previdenziali" assume un rilievo preponderante rispetto alle altre, anche se il dato finanziario non può essere l'unico metro di valorizzazione delle funzioni.

La funzione in parola racchiude la nutrita serie di interventi posti in essere dallo Stato per attenuare situazioni di disagio connesse con lo stato di disoccupazione o per agevolazioni alle imprese, specie del Mezzogiorno, ai fini della riduzione del costo del lavoro.

Tra gli interventi a sostegno del salario si annoverano, come riferito nell'appendice dedicata alla finanza previdenziale nel 1997, i trattamenti straordinari di disoccupazione, di integrazione salariale, le indennità di mobilità e sussidi, i prepensionamenti.

In merito alla quantificazione degli oneri sopportati nel 1997 per tali prestazioni ed ai provvedimenti normativi per essi intervenuti nel corso del predetto anno, si rinvia alla relazione riportata in appendice alla quale si è già fatto riferimento.

Quanto alle agevolazioni accordate per la riduzione del costo del lavoro., esse consistono principalmente nella fiscalizzazione degli oneri sociali e negli sgravi contributivi.

La prima è stata differenziata nel 1997 a seconda della natura delle imprese (manifatturiere, edili, commerciali, artigiane, agricole) e della loro collocazione territoriale. Dal 1° gennaio 1998 la fiscalizzazione degli oneri sociali risulta praticamente abolita a seguito della introduzione dell'IRAP, che elimina i contributi al Servizio sanitario nazionale.

Lo sgravio contributivo fino al 30 novembre 1997 è stato totale per i nuovi assunti ad incremento delle unità effettivamente occupate al 30 novembre 1996, per le imprese dislocate nelle regioni meridionali, in Abruzzo, nel Molise e nei territori della Laguna di Venezia, mentre è stato del 6% per gli altri dipendenti. Il provvedimento collegato alla legge finanziaria 1998 (legge n. 449 del 1997 citata), ha, invece, previsto, a decorrere dal 1° dicembre 1997, un contributo capitario di importo differenziato (£. 1.660.000 fino al 31.12.1998 e £. 1.050.000 per l'anno 1999) per le sole regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia.

Per i nuovi assunti dopo il 30 novembre 1997, per la durata di un anno, è previsto lo sgravio totale dei contributi INPS per le regioni anzidette con l'aggiunta dell'Abruzzo e del Molise.

4.2.2 La funzione-obiettivo "le politiche dell'occupazione".

Le politiche dell'occupazione, anche nel 1997, hanno assolto un ruolo fondamentale e qualificante della politica del lavoro in Italia.

La centralità della questione occupazione nella politica italiana nasce dalla dimensione raggiunta dal fenomeno della disoccupazione, che giustifica i numerosi e talora massicci interventi operati dal Governo in questo settore.

Prima d'accennare alla natura, all'entità ed agli effetti di tali interventi è opportuno soffermarsi rapidamente sul quadro economico-normativo di riferimento che ha contraddistinto il mercato del lavoro nel 1997.

L'ISTAT, nel suo rapporto annuale[1], pone in rilievo come la graduale e significativa ripresa dell'attività produttiva manifestatasi nel corso del 1997 abbia avuto scarse ripercussioni sul mercato del lavoro.

Il numero degli occupati nella media dell'anno è rimasto, infatti, sostanzialmente immutato (20.087.000 unità) rispetto al 1996, anche se la dinamica dell'occupazione ha avuto differenziate tendenze a livello territoriale e settoriale a seconda dei periodi (trimestri) di rilevazione. Nella sostanza, la stabilità complessiva del dato dell'occupazione è la sintesi del positivo andamento registratosi nel terziario (+55.000 addetti pari a +0,5%) che ha compensato il calo dell'occupazione avutosi in agricoltura (-32.000 unità, pari a -2,3% circa) e nell'industria (-27.000 unità, pari a - 0,4%).

La maggiore flessione dell'occupazione in agricoltura si è avuta nel Mezzogiorno (-3%), colpendo principalmente la manodopera dipendente (-4%) e la componente femminile (-4,1%). Nell'industria, ad un primo semestre fortemente negativo ha fatto seguito un consistente recupero nella seconda metà dell'anno, per effetto di una fase espansiva dell'attività produttiva nel settore manifatturiero.

Anche nel terziario, che, come detto, è stato l'unico settore in cui si sono avuti in media di anno risultati positivi, l'andamento non è stato uniforme, mostrando un sensibile rallentamento dell'occupazione nel secondo semestre.

Le forze di lavoro nello stesso anno sono cresciute complessivamente di 40.000 unità, pari allo 0,2%, passando da 22.851.000 unità nel 1996 a 22.891.000 unità nel 1997[2].

In quest'ultimo anno il tasso di utilizzazione dell'offerta potenziale è rimasto sostanzialmente stabile (41,7% nel 1997, contro il 41,8% nel 1996).

L'incremento dell'offerta di lavoro è dovuto quasi in egual misura ai disoccupati in senso stretto, i quali sono coloro che hanno perduto una precedente occupazione, cresciuti di 20 mila unità, ed alle persone in cerca di prima occupazione, aumentate di 21 mila unità.

Nell'ambito dei disoccupati sono aumentati quelli di lunga durata, il che sta a dimostrare che le persone che rimangono a lungo disoccupate incontrano maggiori difficoltà nella ricerca di un nuovo lavoro.

Sul piano nazionale il tasso di disoccupazione si è elevato tra il 1996 ed il 1997 dal 12,1% al 12,3%. Tale aumento è dovuto unicamente alle regioni del Sud, nelle quali il tasso è passato dal 21,7 al 22,2%, mentre nel Nord è rimasto fermo al 6,6% ed al Centro e addirittura diminuito dal 10,3 al 10,2%.

---

[1] ISTAT, Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 1997, pag. 46 e segg.

[2] Relazione generale sulla situazione economica del Paese per il 1997, pag. 127 e segg.

4.3 L'azione del Governo nel campo del lavoro.

Il quadro tracciato nel paragrafo precedente spiega la copiosa produzione normativa intervenuta, specie nel '97, volta a dare notevole impulso ad iniziative aventi lo scopo di promuovere lo sviluppo economico, particolarmente nelle aree depresse del Mezzogiorno, con conseguente crescita dell'occupazione.

Trattasi, in primo luogo, di provvedimenti legislativi in materia di promozione dell'occupazione (legge 24 giugno 1997, n. 196), di interventi urgenti per l'economia, a sostegno delle attività produttive (legge 7 agosto 1997, n. 266), di misure per il potenziamento delle dotazioni infrastrutturali nelle aree depresse (legge 20 dicembre 1996, n. 641 di conversione del d.l. 23 ottobre 1996, n. 548; legge 27 dicembre 1997, n. 449, artt. 2 e 24), di agevolazioni per l'avvio di attività autonome da parte di lavoratori inoccupati o disoccupati o di nuove attività commerciali o artigiane da parte dei giovani (legge n. 449 del 1997 citata, art. 4, comma 6), di lavori socialmente utili, di interventi a sostegno del reddito (legge 28 novembre 1996, n. 608 di conversione, con modificazioni, del d.l. 1° ottobre 1996, n. 510), del finanziamento di progetti per servizi socialmente utili in determinate aree (Napoli e Palermo) o per la disciplina dei prestiti d'onore (legge 24 gennaio 1997, n. 5, di conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 25 novembre 1996, n. 599), di autorizzazione alla contrazione di mutui per la realizzazione di iniziative dirette a favorire lo sviluppo sociale ed economico nelle aree depresse (legge n. 641 del 1996 citata e legge 23 maggio 1997, n. 67), di proroga, in via sostanziale, degli sgravi contributivi e della fiscalizzazione degli oneri sociali (legge n. 449 del 1997 citata) o di definizione di taluni nuovi strumenti di programmazione negoziata attraverso i quali si realizzano gli accordi per l'utilizzazione delle risorse finanziarie a carico di pubbliche amministrazioni.

Trattasi, altresì, di una serie numerosissima di delibere CIPE, di approvazione di svariati accordi di programma e di patti territoriali, nonché di decreti ministeriali (industria, commercio e artigianato; finanze) per la disciplina delle agevolazioni alle attività produttive, per l'approvazione di piani di potenziamento della rete scientifica e tecnologica nelle aree depresse (Ministero dell'università e ricerca scientifica), di regolamenti per la concessione di agevolazioni all'imprenditorialità giovanile nelle aree in ritardo di sviluppo (Ministero del bilancio e della programmazione economica) o per la promozione di iniziative di lavoro autonomo presentate da soggetti inoccupati e disoccupati residenti nei territori di cui all'obiettivo 1 del regolamento CEE n. 2081 del 20 luglio 1993 (Ministero del tesoro). Sono state altresì emanate diverse circolari (Ministero dell'industria) per la definizione delle modalità di attuazione di iniziative comunitarie, nonché direttive (Presidente del Consiglio dei Ministri) per la costituzione di società con il compito della progettazione e gestione dei progetti di lavori socialmente utili finalizzati a stabili occasioni di impiego, con particolare riferimento alle società miste, alle cooperative sociali, ai servizi alla persona, all'autoimpiego, alle attività no-profit, al lavoro interinale e ad ogni altra forma di intervento che abbia come obiettivo la promozione dell'occupazione, con l'esclusione dell'assunzione di rapporti di lavoro in proprio.

Merita altresì, di essere ricordato l'accordo quadro fra Stato e Regioni in materia di politiche sociali e di formazione professionale a favore di giovani per l'utilizzazione dei Fondi strutturali e di altri strumenti comunitari, mediante la creazione ed il potenziamento di strutture fisiche e centri di servizi e la qualificazione, aggiornamento e riqualificazione di figure professionali di operatori pubblici e privati.

Particolare menzione meritano alcune norme della legge n. 196 del 1997 citata per la valenza innovativa di taluni istituti da essa introdotti, quali: il lavoro interinale; gli incentivi alla riduzione e rimodulazione degli orari di lavoro mediante stipula di contratti a tempo parziale; l'erogazione di contributi finalizzati a piccole e medie imprese, nonché ad imprese

artigiane, per la stipula di contratti a termine di lavoro subordinato con giovani diplomati, laureati e ricercatori; l'estensione delle agevolazioni previste per i contratti di formazione e lavoro nelle aree del Mezzogiorno; la concessione di agevolazioni contributive per gli apprendisti; il riordino della formazione professionale; la promozione di tirocini pratici e di stages; il finanziamento di lavori socialmente utili; i contratti di riallineamento retributivo per favorire la sanatoria di pendenze contributive pregresse e l'emersione e regolarizzazione di situazioni irregolari; l'intervento del Fondo di garanzia INPS per il T.F.R. per i crediti dei soci delle cooperative; la contrazione di crediti con la Cassa DD.PP. per la realizzazione di massicci interventi a carico del Fondo per l'occupazione e del Fondo per lo sviluppo, nonché interventi per la promozione del lavoro autonomo nelle regioni del Mezzogiorno; l'attuazione di un piano straordinario di lavori di pubblica utilità e di borse di lavoro nelle stesse regioni, specie nei settori dei servizi alla persona, della salvaguardia e della cura dell'ambiente e del territorio, del recupero e della riqualificazione degli spazi urbani e dei beni culturali, a favore di giovani in cerca di prima occupazione, tali da realizzare l'avviamento al lavoro per un anno di almeno 100.000 giovani inoccupati; riconoscimento degli incentivi previsti per i casi di nuove assunzioni a coloro che, alla scadenza del termine della borsa di lavoro, porranno in essere assunzioni a tempo indeterminato.

Analogamente va fatta speciale citazione della legge più volte citata 28 novembre 1996, n. 608 di conversione del d.l. n. 510 del 1996 per ciò che riguarda i prestiti l'onore, il potenziamento dei settori scientifico e tecnologico nelle aree depresse e la concessione di contributi per la costituzione di centri per lo sviluppo del turismo culturale.

Non può, infine, non porsi l'accento sul d.lgs. 1° dicembre 1997, n. 468, emanato per l'attuazione della delega contenuta nell'art. 22 della menzionata legge n. 196 del 1997, con il quale si è fatto luogo al riordino della disciplina dei lavori socialmente utili, stabilendosi le tipologie delle attività in cui essi possono realizzarsi, i soggetti che possono promuoverle, i lavoratori che possono esservi utilizzati, le procedure di approvazione dei progetti e di assegnazione ad essi dei lavoratori, le condizioni per l'utilizzo ed i sistemi di remunerazione e di decadenza, nonché sul d.l. 13 novembre 1997, n. 393, i cui effetti sono stati fatti salvi dalla legge n. 449 del 1997 (art. 63) recante misure per il sostegno del reddito di lavoratori di aziende in crisi o dichiarate fallite e di lavoratori licenziati dagli organismi militari operanti nell'ambito della NATO o addetti alle discariche autorizzate.

4.4 Il Fondo per l'occupazione e le risultanze contabili riguardanti le funzioni "politiche per l'occupazione" ed "interventi nelle aree depresse".

Il capitolo di bilancio (1176) destinato al finanziamento del Fondo per l'occupazione di cui all'art. 1 del d.l. 20 maggio 1993, n. 148, convertito con modificazioni dalla legge 19 luglio 1993, n. 236 reca per il 1997 uno stanziamento definitivo di mld. 1.717,9, in parte imputato alla funzione-obiettivo "politiche per l'occupazione".

Tale stanziamento risulta formalmente impegnato per intero. Le somme pagate, a fronte del totale impegno predetto, ammontano a soli 1,4 mld., Conseguentemente la quasi totalità delle somme stanziate (mld. 1.716,5) costituiscono residui dell'esercizio. Tali residui, che all'inizio dell'esercizio ascendevano a 1.537,3 mld., si sono elevati al 31.12.1997 a mld. 2.349,7 (+ mld. 812,4) in quanto i pagamenti in conto resti non hanno superato i 903,7 mld. Tale stock di residui, per il solo capitolo 1176, si appalesa davvero ingente ed evidenzia, sia una carenza dei meccanismi di programmazione, sia una lentezza e vischiosità dei meccanismi di spesa, che non può non definirsi patologica, e che potrebbe essere sintomatica di una ridotta capacità delle strutture amministrative nell'utilizzazione delle risorse disponibili. In proposito può risultare significativo il fatto che solo con decreto in data 23 dicembre 1997 sia stata

operata la ripartizione delle disponibilità relative al Fondo di cui si tratta tra i seguenti impieghi:

	(in miliardi)
- Progetti locali ed interregionali per lavori socialmente utili	1.120,-
- Contributi alle imprese anche artigiane non rientranti nel campo di applicazione del trattamento straordinario di integrazione salariale	9,5
- Proroga del trattamento straordinario di integrazione salariale e dell'indennità di mobilità	169,--
- Piani di inserimento professionale dei giovani privi di occupazione nelle aree di cui all'art. 1 della legge 236/93	180,-
- Misure promozionali per la ricerca e l'innovazione tecnologica	50,-
- Proroga dei corsi di formazione professionale per lavoratori disoccupati	5,-
- Promozione di nuove imprese giovanili nel settore dei servizi	15
- Proroga dei contratti di solidarietà	20
- Interventi di natura temporanea e straordinaria a sostegno dell'occupazione	60
- Incentivi all'assunzione dalle liste di mobilità	10
- Interventi diversi in favore di lavoratori in esubero e in mobilità	26,3
Totale	**1.664,8**

Un'ulteriore conferma al suddetto assunto si ricava dalla constatazione che anche per i capitoli 8032 "Fondo per lo sviluppo" e 8033 "Somma da erogare per l'attuazione del piano straordinario di occupazione giovanile nel Mezzogiorno", che figurano nel titolo II "Spese in conto capitale", a fronte di una massa impegnata pari complessivamente a mld. 482,4, le somme pagate, sia in conto competenza, sia in conto residui, non raggiungono neppure i 20 mld.

Analoghe considerazioni debbono svolgersi in merito al Fondo da destinare ad interventi di sostegno dell'occupazione (cap. 1177) per il quale lo stanziamento relativo, pari a mld. 59,3, anch'esso formalmente impegnato, non ha dato luogo ad alcun pagamento. Parimenti nessun pagamento è stato effettuato in conto residui, ammontanti al 1° gennaio '97 a mld. 62,3, così che l'importo dei residui al 31 dicembre 1997 per tale capitolo, al netto di 3 mld. di economie, ammontava a mld. 118,6.

La denunciata situazione pone in luce le notevoli difficoltà che l'Amministrazione incontra nel tradurre tempestivamente in atto decisioni politiche per nuove strategie e nuove assegnazioni di fondi tesi al superamento, anche graduale, del grave fenomeno della disoccupazione e del divario esistente tra le regioni del Mezzogiorno e quelle del Nord. Ciò probabilmente postula l'esigenza di una revisione, riorganizzazione e potenziamento delle strutture amministrative e tecniche preposte a tale importante settore, per una risposta più incisiva, pronta ed efficace alle misure varate dal Governo ed approvate dal Parlamento.

Complessivamente, la funzione-obiettivo "Politiche dell'occupazione" ha potuto disporre nel '97 di una massa impegnabile pari a mld. 799,2, a fronte della quale gli impegni totali assunti sono stati pari a mld. 728,9 (91,21%).

Il peso degli "interventi nelle aree depresse" in termini di massa impegnabile è stato di mld. 12.367,2 quasi interamente (98,85%) coperta dagli impegni complessivamente assunti a carico della competenza e dei residui di stanziamento. Assai meno favorevole del rapporto impegni/massa impegnabile si rivela quello tra pagamenti effettuati e massa spendibile che non ha superato il 27,45% (mld. 417,1/mld. 1.519,6) per quanto riguarda le "politiche dell'occupazione", mentre è stato del 92,79% per gli "interventi nelle aree depresse" (mld. 11.901,6/mld. 12.826,3).

5. Le risultanze contabili riguardanti la funzione "politiche di sostegno e previdenziali".

L'importanza della funzione-obiettivo di cui sopra risiede, oltre che nel volume delle erogazioni in favore degli enti previdenziali, connesse con gli interventi assistenziali e di sostegno, nell'attività di analisi e monitoraggio delle compatibilità macroeconomiche del sistema pensionistico, che rappresenta la componente di gran lunga più rilevante in termini assoluti di spesa ed in rapporto al PIL della protezione sociale in Italia.

Per un quadro analitico degli oneri di natura socio-assistenziale e per il sostegno di talune gestioni previdenziali aventi incidenza sul bilancio dello Stato si rinvia all'indagine sulla finanza previdenziale nel 1997 che figura in appendice.

Alcuni di tali oneri, segnatamente quelli relativi alle quote di mensilità di pensione, delle pensioni liquidate ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni ante 1° gennaio 1989, ai trattamenti di famiglia, al mantenimento del salario, ai pensionamenti anticipati, a prestazioni sociali a totale carico dello Stato, a sgravi contributivi, ai rimborso all'INPS ed all'INAIL dell'importo delle agevolazioni per riduzione contributiva nel settore agricolo ed in quello degli apprendisti, per citare i più importanti, sono parzialmente imputati alla funzione-obiettivo interventi nelle aree depresse, dato lo stretto nesso esistente con l'attuazione della politica del Mezzogiorno.

Nella funzione in esame rientrano le spese per lo sviluppo ed il perfezionamento delle discipline infortunistiche e di medicina sociale (cap. 2532) per le quali risultano stanziati nel '97 mld. 5,1[3], nonché quelle per il finanziamento degli istituti di patronato (cap. 3676) per le quali sono stati stanziati nel bilancio 1997 mld. 392,7 e pagati complessivamente mld. 429,7, di cui mld. 47,7 in conto residui. In merito a tali spese la Corte ha ripetutamente segnalato l'opportunità di interventi legislativi per una diversa e più proficua destinazione delle prime e per la riduzione dell'aliquota di prelievo sul gettito dei contributi incassati dagli istituti che gestiscono forme di previdenza sociale.

Nonostante l'attribuzione alla funzione "interventi nelle aree depresse" della quota parte degli oneri socio-assistenziali sopra indicati, valutati in ragione del 19% circa del totale, l'entità della massa impegnabile (mld. 51.607,6) e di quella spendibile (mld. 53.308,9) imputate alla funzione-obiettivo "Politiche di sostegno e previdenziali", appaiono preponderanti rispetto alle altre, assorbendo la prima il 76,96% e la seconda il 74,90% del totale.

6. Le risultanze contabili relative alle altre funzioni-obiettivo.

Le funzioni-obiettivo "Relazioni industriali" e "Tutela delle condizioni di lavoro" riflettono essenzialmente i costi dell'attività amministrativa svolta, specie dalle strutture periferiche, rispettivamente per la composizione dei conflitti di lavoro e la disciplina del diritto di sciopero e la tutela dei diritti sindacali e per la garanzia dell'igiene e sicurezza del lavoro e della tutela delle lavoratrici madri e del lavoro minorile.

La massa impegnabile per le anzidette funzioni-obiettivo è stato, pari, rispettivamente, a mld. 398,5 (0,59% del totale) e a mld. 361,5 (0,54% del totale), laddove la massa spendibile a disposizione delle stesse è stata, rispettivamente, pari a mld. 753,2 (1,05% del totale) e a mld. 683,5 (0,96% del totale). Il rapporto tra impegni totali assunti e massa impegnabile è stato per entrambe le funzioni pari a circa il 91%, mentre quello tra pagamenti totali e massa spendibile è stato del 27,7%.

La funzione-obiettivo "Politiche per la cooperazione", la quale si articola nelle microfunzioni 7.1 "Promozione della cooperazione", 7.2 "Sostegno allo sviluppo delle imprese cooperative, 7.3 "Vigilanza" e 7.10 "Attività delle strutture periferiche" ha potuto utilizzare una

[3] Con D.M. 13 giugno 1997 è stato disposto il trasferimento di tali competenze alla Direzione generale dei rapporti di lavoro.

massa impegnabile di mld. 47,9, tra stanziamenti di competenza (mld. 40,6) e residui di stanziamento provenienti dal precedente esercizio (mld. 7,3), peraltro utilizzata nei limiti di mld. 32,8 (68,5%). Sul piano della massa spendibile, le disponibilità complessive, pari a mld. 74,4, di cui mld. 33,9 provenienti dai residui al 1° gennaio 1997, risultano esitate (mld. 26,4) solo nei limiti del 35,47%.

Sulla scarsa rilevanza operativa della funzione in argomento affidata all'amministrazione è stato posto l'accento nelle precedenti relazioni, anche a motivo del fatto che la maggior parte delle iniziative promosse a favore della cooperazione e per la diffusione dei principi cooperativi sono attuati, ai sensi dell'art. 19 della legge n. 127 del 1971 per il tramite delle associazioni nazionali di rappresentanza e tutela del movimento cooperativo, come pure l'attività di vigilanza esplicantesi attraverso ispezioni periodiche e straordinarie, nei riguardi delle cooperative associate.

L'osservazione merita di essere riproposta anche in questa sede, insieme al richiamo della necessità che le funzioni pubbliche istituzionali siano esercitate dalle strutture pubbliche, centrali e periferiche, del Ministero.

7. L'incrocio delle funzioni-obiettivo con la classificazione economica semplificata.

L'incrocio delle risultanze relative alle funzioni-obiettivo di primo e secondo livello, limitatamente al dato di cassa (pagamenti totali), con la classificazione economica semplificata, basata sulle tre grandi categorie delle spese di funzionamento, comprendenti le spese di personale e quello per l'acquisto di beni e servizi, delle spese per interventi, corrispondenti sostanzialmente ai trasferimenti, e delle spese per investimenti, offre i seguenti risultati:

(in miliardi)

Funzioni-obiettivo	spese di funz.	*di cui di personale*	spese per interv.	Investim.	altre spese	Totale
1. Indirizzo politico-amministrativo						
1.1 Diretta collaborazione organi direzione politica	8,9	*8,0*	6,9	0	0	15,8
1.2 Controllo interno	1,2	*1,1*	0	0	0	1,2
1.3 Gestione attività informatica	0	*0*	0	0	0	0
Totale funzione obiettivo	**10,1**	***9,1***	**6,9**	**0**	**0**	**17,0**
2. Politiche per l'occupazione						
2.1 Fondo per l'occupazione	3,9	*2,7*	122,3	0,2	0	126,4
2.2 Impiego, colloc. e sostegno occupazione	1,3	*0,9*	40,8	0,1	0	42,1
2.3 Lavori socialmente utili	1,2	*0,9*	38,7	0,1	0	40,0
2.10 Attività strutture periferiche	2,2	*0,3*	205,9	0,4	0	208,5
Totale funzione obiettivo	**8,6**	***4,8***	**407,7**	**0,8**	**0**	**417,0**
3. Politiche di sostegno e previdenziali						
3.1 Indirizzo, coordin. e vigilanza enti prev. e assist.	2,0	*1,3*	12.493,1	0,1	0	12.495,2
3.2 Sostegno alle gestioni previdenziali	1,0	*0,7*	6.246,5	0,1	0	6.247,6
3.3 Trattamento di famiglia	0,5	*0,3*	3.123,3	0	0	3.123,8
3.4 Pensionamenti anticipati e pensioni sociali	0,5	*0,3*	3.123,3	0	0	3.123,8
3.5 Cassa integrazione salariale ordinaria	1,0	*0,7*	6.246,5	0,1	0	6.247,6
3.6 Sgravi e agevolazioni contributive	0,5	*0,3*	3.123,3	0	0	3.123,8
3.7 Vigilanza fondi pensione e patronati	1,0	*0,7*	6.246,5	0,1	0	6.247,6
3.8 Problematiche internazionali previd. assist. soc.	1,0	*0,7*	6.246,5	0,1	0	6.247,6
3.9 Altri interventi finanziari in materia previdenz.le	0,5	*0,3*	3.123,3	0	0	3.123,7
3.10 Attività strutture periferiche	0,6	*0,5*	0	0,6	0	1,2
Totale funzione obiettivo	**8,4**	***5,8***	**49.972,3**	**1,0**	**0**	**49.981,8**

Funzioni-obiettivo	spese di funz.	*di cui di personale*	spese per interv.	Investim.	altre spese	Totale
4. Relazioni industriali						
4.1 Composizione conflitti lavoro	0,8	*0,8*	27,2	0,1	0	28,0
4.2 Parità uomo-donna	0,2	*0,2*	6,8	0	0	7,0
4.3 Diritto di sciopero e tutela diritti sindacali	0,8	*0,8*	27,2	0,1	0	28,0
4.4 Contratti di solidarietà	0,2	*0,2*	8,1	0	0	8,4
4.10 Attività strutture periferiche	0,4	*0,3*	137,1	0,3	0	137,8
Totale funzione obiettivo	**2,4**	***2,3***	**206,4**	**0,4**	**0**	**209,2**
5. Tutela delle condizioni di lavoro						
5.1 Igiene e sicurezza del lavoro	0,8	*0,7*	23,1	0	0	23,9
5.2 Fondo prevenzione infortuni	0,2	*0,2*	6,8	0	0	7,0
5.3 Tutela lavoratrici madri	0,2	*0,2*	6,8	0	0	7,0
5.4 Rapporti con organismi internazionali	0,4	*0,4*	13,6	0	0	14,0
5.10 Attività strutture periferiche	0,3	*0,3*	137,1	0,3	0	137,7
Totale funzione obiettivo	**1,9**	***1,9***	**187,4**	**0,4**	**0**	**189,7**
6. Interventi nelle aree depresse						8,8
6.1 Progr. e coordin. interv. cofinanz. FSE	4,1	*4,0*	0	4,7	0	11.870,4
6.2 Sgravi contributivi	1,9	*1,3*	11.868,4	0,1	0	14,1
6.3 Fondo per l'occupazione	0,4	*0,4*	13,6	0	0	2,0
6.4 Occupazione giovanile	0,9	*0,9*	0	1,1	0	6,4
6.10 Attività strutture periferiche	0,4	*0,3*	0	6,0	0	0
Totale funzione obiettivo	**7,7**	***6,9***	**11.882,0**	**11,9**	**0**	**11.901,7**
7. Politiche per la cooperazione						
7.1 Promozione della cooperazione	3,9	*1,6*	0.7	0,1	0	4,7
7.2 Sostegno sviluppo imprese cooperative	2,6	*1,0*	0,5	0,1	0	3,2
7.3 Vigilanza	6,3	*2,6*	1,1	0,2	0	7,7
7.10 Attività strutture periferiche	8,0	*0,3*	2,4	0,5	0	10,9
Totale funzione obiettivo	**20,9**	***5,6***	**4,7**	**0,9**	**0**	**26,4**
8. Attività analitico-cognitiva merc. lavoro						
8.1 Ricerca e innovazione	0,6	*0,5*	0	0,1	0	0,7
8.2 Rilevazione, analisi, monitoraggio	0,4	*0,4*	0	0	0	0,5
8.3 Standardizz. indicatori riferim.	0,7	*0,6*	0	0,1	0	0,8
8.10 Attività strutture periferiche	0,4	*0,1*	0	0,1	0	0,5
Totale funzione obiettivo	**2,1**	***1,6***	**0**	**0,3**	**0**	**2,4**
9. Servizi generali						
9.1 Gestione risorse umane	600,0	*513,3*	63,7	31,6	0	695,3
9.2 Acquisiz. e gestione risorse umane	85,0	*72,6*	9,1	4,5	0	98,6
9.3 Gestione amministrativa	93,7	*81,3*	9,1	4,5	0	107,4
9.4 Risorse informatiche	43,4	*37,2*	4,6	2,3	0	50,2
9.5 Comun. istit. e rapporti con il pubblico	25,3	*21,6*	2,7	1,4	0	29,4
9.6 Contributi, rimborsi e varie	16,4	*13,9*	1,8	0,9	0	19,1
Totale funzione obiettivo	863,9	*739,9*	91,0	45,1	0	1.000,0
Totale generale	**926,2**	***778,0***	**62.758,5**	**60,5**	**0**	**63.745,2**

L'analisi che precede mostra l'assoluta preponderanza delle spese per interventi o per trasferimenti. Infatti, su un totale di pagamenti di mld. 63.745,2 eseguiti nel '97, mld. 62.758,5, pari al 98,43% concernono tale categoria di spese. La maggiore concentrazione di tali spese si verifica nella funzione-obiettivo "Politiche di sostegno e previdenziali", con quasi 50 mila miliardi e nella funzione "Interventi nelle aree depresse" con 11.882 miliardi.

Destinatari immediati delle erogazioni di cui trattasi sono state le famiglie per mld. 435,6, le imprese per mld. 7 e gli enti previdenziali per 62.310,2. Per stabilire i destinatari finali di quest'ultimo importo bisognerebbe poter disporre dei necessari elementi circa la concreta ripartizione delle somme poste a disposizione degli enti previdenziali per i vari tipi di intervento, principalmente di natura assistenziale, dalle leggi poste a carico del bilancio statale.

Le spese di funzionamento nel loro complesso (mld. 926,2) assorbono l'1,45% del totale dei pagamenti. La parte prevalente di tali oneri è costituita dal costo del lavoro (mld. 778,-) pari, nell'anno in esame, all'1,22%. Il rapporto tra spese di personale e spese di funzionamento è pari all'83,99%.

Il personale in servizio al 31.12.1997 era composto da 13.976 unità, di cui 184 dirigenti e 13.792 qualifiche funzionali, così distribuite: 135 dirigenti e 12.594 qualifiche funzionali in servizio presso gli uffici periferici; 49 dirigenti (oltre 25 collocati fuori ruolo) e 1.198 qualifiche funzionali in servizio presso l'Amministrazione centrale. Alle suddette unità sono da aggiungere quelle assunte con contratto di diritto privato dalle Agenzie per l'impiego (473 unità).

Le spese per investimenti ammontano complessivamente a mld. 60,5 e sono concentrate principalmente nella funzione-obiettivo "Servizi generali", in relazione all'acquisto e noleggio di macchine e attrezzature per il sistema informativo (cap. 8021) mld. 41,- nonché nella funzione "Interventi nelle aree depresse" in relazione agli impieghi del Fondo per lo sviluppo (cap 8032) mld. 8,6 e all'attuazione del piano straordinario di occupazione giovanile nel Mezzogiorno (cap. 8033) mld. 11,-.

8. Le risultanze contabili per centri di responsabilità.

La distribuzione tra i vari centri di responsabilità delle risorse impegnabili e di quelle spendibili, unitamente all'entità degli impegni totali assunti e dei pagamenti totali eseguiti, risulta dal seguente prospetto:

(in miliardi)

Centro di responsabilità	Massa impegnabile	Impegni totali assunti	%	Massa spendibile	Pagamenti totali eseguiti	%
Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	22,7	20,5	90,12	38,8	17,0	43,94
Affari generali e personale	1.446,3	1.278,1	88,34	1.963,1	1.000,0	50,94
Rapporti di lavoro	786,6	716,4	91,07	1.486,6	412,9	27,78
Previdenza e assistenza sociale	63.859,1	63.225,1	99,01	65.958,9	61.852,2	93,77
Cooperazione	47,9	32,8	68,53	74,4	26,4	35,47
Osservatorio del mercato del lavoro	3,5	2,7	78,44	4,8	2,4	50,55
Impiego	799,2	728,9	91,21	1.519,6	417,1	27,45
Orientamento ed addestramento professionale	89,8	72,1	80,22	126,4	17,2	13,57
Totali	**67.055,1**	**66.076,1**	**98,54**	**71.172,5**	**63.745,2**	**89,56**

Sia in termini di impegni assunti, sia di pagamenti complessivamente eseguiti, la maggiore concentrazione di spesa si rileva nella Direzione generale della previdenza e assistenza sociale che nel 1997 ha gestito il 95,68% del totale degli impegni, provvedendo ad oltre il 97% dei pagamenti totali. Seguono, nell'ordine, la Direzione generale degli affari generali e del personale con una percentuale di impegni pari all'1,93% e di pagamenti pari allo 0,63% del totale, la Direzione generale per l'impiego per la quale le due percentuali sono pari, rispettivamente all'1,10% ed allo 0,65%. Analoga è la situazione che si riscontra per la Direzione generale dei rapporti di lavoro (impegni assunti pari all'1,08% e pagamenti eseguiti pari allo 0,64% del totale).

Particolarmente significativo appare l'indicatore relativo al rapporto pagamenti totali/massa spendibile, il quale dimostra, con la sola eccezione della Direzione generale della

previdenza e assistenza sociale, che tutti i centri di responsabilità accusano un notevole ritardo nella conclusione dei procedimenti di spesa. I casi più eclatanti sono quelli della Direzione generale dell'orientamento ed addestramento professionale, (13,60%), della Direzione generale per l'impiego (27,45%), dei rapporti di lavoro (27,78%), della cooperazione (35,47%). L'elevato rapporto registrato dalla Direzione generale della previdenza e assistenza sociale è da porre in relazione con i massicci trasferimenti di somme dal bilancio dello Stato agli istituti previdenziali ed in particolare all'INPS, per i quali gli adempimenti amministrativi risultano abbastanza semplici.

Per ciò che concerne l'indice di utilizzo della massa impegnabile, l'elevato tasso fatto registrare da tutti i centri di spesa non deve trarre in inganno, poiché sovente l'impegno degli stanziamenti di bilancio, come rilevato a proposito del Fondo per l'occupazione, è il risultato non già di obbligazioni giuridiche assunte verso terzi, ma di cosiddetti impegni formali, ossia di veri e propri accantonamenti di somme per il perseguimento di finalità previste dalle leggi, ma che dovranno ancora tradursi in concreti atti di obbligazione, una volta definiti i relativi procedimenti amministrativi, talora complessi e non adeguatamente programmati.

9. La gestione dei residui e del bilancio di cassa.

I residui all'inizio dell'anno ammontavano complessivamente a mld. 4.219,- di cui mld. 3.889,3 riguardanti spese correnti e mld. 329,7 spese in conto capitale.

Le somme pagate in conto residui nel corso dell'esercizio 1997 sono ammontate a mld. 1.617,4, di cui mld. 1.576,8 relative a spese correnti e mld. 40,8 relative a spese in conto capitale. Al termine dell'esercizio sono rimaste da pagare in conto residui degli anni precedenti mld. 1.974,6, mentre sono andati in economia mld. 627,-.

I residui di nuova formazione, provenienti dalla gestione di competenza, ammontano a mld. 4.049,2.

Sommando al totale dei residui rimasti da pagare al 31.12.1997, di pertinenza di precedenti esercizi (mld. 1.974,6) quelli di nuova formazione, si ha una consistenza totale, al termine dell'esercizio, pari a mld. 6.023,8.

L'indice di smaltimento dei residui è stato nel 1997 pari al 37,36%. Una parte consistente di riduzione dei residui stessi è però dovuta alle economie realizzate, la cui incidenza è stata pari al 14,86%. Per una compiuta valutazione di tali economie, occorrerebbe poter disporre di puntuali elementi atti a stabilire quanta parte dei residui è stata eliminata perché non più corrispondente ad obbligazioni giuridiche ancora esistenti, quanta parte è stata colpita da perenzione amministrativa, per cui potrà essere reinscritta in bilancio in successivi esercizi, e quanta parte, invece, è stata cancellata a seguito di nuove valutazioni in ordine a programmi o singoli interventi di spesa. Poiché, tuttavia, la maggior parte delle economie di cui trattasi concerne trasferimenti agli enti previdenziali per interventi di natura assistenziale, deve ritenersi che le anzidette economie siano state essenzialmente causate dalla mancata rendicontazione degli importi erogati dai predetti enti. Analogo fenomeno si riscontra, peraltro, per gli stanziamenti di competenza, che hanno fatto registrare economie per 776,5 miliardi, di cui 632 miliardi riferibili alla rubrica 6 - Previdenza ed assistenza sociale.

A tale proposito è da ricordare che l'art. 8, comma 2 del decreto legge 31 dicembre 1996, n. 669, convertito dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30 ha previsto il blocco parziale degli impegni delle spese non vincolate, nel senso che la loro assunzione è stata consentita nel limite del 10% dello stanziamento per ciascun bimestre, così che, alla fine dell'esercizio, l'importo complessivo di tali impegni non poteva superare il 60%, salvo espressa deroga autorizzata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, sentito il Ministro del tesoro. In base alla circolare 9 gennaio 1997, n. 2 del Ministero del tesoro, la disposizione di cui trattasi è stata riferita anche

ai residui di stanziamento eventualmente esistenti sui capitoli interessati, considerato che tali residui sono conservati in bilancio in attesa del relativo impegno formale. Il blocco parziale degli impegni a carico dei capitoli non riguardanti spese obbligatorie, spese di funzionamento dei servizi istituzionali delle amministrazioni, trasferimenti connessi al funzionamento di enti decentrati, spese derivanti da accordi ed impegni internazionali, ha comportato per taluni capitoli, concernenti specialmente trasferimenti correnti, l'invio in economia di modesti importi.

Devesi, poi, soggiungere che, in attuazione della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 16 gennaio 1998 è stato necessario procedere ad una verifica dello stato di attuazione degli investimenti ai fini della conservabilità in bilancio, come residui, delle somme stanziate nell'esercizio 1997 per spese in conto capitale e delle spese correnti a queste assimilate in base a particolari disposizioni di legge, non impegnate alla fine dell'esercizio, nonché dei residui di stanziamento al 1° gennaio 1997 rimasti non impegnati alla fine dell'esercizio, con l'obiettivo di limitare i residui al 40% delle somme astrattamente conservabili, salvo deroghe da autorizzarsi dal Consiglio dei Ministri, in relazione a programmi di particolare rilievo o importanza, indispensabili per il perseguimento degli obiettivi dell'Amministrazione.

Le somme conservate sono state determinate in complessivi mld. 202,5 su un totale astrattamente conservabile di pari importo.

Sul piano della gestione del bilancio di cassa devesi sottolineare che, a fronte di una consistenza di residui passivi pari a mld. 4.219,- ed a stanziamenti di competenza per complessivi mld. 66.953,4 (in totale una massa spendibile pari a mld. 71.172,4), le autorizzazioni di cassa sono state fissate nel limite complessivo di mld. 68.989,3 in linea con la politica di contenimento dei flussi di cassa esercitata dal Governo, ai fini della riduzione del disavanzo pubblico. Poiché i pagamenti totali sono ammontati a mld. 63.745,2, le economie accertate su dette autorizzazioni di cassa sono state pari a mld. 5.244,1.

10. Assetti organizzativi.

Un primo provvedimento avente incidenza sull'assetto organizzativo del Ministero durante il '97 è stato il decreto del Ministro del lavoro 7 novembre 1996, n. 687, pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 22 gennaio 1997, relativo alla istituzione in tutte le Regioni, tranne in Sicilia ed in Trentino Alto Adige (per le speciali previsioni dei rispettivi Statuti), delle direzioni regionali del lavoro ed in ogni capoluogo di provincia delle direzioni provinciali del lavoro, nell'ambito delle quali sono stati unificati gli uffici e le competenze già attribuite agli uffici del lavoro e della massima occupazione ed agli ispettorati del lavoro esistenti ai corrispondenti livelli.

Un secondo provvedimento, di maggior rilievo, ma per la cui attuazione sono richiesti i relativi adempimenti ed atti procedimentali, che dovranno essere adottati nel corso del 1998, è il d.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469, relativo al conferimento alle regioni ed agli enti locali, a norma dell'art. 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59, di funzioni e compiti in materia di collocamento e di politiche attive del lavoro. Trattasi, in particolare, del trasferimento ai predetti enti delle funzioni di collocamento, di avviamento a selezione, di preselezione ed incontro tra domanda ed offerta di lavoro, di programmazione e coordinamento delle iniziative volte ad incrementare l'occupazione, ad incentivare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, anche con riferimento all'occupazione femminile, a favorire l'occupazione degli iscritti alle liste di collocamento, il reimpiego dei lavoratori posti in mobilità e l'inserimento lavorativo di categorie svantaggiate. Trattasi, altresì, della collaborazione alla elaborazione di progetti relativi all'occupazione di soggetti tossicodipendenti ed ex detenuti, dell'attività di indirizzo,

programmazione e verifica dei tirocini formativi e di orientamento e borse di lavoro, nonché dei lavori socialmente utili e della compilazione e tenuta della lista di mobilità. Rimangono di competenza del Ministero le funzioni di indirizzo, promozione e coordinamento, di vigilanza in materia di flussi di entrata dei lavoratori extracomunitari, di autorizzazione per attività lavorative all'estero, di conciliazione delle controversie di lavoro individuali e plurime e di risoluzione delle controversie collettive di rilevanza interregionale, di conduzione del Sistema informativo del lavoro, di raccordo con gli organismi internazionali e di coordinamento dei rapporti con l'Unione europea.

Sull'aspetto organizzativo e istituzionale delle competenze in materia di gestione del mercato del lavoro non potrà, inoltre, non influire la possibilità, prevista dall'art. 10 dello stesso d.lgs. n. 469 del 1997, che imprese o gruppi di imprese, società cooperative o enti non commerciali, dotati di idonee strutture organizzative, siano autorizzate a svolgere attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro, previa determinazione dei criteri e delle modalità di controllo del corretto esercizio dell'attività, di revoca dell'autorizzazione, anche su richiesta delle regioni, di effettuazione delle comunicazioni dei dati relativi alla domanda ed offerta di lavoro e delle altre informazioni previste e di accesso in rete, da parte del servizio pubblico, ai predetti dati complessivi sulle domande ed offerte di lavoro.

L'anzidetto decentramento, allorché sarà concretamente attuato, avrà l'effetto di ricomporre, all'interno delle strutture regionali, funzioni ed attività destinate a favorire in termini effettivi l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, attraverso la piena integrazione delle funzioni di osservazione ed analisi delle tendenze del mercato del lavoro, del tessuto economico produttivo locale, delle esigenze espresse dal mercato e di gestione mirata dei flussi informativi in direzione sia delle imprese che dei lavoratori. Ma perché ciò possa realizzarsi è necessario che sollecitamente e comunque entro il termine indicato dall'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 469, con leggi regionali siano disciplinate, anche ai fini dell'integrazione tra i servizi per l'impiego, le politiche attive del lavoro e le politiche formative, l'organizzazione amministrativa e le modalità di esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti alle regioni, prevedendosi: a) l'attribuzione alle province delle funzioni e dei compiti relativi al collocamento, alla selezione ed all'incontro tra domanda e offerta di lavoro, b) la costituzione di una commissione regionale permanente tripartita quale sede concertativa di progettazione, proposta, valutazione e verifica rispetto alle linee programmatiche e alle politiche del lavoro di competenza regionale; c) l'istituzione di un organismo istituzionale finalizzato a rendere effettiva sul territorio l'integrazione tra i servizi all'impiego, le politiche attive del lavoro e le politiche formative; d) l'affidamento ad apposita struttura regionale, dotata di personalità giuridica, delle funzioni di assistenza tecnica e monitoraggio nelle materie attribuite alla diretta competenza delle regioni; e) la distribuzione territoriale dei centri per l'impiego.

E', altresì, necessario addivenire alla sollecita individuazione dei beni, delle risorse finanziarie e strumentali da trasferire, insieme al personale appartenente ai ruoli del Ministero, in servizio presso le Direzioni regionali e provinciali del lavoro - Settore politiche del lavoro - alla data del 30 giugno 1997 e presso le sezioni circoscrizionali per l'impiego e per il collocamento in agricoltura in servizio alla stessa data, nonché del personale delle agenzie per l'impiego assunto con contratto di diritto privato, fino alla scadenza del relativo contratto di lavoro.

A decorrere dalla data di costituzione dei centri per l'impiego e comunque non oltre il 1° gennaio 1999, gli uffici periferici del Ministero sono soppressi.

Va, infine, ricordato, sotto il profilo che qui interessa, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 31 luglio 1997 con il quale sono state determinate le dotazioni organiche delle Direzioni provinciali del lavoro nelle province di Biella, Crotone, Lecce, Lodi, Prato,

Rimini, Verbania e Vibo Valentia, previa modifica delle consistenze organiche di altre strutture della stessa Amministrazione del lavoro e previdenza sociale stabilite con d.P.C.M. del 7 maggio 1996, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 153 del 1996.

L'intera struttura ministeriale e lo stesso quadro delle attuali funzioni-obiettivo sono destinati a mutare radicalmente in rapporto al suddetto conferimento alle regioni ed agli enti locali delle funzioni e compiti oggi di pertinenza statale, individuate dal citato d.lgs. n. 469 del 1997 e di quelle ulteriori che potranno eventualmente essere individuabili nell'esercizio ulteriore delle deleghe contenute nella citata legge 5 marzo 1997, n. 59.

11. Il Sistema informativo lavoro (S.I.L.).

In base all'art. 11 del d.lgs. n. 469 del 1997 il S.I.L. è costituito dall'insieme delle strutture organizzative, dalle risorse hardware e software e di rete relative alle funzioni statali e regionali in materia di lavoro.

Esso ha caratteristiche unitarie ed integrate a livello nazionale e si avvale dei servizi e delle architetture di cooperazione previste dal progetto di rete unitaria della pubblica amministrazione.

Il Ministero del lavoro, le regioni, gli enti locali ed i soggetti autorizzati alla mediazione tra domande e offerte di lavoro hanno l'obbligo di connessione e di scambio dei dati per il tramite del S.I.L. Sia le imprese di fornitura di lavoro temporaneo, che i soggetti autorizzati alla mediazione tra domande e offerte di lavoro, possono accedere alle banche dati dei sistemi informativi regionali e locali ed avvalersi dei servizi di rete offerti dal S.I.L., stipulando apposite convenzioni. Un organo tecnico ha compiti di raccordo tra il Ministero del lavoro, le regioni e le amministrazioni locali in materia di sistemi informativi del lavoro.

La funzione del S.I.L. potrà rivelarsi fondamentale, nel quadro del mutato assetto istituzionale, per la salvaguardia del ruolo generale di indirizzo, propulsione e coordinamento spettante allo Stato. Per tale motivo è necessario che si giunga finalmente alla fase operativa di pieno regime. L'informativa della Direzione generale affari generale e personale sull'informatizzazione dei servizi, mentre fa il punto della situazione su taluni progetti specifici (progetto stralcio ex ispettorati del lavoro; rete integrata INPS-INAIL-Ministero delle finanze; progetto integrato lavoro-orientamento-formazione; progetto ergonline per la realizzazione di un servizio sperimentale di incontro domanda-offerta di lavoro in rete nazionale; collegamento Internet; informatizzazione dei servizi), non fornisce alcun elemento conoscitivo e di valutazione in ordine al S.I.L. per il quale, peraltro, si prospetta l'esigenza di un'attenta riflessione e riconsiderazione, a seguito del ripetuto d.lgs. n. 469 del 1997, mirando, comunque, ad assicurare la piena integrazione dello stesso con le strutture informatiche regionali e la reciproca collaborazione nelle scelte strategiche da operarsi nell'immediato futuro, al fine di evitare duplicazioni, sovrapposizioni e sprechi di risorse.

Anche in considerazione delle ingenti spese che per tale sistema l'Amministrazione continua a sostenere, si rende necessaria l'acquisizione di apposita relazione, recante elementi di misurazione e valutazione dei risultati.

12. L'attività del Servizio di controllo interno.

Il Servizio di controllo interno ha fatto pervenire a questa Corte le relazioni sull'attività svolta nei quattro trimestri del 1997 riguardante essenzialmente:

- l'applicazione nell'ambito del Ministero del d.lgs. n. 626 del 1994 e successive modificazioni ed integrazioni relativo al miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro;

- l'accertamento del rispetto degli orari di lavoro mediante controlli di tipo automatico ed obiettivo;
- lo stato di attuazione dell'unificazione degli uffici periferici;
- l'andamento delle trasformazioni dei rapporti di lavoro da tempo pieno a tempo parziale, ai sensi della legge n. 662 del 1996, art. 1 c. da 56 a 68;
- la definizione di sistemi e meccanismi di valutazione dei risultati dell'attività dei singoli uffici dirigenziali ai fini dell'attribuzione della speciale indennità di posizione e di risultato prevista dal relativo C.C.N.L.;
- esame dell'attività di taluni Uffici centrali (Direzione generale della cooperazione; Ufficio centrale per l'orientamento e la formazione professionale dei lavoratori) e di singole unità organiche, nonché del Comitato per l'istruttoria tecnica selettiva delle richieste di intervento straordinario di integrazione salariale;
- vigilanza sugli istituti di patronato ed assistenza sociale all'estero;
- funzionamento del Fondo speciale infortuni;
- esame dei progetti d'interesse nazionale e locale ammessi a beneficiare del Fondo per la produttività collettiva e per il miglioramento dei servizi;
- l'uso delle autovetture di servizio.

Il programma di attività del Servizio non ha formato oggetto di apposita direttiva ministeriale, né sono stati in alcun modo individuati gli indicatori in base ai quali il Servizio stesso avrebbe dovuto valutare le risultanze contabili dell'esercizio attraverso l'analisi dei costi e dei rendimenti dell'attività amministrativa, le verifiche della gestione e delle decisioni organizzative, nonché delle procedure in essere ai fini del loro miglioramento.

L'attività autonomamente impostata dal Servizio nel corso del '97, secondo quanto risulta dalle anzidette relazioni trimestrali, è ancora in fase di svolgimento, onde ogni valutazione in ordine agli esiti della stessa va rinviata alla conclusione dei lavori.

PAGINA BIANCA

APPENDICE

La finanza previdenziale in Italia nel 1997

Sommario:

1. Premessa.
2. Il conto delle spese per prestazioni di previdenza ed assistenza sociale delle Istituzioni della P.A. nel 1997.
3. Tipologia delle prestazioni pensionistiche erogate.
4. La spesa pensionistica 1997 nel suo complesso.
5. Le pensioni INPS.
6. Le pensioni INPDAP.
7. I trattamenti di base dei liberi professionisti.
8. Analisi della spesa pensionistica del 1997 per tipologia di trattamenti.
9. Il tasso di crescita delle pensioni I.V.S. rispetto al PIL nel periodo 1992-1997.
10. Le principali disposizioni normative intervenute nel settore dell'assicurazione IVS nel corso del 1997.
11. Le rendite per infortunio.
12. Le altre prestazioni.
13. L'evoluzione del quadro normativo: la riforma del 1992.
14. Le misure correttive adottate nel biennio 1993-1994.
15. La legge 8 agosto 1995, n. 335.
16. I provvedimenti per l'omogeneizzazione dei regimi pensionistici.
17. La revisione del sistema pensionistico nella legge n. 449 del 1997 collegata alla legge finanziaria 1998
18. Quadro previsivo e prospettive di intervento
19. La gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali.
20. I fondi pensione: la situazione al 31.12.1997.

1. Premessa.

Oggetto della presente indagine è l'analisi delle attività complessive del comparto degli enti previdenziali in Italia coincidenti, per ciò che attiene alle prestazioni, con l'area dei settori funzionali della previdenza e dell'assistenza, con l'eccezione dell'assistenza sociale erogata sotto forma di beni e servizi, come meglio specificato successivamente[1].

L'indagine non sarà, pertanto, limitata soltanto all'attività di acquisizione delle entrate ed all'erogazione delle spese per prestazioni pensionistiche e per rendite da parte degli enti gestori di forme obbligatorie di assicurazione contro i rischi dell'invalidità, vecchiaia, infortunio o di altri eventi, ma sarà estesa anche all'esame di tutta l'area delle prestazioni di protezione sociale erogate dalle istituzioni della Pubblica Amministrazione di cui trattasi, con esclusione solamente delle prestazioni di assistenza sanitaria, esterne all'indagine in argomento.

Oltre alle pensioni e alle rendite per infortunio, verranno, perciò, considerati, nel settore della previdenza, le indennità per malattia, per infortuni e maternità, quelle di disoccupazione, gli assegni di integrazione salariale, i trattamenti di famiglia, gli assegni e sussidi diversi e le liquidazioni per fine rapporto di lavoro. Nel settore dell'assistenza, formeranno oggetto di esame: le pensioni sociali, le pensioni di guerra, le pensioni agli invalidi civili, ai non vedenti e ai non udenti e gli assegni e sussidi di natura diversa, con esclusione, come detto, dell'assistenza sociale erogata sotto forma di beni e servizi (ricoveri in istituti, asili nido, colonie, distribuzione di viveri, di vestiario, alloggi, ecc.) che ha comportato nel 1997 spese per 5.439 miliardi.

Il quadro che ne deriva è assai più vasto di quello che fa riferimento al settore della previdenza in senso stretto ed assume contorni meno netti per ciò che attiene a talune classificazioni e definizioni delle prestazioni comprese in tale quadro. Infatti, una linea di demarcazione netta ed inequivocabile tra prestazioni previdenziali ed indennitarie, da un lato, e prestazioni socio-assistenziali, dall'altro, non sempre può riscontrarsi, in concreto, poiché talvolta le prestazioni di quest'ultimo tipo risultano intimamente compenetrate nelle altre.

Può citarsi, ad esempio, il caso delle quote di pensione in favore degli iscritti al Fondo pensioni lavoratori dipendenti e alle Gestioni di previdenza per i lavoratori autonomi (in specie coltivatori diretti, mezzadri e coloni, artigiani e commercianti) che lo Stato ha assunto a suo carico, ma che entrano a far parte delle erogazioni pensionistiche delle gestioni stesse, nonché il caso delle integrazioni al minimo dei trattamenti INPS con oneri parimenti a carico del bilancio statale ed inglobate nelle prestazioni erogate dalle gestioni INPS.

Ma, a prescindere da siffatti tipi specifici di intervento o similari, dei quali è abbastanza agevole cogliere la funzione di solidarietà sociale, tant'è che vengono qualificati di natura socio-assistenziale, pur se le prestazioni cui ineriscono assumono veste previdenziale, indipendentemente dai meccanismi di copertura, è da considerare che, nel caso che squilibri gestionali dovuti all'insufficienza delle contribuzioni rispetto alle prestazioni stabilite obbligatoriamente per legge, determinino, com'è avvenuto talvolta in passato, provvedimenti di ripianamento dei disavanzi economici e patrimoniali dell'ente e/o gestione previdenziale, vengono a configurarsi ipotesi di concorso statale generalizzato negli oneri istituzionali, ad integrazione delle entrate contributive.

Gli interventi di ripianamento assumono, pertanto, finalità di sostegno a particolari categorie di cittadini e colorano dei caratteri di assistenza sociale prestazioni che nella loro essenzialità restano di tipo corrispettivo; il che sta a significare quanto il sistema previdenziale italiano, per le sue interconnessioni, si riveli particolarmente complesso ed intricato.

---

[1] V. Tab. T.S. 3 - prestazioni di protezione sociale in relazione generale sulla situazione economica del Paese (1997) vol. II pag. 38.

Sul piano delle risorse preordinate al finanziamento del sistema previdenziale nel suo complesso, è da rilevare che, in linea generale, per le prestazioni di tipo previdenziale in senso puro, ossia di natura corrispettiva, quali le pensioni erogate dall'INPS, dall'INPDAP, dalle Ferrovie dello Stato, dall'Istituto postelegrafonici e dagli enti minori che gestiscono forme di previdenza sostitutiva od integrativa dell'assicurazione generale obbligatoria e le rendite per infortunio erogate dall'INAIL, dall'IPSEMA e dall'ENPAIA, vengono utilizzate le entrate contributive a carico dei datori di lavoro e degli assicurati, integrate da altre entrate di natura patrimoniale e, in taluni casi, da contributi e concorsi dello Stato o di altri enti pubblici.

Per il finanziamento delle prestazioni non previdenziali gestite dall'INPS, non coperte da apposita contribuzione e per quelle socio-assistenziali gestite dal predetto Istituto, nonché dai Ministeri dell'interno e del tesoro, si provvede con mezzi provenienti dalla fiscalità generale, allocate nel bilancio statale.

2. Il conto delle spese per prestazioni di previdenza ed assistenza sociale delle Istituzioni della P.A. nel 1997.

Su un totale di spese di protezione sociale attuate dalle istituzioni della P.A. nel settore della previdenza ed assistenza sociale come sopra definito, commisuratesi nel 1997 a complessivi 382.524 miliardi, la spesa previdenziale ha assorbito la cifra di 320.892 miliardi, pari al 71,5% del totale. Tale cifra risulta superiore, in ragione del 6,9%, rispetto all'anno precedente, mentre la spesa assistenziale per prestazioni in denaro ha inciso per 23.268 miliardi, cifra questa che segna una modesta riduzione (mld. 256) rispetto al 1996, per effetto del saldo delle variazioni in diminuzione registratesi nella spesa per le pensioni di guerra (-214 mld.) e nelle pensioni agli invalidi civili, ciechi e sordomuti (-232 mld.) e le variazioni in aumento avutesi essenzialmente nella spesa per le pensioni sociali (+178 mld.). L'importo, pari a 5.439 miliardi, destinato, come accennato al par. 1, all'erogazione di beni e servizi, non viene considerato ai fini dell'indagine, riferita appunto alle erogazioni in denaro, a titolo di provvidenze socio-assistenziali che saranno meglio specificate nel prosieguo della trattazione.

L'incidenza sul PIL della componente previdenziale è stata del 16,5% (mezzo punto in più rispetto al 1996), mentre quella della componente assistenziale è stata, come nel 1996, dell'1,5%.

Come si rileva dalla Relazione generale sulla situazione economica del Paese, nell'ambito delle prestazioni previdenziali, la spesa maggiore è costituita dalle pensioni e rendite, ammontanti a 280.531 mld., con un incremento del 6,29% rispetto all'anno precedente. Anche le altre prestazioni previdenziali (assegni familiari, indennità di malattia, infortunio e maternità) hanno subito aumenti dettagliatamente indicati nel prospetto seguente:

Ripartizione della spesa per prestazioni delle Istituzioni della P.A.

(in miliardi di lire)

Previdenza	1996	1997		Differenza %
Pensioni e rendite	263.910	280.531	16.621	6,29
Liquidazione per fine rapporto di lavoro	9.107	8.283	-824	-9,-
Indennità di malattia, infortuni e maternità	5.338	5.504	+166	+3,1
Indennità di disoccupazione	6.403	6.110	-293	-4,6
Assegni di integrazione salariale	1.829	1.783	-46	-2,5
Assegni familiari	6.623	7.237	+614	+9,3
Altri sussidi e assegni	1.895	2.310	+415	+21,9
	295.105	311.758	+16.653	+5,3
Assistenza				
Pensioni sociali	3.444	3.547	+103	+3,3
Pensioni di guerra	2.332	2.411	+79	+3,4
Pensioni agli invalidi civili, ciechi e sordomuti	12.398	11.590	-808	-6,5
Altri assegni e sussidi	1.016	1.028	+12	+1,2
	19.190	18.575	-615	-3,2
Totale	314.295	330.333	+16.038	+4,9

Per contro, come rilevasi dal predetto prospetto, le erogazioni a sostegno del salario e del reddito hanno avuto un andamento in diminuzione. In particolare, le indennità di disoccupazione sono diminuite del 4,6% nei confronti dell'anno precedente, mentre le erogazioni della cassa integrazione guadagni sono diminuite del 2,5% rispetto al 1996, in cui la riduzione fu del 27%. Una variazione in diminuzione pari al 9% si è registrata anche nelle liquidazioni per fine rapporto di lavoro erogate nel 1997 ai pubblici dipendenti.

Quanto alle prestazioni assistenziali, mentre le pensioni agli invalidi civili ciechi e sordomuti, hanno segnato una riduzione, pari a mld. 808 (-6,5%) rispetto al 1996, le pensioni sociali e quelle di guerra sono aumentate, rispetto allo stesso anno, rispettivamente, di mld. 103 (+3% circa) e di mld. 79 (+3,4%), come risulta dal prospetto di par. 4.

Il finanziamento della spesa socio-previdenziale è stato assicurato fondamentalmente dai contributi sociali, ammontati nel 1997, secondo dati provvisori, a mld. 246.147, di cui mld. 174.918 a carico dei datori di lavoro e mld. 71.229 a carico dei lavoratori dipendenti (mld. 51.081) ed autonomi (mld. 20.148)[2], nonchè dal concorso dello Stato agli oneri della previdenza ed assistenza sociale, calcolato per l'anno in questione in mld. 64.240,5[3].

Trattasi di un lungo elenco di trasferimenti allocati in altrettanto numerosi capitoli di bilancio degli stati di previsione, principalmente dei Ministeri del lavoro e del tesoro e destinati alla copertura totale o parziale di oneri sopportati dalle gestioni di vari enti previdenziali (INPS, INAIL, INPDAP, IPOST, INPGI, ecc.) e che per legge lo Stato ha assunto a suo carico per l'attuazione di una politica volta ad assicurare prestazioni di natura previdenziale ed assistenziale in favore di determinate categorie di cittadini e a sostenere l'economia del Paese attraverso sgravi contributivi e fiscalizzazione di oneri sociali concessi ad imprese che operano in taluni settori produttivi e/o territori.

3. Tipologia delle prestazioni pensionistiche erogate.

Con il termine pensioni si designano in Italia una pluralità di prestazioni, di natura sia previdenziale che assistenziale, le quali hanno come comune denominatore soltanto la

[2] Relazione generale sulla situazione economica del Paese Vol. I. pag. 78.

[3] Ibidem vol. III pag. 190-195 appendice P.S. 38.

periodicità dell'erogazione, mentre differiscono tra loro profondamente quanto alla natura istituzionale della prestazione e dell'evento che ne costituisce il presupposto.

Sotto tale profilo il panorama delle prestazioni erogate dal sistema previdenziale è molto ampio.

Si distinguono infatti:

A) Le pensioni I.V.S., le quali raggruppano:

a1) le pensioni di vecchiaia corrisposte ai lavoratori che abbiano raggiunto l'età prevista per legge per la cessazione dell'attività lavorativa e che siano in possesso dei requisiti minimi contributivi anch'essi previsti per legge;

a2) le pensioni di anzianità spettanti nel regime dell'assicurazione generale obbligatoria ai lavoratori che abbiano raggiunto una determinata anzianità di iscrizione e contribuzione, talora congiunta ad una determinata età anagrafica;

a3) le pensioni di invalidità, attribuite, nei casi di assoluta e permanente impossibilità di svolgere qualsiasi attività lavorativa, previa cessazione di ogni attività lavorativa e di qualsiasi trattamento previdenziale o di disoccupazione;

a4) le pensioni ai superstiti del lavoratore o del pensionato deceduto, ossia al coniuge, ai figli minorenni, ai figli maggiorenni studenti o permanentemente inabili ed a carico dell'assicurato o pensionato deceduto.

B) Le pensioni indennitarie, le quali comprendono le rendite erogate dall'INAIL, dall'IPSEMA e dall'ENPAIA per infortuni sul lavoro o per malattie professionali e le pensioni di guerra, inclusi gli assegni di medaglia d'oro, erogate dal Ministero del tesoro ai cittadini colpiti da invalidità per infermità o menomazioni contratte a causa della guerra o ai superstiti di deceduti in guerra o per causa di guerra.

C) Le pensioni assistenziali, comprendenti sia le pensioni di invalidità civile, erogate dal Ministero dell'interno ai cittadini con reddito insufficiente e con una riduzione della capacità di lavoro o di svolgimento delle normali funzioni quotidiane superiore al 73%, nonché ai non vedenti e ai non udenti, rispettivamente, con riduzione del visus a non più di 1/20 in ambo gli occhi e con ipoacusia non inferiore a 75 decibel, sia l'assegno sociale (già pensione sociale) riconosciuto ai cittadini ultra 65enni sprovvisti di reddito, nonché ai beneficiari della pensione di invalidità civile ed ai sordomuti al compimento del 65° anno di età.

D) Le pensioni di benemerenza, le quali includono gli assegni vitalizi agli ex combattenti insigniti dell'Ordine di Vittorio Veneto e gli assegni di medaglia e croce al valore militare.

I beneficiari delle varie tipologie di pensioni possono appartenere, o al settore privato, o al settore pubblico. Rientrano nel primo le pensioni erogate dall'INPS agli ex dipendenti delle imprese private attraverso il Fondo pensioni lavoratori dipendenti, all'interno del quale si situano la gestione speciale per l'erogazione dei trattamenti pensionistici al personale degli enti pubblici creditizi, cui dapprima provvedevano appositi fondi pensione costituiti presso i singoli enti, nonché alcune evidenze contabili riguardanti speciali categorie di lavoratori dipendenti (domestici, apprendisti, operai agricoli, lavoratori assunti con contratti di formazione e solidarietà) e le altre gestioni a carattere sostitutivo (telefonici, dipendenti delle ex imposte di consumo, elettrici, volo) o speciali (iscrizioni collettive, casalinghe, clero, assicurazione facoltativa, trattamenti vari), con esclusione di quelle che erogano solo prestazioni integrative o aggiuntive il cui computo darebbe luogo a duplicazioni (gestione minatori, fondo personale aziende private del gas, fondo impiegati imprese concessionarie del servizio di riscossione tributi, gestione trattamenti integrativi personale enti disciolti, fondo personale consorzio porto di Genova ed Ente autonomo porto di Trieste). Vi rientrano, altresì, le pensioni riguardanti gli ex lavoratori autonomi, corrisposte dall'INPS attraverso le gestioni COLDIRETTI, artigiani e commercianti e quella per i lavoratori parasubordinati istituita con l'art. 2, comma 26 della

legge n. 335 del 1995, nonché quelle erogate dalle varie Casse nazionali di previdenza ai liberi professionisti, dall'INPDAI agli ex dirigenti d'azienda, dall'INPGI agli ex giornalisti, dall'ENPALS agli ex lavoratori dello spettacolo e agli ex calciatori e allenatori.

Vi rientrano, infine, le pensioni sociali erogate dall'INPS e le pensioni in favore delle varie categorie di invalidi civili erogate dal Ministero dell'interno.

Nel settore pubblico rientrano, invece, le pensioni dirette e indirette dei dipendenti pubblici (statali, dipendenti degli enti locali, sanitari delle aziende sanitarie ed ospedaliere, insegnanti di asilo e delle scuole elementari parificate, ufficiali ed aiutanti giudiziari), erogate dall'INPDAP, istituito con decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479 e risultante dalla fusione dell'ENPAS, dell'ENPDEDP, dell'INADEL e degli Istituti di previdenza amministrati dal Tesoro.

L'art. 2, comma 1, della legge n. 335 del 1995 di riforma del sistema pensionistico e complementare ha disposto l'istituzione di una gestione separata in seno all'INPDAP, denominata "Cassa per i trattamenti pensionistici ai dipendenti statali".

In virtù del comma 3 del predetto art. 2, nelle more della definizione dell'assetto organizzativo dell'INPDAP, le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato hanno continuato nel 1997 e continuano tuttora ad espletare in regime convenzionale le attività connesse alla liquidazione dei trattamenti di quiescenza dei dipendenti dello Stato e le Direzioni provinciali del tesoro hanno provveduto e provvedono alle funzioni di ordinazione primaria e secondaria della spesa relativa ai trattamenti pensionistici degli stessi dipendenti, con regolazione contabile dei movimenti di spesa a valere sui trasferimenti dal bilancio dello Stato a titolo di contribuzione, rapportata alla base imponibile per un'aliquota di finanziamento complessivamente pari al 32%, di cui 8,20 a carico del dipendente.

4. La spesa pensionistica 1997 nel suo complesso.

L'anno 1997 ha segnato un sensibile incremento della spesa pensionistica complessiva, rispetto all'anno precedente, confermando un trend ormai costante da diversi anni.

Infatti, tra i due esercizi la spesa per singolo tipo di pensione è così variata:

	Importo 1996	Importo 1997	Variazione % 1997/1996
Pensioni e rendite	263.910	280.531	+6,29
Pensioni sociali	3.444	3.547	+2,99
Pensioni di guerra	2.332	2.411	+3,38
Pensioni invalidi civili, ciechi e sordomuti	12.398	11.590	-6,52
Totale	282.084	298.079	

L'incremento in cifra assoluta è stato pari a 15.995 mld. ed in percentuale pari a poco più del 5,7%. Nel settore privato la crescita della spesa pensionistica è stata del 4,6%, quasi interamente dovuta all'aumento dell'importo medio delle pensioni, rimaste sostanzialmente stazionarie nel numero (+0,3%). Nel settore pubblico la crescita della spesa è stata superiore a quella del settore privato e pari all'8,7%. Essa è la risultante dell'aumento un po' più sostenuto delle prestazioni in ragione dello 0,5% e, principalmente, dell'incremento dell'importo medio delle stesse in ragione dell'8%. L'incidenza della spesa totale sul PIL è stata nel 1997 pari al 15,1% L'indice per tipo di pensione è il seguente:

Pensioni IVS	13,8%
Pensioni indennitarie	0,5%
Pensioni assistenziali	0,8%
Pensioni benemerenza	0,0%

L'andamento globale è diverso ovviamente da quello registrato nei singoli settori, enti e tipi di pensione, come è dimostrato nei seguenti prospetti 1 e 2 nei quali sono riportati, per settore e tipo (prospetto 1) e per enti erogatori e settore (prospetto 2) il numero, l'importo annuo, complessivo e medio, delle pensioni corrisposte nel 1996 e nel 1997 e le variazioni percentuali 1996/97.

Prospetto 1 - Pensioni e importo annuo, complessivo e medio, per ente erogatore e settore. Variazioni percentuali 1996/97

ENTI EROGATORI	1996			1997			1996/19 1997		
		Importo annuo			Importo annuo			Importo annuo	
	Numero (migliaia)	Compl.vo (mld. di lire)	Medio (migliaia di lire)	Numero (migliaia)	compl.vo (mld. di lire)	Medio (migliaia di lire)	Numero (migliaia)	(mld. di lire)	Medio (migliaia di lire)
SETTORE PRIVATO									
INPS	15.217	180.492	11.861	15.309	190.406	12.438	0,6	5,5	4,9
INAIL	1.282	8.000	6.243	1.269	7.827	6.167	-1,0	-2,2	-1,2
Ministero dell'interno	1.452	12.398	8.537	1.296	11.363	8.767	-10,7	-8,3	2,7
IPSEMA-ENPAIA	5	47	8.871	5	44	8.142	8,3	-6,2	-8,2
Altri (a)	467	9.815	21.010	481	10.781	22.432	2,9	9,8	6,8
TOTALE	*18.424*	*210.752*	*11.439*	*18.360*	*220.421*	*12.006*	*-0,3*	*4,6*	*5,0*
SETTORE PUBBLICO									
Ministero del tesoro	551	2.355	4.274	544	2.437	4.476	-1,2	3,5	4,7
INPDAP	2.230	58.243	26.112	2.245	63.369	28.233	0,7	8,8	8,1
Ente Ferrovie dello Stato	247	6.413	25.993	247	6.955	28.137	0,1	8,5	8,2
INAIL (gestione c/Stato)	17	145	8.595	17	141	8.440	-1.8	-2,8	-1,8
Istituto Postelegrafonici	83	1.845	22.215	92	2.086	22.589	11,3	13,1	1,7
TOTALE	*3.128*	*69.000*	*22.058*	*3.145*	*74.989*	*23.844*	*0,5*	*8,7*	*8,1*
TOTALE GENERALE	***21.552***	***279.752***	***12.980***	***21.505***	***295.410***	***13.737***	***-0,2***	***5,6***	***5,8***

(a) ENASARCO, ENPAM, INPDAI, ENPALS, ecc.
Fonte: ISTAT, Trattamenti pensionistici, 1997

Prospetto 2 - Pensioni e relativo importo annuo, complessivo e medio, per settore e tipo di pensione. Variazioni percentuali 1996/97

ENTI EROGAT.	1996			1997			1996/1997		
		Importo annuo			Importo annuo			Importo annuo	
	Numero (migliaia)	(miliardi di lire)	Medio (migliaia di lire)	Numero (migliaia)	(miliardi di lire)	Medio (migliaia di lire)	Numero (migliaia)	(miliardi di lire)	Medio (migliaia di lire)
SETTORE PRIVATO	**18.424**	**210.752**	**11.439**	**18.360**	**220.421**	**12.006**	**-0,3**	**4,6**	**5,0**
Pensioni I.V.S.	14.998	186.863	12.459	15.087	197.640	13.100	0,6	5,8	5,1
Pensioni indennitarie	1.287	8.047	6.253	1.275	7.871	6.176	-1,0	-2,2	-1,2
Pensioni assistenziali	2.139	15.842	7.406	1.999	14.910	7.460	-6,6	-5,9	0,7
SETTORE PUBBLICO	**3.128**	**69.000**	**22.058**	**3.145**	**74.989**	**23.844**	**0,5**	**8,7**	**8,1**
Pensioni I.V.S.	2.560	66.500	25.974	2.584	72.410	28.022	0,9	8,9	7,9
Pensioni indennitarie	517	2.477	4.787	513	2.553	4.980	-0,8	3,1	4
Pensioni benemerenza	51	23	456	48	26	531	-5,3	11,5	16,5
TOTALE	**21.552**	**279.752**	**12.980**	**21.505**	**295.410**	**13.737**	**-0,2**	**5,6**	**5,8**
Pensioni I.V.S.	17.558	253.363	14.430	17.671	270.050	15.282	0,6	6,6	5,9
Pensioni indennitarie	1.804	10.524	5.833	1.787	10.424	5.833	-0,9	-1,0	0,0
Pensioni assistenziali	2.139	15.842	7.406	1.999	14.910	7.460	-6,6	-5,9	0,7
Pensioni benemerenza	51	23	456	48	26	531	-5,3	11,5	16,5

Fonte: ISTAT, Trattamenti pensionistici, 1997

I dati riportati nel seguente prospetto 3 pongono in evidenza che il complesso delle istituzioni ha erogato nel 1997 circa 22 milioni di pensioni, di cui milioni 17,7 di base, legate a posizioni contributive, comprese quelle relative ai dipendenti dello Stato.

Prospetto 3 - Pensioni in complesso e relativo importo annuo per settore, ente erogatore e tipo - Anno 1997

	PENSIONI			IMPORTO ANNUO			
	Numero	PERCENTUALI		COMPLESSIVO			MEDIO
SETTORI ED ENTI EROGATORI SETTORI E TIPI DI PENSIONE		sul totale	per settore	milioni di lire	sul totale	per settore	migliaia di lire
PER SETTORE EROGATORE							
Settore privato	**18.398.57**	**85,4**	**100,0**	**220.680.11**	**74,6**	**100,0**	**11.994**
INPS	15.308.65	71,1	83,2	190.405.64	64,4	86,3	12.438
INAIL	1.269.140	5,9	6,9	7.826.930	2,6	3,5	6.167
Ministero dell'Interno	1.321.870	6,1	7,2	11.590.473	3,9	5,3	8.768
ISPEMA e ENPAIA	6.938	..	..	64.043	..	..	9.231
Altri (a)	491.966	2,3	2,7	10.793.019	3,7	4,9	21.939
Settore pubblico	**3.145.159**	**14,6**	**100,0**	**74.987.989**	**25,4**	**100,0**	**23.842**
Ministero del Tesoro	544.412	2,5	17,3	2.436.758	0,8	3,2	4.476
Pensioni di guerra	496.134	2,3	15,8	2.411.110	0,8	3,2	4.860
Assegni di valor militare	45.655	0,1	1,5	23.595	..	..	517
Assegni di Vittorio Veneto	2.623	..	0,1	2.054	..	..	783
INPDAP	2.244.507	10,4	71,4	63.368.890	21,4	84,5	28.233
Ente Ferrovie dello Stato	247.197	1,1	7,9	6.955.454	2,4	9,3	28.137
INAIL Conto Stato	16.697	0,1	0,5	140.915	..	0,2	8.440
Istituto Postelegrafonici	92346	0,4	2,9	2.085.972	0,7	2,8	22.589
Totale	**21.543.73**	**100,0**	**-**	**295.668.10**	**100,0**	**-**	**13.724**
PER SETTORE E TIPO							
Settore privato	**18.398.57**	**85,4**	**100,0**	**220.680.11**	**74.6**	**100,0**	**11.994**
Pensioni I.V.S.	15.097.99	70,1	82,1	197.651.97	66,8	89,6	13.091
INPS	14.606.03	67,8	79,4	186.858.95	63,2	84,7	12.793
Altri (a)	491.966	2,3	2,7	10.793.019	3,7	4,9	21.939
Pensioni indennitarie	1.276.078	5,9	6,9	7.826.930	2,6	3,5	6.167
INAIL	1.269.140	5,9	6,9	7.826.930	2,6	3,5	6.167
IPSEMA e EMPAIA	6.938	..	..	64.043	..	..	9.231
Pensioni assistenziali	2.024.499	9,4	11,0	15.137.168	5,1	6,9	7.477
INPS	702.629	3,3	3,8	3.546.695	1,2	1,6	5.048
Ministero dell'Interno	1.321.870	6,1	7,2	11.590.473	3,9	5,3	8.768
Settore pubblico	**3.145.159**	**14,6**	**100,0**	**74.987.989**	**25,4**	**100,0**	**23.842**
Pensioni di vecchiaia, anzianità	2.584.050	12,90	82,2	72.410.316	24,5	96,6	28.022
INPAP	2.244.507	10,4	71,4	63.368.890	21,4	84,5	28.233
Ente Ferrovie dello Stato	247.197	1,1	7,9	6.955.454	2,4	9,3	28.137
Istituto Postelegrafonici	92.346	0,4	2,9	2.085.972	0,7	2,8	22.589
Pensioni indennitarie	512.831	2,4	16,3	2.552.025	0,9	3,4	4.976
INAIL conto Stato	16.697	0,1	0,5	140.915	..	0,2	8.440
Pensioni di guerra	496.134	2,3	15,8	2.411.110	0,8	3,2	4.860
Pensioni di benemerenza	48.278	0,2	1,5	25.649	..	..	531
Assegni al valore militare	45.655	0,2	1,5	23.595	..	..	517
Assegni d Vittorio Veneto	2.623	..	0,1	2.054	..	..	783
Totale	**21.543.732**	**100,0**	**-**	**295.668.103**	**100,0**	**-**	**13.724**
Pensioni I.V.S.	17.682.046	82,1	-	270.062.288	91,3	-	15.273
Pensioni indennitarie	1.788.909	8,3	-	10.442.998	3,5	-	5.838
Pensioni assistenziali	2.024.499	9,4	-	15.137.168	5,1	-	7.477
Pensioni di benemerenza	48.278	0,2	-	25649	..	-	531

(b) ENASARCO, ENPAM, INPDAI. ENPALS, ecc.

Fonte: ISTAT, *Trattamenti pensionistici*, 1997

Il maggior numero di prestazioni pensionistiche è stato erogato nel 1997 dall'INPS (mln. 15,309) al quale ha fatto carico la maggiore spesa, pari a mld. 190.406. Segue, per importanza, quanto a numero di prestazioni e spesa pensionistica l'INPDAP, con i suoi 2.245 milioni di posizioni ed i suoi 63.369 miliardi di erogazioni.

Notevoli sono le differenze esistenti fra il settore privato e quello pubblico circa l'entità media delle pensioni erogate. Infatti, fermandosi a considerare il comparto delle pensioni IVS che a questi fini è il più significativo, si ha che, a fronte di £. 13.100.000 in media corrisposte ai pensionati IVS del settore privato, equivalenti ad un importo medio mensile di circa un milione - determinato da una grande eterogeneità di trattamenti erogati, costituiti prevalentemente da pensioni minime correlate a contribuzioni minori di quelle vigenti per i dipendenti pubblici-, l'importo medio delle pensioni pagate nel settore pubblico è pari a £. 28.022.000, un importo più che doppio rispetto al primo.

Parimenti differente è il tasso di crescita della spesa pensionistica totale nei due settori. Nel settore privato esso è stato, come detto, del 4,6%, laddove nel settore pubblico esso è stato dell'8,7%. Tali valori nominali di crescita della spesa e dell'importo medio, vanno peraltro depurati del tasso d'inflazione, al fine di stabilire l'effettivo tasso di incremento in termini reali.

5. Le pensioni INPS.

L'INPS, come può rilevarsi dal prospetto 1 di par. 4, ha erogato nel 1997 il 71,18% del totale delle prestazioni pensionistiche. La relativa spesa, pari a mld. 190.406, rappresenta il 64,45% del totale delle prestazioni pensionistiche.

La ripartizione fra le singole gestioni previdenziali in cui si articola l'attività dell'Istituto, del numero delle pensioni e della relativa spesa, risulta dal seguente prospetto, nel quale sono considerati i fondi per l'erogazione delle pensioni di base in regime a.g.o. o in regime speciale sostitutivo, con esclusione dei fondi e/o gestioni che erogano trattamenti integrativi. Accanto alla spesa per prestazioni è indicato per ciascun fondo o per gestione l'importo delle entrate contributive.

Gestioni	N° pensioni migliaia (b)	Spesa (in miliardi) (b)	Entrate contributive (b)
Fondo pensioni lav. dip. (a)	10.284,3	156.577,3	974.631,0
Coldiretti, mezzadri, coloni	2.106,9	9.209,1	1.851,5
Artigiani	1.055,8	8.882,6	8.410,1
Commercianti	940,0	6.908,5	8.156,1
Telefonici	45,3	1.572,5	1.805,4
Abolite imposte cons.	11,0	250,4	24,2
Elettrici	85,3	2.879,1	1.648,4
Volo	4,2	198,4	297,1
Minatori	9,1	69,1	2,7
Gas	6,2	10,8	22,9
Esattoriali	10,6	23,2	44,5
Porti Genova e Trieste	5,3	115,3	2,3
Iscrizioni collettive	1,4	0,1	—
Casalinghe	2,1	0,4	—
Clero	15,6	159,7	32,1
Facoltativa	23,3	2,0	—
	14.606,4	**186.858,2**	**996.926,3**
Pensioni sociali	702,6	3.546,7	
Totale	**15.309,0**	**190.405,9**	

(a) Compresi il personale addetto ai pubblici servizi di trasporti ed i dipendenti degli enti pubblici creditizi ed esclusi gli assegni sociali.

(b) Dati tratti dal modello unico di rilevazione della Commissione parlamentare di vigilanza sugli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza.

6. Le pensioni INPDAP.

L'INPDAP è l'ente che eroga nel settore pubblico la maggiore spesa pensionistica, corrispondente nel 1997 al 21,45% del totale delle prestazioni ed al 84,50% della spesa complessiva del predetto settore.

Anche per tale Istituto gli anzidetti dati sono la sintesi delle risultanze delle varie gestioni amministrate di seguito riportate, comprendenti sia le pensioni definitive che quelle provvisorie:

	Numero pensioni	Spesa complessiva (in milioni di lire)
Cassa previdenza dipendenti statali	1.355.310	40.605.447
Cassa dipendenti enti locali	889.197	20.286.524
Sanitari	40.946	2.149.206
Insegnati d'asilo	12.024	276.509
Ufficiali giudiziari	2.098	51.205

Quanto alle pensioni IVS relative agli ex dipendenti delle Ferrovie dello Stato, esse sono state nel 1997 pari a n. 247.197 ed hanno comportato una spesa complessiva di mld. 6.955,5 di cui mld. 4.325,6 riguardanti pensioni dirette (n. 135.643) e mld. 2.629,8 relative a pensioni indirette (n. 111.554).

L'Istituto postelegrafonici (IPOST) ha, invece, erogato pensioni IVS per mld. 2.086,- relative a 92.346 posizioni, di cui n. 78.831 pensioni dirette per un importo annuo di mld. 1.876,2 e n. 13.515 pensioni indirette per una spesa complessiva di mld. 20.918.

7. I trattamenti di base dei liberi professionisti.

L'insieme delle prestazioni (numero e importo) erogate nel 1997 dagli enti di previdenza della categoria in argomento (cassa avvocati e procuratori, notai, dottori commercialisti, ragionieri e periti commerciali, consulenti del lavoro, spedizionieri doganali, medici veterinari, farmacisti ecc.) sono state pari a 198.983 per una spesa complessiva di mld. 2.522,6 come segue:

ENTI EROGATORI	VECCHIAIA E ANZIANITÀ'		INVALIDITA'		SUPERSTITI		TOTALE	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo	Numer	Importo
Cassa Nazionale del Notariato	9.213	273.280	5	9.087	8.087	126.881	17.868	409.247
Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza a favore degli Avvocati e Procuratori	6.010	160.503	2	4.491	5.946	48.247	12.242	213.241
Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza per gli ingegneri ed Architetti	1.523	52.718	1	2.885	1.507	18.267	3.175	73.870
Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza dei Consulenti del lavoro	2.282	26.748	2	2.449	1.613	10.411	4.140	39.609
Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza a favore dei Ragionieri e periti Commerciali	1.282		2		1.268		2.799	
Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza a favore dei Geometri	7.895	149.978	1.416	16.635	6.192	47.355	15.503	213.967
Ente Nazionale di Previdenza ed Assistenza Medici (ENPAM) (a)	55.836	699.477	2.335	48.350	43.885	333.446	102.05	1.081.27
Ente Nazionale di Previdenza ed Assistenza Farmacisti (ENPAF)	14.440	213.479	3	1.932	11.374	39.884	26.127	255.296
Ente Nazionale di Previdenza ed Assistenza dei Veterinari (ENPAV) - Fondo sostitutivo	1.658	12.385		5	1.904	4.279	3.651	17.199
Fondo di Previdenza ed Assistenza degli Spedizionieri Doganali	1.088	23.625		1.843	7	10.928	1.969	36.396
Totale	102.050	1.695.964	5.727	88.212	84.206	738.433	191.98	2.522.60

Fonte: ISTAT Trattamenti previdenziali 1997.

8. Analisi della spesa pensionistica del 1997 per tipologia di trattamenti.

Avuto riguardo alla tipologia delle prestazioni erogate, il quadro generale per il 1997 risulta il seguente:

SETTORE PRIVATO

(in migliaia di lire)

	Numero Pensioni		(in migliaia)	Spesa complessiva		
	Dirette	Indirette	Totale	Dirette	Indirette	Totale
Pensioni IVS (INPS, Enti minori, INPDAI, INPGI, ENPALS e Casse previd. professionisti che erogano pensioni sostitutive)	11.017,0	3.782,6	14.799,6	159.516.466	34.868.134	194.384.610
Pensioni indennitarie	1.137,7	110,6	1.256,3	6.171.996	1.739.658	7.911.654
Pensioni assistenziali	748,3	---	748,3	14.910	---	14.910

Le pensioni erogate dagli enti minori risultano le seguenti:

	Numero	Pensioni	(in migliaia)	Importo	complessivo	(in milioni)
	Dirette	Indirette	Totale	Dirette	Indirette	Totale
INPDAI	57,5	15,8	73,3	4.494,509	559,600	5.054,109
INPGI	3,2	1,5	4,8	300,752	77,142	377,894
ENPALS spett.	43,-	14,8	37,8	941,187	158,116	1.099,313
ENPALS sport	0,9	0,1	1,-	26,173	1,036	27,209

Per quanto specificamente concerne le pensioni IVS erogate dall'INPS, i dati riguardanti le singole gestioni risultano i seguenti:

	Numero	Pensioni	(in migliaia)	Importo	complessivo	(in milioni)
	Dirette	Indirette	Totale	Dirette	Indirette	Totale
F.P.L.D.	7.352,9	2.757,0	10.109,9	110.856.604	26.833.149	137.688.753
Gestione coldiretti, ecc.	1.695,5	423,6	2.119,1	16.263.797	2.097.191	18.361.988
Gestione artigiani	823,2	241,1	1.064,3	9.759.470	1.644.295	11.403.765
Gestione commercianti	731,0	201,4	932,4	7.377.673	1.234.020	8.612.693
Altre gestioni	278,3	102,-	380,3	8.785.609	2.008.145	10.793.754
	10.880,9	3.725,1	14.606,0	153.042.153	33.816.800	186.858.953

Le pensioni indennitarie del settore in questione riguardano, per la quasi totalità, l'INAIL, posto che per l'IPSEMA e per l'ENPAIA si tratta complessivamente di 6.938 partite, di cui 5.146 dirette e 1.792 indirette per una spesa di circa 64 miliardi di lire. Nell'ambito dell'INAIL la maggiore concentrazione di prestazioni si ha nella gestione industria (n. 983.846 tra rendite ed assegni temporanei) per complessivi mld. 6.339,4, mentre le gestioni agricoltura e medici radiologi hanno erogato nel 1997, rispettivamente, n. 283.935 e n. 1.359 prestazioni per complessivi mld. 1.465,5 e mld. 21,9 rispettivamente, come in dettaglio indicato al par. 11.

Le pensioni assistenziali sono state così erogate:

INPS - pensioni sociali agli ultra 65enni n. 702.629 per complessivi mld. 3.546,7;

M.ro interno - Pensioni e assegni agli invalidi civili, ai ciechi civili e ai sordomuti n. 1.321.870 per complessivi mld. 11.590,5.

E' da notare che in favore degli invalidi civili totalmente inabili, impossibilitati a deambulare e a provvedere ai bisogni di vita senza aiuto permanente, è attribuita un'indennità di accompagnamento, mentre alle categorie dei ciechi civili e dei sordomuti è riconosciuta una speciale indennità prevista dalla legge n. 508 del 1988.

Alla fine del 1997, il numero delle indennità di accompagnamento e speciali corrisposte è risultato, rispettivamente, di 902.929 e di 99.253. Nel complesso la spesa per invalidi civili è stata di mld. 14.280,4, mentre quella per i ciechi civili è stata di mln. 1.487,7 e quella per i sordomuti di mld. 238,3.

A seguito delle verifiche sanitarie effettuate dal Ministero del tesoro - Direzione generale dei servizi vari e delle pensioni di guerra, ai sensi dell'art. 4, comma 3 del decreto-legge 20 giugno 1996, n. 323, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1996, n. 425, sono stati revocati nel corso del 1997 e nei primi mesi del 1998 n. 36.000 circa benefici economici di invalidità civile, pari al 23% circa dei casi esaminati da cui deriva una minore spesa annua di circa 210 mld.

SETTORE PUBBLICO

In tale settore si annoverano, oltre le pensioni I.V.S. erogate dall'INPDAP ed alle quali si è già fatto riferimento al par. 6, le pensioni indennitarie corrispondenti alle rendite erogate dall'INAIL - gestione conto Stato di cui al par. 11 e le pensioni di guerra (n. 496.134, di cui n.

325.148 dirette e n. 170.986 indirette) erogate dal Ministero del tesoro per una spesa complessiva di mld. 2.411,1, di cui mld. 1.199,7 riferite alle pensioni dirette e mld. 1.211,4 alle pensioni indirette, nonché le pensioni di benemerenza, comprendenti n. 2.623 assegni di Vittorio Veneto, per complessivi mld. 2,1 e n. 45.655 assegni al valor militare, per complessivi mld. 23,6.

9. Il tasso di crescita delle pensioni I.V.S. rispetto al PIL nel periodo 1992-1997.

Il rapporto tra spesa pensionistica IVS del regime di base e dei regimi sostitutivi, esclusivi ed esonerativi dell'a.g.c. e PIL ha proseguito nel 1997, come atteso, nella sua tendenza alla crescita, in atto da diversi anni.

Nel periodo 1992-1997 è passata dal 12,7% del 1992 al 13,8% del 1997, con una lieve flessione nel 1995 (13,1%). La velocità di crescita del rapporto è diminuita, rispetto al passato, a seguito dei provvedimenti di riforma ed, in special modo, a seguito della sospensione, a più riprese, dei trattamenti anticipati e, principalmente, della riduzione dell'indicizzazione delle pensioni in genere.

Il fenomeno di crescita tendenziale è ancor più evidente se si osserva nello stesso periodo l'evoluzione della spesa per pensioni di vecchiaia e anzianità. Infatti, in termini assoluti, essa è passata da 120.591 mld. nel 1992 a 131.843,9 mld. nel 1993 a 145.866,8 mld. nel 1994 a 156,464,1 mld. nel 1995, a 170.929,6 mld. nel 1996 ed a 185.397 mld. nel 1997.

In rapporto al PIL, essa è passata dall'8% del 1992 all'8,5% nel 1993, all'8,9% nel 1994, all'8,8% nel 1995, per riprendere la sua crescita nel 1996 (9,1%) e nel 1997 (9,5%).

Peraltro, il rapporto in questione si è elevato nel periodo considerato in modo nettamente diverso nei due settori, privato e pubblico, come di seguito indicato:

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Settore privato	5,5	5,9	6,1	6,1	6,3	6,5
Settore pubblico	2,5	2,6	2,8	2,8	2,8	3,0

Il tasso di crescita medio annuo della spesa è stato pari nell'anzidetto periodo al 5,5%. Esso è stato principalmente determinato dall'aumento del numero delle prestazioni (circa il 4%) e solo in ragione dell'1,2% dall'aumento dell'importo medio reale delle pensioni.

10. Le principali disposizioni normative intervenute nel settore dell'assicurazione I.V.S. nel corso del 1997.

Al riguardo occorre distinguere il campo dei lavoratori dipendenti, da quello degli autonomi e dei liberi professionisti.

A. Lavoratori dipendenti

Con decreto legislativo 16 aprile 1997, n. 146 è stato disposto l'aumento annuale, a decorrere dal 1° gennaio 1998, delle aliquote contributive dovute al F.P.L.D. dai datori di lavoro e dai lavoratori agricoli in ragione, rispettivamente, dello 0,20% annuo - aumentato allo 0,60% per le aziende di trasformazione di prodotti agricoli zootecnici e di lavorazione di prodotti alimentari - e dello 0,50% annuo fino al raggiungimento dell'aliquota vigente negli altri settori produttivi;

- con D.L. 3 novembre 1997, n. 375, le cui disposizioni sono state fatte salve dalla legge n. 449 del 1997 collegata alla finanziaria 1998, è stata sospesa l'applicazione di qualsiasi norma che preveda il diritto al pensionamento anticipato rispetto all'età pensionabile o all'età prevista per la cessazione dal servizio in base ai singoli ordinamenti, fatta eccezione per coloro che abbiano risolto il rapporto di lavoro anteriormente all'entrata in vigore del decreto-legge;

Nel 1996 è stata istituita un'apposita gestione separata per l'assicurazione dei soggetti che esercitano attività di lavoro autonomo per professione abituale o sono titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa o sono incaricati della vendita a domicilio, per la quale non è dato però riscontrare per il 1997 prestazioni.

C. Liberi professionisti

I trattamenti pensionistici I.V.S. in favore dei liberi professionisti sono erogati dagli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza elencati al par. 7. Detti enti sono stati privatizzati a seguito dell'emanazione del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509. Le relative gestioni si basano sul sistema a ripartizione, con l'obbligo della costituzione di una riserva legale di garanzia per l'erogazione delle future prestazioni pari a cinque annualità riferite al 1994.

Fino al 1997, taluni enti (Cassa del Notariato, Ente di previdenza per i medici ed Ente di previdenza per i farmacisti) hanno potuto corrispondere parte delle pensioni spettanti ai loro iscritti in capitale.

La disposizione dell'art. 59, comma 34 della legge n. 449/1997 impedisce dal 1° gennaio 1998 siffatta forma di prestazione.

Tra le gestioni riguardanti i liberi professionisti va annoverata quella istituita con decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103 che ha fatto obbligo di iscrizione ad apposita gestione autonoma separata dell'INPS dei soggetti che svolgono attività autonoma di libera professione, senza vincolo di subordinazione, purché iscritti agli appositi albi o elenchi.

11. Le rendite per infortunio.

Nel 1997 le rendite complessivamente erogate dall'INAIL ai lavoratori dipendenti del settore privato, sono state n. 1.269.140, di cui 1.137.094 dirette e 132.046 indirette, così ripartite fra le diverse gestioni:

GESTIONI	DIRETTE			INDIRETTE				
	numero	IMPORTO		numero	IMPORTO		Totale	
		Cmpl.vo (milioni)	Medio (migliaia)		Cmpl.vo (milioni)	Medio (migliaia)		Importo complessivo (milioni)
Industria	872.317	4.934.169	5.656	111.529	1.405.275	12.600	983.846	6.339.444
Agricoltura	263.691	1.211.738	4.595	20.244	253.788	12.536	283.935	1.465.526
Medici radiologi	1.086	15.633	14.395	273	6.327	23.176	1.350	21.960
Totale	1.137.084	6.161.540	5.419	132.046	1.665.390	12.612	1.269.140	7.826.930

Rispetto al 1996 il numero delle prestazioni ha subito una lieve diminuzione pari al 3,7% (da n. 1.316.129 a 1.269.140). Anche la spesa è diminuita nella misura dell'11,1% (da mld. 8.694,8 a mld. 7.826,9).

Le rendite INAIL erogate per conto dello Stato (settore pubblico) sono state nel 1997 n. 16.697, di cui n. 12.897 dirette e n. 3.800 indirette. La spesa complessiva è stata pari a mld. 140,9, di cui mld. 85,3 per le rendite dirette e mld. 55,6 per quelle indirette.

Completano il quadro delle rendite per infortunio, nel settore privato le erogazioni dell'IPSEMA a favore dei marittimi e dell'ENPAIA a favore degli impiegati in agricoltura.

- con decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 180 sono state disciplinate le modalità per l'esercizio della facoltà di opzione per il passaggio al sistema contributivo per coloro che abbiano maturato almeno 15 anni di anzianità contributiva, di cui almeno 5 nel sistema contributivo;

- con altri due decreti legislativi sempre in data 30.4.97, recanti il primo il numero 157 ed il secondo il numero 184, è stata data attuazione alla delega conferita al Governo, rispettivamente, dall'art. 3, comma 3, lett. d) e dall'art. 1, comma 39 della legge n. 335 del 1995.

Il primo decreto si limita a potenziare le attività di controllo sulle prestazioni previdenziali di invalidità, omettendo, almeno per il momento, il riordino di tali prestazioni, laddove il secondo detta norme per il cumulo dei periodi di studio universitario e di lavoro all'estero e la prosecuzione volontaria;

- con decreto interministeriale 8 maggio 1997, n. 187 è stata estesa ai dipendenti statali cessati dal servizio a partire dal 1° gennaio 1996 la stessa disciplina vigente nell'assicurazione generale obbligatoria;

- con legge 27-12-1997, n. 449 collegata alla legge finanziaria per il 1998 sono state infine introdotte le modifiche illustrate al par. 17.

B. Lavoratori autonomi

- Con decreto legislativo 16 aprile 1997, n. 146 sono state rimodulate le fasce di reddito agrario ai fini del calcolo dei contributi dovuti dalle aziende dirette coltivatrici e dagli imprenditori agricoli a titolo principale e riclassificate le zone svantaggiate.

E', tuttavia, da rilevare che le aliquote di contribuzione I.V.S. applicabili al reddito medio convenzionale giornaliero (stabilito per il 1997 in lire 72.251) dei lavoratori agricoli nel 1997 (17% per la generalità delle imprese e 14% per quelle ubicate nei territori montani o in zone svantaggiate), è notevolmente minore dell'aliquota (32%) in vigore per la generalità dei lavoratori dipendenti mentre sono identici dal 1990 i criteri di calcolo della pensione, pur rapportati a minori importi reddituali.

Esiste, poi, nell'ambito del sistema contributivo, applicabile, peraltro, solo fra molti anni, una situazione di squilibrio fra aliquota di contribuzione ed aliquota di commuto.

Anche per le gestioni degli artigiani e dei commercianti, tenuti nel 1997, ad una contribuzione che per i primi è stata del 15% o 16%, a seconda delle fasce di reddito ai fini IRPEF, e lievemente superiore (+0,39%) per i commercianti, ricorrono, sia nell'immediato, sia in prospettiva, profili analoghi.

Sotto il profilo economico, tutte le gestioni, sia dei lavoratori dipendenti, sia dei lavoratori autonomi denunciano un peggioramento dei conti, dovuto, da un lato, all'insufficienza, specie in prospettiva, delle contribuzioni rispetto alla spesa per prestazioni pensionistiche e, dall'altro, all'incidenza, purtroppo generalizzata, degli andamenti demografici.

A tal proposito è significativo, per ciò che attiene alla gestione dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni, la quale si prevede chiuso l'esercizio 1997 con un disavanzo di 9.005 miliardi, il fatto che ad un aumento delle prestazioni pari al 7,8% abbia fatto riscontro una diminuzione, pari al 10%, delle contribuzioni. Parimenti significativo in seno a detta gestione è il rapporto prestazioni/assicurati, che nell'anno in esame è stato pari al 2,2.

Quanto alle gestioni artigiani e commercianti, si calcola che la prima chiuda l'esercizio 1997 con un disavanzo economico di 956,6 miliardi, mentre si valuta che la seconda faccia registrare un avanzo economico di 1.194 mld., più contenuto rispetto agli anni precedenti, man mano che ci si avvicina all'epoca di maturazione della gestione.

Le prime sono risultate nel 1997 n. 5.172 per un importo complessivo pari a mld. 43,4, le seconde sono state n. 568 per un importo pari a mld. 10,5.

12. Le altre prestazioni.

Il quadro delle prestazioni socio-previdenziali si completa con l'esame delle prestazioni erogate dalle istituzioni della P.A. con finalità di sostegno del reddito e del salario. I relativi dati sono mutuati dalla Relazione generale sulla situazione economica del Paese per il 1997[4].

A. Trattamenti a sostegno del reddito.

Detti trattamenti comprendono gli assegni sociali (già pensioni sociali), gli assegni vitalizi, gli assegni al nucleo familiare e le prestazioni economiche temporanee di malattia, di maternità e anti tbc.

a1) Assegni sociali. Vengono corrisposti ai cittadini italiani residenti in Italia che abbiano compiuto 65 anni di età e si trovino in condizioni economiche disagiate. Essi hanno sostituito dal 1° gennaio 1996 le pensioni sociali istituite con legge n. 153 del 1969, per effetto dell'art. 3, comma 6 della legge di riforma n. 335 del 1995. L'assegno sociale ha carattere integrativo degli eventuali redditi posseduti e la sua misura massima mensile nel 1997 è stata fissata in £. 498.250. Il numero delle prestazioni erogate nel predetto anno è stato di poco superiore a 700.000, per una spesa complessiva che è stata pari a 3.679, 5 mld. (nel 1996: mld. 3.527,1).

a2) Assegni vitalizi. Anteriormente al 1° gennaio 1996 tali assegni erano dovuti a coloro che non avevano raggiunto il requisito minimo per accedere alla pensione I.V.S. Successivamente a tale data, detti trattamenti sono stati erogati nella misura dell'assegno sociale. Nel 1997 il numero dei beneficiari di tali assegni vitalizi è stato di circa 15.000 e la spesa complessiva pari a mld. 77,2.

a3) Assegni al nucleo familiare. L'entità dei trattamenti in parola ed il numero dei beneficiari sono stati elevati a seguito della legge 23 dicembre 1996, n. 662 e soggetti a rivalutazione in base al tasso d'inflazione. Gli oneri per gli assegni al nucleo familiare dal 1° gennaio 1996 sono posti integralmente a carico della Gestione prestazioni temporanee.

I trattamenti erogati hanno comportato nel 1997 una spesa complessiva pari a mld. 6.779,5, superiore in ragione del 13,6% rispetto alla corrispondente spesa del 1996 (mld. 5.965,2).

a4) Prestazioni economiche di malattia, maternità e t.b.c. Mentre l'importo delle prestazioni antitubercolari è rimasto pressoché stazionario rispetto all'anno precedente (circa mld. 175 in entrambi i due anni), si è, invece, avuta una apprezzabile riduzione (-3%) nella spesa per indennità di malattia e maternità per effetto del minor numero di giornate indennizzate.

B) trattamenti a sostegno del salario.

In questa categoria di prestazioni sono compresi i trattamenti di disoccupazione, di cassa integrazione guadagni, le indennità di mobilità ed i sussidi, gli oneri di prepensionamento.

b1) Trattamenti di disoccupazione. A titolo di indennità di disoccupazione, commisurata al 30% della retribuzione di riferimento, nel 1997 sono stati erogati 4.512 miliardi. Tale cifra è inferiore dell'8,31% a quella registrata nel 1996 in cui ammontò a mld. 4.921.

b2) Trattamenti di cassa integrazione guadagni. Nel corso del 1997 è intervenuto il decreto-legge 13 novembre 1997, n. 393 con il quale è stata disposta la proroga dei trattamenti straordinari di integrazione salariale nelle aree di crisi, in relazione a programmi di ristrutturazione, riorganizzazione o conversione aziendale, nonché di ricollocazione dei lavoratori già dipendenti da aziende fallite.

---

[4] Vol. II pagg. 182-186.

Il provvedimento collegato alla legge finanziaria 1998 ha poi prorogato fino al 31 dicembre 1998 la CIGS in favore delle imprese commerciali, agenzie di viaggio e turismo e imprese di vigilanza con più di 50 addetti.

Il totale delle prestazioni di integrazione salariale erogate nel corso del 1997 è stato pari a 1.549 miliardi, con una riduzione del 3,70%. La maggior contrazione ha riguardato le integrazioni straordinarie.

b3) Indennità di mobilità e sussidi. La spesa per la corresponsione dell'indennità in parola è aumentata, rispetto all'anno precedente, passando da mld. 1.459 a mld. 1.567, nonostante il loro numero abbia fatto segnare una riduzione consistente, passando da 44.730 milioni a 39.480 milioni di giornate indennizzate (-11,7%).

Sostanzialmente invariata rispetto al 1996 è stata la spesa per sussidi di disoccupazione, erogati a favore di soggetti impiegati in lavori socialmente utili non aventi più diritto a trattamento di mobilità o di cassa integrazione salariale straordinaria e che siano stati licenziati.

b4) Prepensionamento. Gli oneri connessi con i pensionamenti anticipati comprendono due elementi: la spesa per il rimborso alle gestioni previdenziali dell'onere per le pensioni pagate nel periodo di anticipazione, calcolate su un'anzianità convenzionale che tiene conto del periodo anzidetto; l'onere corrispondente alla contribuzione figurativa, che copre l'aliquota del datore di lavoro e quella del lavoratore, per tutto il periodo di anticipazione, che può raggiungere al limite i dieci anni.

Sovente, l'anticipato pensionamento fa seguito a trattamenti di integrazione salariale, stante lo stretto collegamento dei due ammortizzatori sociali in presenza di situazioni di crisi dell'occupazione di tipo strutturale ed a fronte delle quali si sperimentano i normali strumenti di integrazione salariale e solo eccezionalmente possono adottarsi provvedimenti legislativi di anticipato pensionamento, di ben più grave impatto economico e sociale.

L'onere sostenuto nel 1997 dall'apposita gestione INPS (Gestione per gli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali) in relazione ai pensionamenti anticipati sono ammontati a mld. 3.679,5, contro mld. 3527,3 del 1996.

La copertura dell'anzidetto onere è posta a carico del bilancio statale.

13. L'evoluzione del quadro normativo: la riforma del 1992.

Il livello raggiunto dalla spesa previdenziale negli anni 1980, la dinamica del suo tasso di crescita e la progressiva incidenza di tale spesa sul PIL, dovute essenzialmente alla generosità delle regole di calcolo ed alla possibilità di accesso al pensionamento in età relativamente giovane, hanno determinato in seno alla forze politiche la coscienza della insostenibilità macroeconomica del sistema pensionistico italiano anche in un'ottica di breve periodo.

Nell'autunno del 1992, al fine di limitare gli effetti negativi indotti dal deterioramento del quadro demografico e dal rallentamento della crescita economica, sono, pertanto, intervenuti il decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, convertito con modificazioni nella legge 14 novembre 1992, n. 438, per l'adozione di talune misure d'urgenza, e la legge di delega n. 421/1992 la cui attuazione, per quel che concerne la spesa previdenziale, si è concretata nel decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, che ha segnalato una svolta nella politica previdenziale italiana, dopo molte inerzie e vari tentativi falliti.

Le modifiche di tipo strutturale, apportate al sistema previdenziale in vigore, con il citato decreto legislativo, hanno riguardato:

- l'innalzamento graduale (un anno ogni due anni) dell'età di pensionamento, fino al raggiungimento dei 65 anni per gli uomini e dei 60 anni per le donne;
- l'obbligo della cessazione del rapporto di lavoro per il conseguimento del diritto alla pensione;

- la non cumulabilità dei trattamenti pensionistici di base, di tipo invalidità, vecchiaia, anzianità e superstiti, con il reddito di lavoro dipendente, nella sua interezza, e con quelli da lavoro autonomo nella misura del 50%;

- l'estensione graduale, da 15 a 20 anni, del periodo minimo di iscrizione e di contribuzione nel regime dell'assicurazione generale obbligatoria per il riconoscimento della pensione di vecchiaia;

- l'ampliamento da 5 a 10 anni, con gradualità, della media delle retribuzioni percepite negli ultimi anni per la determinazione della base imponibile (allo scopo di limitare la riduzione del grado di copertura della pensione, il decreto legislativo n. 373 del 1993 ha peraltro disposto l'esclusione dal calcolo della pensione delle retribuzioni inferiori di oltre il 20% alla media, nel limite massimo del 25% delle annualità);

- l'estensione di tale periodo all'intera vita lavorativa per i nuovi iscritti e per quelli che non raggiungevano i 15 anni di contributi;

- l'elevamento del requisito minimo contributivo per quanto riguarda il pensionamento anticipato;

- la limitazione dell'indicizzazione per la rivalutazione annuale delle pensioni al solo costo della vita, con esclusione di quella ai salari reali;

- la revisione della normativa concernente l'integrazione al minimo delle pensioni erogate con oneri a carico dello Stato.

Le misure recate, invece, dal menzionato decreto-legge n. 384 del 1992, di tipo congiunturale, sono consistite:

- nel blocco temporaneo delle pensioni di anzianità, confermato dalla legge n. 537 del 1993, che ha introdotto per i pubblici dipendenti delle penalizzazioni in funzione del periodo di retribuzione mancante al raggiungimento dei 35 anni; misura questa risultata particolarmente efficace per la riduzione del numero di pensioni liquidate nel settore pubblico, nel quale le anzianità minime per l'accesso a tale tipo di pensione erano molto ridotte;

- nell'estensione a tutte le pensioni, comprese le rendite INAIL, delle disposizioni riguardanti la perequazione automatica in atto nel settore privato;

- nell'aumento delle aliquote contributive a carico degli iscritti al F.P.L.D. nel quadro di un parziale riassetto degli equilibri gestionali e nell'adeguamento del contributo a carico dei lavoratori autonomi (artigiani e commercianti) per effetto della sua commisurazione al reddito imponibile ai fini IRPEF.

Il decreto legislativo n. 503 del 1992 ha sicuramente determinato un miglioramento delle gestioni previdenziali dei dipendenti pubblici, per effetto dell'estensione del periodo contributivo necessario per l'accesso al pensionamento di anzianità, nonché di quelle del settore privato, per effetto dell'elevazione dell'età pensionabile e dell'estensione della base di calcolo delle pensioni. Un ulteriore miglioramento è derivato dalla sterilizzazione della dinamica salariale.

La manovra complessiva ha comportato consistenti riduzioni della spesa previdenziale (mld. 900 per il 1992, mld. 11.200 per il 1993, mld. 14.900 per il 1994 e mld. 19.600 per il 1995) e un aumento del gettito contributivo per circa 1.700 mld. annui.

Si è trattato di risultati significativi nell'evoluzione della finanza previdenziale che, tuttavia, non hanno affrontato in modo adeguato il problema di fondo dell'equilibrio tra spesa per le prestazioni ed entità delle contribuzioni, il cui ritocco è risultato scarsamente incisivo.

Secondo il disegno della legge di delega n. 421 del 1992, un ulteriore tassello della riforma previdenziale avrebbe dovuto essere costituito dalla possibilità dell'introduzione di forme pensionistiche complementari, con funzione di garanzia di livelli di copertura

previdenziale compensativi della presumibile riduzione del grado di copertura delle forme assicurative obbligatorie.

Le scarse convenienze sul piano economico e fiscale insite nel provvedimento istitutivo dei fondi pensione (decreto legislativo n. 124 del 1993) hanno inizialmente frenato in modo notevole l'adesione a tali organismi. Le modifiche apportate al decreto legislativo citato dalla legge n. 335 del 1995, riguardanti il miglioramento del trattamento tributario dei contributi e delle prestazioni, nonché dei redditi dei fondi pensioni, hanno solo in parte rimosso le cause che non hanno ancora consentito la piena realizzazione della previdenza integrativa.

14. Le misure correttive adottate nel biennio 1993-1994.

Il quadro normativo delineatosi a seguito della riforma del 1992 è stato integrato dalla citata legge 24 dicembre 1993, n. 537 collegata alla finanziaria 1994, che ha assoggettato a contribuzione i redditi derivanti da attività saltuarie e continuative e dettato nuove norme in materia di perequazione automatica per le pensioni inferiori ad un certo limite, di decorrenza del diritto alla pensione di anzianità (cosiddette finestre), di cumulo con i redditi di lavoro autonomo, di indennità di disoccupazione ai lavoratori agricoli e di contribuzione a carico dei datori di lavoro agricolo.

La legge n. 724 del 1994, collegata alla finanziaria 1995, ha, dal canto suo, provveduto ad apportare le seguenti innovazioni:

- accelerazione del processo di elevazione dell'età richiesta per il pensionamento di vecchiaia (un anno ogni diciotto mesi, in luogo di un anno ogni due anni, come previsto dal decreto n. 503 del 1992);
- ulteriore blocco di qualsiasi forma di pensionamento di anzianità, così che coloro i quali avevano almeno 35 anni di contribuzione nel 1994 hanno potuto accedere al predetto pensionamento solo nel mese di settembre 1995, mentre gli altri lavoratori hanno potuto accedervi solo durante il 1996;
- differimento al 1° gennaio dell'anno successivo della decorrenza della perequazione dei trattamenti pensionistici;
- ampliamento della base imponibile nei confronti dei dipendenti statali e degli altri dipendenti pubblici;
- elevazione da 5 a 10 anni dell'anzianità minima contributiva per le pensioni in regime internazionale.

15. La legge 8 agosto 1995, n. 335.

Di ben più ampia portata, specie sotto il profilo sistemico, sono state le innovazioni recate dalla legge 8 agosto 1995, n. 335, le quali possono così riassumersi:

a) introduzione, a partire dal 1° gennaio 1996, del nuovo criterio di calcolo delle pensioni basato sull'equivalenza attuariale tra contributi e prestazioni. Secondo il metodo contributivo, l'importo della pensione è determinato moltiplicando il montante individuale delle rate contributive versate dal datore di lavoro e dal lavoratore per un coefficiente di trasformazione correlato all'età del soggetto al momento del pensionamento ed alla speranza di vita del beneficio, la quale ingloba il periodo di godimento della pensione da parte del titolare e dei superstiti di quest'ultimo aventi diritto alla reversibilità della pensione. I contributi sono capitalizzati annualmente ad un tasso pari alla media dell'indice di variazione del PIL. Il nuovo metodo di calcolo è applicato solo ai nuovi assunti a decorrere dal 1° gennaio 1996, laddove, nei confronti di coloro che, al 31 dicembre 1995, potevano far valere un'anzianità contributiva almeno pari a 18 anni, la pensione continua ad essere calcolata con il metodo "retributivo". La pensione viene, invece, calcolata "pro-rata" nei confronti di coloro che, alla predetta data,

avevano un'anzianità inferiore a 18 anni, ossia con il sistema retributivo fino al 31.12.1995 e con quello contributivo per il periodo successivo.

Il limite della legge di riforma in questione, che ha un indubbio valore positivo, perché realizza a regime un sistema previdenziale finanziariamente più sostenibile e socialmente più equo, risiede nell'eccessiva lunghezza della fase di transizione prevista per il definitivo passaggio dal vecchio al nuovo sistema.

Difatti, solo nel 2018 saranno usciti dal sistema retributivo gli ultimi lavoratori aventi al 31.12.1995 un'anzianità contributiva non inferiore a 18 anni e solo nel 2035 potrà considerarsi esaurita la fase di liquidazione delle pensioni con il sistema misto del "pro-rata";

b) eliminazione dal 2008 delle pensioni di anzianità e unificazione nel sistema contributivo degli attuali trattamenti di pensione per vecchiaia e per anzianità;

c) introduzione, in luogo delle pensioni sociali, dell'assegno sociale avente natura di assegno di base non reversibile, integrativo dei redditi eventualmente posseduti;

d) revisione dei criteri per l'erogazione delle pensioni di reversibilità, il cui importo è gradatamente ridotto in relazione all'ammontare degli altri redditi propri del superstite;

e) estensione della tutela previdenziale in favore dei soggetti che svolgono attività autonoma di libera professione, il cui esercizio è subordinato all'iscrizione ad appositi albi o elenchi, nonché di quelli che esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo o sono titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, ovvero sono incaricati della vendita a domicilio;

f) abolizione a regime dell'integrazione al minimo per le pensioni liquidate con il metodo contributivo;

g) istituzione di una gestione separata presso l'INPDAP per i trattamenti pensionistici dei dipendenti statali;

h) fissazione di un tetto pensionistico e contributivo annualmente rivalutabile;

i) armonizzazione della disciplina previdenziale dei vari comparti e di quella dei trattamenti di fine servizio relativamente ai nuovi iscritti;

l) revisione delle norme del decreto legislativo n. 124 del 1993 per dare slancio ai fondi integrativi di pensione rimasti inattuati per le ragioni già esposte sopra.

Come si vede, i capisaldi della riforma del 1995 sono costituiti dall'introduzione del nuovo metodo di calcolo, dal superamento, in una prospettiva di medio periodo, dell'istituto del pensionamento di anzianità e all'omogeneizzazione dei trattamenti pensionistici del settore privato e pubblico.

16. I provvedimenti per l'omogeneizzazione dei regimi pensionistici.

Per l'omogeneizzazione dei regimi pensionistici di talune categorie di lavoratori iscritti a fondi sostitutivi per le quali la normativa precedente prevedeva trattamenti più favorevoli di quelli in vigore nell'a.g.o., sono stati emanati i seguenti decreti legislativi:

- 29 giugno 1996, n. 414 concernente la soppressione del Fondo di previdenza per il personale addetto ai pubblici servizi di trasporto e l'iscrizione del personale ivi assicurato al Fondo pensioni lavoratori dipendenti;

- 16 settembre 1996, n. 562 relativo al regime pensionistico per gli iscritti al Fondo speciale di previdenza per i dipendenti dall'ENEL e dalle aziende elettriche private;

- 16 settembre 1996, n. 563 riguardante i trattamenti pensionistici erogati dalla Banca d'Italia, diversi dalle forme obbligatorie dell'a.g.o.;

- 4 dicembre 1996, n. 658 circa il regime pensionistico per gli iscritti al Fondo speciale di previdenza per il personale addetto ai pubblici servizi di telefonia in concessione;

- 24 aprile 1997, n. 164 concernente il regime pensionistico per gli iscritti al Fondo speciale di previdenza per il personale di volo dipendente da aziende di navigazione aerea;

- 24 aprile 1997, n. 181 con il quale sono state dettate norme circa il regime contributivo e pensionistico degli iscritti all'INPDAI;

30 aprile 1997, n. 182 con il quale si è, invece, provveduto alla ridefinizione del regime contributivo e pensionistico degli iscritti al Fondo pensioni per i lavoratori delle spettacolo istituito presso l'ENPALS;

30 aprile 1997, n. 166 con il quale è stata rivisitata la disciplina relativa al regime pensionistico per gli iscritti al Fondo pensioni per gli sportivi professionisti, istituito presso il predetto Ente nazionale di previdenza ed assistenza per i lavoratori dello spettacolo;

- 30 aprile 1997, n. 165 con il quale sono state emanate norme per armonizzare il trattamento pensionistico del personale militare delle Forze armate, compresa l'Arma dei carabinieri, del Corpo della guardia di finanza, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, nonché del personale non contrattualizzato del pubblico impiego (magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati e procuratori dello Stato, personale della carriera diplomatica e prefettizia, dirigenti generali, professori e ricercatori universitari) ai principi ispiratori della legge 8 agosto 1995, n. 325;

- 30 aprile 1997, n. 149 con il quale sono state dettate speciali norme concernenti i requisiti di accesso e le modalità di calcolo del trattamento pensionistico dei dipendenti dell'Ente nazionale di assistenza al volo appartenenti a determinati profili professionali, l'aumento dell'aliquota contributiva di finanziamento per gli iscritti all'INPDAP a carico dell'ente e quella di solidarietà in parte a carico dell'ente ed in parte a carico degli assicurati;

- 16 luglio 1997, n. 230 con il quale è stato soppresso il Fondo previdenziale ed assistenziale degli spedizionieri doganali. Questi ultimi, a decorrere dal 1° gennaio 1998 sono iscritti all'assicurazione generale obbligatoria per I.V.S. se assunti con contratto di lavoro subordinato dalla predetta data ed, invece, alla Gestione dei lavoratori autonomi parasubordinati di cui all'art. 2, comma 26 della legge n. 335 del 1995 se non vincolati da rapporto di impiego e già iscritti al Fondo soppresso, ovvero se iscritti all'albo nazionale successivamente alla data di soppressione del Fondo.

17. La revisione del sistema pensionistico nella legge n. 449/97 collegata alla legge finanziaria 1998.

Al completamento dell'assetto del sistema previdenziale risultano finalizzati i provvedimenti normativi emanati nel corso del 1997 ed ai quali si è fatto riferimento nel precedente par. 10.

Di natura diversa si appalesano le misure correttive recate dalla legge 27 dicembre 1997, n. 449 citata (art. 59), con la quale sono state apportate altre significative modifiche all'assetto normativo preesistente, tra le quali meritano d'essere ricordate:

- l'ulteriore correzione dei requisiti e delle decorrenze per l'accesso al trattamento pensionistico di anzianità. La legge n. 335 del 1995 aveva stabilito per l'accesso al pensionamento d'anzianità: per i lavoratori dipendenti privati un'anzianità contributiva pari ad almeno 35 anni ed un'età minima di 52 anni, oppure un'anzianità contributiva di 36 anni a prescindere dall'età anagrafica; per i lavoratori autonomi, ferma rimanendo l'anzianità contributiva, non inferiore a 35 anni, l'età anagrafica minima era fissata in 56 anni, a meno che non avessero 40 anni di contribuzione, nel qual caso poteva prescindersi dall'età; per i dipendenti pubblici rimaneva la possibilità dell'accesso al pensionamento anticipato con almeno 20 anni di servizio e 52 di età, ma con progressive penalizzazioni per ogni anno di contribuzione inferiore ai 37. Il provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1998

prevede, invece, che l'età di pensionamento dei lavoratori dipendenti è fissata in 54 anni per il 1998, mentre quella dei dipendenti pubblici è di 53 anni e quella dei lavoratori autonomi è stabilità in 57 anni, unitamente, e ciò vale per tutti, al possesso di un'anzianità contributiva di 35 anni, a meno che non si raggiunga il limite dei 36 anni di contribuzione per i dipendenti, sia privati che pubblici, e dei 40 anni per i lavoratori autonomi. Il limite di età è destinato a crescere negli anni seguenti fino a raggiungere i 57 anni per i dipendenti privati e pubblici, rispettivamente, nel 2002 e nel 2004. Per i lavoratori autonomi, a partire dal 2001, l'età sarà aumentata a 58 anni. Per gli operai ed equivalenti, per i lavoratori dipendenti iscritti a forme pensionistiche obbligatorie per non meno di un anno tra i 14 ed i 19 anni, nonché per i lavoratori in mobilità o collocati in cassa integrazione straordinaria trova applicazione la tabella B allegata alla legge n. 335 del 1995 secondo cui l'età anagrafica di 57 anni sarà richiesta solo a partire dal 2006;

- la piena estensione a tutte le forme pensionistiche sostitutive, esclusive ed esonerative dell'assicurazione generale obbligatoria della disciplina prevista per i lavoratori dipendenti in materia di aliquote di rendimento e di retribuzione pensionabile;

- la soppressione dal 1° gennaio 1998 delle disposizioni legislative, regolamentari o contrattuali che prevedono la trasformazione di quote di pensione in forma di capitale;

- l'estensione della perequazione annuale prevista per le pensioni del regime generale a tutte le forme pensionistiche, comprese quelle per le quali erano contemplate forme di adeguamento collegate all'evoluzione delle retribuzioni del personale in servizio;

- l'esclusione per il 1998 della perequazione automatica al costo della vita per i trattamenti pensionistici superiori a 5 volte il trattamento minimo e dal 1999 al 2001 per i trattamenti superiori a otto volte il predetto minimo INPS (per i trattamenti, compresi tra 5 e 8 volte il trattamento minimo, la perequazione si applica nella misura del 30%;

- la conferma della sospensione dal 3 novembre 1997 delle norme sui trattamenti pensionistici di anzianità anticipati rispetto all'età pensionabile o alla età prevista per la cessazione dal servizio in base ai singoli ordinamenti;

- la fissazione di nuove decorrenze per l'accesso al pensionamento di anzianità con differimento di almeno tre mesi rispetto alla data di maturazione del diritto per i lavoratori dipendenti e di almeno sei mesi per gli autonomi;

- la modifica dei requisiti per l'accesso alla pensione di anzianità degli iscritti al Fondo di previdenza volo;

- l'elevazione graduale dell'aliquota percentuale a carico degli artigiani, dei commercianti e dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni e dei lavoratori parasubordinati;

- l'allineamento alla misura vigente per il F.P.L.D. dell'aliquota contributiva prevista per i diversi fondi di previdenza sostitutivi dell'a.g.o. in presenza di gravi squilibri finanziari di carattere permanente;

- l'assunzione a carico del bilancio dello Stato di quota parte dell'onere derivante dalle pregresse pensioni d'invalidità (mld. 6.000), nella considerazione che la concessione di tali benefici era stata improntata anche a criteri di carattere assistenziale.

Trattasi di una serie di interventi sì di limitata portata, ma volti al conseguimento di consistenti risparmi di spesa, realizzabili già a partire dal 1998, per la stabilizzazione del rapporto tra indebitamento netto e PIL. Essi, tuttavia, non realizzano quella riforma del nostro sistema di welfare che da tempo è oggetto di dibattito tra le forze politiche e di confronto con le parti sociali.

E' da soggiungere che l'art. 4 della legge 27 dicembre 1997 n. 450 (finanziaria 1998) e la legge di approvazione del bilancio di previsione per l'anno 1998 consentono il raggiungimento dell'obiettivo, sancito dalla legge n. 88 del 1989 di riordinamento dell'INPS e dell'INAIL e

confermato dalla legge n. 335 del 1995 più volte citata, della completa separazione degli oneri assistenziali - che lo Stato ha assunto a proprio carico- dagli oneri previdenziali di competenza delle singole gestioni previdenziali interessate.

A tale scopo con la legge finanziaria 1998 risultano incrementati per 664 miliardi i trasferimenti a favore della gestione per gli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali, destinati all'adeguamento della quota assistenziale dei trattamenti pensionistici erogati dal Fondo pensioni lavoratori dipendenti, dalle gestioni previdenziali dei lavoratori autonomi (coltivatori diretti, mezzadri e coloni; artigiani e commercianti), dalla Gestione speciale per i minatori e dall'ENPALS; sono stati, altresì, incrementati gli stanziamenti per l'assegno al nucleo familiare, in relazione al disposto aumento delle misure di esso in ragione di mld. 595 per l'anno 1998 e di mld. 618 per i due anni successivi.

Il rapido excursus consente di rilevare come il comparto della previdenza sia stato oggetto, dalla fine del 1992 al 1997 di una nutrita serie di provvedimenti di riduzione e di razionalizzazione della spesa e di incremento delle entrate contributive. Si è, però, trattato spesso di misure di aggiustamento dettate più che altro dall'esigenza del contenimento del disavanzo del settore pubblico e sganciate da un piano organico di risanamento strutturale del settore.

Infatti, una parte consistente dei provvedimenti adottati hanno avuto carattere di temporaneità, come nel caso del blocco delle pensioni di anzianità,. del differimento dell'epoca della perequazione automatica delle pensioni, dello scaglionamento e slittamento delle decorrenze (finestre) per l'accesso delle pensioni di anzianità, ecc..

Secondo un'indagine curata dal Centro ricerche Europa[5], su un totale di effetti attesi dalle manovre varate dal 1993 al 1997 pari a mld. 128.125, mld. 81.565 attengono a misure di carattere strutturale e mld. 46.560 a misure temporanee. Tra le prime, mld. 62.525 concernono tagli alla spesa e mld. 19.070 aumenti delle entrate. Le misure temporanee riguardano quasi interamente tagli alla spesa.

I maggiori tagli sono derivati:

- dagli interventi sulle pensioni di anzianità, i cui effetti sono stati pari a mld. 20.064 nel quinquennio considerato, di cui mld. 12.857 per revisione dei requisiti minimi di accesso e scaglionamento delle decorrenze dei trattamenti maturati e mld. 7.207 per il blocco temporaneo dell'accesso a detti trattamenti;
- dall'eliminazione dell'indicizzazione in termini reali e della dinamica salariale (in complesso: mld. 36.412);
- dal differimento e dall'unificazione della perequazione al costo della vita (mld. 30.975).

18. Quadro previsivo e prospettive di intervento.

I provvedimenti di revisione del sistema previdenziale adottati nel periodo 1992-1997, illustrati nei precedenti paragrafi, hanno perseguito, come detto, gli obiettivi del contenimento della crescita della spesa pensionistica ed, a regime, di una maggiore equità di trattamento infra e intergenerazionale.

In effetti, in tale periodo la spesa pensionistica si è stabilizzata intorno al 14% del PIL, soprattutto per effetto del contenimento dell'importo medio delle pensioni, cresciuto in linea con il tasso di crescita del prodotto interno lordo.

Le previsioni, estese fino al 2045, della spesa per pensioni in percentuale del PIL, prodotte dal modello elaborato dalla Ragioneria generale dello Stato opportunamente aggiornate sulla base delle nuove previsioni demografiche ISTAT, mostrano un andamento che,

[5] Rapporto n. 2/1997.

partendo da un valore del 13,7% del 1995, si eleva gradualmente dal 2000, fino a toccare nel 2025- 2030 il 15,8 - 15,9%, per poi ridiscendere progressivamente, negli anni seguenti fino a raggiungere nel 2045 il tasso del 14,7%.

Scomponendo l'evoluzione della spesa previdenziale in relazione ai singoli comparti, si riscontrano, tuttavia, notevoli differenze. Infatti per i dipendenti privati l'onere pensionistico sul PIL aumenta dall'8,3 all'8,8% nell'arco della previsione, con un valore massimo, pari a circa il 9,5% nel 2032. Per i dipendenti pubblici il rapporto spesa pensionistica/PIL si mantiene pressoché costante, passando dal 3,3% del 1995 al 3,1% del 2045, per effetto di una riduzione degli importi medi che è in grado di compensare la crescita del numero dei pensionati. Per i lavoratori autonomi la spesa pensionistica si eleva dall'1,9% del periodo iniziale fino a raggiungere il 2,7 nel 2015 per poi ritornare al valore iniziale, al termine del periodo di simulazione.

Al fine di eliminare talune insufficienze dell'assetto delineato dalla riforma del 1995 e di salvaguardare gli equilibri di finanza pubblica nel medio periodo, che rappresenta il momento più critico della dinamica del rapporto spesa pensionistica/PIL, sono stati prospettati correttivi che vanno dal rigoroso rispetto del criterio di autosufficienza delle diverse gestioni pensionistiche, alla omogeneizzazione delle aliquote di contribuzione effettiva cui adeguare quelle di computo, all'elevazione dell'età minima per il pensionamento, alla definizione della quota di finanziamento a carico della fiscalità generale per le prestazioni di natura assistenziale.

Le proposte di intervento avanzate da alcuni centri e commissioni di studi volte all'accelerazione della fase di transizione consistono, invece, nella ulteriore riduzione degli effetti delle pensioni di anzianità, nella estensione a tutti i lavoratori del meccanismo pro-rata, nella revisione del meccanismo di indicizzazione, nell'ulteriore innalzamento dell'aliquota contributiva per quei lavoratori (in particolare gli autonomi) che attualmente beneficiano di un divario, non indifferente, rispetto all'aliquota di computo.

Le verifiche previste alla fine del 1998, a seguito dell'azione di monitoraggio posta in essere dal Nucleo di valutazione della spesa previdenziale di cui all'art. 1, comma 44 della legge n. 335 del 1995, forniranno le basi conoscitive e previsionali necessarie per la definizione delle decisioni.

19. La gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali.

Occorre brevemente ricordare che la predetta Gestione è stata istituita con l'art. 37 della menzionata legge n. 88 del 1989. In base al comma 3 del predetto articolo, sono posti a carico della Gestione, il cui finanziamento è assunto dallo Stato:

a) le pensioni sociali;

b) l'onere delle integrazioni al minimo;

c) una quota parte di ciascuna mensilità di pensione erogata dalle gestioni sopra citate, (FPLP; lavoratori autonomi; minatori e ENPALS) il cui importo è annualmente adeguato in base all'indice ISTAT;

d) gli oneri derivanti dalle agevolazioni contributive disposte per legge in favore di particolari categorie, settori produttivi e territori, ivi compresi i contratti di formazione-lavoro, di solidarietà, l'apprendistato, i trattamenti di famiglia, di integrazione salariale straordinaria, e speciali di disoccupazione;

e) gli oneri derivanti da pensionamento anticipati;

f) l'onere dei trattamenti pensionistici ai cittadini rimpatriati dalla Libia e per altre erogazioni (assegni vitalizi, maggiorazioni e quote di pensioni) previste per legge a carico dello Stato.

Gli oneri di cui alle lett. d) ed e) sono stati assunti progressivamente a carico dello Stato e gli importi dei relativi trasferimenti stabiliti annualmente con la legge finanziaria. Parimenti è stato assunto progressivamente a carico dello Stato, in misura annualmente stabilita con la legge finanziaria, l'onere delle pensioni liquidate ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni con decorrenza anteriore al 1° gennaio 1989 e relative pensioni di reversibilità, al netto di eventuali apporti di solidarietà delle altre gestioni.

Alla Gestione sono attribuiti i contributi datoriali destinati al finanziamento dei trattamenti di integrazione salariale straordinaria e speciali di disoccupazione, nonché quelli destinati al finanziamento dei pensionamenti anticipati.

Le leggi finanziarie dei singoli anni hanno fissato il limite (tetto) delle risorse finanziarie utilizzabili dall'INPS, a titolo di trasferimenti di bilancio e di anticipazioni di tesoreria. Come si rileva dalla tabella che segue, spesso detto limite è stato sforato e solo in due esercizi il tiraggio dalla tesoreria centrale è stato inferiore rispetto alla cifra autorizzata:

(in miliardi di lire)

Esercizio	Tetto legge finanziaria	Trasferimento bilancio	Anticipazioni tesoreria autorizzate	Effettivi prelevamenti	Scostamenti
1989	39.770	30.044	9.726	15.390	+5.664
1990	47.000	44.397	2.603	9.715	+7.112
1991	58.500	39.799	18.701	18.535	-166
1992	60.500	47.135	13.365	17.300	+3.935
1993	58.500	42.191	16.309	16.879	+570
1994	66.800	48.519	18.281	21.742	+3.461
1995	72.200	57.824	14.376	11.726	-2.650
1996	74.500	57.541	16.959	17.591	+632
1997	83.100	62.854	20.246	22.142	+1.895

L'inadeguatezza dei trasferimenti di bilancio, rispetto agli oneri sostenuti dall'Istituto, ha determinato una anomala ampiezza del ricorso alle anticipazioni di tesoreria, originariamente concepite in rapporto a momentanee sfasature nei flussi di cassa, ma che di fatto hanno finito per supplire nel periodo in esame all'insufficienza degli stanziamenti del bilancio statale dovuta alla gradualità dell'assunzione degli oneri di cui al citato art. 37 della legge n. 88 del 1989.

Al 31 dicembre 1997 l'esposizione debitoria dell'Istituto nei confronti della tesoreria centrale ascendeva a 178.108 miliardi, dovuta principalmente ai disavanzi di esercizio cumulati dalla Gestione per gli interventi assistenziali (GIAS) nel periodo in questione (mld. 99.000), al deficit (mld. 30.300) della Gestione coltivatori diretti, mezzadri e coloni per quota parte delle pensioni liquidate anteriormente al 1° gennaio 1989 non ancora integralmente corrisposte, all'onere (mld. 20.090) per assegni al nucleo familiare, per sgravi contributivi (mld. 3.188) e per prestazioni diverse di cui alla lett. f) dell'art. 37 (mld. 7.959).

Un disegno di legge d'iniziativa governativa prevede la trasformazione del debito maturato al 31.12.1997 per oneri di natura assistenziale (mld. 160.638) in trasferimenti definitivi dal bilancio dello Stato.

L'approvazione del predetto disegno di legge, congiuntamente all'integrale assunzione degli oneri della specie a decorrere dal 1998 daranno trasparenza e visibilità ai rapporti tra Stato ed INPS in materia di interventi assistenziali.

20. I Fondi pensione: la situazione al 31.12.1997.

Nel corso del 1997 la Commissione di vigilanza sui predetti fondi ha provveduto alla definizione della normativa intesa ad assicurare l'ordinato sviluppo della previdenza complementare.

Solo nei primi mesi del 1998 è stato completato l'assetto regolamentare per quanto attiene ai fondi in regime di contribuzione definita, comprendente gli orientamenti interpretativi sui fondi preesistenti, la scheda informativa per i potenziali aderenti, gli orientamenti sugli statuti dei fondi negoziali, gli schemi di regolamento dei fondi pensione aperti, gli schemi di convenzione per la gestione delle risorse, adottati d'intesa con le altre autorità di vigilanza sui soggetti gestori dei fondi pensione, nonché il regolamento riguardante i procedimenti per l'autorizzazione dei nuovi fondi e per l'iscrizione dei fondi preesistenti, emanato il 27 gennaio 1998 e pubblicato nella G.U. del 5 febbraio successivo.

Quest'ultimo regolamento si è reso necessario in relazione alle previsioni contenute nel provvedimento collegato alla legge finanziaria 1998 che ha - fra l'altro - attribuito alla Commissione di vigilanza il potere di diretta autorizzazione dei vari fondi a seguito della verifica della ricorrenza dei requisiti di legge e previa valutazione della loro compatibilità rispetto ai provvedimenti di carattere generale emanati dalla Commissione, e di approvazione dei relativi statuti e regolamenti interni, stabilendo le modalità di presentazione dell'istanza, i documenti da allegare alla stessa ed i termini per il rilascio dell'autorizzazione.

I dati disponibili alla data del 31 marzo 1998 consentono di rilevare che sono pervenute n. 92 istanze per la costituzione di fondi aperti, di cui 57 promossi da compagnie di assicurazione, 26 da società di gestione di fondi comuni di investimento mobiliare, 6 da istituti bancari e 3 da società d'investimento mobiliari (SIM). I relativi procedimenti istruttori per il rilascio delle autorizzazioni sono tuttora in corso.

Sono, altresì, pervenute alla Commissione di vigilanza 11 istanze di autorizzazione da parte di fondi pensione di origine negoziale, di cui 6 riguardanti lavoratori dipendenti del settore privato, 3 lavoratori autonomi e 2 liberi professionisti. Per tutti questi fondi il regime previsto è a contribuzione definita.

Solo uno di essi, rivolto a circa 160 mila lavoratori del settore chimico-farmaceutico, ha già ricevuto in data 10 dicembre 1997 l'autorizzazione all'esercizio dell'attività.

Altri tre hanno, invece, ottenuto l'autorizzazione ad effettuare la raccolta delle adesioni. Per i restanti fondi è stato richiesto ai soggetti promotori il perfezionamento della documentazione di rito.

Le forme pensionistiche complementari che hanno segnalato la propria esistenza in data anteriore al 15 novembre 1992 ascendono a 769, di cui circa 160 sono interne ad istituti bancari ed assicurativi e quindi soggette alla vigilanza delle rispettive autorità di settore. Tenuto conto della concentrazione in corso, è stato stimato che i fondi preesistenti da iscrivere all'albo potranno raggiungere la cifra di circa 500 unità.

In relazione al considerevole numero dei soggetti e della eterogeneità delle loro strutture la legge n. 449 del 1997, collegata alla finanziaria 1998, ha previsto che l'attività di vigilanza e l'applicazione degli strumenti di controllo possano essere effettuate con modalità differenziate ed in tempi successivi.

Quanto ai profili organizzatori della Commissione, il 1997 ha visto la definizione dei regolamenti di amministrazione, contabilità e funzionamento.

Si attende ora la piena operatività degli organismi di gestione delle forme integrative di pensione, cui è affidato il compito, in prospettiva, di garantire, specie alle giovani generazioni di lavoratori, trattamenti complessivi non lontani dalla retribuzione percepita in attività di servizio.

PAGINA BIANCA

ALLEGATI

elaborazioni per funzioni-obiettivo
formazione e utilizzo massa impegnabile
formazione e utilizzo massa spendibile

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

Esercizio finanziario 1997

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg1 - Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro dg2 - Affari generali e del personale	1. Indirizzo politico-amministrativo	1.1 Diretta collaborazione organi di direzione politica 1.2 Controllo interno 1.3 Gestione attività informatica	1.1.1 Consulenza giuridica e legislativa 1.1.2 Consulenza economica 1.1.3 Rapporti con i media
dg7 - Impiego dg2 - Affari generali e del personale	2. Politiche per l'occupazione	2.1 Fondo per l'occupazione 2.2 Impiego, collocamento e sostegno all'occupazione 2.3 Lavori socialmente utili 2.10 Attività struttura periferica	
dg4 - Previdenza ed assistenza sociale dg2 - Affari generali e del personale	3. Politiche di sostegno e previdenziali	3.1 Indirizzo, coordinamento e vigilanza sugli enti previdenziali e assistenziali 3.2 Sostegno alle gestioni previdenziali 3.3 Disciplina e concessione trattamenti di famiglia 3.4 Disciplina e concessione pensionamenti anticipati e pensioni sociali 3.5 Disciplina e concessione cassa integrazione ordinaria 3.6 Disciplina e concessione sgravi e agevolazioni contributive 3.7 Vigilanza sui fondi pensione e patronati 3.8 Problematiche internazionali sulla previdenza e assistenza sociale 3.9 Altri interventi finanziari in materia previdenziale 3.10 Attività struttura periferica	
dg3 - Rapporti di lavoro dg2 - Affari generali e del personale	4. Relazioni industriali	4.1 Composizione dei conflitti di lavoro 4.2 Parità uomo-donna 4.3 Disciplina diritto di sciopero e tutela diritti sindacali 4.4 Contratti di solidarietà 4.10 Attività struttura periferica	
dg3 - Rapporti di lavoro dg2 - Affari generali e del personale	5. Tutela delle condizioni di lavoro	5.1 Igiene e sicurezza del lavoro 5.2 Fondo prevenzione infortuni 5.3 Tutela lavoratrici madri 5.4 Rapporti con organismi internazionali (Consiglio Europa, CECA, OIL) 5.10 Attività struttura periferica	
dg4 - Previdenza ed assistenza sociale dg8 - Orientamento ed addestramento professionale	6. Interventi nelle aree depresse	6.1 Programmazione e coordinamento interventi cofinanziati 6.2 Sgravi contributivi	

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg3 - Rapporti di lavoro dg2 - Affari generali e del personale		6.3 Fondo per l'occupazione 6.4 Occupazione giovanile 6.10 Attività struttura periferica	
dg5 - Cooperazione dg2 - Affari generali e del personale	7. Politiche per la cooperazione	7.1 Promozione della cooperazione 7.2 Sostegno allo sviluppo delle imprese cooperative 7.3 Vigilanza 7.10 Attività struttura periferica	7.3.1 Tenuta albo 7.3.2 Ispezioni ordinarie e straordinarie 7.3.3 Attività giuridico-amministrative straordinarie
dg6 - Osservatorio del mercato del lavoro dg2 - Affari generali e del personale	8. Attività analitico-cognitiva del mercato del lavoro	8.1 Ricerca e innovazione 8.2 Rilevazione, analisi e monitoraggio in collegamento con SISTAN 8.3 Standardizzazione degli indicatori di riferimento in collegamento con SISTAN 8.10 Attività struttura periferica	
dg2 - Affari generali e del personale dg3 - Rapporti di lavoro dg4 - Previdenza ed assistenza sociale dg5 - Cooperazione dg6 - Osservatorio del mercato del lavoro dg7 - Impiego dg8 - Orientamento ed addestramento professionale	9. Servizi generali	9.1 Gestione delle risorse umane 9.2 Acquisizione e gestione risorse strumentali 9.3 Gestione amministrativa 9.4 Risorse informatiche 9.5 Comunicazione istituzionale e relazioni con il pubblico 9.6 Contributi, rimborsi e varie	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 - Onorificenze 9.1.5 Contenzioso 9.1.6 Personale comandato presso le altre amministrazioni 9.2.1 Misure di prevenzione e sicurezza sul lavoro 9.2.2 Contenzioso 9.3.1 Organizzazione e metodi 9.3.2 Attività contabili 9.3.3 Formazione e controllo del bilancio

N.B.: I centri di responsabilità sono quelli individuati dal decreto legislativo n. 279/97

1997 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 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	0	22.724	22.724	20.480	2.244	0	0	0	20.480	0	90,12%
2 Politiche per l'occupazione	484	798.719	799.203	728.443	869	69.407	484	0	728.927	69.407	91,21%
3 Politiche di sostegno e previdenziali	868	51.606.778	51.607.646	51.094.357	511.892	529	868	0	51.095.224	529	99,01%
4 Relazioni industriali	246	398.279	398.525	362.707	403	35.169	246	0	362.953	35.169	91,07%
5 Tutela delle condizioni di lavoro	220	361.312	361.532	329.063	322	31.927	220	0	329.283	31.927	91,08%
6 Interventi nelle aree depresse	616	12.367.219	12.367.835	12.225.430	122.566	19.224	616	0	12.226.046	19.224	98,85%
7 Politiche per la cooperazione	7.339	40.557	47.896	25.485	1.669	13.403	7.339	0	32.824	13.403	68,53%
8 Attività analitico-cognitiva del mercato del lavoro	165	3.300	3.465	2.553	623	124	165	0	2.717	124	78,44%
9 Servizi generali	91.717	1.354.569	1.446.286	1.185.880	135.924	32.765	91.717	0	1.277.597	32.765	88,34%
TOTALE	*101.654*	*66.953.458*	*67.055.112*	*65.974.397*	*776.513*	*202.548*	*101.654*	*0*	*66.076.051*	*202.548*	*98,54%*

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

1997 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 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
1 Indirizzo politico-amministrativo	16 045	22 724	38 770	36 222	11 465	9 015	9 015	5 572	17 037	6 676	15 057	93,43%	43,94%	47,03%
2 Politiche per l'occupazione	720 863	798 719	1 519 582	1 055 156	8 819	719 624	789 030	408 236	417 056	2 049	1 100 477	69,44%	27,45%	39,53%
3 Politiche di sostegno e previdenziali	1 702 073	51 606 778	53 308 851	52 720 477	49 530 938	1 563 418	1 563 947	450 853	49 981 792	969 912	2 357 147	98,90%	93,76%	94,81%
4 Relazioni industriali	354 917	398 279	753 196	522 352	2 599	360 108	395 277	206 600	209 199	958	543 039	69,35%	27,77%	40,05%
5 Tutela delle condizioni di lavoro	322 185	361 312	683 497	473 926	2 133	326 929	358 857	187 550	189 683	811	493 004	69,34%	27,75%	40,02%
6 Interventi nelle aree depresse	459 112	12 367 219	12 826 331	12 607 484	11 769 028	456 402	475 626	132 588	11 901 615	231 584	693 132	98,29%	92,79%	94,40%
7 Politiche per la cooperazione	33 871	40 557	74 428	57 721	9 528	15 957	29 361	16 874	26 402	4 959	43 067	77,55%	35,47%	45,74%
8 Attività analitico-cognitiva del mercato del lavoro	1 458	3 300	4 758	4 147	1 611	942	1 066	794	2 405	851	1 501	87,16%	50,55%	57,99%
9 Servizi generali	608 500	1 354 569	1 963 068	1 511 806	791 634	394 246	427 011	208 365	999 998	185 695	777 375	77,01%	50,94%	66,15%
TOTALE	*4.219.024*	*66.953.458*	*71.172.482*	*68 989 292*	*62.127.755*	*3.846 642*	*4 049.190*	*1.617.432*	*63.745.186*	*1.403.497*	*6.023.799*	*96,93%*	*89,56%*	*92,40%*

1997 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 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 uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	0	22 724	22.724	20.480	2 244	0	0	0	20.480	0	90,12%
Affari generali e personale	91.717	1.354.569	1.446.286	1.185.880	135.924	32.765	91.717	0	1.277.597	32.765	88,34%
Rapporti di lavoro	482	786.117	786.599	715.902	805	69.410	482	0	716.384	69.410	91,07%
Previdenza ed assistenza sociale	990	63.858.113	63.859.103	63.224.062	633.459	592	990	0	63.225.052	592	99,01%
Cooperazione	7.339	40.557	47.896	25.485	1.669	13.403	7.339	0	32.824	13.403	68,53%
Osservatorio del mercato del lavoro	165	3.300	3.465	2.553	623	124	165	0	2.717	124	78,44%
Impiego	484	798.719	799.203	728 443	869	69.407	484	0	728.927	69.407	91,21%
Orientamento ed addestramento professionale	477	89.359	89.837	71.592	920	16.847	477	0	72.069	16.847	80,22%
TOTALE	*101.654*	*66.953.458*	*67.055.112*	*65.974.397*	*776.513*	*202.548*	*101.654*	*0*	*66.076.051*	*202.548*	*98,54%*

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

1997 MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

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

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(12)	(13)	(14) = (12+13)	(15)	(16)	(17) = (4-16)	(18) = (6+17)	(19)	(20) =(16+19)	(21) = (14-(20+22))	(22) = (14-(20+21))	(23) = (15/14)	(24) = (20/14)	(25) = (20/15)
	Residui iniziali "F+C" al 1/1	Stanziamenti definitivi	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti su competenza	Residui propri da competenza "C"	Residui totali da competenza	Pagamenti su residui	Pagamenti totali	Economie o maggiori spese	Residui totali "F+C" al 31/12	Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	16 045	22 724	38 770	36 222	11 465	9 015	9 015	5 572	17 037	6 676	15 057	93,43%	43,94%	47,03%
Affari generali e personale	608 500	1 354 569	1 963 068	1 511 806	791 634	394 246	427 011	208 365	999 998	185 695	777 375	77,01%	50,94%	66,15%
Rapporti di lavoro	700 485	786 117	1 486 602	1 031 001	5 172	710 730	780 140	407 760	412 933	1 899	1 071 770	69,35%	27,78%	40,05%
Previdenza ed assistenza sociale	2 100 789	63 858 113	65 958 902	65 234 286	61 294 409	1 929 654	1 930 245	557 798	61 852 206	1 199 970	2 906 726	98,90%	93,77%	94,82%
Cooperazione	33 871	40 557	74 428	57 721	9 528	15 957	29 361	16 874	26 402	4 959	43 067	77,55%	35,47%	45,74%
Osservatorio del mercato del lavoro	1 458	3 300	4 758	4 147	1 611	942	1 066	794	2 405	851	1 501	87,16%	50,55%	57,99%
Impiego	720 863	798 719	1 519 582	1 055 156	8 819	719 624	789 030	408 236	417 056	2 049	1 100 477	69,44%	27,45%	39,53%
Orientamento ed *addestramento* professionale	37 012	89 359	126 371	58 953	5 118	66 474	83 321	12 032	17 150	1 396	107 825	46,65%	13,57%	29,09%
TOTALE	*4.219.024*	*66 953.458*	*71 172 482*	*68 989.292*	*62.127.755*	*3.846 642*	*4.049.190*	*1.617.432*	*63 745.186*	*1.403.497*	*6 023 799*	*96,93%*	*89,56%*	*92,40%*

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

Esercizio finanziario 1997

(importi in milioni)

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE

		TITOLO I						TITOLO II						
		PERSONALE IN ATTIVITA' DI SERVIZIO	ACQUISTO BENI E SERVIZI	TRASFERIMENTI	INTERESSI	ALTRE (1)	TOTALE	OPERE BENI IMMOBILIARI MOBILIARI	TRASFERIMENTI	OPERAZIONI FINANZIARIE		ALTRE (1)	TOTALE	SPESA FINALE
		CAT II	CAT IV	CAT V	CAT VI			CAT X + XI	CAT XII	CAT 13 + 14	CAT 13+14+15			TIT I + II
1	RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 (2)	291	12	6.801	0	0	7.104	30.000	64.550	0	0	0	94.550	101.654
2	STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	881.020	156.344	65.609.996	0	27.055	66.674.415	46.671	232.372	0	0	0	279.043	66.953 458
3	MASSA IMPEGNABILE (1 + 2)	881.311	156.356	65.616.797	0	27.055	66.681.519	76.671	296.922	0	0	0	373.593	67.055.112
4	IMPEGNI EFFETTIVI SU COMPETENZA	744 711	149.110	64.811.726	0	27.052	65.732.599	25.914	215.884	0	0	0	241.798	65.974.397
5	ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE (-) (2 - (4 + 6))	136.243	7.234	631.833	0	3	775.313	1.200	0	0	0	0	1.200	776.513
6	RESIDUI DI STANZIAMENTO DA COMPETENZA AL 31/XII	66	0	166.437	0	0	166.503	19.557	16 488	0	0	0	36.045	202.548
7	IMPEGNI SU RESIDUI DI STANZIAMENTO (1 - 8)	291	12	6.801	0	0	7.104	30.000	64.550	0	0	0	94.550	101.654
8	RESIDUI DI STANZIAMENTO DA ESERCIZI PRECED_ AL 31/XII	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
9	IMPEGNI TOTALI SU MASSA IMPEGNABILE (4 + 7)	745 002	149.122	64.818.527	0	27.052	65.739.703	55.914	280.434	0	0	0	336.348	66.076.051
10	RESIDUI TOTALI DI STANZIA_ MENTO "F" AL 31/XII (6 + 8)	66	0	166.437	0	0	166.503	19.557	16.488	0	0	0	36.045	202.548
11	RAPPORTO % TRA IMPEGNI TOTALI E MASSA IMPEGNABILE (9 3)	84,53	95,37	98,78	0	99,99	98,59	72,93	94,45	0	0	0	90,03	98,54

1) CALCOLATE PER DIFFERENZA

2) I RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 SONO ASSUNTI UGUALI AI RESIDUI DI STANZIAMENTO "F" AL 31/12 DELL'ANNO PRECEDENTE

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		TITOLO I						TITOLO II						
		PERSONALE IN ATTIVITA' DI SERVIZIO	ACQUISTO BENI E SERVIZI	TRASFERIMENTI	INTERESSI	ALTRE (1)	TOTALE	OPERE BENI IMMOBILIARI MOBILIARI	TRASFERIMENTI	OPERAZIONI FINANZIARIE		ALTRE (1)	TOTALE	SPESA FINALE
		CAT II	CAT IV	CAT V	CAT VI			CAT X + XI	CAT XII	CAT 13 + 14	CAT 13+14+15			TIT I + II
12	*RESIDUI INIZIALI "F + C" AL 1/1*	136.998	63.014	3.689.237	0	83	3.889.331	55.405	274.288	0	0	0	329.693	4.219.024
13	STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	881.020	156.344	65.609.996	0	27.055	66.674.415	46.671	232.372	0	0	0	279.043	66.953.458
14	MASSA SPENDIBILE (12 + 13)	1.018.018	219.358	69.299.233	0	27.137	70.563.747	102.076	506.660	0	0	0	608.736	71.172.482
15	AUTORIZZAZIONI DI CASSA	995.433	193.627	67.551.332	0	27.137	68.767.529	71.276	150.487	0	0	0	221.763	68.989.292
16	PAGAMENTI SU COMPETENZA	705.671	98.949	61.289.216	0	14.224	62.108.061	19.687	7	0	0	0	19.694	62.127.755
17	RESIDUI PROPRI DA COMPETENZA "C" (4 - 16)	39 040	50.160	3.522.510	0	12.827	3.624.538	6.228	215.877	0	0	0	222.104	3.846.642
18	RESIDUI TOTALI DA COMPETENZA (6 + 17)	39.106	50.160	3.688.948	0	12.827	3.791.041	25.784	232.365	0	0	0	258.149	4.049.190
19	PAGAMENTI SU RESIDUI	72.280	35.661	1 468.574	0	66	1.576.582	21.315	19.534	0	0	0	40.850	1.617.432
20	PAGAMENTI TOTALI (16 + 19)	777.952	134 611	62.757.790	0	14.291	63.684.643	41.002	19.542	0	0	0	60.544	63.745.187
21	ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE(-)TOTALI (14-(20+22))	179 480	19.225	1.199.504	0	4	1.398.213	5.283	0	0	0	0	5.283	1.403.497
22	RESIDUI TOTALI "F + C" AL 31/XII ((14 - (20 + 21))	60.587	65.522	5.341.940	0	12.842	5.480.891	55.790	487.118	0	0	0	542.908	6.023.799
23	RAPPORTO % TRA AUTORIZZAZIONI DI CASSA E MASSA SPENDIBILE (15 14)	97,78	88,27	97,48	0	100	97,45	69,83	29,7	0	0	0	36,43	96,93
24	RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E MASSA SPENDIBILE (20 14)	76,42	61,37	90,56	0	52,66	90,25	40,17	3,86	0	0	0	9,95	89,56
25	RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E AUTORIZZAZIONI DI CASSA (20 15)	78,15	69,52	92,9	0	52,66	92,61	57,53	12,99	0	0	0	27,3	92,4

1) CALCOLATE PER DIFFERENZA

Capitolo XI

Ministero della sanità

Sommario: **Sintesi e conclusioni.**

1. L'organizzazione ed i procedimenti: *1.1 L'apparato e il S.S.N.; 1.2 L'attuazione del disegno del d.lgs. n. 29 del 1993; 1.3 Il finanziamento dei programmi di ricerca.*

2. I risultati della gestione: *2.1 Profili generali; 2.2 Le risultanze contabili per funzioni-obiettivo; 2.3 Analisi della gestione per centri di responsabilità.*

3. La spesa sanitaria nel bilancio dello Stato: *3.1 L'attività programmatoria; 3.2 Le risultanze contabili nel bilancio dello Stato;* 3.2.1 La spesa di parte corrente; 3.2.2 La spesa in conto capitale.

Esercizio 1997 - Risultati di gestione per funzioni obiettivo - dati di competenza

(in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Autorizzaz. di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni(*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico-amministrativo	44.921	49.534		44.683	44.683	43.004	1.679	238
2 Elaborazione della programmazione sanitaria e verifica sull'attuazione	127.624	156.289	*16.355*	126.683	126.683	55.091	71.592	941
3 Professioni sanitarie e risorse umane e tecnologiche	178.057	182.609	*3.600*	131.175	131.175	125.284	5.892	46.881
4 Assistenza sanitaria e sociale	380.851	420.512		380.192	380.192	364.049	16.142	659
5 Ricerca scientifica	703.523	971.389	*320*	703.478	703.478	459.702	243.776	44
6 Farmaci	14.923	15.828		12.381	12.381	10.523	1.858	2.542
7 Prevenzione	57.889	79.262	*8*	56.765	45.115	35.324	21.441	1.125
8 Nutrizione e sanità pubblica veterinaria	57.012	83.813	*1.996*	54.361	54.361	28.554	25.806	2.651
9 Attività di vigilanza e ispettiva	15.467	19.038		15.202	15.202	11.870	3.332	265
10 Servizi generali	42.743	74.916		41.932	41.932	28.024	13.908	812
TOTALE	***1.623.009***	***2.053.189***	***22.280***	***1.566.851***	***1.555.201***	***1.161.425***	***405.426***	***56.158***

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

Sintesi e conclusioni.

La peculiare posizione del Ministero della sanità quale centro di riferimento e di indirizzo dell'intero S.S.N. sollecita riflessioni di taglio ordinamentale e finanziario, che, se da un lato concernono specificamente l'articolazione dell'apparato, dall'altro investono inevitabilmente problematiche di più ampia portata.

In tal senso, nell'analisi svolta dei due profili interagenti, emerge in primo luogo il modo di essere di una amministrazione, che, pur interessata da ampie riforme, generali (d.lgs n. 29 del 1993) e di settore (legge n. 421 del 1992 e successive norme di attuazione), tarda a recepirne la forte portata innovativa. Ciò emerge, sotto il versante organizzativo, con un lento adeguamento delle strutture (Dipartimenti, Servizi, Uffici) e con una non coerente preposizione ad esse del personale dirigenziale, sovente disposta attraverso provvedimenti di natura "provvisoria" o reggenze.

Sul versante dell'azione amministrativa, si accompagna una insoddisfacente attuazione degli aspetti qualificanti il disegno del d.lgs n. 29, in ordine alla separazione, oggi ulteriormente accentuata, della funzione di indirizzo politico da quella di gestione, rimessa ai dirigenti, ed alla connessione tra programmazione di bilancio, pianificazione strategica, controllo di gestione. Sintomatica è, al riguardo, la sostanziale inoperatività degli organi di controllo interno.

Tali disfunzioni, già segnalate dalla Corte, trovano negativa conferma nella prassi sinora seguita anche nel 1997 e nei primi mesi del 1998 e denotano non un recepimento puntuale, ma un adeguamento tardivo ed insoddisfacente agli obiettivi qualificanti delle riforme normative. Da ciò la reiterazione dei richiami puntualmente espressi dalla Corte, ricorrenti sia nelle precedenti relazioni che nell'attività istruttoria della competente sede del controllo, tradottisi, anche nei primi mesi dell'anno, in diretti confronti con l'amministrazione.

In tal senso, l'emergere di segnali positivi sembra intravedersi nella adozione, per la prima volta, della direttiva generale per il 1998, peraltro ancora insufficiente nei contenuti richiesti dalla norma.

Sul versante contabile, lo sforzo dell'esercizio della Corte, ora accolto dal legislatore, di ricondurre la gestione delle risorse a più precise e dirette responsabilità, si fonda sulla ricostruzione degli andamenti per funzioni-obiettivo e centri di responsabilità.

Il quadro della ripartizione della risorse indica il rilievo percentualmente più significativo per la ricerca, le cui disfunzioni già segnalate nello scorsa relazione, risultano di recente ampiamente approfondite in una specifica indagine della Corte[1].

Di più tradizionale valenza amministrativa è la funzione dell'assistenza di competenza statale, mentre la funzione programmatoria, crescente nella prospettiva di evoluzione ordinamentale (d.lgs. n. 112 del 1998), denota carenze e postula un deciso necessario rilancio, solo in parte riscontrabile nella recente, ma ritardata - rispetto alle fisiologiche scansioni - predisposizione del nuovo P.S.N. 1998-2000.

A livello generale, si reitera con maggiore incisività che per il 1995 e 1996, lo squilibrio tra quantificazione previsionale e fabbisogno, pericolo già segnalato dalla Corte ed accentuato da problemi di consolidamento e di rappresentazione dei flussi, in conseguenza della introduzione del nuovo sistema di contabilità economica e dalla aziendalizzazione.

Da ciò il ripetuto richiamo ad esigenze, in parte già espresse dalla Corte, come quelle di rendere maggiormente coerenti le previsioni di bilancio con le dinamiche evidenziate, di approfondire le implicazioni finanziarie dei livelli di assistenza assentiti nel Piano sanitario nazionale e di consentire la "leggibilità" dei flussi finanziari interessanti il sistema anche sulla base della contabilità economica introdotta per le Aziende.

---

[1]Sezione del controllo - Delibera n. 65 del 20 marzo 1998.

1. L'organizzazione ed i procedimenti.

1.1 L'apparato e il S.S.N.

Nell'ampio disegno riformatore previsto dal capo I della legge n. 59 del 15 marzo 1997, di recente attuato, per quanto riguarda il conferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle regioni ed agli enti locali con d.lgs. 31 marzo 1998, n.. 112, e che investe la generalità di un processo evolutivo che trascende le sole competenze interessanti il ministero, viene ridefinito anche il riparto delle funzioni attinenti alla tutela della salute, peraltro già largamente anticipato dalla riforma contenuta nei dd.lgs nn. 502 del 1992 e 517 del 1993[2].

Anche alla luce di tale rivisitazione, acquista ulteriore spessore il disegno delle articolazioni interne e dei relativi centri di responsabilità gestionali e va dunque esaminato il quadro delle *funzioni-obiettivo* individuate in base alla legge di riforma del bilancio dello Stato,

---

[2] In linea di principio, in base a tale generale percorso evolutivo sono conferiti alle regioni, tutte le funzioni e i compiti amministrativi in tema di salute umana e sanità veterinaria, salvo quelli espressamente mantenuti allo Stato Ai sensi dell'art. 3, comma l, lettera a, della l. 15 marzo 1997, n. 59 sono conservati allo Stato, in particolare, l'adozione, d'intesa con la Conferenza unificata, del piano sanitario nazionale, l'adozione dei piani di settore aventi rilievo ed applicazione nazionali, nonché il riparto delle relative risorse alle regioni. Restano altresì allo Stato: lo svolgimento di ispezioni, anche mediante l'accesso agli uffici e alla documentazione, nei confronti degli organismi che esercitano le funzioni e i compiti amministrativi conferiti; la definizione dei criteri per l'esercizio delle attività sanitarie ed i relativi controlli, in materia di requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi minimi per l'esercizio delle attività sanitarie da parte delle strutture pubbliche e private; la definizione di un modello di accreditamento delle strutture sanitarie pubbliche e private. Restano riservate allo Stato anche le competenze in materia di controlli di qualità e le attribuzioni del livello centrale in tema di sperimentazioni gestionali. Alle regioni sono conferiti tutte le funzioni e i compiti amministrativi non riservati allo stato. In base all'art. 116, del d.lgs. n. 112. L'individuazione degli obiettivi essenziali e dei criteri comuni di azione amministrativa relativi ai piani e programmi di settore adottati dalle regioni è operata con atti di indirizzo e coordinamento ai sensi dell'art. 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, nel rispetto dei piani e programmi di cui all'art. 115, comma l, lettera a del testo di attuazione. Strettamente correlata a tale attività di pianificazione risulta l'attività di informazione; restano infatti allo Stato le funzioni e i compiti amministrativi concernenti: la raccolta e lo scambio di informazioni ai fini del collegamento con l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), le altre organizzazioni internazionali e gli organismi comunitari; la gestione del Sistema informativo sanitario (SIS) per quanto concerne le competenze statali, nonché il coordinamento dei Sistemi informativi regionali, in connessione con gli osservatori regionali, con altri organismi pubblici e privati; in particolare, rimangono salve le competenze dell'Osservatorio centrale degli acquisti e dei prezzi, di cui all'art. l, comma 30, della l. 23 dicembre 1996, n. 662; l'analisi statistica e la diffusione dei dati ISTAT-SIS-SISTAN, ai sensi dell'art. l, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59; la redazione delle relazioni da presentarsi al Parlamento e le altre relazioni o rapporti di carattere nazionale; il coordinamento informativo e statistico relativo alle funzioni e ai compiti conferiti; a tal fine i soggetti destinatari del conferimento sono tenuti a comunicare alla competente autorità statale, con aggiornamento periodico o comunque a richiesta, le principali informazioni concernenti l'attività svolta, con particolare riferimento alle prestazioni erogate, nonché all'insorgenza e alla diffusione di malattie umane o animali. Di notevole rilievo è poi la predisposizione dello schema di decreto di cui al comma 5 dell'art. 5 del d.lgs. 30 dicembre 1992. n. 502, e successive modifiche e integrazioni in materia di contabilità. In base all'art. 119, sono conservate allo Stato le funzioni amministrative concernenti l'autorizzazione alla produzione, importazione e immissione in commercio di medicinali, e degli altri prodotti e presidi sanitari; ed in base all'art. 120 rimangono ferme le attuali competenze dello Stato concernenti la classificazione dei medicinali ai fini della loro erogazione da parte del S.S.N., la definizione dei criteri generali per la fissazione delle tariffe delle prestazioni, la definizione dei massimi tariffari, l'individuazione delle prestazioni specialistiche ambulatoriali erogabili nell'ambito del S.S.N. Rimangono ferme le attuali competenze dello Stato in materia di assistenza penitenziaria; assistenza sanitaria ai cittadini italiani all'estero, assistenza al personale navigante marittimo e della aviazione civile; di assistenza sanitaria all'estero per il personale delle pubbliche amministrazioni; di determinazione dei criteri di fruizione di prestazioni ad altissima specializzazione all'estero; di assistenza a favore degli stranieri. In base all'art. 121, sono conservate allo Stato le funzioni di vigilanza e controllo sugli enti pubblici e privati che operano su scala nazionale o ultraregionale, ivi compresi gli ordini e collegi professionali. Ferme restando le competenze regionali aventi ad oggetto l'attività assistenziale degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e le attività degli istituti zooprofilattici sperimentali, sono conservati allo Stato il riconoscimento, il finanziamento, la vigilanza ed il controllo, in particolare sull'attività di ricerca corrente e finalizzata.

n. 94 del 3 aprile 1997, 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".

La legge n. 453 del 1997 (legge di bilancio per il 1998) prevede per il ministero uno schema di bilancio - più aderente alle esigenze di ricostruzione contabile della gestione - del tutto coerente con quello già proposto dalla Corte e adottato in via "sperimentale", di intesa con l'Amministrazione, nell'analisi del rendiconto per il 1995 e 1996. Nella accennata ottica di ricomposizione dell'assetto ordinamentale, di valorizzazione del ruolo della dirigenza, di maggior chiarezza della lettura dei documenti di bilancio viene dunque svolta anche per il 1997 la ricostruzione delle risultanze contabili[3], fondata sull'esame per "funzioni-obiettivo" e "centri di responsabilità" cui esse sono affidate.

Ciò consente in primo luogo di operare anche confronti in ambito pluriennale, sull'evoluzione delle dinamiche finanziarie, nonché di stimolare riflessioni anche alla luce del richiamato ampio disegno riformatore, che attende, nell'immediato futuro, l'adozione di ulteriori misure di definizione delle strutture centrali a fronte di una così rilevante evoluzione dell'ordinamento.

Con specifico riguardo all'assetto organizzativo del ministero, il quadro complessivo appare oggi ancora non del tutto appagante, in relazione alla esigenza - già sottolineata dalla Corte - di privilegiarne ulteriormente il ruolo in termini di centro di riferimento programmatorio e di indirizzo.

Permane, infatti, come sintomo di una non del tutto coerente ed univoca connotazione, la presenza, insieme a funzioni esplicitamente programmatorie e di indirizzo delle politiche di settore, nonché di monitoraggio dei flussi finanziari del Servizio Sanitario Nazionale, - oggi accentuate dalla legge n. 59 del 15 marzo 1997 e dalla richiamata normativa di attuazione - di ulteriori competenze anche di amministrazione attiva, ad esso tradizionalmente attribuite (es. assistenza sanitaria[4] a talune categorie di utenti).

Accanto a tali profili, che continuano a sollecitare, sotto il versante ordinamentale, una più armonica ricomposizione, è da segnalare ancora come l'amministrazione sia stata indotta, - nell'attesa delle necessarie determinazioni normative - ad adottare atti ed interventi per far fronte, in via di urgenza, ad emergenze specificamente manifestatesi, quali, tra le altre, il riconoscimento di prestazioni sanitarie a cittadini stranieri extracomunitari[5].

L'evidente rilievo etico e sociale delle materie istituzionali ha indotto, anche in altri delicati settori, quali, ad esempio le complesse problematiche delle sperimentazioni oncologiche e dei divieti di clonazione umana e commercializzazione di gameti ed embrioni umani, ad adottare interventi, che, quando non si sono tradotti in specifici testi normativi[6], hanno assunto la forma di ordinanza[7], prevista dalla legge n. 833 del 1978.

---

[3] Con la legge di bilancio per il 1996 (l. 28 dicembre 1995, n. 551) erano 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 l. n. 421 del 1992 - e attuata con d.P.R. n. 196 del 1994, ponendo 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.

[4] Le spese per l'assistenza ai cittadini all'estero ed ai cittadini stranieri in Italia, nonché al personale navigante, in base al comma 7 dell'art. 18 del d.lgs. 502 del 1992, come modificato dal d.lgs. n. 517 del 1993, dovrebbero essere imputate, tramite le regioni, ai bilanci delle UU.SS.LL. di appartenenza, e più specificamente, di residenza degli assistiti; i relativi rapporti finanziari sono definiti - precisa la norma - in sede di ripartizione del Fsn.

[5] DM. n. 484 del 16 agosto 1997.

[6] D.l. n. 23 del 17 febbraio 1998, convertito in legge n. 94 del 1998, relativo a sperimentazioni oncologiche.

[7] Ordinanze del 4.9.1997 e 10.10.1997; al rispetto dei previsti limiti normativi ha concorso costantemente la sede istruttoria del controllo.

Se tali complesse e non sempre "preventivabili" contingenze richiedono naturalmente flessibilità e tempestività di risposta, non immediatamente realizzabili nelle più tradizionali e consuete modalità e strumentazioni dell'agire amministrativo, nondimeno l'esigenza di una riqualificazione e di un rilancio della funzione programmatoria e di governo del S.S.N, più volte espressa dalla Corte, appare oggi particolarmente necessaria anche per far fronte ad esse, oltre che per corrispondere alle fisiologiche esigenze di un sistema che vede interagire, a fronte dell'esercizio di un fondamentale servizio pubblico, una diversità di soggetti dotati di autonomia e portatori di convergenti interessi della collettività.

Al riguardo, l'esigenza di una "leale collaborazione" tra i diversi livelli di governo del sistema sanitario, da tempo affermata nella giurisprudenza costituzionale, è oggi esplicitamente presente nelle premesse del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 115 - anch'esso emanato in base alla legge n. 59 del 1997 - di completamento del riordino dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali; viene tra l'altro ribadito per quest'ultima il compito di effettuare il costante monitoraggio delle modalità di accreditamento delle strutture pubbliche e private che erogano prestazioni sanitarie e dei conseguenti oneri per il S.S.N.

L'attività programmatoria, che riveste dunque centrale interesse con riguardo alla dinamica dell'intero Servizio sanitario nazionale, ove, nella nuova complessa articolazione di responsabilità, emergono carenze e ritardi a livello centrale, che si riflettono anche sulla programmazione regionale[8], viene a coincidere, con la funzione-obiettivo corrispondente all'analogo centro di responsabilità (Dipartimento per la programmazione sanitaria)[9].

L'ordinamento del S.S.N. appare peraltro ancora in via di ulteriore definizione e precisazione, sia a livello normativo che nella realtà operativa: mentre solo nei recenti esercizi si è effettivamente avviato il processo di aziendalizzazione disegnato dalla riforma (dd.lgs. nn. 502 del 1992 e 517 del 1993), sono in corso di avanzato esame parlamentare le importanti modifiche proposte nel d.d.l. n. 4230 - collegato "istituzionale" alla finanziaria 1998 - che prevede una delega al Governo per la ridefinizione di fondamentali profili del S.S.N.[10]. In relazione ad essi ed al generale disegno di conferimento di funzioni alle autonomie e di sviluppo del processo di aziendalizzazione, va dunque rimodulata la concreta effettiva

---

[8] L'elaborazione dei piani sanitari regionali ha denotato anch'essa ritardi ed inattuazioni: i piani regionali avrebbero dovuto vedere la luce entro 150 giorni dalla pubblicazione del piano sanitario nazionale relativo al triennio 1994-1996, avvenuta come si è detto il 23 luglio 1994.

[9] Come già evidenziato dalla Corte in sede delle precedenti relazioni 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, tuttora stanziate su specifici capitoli dei ministeri del bilancio e del tesoro, ora unificati in base alla recente legge n. 94 del 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 CIPE (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.

[10] E' da sottolineare al riguardo, il previsto rafforzamento del ruolo dei sindaci nella partecipazione alla programmazione sanitaria e sociosanitaria regionale. E' anche prevista la possibilità, sempre per i comuni di assicurare alle relative popolazioni, mediante contrattazione con le aziende USL e l'impegno di risorse proprie, l'erogazione di livelli di assistenza sanitaria superiori rispetto a quelli garantiti a livello regionale. Altro criterio di delega è quello che intende perseguire una maggiore flessibilità nella gestione delle varie professionalità, la responsabilizzazione dei dirigenti con unicità del relativo ruolo, la riconduzione del loro rapporto di lavoro al diritto comune e alla contrattazione, la facoltà da parte delle aziende di stipulare contratti a tempo determinato con personale laureato. E' anche ridefinito l'istituto dell'accreditamento, con la realizzazione di apposito modello per le Regioni, ai fini della disciplina necessaria che preveda una attività di revisione organizzata, sistematica e continuativa, mediante apposito sistema informativo, delle prestazioni erogate.

esplicazione dei richiamati peculiari compiti a livello centrale, assicurandone la funzionale necessaria operatività e coerenza anche attraverso l'adozione delle opportune misure correttive.

Il disegno ordinamentale appare dunque ancora in via di definitivo assestamento, anche per le possibili ulteriori modifiche conseguenti alla attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59, (ove tra l'altro, è prevista una ulteriore riforma dell'Istituto superiore di Sanità, dell'ISPESL, e del Consiglio superiore di Sanità): non più differibile, dopo lunghi anni di provvedimenti di riforma "a cascata", appare quindi la definizione di un assetto non più "provvisorio" della struttura, anche alla luce dei più generali processi di riforma delle amministrazioni pubbliche, ed in particolare, del disegno del d.lgs. n. 29 del 1993, sviluppato ed ampliato con le recenti relative modificazioni (d.lgs. n. 80 del 1998).

1.2 L'attuazione del disegno del d.lgs. n. 29 del 1993.

Il susseguirsi di normative generali di riforma degli apparati pubblici e di settore non ha trovato, per il ministero, un pronto recepimento a livello di attuazione e di concreta traduzione operativa. Con riguardo all'attività propria delle strutture, non risulta data neanche per il 1997, come ampiamente riferito per il 1996, una soddisfacente attuazione alle disposizioni contenute negli artt. 3 e 14 del d.lgs. n. 29, in ordine alla definizione degli obiettivi, dei programmi e delle priorità, nonché alla conseguente verifica da effettuarsi da parte del Ministro[11], essendo stati adottati nel tempo solo distinti programmi relativi alle singole articolazioni dipartimentali e di servizi generali.

Emerge quindi una insoddisfacente attuazione del disegno normativo[12], che distingue nettamente, come è noto, tra funzioni di indirizzo proprie del vertice politico e compiti gestionali attribuiti ai dirigenti. E' sintomatico come tali principi, costantemente presenti nella legislazione recente, in coerenza ai quali la legge di riforma del bilancio statale stabilisce una più marcata e diretta correlazione tra responsabili di spesa e risorse da individuare ed attribuire, non siano ancora apparsi limpidamente distinti nella direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione emanata dal ministro in data 28 ottobre 1997 e oggetto di osservazioni da parte della Corte; anche a seguito di queste ultime, relative al mancato puntuale rispetto dei principi del d.lgs. n. 29 del 1993, che nella coerente evoluzione normativa nel contempo intervenuta (d.lgs. n. 80 del 1997) risultano ribaditi ed ampliati, l'amministrazione non ha riproposto detto provvedimento.

Solo in data 2 aprile 1998 è stata emessa la necessaria direttiva del Ministro, per la annuale definizione ai sensi della norma citata, - specificamente richiamata e "rinforzata" dall'art. 3, comma 2 del d.lgs. 279 del 1997 - degli obiettivi e dei programmi, anche in vista della contestuale - e mancata per il 1997 - assegnazione delle risorse ai centri di responsabilità. Tale documento, di cui va comunque positivamente segnalata l'adozione, dopo ripetute sollecitazioni della Corte, è tuttavia apparso di natura sostanzialmente ricognitoria, con scarsa attenzione ai profili valutativi ed al necessario corredo di elementi funzionali alla logica, oggi non eludibile, del processo circolare di pianificazione strategica, programmazione operativa e controllo di gestione[13].

---

[11] Con riferimento allo stato di attuazione delle disposizioni contenute nel citato d.lgs. n. 29, è stata svolta una indagine intersettoriale dalla Sezione del controllo (delibera n. 101 del 2 maggio 1997).

[12] Sul delicato tema vi è da tempo attenzione specifica sia nella sede del referto che in quella peculiare del controllo, sinergicamente orientate alla segnalazione di tale grave disfunzione: è da registrare la 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.

[13] L'essenzialità dei corretti adempimenti in questione è stata da ultimo ribadita dalla Corte anche nelle "Osservazioni" al riguardo trasmesse al Presidente del Consiglio dei ministri ed al ministro della Funzione Pubblica,

Con riguardo a tali fondamentali scansioni della vita amministrativa ed alla attuazione della disposizione contenuta nell'art. 20 del d.lgs. n. 29 del 1993, è da rilevare che i necessari organi di controllo interno, non senza difficoltà attivati presso il ministero, non risultano ancora concretamente operanti sia presso l'Istituto Superiore di Sanità, che presso l'Istituto Superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPESL); per quest'ultimo organismo il collegio non risulta nemmeno ancora costituito.

Ancora insoddisfacente, anche con riferimento alla concreta operatività ed alla funzionalità delle strutture, risulta dunque il quadro complessivo dell'apparato alla luce delle innovazioni contenute nei recenti testi di riforma delle amministrazioni pubbliche.

In tale contesto, problematico appare l'assetto organizzativo della dirigenza, essenziale per la concreta funzionalità dell'intero apparato. E' al riguardo da ricordare che, in attuazione dell'art. 3, comma 4 e 5 del d.lgs n. 266 del 1993, solo con decreto ministeriale 27 dicembre 1996, n. 704, era stata definita l'articolazione dei dipartimenti e servizi in uffici, con la definizione delle relative competenze, presupposto, questo, necessario per la individuazione dei posti di funzione dirigenziale e del personale.

A tale già ritardato adempimento non è seguita una soddisfacente emanazione dei provvedimenti logicamente e funzionalmente consequenziali, privilegiando invece l'adozione di preposizioni in via provvisoria alle diverse articolazioni. L'amministrazione, anche nel corso dei primi mesi del 1998, ha ulteriormente proseguito in tale non corretta prassi di preposizione ai servizi dei dirigenti in via provvisoria, avvalendosi altresì di un frequente ricorso al sistema delle "reggenze", che mal si concilia con l'obiettivo di assicurare continuità e coerenza dell'attività dirigenziale anche in settori di strategica rilevanza (per tutti, il Dipartimento della programmazione). Analoghe anomalie si registrano anche nell'attuale configurazione operativa dell'ISS e dell'ISPELS.

Non soddisfacente appare dunque nel complesso la gestione del personale dirigenziale che, tra l'altro, risulta nei ruoli in numero maggiore rispetto ai posti di funzione già individuati dal D.P.C.M. n. 343 del 1996, relativo alla pianta organica. Di rilievo anche strategico appare dunque l'attribuzione delle funzioni a tale parte del personale dirigenziale, che va effettuata in relazione alle esigenze di coprire con esso, oltre che gli uffici operativi, le diverse strutture funzionali nelle quali il Ministero si articola, e nel complesso, di corrispondere, attraverso un'attenta ricognizione delle reali esigenze, alle effettive necessità istituzionali, nell'indicato contesto evolutivo.

Dalla rapida rassegna delle problematiche emerse, si delinea in definitiva una immagine dell'amministrazione, che a fronte del susseguirsi di interventi normativi generali e specifici, non prontamente recepiti, non è sinora riuscita ad adeguarsi, in maniera tempestiva e complessivamente coerente, con l'evolversi del disegno ordinamentale, rispondendo con ritardo e con misure largamente ispirate alla provvisorietà, alle più inderogabili esigenze. Un effettivo adeguamento sul versante dell'attuazione di così importanti principi della recente legislazione specifica e di quella generale sulle amministrazioni pubbliche e della ottimale utilizzazione delle risorse umane, appare dunque oggi indifferibile, anche a fronte dei più impegnativi compiti richiesti dalla sensibile evoluzione ordinamentale in atto.

1.3 Il finanziamento dei programmi di ricerca.

La Corte ha dedicato crescente attenzione alla problematica dei finanziamenti attinenti al settore della ricerca, che assorbono significative risorse, attribuite all'Amministrazione con provvedimento del ministro del tesoro, quale quota proveniente dall'1% del Fondo sanitario

---

ai sensi dell'art. 3, comma 6, l. n. 29 del 1994 in tema si direttive generali di indirizzo politico-amministrativo per l'esercizio finanziario 1998 (delilb. n. 25 del 98; ad. SS.RR. del 7 aprile 1998).

nazionale, in base all'art. 12 del d.lgs. n. 502 del 1992, da ripartire poi alle diverse sedi competenti (Istituto Superiore di Sanità, ISPESL, IRRCCS, IZS)[14].

E' da segnalare al riguarado la recente[15], specifica relazione sulla gestione del finanziamento delle iniziative di studio e ricerca svolte dai menzionati organismi, con una indagine che abbraccia il quadriennio 1993-1996, e che, sulla base della normativa generale e di settore, delle prospettive di evoluzione in atto, delle acquisizioni documentali e delle istruttorie poste in essere, ha consentito la ricostruzione complessiva, sia dal punto di vista finanziario e contabile, che gestionale, delle rilevanti problematiche del settore.

Nel rinviare ad essa per una più approfondita analisi di tale fondamentale ambito di attività, vanno, in questa sede, richiamate le più rilevanti valutazioni, coincidenti anche con quanto riferito sull'argomento nelle precedenti relazioni della Corte e che trovano ora più ampia e dettagliata specificazione

In primo luogo si è ripetuta la censurabile prassi di emanare atti di programmazione solo in chiusura degli esercizi cui si riferiscono i fondi, onde evitare il passaggio in economia di quote consistenti e talora prevalenti.

In secondo luogo, pur registrandosi un qualche superamento di precedenti interventi di semplice distribuzione su di una base di riferimento storico dei finanziamenti in favore degli enti destinatari, risultano non adeguatamente rappresentati i criteri di selezione degli oggetti di indagine. Non può infatti soddisfare tale esigenza il solo richiamo, talora effettuato, alle prescrizioni contenute in documenti diversi e di più generale programmazione, quali il Piano sanitario nazionale, che indicano soprattutto obiettivi, da tradurre peraltro in specifici atti di concreta esplicazione delle successive fasi di programma attuativo.

Un ulteriore rilievo negativo è costituito dalla metodologia sinora seguita, non fondata sui necessari raffronti con i risultati dei programmi in precedenza svolti; è sinora mancata infatti una adeguata valutazione, anche in termini comparativi, dei risultati conseguiti, valutazione da ritenersi strettamente funzionale ad una successiva corretta ripartizione delle risorse.

L'amministrazione, più volte sollecitata ad affrontare tali problemi, non ha sinora offerto una risolutiva risposta alle esigenze di una coerente riprogrammazione e redistribuzione delle stesse, anche per la insufficienza delle strutture che dovrebbero assicurare tale delicato compito. Pur emergendo una maggiore attenzione ai moduli organizzatori preposti alla funzione, non è stato dunque ancora possibile pervenire ad una positiva valutazione della efficace gestione ed utilizzazione di tali[16] finanziamenti anche al fine di evitare che si verifichino dispersione di risorse e duplicazione di interventi. Questi sono apparsi, nel complesso, frequentemente assentiti, come si è detto, su di una base di riferimento storico, più che a seguito di effettiva ponderazione e valutazione, da effettuarsi, in prospettiva, anche in raccordo agli obiettivi, eventualmente analoghi, dei percorsi della ricerca universitaria. Si è in definitiva, negli anni trascorsi, realizzata una sorta di inversione di tendenza nel procedimento di selezione dei temi di indagine, seguendo piuttosto l'iniziativa degli organismi destinatari delle risorse che una preordinata verifica e valutazione, da svolgersi alla luce delle ricadute sui bisogni della utenza e della complessiva situazione della ricerca su base nazionale ed internazionale.

[14] Vedi, infra, par. 2, sui dati del rendiconto 1997.
[15] Vedi nota 1.
[16] Vedasi i dati esposti nel par. 2.

Tali carenze, emerse 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[17] e degli Istituti zooprofillatici sperimentali, si sono peraltro riscontrate anche con riguardo alle risorse destinate, sempre sulla indicata quota dell'1%, in favore delle ricerche assegnate all'Istituto superiore della sanità. Sintomatica appare l'approvazione della relativa direttiva per il 1997 solo al termine dell'esercizio (dicembre 1997).

A prescindere dal possibile intervento di una normativa organica, che dia conto anche delle più generali problematiche del settore della ricerca, sono comunque da adottare, in via di ristrutturazione interna al Ministero, le opportune misure correttive. Occorre, conclusivamente, insieme ad una ridefinizione e riqualificazione della natura delle ricerche assentite, ora distinte tra ricerca "corrente" e "finalizzata", con confini non sempre, nella realtà, agevolmente individuabili, e di una maggiore trasparenza delle rappresentazione dei percorsi contabili, un deciso rilancio delle strutture centrali di conoscenza, valutazione e programmazione delle risorse destinate a tale fondamentale settore[18].

2. I risultati della gestione.

2.1 Profili generali.

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 1997, a 1623 mld. (1.596,1 mld. nel 1996), che la quota più consistente (1306,3 mld. 805,2 nel 1996) è destinata ad "interventi", con 314,3 mld. a spese di funzionamento (785,2 nel 1996), mentre trascurabile appare la quota 2,4 mld. (5,7 mld. nel 1996) diretta ad investimenti.

In base a tale disaggregazione, non considerando la esigua quota di spesa per investimenti (0,15%), tra le spese di funzionamento (19,5% del totale del Ministero), quelle del personale rappresentano, come per il 1996, il 9% del totale dell'amministrazione, mentre le spese per interventi rappresentano l'80,5% delle spese totali[19].

Tali dati confermano la tradizionale netta prevalenza nel bilancio del Ministero, delle spese correnti rispetto a quelle d'investimento[20].

Anche per il 1997, le dotazioni complessive del Ministero (1623 mld.), attengono infatti quasi esclusivamente al titolo I (1.620,6 mld.), mentre al titolo II risultano assegnati solo 2,4 mld. (5,7 mld. nel 1996; 12,4 mld. nel 1995; 6,4 mld. nel 1994; 87,5 mld. nel 1993).

Sulla competenza 1997 risultano impegnati 1555,2 mld., con 56,2 mld. (98,5 mld. nel 1996) di economie e 11,6 mld. (17,9 mld. nel 1996), di residui di stanziamento a fine esercizio; i pagamenti sulla competenza ascendono a 1.161,4 mld., con 393,8 mld. (444 mld. nel 1996) di

---

[17] Con d.l. 19.6.1997, n. 171, convertito con l. 31.7.1997, n. 258, è stata prevista la nomina di Commissari straordinari, mentre ad un d.d.l. sono rimesse le altre questioni organizzative di un riordino degli IRRCCS e di una migliore precisazione della loro fisionomia. Con la recente delibera n. 43 del 7 maggio 1998.è stato ammesso al visto il decreto interministeriale del 3 settembre 1997, relativo allo schema di bilancio degli I.R.C.C.S. di diritto pubblico, che introduce anche per essi la contabilità economica.

[18] Tali compiti sono oggi in larga parte affidate al Servizio per la Vigilanza sugli enti, che, nella ricostruzione operata assume la veste di competente centro di responsabilità.

[19] La variazione rispetto ai dati del 1996 (50% delle risorse destinate ad intervento e 49% al funzionamento), è in larga parte riconducibile alla diversa imputazione dei trasferimenti per ISS ed ISPELS, considerati, per l'esercizio 1997, tra gli interventi.

[20] 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; cfr. par. 3.

residui propri dell'esercizio; i residui totali a fine esercizio ammontano a 642, 9 mld., rispetto a 693,6 mld. dell'esercizio precedente.

Sulla massa impegnabile per il 1997, costituita da 1.641,2 mld. (1.623 di stanziamenti definitivi, cui si aggiungono 18,2 mld., di residui di stanziamento) gli impegni totali ascendono a 1.573,4 mld. (con un rapporto del 95,9%; 92,8% nel 1996), di cui gli impegni effettivi sulla competenza sono pari a 1.555,2 miliardi e quelli sui residui di stanziamento a miliardi 18,2. I residui totali di stanziamento al 31 dicembre 1997 ammontano a 11,6 mld. (18,2 mld. nel 1996), integralmente derivanti dalla competenza.

La massa spendibile ascende, con 693,6 mld. (790,5 mld. nel 1996) di residui iniziali, a complessivi 2.316,6 mld., con un'autorizzazione di cassa di 2.053,2 mld.; a fronte di tali dati, i pagamenti totali risultano pari a 1542,7 mld. (1537,5 mld. nel 1996), che rappresentano il 66,6% (64,4% nel 1996) rispetto alla massa spendibile ed il 75,1% (70,3% nel 1996) rispetto alle autorizzazioni di cassa.

I residui totali a fine esercizio ammontano a 642, 9 mld. (693,3 mld. nel 1996; 785,3 mld. nel 1995; 1.019,6 mld. nel 1994), di cui 405,4 mld. (462 mld. nel 1996) provengono dalla competenza (risultano infatti effettuati 381,3 mld. di pagamenti sui 693,6 mld. di residui iniziali); di questi i residui propri sono pari a 393,8 mld. La massa dei residui, pari a 642, 9 mld., risulta quindi in flessione a fine esercizio rispetto ai valori corrispondenti degli esercizi precedenti (693,3 mld. nel 1996; 785,3 mld. nel 1995; 1.015,9 mld. nel 1994; 978,4 mld. nel 1993).

Si conferma, quindi, un andamento migliorativo negli esercizi considerati, pur permanendo anomale formazioni di residui con riguardo a singoli settori ed in particolare ai trasferimenti. Tale disfunzione è anche da ricondurre alla ancora confusa situazione dell'assetto organizzativo e gestionale dell'apparato, in ordine a cui, come si è detto nelle precedenti relazioni, solo a partire dell'esercizio 1996 è stato - tra l'altro - possibile riscontrare una più chiara corrispondenza tra articolazione strutturale e rappresentazione contabile. Va quindi ulteriormente ribadito, come principio basilare da tradurre operativamente, l'essenziale diretto collegamento tra centro di responsabilità e funzione istituzionale, ora più esplicitamente e con maggiore incisività da considerare in base alla recente legge di riforma del bilancio n. 94 del 3 aprile 1997, quale fulcro dell'attività amministrativa.

Con riguardo alla tradizionale classificazione economica del bilancio, ancora vigente per l'esercizio in esame, una specifica attenzione meritano, anche per le notazioni svolte sull'apparato, i trasferimenti operati da parte del ministero.

Alla categoria V risultano assegnati complessivamente 535 mld. di competenza (512,5 nel 1996), corrispondenti, in assenza di residui iniziali, alla massa impegnabile; gli impegni sono risultati pari a 486,7 mld. (434,6 mld. nel 1996), con 48,2 mld. di economie d'esercizio (77,9 nel 1996); il rapporto tra impegni totali e massa impegnabile è, per la categoria, dell'91% (84,8% nel 1996).

A fronte di una massa spendibile di 870,6 mld. (883,1 mld. nel 1996), di cui 535,9 mld. di stanziamenti e 335,6 mld. di residui iniziali e di una autorizzazione di cassa di 809,5 mld., i pagamenti totali risultano di 479,9 mld. (230 mld. sui residui e 249,9 mld. in conto competenza). I residui della competenza ammontano per la categoria a 236,9 mld. (268,6 mld. nel 1996) mentre i residui totali a fine esercizio sono pari a 326,9 mld. (335,5 mld. nel 1996).

Il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile risulta del 55,1 % (51,7% nel 1996; 42% nel 1995; 47,4% nel 1994); analogamente non soddisfacente è il rapporto tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa (59,3%; 52,7% nel 1996): pur se emerge un positivo trend di incremento, in percentuale, permangono dunque ancora ritmi insoddisfacenti di spesa per i trasferimenti.

Le somme di gran lunga più consistenti sono quelle assegnate, con l'indicato accumulo di residui, 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, dei 266,2 mld. di assegnazioni di competenza, risultano pagati 69,9 mld., con 196,3 mld. confluiti in conto residui; sui 301,8 mld. di residui presenti ad inizio esercizio risultano pagati 206,5 mld., con 80,7 mld. ancora da pagare. Per l'attività di ricerca finalizzata, svolta dagli stessi Istituti, è invece previsto un altro capitolo (4046; cat. IV), sul quale risultano pagati, dei 31,1 mld. assegnati in competenza, solo 1,5 mld., mentre di 68,7 mld. di residui presenti ad inizio esercizio, risultano pagati 15 mld., con un totale di residui al 31 dicembre di 70,8 mld.

Tra i trasferimenti vanno altresì segnalati i 6 miliardi sul capitolo 2577, 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 attinente alla categoria IV, sui 6,8 mld. (1,4 nel 1996) della competenza risultano pagati 2,8 mld., con 3,7 mld. confluiti nel conto dei residui, mentre non risultano pagamenti nell'esercizio sui 12,3 mld. presenti all'1 gennaio 1997 con 5,6 mld. transitati in economia; complessivamente a fine esercizio, il capitolo espone 10 mld. di residui.

2.2 Le risultanze contabili per funzioni-obiettivo.

Come accennato, con la legge di bilancio per il 1998 (n. 453 del 1997) si è adottato per il ministero della sanità, uno schema per *funzioni-obiettivo* e *centri di responsabilità* così come delineato nel d.lgs. n. 279 del 1997, che risulta integralmente coincidente con la elaborazione che la Corte dei conti ha effettuato sin dal 1995 con carattere sperimentale, d'intesa con l'amministrazione.

Le funzioni obiettivo individuate, oltre a quelle generalmente previste per tutte le amministrazioni, quali l'"Indirizzo politico amministrativo" e i "Servizi generali", corrispondono alle attività demandate ai dipartimenti e alle altre strutture che delineano la fisionomia organizzativa del ministero, previste dal d.lgs. n. 266 del 3 giugno 1993, e dalla legge 6 febbraio 1996 n. 52 (legge comunitaria 1996, che ha istituito il dipartimento per la valutazione dei medicinali e la farmacovigilanza)[21].

Delle funzione-obiettivo peculiari alle competenze del dicastero particolare valenza assume la *Ricerca scientifica,* che assorbe ben il 43,5% sul totale delle risorse stanziate (per il 1997 si tratta di 703,5 mld. di assegnazioni di competenza su di un totale di 1.623 mld.), delle quali 401,2 destinate al finanziamento[22] dell'Istituto Superiore di Sanità (219,0 mld.), e dell'Istituto per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (182,2 mld.), mentre le rimanenti risorse, pari a 301,6 mld., sono destinate ai trasferimenti per il finanziamento dell'attività di ricerca e sperimentazione[23].

Alle risorse stanziate ad inizio esercizio debbono aggiungersi 0,3 mld. di residui di stanziamento, che portano la massa impegnabile a 703,8 mld., interamente impegnata a fine esercizio (99,9%). I pagamenti totali al termine dell'esercizio ammontano a 681,2 mld. su di una massa spendibile pari a 1080,2 mld., con 376,7 mld. di residui iniziali più 703,5 mld. di stanziamenti definitivi (63,1% della massa spendibile a fronte del 57,8% del precedente

[21] Tali competenze specifiche sono state ridisegnate e ridistribuite da ultimo dal d.P.R. 518 del 96.

[22] Naturalmente tali dati si riferiscono al finanziamento complessivo dei due istituti e comprendono dunque anche le relative spese di funzionamento.

[23] Vedasi paragrafo 1.3.

esercizio); risulta migliorato anche il rapporto tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa (70,1% rispetto al 63,1% del 1996).

La funzione-obiettivo *Farmaci,* cui a seguito della menzionata legge 52 del 96 corrisponde per il 1997 una specifica figura organizzativa e gestionale, ha uno stanziamento pari a 15 mld. (1% delle risorse attribuite al dicastero) dei quali circa 11,8 mld. (78,7% delle risorse della funzione-obiettivo) destinati al funzionamento (10 mld. per spese di personale). Risultano 3,2 mld. destinati agli interventi (20,1% delle risorse della funzione-obiettivo), per le spese di rilevamenti e studi in materia di farmacovigilanza, eseguiti da università od enti (cap. 4349), nonché per l'attività di informazione scientifica agli operatori sanitari (cap. 4347); ciò costituisce una sia pur limitata novità rispetto all'esercizio 1996, anno in cui il 100% delle risorse erano destinate al funzionamento.

Alle previsioni iniziali debbono aggiungersi 0,4 mld. di residui di stanziamento, che complessivamente determinano una massa impegnabile pari a 15,3 mld., dei quali 12,8 impegnati a fine esercizio (83,4% delle risorse disponibili). La massa spendibile ascende a 18,8 mld. (3,9 mld. di residui iniziali a cui si aggiungono 14,9 mld. di stanziamenti definitivi); i pagamenti totali al termine dell'esercizio ammontano a 12,4 mld. (65,7% della massa spendibile), con la formazione di circa 3 mld. di residui e 3,5 di economie; il rapporto tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa è pari al 78,2%, sensibilmente superiore rispetto al 1996 (+17,1%).

Alla funzione-obiettivo *Professioni sanitarie e risorse umane e tecnologiche* sono state attribuite risorse pari a 178 mld. (11% delle risorse del dicastero, con circa 9 mld. in diminuzione rispetto all'esercizio 1996) dei quali 12,8 mld. per funzionamento (10,6 mld. per il personale) - pari al 7,2% dell'intera funzione-obiettivo, senza variazioni di rilievo rispetto al 1996 - e 165,2 mld. per interventi, pari al 92,8% del complesso delle risorse della funzione. La riduzione nello stanziamento è interamente collocabile nelle spese per interventi ed è dovuta alle minori assegnazioni destinate quali rimborso per i soggetti danneggiati in modo irreversibile da trasfusioni o trapianti di cui al capitolo 1586. Agli stanziamenti iniziali debbono sommarsi 0,5 mld. di residui di stanziamento, che contribuiscono ad elevare la massa impegnabile a 178,6 mld., dei quali solo 131,7 impegnati a fine esercizio (73,7%).

I residui ad inizio esercizio ammontano a 14,2 mld., che sommati agli stanziamenti definitivi formano una massa spendibile pari a 192,2 mld., dei quali risultano pagati 134,3 mld. (69,8% del totale spendibile), con un positivo aumento nella utilizzazione delle risorse rispetto al 1996 (54,3% della massa spendibile); i conseguenti residui al 31-12-97 ascendono a soli 6 mld., essendosi formate delle economie pari a ben 52 mld. Il rapporto tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa ammonta al 73,5% (56,9% nel 1996).

L'attività corrispondente alla funzione *assistenza sanitaria e sociale,* al cui raggiungimento concorrono due centri di responsabilità (Professioni sanitarie e assistenza sanitaria di competenza statale e Vigilanza sugli enti), con circa 380,8, mld. di assegnazioni di competenza (8,6% in più rispetto al 1996) risulta essere una delle funzione-obiettivo che impegna maggiormente (23,5%) le risorse del ministero.

Delle assegnazioni di competenza, 41 mld. risultano imputati al funzionamento (10.5% dell'intera funzione-obiettivo), dei quali 16 mld. per il personale (invariati rispetto al 1996) e 339,8 mld. per interventi (89,2% della funzione-obiettivo); l'incremento per queste ultime di circa 40 mld. (+11.76%) rispetto al precedente esercizio, è quasi interamente da ascriversi alle maggiori assegnazioni destinate all'assistenza sanitaria ai cittadini italiani all'estero di cui al capitolo 1543; si registra invece una diminuzione di 8 mld. rispetto al precedente esercizio, nel comparto dell'acquisto di beni e servizi.

Ad inizio esercizio i residui ammontavano a 45 mld., che aggiunti agli stanziamenti iniziali hanno formato una massa spendibile pari a 425,9 mld., dei quali ne risultano pagati 403,1 (94,7% del totale), con 20,9 mld. di residui totali e 1,9 di economie. Pertanto il rapporto tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa (95,9%) si assesta sui valori del precedente esercizio (95,7%).

Alla funzione-obiettivo *Elaborazione della programmazione sanitaria e verifica sull'attuazione* sono stati attribuiti, per il 1997, 127,6 mld. (8% delle risorse del ministero), con circa 20,5 mld. di minori stanziamenti di competenza rispetto al 1996.

Alle spese per funzionamento sono stati destinati 108,8 mld. (dei quali 6,4 per personale, pressoché invariati con riferimento al precedente esercizio), pari all'85,3% della funzione-obiettivo, mentre risultano assegnati 18,8 mld., per interventi, sullo specifico capitolo 3042 per il finanziamento delle ricerche e sperimentazioni per programmi speciali interregionali. Tali risorse, sono state quasi interamente impegnate (99,3% di impegni sul totale della massa impegnabile, cui concorrono solo 0,4 mld. di residui di stanziamento).

Tra gli stanziamenti di competenza destinati al funzionamento, rilevano le assegnazioni per la gestione del sistema informativo sanitario di cui al capitolo 3038, pari a 95 mld. (111 nel 1996) dei quali risultano pagati 48,5 mld., con 46,5 mld. di residui.

Sulla massa spendibile complessiva (118,5 mld. di residui iniziali, che si assommano agli stanziamenti di competenza) pari a 246,1 mld., sono stati eseguiti pagamenti per soli 96,3 mld. (39,1%), determinando la formazione di 129,3 mld. di residui a fine esercizio, con un rapporto tra pagamenti ed autorizzazioni di cassa pari al 61,6%, inferiore del 10% all'analogo dato emergente dall'esercizio 1996. Le economie ammontano a 20,5 mld.

L'indirizzo politico amministrativo assorbe 45 mld., delle risorse del dicastero (3% del totale), dei quali 15,3 mld. per funzionamento (34% della funzione obiettivo, con un incremento di 1,6 mld. rispetto al 1996) e 29,6 mld. per interventi (pari al 65,8% della funzione-obiettivo), rappresentati, questi ultimi, quasi interamente dal contributo all'O.M.S. (capitolo 3573). La massa impegnabile, a seguito degli esigui residui iniziali (0,5 mld.) ammonta a 45,4 mld., quasi interamente impegnati (99,5% del totale).

I residui iniziali e gli stanziamenti di competenza hanno dato luogo ad una massa spendibile per 50,3 mld. e a pagamenti per 47,8 mld. (95,1% del totale), con 1,8 mld. di residui a fine esercizio e 0,6 mld. di economie, determinando un favorevole rapporto, del resto fisiologico conseguente alla natura delle spese, anche tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa (96,6%).

Alla funzione della *prevenzione sanitaria,* che nei documenti di pianificazione è destinata a ricoprire un crescente ruolo, sono assegnati il 3,5% degli stanziamenti complessivi del ministero (57,9 mld. su di un totale di 1623 mld.) con 37,5 mld. per spese di funzionamento dell'apparato organizzativo (33,7 mld. per il personale, senza variazione alcuna rispetto agli stanziamenti 1996); 20,4 mld. sono destinati ad interventi (11,8 mld. sono previsti nel capitolo 2052 per interventi anti-AIDS, capitolo che ha avuto minori stanziamenti per 1,5 mld. rispetto al 1996)[24].

I residui iniziali di stanziamento, (il cui importo è in proporzione elevato, pari a 13,6 mld.), uniti agli stanziamenti di competenza hanno costituito una massa impegnabile di 71,5 mld., dei quali solo 58,8 impegnati al 31 del 12 del 1997 (82,1% del totale), con una conseguente formazione di circa 11,7 mld., di residui totali di stanziamento (con circa 1,1 mld. di economie). La formazione di residui iniziali di stanziamento, anche nel corso di questo

[24] Gli ulteriori stanziamenti per circa 8,6 mld. complessivi, ripartiti tra varie funzione-obiettivo di 2° livello, sono destinati ai capitoli 2031, 2033, 2035, 2051, 2077 (da solo con 5 mld.), 2075, 2078 (1 mld.).

esercizio finanziario (nel 1996 erano 15,8 mld.), è indice di una persistente difficoltà nell'utilizzare le risorse disponibili entro il termine dell'anno di gestione.

La massa spendibile, data la consistenza dei residui iniziali (55,3 mld.), è costituita da 113,2 mld., dei quali solo 52,8 pagati (46,6% del totale della massa spendibile) a fine esercizio, mentre le economie sono state pari a 11,7 mld. Ne è conseguita la formazione di 48,7 mld. di residui totali a fine esercizio (55,6 nel 1996), con un rapporto tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa del 66,6%; tale indice, seppure aumentato rispetto al precedente esercizio del 4,8%, è tuttavia sintomo della già segnalata difficoltà, nella gestione delle risorse disponibili, pur considerate dallo stesso legislatore di elevato rilievo sociale.

Per la funzione-obiettivo *Nutrizione e sanità pubblica veterinaria* risultano stanziati, per il 1997, 57 mld. (3,50% sul complesso delle risorse attribuite al ministero) con 7,8 mld. di maggiori assegnazioni rispetto al precedente esercizio. Le risorse destinate al funzionamento sono pari a 29,8 mld. (52,3% della funzione-obiettivo), con 23,2 mld. per il personale (circa 2 mld. in diminuzione rispetto al 1996); gli investimenti, con 1,3 mld., hanno avuto un minore stanziamento rispetto al 1996 di circa 0,7 mld. Notevole invece è l'incremento per il 1997 delle spese per gli interventi (+10,5 mld.), per i quali sono destinati 26 mld. (45,6% della funzione-obiettivo), la metà dei quali riferiti ad iniziative finalizzate alla ricerca della sanità pubblica veterinaria (+5,4 mld. al cap. 2559). Le somme destinate agli investimenti (1,3 mld.) per l'acquisto di materiale per l'apparecchiatura di ricerca degli istituti zooprofilattici sperimentali, registrano un minore stanziamento (-0,7 mld.).

L'esiguità dei residui di stanziamento ad inizio esercizio (0,9 mld.) ha determinato una massa impegnabile (di poco superiore agli stanziamenti di competenza) pari a 57,9 mld., dei quali 55,2 impegnati a fine esercizio (95,42%). La massa spendibile ascende a 91,9 mld. (34,9 mld. di residui iniziali e 57 mld. di stanziamenti definitivi), dei quali risultano pagati solo 38,8 mld. (42,2%, percentuale che si assesta sugli stessi insufficienti valori del precedente esercizio), con 43,4 mld. di residui totali a fine esercizio; il rapporto tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa è pari al 46,3%.

All'attività di vigilanza ed ispettiva sono attribuiti stanziamenti pari a 15,5 mld. (1% delle risorse del ministero) con un incremento di 2,5 mld. riguardo al precedente esercizio, dei quali 11 mld. (71% della funzione-obiettivo) destinati al funzionamento (4 mld. al personale, con minori assegnazioni rispetto al 1996 di 0,5 mld.) e 4,5 mld. alle spese per interventi. Di queste ultime, 2 mld. sono destinati quale contributo per le spese di funzionamento dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali di cui al cap. 4065.

La massa impegnabile, considerati gli esigui residui di stanziamento (68 milioni), è pari a 15,5 mld., quasi totalmente impegnati a fine esercizio, ad eccezione di 0.3 mld. costituenti economie. I residui all'1 gennaio (pari a 5 mld.) aggiunti agli stanziamenti di competenza, formano una massa spendibile di 20,5 mld., della quale risultano pagati solo 15,8 mld. (76,8%, valore percentuale inferiore a quello del precedente esercizio assestatosi sull'83,5%). Il rapporto tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa è pari al 82,8%, anche in questo caso al disotto del precedente esercizio (-6,1%).

Al di là dei dati contabili ora esaminati, è da rilevare come il riconsiderato ruolo del Ministero nei confronti del S.S.N. e le esigenze di una più adeguata ripartizione dei compiti da attribuire ai dipartimenti e servizi, solleciti comunque ad una più puntuale determinazione delle funzioni di vigilanza e ispettive da svolgere all'interno ed all'esterno dell'apparato.

Per la funzione-obiettivo *Servizi generali* risultano stanziati 42,7 mld. (2,6% delle risorse del ministero) quasi interamente destinati alle spese per funzionamento (99,1% delle risorse della funzione-obiettivo), dei quali 22,4 (con un incremento rispetto al 1996 di 1,8 mld.) per personale. E' da notare che rispetto al 1996 le risorse destinate al funzionamento risultano

diminuite di circa 37,2 mld., la cui imputazione, dato lo stanziamento pressoché invariato per il personale, riguarda le spese per beni e servizi. La massa impegnabile ammonta a 43,6 mld. (0,9 mld. di residui di stanziamento ad inizio esercizio che si sommano agli stanziamenti definitivi) che risultano quasi interamente impegnati, mentre le economie risultano pari a 0,8 mld.

L'elevato importo dei residui totali all'1 gennaio 1997 (34,7 mld.) e gli stanziamenti definitivi hanno determinato una massa spendibile pari a 77,4 mld., sui quali sono stati effettuati pagamenti per soli 60,3 mld. (77,9%), con un rapporto tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa pari al 80,5%; i residui totali a fine esercizio si assestano a 15,4 mld., più che dimezzando la quota risultante nel precedente esercizio (34,6 mld.).

2.3 Analisi della gestione per centri di responsabilità.

I centri di responsabilità, già individuati dalla Corte e comunque operanti nell'esercizio finanziario 1997, sono coincidenti con le unità previsionali di base identificate dal d.lgs. 279 del 1997 e dalla successiva legge di bilancio n. 453 del 1997.

Il centro di responsabilità *Professioni sanitarie, assistenza sanitaria di competenza statale* registra stanziamenti di competenza pari a 525,7 mld. (32,4% delle risorse del dicastero) con un incremento di circa 24,8 mld. rispetto al 1996. Le maggiori risorse stanziate, rimanendo quasi inalterate le spese di personale (+0,4 mld.), possono imputarsi alla diminuzione delle spese per beni e servizi (-8,3 mld.), e all'aumento delle risorse destinate alle spese per intervento (+32,7 mld.), identificabili queste ultime, nei maggiori stanziamenti destinati al rimborso per le spese di assistenza sanitaria all'estero (+29,6%) previste dal capitolo 1543 e da minori residuali stanziamenti destinati ad altri obiettivi. L'indice di impegno per il centro di responsabilità in questione è pari al 91%, con 479,2 mld. impegnati su di un totale della massa impegnabile di 526,7 mld. (di cui solo 1 mld. di residui di stanziamento). Le economie di gestione, pari a 47,5 mld. (valore tra i più elevati del ministero) sono per la quasi totalità identificabili nella mancata utilizzazione di parte delle assegnazioni destinate al fondo per l'indennizzo ai soggetti danneggiati da trasfusioni, di cui al cap. 1586. Il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile (pari a 584,5 mld. di cui 58,8 mld. di residui iniziali) per il centro di responsabilità in questione si attesta al 86,3%, mentre il rapporto tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa è pari all'88,5%, valori in ogni caso superiori agli analoghi dati 1996 (rispettivamente +10% e +6,5%).

Il centro di responsabilità *Programmazione sanitaria* risulta uno dei maggiori gestori delle risorse del dicastero, con 125,3 mld. di stanziamenti (7,7% delle risorse totali), dei quali 106,6 destinati al funzionamento e 18,7 agli interventi (interamente riferiti al cap. 3041, relativo a spese per programmi speciali di interesse interregionale, previste da leggi nazionali o dal Piano sanitario nazionale). La massa impegnabile di 125,8 mld. (dati 0,4 mld. di residui iniziali di stanziamento), risulta impegnata per 125 mld. con un indice pari a 99,4% mentre risultano 0,8 mld. di economie. La massa spendibile ascende, stante i 114,7 mld. di residui all'1 gennaio 1997, a 240 mld., dei quali ne risultano pagati solo 93,7 con circa 20 mld. di economie e la formazione di circa 126,2 mld. di residui. L'indice relativo risulta pari al 39,1% (il più basso del dicastero) ed il rapporto tra pagamenti ed autorizzazioni di cassa del 61,2%.

Al centro di responsabilità *Prevenzione sanitaria* risultano attribuiti 58,9 mld. di stanziamenti definitivi di competenza (3,6% del totale del dicastero), dei quali 38,4 mld. destinati al funzionamento (34,7 per il personale),e 20,4 ad interventi, questi ultimi, per larga parte, destinati al finanziamento degli interventi per la lotta all'AIDS di cui al capitolo 2052 (con 11,8 mld. di stanziamenti ,circa 1,5 in meno rispetto al 1996), e per i trasferimenti destinati alle regioni e province autonome di Trento e Bolzano per iniziative preventive di lotta contro la cecità di cui al capitolo 2077 (5 mld.). Sulla massa impegnabile, che ammonta a 72,7

mld. (a seguito della presenza di 13,9 mld. di residui totali di stanziamento), risultano impegnati al 31 dicembre 59,9 mld., con 11,7 miliardi di residui (elevata risulta anche in questo esercizio tale voce) e 1,1 mld. di economie. Il totale della massa spendibile, a seguito degli elevati residui iniziali, pari a 55,6 mld.[25] (nel precedente esercizio ammontavano a 69,6), ascende a 114,5 mld., dei quali 53,7 pagati, (46,9% della massa spendibile) con un rapporto tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa pari al 66,7%.

Il centro di responsabilità *Alimenti, nutrizione e sanità pubblica veterinaria,* con 57 mld. di stanziamenti (3,5% delle risorse del ministero) ha avuto maggiori risorse rispetto al 1996 (+18%) in parte rinvenibili nelle assegnazioni per interventi (+10,4 mld., dei quali 5,4 destinati alla ricerca della sanità pubblica veterinaria di cui al cap. 2559), mentre sono lievemente diminuiti gli stanziamenti destinati agli investimenti (da 2 mld. a 1,3 mld. destinati agli istituti zooprofilattici per l'acquisto di strumenti di ricerca di cui al cap. 7081). Il centro, su un totale della massa impegnabile di 57,9 mld. (risultavano all'1 gennaio 0,9 mld. di residui totali di stanziamento), ha impegnato 55,2 mld. (95,4% della massa impegnabile), mentre risultano 2,6 mld. di economie. Il totale dei pagamenti ammonta a 38,8 mld., su di un totale della massa spendibile pari a 91,9 mld., (stante l'elevato importo dei residui iniziali pari a 34,9 mld. e i 57 degli stanziamenti di competenza) con un indice pari al 42,2% (42,7% nel 1996), ed un rapporto tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa del 46,3% (49,9% nel precedente esercizio).

Il centro di responsabilità *Valutazione medicinali e farmacovigilanza,* reso autonomo centro gestionale dapprima dalla legge comunitaria n. 52 del 1996 e poi quale unità previsionale di base ai sensi del d.lgs. 279 del 93, registra per il raggiungimento della omonima funzione-obiettivo, stanziamenti di competenza pari a 14,9 mld. (0,9% delle risorse del ministero), dei quali 11,8 per funzionamento (10 mld. per il personale) e 3,2 mld. per interventi. La massa impegnabile, pari 15,3 mld., risulta impegnata per 12,8 mld., con la formazione di 2,5 mld. di economie, mentre dei 18,8 mld. che formano la massa spendibile (3,9 mld. di residui iniziali più 14,9 mld. di stanziamenti di competenza) risultano pagati 12,4 mld., con un indice pari al 65,7% ed un rapporto tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa pari al 78,2%.

Con 451,3 mld. di stanziamenti definitivi di competenza il centro di responsabilità *Organizzazione, bilancio e personale* assorbe circa il 27,8% delle risorse destinate al ministero, utilizzandone 49,7 mld. per il funzionamento (dei quali 3,5 di personale) e 401,6 per intervento, rilevando tra questi ultimi le risorse trasferite all'ISS ed all'ISPELS. La massa impegnabile, tenuto conto degli esigui residui di stanziamento (0,8 mld.) ammonta a 452,1 mld., dei quali 451,1 impegnati (99,8% della massa impegnabile) con 1 miliardo di economie, mentre sulla massa spendibile di 487,5 mld. (a seguito dei 36,2 mld. di residui all'1 gennaio) risultano pagati 452,1 mld. (92,7%); il rapporto tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa risulta pari al 94,3%.

Al centro di responsabilità *Rapporti internazionali e politiche comunitarie,* risultano assegnati 32,5 mld. di stanziamenti di competenza, dei quali 2,8 destinati al funzionamento (2,7 al personale) e 29,6 mld. per interventi, in larga parte destinati questi ultimi come contributo all'Organizzazione mondiale della sanità di cui al capitolo 3573. La massa impegnabile, pari a 32,5 mld., risulta quasi interamente impegnata (99,7% della massa impegnabile) con esigue economie (92 milioni), mentre della massa spendibile, pari a 36,4 mld. (dati 3,9 di residui iniziali all'1 gennaio), risultano pagati 35,9 mld. (con un indice di 98,6%; il rapporto tra pagamenti ed autorizzazioni di cassa è pari al 99,11%).

[25] Il centro di responsabilità riassumeva le competenze destinate ora all'istituito dipartimento dei farmaci e farmacovigilanza.

Al centro di responsabilità *Vigilanza sugli enti* risultano attribuiti stanziamenti per 339,3 mld. (21% del totale di amministrazione) rispetto ai 306,5 del 1996, dei quali 5,4 destinati al funzionamento (3,5 al personale), 332,8 mld. per intervento e 1,1 mld. per investimenti (si tratta delle spese previste nel capitolo 7572, relative all'acquisto, da parte degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, di materiale per la ricerca).

La massa impegnabile (costituita quasi per intero dagli stanziamenti di competenza in quanto i residui di stanziamento ammontano a soli 142 milioni), pari a 339,4 mld., risulta quasi interamente impegnata (99,9%), mentre esigue sono le economie (83 milioni).

La massa spendibile, a seguito degli elevati residui iniziali (379,7 mld., inferiori comunque, rispetto al precedente esercizio), si eleva, considerando gli stanziamenti di competenza, a 719 mld., dei quali risultano pagati 334 mld., con 357 mld. di residui totali e 28,2 mld. di economie; l'indice relativo è pari al 46,4%; (45,6% nel 1996); il rapporto tra pagamenti ed autorizzazioni di cassa al 54,4%.

Per le complessive valutazioni sulla problematica emersa nei recenti esercizi, relativi alla gestione, si rinvia al par. 1.3, tenendo conto della indicata specificità delle procedure e della esigenza di una riconsiderazione strategica del ruolo degli apparati preposti.

Per il *Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro* sono state stanziate risorse pari a 9,4 mld., interamente destinati al funzionamento, dei quali 8,5 per personale (90% del totale) e 0,9 mld. per beni e servizi, con valori approssimativamente in linea con gli stanziamenti 1996 (9,5 mld.). Gli stanziamenti iniziali, sommati ai residui di stanziamento all'1 gennaio 1997 (0,4 mld.), hanno costituito una massa impegnabile di 9,8 mld., dei quali 9,7 impegnati (99,2%) con economie minime, pari a 82 milioni. I pagamenti totali ammontano a 9 mld.; il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile, si attesta al 85,2% (+7,6% rispetto al 1996), mentre il rapporto tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa è pari all'89,4% (+9,12% rispetto al 1996).

Il *Servizio ispettivo e unità di crisi* ha stanziamenti di competenza pari a 2,2 mld. (0,1% del totale degli stanziamenti dell'amministrazione con circa 0,7 mld. di minori stanziamenti rispetto al 1996), tutti destinati alle spese di funzionamento (il 90% dei quali per personale). La massa impegnabile, tenuto conto degli esigui residui di stanziamento all'1 gennaio (34 milioni), coincide praticamente con gli stanziamenti di competenza, mentre l'indice di impegno si assesta al 99,4% (89,1% nel 1996). Per la presenza ad inizio esercizio di circa 0,2 mld. di residui, la massa spendibile ammonta a 2,4 mld. dei quali 2,2 risultano pagati, con un indice pari al 90% (+9,8% rispetto al precedente esercizio) ed un rapporto tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa del 92,6% (81,9% nel 1996).

Il centro di responsabilità *Studi e documentazione,* con 2,7 mld. di stanziamenti iniziali (0,16% del totale amministrazione),quasi tutti destinati al funzionamento (0,7 mld. per personale, agli stessi livelli 1996) e solo 157 milioni destinati alle spese per intervento, registra una massa impegnabile pari a 2,7 mld. (2,6% del totale, di cui solo 28 milioni di residui di stanziamento all'1 gennaio), dei quali 2,6 impegnati a fine esercizio, con 154 milioni di economie. I pagamenti totali al 31 dicembre 1997 sono stati di 2,9 mld. sui 6,7 mld. del totale della massa spendibile (4 mld. di residui iniziali più gli stanziamenti di competenza) con un rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile del 42,9% e degli stessi con le autorizzazioni di cassa pari all'80%.

Il centro di responsabilità *Rapporti convenzionali con il servizio sanitario nazionale*, con 0,8 mld. (0,06% del bilancio del dicastero), di stanziamenti e 62 milioni di residui di stanziamento, ha impegnato, a fine esercizio, il 99,8% della massa impegnabile (con 2 milioni di economie); della massa spendibile, pari a 0,9 mld. (123 milioni di residui all'1 gennaio più

gli stanziamenti di competenza) risultano pagati 0,8 mld., con un indice pari all'85,3% ed un rapporto tra pagamenti e autorizzazioni di cassa dell'87,5%.

Alla *Segreteria del Consiglio superiore di sanità* risultano destinati 3 mld. di stanziamenti di competenza (invariati rispetto al precedente esercizio), dei quali 2,7 destinati al personale ed i rimanenti alle spese per beni e servizi, quasi interamente impegnati (97,9%), con appena 64 milioni di economie. La massa spendibile, considerando i 255 milioni di residui iniziali, è stata pari a 3,3 mld., con 2,9 mld. di pagamenti totali, (88,4% del totale) e un rapporto tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa pari al 90,2%; i dati gestionali sono analoghi ai valori del precedente esercizio.

3. La spesa sanitaria nel bilancio dello Stato.

3.1 L'attività programmatoria.

La centralità del ruolo assegnato al ministero nell'esercizio dei compiti di indirizzo, programmazione e monitoraggio dei flussi finanziari del Servizio Sanitario Nazionale, ruolo che risulta ulteriormente ribadito dalla legge del 15 marzo 1997 n. 59 e dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, sollecita, anche per l'esercizio in esame, una sintetica riflessione sulle principali misure adottate a livello centrale, con la segnalazione dei più significativi profili che ancora richiedono l'adozione di interventi correttivi, alla luce della ricostruzione delle risultanze contabili complessive che interessano la spesa sanitaria nel bilancio dello Stato.

Nell'attività programmatoria nei confronti dell'intero Servizio sanitario nazionale, ove, nella complessa articolazione di responsabilità, le carenze ed i ritardi a livello centrale, vengono a ripercuotersi anche sulla programmazione regionale[26], di primario rilievo è la recente predisposizione del nuovo Piano sanitario nazionale, da tempo atteso, e che deve far seguito a quello approvato, dopo complesse vicende, ampiamente riferite dalla Corte nelle precedenti relazioni, con d.P.R. 1° maggio 1994, con una validità triennale (1994-1996). L'assenza protrattasi di tale fondamentale strumento di pianificazione ha infatti inciso negativamente sia sull'ordinato complessivo atteggiarsi del sistema, che sulla mancata coerenza delle previsioni programmatiche di spesa a fronte dei fabbisogni registrati. Pur se va registrato nel recente periodo un sensibile recupero nel processo di predisposizione del nuovo P.S.N. 1998-2000, che ha portato alla deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri del 15 maggio 1998 ed alla presentazione del 21 maggio successivo, va rappresentata l'esigenza di un necessario rapido completamento dell'iter avviato e di un complessivo ulteriore rilancio della funzione programmatoria, anche per realizzare concretamente i numerosi e qualificanti "Documenti di indirizzo" indicati come "adempimenti prioritari" nello stesso P.S.N., e con la cui adozione potrà finalmente dirsi effettivamente concluso il concreto processo di specificazione e di traduzione operativa degli obiettivi indicati.

Il nuovo documento, prevede, in luogo dei sei precedenti, tre livelli di assistenza, a loro volta articolati in sotto-livelli: si tratta dell'assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro; dell'assistenza distrettuale; dell'assistenza ospedaliera. Quanto al finanziamento dei livelli di assistenza - ora qualificati come "essenziali" ed "appropriati"-, la quota capitaria che "esplicita il valore pro-capite medio nazionale per assicurare la copertura finanziaria dei livelli di assistenza essenziali"- anche se "non costituisce l'equivalente finanziario dei servizi e delle

[26] L'elaborazione dei piani sanitari regionali ha denotato anch'essa ritardi ed inattuazioni: i piani regionali avrebbero dovuto vedere la luce entro 150 giorni dalla pubblicazione del piano sanitario nazionale relativo al triennio 1994-1996, avvenuta il 23 luglio 1994. In tale contesto sui profili programmatori, va ricordato anche il collegato per il 1997, che ridisciplina, tra l'altro, il rapporto di programmazione delle Regioni nel processo di definizione dei piani annuali preventivi delle prestazioni erogabili dalle strutture pubbliche e private, nell'intento di pervenire ad un migliore equilibrio delle gestioni.

prestazioni da assicurare dello Stato ad ogni cittadino" - è determinata per il 1998, in lire 1.783.200, da incrementare del 1,5 % per gli esercizi successivi.

Nella ricostruzione dei profili finanziari, non appaiono dunque definitivamente dissipate le perplessità già avanzate, con riguardo al precedente documento, sulla piena congruità degli indicati valori programmatici di spesa con i costi dei previsti servizi[27]. In ordine a tali delicati aspetti, la Corte aveva sollecitato - anche alla luce delle risultanze contabili, che hanno sinora costantemente evidenziato squilibri gestionali tra quantificazioni previsionali ed effettivo fabbisogno - l'adozione di una rappresentazione basata su di una più puntuale correlazione tra livelli di assistenza da assicurare e quota capitaria riconosciuta, in particolare per quanto riguarda il raffronto tra tipologie di prestazioni da assicurare e relativi costi[28].

Il raggiungimento dei risultati attesi, di così ampio rilievo anche finanziario, presuppone, al fine di evitare quelle tensioni e quegli irrigidimenti sugli equilibri di bilancio, sia statale che regionale, verificatisi reiteratamente nel recente passato, e causa di un ricorrente ricorso a provvedimenti di ripiano, una più adeguata e consapevole definizione delle scelte programmatiche, di cui si mostrano comunque maggiormente avvertiti i recenti documenti governativi.

Ad una corretta riallocazione delle risorse e ricomposizione dei corretti percorsi programmatori dovrebbe risultare funzionale, nel disegno complessivo, la Relazione sullo stato sanitario del Paese (art. 1, comma 6, d.lgs. n. 502), finalmente resa, per gli anni 1992-1996, dopo quella presentata nell'ormai lontano 1991, e che contiene un bilancio, sia pur dichiaratamente non esaustivo, della prima fase di avvio della riforma disegnata dai dd.lgs nn. 502 del 1992 e 517 del 1993; nel prendere atto di tale essenziale adempimento, va segnalata la necessità di un rispetto anche delle cadenze temporali normativamente previste, per consentire una adeguata e tempestiva conoscenza delle dinamiche del S.S.N..

L'esigenza di un quadro conoscitivo complessivo degli andamenti e delle problematiche emerse è oggi ulteriormente ribadita dalla legge 15 marzo 1997 n. 59 e dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, oltre che dalla legge n. 449 del 1997 (collegato per il 1998). Uno specifico profilo, già segnalato dalla Corte, concerne la necessità di consentire, anche attraverso la legislazione regionale, un adeguato rapporto tra nuovi modelli di rappresentazione contabile e gestionale e le esigenze di conoscibilità complessiva dei flussi finanziari interessanti il sistema (art. 16 legge n. 362 del 1988). Un approfondimento della indicata problematica appare ancora necessario per consentire un effettivo monitoraggio ed una "leggibilità" complessiva degli andamenti finanziari nel loro impatto sugli equilibri di finanza pubblica, anche a fini riallocativi delle risorse: tale esigenza appare infatti sempre più avvertita in coerenza con il processo di sviluppo delle autonomie e di evoluzione dell'ordinamento, che postula appunto, in sintonia anche a quanto affermato dalla Corte Costituzionale, lo sviluppo dei momenti "conoscitivi" e "neutrali" di monitoraggio e di ricomposizione.

La gestione successiva all'1 gennaio 1995[29] trova, come è noto, 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

---

[27] Per il 1997 le risultanze al momento stimate, indicano una spesa pro-capite pari a L. 1.861.573; vedi infra, par. successivo.

[28] E' al riguardo previsto che l'esplicitazione della metodologia seguita per la determinazione della quota capitaria, "in risposta a precise esigenze di trasparenza e chiarezza nei rapporti tra Stato e Regioni", sia rinviata ad uno specifico documento tecnico.

[29] Vanno 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 l. 724 del 1994 (collegato alla finanziaria per il 1995) e successive modifiche, che ha previsto una netta separazione delle gestioni finanziarie anteriori all'1 gennaio 1995.

servizio reso, da valutare attraverso forme di controllo di gestione, coerenti con gli elementi di managerialità e di concorrenzialità[30] che, sia pur gradualmente introdotti nel sistema, si inseriscono in un complessivo disegno strategico di rivisitazione del modo di agire pubblico.

In parallelo all'indicato rilievo della rappresentazione contabile degli andamenti gestionali delle aziende[31] è da inquadrare il sistema di finanziamento "a prestazione". Con d.m. 30 giugno 1997, sono state aggiornate le tariffe delle prestazioni di assistenza ospedaliera di cui al d.m. 14 dicembre 1994. Persistono, peraltro, come esplicitato anche nel P.S.N., ulteriori esigenze di integrazione e di completamento della modalità di remunerazione dei soggetti erogatori[32].

Il sistema appare comunque ancora in via di ulteriore definizione e precisazione sia a livello normativo che nella realtà operativa; mentre solo nei recenti esercizi si è effettivamente avviato il processo di aziendalizzazione disegnato dalla riforma dei dd.lgs. 502-517, sono in corso di avanzato esame parlamentare le importanti modifiche proposte nel d.d.l. n. 4230 - collegato "istituzionale" alla finanziaria 1998, che prevede una delega al Governo su fondamentali profili del S.S.N.[33] [34]

Al fine di consentire un corretto avvio delle nuove strutture, appare altresì necessaria, come più volte già rappresentato dalla Corte, una definizione della pregressa rilevante situazione debitoria, presa ulteriormente, anche se non ancora esaustivamente, in esame dal legislatore (legge 11 febbraio 1997, n. 21)[35].

---

[30] Con il 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.

[31] 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 dall'1 gennaio 1997 alle regioni ed al ministero. 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 del 96, relative al profilo aziendale dei soggetti gestori dei servizi sanitari.

[32] Nel complesso, punti problematici e che sollecitano ancora ulteriore attenzione, anche attraverso la delega da esercitare in base al d.d.l. 4230, ed agli altri interventi programmatori, sono il riequilibrio tra domanda ed offerta di servizi sanitari, con il ruolo da riconoscersi al "pubblico" non solo in termini di regolazione, ma anche sul versante della produzione di servizi e di interazione con gli altri soggetti, e la conseguente possibile rivisitazione delle modalità di remunerazione.

[33] Da sottolineare al riguardo, il previsto rafforzamento del ruolo dei sindaci nella partecipazione alla programmazione sanitaria e sociosanitaria regionale. E' anche prevista la possibilità, sempre per i comuni, di assicurare alle relative popolazioni, mediante contrattazione con le aziende USL e l'impegno di risorse proprie, l'erogazione di livelli di assistenza sanitaria superiori rispetto a quelli garantiti a livello regionale. Altro criterio di delega è quello che intende perseguire una maggiore flessibilità nella gestione delle varie professionalità, la responsabilizzazione dei dirigenti con unicità del relativo ruolo, la riconduzione del loro rapporto di lavoro al diritto comune e alla contrattazione, la facoltà da parte delle aziende di stipulare contratti a tempo determinato con personale laureato. E' anche ridefinito l'istituto dell'accreditamento, con la realizzazione di apposito modello per le Regioni, ai fini della disciplina necessaria che preveda una attività di revisione organizzata, sistematica e continuativa, mediante apposito sistema informativo, delle prestazioni erogate.

[34] In ordine al regime di compartecipazione alla spesa, è da segnalare, poi, in attuazione dell'art. 50 della legge n. 450 del 1997, l'emanazione del d.lgs. n. 124 del 1998.

[35] La legge 21 del 1997 consente complessivamente il ripiano, attraverso mutui, di circa 8.500 mld., a fronte degli oltre 11.000 calcolati al 31 dicembre 1994. La norma 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. 1 bis) 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 del 1988. Da ricordare che, nello stato di previsione del ministero del tesoro, sono allocati gli oneri dei mutui autorizzati per fronteggiare la maggior spesa sanitaria registrata negli esercizi precedenti.

3.2 Le risultanze contabili nel bilancio dello Stato.

3.2.1 La spesa di parte corrente.

Come già avvenuto nelle precedenti relazioni, appare utile riferire unitariamente sulle risultanze contabili che emergono, per la sanità, dal rendiconto generale dello Stato, e che insistono, come è noto, su diversi stati di previsione[36]; tale ricognizione, conferma l'esigenza, già prospettata, di una unitaria riconsiderazione della spesa gravante sul bilancio dello Stato.

Va segnalata la divaricazione ordinamentale riscontrabile tra il centro di imputazione delle responsabilità programmatorie, di indirizzo, di monitoraggio, di proposta di riparto delle risorse, e la relativa allocazione, effettuata su specifici capitoli dei ministeri del bilancio e del tesoro, amministrazioni ora unificate in base alla recente legge n. 94 del 1997. Alla luce di principi di riforma sia della struttura del bilancio, ridisegnata sulla base di funzioni-obiettivo e di un più stringente raccordo con i centri di responsabilità, nonché della revisione delle funzioni attribuite al CIPE (art. 7, comma 2, lett. a) ed e), si ripropone dunque in maniera più attuale il problema, già segnalato dalla Corte, della opportunità di una riconduzione unitaria della spesa destinata alla sanità nella nuova articolazione del bilancio dello Stato.

In tale ottica va ricordata anche la proposta elaborata dal gruppo di lavoro, costituito per definire la classificazione del bilancio dello Stato secondo il SEC 1995, che assume come unità di base, le funzioni-obiettivo già elaborate dalla Corte dei conti[37]. Alla funzione Sanità concorrono risorse gestite da sei ministeri (Tesoro, per la maggior parte, Bilancio, Lavori pubblici, Difesa, Università e Sanità). Per essa si registrano 56.434 mld. di assegnazione di competenza, con una autorizzazione di cassa pari a 29.440 mld., con 4.448 mld. di residui iniziali; gli impegni totali ascendono a 55.042 mld., di cui 54.731 mld. relativi alla competenza, sui quali risultano pagati 24.302 mld.; inoltre, risultano pagati in conto residui 2.501 mld. E' da considerare che il Ministero della Sanità, in base a tale ricostruzione, gestisce appena il 2,7% del totale degli stanziamenti di competenza riferibili alla funzione: è quindi allo stato non riconducibile ad esso, sulla base di tali dati, una diretta responsabilità gestionale nella realizzazione delle politiche pubbliche di settore, riguardo alle quali l'Amministrazione contribuisce in misura determinante sul versante programmatico.

Nella nuova articolazione di funzioni e compiti nel S.S.N., 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 in stretta correlazione con gli andamenti e le grandezze complessive degli equilibri finanziari di queste ultime, anche se permane comunque la specificità della voce relativa al Fsn, pur nella nuova disciplina delineata dall'art. 3 della legge n. 549 del 1995 (legge finanziaria per il 1996).

Come emerge dalla *"Relazione generale sulla situazione economica del Paese"*, va segnalato, per il 1997, uno squilibrio gestionale crescente, rispetto ai due esercizi precedenti, tra quantificazioni previsionali definite con la decisione di bilancio ed effettivo fabbisogno; tale

---

[36] Vedi tabella nel testo.

[37] Con tale accordo, al fine di rendere possibile una più stretta relazione fra contabilità pubblica e contabilità nazionale dei paesi membri dell'Unione Europea, si è stabilito di uniformare la formazione del bilancio consolidato della P.A. alla classificazione funzionale classica, che per la contabilità nazionale è rappresentata dalla Classification of the Function of Government (COFOG). Tale classificazione, recentemente sottoposta a revisione a livello internazionale è mutuata dalla classificazione adottata dall'OCSE ed è espressamente previsto debba essere recepita dal bilancio statale. Infatti in base all'art. 5 comma b della l. n. 94 del 1997: "Le classificazioni economica e funzionale si conformano ai criteri adottati in contabilità nazionale per i conti del settore della P.A.".In base alla proposta di adeguamento formulata dalla Corte dei conti, le spese dello Stato vengono classificate per funzioni-obiettivo in base a tre livelli denominati 01, 02, 03. Ad ognuno dei 12 livelli principali 01 corrisponde una funzione (una esauriente descrizione del sistema COFOG può essere tratta nella parte generale della relazione nell'apposita nota metodologica che accompagna la elaborazione dell'intera classificazione).

scostamento, sulla base delle stime provvisoriamente effettuate dall'Amministrazione, che risulta al momento quantificabile in circa 8.000 miliardi, appare di dimensioni ben maggiori che nel 1996 e nel 1995[38]. In tal senso, va dunque positivamente registrato l'obiettivo di una più realistica considerazione del fabbisogno del settore per il 1998, anche se dai documenti di bilancio non è tuttora possibile procedere ad una puntuale ricostruzione delle complessive previsioni programmatiche di spesa per tale fondamentale settore[39].

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 38.675,3 mld. (rispetto ai 40.587 del 1996 e ai 39.458,8 del 1995), di cui risultano impegnati, e pagati nell'esercizio, solo 9.024,9 mld., con 29.629,6 mld. di residui di competenza, che aggiunti ai 572,4 provenienti dagli esercizi precedenti, portano l'ammontare complessivo dei residui del capitolo a fine esercizio a 30.222 mld.[40].

Come già evidenziato dalla Corte, la significatività di tale capitolo per individuare la effettiva spesa di parte corrente sostenuta dal S.S.N. è molto relativa, in quanto al di là di oneri ulteriori rispetto alla voce fondamentale del finanziamento della spesa regionale, che ancora vi insistono[41], è da tener conto del ruolo determinante, che in base alla riforma del d.lgs. n. 502 del 1992 e successive modifiche, rivestivano i contributi sanitari, attribuiti direttamente alle regioni, ed a partire dall'esercizio in corso rivestono il gettito dell'addizionale regionale sull'IRPEF e soprattutto dell'IRAP (art. 38 d.lgs. n. 446 del 1997).

Il Fsn di parte corrente, viene in sostanza a qualificarsi come integrazione dello Stato alle risorse proprie delle Regioni, ed in primo luogo appunto, dei contributi sanitari, che, come è noto, prima della riforma del 1992 affluivano ad apposito capitolo dello stato di previsione dell'entrata, e che sono ora ricompresi nell'IRAP (art. 36 d.lgs. n. 446 del 1997); da ciò l'importanza di una esplicita rappresentazione della stima del relativo gettito previsto anche in sede di impostazione e definizione della manovra di bilancio, 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. n. 502 del 1992, modificato dal d.lgs. n. 517 del 1992 ed ora dall'art. 39, comma 3 del d.lgs. n. 446 del 1997) sullo Stato di provvedere ad

---

[38] I relativi squilibri, indicati anche nella *Relazione generale sulla situazione economica del Paese*, risultano complessivamente di circa 3.500 mld.

[39] Per il 1998, sono previsti, per il cap. 5941, ove è allocato il F.S.N. di parte corrente, 41.850 mld., con un aumento di circa .3000 mld. sulle previsioni del blv 1998 (38.900 mld.).

[40] Il dato si inscrive nella complessiva manovra di restringimento della cassa adottata dal Governo; va comunque segnalato, che per il settore, in base all'art. 11, comma 17 del d.lgs. 502 modificato dal d.lgs. n. 517, le somme corrispondenti alle previsioni (contributi più Fsn) sono anticipate dal Tesoro alle Regioni, attraverso accreditamenti in tesoreria. In base ai dati riportati nella Relazione generale sulla situazione economica del Paese, le giacenze di tesoreria delle aziende sanitarie registrano al 31.12.1997 una netta flessione rispetto alla stessa data dell'anno precedente, passando da 10.814 mld. a 6.955 mld. (-35,7%) per la parte corrente, e da 2.042 mld. a 1.703 mld. (-16,6%) per la parte in conto capitale.

[41] 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 lo CRI e gli IZS; 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, quale richiesta dalla l. n. 94 del 1997, trovare autonoma allocazione.
Quanto a tali specifici aspetti, con delibera n. 43 del 1998, la Sezione del controllo si è pronunciata negativamente sulla prevista programmazione del fabbisogno dei medici specialisti da formare nelle scuole di specializzazione e sulle modalità di riassorbimento del numero di borse di studio relative.

apposita integrazione, da indicare nella legge finanziaria, in ordine all'eventuale differenza del gettito effettivo rispetto alla stima prevista[42].

Per il 1997, nella delibera CIPE del 5 agosto 1997 i contributi, risultano stimati in 52.820,8 mld. e la quota del Fsn ripartito tra le regioni ammonta a 35.743,9 mld. Nella quantificazione del finanziamento per il 1997, in aggiunta agli indicati importi del F.S.N. e dei contributi sanitari, risultano calcolati anche 5.474 mld. (4.273 nel 1996 e 3.130 nel 1995) di contributo delle Regioni a statuto speciale, in base alla legge n. 38 del 1990 e successive modifiche, nonché 3.800 mld. di entrate proprie delle UU.SS.LL.[43]. Le risorse effettivamente assegnate alle regioni, con tale delibera, risultano dunque pari a 35.743,9 mld. E' da segnalare che, in attuazione del collegato alla finanziaria per il 1997[44], viene effettuata una correzione dei criteri di riparto del Fsn, in precedenza 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).

A fronte di tale quadro previsionale, la spesa a livello regionale indicata dal Dipartimento della Programmazione del ministero della sanità, indica un ammontare provvisorio, per il 1997, di 106.730 mld. (99.472 mld. nel 1996 e 92.803 mld. nel 1995)[45] con un incremento del 7,3%.

Va comunque segnalato che per molte Regioni non è ancora pervenuta la relativa rendicontazione al Dipartimento della Programmazione e che, come già per il 1996 ed il 1995, la compresenza di sistemi differenziati di contabilità, genera sensibili problemi di consolidamento e non consente ancora una chiara leggibilità delle risultanze complessive.

Quanto alla disaggregazione per voci, sulla base dei dati provvisori riportati anche nella *"Relazione generale sulla situazione economica del Paese"*, la spesa per il personale risulterebbe sensibilmente incrementata (10%), anche in relazione al pagamento dei contributi previdenziali sulle competenze accessorie (legge n. 335 del 1995) e degli oneri relativi agli accordi integrativi regionali.

Per la spesa farmaceutica convenzionata, a seguito della fissazione di un tetto di 9.000 mld., inizialmente posto dalla legge n.724 del 1994, poi elevato a 9.600 dalla legge n. 662 del 1996, e da ultimo fissato, in base all'art 3 del d.l. del 1996, n. 630. convertito dalla legge del 1997 n. 30, in 11.355 miliardi, "fermo restando il mantenimento delle occorrenze finanziarie delle regioni nei limiti dello stanziamento determinato in ragione della quota capitaria", emergerebbe una spesa di 11.952 miliardi (+11,1 rispetto al 1996).

---

[42] Come è noto, nei primi esercizi di attuazione della riforma si è infatti registrato un sensibile scarto (oltre seimila miliardi nel 1993 ed oltre duemila miliardi nel 1994) successivamente attenuatosi (1305 mld. nel 1995) Rispetto a quanto evidenziatosi nei primi due anni di applicazione del nuovo sistema, con le negative ripercussioni, già evidenziate dalla Corte, sulla attendibilità dalle costruzioni programmatiche, sembra comunque emergere una più corretta corrispondenza e coerenza tra stime previsionali ed effettivo accertamento.

[43] Più dettagliatamente con la indicata delibera CIPE del 5 agosto 1997, dallo stanziamento di 37.210 mld., dedotti 174 mld. assegnati alla Croce Rossa, 42,5 mld. per compensazione della mobilità interregionale in Favore della Provincia di Bolzano e della Regione Friuli, 189,2 mld. da assegnare all'ospedale Bambino Gesù (sinora ricompresi nei trasferimento alla regione Lazio), 1.060,4 mld. accantonati, "in attesa di proposte dal ministero della sanità", la residua somma, pari a 35.743,9 mld. (36.128,5 mld. nel 1996), è stata considerata a carico dello Stato, in aggiunta, ai fini del calcolo del finanziamento, degli indicati contributi sanitari, stimati nella delibera in 52.820,8 mld. del contributo delle Regioni a statuto speciale 4.273 mld., nonché delle entrate proprie della U.S.L.(3800 mld.).

[44] art.1, c. 34.

[45] Nel 1995 si era registrata una contrazione riguardo ai 94.557 mld. del 1994 ed ai 94.628 mld. del 1993; ove 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.).Va peraltro evidenziato che nelle indicate elaborazioni 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.

La voce relativa ai beni e servizi (+18,7% rispetto al 1996), che in base alla legge n. 724 del 1994, avrebbe dovuto risultare del 14% ridotta rispetto al 1993, risulta invece in aumento, anche rispetto alla rivalutazione consentita dalla legge n. 449 del 1997, in considerazione dell'effettiva lievitazione dei prezzi di mercato e del crescente impiego di tecnologie sofisticate. Va poi segnalato un incremento nella voce per interessi passivi (108 mld. +43,8%) derivante anche da carenza di liquidità da parte delle Regioni per far fronte alle situazioni debitorie di esercizi pregressi. Nel complesso, emerge ancora l'esigenza di una maggiore trasparenza nella gestione dei flussi di cassa tra Tesoro, Regioni ed Aziende.

Riemerge dunque un più sensibile scarto, rispetto ai due esercizi precedenti, tra l'effettivo fabbisogno e le quantificazioni programmatiche: il crescere di scostamenti tra stime previsionali e fabbisogni lascia dunque aperto il problema della copertura delle eccedenze[46] e sollecita una più trasparente e coerente ricostruzione previsionale e programmatica, al fine di porre termine sia a tensioni e squilibri a livello finanziario regionale[47] che all'irrigidimento della spesa statale per oneri per interessi per ripiano della maggior spesa riscontrata. Va peraltro segnalata una tendenza ad una stabilizzazione in termini percentuali della spesa sanitaria sul P.I.L. (6,06% nel 1993; 5,80% nel 1994, 5,27% nel 1995; 5,34% nel 1996; 5,48% nel 1997)[48].

Con riferimento agli effetti della manovra per il 1997, la Corte aveva segnalato il pericolo - più volte verificatosi anche nel passato - di uno scostamento delle risultanze di consuntivo a fronte delle previsioni, evidenziando che alle misure proposte dal governo nel collegato alla finanziaria, ispirate da prevalenti intenti di razionalizzazione del sistema, non era agevole riconoscere e quantificare puntualmente un immediato effetto riduttivo, anche tenuto presente dell'esperienza di talune analoghe pregresse disposizioni. Come riferito nella relazione quadrimestrale n. 1 del 1997, e riconosciuto nella *Relazione generale sulla situazione economica del Paese* solo l'aumento della partecipazione finanziaria delle regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia, Sicilia e Sardegna (810 mld.) e la ridefinizione delle quote di spettanza dei grossisti e dei farmacisti sul prezzo di vendita al pubblico, (160 mld.) hanno infatti prodotto i risultati di risparmio attesi nell'anno[49].

---

[46] 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.

[47] 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 del 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 1997, inizialmente fissata in 1.685.330, e successivamente rideterminata, in 1.707.484 lire, la quota pro capite di spesa regionale viene calcolata in 1.861.573).

[48] Dati contenuti nella *Relazione generale sulla situazione economica del Paese.*

[49] Tempi più lunghi richiedono i risultati di risparmio attesi dalla riorganizzazione della rete ospedaliera, mediante riduzione dei posti-letto non sufficientemente utilizzati, ed il potenziamento delle strutture di *day hospital* (200 mld. di risparmi previsti dal Governo per il 1997), dall'avvio di un sistema di responsabilizzazione dei medici di medicina generale nel rilascio delle prescrizioni diagnostiche e terapeutiche, anche attraverso incentivi di ordine finanziario e la predisposizione, da parte del ministero della sanità, di *percorsi diagnostici di riferimento*, finalizzati appunto ad evitare prescrizioni non necessarie, con un risparmio, atteso per il 1997, di 450 mld.; dalla razionalizzazione del sistema dell'acquisto di beni e servizi del S.S.N., con conseguente riduzione dei costi unitari, con la istituzione di un osservatorio sui prezzi relativi, con il compito di diffondere valori e criteri di riferimento a supporto delle decisioni gestionali locali, con una minore spesa prevista per il 1997 in 200 mld. (negli anni successivi i risparmi erano quantificati in circa 600 mld., pari al 3% della spesa relativa). Tali - in larga parte condivisibili - obiettivi, cui sono da ascrivere peraltro risparmi " a regime". appaiono ripresi sia nella manovra per il 1998 che nei fondamentali documenti programmatici (P.S.N. 1998-2000 e DPEF).

3.2.2 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 piano contabile è da rilevare l'esigenza di una maggiore trasparenza ed univocità di allocazione delle risorse destinate ed investimenti nel settore della sanità[50].

Sul cap. 7082 dello stato di previsione del ministero del bilancio è allocato il FSN di parte capitale. Con delibera CIPE del 5 agosto 1997, lo stanziamento per il 1997, di 400 mld., risulta distribuito alle regioni per 385 mld. (di cui 45 mld. come quota di riequilibrio), con 15 mld. da destinare ai IRCCS e IZS. 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, nonchè per gli interventi urgenti relativi alle emergenze sanitarie ed al rischio anestesiologico.

Lo stanziamento (che era di 520 mld. nel 1996; 302 mld. nel 1995, 300 mld. nel 1994, 792 mld. nel 1993), risulta integralmente passato a residui, come nell'esercizio precedente, mentre sui 520 mld. di residui iniziali risultano pagati nell'anno solo 75,4 mld., con 444,6 mld. di residui. Complessivamente, a fronte di una autorizzazione di cassa pari a 200 mld., i pagamenti dell'esercizio ascendono a 75,4 mld.

Sul cap. 7085 dello stesso stato di previsione, relativo agli oneri derivanti dai mutui contratti per le esigenze di manutenzione straordinaria e per la sostituzione delle attrezzature obsolete, risultano stanziati, come nell'esercizio precedente, 288 mld., di cui pagati 248,9 mld., con 39 mld. di residui.

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[51]; sui 290 mld. della competenza, come nell'esercizio precedente, risultano pagati 203,7 mld., con 86,3 mld. di residui.

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 450 mld. di assegnazioni definitive di competenza, sui quali risultano pagati 402,7 mld., con 47,3 mld. di economie.

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[52]. Una

---

[50] 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 1997 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) privo di stanziamenti di competenza; i 18,4 mld. di residui risultano integralmente pagati.

[51] Tale legge reca un "programma straordinario di interventi in sanità", per un importo complessivo di 30.000 mld.

[52] Una analisi più dettagliata è dunque contenuta nella relazione sulla gestione finanziaria per gli esercizi dal 1991 al 1996, recentemente resa dalla Corte, Referto n. 22 del 98.

accelerazione dei programmi di edilizia sanitaria è stata disposta dall'art. 5 del d.l. 1 dicembre 1995 n. 509, convertito con legge n. 34 del 31 gennaio 1996[53].

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 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 8.979,8 mld. (rispettivamente 8.616,7 e 363,2 mld.)[54]. Con delibera CIPE 21 marzo 1997 sono stati revocati finanziamenti non richiesti per 413,4 mld., con la ridestinazione degli stessi ad interventi di completamento della rete consultoriale (160,6 mld.) e ad anticipazioni sulla quota relativa al II triennio di finanziamenti per completamenti di opere iniziate nel primo triennio (272,8 mld.). E' quindi iniziata la II fase per 2500 mld. (delibera CIPE 30 dicembre 1997).

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 erogati 222,6 mld., per il potenziamento dei laboratori, e 350,2 mld., per l'edilizia; sono stati altresì autorizzati mutui per 939,15 mld. La residua differenza, di circa 407 mld., è da riallocarsi a norma dell'art. 10 del d.l. n. 67 del 1997, convertito legge n. 135 del 1997. E' da segnalare che talune regioni hanno richiesto il cofinanziamento della Comunità europea per la realizzazione di interventi strutturali, la ricerca e la formazione, come previsto dalla normativa comunitaria relativa ai fondi strutturali.

[53] 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 del 1988 ed all'art. 2 della legge n. 135 del 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 comma 2, ferma restando la riallocazione degli stessi finanziamenti, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, nell'ambito dell'indicato piano pluriennale d'investimento.

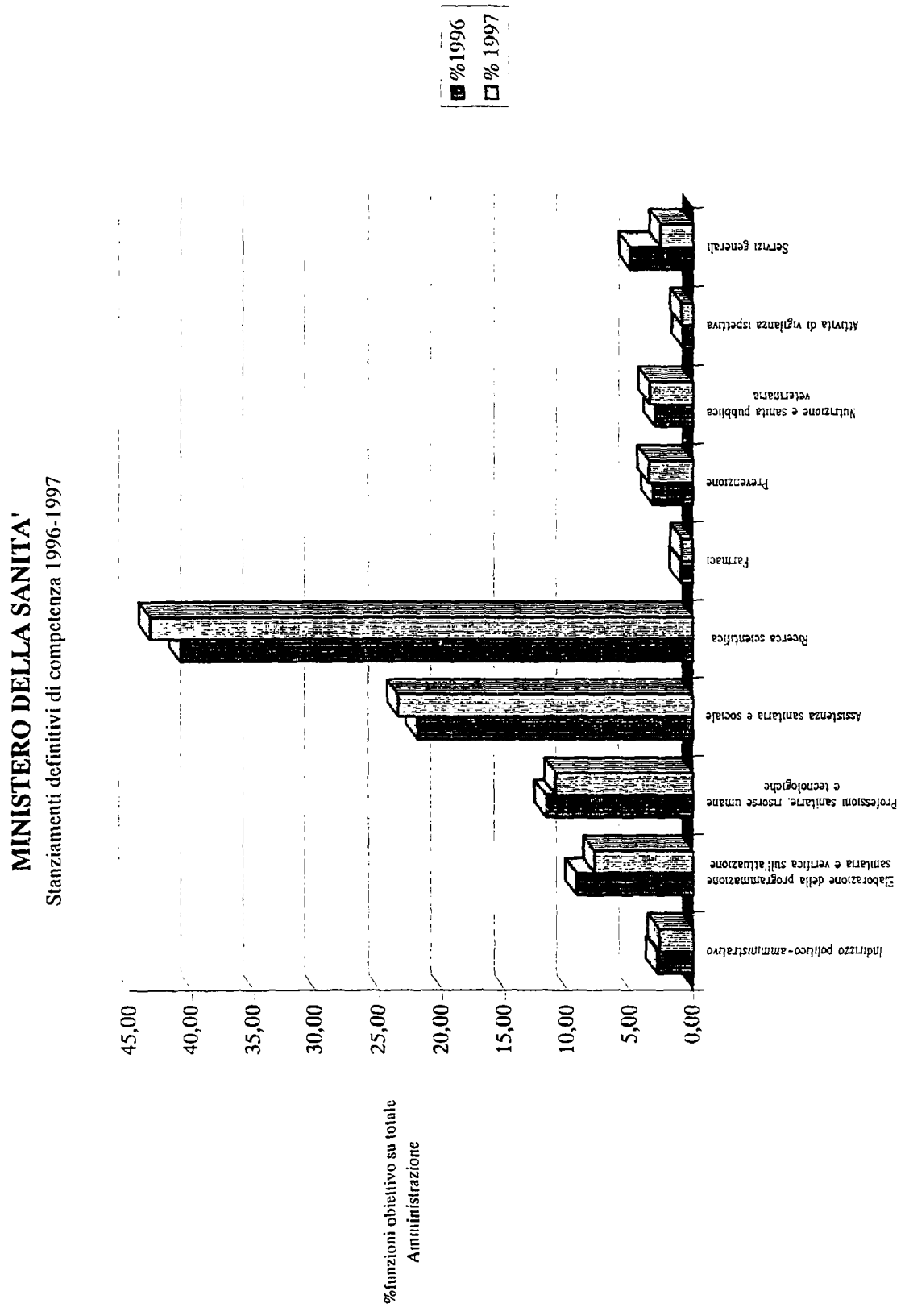
[54] Dati riportati nella relazione *"Relazione generale sulla situazione economica del Paese.*

SPESA SANITARIA NEL BILANCIO DELLO STATO

Esercizio finanziario 1997

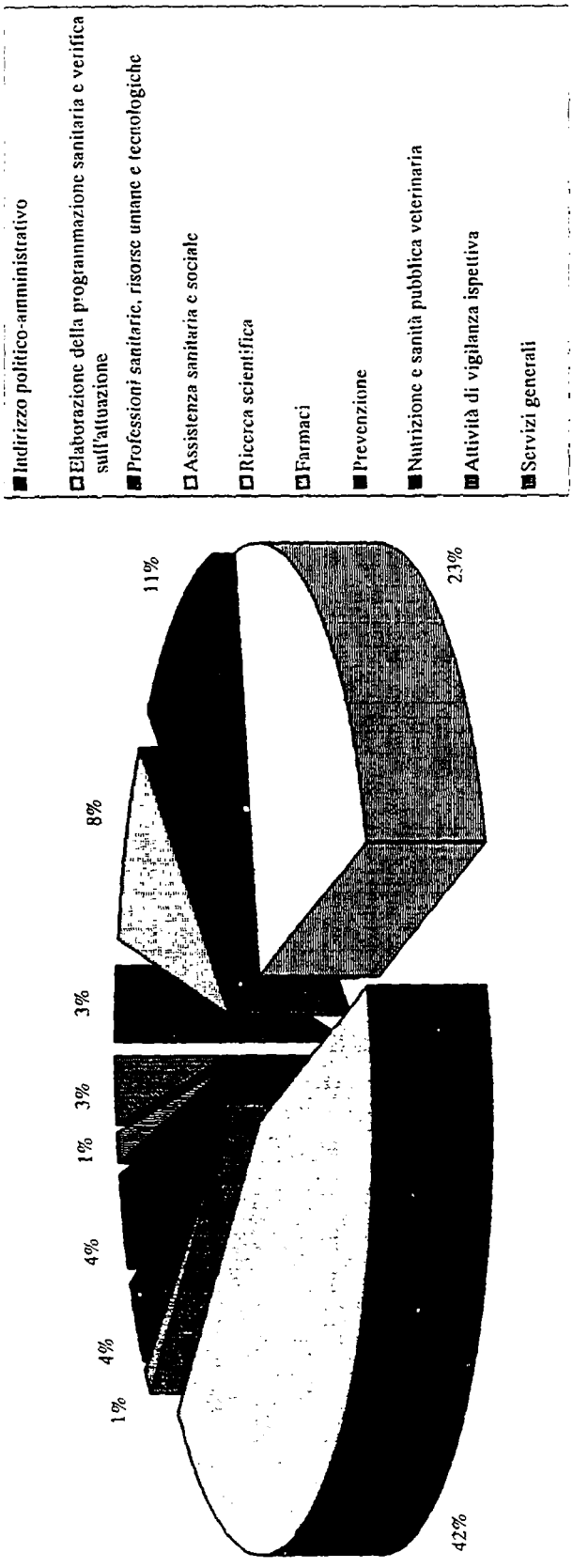
(in milioni)

MINISTERI		Interventi	Investimenti	Rimborso del debito pubblico	Oneri del debito pubblico	TOTALE (int.+inv.+rimb. deb. pub.+on. deb. pub.)
Min. Sanità	Stanz. di competenza	1.306.343	2.438			1.308.781
	Impegni	1.254.774	2.438			1.257.212
	Pagamenti comp.	935.139	8			935.147
	Economie comp.	51.569	-			
Min. Tesoro	Stanz. di competenza	52.988.931	450.970	150.457	250.154	53.840.512
	(di cui per ripianamenti)	14.256.013	-	150.000	250.000	14.656.013
	Impegni	51.799.969	403.678	150.457	200.737	52.554.841
	(di cui per ripianamenti)	13.067.061	-	150.000	200.583	13.417.644
	Pagamenti comp.	21.974.126	403.193	150.457	200.737	22.728.513
	(di cui per ripianamenti)	12.949.227	-	150.000	200.583	13.299.810
	Economie comp.	1.188.962	47.292	-	49.417	1.285.671
	(di cui per ripianamenti)	1.188.962	-	-	49.417	1.238.379
Min. Bilancio e P. E.	Stanz. di competenza		978.000			978.000
	Impegni		977.982			977.982
	Pagamenti comp.		452.626			452.626
	Economie comp.		18			18
Tot. spesa per per voce	Stanz. di competenza	54.295.274	1.431.408	150.457	250.154	56.127.293
	(di cui per ripianamenti)	14.256.013	-	150.000	250.000	14.656.013
	Impegni	53.054.743	1.384.098	150.457	200.737	54.790.035
	(di cui per ripianamenti)	13.067.061	-	150.000	200.583	13.417.644
	Pagamenti comp.	22.909.265	855.827	150.457	200.737	24.116.286
	(di cui per ripianamenti)	12.949.227	-	150.000	200.583	13.299.810
	Economie comp.	1.240.531	47.310	-	49.417	1.285.689
	(di cui per ripianamenti)	1.188.962	-	-	49.417	1.238.379

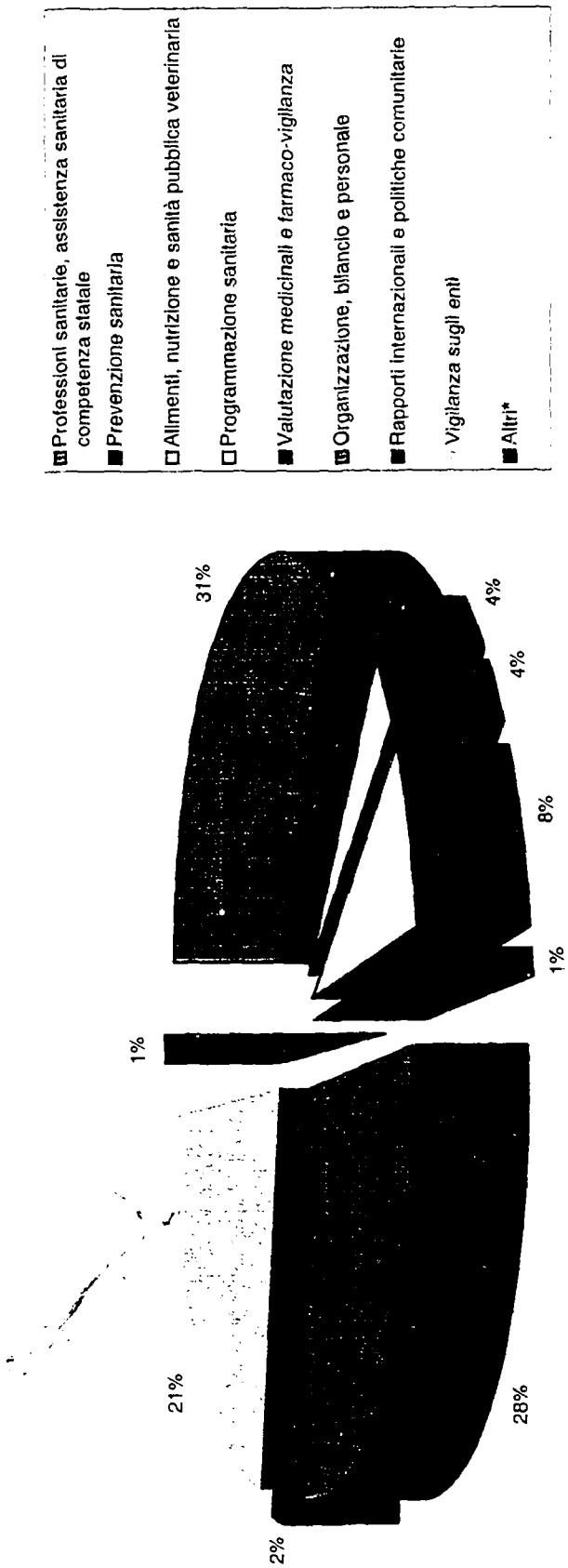

MINISTERO DELLA SANITA'
Stanziamenti definitivi di competenza 1996-1997
%1996
% 1997
45,00
40,00
35,00
30,00
25,00
20,00
15,00
10,00
5,00
0,00
%funzioni obiettivo su totale Amministrazione
Indirizzo politico-amministrativo
Elaborazione della programmazione sanitaria e verifica sull'attuazione
Professioni sanitarie, risorse umane e tecnologiche
Assistenza sanitaria e sociale
Ricerca scientifica
Farmaci
Prevenzione
Nutrizione e sanità pubblica veterinaria
Attività di vigilanza ispettiva
Servizi generali

MINISTERO DELLA SANITA'

esercizio 1997 - % stanziamenti definitivi per funzioni obiettivo su totale Amministrazione



MINISTERO DELLA SANITA' 1997 % Stanziamenti definitivi di competenza per C.dI R. su totale Amministrazione



PAGINA BIANCA

ALLEGATI

elaborazioni per funzioni-obiettivo
formazione e utilizzo massa impegnabile
formazione e utilizzo massa spendibile

MINISTERO DELLA SANITA'

Esercizio finanziario 1997

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg1 - Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro dg8 - Rapporti internazionali e politiche comunitarie dg13 - 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 consultiva 1.3.1 Attuazione direttive comunitarie 1.3.2 O.M.S. ed altri Organismi internazionali
dg5 -Programmazione sanitaria dg9- Vigilanza sugli enti dg11 - Studi e documentazione	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 -Professioni sanitarie e assistenza sanitaria di competenza statale dg12 - 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 -Professioni sanitarie e assistenza sanitaria di competenza statale dg9 -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 -Prevenzione sanitaria dg5 - Programmazione sanitaria dg7 -Organizzazione bilancio e personale dg9 - Vigilanza sugli enti	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.	

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg6 -Valutazione medicinali e farmacovigilanza	6. Farmaci	6.1 Valutazione e autorizzazione commercio farmaci 6.2 Prezzi dei farmaci e spese farmaceutiche 6.3 Vigilanza 6.4 Ricerca scientifica farmacologica 6.5 Informazione scientifica sui farmaci	
dg3 - Prevenzione sanitaria	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 7.7 Tutela dei lavoratori nei luoghi di lavoro 7.8 Coordinamento uffici sanità marittima, aerea e di frontiera	7.6.1 Droga 7.6.2 Alcoolismo 7.6.3 Tabagismo
dg4 - Alimenti nutrizione e sanità pubblica veterinaria	8. Nutrizione e sanità pubblica veterinaria	8.1 Vigilanza alimenti e bevande 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.	8.1.1 Profilassi nutrizionale 8.1.2 Vigilanza sulla commercializzazione 8.1.3 Profilassi veterinaria
dg7-Organizzazione bilancio e personale dg9- Vigilanza sugli enti dg10 - Servizio ispettivo ed unità di crisi	9. Attività di vigilanza e ispettiva	9.1 Controllo su enti 9.2 Attività ispettiva	9.1.1 C.R.I. 9.1.2 Lega italiana per la lotta contro i tumori 9.1.3 Istituti di cura a carattere scientifico 9.2.1 Applicazione disposizioni legislative in materia sanitaria
		9.3 Attività antisofisticazione e antidroga	9.2.2 Monitoraggio delle prestazioni sanitarie 9.3.1 Antisofisticazione 9.3.2 Antidroga
dg5 - Programmazione sanitaria dg7 -Organizzazione bilancio e personale	10. Servizi generali	10.1 Gestione delle risorse umane 10.2 Acquisizione e gestione risorse strumentali	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

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
		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 sono quelli individuati dal d.lgs. 7 agosto 1997, n. 279.

1997 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 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	495	44.921	45.417	44.683	238	0	495	0	45.178	0	99,48%
2 Elaborazione della programmazione sanitaria e verifica sull'attuazione	363	127.624	127.988	126.683	941	0	363	0	127.047	0	99,26%
3 Professioni sanitarie e risorse umane e tecnologiche	505	178 057	178.562	131.175	46.881	0	505	0	131.681	0	73,75%
4 Assistenza sanitaria e sociale	632	380.851	381.482	380.192	659	0	632	0	380.824	0	99,83%
5 Ricerca scientifica	340	703.523	703.863	703.478	44	0	340	0	703.818	0	99,99%
6 Farmaci	403	14.923	15.326	12.381	2.542	0	403	0	12.784	0	83,41%
7 Prevenzione	13.640	57.889	71.529	45.115	1.125	11.650	13.640	0	58.755	11.650	82,14%
8 Nutrizione e sanità pubblica veterinaria	887	57.012	57.898	54.361	2.651	0	887	0	55.247	0	95,42%
9 Attività di vigilanza e ispettiva	68	15.467	15.535	15.202	265	0	68	0	15.270	0	98,29%
10 Servizi generali	870	42.743	43.613	41.932	812	0	870	0	42.801	0	98,14%
TOTALE	*18.204*	*1.623.009*	*1.641.213*	*1.555.201*	*56.158*	*11.650*	*18.204*	*0*	*1.573.405*	*11.650*	*95,87%*

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

1997 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 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 F.O.	44	0	44	44	0	0	0	18	18	27	0	100,00%	39,64%	39,64%
1 Indirizzo politico-amministrativo	5 350	44 921	50 272	49 534	43 004	1 679	1 679	4 823	47 827	654	1 790	98,53%	95,14%	96,55%
2 Elaborazione della programmazione sanitaria e verifica sull'attuazione	118 505	127 624	246 130	156 289	55 091	71 592	71 592	41 218	96 309	20 487	129 334	63,50%	39,13%	61,62%
3 Professioni sanitarie e risorse umane e tecnologiche	14 168	178 057	192 224	182 609	125 284	5 892	5 892	8 977	134 261	51 950	6 013	95,00%	69,85%	73,52%
4 Assistenza sanitaria e sociale	45 039	380 851	425 889	420 512	364 049	16 142	16 142	39 079	403 128	1 901	20 860	98,74%	94,66%	95,87%
5 Ricerca scientifica	376 670	703 523	1 080 193	971 389	459 702	243 776	243 776	221 480	681 182	27 943	371 067	89,93%	63,06%	70,12%
6 Farmaci	3 917	14 923	18 840	15 828	10 523	1 858	1 858	1 863	12 386	3 476	2 977	84,02%	65,75%	78,25%
7 Prevenzione	55 326	57 889	113 215	79 262	35 324	9 791	21 441	17 441	52 765	11 744	48 707	70,01%	46,61%	66,57%
8 Nutrizione e sanità pubblica veterinaria	34 886	57 012	91 898	83 813	28 554	25 806	25 806	10 228	38 782	9 731	43 385	91,20%	42,20%	46,27%
9 Attività di vigilanza e ispettiva	5 053	15 467	20 519	19 038	11 870	3 332	3 332	3 899	15 769	1 382	3 368	92,78%	76,85%	82,83%
10 Servizi generali	34 660	42 743	77 403	74 916	28 024	13 908	13 908	32 295	60 318	1 645	15 440	96,79%	77,93%	80,52%
TOTALE	*693.618*	*1 623.009*	*2.316.627*	*2.053.234*	*1.161.425*	*393.776*	*405.426*	*381.320*	*1.542.745*	*130 941*	*642.941*	*88,63%*	*66,59%*	*75,14%*

1997 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 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 uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	381	9 436	9.817	9.353	82	0	381	0	9.734	0	99,16%
Servizio ispettivo ed Unità di crisi	34	2.232	2.267	2.218	14	0	34	0	2 252	0	99,37%
Studi e documentazione	28	2.705	2.733	2.551	154	0	28	0	2.580	0	94,38%
Rapporti convenzionali con il Servizio sanitario nazionale	62	772	835	771	2	0	62	0	833	0	99,79%
Segreteria generale del Consiglio superiore di sanità	58	3.013	3.070	2 949	64	0	58	0	3.006	0	97,92%
Professioni Sanitarie, assistenza sanitaria di competenza statale	1.024	525.681	526.705	478.166	47.514	0	1.024	0	479.190	0	90,98%
Prevenzione sanitaria	13.867	58.852	72.719	46.074	1.128	11.650	13.867	0	59.941	11.650	82,43%
Alimenti, nutrizione e sanità pubblica veterinaria	887	57.012	57.898	54.361	2.651	0	887	0	55.247	0	95,42%
Programmazione sanitaria	420	125.354	125.774	124.558	796	0	420	0	124.978	0	99,37%
Valutazione medicinali e farmacovigilanza	403	14.923	15.326	12.381	2.542	0	403	0	12.784	0	83,41%
Organizzazione bilancio e personale	842	451.269	452.111	450.234	1.035	0	842	0	451.075	0	99,77%
Rapporti internazionali e politiche comunitarie	57	32.473	32.530	32.381	92	0	57	0	32.438	0	99,72%

(*) 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
Vigilanza sugli enti	142	339.287	339.429	339.204	83	0	142	0	339.346	0	99,98%
TOTALE	*18.204*	*1.623.009*	*1.641.213*	*1.555.201*	*56.158*	*11.650*	*18.204*	*0*	*1.573.405*	*11.650*	*95,87%*

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

1997 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 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.	44	0	44	44	0	0	0	18	18	27	0	100,00%	39,64%	39,64%
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	1 182	9 436	10 618	10 117	8 246	1 107	1 107	796	9 042	387	1 188	95,28%	85,16%	89,38%
Servizio ispettivo ed Unità di crisi	210	2 232	2 443	2 374	2 064	154	154	135	2 199	80	163	97,17%	90,02%	92,64%
Studi e documentazione	3 978	2 705	6 683	3 582	982	1 569	1 569	1 886	2 868	608	3 206	53,60%	42,92%	80,07%
Rapporti convenzionati con il Servizio sanitario nazionale	123	772	895	873	678	92	92	86	764	26	105	97,47%	85,32%	87,54%
Segreteria generale del Consiglio superiore di sanità	255	3 013	3 267	3 203	2 704	245	245	185	2 889	117	261	98,03%	88,43%	90,21%
Professioni Sanitarie, assistenza sanitaria di competenza statale	58 773	525 681	584 454	569 714	456 374	21 792	21 792	47 864	504 238	53 611	26 605	97,48%	86,28%	88,51%
Prevenzione sanitaria	55 641	58 852	114 493	80 484	36 054	10.020	21.670	17 655	53 709	11 804	48 979	70,30%	46,91%	66,73%
Alimenti, nutrizione e sanità pubblica veterinaria	34 886	57 012	91 898	83 813	28 554	25 806	25 806	10 228	38 782	9 731	43 385	91,20%	42,20%	46,27%
Programmazione sanitaria	114 722	125 354	240 076	153 245	54 428	70 130	70 130	39 432	93 860	19 966	126 250	63,83%	39,10%	61,25%
Valutazione medicinali e farmacovigilanza	3 917	14 923	18 840	15 828	10 523	1 858	1.858	1 863	12 386	3 476	2 977	84,02%	65,75%	78,25%
Organizzazione bilancio e personale	36 236	451 269	487 505	479 613	419 080	31 154	31 154	33 018	452 098	2 705	32 702	98,38%	92,74%	94,26%
Rapporti internazionali e politiche comunitarie	3 913	32 473	36 386	36 214	32 054	327	327	3 841	35 895	150	341	99,53%	98,65%	99,12%

Centro di Responsabilità	(12) Residui iniziali "FsC" 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 "FsC" 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
Vigilanza sugli enti	379 738	339 287	719 025	614 130	109 682	229 521	229 521	224 314	333 996	28 252	356 777	85,41%	46,45%	54,39%
TOTALE	*691.618*	*1.623.009*	*2 316.627*	*2 053 234*	*1.161 425*	*393 776*	*405.426*	*381.320*	*1 542 745*	*130.941*	*642 941*	*88,63%*	*66,59%*	*75,14%*

MINISTERO DELLA SANITA'

Esercizio finanziario 1997

(importi in milioni)

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE

		TITOLO I						TITOLO II						
		PERSONALE IN ATTIVITA DI SERVIZIO	ACQUISTO BENI E SERVIZI	TRASFERI MENTI	INTERESSI	ALTRE (1)	TOTALE	OPERE BENI IMMOBILIARI MOBILIARI	TRASFERI-MENTI	OPERAZIONI FINANZIARIE		ALTRE (1)	TOTALE	SPESA FINALE
		CAT II	CAT IV	CAT V	CAT VI			CAT X + XI	CAT XII	CAT 13 + 14	CAT 13+14+15			TIT I + II
1	RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 (2)	5.685	12.519	0	0	0	18.204	0	0	0	0	0	0	18.204
2	STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	143.442	536.487	534.985	0	405.657	1.620.571	8	2.430	0	0	0	2.438	1.623.009
3	MASSA IMPEGNABILE (1 + 2)	149.127	549.006	534.985	0	405.657	1.638.775	8	2.430	0	0	0	2.438	1.641.213
4	IMPEGNI EFFETTIVI SU COMPETENZA	142.969	517.812	486.754	0	405.228	1.552.763	8	2.430	0	0	0	2.438	1.555.201
5	ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE (-) (2 - (4 + 6))	473	7.026	48.231	0	428	56.158	0	0	0	0	0	0	56.158
6	RESIDUI DI STANZIAMENTO DA COMPETENZA AL 31/XII	0	11.650	0	0	0	11.650	0	0	0	0	0	0	11.650
7	IMPEGNI SU RESIDUI DI STANZIAMENTO (1 - 8)	5.685	12.519	0	0	0	18.204	0	0	0	0	0	0	18.204
8	RESIDUI DI STANZIAMENTO DA ESERCIZI PRECED._ AL 31/XII	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
9	IMPEGNI TOTALI SU MASSA IMPEGNABILE (4 + 7)	148.654	530.331	486.754	0	405.228	1.570.967	8	2.430	0	0	0	2.438	1.573.405
10	RESIDUI TOTALI DI STANZIA_ MENTO "F" AL 31/XII (6 + 8)	0	11.650	0	0	0	11.650	0	0	0	0	0	0	11.650
11	RAPPORTO % TRA IMPEGNI TOTALI E MASSA IMPEGNABILE (9 3)	99,68	96,6	90.98	0	99.89	95.86	100	100	0	0	0	100	95,87

1) CALCOLATE PER DIFFERENZA

2) I RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 SONO ASSUNTI UGUALI AI RESIDUI DI STANZIAMENTO "F" AL 31/12 DELL'ANNO PRECEDENTE

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		TITOLO I						TITOLO II						
		PERSONALE IN ATTIVITA DI SERVIZIO	ACQUISTO BENI E SERVIZI	TRASFERI MENTI	INTERESSI	ALTRE (1)	TOTALE	OPERE BENI IMMOBILIARI MOBILIARI	TRASFERI-MENTI	OPERAZIONI FINANZIARIE		ALTRE (1)	TOTALE	SPESA FINALE
		CAT II	CAT IV	CAT V	CAT VI			CAT X + XI	CAT XII	CAT 13 + 14	CAT 13+14+15			TIT I + II
12	RESIDUI INIZIALI "F + C" AL 1/1	14.103	282.881	335.551	0	27 994	660.529	0	33.090	0	0	0	33.090	693.618
13	STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	143.442	536.487	534.985	0	405.657	1.620.571	8	2.430	0	0	0	2.438	1.623.009
14	MASSA SPENDIBILE (12 + 13)	157.545	819.368	870.536	0	433.651	2.281.100	8	35.520	0	0	0	35.528	2.316.627
15	AUTORIZZAZIONI DI CASSA	154.932	637.116	809.477	0	429.429	2.030.954	8	22.272	0	0	0	22.280	2.053.234
16	PAGAMENTI SU COMPETENZA	130 777	392.869	249.891	0	387.879	1.161.417	8	0	0	0	0	8	1.161.425
17	RESIDUI PROPRI DA COMPETENZA "C" (4 - 16)	12.191	124.943	236.863	0	17.349	391.346	0	2.430	0	0	0	2.430	393.776
18	RESIDUI TOTALI DA COMPETENZA (6 + 17)	12.191	136.593	236.863	0	17.349	402.996	0	2.430	0	0	0	2.430	405.426
19	PAGAMENTI SU RESIDUI	10 484	111.771	230.001	0	27.852	380.108	0	1.212	0	0	0	1.212	381.320
20	PAGAMENTI TOTALI (16 + 19)	141.261	504.640	479.892	0	415.731	1.541.525	8	1.212	0	0	0	1.220	1.542.745
21	ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE(-)TOTALI (14-(20+22))	2.768	42.074	63.781	0	468	109.091	0	21 850	0	0	0	21.850	130.941
22	RESIDUI TOTALI "F + C" AL 31/XII ((14 - (20 + 21))	13.515	272.653	326.863	0	17.451	630.483	0	12.458	0	0	0	12.458	642.941
23	RAPPORTO % TRA AUTORIZZAZIONI DI CASSA E MASSA SPENDIBILE (15 14)	98,34	77,76	92,99	0	99,03	89,03	100	62,7	0	0	0	62,71	88,63
24	RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E MASSA SPENDIBILE (20 14)	89,66	61,59	55,13	0	95,87	67,58	100	3,41	0	0	0	3,43	66,59
25	RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E AUTORIZZAZIONI DI CASSA (20 15)	91,18	79,21	59,28	0	96,81	75,9	100	5,44	0	0	0	5,47	75,14

1) CALCOLATE PER DIFFERENZA

PAGINA BIANCA

Capitolo XII

Ministero dell'universita' e della ricerca scientifica e tecnologica

Sommario

Sintesi e conclusioni.

1. Quadro di riferimento programmatico: *1.1 Gli obiettivi programmatici; 1.2 Il piano triennale di sviluppo; 1.3 Le direttive.*

2. Analisi dei risultati contabili e finanziari della gestione: *2.1. Risultanze contabili per funzioni obiettivo e per centri di responsabilità; 2.2 Dati complessivi; 2.3 La struttura di bilancio; 2.4 Classificazione economica semplificata; 2.5 I fondi speciali; 2.6 Le proiezioni autorizzazioni di cassa-massa spendibile; 2.7 I residui passivi; 2.8 Massa impegnabile; 2.9 Massa spendibile; 2.10 Analisi della spesa per categorie; 2.11 Evoluzione degli stanziamenti nella legge di bilancio per l'esercizio 1998.*

3. Analisi economiche dei risultati: *3.1 La valutazione del sistema universitario:* 3.1.1 La quota di riequilibrio; 3.1.2 Gli indicatori di valutazione del sistema universitario; *3.2 Il finanziamento dell'edilizia sportiva universitaria; 3.3 Edilizia universitaria generale, dipartimentale e residenziale; 3.4 Le valutazioni di risultato dell'istruzione universitaria; 3.5. La valutazione della ricerca scientifica:* 3.5.1 Lo Stato della ricerca scientifica; 3.5.2 I soggetti impegnati nella ricerca.

4. Organizzazione e procedimenti: *4.1 Analisi dello schema organizzativo per centri di responsabilità e funzioni-obiettivo; 4.2 Profili attuativi della legge n. 127 del 1997.*

5. Gestione del personale.

Esercizio 1997 - Risultati della gestione per funzioni obiettivo - dati di competenza

(in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Autorizzaz. di cassa	di cui in C/Capitale	Impegni(*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico e amministrativo	15.452	17.598	*606*	14.475	14.470	10.835	3.640	977
2 Programmazione, indirizzo e coordinamento	114.986	200.905	*83.027*	114.650	114.649	5.173	109.477	337
3 Funzionamento università	11.095.341	6.182.203	*464.531*	11.094.693	10.953.602	5.310.078	5.784.615	648
4 Ricerca scientifica	3.611.749	2.916.671	*2.685.030*	3.573.982	3.573.803	1.939.776	1.634.206	37.767
5 Interventi nelle aree depresse	426.404	344.922	*340.966*	426.183	426.182	13.863	412.320	221
6 Servizi generali	15.340	17.508	*472*	14.093	14.089	9.410	4.683	1.247
TOTALE	**15.279.272**	**9.679.808**	**3.574.632**	**15.238.075**	**15.096.795**	**7.289.134**	**7.948.940**	**41.198**

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

Sintesi e conclusioni.

Il sistema universitario è caratterizzato da un periodo transitorio nel quale sono in corso di definizione gli interventi normativi diretti a completare l'assetto autonomistico delle università e degli enti di ricerca. Accanto a tale necessario completamento va potenziata l'attività di valutazione del Ministero, come criterio di determinazione delle scelte, nella necessaria correlazione tra esigenze, obiettivi e mezzi; come metodologia di misurazione e verifica dell'efficienza e dell'efficacia dei risultati; come requisito intrinseco dei processi decisionali a tutti i livelli, dall'allocazione delle risorse alla riprogettazione dei corsi di studio, al vaglio delle iniziative di ricerca, alla finalizzazione della stessa attività amministrativa. Stenta, infatti, a trovare applicazione 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' mancata, d'altra parte, anche nel 1997 qualsiasi attività sistematica di valutazione della ricerca, sia per una carente cultura della valutazione in senso ampio e sia perché non sono stati definiti obiettivi chiari per quanto riguarda i programmi di ricerca. Gli enti e gli istituti di ricerca non hanno avuto precisi punti di riferimento delle loro attività, accentuando una tendenza alla polverizzazione degli interventi. Il Ministero accentua la caratterizzazione di 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 proprio supporto. Solo nel 1998 sono stati attivati strumenti e procedure dell'Amministrazione per la valutazione dei risultati dei processi decisionali con riferimento alla ricerca ed alla formazione di livello universitario, oltre che all'attività gestionale e amministrativa, centrale e periferica; con decreto legislativo dell'aprile 1998 è stato istituito presso il Ministero il comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca con compiti di indirizzo per i criteri generali delle attività di valutazione dei risultati della ricerca, di promozione della sperimentazione, di applicazione di metodologie di valutazione, favorendo il confronto e la cooperazione tra le diverse istituzioni nazionali ed internazionali operanti nel settore. In tal modo si sono avviati i primi strumenti necessari per porre il Ministero 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 dal sistema universitario e dagli enti di ricerca dipendenti. L'attività di valutazione, in attuazione della specifica delega contenuta nella legge n. 59 del 1997, dovrebbe consentire inoltre l'utilizzo delle risorse disponibili per il soddisfacimento delle domande e dei diritti dell'utenza studentesca secondo criteri di efficienza, efficacia e di trasparenza.

Nell'attesa della definizione di tale quadro globale e complessivo il Ministero ha affidato all'Osservatorio per la valutazione, previsto dall'art. 1, comma 90, della legge n. 62 del 1996, l'individuazione di criteri per determinare le condizioni soggettive ed oggettive per una graduale separazione organica degli atenei sovraffollati. Le prime indicazioni metodologiche sono contenute nella relazione presentata dall'Osservatorio al Ministero nei primi mesi del 1997; ad esse ha fatto seguito nel dicembre 1997 l'istituzione delle università di Catanzaro e del Sannio, con sede in Benevento ed è stato, infine, emanato il 30 marzo 1998 il decreto ministeriale con il quale sono stati definiti criteri per l'individuazione degli atenei e delle facoltà sovraffollate, per numero di studenti e di docenti, e criteri per la graduale separazione organica degli stessi.

Il Ministero dell'università e della ricerca scientifica è una amministrazione di trasferimenti, principalmente a favore delle università; dei 15.238 miliardi complessivi di spesa

per il 1997, 10.948 miliardi sono stati destinati alle università, con un incremento del 6,2% rispetto all'analogo dato per il 1996 (10.303 miliardi).

I risultati della gestione 1997 in termini di massa impegnabile, secondo la classificazione per funzioni obiettivo, pongono in evidenza la preponderanza delle spese relative al "funzionamento università" (10.041,6 miliardi; 10.323,2 nel 1996); si conferma così la connotazione del MURST come Amministrazione di trasferimenti alle università.

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, in termini di massa impegnabile, per la microfunzione "osservatorio sul sistema universitario", che comprende le attività già classificate nel 1996 come "valutazione del sistema universitario", pari a 2.115 milioni risulta in netta crescita rispetto al precedente esercizio (855 milioni), e denota una tendenza ad una maggiore attenzione per i profili di monitoraggio delle somme trasferite alle università e per il coordinamento dell'attività dei nuclei di valutazione delle università; di tale spesa 2.070 milioni si riferiscono ad oneri di funzionamento e 45 milioni attengono ad investimenti.

I trasferimenti alle università risultano significativamente incrementate nel corso del 1997; difatti, lo stanziamento del capitolo in cui si concentra la parte prevalente della spesa ministeriale (il cap. 1263, relativo al "fondo per il finanziamento delle università"), come già detto, è stato incrementato nel corso dell'esercizio, con una spesa complessiva di 9.913,6 miliardi (9.130,9 miliardi nel 1996) in termini di impegni.

Per quanto riguarda la funzione relativa alla Ricerca scientifica (3.702,4 miliardi; 3.441 nel 1996), principalmente concentrata nella ricerca applicata (2.792 miliardi in termini di massa spendibile; 2.321 nel 1996), deve constatarsi la scarsa capacità di spesa del Ministero; il rapporto tra i pagamenti e la massa spendibile è al di sotto del 10%. 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.

Restano da riorganizzare e potenziare anche le funzioni relative agli accordi internazionali per la ricerca (264,8 miliardi; 244,9 nel 1996) e la programmazione, l'indirizzo e il coordinamento (144 miliardi in termini di massa impegnabile); per quest'ultima il rapporto tra pagamenti (88 miliardi) e massa spendibile (396 miliardi) è stata nel 1997 appena del 22%, ponendo in evidenza le difficoltà e le lentezze della gestione.

Sono rimasti punti essenziali per un'efficace attività del Ministero, pur nella complessità di un sistema normativo complesso, specialmente in materia di ricerca scientifica e tecnologica, la cui revisione è in corso di avvio, 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.

1. Quadro di riferimento programmatico.

1.1 Gli obiettivi programmatici.

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 piano della gestione delle risorse, da compiti operativi ben definiti, con riferimento ad un comparto caratterizzato da una disciplina normativa complessa e frastagliata.

Il Ministero continua a caratterizzarsi 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.

Il completamento del processo di riforma del sistema universitario e di quello della ricerca costituiscono fattori decisivi per lo sviluppo della competitività e per la capacità di esercitare un ruolo non subalterno nel processo di integrazione europea. Gli obiettivi di fondo della riforma del sistema universitario sono la piena operatività del nuovo sistema di reclutamento scientifico dei docenti, la piena operatività dell'autonomia didattica degli atenei, l'armonizzazione della durata effettiva degli studi universitari nel quadro dei riferimenti europei, la crescita degli investimenti in edilizia universitaria, il potenziamento degli interventi per il diritto allo studio.

Nel documento di programmazione economico-finanziaria 1998-2000 viene definito come obiettivo prioritario il rilancio dell'iniziativa pubblica nel campo della ricerca con conseguenti riflessi sullo sviluppo delle attività di ricerca private. Con l'art. 18 della legge n. 59 del 1997, in relazione alla delega di cui al precedente articolo 11, comma 1, lett. d), sono state tracciate le linee guida per il riordino del sistema della ricerca secondo tre direttrici principali:

- l'autonomia amministrativa dei singoli enti;
- le modalità di interazione dei singoli enti;
- l'attribuzione di precise responsabilità per i progetti di ricerca.

In applicazione di tale disposizione è stato emanato il decreto ministeriale 23 ottobre 1997.

In ambito comunitario, nel quale va ricondotto il riordino del sistema della ricerca, il "V Programma quadro" delinea una serie di orientamenti comuni per quanto attiene alle tecnologie emergenti: della vita e dell'ambiente; dell'informazione e delle comunicazioni.

Nell'aprile 1998 è stato approvato, a seguito della delega contenuta nella legge n. 59 del 1997, un testo di "norme per la programmazione, il coordinamento e la valutazione della ricerca scientifica e tecnologica" che definisce i seguenti obiettivi programmatici:

- l'incremento e la razionalizzazione delle risorse assegnate alla ricerca ed alla innovazione tecnologica;
- l'individuazione di uno strumento finanziario specifico per interventi di ricerca di interesse strategico nazionale;
- l'incentivazione ed il sostegno della ricerca e dell'innovazione tecnologica nelle piccole e medie imprese, promuovendo servizi tecnologicamente avanzati e riformando le modalità di funzionamento del Fondo per l'Innovazione Tecnologica (FIT) e del Fondo speciale per la ricerca applicata (FRA), per facilitare l'accesso delle imprese stesse ai fondi per la ricerca e per favorire l'inserimento dei ricercatori;
- la riqualificazione, con strumenti di mobilità e di incentivazione, del personale impiegato nel sistema della ricerca.

E' stato così definito un modello di coordinamento e di programmazione della ricerca scientifica e tecnologica che fa perno sul documento di programmazione economica e finanziaria e su un apposito strumento programmatico rappresentato dal programma nazionale della ricerca di durata triennale e ad individuare quale strumento finanziario il Fondo speciale per la ricerca nel quale far convergere risorse aggiuntive per il cofinanziamento di interventi strategici di ricerca di interesse nazionale; sono stati creati nuovi organi consultivi, quali il Comitato di esperti per la politica della ricerca e l'Assemblea della Scienza e della Tecnologia articolata in Consigli scientifici nazionali per aree tematiche; sono state promosse attività di valutazione della ricerca con un autonomo Comitato; sono state semplificate le procedure per la nomina dei presidenti degli enti, si è rafforzato il coordinamento dei flussi finanziari per gli enti di ricerca.

Per il finanziamento della ricerca in tale decreto è previsto, tra l'altro, l'afflusso in apposito fondo nello stato di previsione del Ministero degli stanziamenti da destinare al Consiglio nazionale delle ricerche, all'Agenzia spaziale italiana, all'Osservatorio geografico sperimentale ed ad altri enti ricerca, con una procedura di ripartizione che coinvolge le competenti commissioni parlamentari.

Il documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1999-2001 definisce l'alta formazione e la ricerca fattori determinanti per lo sviluppo della competitività del nostro Paese e per la sua capacità di esercitare un ruolo non subalterno nel processo di integrazione europea. Vengono delineati quali obiettivi programmatici prioritari della riforma della ricerca:

- l'incremento e la razionalizzazione delle risorse assegnate alla ricerca e all'innovazione tecnologica, al fine di convergere gradualmente verso la media europea del 2% del rapporto di spesa tra Ricerca e PIL;
- l'individuazione di uno strumento finanziario specifico per interventi di ricerca di interesse strategico nazionale;
- l'incentivazione ed il sostegno della ricerca e dell'innovazione tecnologica nelle imprese, anche con la riforma delle modalità di funzionamento del Fondo per l'Innovazione Tecnologica (FIT) e del Fondo speciale per la ricerca applicata (FRA);
- la riqualificazione, anche con strumenti di mobilità e di incentivazione, del personale già impiegato nel sistema ricerca.

1.2 Il Piano triennale di sviluppo.

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[1]; non è stato adottato il successivo Piano per il triennio 1997-1999 in conseguenza dell'emanazione della legge n. 59 del 1997 ed è stato pertanto completato nel 1997 il piano di sviluppo 1994-1996, facendo coincidere la prima applicazione del nuovo sistema programmatorio con il triennio 1998-2000. Il Ministro ha provveduto con proprio decreto del 30 ottobre 1997 per il finanziamento delle iniziative di decongestionamento dei mega atenei di Milano, Napoli e Roma e con decreto del dicembre 1997 all'istituzione delle università di Catanzaro e del Sannio, con sede in Benevento.

Con il regolamento introdotto con d.P.R. 27 gennaio 1998 n. 25 (in applicazione dell'articolo 20, comma 8, lettere a) e b) della legge 15 marzo 1997 n. 59, è stata prevista una profonda modifica della disciplina riguardante, tra l'altro, lo sviluppo e la programmazione del sistema universitario, con specifica abrogazione delle disposizioni di cui agli articoli da 1 a 6, e 15 della legge n. 245 del 1990[2]. Con decreto ministeriale n. 267 del 6 marzo 1998, attuativo

[1] 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.

[2] Sono strumenti della programmazione di cui al d.P.R. n. 25 del 1998 l'istituzione, la soppressione o la trasformazione di corsi, facoltà o atenei, l'adeguamento delle risorse delle università, ivi comprese quelle per strutture e personale universitario, gli accordi di programma tra Ministero, atenei e altri soggetti pubblici e privati, la partecipazione e il sostegno ad iniziative cofinanziate dall'Unione europea o da soggetti terzi. La nuova procedura di determinazione per un triennio degli obiettivi del sistema universitario e della finalizzazione delle relative risorse

del d.P.R. 27 gennaio 1998 n. 25, sono stati definiti gli obiettivi del sistema universitario per il triennio 1998-2000 e la finalizzazione delle relative risorse. Gli obiettivi posti dal decreto sono stati il miglioramento del funzionamento e della qualità della vita della comunità universitaria, la qualità del processo formativo, il riequilibro del sistema in rapporto all'offerta e alla domanda di istruzione universitaria, prioritariamente all'interno dei bacini di utenza territoriali interessati. Con decreto del 30 marzo 1998, sulla base degli orientamenti dell'Osservatorio e delle competenti commissioni parlamentari, sono stati individuati prioritariamente come affollati, per numero di studenti e di docenti, le università di Roma La Sapienza, Bologna, Milano, Napoli Federico II, Bari e Torino[3], e sono stati definiti criteri e modalità degli interventi nei medesimi atenei.

Della scarsa capacità di realizzazione concreta del piano di sviluppo è espressione il forte scostamento tra pagamenti (85,7 miliardi) e massa spendibile (390,7 miliardi) nell'ambito della relativa microfunzione, che ha generato l'aumento dei residui passivi (206,4 miliardi).

Per la predisposizione del primo piano triennale, in applicazione delle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 25 del 1998, sono state dettate indicazioni con nota ministeriale del 29 aprile 1998. La nuova disciplina Trova applicazione nel piano relativo agli esercizi 1998-2000, con indicazione della ripartizione delle risorse finanziarie negli esercizi stessi, pari a 110 miliardi per il 1998, 120 miliardi per il 1999, e 130 miliardi per il 2000[4]. Tra le novità del decreto legislativo n. 25 del 1998 è stata prevista la possibilità delle università, secondo una procedura semplificata[5], di istituire in via autonoma nuove facoltà e corsi, con l'obbligo della sola comunicazione al Ministero, con oneri ad esclusivo carico dei propri bilanci e senza oneri aggiuntivi sui trasferimenti statali

Le disponibilità complessive del Piano per il 1997 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 carenza 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[6]

---

finanziarie prevede l'acquisizione del parere del Consiglio Universitario nazionale (CUN), della Conferenza dei rettori delle università (CRUI) e del Consiglio nazionale degli studenti universitari (CNSU), nonchè delle competenti commissioni parlamentari.

[3]Per le università individuate come sovraffollate è prevista la predisposizione, con il coinvolgimento delle facoltà interessate, da parte delle stesse di un progetto di decongestionamento, basato sull'analisi e valutazione della situazione attuale della domanda e dell'offerta di istruzione universitaria nel bacino territoriale di riferimento. L'analisi di supporto al progetto di decongestionamento deve fondarsi su indicatori riferiti alla quantità e qualità dei servizi di formazione offerti, al funzionamento delle strutture didattiche, di ricerca e di gestione, alla funzionalità delle strutture decisionali.

[4] In relazione agli obiettivi indicati nel piano triennale è previsto che le università formulino proposte corredate da una relazione tecnica del proprio nucleo di valutazione, con riferimento alla congruità tra proposte, obiettivi dichiarati e mezzi indicati.

[5] Sulla base di una relazione tecnica del nucleo di valutazione interno ed acquisito il parere favorevole del comitato regionale di coordinamento, presieduto dal rettore dell'università avente sede nella regione e secondo una composizione comprendente il presidente della regione e rappresentanti degli studenti.

[6] 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

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.

Causa non secondaria delle disfunzioni è il ritardo con il quale sono stati istituiti i nuclei di valutazione presso le singole università, privando il Ministero di elaborazioni adeguate alle richieste esigenze informative[7]. Nel corso del mese di dicembre 1997 l'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario ha avviato un monitoraggio dell'evoluzione organizzativa ed istituzionale dei nuclei di valutazione ed una analisi delle relazioni relative all'anno 1996.

Ai sensi dell'art. 20, comma 8, lettera b) della legge n. 59 del 1997 è stato emanato il D.P.R n. 491 del 2 dicembre 1997 concernente il regolamento recante l'istituzione del Consiglio nazionale degli studenti universitari.

1.3 Le direttive.

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, per la quale occorre segnalare la situazione di ritardo che ancora caratterizza il Ministero.

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 avrebbe dovuto 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.

Tra le direttive ministeriali di particolare rilevanza è quella relativa all'orientamento universitario, emanata il 6 agosto 1997, strettamente raccordata con l'altra indirizzata all'orientamento scolastico e professionale degli studenti, nel quadro di un necessario coordinamento ed integrazione delle scuole e delle università. In particolare, la direttiva definisce i seguenti obiettivi: l'attivazione del regolamento in materia di accessi all'istruzione universitaria e delle connesse attività di orientamento; l'agevolazione nei primi anni di corso dell'orientamento e della mobilità degli studenti sulla base di una più chiara individuazione dei profili professionali; la definizione e la sperimentazione di nuove modalità per gli accessi alle università; la finalizzazione ed il rafforzamento delle attività di orientamento collegate alla didattica disciplinare, anche con le diverse forme di tutorato e di assistenza agli studenti; la realizzazione di rapporti interistituzionali con le scuole, gli enti locali ed i rappresentanti del mondo del lavoro, della produzione e delle professioni; la previsione in ogni ateneo di un sistema informativo in grado di far conoscere costantemente i risultati degli studi; la qualificazione dell'accoglienza degli studenti per una migliore conoscenza delle strutture

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.

[7] Nel corso del 1997 sono state attivate le procedure per l'attivazione dei nuclei di valutazione di tutte le università statali.

universitarie e per una partecipazione attiva agli studi; la garanzia di una efficace valutazione, a livello locale e nazionale, delle attività di orientamento.

In applicazione della disposizione prevista dall'art. 1, comma 90, della legge n. 662 del 1996, collegata alla legge finanziaria[8], 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, espunti dalla programmazione triennale. 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[9]. Ad esso ha fatto seguito nel dicembre 1997 il decreto di istituzione delle università di Catanzaro e del Sannio, con sede in Benevento ed infine il decreto ministeriale del 30 marzo 1998 con il quale sono stati definiti criteri per l'individuazione degli atenei e delle facoltà sovraffollate, per numero di studenti e di docenti, e criteri per la graduale separazione organica degli stessi.

Il criterio di riparto di una quota crescente del finanziamento statale in ragione del costo standard da queste sostenuto mira gradualmente a ridurre inefficienze e distorsioni accumulatesi nel tempo, spingendo verso una riduzione nelle differenze di qualità dei servizi prestati. Rimangono tuttavia alcune carenze del modello di rilevazione con particolare riferimento ad una esaustiva considerazione degli obiettivi di qualificazione della ricerca e di qualità della didattica.

In applicazione dell'art. 4 della legge n. 390 del 2 dicembre 1991[10] è stato emanato il d.P.C.M. 30 aprile 1997 finalizzato in primo luogo alla definizione dei criteri relativi alla condizione economica ed al merito al fine di individuare gli studenti capaci e meritevoli privi di mezzi beneficiari degli interventi per il diritto allo studio universitario non destinati alla generalità della popolazione universitaria.

Sempre in materia di diritto allo studio con decreto ministeriale n. 245 del 21 luglio 1997 è stato emanato un regolamento recante norme in materia di accessi all'istruzione universitaria e di connesse attività di orientamento e con decreto ministeriale n. 306 del 25 luglio 1997 il regolamento recante disciplina in materia di contributi universitari.

In applicazione dell'art. 3 comma 11 della stessa legge n. 390 del 1991, e con applicazione a partire dall'anno scolastico 1998-1999, sono stati emanati appositi decreti ministeriali in data 28 febbraio 1998 e 26 maggio 1998.

---

[8] L'art. 1, comma 90, della legge n. 662 del 1996, collegata alla legge 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".

[9] 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.

[10] Con l'art. 4 della legge 2 dicembre 1991 n. 390 è stato demandato al Governo il compito di stabilire: a) i criteri per la determinazione del merito e delle condizioni economiche degli studenti ai fini dell'accesso ai servizi e al godimento degli interventi non destinati alla generalità degli studenti; b) le tipologie minime ed i relativi livelli degli interventi che le regioni debbono attuare per rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale per la concreta realizzazione del diritto agli studi universitari; c) gli indirizzi per la graduale riqualificazione della spesa.

2. Analisi dei risultati contabili e finanziari della gestione.

2.1 Risultanze contabili per funzioni obiettivo e per centri di responsabilità.

Il rendiconto 1997, così come per ogni altra Amministrazione, viene presentato, in primo luogo, nella versione sperimentale già avviata dal precedente esercizio 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 in allegato nell'elaborazione per funzioni obiettivo, nelle quali le funzioni di primo, di secondo e di terzo livello sono incrociate con la classificazione economica semplificata.

Per l'esposizione dei risultati del rendiconto, secondo tale schema sperimentale, adottato già nell'esercizio 1996, vengono esposti i dati relativi alla formazione ed all'utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile per funzioni obiettivo e per centri di responsabilità.

L'esigenza di ripartire le spese di carattere generale tra le diverse funzioni ha richiesto la necessità di procedere a stime, alle quali ha provveduto la stessa Amministrazione, costruite 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 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).

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 e che comunque contengono una classificazione di maggiore dettaglio, va rilevato che il centro di responsabilità degli *affari economici* è presente in tutte le funzioni del Ministero.

L'indirizzo politico amministrativo è ripartito tra il *Gabinetto* e gli *Affari economici; l'Autonomia universitaria e condizione studentesca* è presente nelle funzioni di *programmazione, indirizzo e coordinamento,* di *funzionamento università* e di *servizi generali.*

Nella classificazione adottata per il 1997 sono state individuate ulteriori specifiche microfunzioni ritenute utili per una migliore rilevazione di compiti dell'amministrazione, quali *il coordinamento e l'indirizzo per l'area sanitaria* nell'ambito della programmazione, indirizzo e coordinamento, *l'indirizzo ed il coordinamento degli enti di ricerca, gli accordi internazionali per la ricerca e la promozione ed il coordinamento della ricerca spaziale* nell'ambito della ricerca scientifica.

I centri di responsabilità del Ministero coincidono, oltre che con il Gabinetto e Segreterie particolari, con i Dipartimenti per gli Affari economici, per l'Autonomia universitaria e condizione studentesca, per lo Sviluppo e potenziamento dell'attività di ricerca; la gestione si è articolata in ventidue unità previsionali di base.

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 funzione di "ricerca scientifica", in relazione ai compiti di ricerca di base promozione e coordinamento della ricerca spaziale.

2.2 Dati complessivi.

Nel 1997 a fronte di stanziamenti definitivi per il Ministero dell'università e della ricerca scientifica di 15.279 miliardi ai quali si aggiungono 148,3 miliardi di residui di stanziamento, dei quali 141,2 miliardi provenienti dalla competenza, la massa impegnabile è stata di 15.685 miliardi, la massa spendibile di 19.375 miliardi; i pagamenti complessivi sono stati di soli 8.169 miliardi, a fronte di un importo dei residui passivi totali al 31 dicembre 1997, pari a 10.810 miliardi, dei quali 7.948 miliardi provenienti dalla competenza.

Gli impegni effettivi di competenza sono stati pari a 15.238 miliardi, con un aumento del 9,1% rispetto al 1996 (13.956,3 miliardi) e si sono realizzate economie per 41,2 miliardi, di molto aumentate rispetto ai 9,4 miliardi del precedente esercizio.

Su tale dato influisce un ammontare di residui di stanziamento pari a 148,3 miliardi, che sono stati decurtati di circa 29 miliardi in applicazione dell'art. 3 della legge n. 94 del 1997, in gran parte (171,2 miliardi) provenienti dalla competenza dell'anno. Le decurtazioni si riferiscono essenzialmente agli accordi di programma (cap. 7520; l'intero importo dei residui di 29 miliardi).

Va rilevato, inoltre, che in sede di revisione dei residui di stanziamento sono stati eliminati dalla stessa Amministrazione 47,8 miliardi provenienti da pregressi esercizi, iscritti nel cap. 7524, destinati al CIRA (Centro italiano di ricerche aerospaziali).

I pagamenti sono avvenuti per 7.289 miliardi per competenza e 880 miliardi in conto residui. Il rapporto tra l'autorizzazione di cassa e la massa spendibile è stata di poco inferiore al 50%. Appena superiore al 42% è stato il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile.

Per il Ministero dell'università e della ricerca scientifica, oltre alle generali funzioni, comuni anche alle altre amministrazioni, dell'indirizzo politico amministrativo e dei servizi generali e di supporto, le funzioni obiettivo, in termini di massa impegnabile, sono: il *funzionamento università* (11.121 miliardi), la *Ricerca scientifica* (3.702,4 miliardi), *la programmazione, l'indirizzo ed il coordinamento (144,1 miliardi), interventi nelle aree depresse* (686,9 miliardi).

In termini di impegni effettivi le risultanze del 1997 sono state di poco inferiori: *il funzionamento università* (10.953,6 miliardi), *la ricerca scientifica* (3.573,7 miliardi), *la programmazione, l'indirizzo ed il coordinamento* (114,6 miliardi), *interventi nelle aree depresse (426,1 miliardi).*

In termini di massa spendibile, nella quale confluisce la massa dei residui passivi, le risultanze del 1997 sono di gran lunga superiori: *il funzionamento università* (11.378,5 miliardi), *la ricerca scientifica* (6.311,5 miliardi; di essi ben 2.792,9 miliardi si riferiscono ad investimenti per la ricerca applicata), *la programmazione, l'indirizzo ed il coordinamento*

(396,2 miliardi; di essi ben 303, 8 miliardi si riferiscono ad interventi), *interventi nelle aree depresse* (1.252,3 miliardi; di essi ben 1.247,8 miliardi si riferiscono ad interventi).

L'incidenza complessiva della funzione concernente il *funzionamento università* rispetto all'intero stato di previsione del Ministero è del 72.6% in termini di stanziamenti, del 70,9% in termini di massa impegnabile, del 72,5% in termini di impegni effettivi, e di appena il 58,7% in termini di massa spendibile. A fronte di tale situazione vi sono state consistenti giacenze di tesoreria delle università.

2.3 La struttura di bilancio.

Il conto per il 1997 è stato predisposto secondo l'articolazione dei Dipartimenti, ai sensi del d.P.R. 6 settembre 1996 n. 522, regolamento di organizzazione 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.

Inoltre, lo stesso consuntivo per il 1997 è stato redatto secondo quattro centri di responsabilità amministrativa (Gabinetto, Affari economici, Autonomia universitaria e condizione studentesca, Sviluppo e potenziamento dell'attività di ricerca) e ventidue unità previsionali di base.

Le ragioni per le quali l'esercizio 1997 limita la significatività del raffronto con i risultati dei precedenti esercizi discendono, come già detto, dalle rilevanti modifiche organizzative che sono intervenute 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 (per la mancanza di significativa raffrontabilità con 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.

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 1997 profonde innovazioni atte a ricondurlo ad una completa coerenza con il disegno normativo delineato dalla legge n. 168 del 1989.

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 e che si presta a confusioni nella allocazione di risorse; basti pensare che attualmente nello stato di previsione del Ministero, compiti di programmazione sono contenuti nell'ambito di funzioni di terzo livello della funzione "ricerca scientifica", quali piani pluriennali di attività degli enti di ricerca, programmi nazionali di ricerca, programmi di collaborazione tra gli enti pubblici.

Le sole modifiche intervenute nello stato di previsione per il 1997 hanno riguardato: l'istituzione di capitoli per il pagamento dei buoni pasto ai dipendenti, per il finanziamento dei trattamenti economici accessori, per le spese relative a studi e ricerche correlate alle esigenze dell'innovazione tecnologica.

In particolare è stato istituito il cap. 7111 per la realizzazione e l'utilizzo, da parte degli Osservatori astronomici ed astrofisici, di strumenti ed impianti di ricerca astronomica ed astrofisica (8 miliardi).

Infine, è stato istituito il cap. 7528 per lo sviluppo della ricerca nel settore della luce di sincrotone nei laboratori di Trieste e Grenoble (29,5 miliardi, peraltro interamente in economia).

2.4 Classificazione economica semplificata..

Secondo la classificazione economica semplificata, in termini di impegni effettivi, modificata rispetto al precedente esercizio, le spese per "interventi" sono state pari a 10.726 miliardi (9.513,3 miliardi nel 1996); tra di esse è compreso il cap. 1263 riguardante il finanziamento ordinario delle università e dei consorzi universitari con una spesa per il 1997 di 9.913,6 miliardi; per i consorzi il finanziamento per il 1997 è stato di 39,5 miliardi (Tabella A01); le altre categorie economiche espongono: 56,5 miliardi per il "funzionamento", dei quali 40,3 miliardi per il personale, 4.314,2 miliardi per "investimenti".

Nell'ambito delle spese per "interventi" i finanziamenti alle università sono stati di 10.040,2 miliardi (9.158,4 miliardi nel 1996), quelli alle Istituzioni Scientifiche, Consorzi Universitari e Fondazioni di 148,8 miliardi e quelli per il diritto allo studio di 272,7 miliardi. Sono stati assegnati nel 1997 contributi di 5 miliardi per gli Istituti superiori di grado universitario legalmente riconosciuti (ISEF) (cap. 1258) (Tabella A02).

La parte prevalente della spesa per il "funzionamento" ha riguardato la diretta collaborazione degli organi di direzione politica per 11,8 miliardi, dei quali 9,3 per spese di personale; in misura minore ha inciso la gestione delle risorse umane (5,4 miliardi) nell'ambito dei servizi generali, di cui 3,3 miliardi per spese di personale. Non è possibile effettuare significativi raffronti con il precedente esercizio perchè le spese di funzionamento delle università sono state iscritte nel 1997 tra gli interventi, secondo una classificazione di maggiore trasparenza e chiarezza.

Le spese per "investimenti" sono state concentrate nella ricerca di base con 1.605,5 miliardi (1.976,1 miliardi nel 1996), seguita a breve distanza dalla promozione ed il coordinamento della ricerca spaziale (1.038 miliardi), e quindi a distanza dalla ricerca applicata (478,7 miliardi; 375 miliardi nel 1996), dalla programmazione di interventi di ricerca ed alta formazione cofinanziati dalla U.E. (422,6 miliardi; 326 miliardi nel 1996) e dall'edilizia universitaria con 369 miliardi (550 miliardi nel 1996).

Quanto alla ripartizione delle spese secondo la classificazione economica semplificata incrociata con le funzioni obiettivo si rileva la concentrazione degli *investimenti* nell'ambito della *ricerca scientifica,* per la ricerca di base e per la promozione ed il coordinamento della ricerca spaziale, e degli *interventi* nella funzione di *programmazione, indirizzo e coordinamento,* in relazione alla predisposizione dei piani di sviluppo dell'università.

In termini di rilevanza finanziaria è prevalente nell'ambito degli *interventi* il fondo per il finanziamento ordinario delle università e dei consorzi interuniversitari, con una spesa in termini di impegni per il 1997 di 9.913,6 miliardi. Sempre nell'ambito degli *interventi,* con una modificazione rispetto al precedente esercizio, sono classificati il diritto allo studio e la formazione post-laurea, nonché il funzionamento di istituzioni scientifiche, consorzi interuniversitari e fondazioni.

Le spese per *investimenti* sono concentrate nella ricerca di base, in quella applicata, nella programmazione ed il coordinamento della ricerca spaziale e nella programmazione di interventi di ricerca ed alta formazione cofinanziati dalla U.E..

La spesa per il *funzionamento* riveste carattere marginale, con maggiore concentrazione nella funzione dei servizi generali, ed è connessa agli oneri di personale ed acquisto di beni e servizi per il funzionamento dei centri di responsabilità.

2.5 I fondi speciali.

La legge finanziaria per il 1997 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 10 miliardi per il 1997, di 75 miliardi per il 1998, e 70 miliardi per il 1999.

Nella tabella C, che si riferisce alle quantificazioni necessarie all'attuazione delle leggi affidate alla finanziaria, è stato ridotto lo stanziamento per l'edilizia universitaria (cap. 7109; 395 miliardi), è stato incrementato quello diretto al potenziamento delle attività sportive universitarie (cap. 1261; da 10 a 15 miliardi).

Sono stati incrementati gli stanziamenti in favore del C.N.R. (cap. 7502; da 1.000 a 1.013 miliardi) e dell'ASI (capp. 7504 e 7527; da 950 a 1.037 miliardi).

Sono stati finanziate, inoltre, il piano triennale di sviluppo dell'università e per l'attuazione del piano quadriennale 1986-1990 (cap. 1256; 105 miliardi) e le università non statali (cap. 1262; 137 miliardi).

Il citato ultimo piano è stato finanziato con 100 miliardi nella tabella F della legge finanziaria; sono stati altresì finanziati gli interventi di edilizia universitaria con 25,9 miliardi.

Per quanto riguarda il 1998, nella tabella C sono riportati stanziamenti per 3.115 miliardi nel 1998, per 3.218 miliardi nel 1999 e 3.358 miliardi nel 2000; di essi la parte prevalente è quella destinata al finanziamento dell'Agenzia Spaziale Italiana (ASI) per 1.222 miliardi, ai sensi delle leggi n. 186 del 1988 e n. 233 del 1995, e del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), per 1.000 miliardi, in applicazione della legge n. 951 del 1977.

Nella tabella F sono riportati, per il finanziamento di leggi di spesa aventi carattere pluriennale, accantonamenti per *interventi nel settore della ricerca* per 175 miliardi nel 1998, 97 miliardi nel 1999 e 30 miliardi nel 2000; in particolare, 73 miliardi per il 1998 sono il finanziamento, previsto dall'art. 5 della legge n. 266 del 1997, di interventi del predetto settore.

2.6 Le proiezioni autorizzazioni di cassa-massa spendibile.

La massa dei residui concorre insieme agli impegni di competenza a determinare il volume della massa spendibile da porre a raffronto con le autorizzazioni di cassa iscritte per il medesimo esercizio.

Il coefficiente di realizzazione che si desume da tale raffronto è dell'84,4% in termini complessivi, mentre il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile è del 42,16% dato ultimo che denota un modesto grado di pagamenti rispetto alle disponibilità, con conseguente accrescimento dei residui passivi.

Secondo un'analisi per funzioni obiettivo la percentuale più bassa nel rapporto tra pagamenti totali ed autorizzazione di cassa si è avuta nella *programmazione, indirizzo e coordinamento* (43,99%; dal rapporto tra 88,3 e 200,9 miliardi), seguita da quella per *gli interventi nelle aree depresse* (62,31%; dal rapporto tra 214,9 e 344,9 miliardi) e per *i servizi generali (65,32%;* dal rapporto tra 11,4 e 17,3 miliardi*);* la percentuale più alta per *il funzionamento università* (89,39%; dal rapporto tra 5.526,3 e 6.182,2 miliardi).

La stessa analisi riferita al rapporto tra pagamenti e massa spendibile pone in evidenza una percentuale minima del 17,16% per *gli interventi nelle aree depresse,* seguita dalla *programmazione, indirizzo e coordinamento* (22,31%) e dalla *ricerca scientifica* (36,69%); la percentuale più alta per *l'indirizzo politico e amministrativo* (70,06%).

Nell'ambito delle categorie di bilancio di parte corrente, solo per le spese relative al personale in attività di servizio l'indice è molto alto (98,37%), ed è elevato anche per l'acquisto di beni e servizi (85,96%), mentre è molto più bassa per i trasferimenti (54,24%). Le motivazioni di tale ultimo indice particolarmente basso sono connesse con i già indicati ritardi nelle procedure di definizione del riparto delle quote di riequilibro a favore delle università statali.

Per quanto concerne le categorie di bilancio in conto capitale, il massimo grado di realizzazione (100%) è previsto solo per le spese, peraltro di trascurabile entità finanziaria, concernenti i beni mobili, le macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche, mentre indici decisamente più bassi si prevedono per i trasferimenti (50%) e per la concessione di crediti ed anticipazioni per finalità produttive (19,43%). Le motivazioni del basso indice di realizzazione per i trasferimenti anche in questo caso sono connesse al ritardo nel riparto delle quote di riequlibrio tra le università; per quanto riguarda la concessione di crediti ed anticipazioni per finalità produttive il grado di realizzazione particolarmente basso è conseguente a ritardi, mancate attivazioni ed inconvenienti nell'utilizzo dei fondi stanziati per la ricerca di base e di quella applicata, che stanno portando alla formazione di una elevata massa di residui provenienti da diversi esercizi.

2.7 I residui passivi.

La consistenza complessiva dei residui presunti al 31 dicembre 1997 è stata di 9.512 miliardi, incrementati di 5.415,7 miliardi rispetto alle risultanze del rendiconto per l'esercizio 1996, dei quali 5.280,3 per le unità previsionali di base di parte corrente e 4.231,7 miliardi per quelle in conto capitale.

La ridotta entità dei pagamenti del Ministero è in parte riconducibile alle riduzioni di autorizzazioni di cassa conseguenti alle recenti manovre di finanza pubblica, ma deriva anche dai ritardi nell'assegnazione alle università dei trasferimenti alle università secondo un complesso meccanismo nella procedura di riparto.

Nel 1997 i residui di maggiore consistenza sono stati rilevati nell'ambito dei trasferimenti a favore degli enti di ricerca. Difatti, ben 509 miliardi si riferiscono a contributi a favore del C.N.R. e 300 miliardi ai contributi all'Istituto di Fisica Nucleare.

In misura rilevante, anche se ridotta rispetto alla precedente, hanno influito sulla formazione dei residui passivi i tempi non brevi per le procedure di definizione degli atti connessi al pagamento degli interessi sui mutui stipulati dall'Istituto Mobiliare Italiano (IMI) (cap. 7507; 375 miliardi).

In misura minore, anche se di rilevante consistenza, sono stati rilevati 150 miliardi di residui per i contributi a favore dell'Agenzia Spaziale Italiana (ASI) per il finanziamento di programmi nazionali e bilaterali.

2.8 Massa impegnabile.

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 1997 in termini di massa impegnabile, secondo la classificazione per funzioni obiettivo, pongono in evidenza la preponderanza del "funzionamento università" (11.121 miliardi), seguito a distanza da: Ricerca scientifica (3.702 miliardi), interventi nelle aree depresse (686,9 miliardi) e la programmazione, l'indirizzo e il coordinamento (144,1 miliardi).

Gli incrementi più significativi rispetto al precedente esercizio si sono realizzati essenzialmente nel capitolo in cui si concentra la parte prevalente della spesa ministeriale: il cap. 1263 (ex cap. 1529), relativo al "fondo per il finanziamento delle università", incrementato di 782,6 miliardi (8,5% rispetto agli impegni assunti nel precedente esercizio, di 9.130,9 miliardi), con un importo complessivo di 9.198,3 miliardi in termini previsionali e di 9.913,5 miliardi in termini di impegni.

Per quanto più specificamente attiene alla funzione "ricerca scientifica", al vistoso aumento (del 55%) verificatosi nel precedente esercizio è seguito un modesto incremento nel 1997, con una previsione definitiva di 3.611,7 miliardi rispetto a previsioni iniziali di 3.517,8 miliardi, e con impegni complessivi per 3.573,7 miliardi e pagamenti totali per 2.315,8 miliardi.

2.9 Massa spendibile.

I pagamenti sono stati complessivamente pari a 8.169,7 miliardi, drasticamente ridotti rispetto al precedente esercizio (14.001,3 miliardi nel 1996); in particolare, i pagamenti riferiti alla competenza sono stati pari a 7.289,1 miliardi (12.986,3 miliardi nel 1996 e 11.425 miliardi nel 1995) e quelli in conto residui sono stati pari a 880 miliardi (1.014,9 miliardi nel 1996 e 976 miliardi nel 1995).

Il rapporto dei pagamenti sulla massa spendibile è stato appena del 42,16% (era del 76% nel 1996), mentre quello sulle autorizzazioni di cassa è stato dell'84,4% (era dell'87,3% nel 1996 e del 74,9% nel 1995).

La forte riduzione dei pagamenti si è concentrata sui finanziamenti a favore delle università; i ritardi sono stati posti in evidenza nella relazione del precedente esercizio. Il fenomeno è sintomatico, come già visto in precedenza, di procedure lente e defatiganti, con negativi riflessi sulle gestioni delle università, determinando il frequente ricorso delle medesime università ad onerose anticipazioni di cassa per fronteggiare esigenze non prorogabili.

Difatti, nel capitolo 1263 a fronte di stanziamenti di competenza per 9.913,5 miliardi sono avvenuti pagamenti per 4.756 miliardi (pari al 47,97%) in conto competenza e 89,1 miliardi in conto residui; al termine dell'esercizio i residui sono stati pari a 5.161,1 miliardi, dei quali 5,157 provenienti dalla competenza.

In misura minore sono avvenuti ritardi nei pagamenti a favore degli Osservatori; sul cap. 1265 a fronte di stanziamenti di competenza per 74 miliardi sono avvenuti pagamenti per 44 miliardi in conto competenza (pari al 59,45%) e 4,4 miliardi in conto residui; al termine dell'esercizio i residui sono stati pari a 30,1 miliardi, dei quali 29,9 miliardi provenienti dalla competenza. Circa la causa di formazione dei residui è da rilevare che le quote di assegnazione a favore dei predetti Osservatori, pari a 74,4 miliardi, e le quote a saldo delle competenze per il 1997, pari a complessivi 26,3 miliardi sono state determinate solo nel mese di novembre dello stesso anno (Tabella A03), pur essendo stati fissati dal gennaio 1997 i criteri ministeriali di riparto.

Per tale capitolo deve rilevarsi una eccedenza di pagamento in conto residui per 1,8 miliardi, della quale viene chiesta sanatoria legislativa, e che è significativa di una scarsa capacità di gestione delle esigenze finanziarie destinate al funzionamento dei predetti Osservatori.

2.10 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 10.725 e

di 4.075,3 miliardi (nel 1996 erano, rispettivamente, 9.882.8 e 4.047,6 miliardi). 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 1997 si è evidenziato una forte riduzione delle spese per il personale in servizio, passate da 97,1 a 40,3 miliardi (-58,5%), in conseguenza del passaggio agli Osservatori e del relativo fondo di finanziamento ordinario degli oneri il personale docente e non docente, ai sensi dell'art. 1, comma 87, della legge n. 662 del 1996.

Nella categoria dell'acquisto di beni e servizi sono state effettuate spese per 15,5 miliardi (11,1 miliardi nel 1996). L'incremento rispetto al precedente esercizio è essenzialmente dovuto agli oneri sostenuti per l'utilizzazione dell'immobile della sede del Ministero, pari a 4 miliardi a titolo di indennità di occupazione, e nelle more della definizione del nuovo contratto; fino al precedente esercizio l'onere era a carico della soppressa Agensud, ora confluita nel Ministero. Inoltre, gli oneri sostenuti per la manutenzione ordinaria della medesima sede sono stati di 499,7 milioni, dei quali 325, in conto competenza e 173,9 milioni in conto residui.

2.11 Evoluzione degli stanziamenti nella legge di bilancio per l'esercizio 1998.

Le previsioni di bilancio per l'esercizio 1998 indicano 15.081 miliardi, con un aumento del 9% rispetto all'analogo dato per l'esercizio 1997; l'incremento più rilevante in termini assoluti è quello per la funzione del *funzionamento università,* con una previsione di spesa di 11.303 miliardi (+9%), e l'incremento percentualmente più alto è quello riferito alla funzione della *ricerca scientifica*, con una previsione di spesa di 3.442 miliardi (+14%). Entrambe queste funzioni mostrano un andamento in costante crescita nel corso degli ultimi esercizi. La previsione della funzione *funzionamento università* appare forse sottostimata tenuto conto della forte crescita verificatasi nelle previsioni del 1997 rispetto al 1996 (+21%), nonché di una massa impegnabile per il 1997 già pari a 11.121 miliardi; analoga valutazione si può proporre per la *ricerca scientifica* che ha presentato nel 1997 un aumento del 36% rispetto alle previsioni del 1996, nonché di una massa impegnabile per il 1997 già pari a 3.702,4 miliardi.

In diminuzione sono le previsioni per *la programmazione, l'indirizzo ed il coordinamento* (-31% rispetto al 1997), in linea con l'andamento decrescente degli ultimi esercizi (-26 nel 1997 rispetto al 1996; -25% in quelle del 1996 rispetto al 1995).

3. Analisi economiche dei risultati.

3.1 La valutazione del sistema universitario.

3.1.1 La quota di riequilibrio.

L'attività di monitoraggio diretta al riequilibrio del sistema universitario rispetto agli aspetti distorsivi, costituisce compito di rilevanza strategica tra i compiti del Ministero a fronte dell'esiguità delle spese impegnate pari a circa 400 milioni.

In applicazione della disposizione contenuta nell'art. 5, comma 3 e comma 8, della legge n. 537 del 1993 è previsto 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.[11] In particolare, tale

[11] 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

disposizione prevede una crescente contrazione della quota storica a favore di quella di riequilibrio, eventualmente alimentata da disponibilità aggiuntive del capitolo: nel 1996 il fondo di riequilibrio è stato determinato in 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 viene comunque assegnata 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.

Non è stato ancora emanato il decreto previsto dall'art. 2, comma 3, lettera e) del d.P.R. 27 gennaio 1998 n. 25.

In tema di 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. Rimane il problema della tempestività di adozione del Piano triennale di sviluppo pur in un regime normativo profondamente mutato.

Per il 1997 il finanziamento ordinario a favore delle università, senza il riequilibrio, è stato di 9.712,7 miliardi e, comprensivo del riequilibrio, di 9.806,3 miliardi. La quota di riequilibrio del fondo per il finanziamento ordinario per il 1997 è stata ripartita sulla base dei criteri relativi a standard dei costi di produzione per studente di ciascun ateneo[12].

---

riferiscono alle differenze tra il costo standard del sistema universitario e il costo effettivo sostenuto da ciascun ateneo.

[12] Il costo standard per studente è stato calcolato sulla base della seguente formula: costo standard per studente= 1.268-11.247 x scostamento della media nazionale della spesa pro capite per docente +5.368.059 x reciproco del numero degli iscritti nell'anno 1996-97 -165 x vale 1 per gli atenei localizzati in Piemonte, Lombardia, Liguria, Veneto, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia ed Emilia Romagna, e 0 per tutti gli altri +2.816.502 x numero dei corsi di laurea delle facoltà scientifiche attivi nell'anno accademico 1996-97 al netto di quelli delle facoltà di Medicina e Chirurgia e di Medicina Veterinaria, rapportata al numero degli iscritti +9.061 x numero degli iscritti ai corsi di diploma e di laurea delle facoltà di Medicina e Chirurgia e di Medicina Veterinaria rapportati agli iscritti dell'ateneo nell'anno accademico 1996-97 +360 x numero degli esami superati nelle scuole dirette a fini speciali, nei

Per la maggior parte delle università le quote assegnate con il riequilibrio sono comunque superiori a quelle decurtate per la determinazione delle quote stesse (7%); tuttavia, hanno ottenuto somme inferiori le università della Calabria, di Camerino, di Firenze, di Messina, di Napoli, di Perugia, di Pisa, di Roma La Sapienza, di Siena, di Trieste, di Udine, della Tuscia, della Basilicata, l'istituto orientale di Napoli.

Non sono state ancora erogate le quote di riequilibrio per il 1996 e 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 a fronteggiare esigenze non prorogabili con anticipazioni di cassa.

Per il 1996 il modello di rilevazione ha posto particolare attenzione, oltre che ad un aggiornamento dei dati disponibili, alle variabili connesse alla *proxy* dell'offerta didattica ed alle *performances* delle università.

E' ancora in corso di emanazione il decreto ministeriale che per il 1997 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 A04 si espongono i dati relativi al budget relativo al finanziamento delle università per il 1997 al lordo della quota di riequilibro, le quote accantonate per ciascuna università per il fondo di riequilibrio (7%), le quote riassegnate a riequilibrio, le quote di accelerazione di riequilibrio, le quote su rapporto laureati, le quote su rapporto ricerca e i dati relativi agli assegni di ricerca ai sensi dell'art. 51 della legge n. 449 del 1997, ed infine il totale del finanziamento per il 1997.

E' da tenere presente che per il 1997 è stata definita dall'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario una proposta per il riparto di risorse aggiuntive del fondo di finanziamento ordinario attraverso incentivi per il miglioramento della qualità dei servizi didattici, per le ricerche destinate agli atenei ai fondi di ricerca non finalizzati e per la gestione.

In particolare, per il 1997 è stata individuata una quota aggiuntiva di 65 miliardi che è stata destinata dal Ministero: per 25 miliardi agli atenei che dai modelli statistici risultino sottofinanziati (in particolare, il Politecnico di Milano, le università di Milano, Bologna, L'Aquila, Salerno e Bari); 20 miliardi agli atenei che abbiano adottato indicatori di efficacia, nei risultati dei processi formativi, migliori rispetto ai valori medi nazionali (in particolare, le università di Genova, Trento, Roma La Sapienza, Palermo, Torino, Pisa); 20 miliardi agli atenei che nel 1996 abbiano reso disponibili per la ricerca scientifica "non finalizzata" una quota di risorse superiore a quanto attribuito dal Ministero nel 1993 (in particolare, le università di Milano, Bari, Padova, Torino, Genova, Palermo)[13].

Le difficoltà nella programmazione e nella ripartizione delle quote di riequilibrio si connettono anche ad una inadeguata rappresentazione nei conti delle università che hanno adottato sistemi contabili ritenuti maggiormente idonei[14] nel nuovo assetto delle istituzioni universitarie rispetto a quello contenuto nel decreto ministeriale del 9 febbraio 1996, oltre che

---

corsi di diploma e di laurea, normalizzati sulla base di annualità, rapportati agli iscritti dell'ateneo nell'anno accademico 1995-98 +196 x numero dei metri quadri per studente disponibili in ciascun ateneo +5.080 x scostamento del valore medio nazionale del numero degli iscritti in corso, al netto degli studenti di Medicina e Chirurgia e Medicina Veterinaria, rapportati al numero degli iscritti in corso e fuori corso, al netto degli studenti delle facoltà di Medicina e Chirurgia e Medicina Veterinaria nell'anno accademico 1996-97.

[13] Per il 1997 viene assegnata la stessa quota di riequilibrio sottratta dalla quota base all'università per stranieri di Perugia, all'università per stranieri di Siena, alla Scuola Normale superiore di Pisa, alla Scuola S.Anna di Pisa ed alla SISSA di Trieste.

[14] In alcune università vengono adottati bilanci consuntivi articolati in situazione patrimoniale, conto economico e nota integrativa, secondo il dettame del codice civile e dei principi contabili internazionali, anche tenendo conto delle esigenze di raccordo con gli organismi internazionali.

alla indefinitezza della normativa ed alla obiettiva complessità della procedura di riparto del fondo di riequilibrio. 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 n. 168 del 1989 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.

3.1.2 Gli indicatori di valutazione del sistema universitario.

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[15].

E' stato fissato in 500 miliardi per il 1996 e per i successivi esercizi 1997 e 1998 lo stanziamento per l'edilizia universitaria.

Rimangono di 137 miliardi le assegnazioni in favore delle università non statali legalmente riconosciute (Tabella A05), 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.

Incrementate di 2,8 miliardi sono le assegnazioni per il riordinamento dell'Osservatorio geografico sperimentale di Trieste (cap. 2109; da 10 a 12,8 miliardi).

Per il rifinanziamento dell'edilizia universitaria in relazione alla seconda università di Roma sono stati autorizzati 5 miliardi (tabella D della legge finanziaria).

Come già detto, 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 e di 9.130,9 miliardi nel 1996, è risultato nel 1997 di 9.913,5 miliardi.

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 nell'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.

Per il 1997 è stata definita dall'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario una proposta per il riparto di risorse aggiuntive del fondo di finanziamento ordinario secondo criteri dei quali viene esposto più avanti nella relazione.

Sempre con riferimento alla valutazione del sistema universitario, nel 1997 è proseguita l'attività dell'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, nonché all'istituzione di nuove università. I compiti dell'Osservatorio spaziano dal rapporto triennale sullo stato

[15] Il passaggio al nuovo regime è stato avviato con un' attività di verifica della congruenza delle situazioni emergenti dai dati presentati dalle università rispetto agli elementi ricavabili dalla documentazione del Ministero.

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 ed una graduale separazione degli atenei sovraffollati. 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, nonché 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.

Nel 1997 sono state perfezionate intese per la realizzazione di accordi di programma tra alcune università (Napoli Federico II, III Università di Roma, II Università di Roma, Politecnico di Milano, Firenze) ed il MURST, accordi, pur privi di un univoco quadro di riferimento, previsti per particolari iniziative e senza una auspicabile preventiva definizione programmatica, da attivare presso atenei che le abbiano promosse, con finanziamento a carico del capitolo relativo al fondo di finanziamento.

Per la valutazione del sistema universitario è propedeutica la definizione di indicatori di efficienza e di efficacia che consentano di individuare i parametri oggettivi sui quali misurare le *performance* universitarie ed orientino la ricerca e la raccolta di informazioni sugli elementi strategici nella valutazione del sistema stesso.

Allo scopo di avviare una raccolta di informazioni utile base di riferimento per analisi comuni la Commissione di valutazione della Conferenza dei Rettori delle università italiane ha predisposto un elenco di oltre 70 indicatori, relativi ai principali aspetti del funzionamento delle università; tali indicatori sono confluiti nelle valutazioni di competenza dell'Osservatorio.

La peculiarità dell'attività universitaria ha suggerito di affiancare a parametri ed indicatori statistici rigidamente finalizzati alla quantificazione del prodotto alcuni indicatori di tipo qualitativo, come avvenuto in alcuni paesi europei quali la Francia, l'Inghilterra, l'Olanda e la Danimarca; tale ultima tipologia di indicatori è basata sull'analisi e sul confronto diretto con i soggetti operanti nel sistema universitario, con gli utenti e con esperti indipendenti.

Va tenuto presente, altresì, che è allo studio la costruzione di un sistema di cosiddetti "crediti formativi" diretto a consentire la quantificabilità ed il trasferimento, da un corso all'altro e tra un'università e l'altra, di periodi di studio e di competenze acquisite rendendo possibile anche proficui rientri nell'università, per specifiche esigenze formative, lungo l'intero arco della vita.

Gli indicatori di tipo quantitativo si articolano nelle seguenti categorie:

- di contesto, con riferimento alla realtà nella quale si agisce;
- di risorse, con riferimento a quanto viene fornito per il funzionamento del sistema;

- di processi, con riferimento alle modalità con le quali il sistema universitario cerca di trasformare la realtà;
- di prodotto, con riferimento ai risultati dei processi sopra indicati.

Gli indicatori relativi alle risorse ed ai processi consentono di verificare la corretta gestione delle risorse pubbliche ed il buon andamento dell'azione amministrativa, mentre gli indicatori relativi ai prodotti si riferiscono alla produttività della ricerca e della didattica.

Tali indicatori sono stati integrati da indagini su particolari aspetti dell'attività universitaria, quali:

- gli sbocchi professionali dei laureati;
- le strutture e le attrezzature della ricerca;
- l'organizzazione amministrativa[16].

Per quanto riguarda le indagini sugli sbocchi professionali dei laureati o dei diplomati, effettuate in genere a circa tre anni di distanza dal conseguimento del titolo, hanno consentito di conoscere, oltre che elementi utili per le attività di orientamento, il grado di "spendibilità" del titolo di studio e di valutare la coerenza tra percorso universitario e destinazione professionale successiva dei laureati.

Gli indicatori di tipo qualitativo fanno largo riferimento a giudizi soggettivi sul funzionamento e sui risultati conseguiti dall'istituzione universitaria, e sono integrati da alcune tipologie di indagini, quali:

- il "Peer Review", basato, in una prima fase, sul rapporto di autovalutazione e, successivamente, su di una valutazione compiuta da esperti esterni;
- la valutazione degli studenti sull'attività didattica, che si riferisce al giudizio degli stessi in ordine alla chiarezza espositiva del docente, la disponibilità in aula, la puntualità e continuità della presenza, la qualità del materiale didattico, la logistica ed i carichi di lavoro;
- la valutazione degli utenti (studenti, docenti e non docenti) circa i servizi offerti dalle università, quali le biblioteche e le segreterie.

Gli indicatori di efficacia che sono diffusamente adottati nelle università si riferiscono ai seguenti rapporti:

- numero studenti rispetto al numero dei dipendenti;
- numero degli spazi attrezzati rispetto al numero degli iscritti;
- numero degli amministrativi addetti agli sportelli rispetto al numero complessivo degli amministrativi.

3.2 Il finanziamento dell'edilizia sportiva universitaria.

Sono stati adottati dal Ministero criteri di ripartizione dei fondi destinati alle università per l'edilizia sportiva universitaria fondati sul principio di carenza ed elaborati a suo tempo dal Centro Universitario Sportivo Italiano (CUSI), ed applicando, con i contemperamenti connessi alle difficoltà operative di avvio di alcune università in attuazione dei piani di sviluppo, il meccanismo previsto dalla 25 giugno 1985 n. 331 che prevede la facoltà di revocare le assegnazioni disposte qualora le istituzioni interessate non abbiano proceduto all'appalto dei lavori entro tempi predeterminati.

Il criterio adottato è quello di rapportare gli spazi multiuso coperti e scoperti di dimensioni proporzionate al numero degli studenti. Per la determinazione del fabbisogno necessario per gli atenei ed il relativo costo, ferma restando la piena libertà delle singole università nella determinazione delle opzioni possibili in relazione alle peculiari condizioni ambientali, è stata proposta una suddivisione in 5 gruppi sulla base della superficie delle aree

[16] Tra di essi si segnala il progetto "Squadra" condotto dall'università di Trieste.

coperte e scoperte in ciascun ateneo. Per la determinazione delle esigenze finanziarie è stato calcolato il costo medio delle predette superfici che è stato rapportato per ogni sede e gruppo di appartenenza.

L'applicazione di tale criterio può consentire al Ministero di individuare criteri dinamici di riparto per le predette esigenze di edilizia sportiva che tengano conto dei meccanismi di crescita della popolazione universitaria e delle mutevoli esigenze delle sedi universitarie.

Per il 1997 i finanziamenti disposti a favore della predetta edilizia sono stati complessivamente pari a 15 miliardi, suddivisi come da Tabella A06. I maggiori finanziamenti hanno riguardato le università di Roma La Sapienza con oltre 1 miliardo, Napoli I con 967 milioni, Padova con 762 milioni e Bari con 728 milioni.

3.3 Edilizia universitaria generale, dipartimentale e residenziale.

Un meccanismo quasi analogo è quello adoperato per la ripartizione dei finanziamenti relativi all'edilizia universitaria generale, che adotta in parte i criteri parametrici elaborati dal Comitato centrale per l'edilizia universitaria nell'ambito della legge n. 50 del 1976 ed in parte criteri per specifici interventi per alcune sedi universitarie.

I criteri di riparto si basano su quattro fattori:

- il fattore studenti, che tiene conto del numero degli studenti attribuendo un punteggio differenziato in relazione alle facoltà di appartenenza, con punteggio più alto per quelle mediche e scientifiche che richiedono maggiori spazi;
- il fattore territoriale regionale. che rappresenta il peso che l'università ha nella regione alla quale appartiene e parte dal presupposto che la popolazione studentesca sia il 20% della popolazione regionale;
- il fattore del personale docente e non docente, che tiene conto del numero del predetto personale e che rappresenta il peso che tutta la ricerca ha nell'università;
- il fattore territoriale comunale, che rappresenta il peso che la residenza e le attrezzature di mensa possono avere nell'ambito di ogni università; in particolare, il fattore residenziale si calcola rapportando il numero degli studenti effettivi in corso rispetto alla popolazione del comune sede dell'università.

Il numero degli studenti "equivalenti" determina il calcolo del fabbisogno teorico in mq di ogni ateneo; la differenza tra tale fabbisogno teorico e l'attuale disponibilità di mq indica la carenza in mq di ogni ateneo. Il parametro da attribuire a ciascuno di essi viene rapportato al totale delle carenze di tutte le università.

Nel corso del 1997 sono stati ripartiti tra le università, tenendo conto dei predetti criteri, 181,7 miliardi, come da Tabella A07. I finanziamenti maggiori sono stati destinati, prescindendo dalla peculiare situazione della seconda università di Napoli con 23 miliardi, ad i seguenti atenei: Roma La Sapienza con 10,4 miliardi, Milano con 9,8 miliardi, Bologna con 8,3 miliardi, Padova con 7,2 miliardi e Firenze con 6,6 miliardi.

3.4 Le valutazioni di risultato dell'istruzione universitaria.

Di particolare complessità si presentano le analisi per la valutazione dei risultati sociali dell'intervento pubblico nell'ambito del settore universitario, con l'esigenza di individuazione di una serie di indicatori di qualità del servizio reso. Le esperienze nel settore sono limitate e nel loro esame va tenuto conto dei rischi connessi ai possibili riflessi che le opinabilità delle valutazioni elaborate possono comportare sui risultati delle analisi in questione.

Sui risultati dell'istruzione universitaria la Corte si esprimerà con specifica analisi nell'ambito del controllo successivo sulla gestione; vengono qui anticipate alcune valutazioni sulla base di elementi forniti dal C.RU.I.

Occorre premettere che nel campo dell'istruzione universitaria gli indicatori di risultato tendono a misurare gli effetti che l'attività pubblica ha avuto nella società nel suo complesso ovvero su una parte di essa.

Le esperienze finora maturate non hanno consentito una misurazione della "qualità" dell'istruzione universitaria come tale, ma hanno fatto riferimento ad alcune analisi in materia svolte dall'ISTAT[17], quali:

- il confronto tra offerta di istruzione pubblica e privata (Tab. A08);
- la dispersione nelle università (Tab. A09);
- l'inserimento professionale dei laureati (Tab. A10).

Circa la prima analisi è stato rilevato che l'offerta formativa universitaria nel corso degli ultimi anni è prevalentemente pubblica; il risultato dell'analisi mostra una diminuzione della richiesta di formazione universitaria privata che mostra una localizzazione sul territorio concentrata nel Centro e nel Nord-ovest; il numero degli iscritti, con riferimento al 1996, nelle università private è di meno 100 mila unità, mentre sono oltre il milione e mezzo gli iscritti negli atenei pubblici. Gli studenti iscritti nelle università private si concentrano dove l'offerta è più forte, cioè nell'Italia centrale (7 iscritti su 100 studenti universitari) e soprattutto nell'Italia del Nord-ovest (14 iscritti su 100 studenti universitari). Le singole sedi universitarie pubbliche offrono, in media, una più ampia disponibilità rispetto alle private in termini di corsi di studio attivati. Difatti, il numero medio di corsi di studio attivati per singola sede è stato rilevato in 14,9 per le università pubbliche e in 4,6 per quelle private. L'offerta degli atenei statali si presenta più differenziata dal punto di vista disciplinare; mentre nelle università private i corsi si concentrano soprattutto nei gruppi economico-statistico, letterario, politico-sociale e linguistico, il sistema pubblico si caratterizza per una più equilibrata diffusione dei corsi nei vari settori disciplinari. La maggiore varietà dell'insegnamento pubblico si è rilevato anche con riferimento al tipo di percorso formativo che ha offerto allo studente universitario: i cicli universitari brevi appaiono infatti relativamente più diffusi negli atenei pubblici rispetto a quelli privati. In alcuni settori disciplinari l'offerta privata di formazione universitaria di primo livello è del tutto assente: i gruppi di architettura, chimico- farmaceutico, giuridico, linguistico e scientifico sono sprovvisti di corsi di diploma e scuole dirette a fini speciali; una questione a parte riguarda i gruppi geo-biologico e psicologico per i quali non vi è neanche l'alternativa pubblica.

Dall'esame di tale analisi è risultato che il sistema pubblico della formazione universitaria tende a caratterizzarsi sempre più per la presenza di atenei di ampie dimensioni, in cui confluiscono numerosi studenti, ai quali viene offerta una vasta scelta in termini di corsi di studio afferenti ai vari settori disciplinari. L'estremo di tale tendenza è costituito dai mega-atenei (quali Roma, Milano, Bologna, Napoli, Palermo), che costituiscono veri poli di attrazione per decine di migliaia di studenti provenienti da tutto il territorio nazionale. Il sistema privato sembra distinguersi per la presenza in atenei di piccole dimensioni che presentano una tendenza alla maggiore specializzazione disciplinare e nei quali appare meno forte l'incidenza dei corsi di diploma.

Il divario tra università pubbliche e private è meno accentuato ove si considerino gli indici di affollamento delle sedi che sono meno intensi nelle università private rispetto a quelle pubbliche; ne consegue quindi il rafforzamento dell'obbligo di frequenza nelle università private.

Con riferimento al rapporto studenti- docenti nelle università pubbliche vi è la presenza media di un docente ogni 30,8 studenti, contro un docente ogni 26,8 iscritti nelle università private; con riferimento al predetto rapporto vi è da considerare che lo scarto tra pubblico e

[17] Annuario Statistico ISTAT 1997 e Raporto annuale ISTAT.

privato è particolarmente accentuato a vantaggio delle università private in facoltà quali giurisprudenza ed economia che nell'ambito degli atenei statali sono particolarmente affollate. Invece, le facoltà che presentano un rapporto più favorevole del rapporto studenti-docenti negli atenei pubblici sono sociologia, lingue e letterature straniere, scienze ambientali ed agrarie.

Con riferimento all'analisi relativa alla dispersione scolastica, sempre svolta dall'ISTAT, è risultato che il numero degli abbandoni è più diffuso nelle università statali. Le ragioni di tale risultato sono in parte riconducibili alle dinamiche che caratterizzano l'accesso all'università ed in parte ai meccanismi che contraddistinguono il processo di formazione dello studente nel suo svolgimento. Nel sistema formativo privato si ricorre a procedure di reclutamento degli studenti basate su una selezione effettuata a priori dagli stessi atenei e l'iscrizione avviene soltanto dopo il superamento di esami di ammissione. Inoltre, il maggiore onere economico che gli utenti del sistema privato devono sostenere influisce probabilmente sul contenimento dell'accesso, agendo da deterrente nei confronti di iscrizioni affrettate e non motivate, ed effettuate nell'attesa di trovare lavoro, che spesso si risolvono in mancate reiscrizioni negli anni successivi al primo. Nelle università pubbliche il processo selettivo non si verifica a livello di accesso, salve alcune recenti iniziative in materia per alcune facoltà, quanto piuttosto durante lo svolgimento degli studi; ne conseguono elevati livelli di dispersione, con tassi di iscrizione e conseguimento del titolo di fuori corso nettamente superiori rispetto agli atenei privati. Sulla dispersione negli atenei di grandi dimensioni influiscono anche la dimensione stessa nonché il maggiore affollamento. Va tenuto presente che con decreto del 13 settembre 1997, in applicazione dell'art. 4, comma 3, del regolamento n. 245 del 21 luglio 1997, sono state limitate le immatricolazioni in alcuni corsi di laurea, quali Ingegneria per l'Ambiente e il Territorio, Giurisprudenza, Farmacia, Chimica e Tecnologie Farmaceutiche, Psicologia, Ingegneria gestionale, Informatica, Biotecnologie, Scienze della Comunicazione, Scienze Internazionali e Diplomatiche, Scienze Ambientali. Non sono stati tuttavia emanati i parametri e le procedure previste dall'art. 2, comma 1, lettera b) dello stesso decreto presidenziale.

Nelle università private, anche per gli obblighi di frequenza, gli abbandoni si concentrano nei primi anni di iscrizione, sia per il confronto con un contesto di "grandi numeri", sia per poter contare sul sostegno dei docenti in misura inferiore rispetto a quella delle università private. E' molto basso l'indice degli studenti delle università statali che concludono nei termini previsti il percorso accademico, che è invece più alto nelle università private.

Per quanto riguarda l'indice di inserimento professionale dei laureati da una rilevazione effettuata nel 1995 dall'ISTAT è risultato che a tre anni di distanza dal conseguimento della laurea circa il 66,8% ha dichiarato di avere un'occupazione; di essi, comunque il 14% è composto da giovani che lavoravano prima della laurea e che continuano a svolgere lo stesso lavoro. L'indice di occupazione post-laurea è superiore per i maschi (72%) rispetto alle femmine (61%). Disaggregando i risultati dell'indagine sul piano territoriale evidenzia lo scarto maggiore tra le regioni del nord rispetto a quelle del sud. Circa gli sbocchi occupazionali dei laureati ben il 64,1% ha trovato lavoro di tipo dipendente (il 14% come insegnante, il 31% come impiegato, il 9,2% è inserito nella carriera direttiva con qualifica di quadro tecnico o funzionario, mentre solo l'1,4% ricopre un ruolo di dirigente), mentre il restante 35,9% ha scelto un'attività di tipo autonomo (il 28,9% come imprenditore o libero professionista). Tra i laureati che dopo tre anni dalla fine degli studi non lavorano (il 33,2%) solo il 68,9% sono effettivamente disoccupati in quanto cercano attivamente un lavoro, mentre il restante 31,1% sono del tutto inattivi. Tuttavia, in molti casi (il 76,5%) i laureati hanno rimandato la ricerca di un lavoro per motivi di studio o di qualificazione professionale ovvero sono impegnati con il servizio militare (il 2,6%). Alcune laureate (il 14,5%) non cercano lavoro adducendo problemi personali o familiari.

I risultati delle tre analisi sopra indicate offrono ampi spazi di riflessione e di approfondimento e comunque consentono di orientare gli interventi correttivi della qualità del servizio di istruzione universitaria pubblica, intervenendo sulle diverse variabili che caratterizzano l'offerta di istruzione universitaria. In questo senso occorre procedere con sistematicità alla misurazione delle attese degli utenti del predetto servizio e programmando e rimodulando l'impiego dei fattori produttivi al fine di soddisfare tali attese per poi ritornare a misurare le prestazioni effettive di tali fattori. La qualità del servizio di istruzione universitaria ha un impatto globale sull'organizzazione del sistema universitario, per cui non può prescindersi da una sua revisione complessiva, nonché da una valutazione dei riflessi sul nesso tra formazione universitaria ed accesso all'occupazione.

3.5 La valutazione della ricerca scientifica.

3.5.1 Lo stato della ricerca scientifica.

Lo stato della ricerca scientifica costituisce punto essenziale dell'attività del Ministero dell'università e della ricerca scientifica, purtroppo non adeguatamente supportata, sul piano della gestione delle risorse, da compiti operativi ben definiti, con riferimento ad un comparto caratterizzato da una disciplina normativa complessa e frastagliata. Per un monitoraggio delle spese statali destinate alla ricerca scientifica e tecnologica nella circolare n. 25 del 18 marzo 1998 è previsto apposito allegato di rilevazione agli stati di previsione dei singoli Ministeri.

Per la prima volta, dopo molti anni, con gli artt. 11 e 18 della legge n. 59 del 15 marzo 1997 la ricerca scientifica e tecnologica è stata considerata in modo strategico come un ambito decisivo per il Paese. Con tale disposizione è stato delegato il Governo ad emanare, presumibilmente entro il 1998, una serie di decreti con lo scopo di "riordinare e razionalizzare gli interventi diretti a promuovere e sostenere il settore della ricerca scientifica e tecnologica nonché gli organismi operanti nel settore". L'obiettivo principale è quello di raggiungere una accresciuta efficienza ed efficacia del sistema di ricerca nazionale con una maggiore spinta verso il decentramento amministrativo e gestionale nel quadro più generale del raggiungimento dell'obiettivo di accorciare le distanze nei confronti dei destinatari della decisione e di snellire le attuali procedure. In tale contesto è prevista la definizione di un Programma Quadro Nazionale per la ricerca e l'innovazione di durata pluriennale che assorba e sostituisca lo strumento del Piano triennale individuato dalla legge n. 168 del 1989, mancante degli elementi necessari per vincolare le scelte al raggiungimento degli obiettivi. Un ulteriore strumento di coordinamento e programmazione dovrebbe essere costituito dall'istituzione di un Fondo Integrativo per interventi di rilevanza nazionale nel settore della ricerca e della tecnologia, che sia idonea ad indirizzare risorse addizionali su obiettivi strategici e coordinati tra le varie amministrazioni.

In Italia il complesso delle risorse finanziarie ed umane destinate alla ricerca è insufficiente ove rapportata ad altri Paesi industrializzati; la percentuale delle spese per ricerca e sviluppo, riferita al 1995, è difatti, dell'1,1% rispetto al PIL, mentre percentuali superiori sono registrate negli Stati Uniti (2,6%), in Francia ed in Germania (2,3%) ed in Canada (1,6%)(Tabella A13). La spesa globale di ricerca e sviluppo nel nostro Paese è in costante diminuzione ove si proceda ad una accurata distinzione tra ricerca ed innovazione (nelle imprese) e tra ricerca e formazione (nel sistema pubblico). Nel IV Programma quadro (1994-1998) dell'Unione Europea secondo la Relazione presentata il 31 luglio 1997 alle Camere del Ministro dell'università e per la Ricerca sul sistema nazionale della ricerca scientifica e tecnologica, la partecipazione italiana nel 1996 si è attestata ad un livello percentuale del 9,39% (a fronte di un contributo italiano che è circa del 13%), contro il 19% della Germania, il 18% della Francia, il 17% del Regno Unito, l'8% dell'Olanda ed il 5% della Spagna.

La ricerca scientifica e tecnologica dal punto di vista della qualità media, sempre secondo la citata relazione del Ministro, ha un livello di produttività confrontabile al suo livello di spesa: la spesa, rispetto al totale OCSE, si attesta al 3,4%, le pubblicazioni totali a circa il 3%, le domande di brevetto internazionale al 3,5% e l'export high- tech al 4,55%. Il raffronto con le medie europee indica, tuttavia, una limitata portata della spesa della ricerca in Italia, dovuta ad una molteplicità di fattori, tra i quali certamente anche quelli relativi all'organizzazione, valutazione e gestione del sistema. (Tabella A11)

E' mancata finora qualsiasi attività sistematica di valutazione della ricerca, sia per una carente cultura della valutazione in senso ampio e sia perché non sono stati definiti obiettivi chiari per quanto riguarda i programmi di ricerca; gli enti e gli istituti di ricerca non hanno avuto precisi punti di riferimento delle loro attività, accentuando una tendenza alla polverizzazione degli interventi. Il Ministero accentua la caratterizzazione di organismo di impulso e di coordinamento degli enti di ricerca, non ancora 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, che avrebbe potuto costituire strumento utile alla realizzazione di una necessaria attività di valutazione, non ha trovato il rilancio previsto dalla legge n. 168 del 1989 ; la sua struttura andrebbe rivista e dovrebbero essere aggiornati i dati anche per consentirne la consultazione per via elettronica.

3.5.2 I soggetti impegnati nella ricerca.

E' ampio il panorama dei soggetti che a vario titolo svolgono attività di ricerca. Anzitutto le università secondo le seguenti linee direttrici:

- ampia autonomia e pluridisciplinarietà della ricerca, nell'ambito dell'autonomia statutaria e regolamentare dell'università e in connessione alla libertà di insegnamento dei professori universitari e dei ricercatori;
- finanziamento della ricerca con una quota per ateneo e con un ulteriore importo da assegnare a progetti di ricerca di interesse nazionale e di rilevante interesse per lo sviluppo della scienza;
- possibilità di svolgere attività di ricerca in conto terzi;
- costituzione di strutture dipartimentali per l'organizzazione e il coordinamento dell'attività di ricerca.

Le funzioni attinenti alla ricerca, caratterizzate 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; con una spesa di 55,8 miliardi interamente in conto residui), sulla gestione, attraverso l'IMI, del fondo di rotazione della ricerca applicata (cap. 7551; con una spesa di 100 miliardi interamente in conto residui); sui contributi in conto interessi sui mutui stipulati dallo stesso istituto per progetti di ricerca applicata (cap. 7507; con una spesa di 375 miliardi in conto residui).

L'insieme di tali attività, che trovano fondamento nella legge n. 46 del 1992, rileva, 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 1997 sono stati conclusi 91 progetti di ricerca, 82 dei quali hanno conseguito gli obiettivi prefissati; tali progetti hanno riguardato essenzialmente i settori dell'informatica, dei trasporti, della chimica, delle telecomunicazioni e dei componenti elettronici. Le disponibilità residue del Fondo a fine 1997 sono ammontate a 233,7 miliardi, oltre ai 170 miliardi della legge n. 451 del

1994 destinati alla formazione ed al riorientamento delle strutture di ricerca industriali, al netto delle somme già impegnate con le delibere stesse (Tabella A12).

Circa i tempi intercorrenti tra delibere ministeriali e concrete erogazioni era stati rilevati nella relazione dello scorso anno temi eccessivamente lunghi; a seguito di tale osservazione il Ministero ha incaricato l'IMI di procedere ad una puntuale analisi delle procedure adottate. Secondo i risultati di tale analisi vi è una ampia variabilità dei tempi intercorrenti tra delibera ed erogazione a seconda dello strumento di intervento, della natura e durata del progetto e della tempestività di risposta delle imprese con riferimento agli adempimenti a loro carico. In particolare, per i contributi a Piccole Medie Imprese a fronte di ricerche commissionate, il tempo delibera- erogazione è assai breve e normalmente inferiore ad un mese. In questo caso, infatti, non occorre attendere la pubblicazione della delibera sulla Gazzetta Ufficiale, nè alcuna documentazione integrativa, nè occorre stipulare il contratto, nè attendere il completamento della ricerca. Negli altri casi, invece, la complessità e la delicatezza delle operazioni da effettuare richiedono tempi tecnici significativi. Inoltre i progetti di ricerca hanno durate anche molto lunghe (fino a 6 anni ed oltre) e possono beneficiare delle erogazioni solo a stato d'avanzamento. I tempi d'attesa delle erogazioni quindi si aggirano intorno ai 4 mesi, salvo incompletezze o irregolarità della documentazione o difformità in sede di sopralluogo.

Con decreto dell'8 agosto 1997 sono state dettate nuove modalità procedurali per la concessione delle agevolazioni previste dagli interventi a valere sul Fondo speciale; tale disciplina distingue due tipologie di progetti finanziabili: le ricerche industriali e le attività di sviluppo precompetitiva. In tale decreto sono individuati parametri per la verifica di affidabilità economico- finanziaria dell'impresa e della sua capacità di sostenere il costo del progetto.

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 rafforza la dipendenza operativa dai Programmi Nazionali di Ricerca, la cui esecuzione continua a rappresentare l'attività prevalente delle società. Nel corso del 1997 è stata ceduta la quota di partecipazione (30%) del Fondo Ricerca Applicata nella società Tecnomare.

Dall'inizio dell'attività del Fondo sino al 31 dicembre 1997 i progetti di ricerca autonomamente presentati dalle imprese, al netto di quelli rinunciati o decaduti nelle varie fasi di intervento, risultano 2.825 per un costo totale pari a 17.876 miliardi La distribuzione settoriale dei progetti deliberati fino al 31 dicembre 1997 vede al primo posto l'elettronica, seguita da meccanica, farmaceutica, chimica e aeronautica.

Per quanto riguarda i progetti di formazione, al 31 dicembre 1997 erano pervenute 87 domande per un costo di 128,4 miliardi. Le delibere del Ministero sono state 80 per un intervento di 72,7 miliardi; hanno fatto seguito 70 stipule per 60,4 miliardi ed erogazioni per 49,8 miliardi.

Nel campo della collaborazione internazionale e comunitaria (progetti Eureka) a fine 1997 erano pervenute 234 domande per un costo pari a 1.899,7 miliardi, prevalentemente nel settore elettronico. Le delibere del Ministero sono state 201 per un intervento complessivo 739,3 miliardi. Hanno fatto seguito 180 stipule per 640,4 miliardi ed erogazioni per 528,1 miliardi.

Per i contributi a Piccole Medie Imprese a valere sull'art. 4 della legge n. 46 del 1982 sono state effettuate 1.044 erogazioni per 89,4 miliardi entro il 31 dicembre 1997.

Con riferimento alla fine del 1997 sono stati affidati 211 temi, alcuni comprensivi delle attività di formazione, ed un contratto di sola formazione nell'ambito dei Programmi Nazionali di Ricerca per un totale di 2.334 miliardi, al netto di riduzioni contrattuali. Hanno fatto seguito 198 stipule per 2.220,8 miliardi ed erogazioni per 1.488,5 miliardi.

Rilevante importanza sul piano strategico della ricerca applicata assume 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 39,3 miliardi, quali anticipi sui contratti stipulati, sul Fondo Speciale per la ricerca applicata. Le erogazioni effettuate e gli impegni assunti sono riportati nell'allegata tabella A14. Per quanto riguarda i Parchi scientifici e tecnologici la situazione relativa ai contratti stipulati nel corso del 1997 è riportata nell'allegata tabella A15.

Dai Parchi Scientifici e Tecnologici a fine 1997 erano pervenute 63 domande di progetti di innovazione, di progetti di formazione e di studi di fattibilità per un costo pari a 350,1 miliardi. Le delibere del Ministero sono state 42 per un totale di 204,7 miliardi. Hanno fatto seguito 39 stipule per 192,3 miliardi ed erogazioni per 63,6 miliardi.

Nel Fondo (di rotazione), oltre agli stanziamenti del cap. 7551 per il quale nel 1997 non risultano effettuati versamenti ad aumento del Fondo, 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, nonché gli interessi sulla giacenza di cassa[18].

Per quanto attiene agli accordi di programma, nel cui svolgimento continua a verificarsi una commistione tra compiti di indirizzo e quelli di gestione, ai 223 miliardi di stanziamento passati a residuo nel 1996, si sono aggiunti nel 1997 ulteriori 85 miliardi di competenza; nel corso del 1997 sono intervenuti pagamenti per 20,4 miliardi in conto residui (cap. 7520), 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 dei 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.

Per il potenziamento delle reti di ricerca con decreto ministeriale n. 645 del 4 novembre 1997 sono state selezionate su proposta di università, regioni, provincie, comuni, centri di ricerca, enti pubblici, consorzi, istituti scientifici, fondazioni e società private, linee di intervento finanziabili nel settore della ricerca nelle aree depresse, per un importo complessivo di 850 miliardi (Tabella A13).

Nei confronti degli enti di ricerca l'attività di vigilanza del Ministero si è concretata, oltre che nell'esame dei regolamenti, dei bilanci e dei consuntivi, delle deliberazioni soggette ad approvazione, del contenzioso inerente il personale, delle procedure attinenti il riconoscimento della personalità giuridica di associazioni ed enti, soprattutto nello svolgimento delle attività correlate con il finanziamento degli enti di ricerca che si inquadrano nell'ambito della programmazione pluriennale.

---

[18] 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.

Il maggiore ente di ricerca è il C.N.R. (Consiglio Nazionale delle Ricerche); il contributo annuale è stato pari a 1.013 miliardi, dei quali 504 miliardi pagati e 509 rimasti da pagare.

3.5.3 La spesa del Ministero per la ricerca.

Nel 1997 le risorse stanziate per il Ministero per la funzione "ricerca", tenendo presenti che compiti di ricerca vengono direttamente svolti da numerose altre amministrazioni statali, sono stati pari a 3.612 miliardi; gli impegni sono stati pari a 3.574 miliardi, ed i pagamenti sono stati pari a 2.316 miliardi (di cui 1.940 miliardi erogati sulla competenza e 376 miliardi sui residui dei precedenti esercizi).

I residui complessivi che risultavano all'inizio dell'esercizio di competenza 2.700 miliardi, sono aumentati al termine dell'esercizio 1997 a 3.670 miliardi; di essi 1.634 miliardi di nuova formazione.

Va sottolineato un aumento dei pagamenti sui residui dei precedenti esercizi (376 rispetto ai precedenti 357).

Sul totale di 3.612 miliardi destinati alla ricerca, la parte prevalente, pari a 3.604 miliardi, ha riguardato le spese di trasferimento per interventi e investimenti.

Gli effetti migliorativi della piena applicazione della riforma di cui al decreto legislativo n. 29 del 1993 e della legge n. 59 del 1997 con un rigoroso criterio di attribuzione della spesa al pertinente centro di responsabilità ed attribuzione della stessa alla competenza amministrativa individuata per la sua gestione potrebbero riflettersi nel 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; in particolare ci si riferisce ai problemi applicativi connessi ad una serie di convenzioni della soppressa Agenzia rimaste inattuate in materia informatica.

4. Organizzazione e procedimenti.

4.1 Analisi dello schema organizzativo per centri di responsabilità e funzioni-obiettivo.

Con il d.P.R. 6 settembre 1996 n. 522, regolamento di riorganizzazione del Ministero, la struttura organizzativa è stata articolata in tre Dipartimenti (con la soppressione dei Servizi Generali): per l'autonomia universitaria e la condizione studentesca, per lo sviluppo ed il potenziamento dell'attività di ricerca, per gli affari economici.

Con decreto del 25 marzo 1997 è stata riorganizzata la struttura ministeriale per uffici nell'ambito dell'articolazione per Dipartimenti sopra indicati; è da rilevare, in particolare, la previsione di affidamento al Dipartimento per gli affari economici dei compiti connessi all'attuazione del programma operativo comunitario 1994-1999. Con successivo decreto del 30 giugno 1997 sono state articolate le posizioni organizzative di livello dirigenziale del Ministero secondo criteri generali ed uniformi di flessibilità.

I compiti affidati al Dipartimento per gli affari economici risultano avere un'ampiezza tale da comprenderne l'attività nello svolgimento della maggior parte delle funzioni obiettivo del Ministero.

Con decreto del 10 dicembre 1997 è stato ricostituito, con le procedure previste dall'articolo 17 della legge 15 maggio 1997 n. 127 e del successivo decreto n. 278 del 21 luglio 1997, e per la durata di un quadriennio, il Consiglio Universitario Nazionale; continua ad agire in situazione di proroga a seguito di successive disposizioni legislative il Consiglio Nazionale della Scienza e della Tecnica (C.N.S.T.).

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 talune funzioni. Difatti, nel 1997 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, ancora assegnate risorse alla competenza dei dirigenti generali, ai quali già 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 già 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 nel 1997, 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. Nel 1998 sono stati fissati i criteri di spesa e sono state attribuite le risorse.

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 anche ai fini della definizione dei parametri di misurazione, si ripercuote negativamente sull'intera gestione del Ministero, con possibili riflessi sul piano della regolarità da valutare nelle competenti sedi[19].

Solo nel marzo 1997 è stato concretamente attivato il nucleo di valutazione del Ministero, istituito in posizione di autonomia ai sensi dell'art. 20 del d.lgs n. 29 del 1993.

Per quanto riguarda la dotazione di personale del Ministero, l'attuale situazione di fatto è riportata nell'allegata Tabella A16; da essa può evidenziarsi, per i Dipartimenti la massima concentrazione in quello degli Affari economici e degli Uffici di diretta collaborazione nell'Ufficio di Gabinetto del Ministro.

Per quanto riguarda la distribuzione del personale per centri di responsabilità e per funzioni obiettivo la relativa situazione è riportata nella stessa Tabella A16. Ad esclusione degli Uffici di diretta collaborazione e del Dipartimento per lo sviluppo e potenziamento della ricerca, in linea di massima, la ripartizione per centri di responsabilità coincide con quella dei Dipartimenti; tuttavia, il Dipartimento Affari economici comprende, nella classificazione adottata dalla Corte, anche la funzione obiettivo concernente i servizi generali.

Con decreto del 21 luglio 1997 è stato adottato il regolamento in materia di accessi all'istruzione universitaria e connesse attività di orientamento, nel quale è previsto che entro il mese di febbraio di ogni anno il Ministro definisca ed aggiorni i criteri di riferimento,

[19] 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".

utilizzabili dalle università per l'attivazione di forme diversificate di iscrizione e di frequenza degli studenti, nonché le procedure ed i parametri standard per la determinazione della disponibilità di posti per studenti da parte delle università ove si svolgono corsi universitari ad accesso limitato, oltre che delle condizioni di offerta formativa ottimale nelle università[20].

4.2 Profili attuativi della legge n. 127 del 1997.

L'articolo 17, comma 95, della legge n. 127 del 15 maggio 1997 ha dettato disposizioni innovative in materia di ordinamenti didattici delle università, che tengano conto della durata, del numero minimo di annualità e contenuti minimi qualificanti per ciascun corso, con riferimento ai settori scientifico-disciplinari, nonché delle modalità e strumenti per l'orientamento e per favorire la mobilità degli studenti e la più ampia informazione sugli ordinamenti degli studi.

In applicazione di tali disposizioni è in corso di emanazione, già esaminato dalle competenti commissioni parlamentari, il decreto legislativo che detta i criteri generali per la disciplina da parte delle università degli ordinamenti dei corsi di laurea in scienza della formazione primaria e delle scuole di specializzazione per l'insegnamento della scuola secondaria. Di significativa rilevanza è la possibilità di attivazione di corsi di laurea e di scuole di specializzazione sulla base di intese tra due o più università, sulla base di una migliore razionalizzazione delle scelte ordinamentali nel territorio.

In materia di autonomia didattica è stato emanato nel mese di agosto 1997 un atto di indirizzo in applicazione, dell'art. 17, commi 95, 101 e 119 della legge n. 127 del 1997, diretto a disciplinare il regime delle autorizzazioni di modifiche dei corsi previsti negli ordinamenti didattici vigenti e dei corsi di nuova istituzione che, in via transitoria e nell'attesa dei provvedimenti attuativi della riforma previsti dalle citate disposizioni normative, siano state deliberate dalle università al momento dell'entrata in vigore della legge n. 127 del 1997.

5. Gestione del personale.

Con la disposizione contenuta nell'art. 6, comma 5, del decreto legislativo n. 80 del 31 marzo 1998 sono state devolute alle università di appartenenza le attribuzioni del Ministero relative al personale tecnico e amministrativo universitario; con successiva disposizione sono state attribuite agli Osservatori le attribuzioni ministeriali in tema di 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 8 Dirigenti Generali, 36 dirigenti, 4 dirigenti con funzioni ispettive, 4 altri dirigenti, ai quali si aggiungono 7 consiglieri ministeriali e 3 consiglieri diplomatici.

---

[20]Ulteriori regolamenti emanati nel 1997 hanno riguardato: la disciplina in materia di contributi universitari (D.P.R 25 luglio 1997 n. 306), la disciplina delle procedure per il conseguimento del titolo di dottore di ricerca (d.P.R. 3 ottobre 1997 n. 387) e la disciplina per l'approvazione dei concorsi per ricercatore universitario (d.P.R. 3 ottobre 1997 n. 386).

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).

Il personale complessivo del Ministero in servizio è di 544 unità comprensivi di n. 20 comandati da altre amministrazioni (Tabella A16). La distribuzione del personale tra le varie qualifiche denota la prevalenza dei dipendenti di VII qualifica, con 119 unità, seguita a distanza dalla quinta qualifica (93 unità), dalla sesta qualifica (78 unità) e dalla quarta qualifica (67 unità).

Nella distribuzione del personale per funzioni obiettivo si denota la maggiore concentrazione nella funzione di indirizzo politico e amministrativo (136 unità), nei servizi generali (118 unità) e nel funzionamento università (117 unità).

Nonostante specifica richiesta della Corte il Ministero non ha predisposto per il 1997 la rilevazione dei carichi di lavoro per centri di responsabilità e funzioni obiettivo; di conseguenza non è possibile procedere ad un'analisi dei costi del personale dell'amministrazione.

Tab. A01

Fondo per il finanziamento ordinario delle Università e dei Consorzi interuniversitari

CONSORZI	ASSEGNAZIONE 97
C.I.L.E.A MILANO	7.620.000.000
C.I.N.E.C.A. BOLOGNA	20.731.000.000
TRAPIANTI D'ORGANO ROMA	800.000.000
C.A.S.P.U.R.ROMA	4.648.000.000
C.S.G.I. FIRENZE	800.000.000
C.N.I.C.A. VENEZIA	1.200.000.000
CoNISMA GENOVA	300.000.000
C.I.N.I. ROMA	200.000.000
C.N.I.T. PARMA	120.000.000
I.C.R.A. ROMA	420.000.000
C.I.B. TRIESTE	1.051.000.000
I.N.C.M. FIRENZE	300.000.000
C.I.R.C.M.S.B. BARI	110.000.000
C.I.N.R.O. GENOVA	900.000.000
C.U.G.R.I. SALERNO	360.000.000
Totale	**39.560.000.000**

Fonte: Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica

Tab. A02

Contributi per il funzionamento degli Istituti superiori di grado universitario legalmente riconosciuti

ISEF	ASSEGNAZIONE '97
IST.SUP.RE ED.FISICA BOLOGNA	433.925.000
IST.SUP.RE ED.FISICA FIRENZE	411.636.000
IST.SUP.RE ED.FISICA L'AQUILA	329.791.000
IST.SUP.RE ED.FISICA MILANO	387.517.000
IST.SUP.RE ED.FISICA NAPOLI	171.067.000
IST.SUP.RE ED.FISICA LOMBARDIA MI	1.077.697.000
IST.SUP.RE ED.FISICA PALERMO	434.661.000
IST.SUP.RE ED.FISICA PERUGIA	347.193.000
IST.SUP.RE ED.FISICA TORINO	325.536.000
IST.SUP.RE ED.FISICA URBINO	1.080.977.000
TOTALE	**5.000.000.000**

Fonte: Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica

Tab. A03

Fondo per il finanziamento ordinario degli Osservatori

OSSERVATORI	ASSEGNAZIONE 1997	SOMMA ACCREDITATA A TITOLO DI SALDO PER L'ES. 1997
ASTRONOMICO DI BOLOGNA	6.843.571.000	2.519.593.000
ASTR.CARLOFORTE CAGLIARI	2.695.571.000	1.205.600.000
ASTROFISICO DI CATANIA	6.131.382.000	2.104.731.000
ASTROFISICO DI ARCETRI FIRENZE	8.733.721.000	2.602.174.000
ASTRONOMICO DI BRERA MILANO	6.009.740.000	2.104.700.000
ASTRONOMICO CAPODIMONTE NAPOLI	5.293.020.000	1.951.584.000
ASTRONOMICO DI PADOVA	7.749.366.000	2.911.344.000
ASTRONOMICO DI PALERMO	2.208.357.000	655.182.000
ASTRONOMICO DI ROMA	8.124.098.000	2.553.371.000
ASTRONOMICO PINO TORINESE TORINO	5.743.911.000	2.266.515.000
ASTRONOMICO DI TRIESTE	5.779.399.000	1.795.402.000
ASTRONOMICO DI COLLURANIA TERAMO	1.869.438.000	621.630.000
ASTRONOMICO ERCOLANO NAPOLI	6.818.426.000	3.068.174.000
TOTALE	**74.000.000.000**	**26.360.000.000**

Fonte: Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica

Tab. A04

ASSEGNAZIONE FONDO FINANZIAMENTO ORDINARIO 1997

UNIVERSITA'	TOTALE ASSEGNAZIONE UNA TANTUM 1997	FFO ORDINARIO 1997 (senza riequilibrio)	Sottrazione per riequilibrio (7%)	Riassegnazione e riequilibrio formula decreto	Quota accelerazione riequilibrio	Quota su rapporto laureati	Quota su rapporto ricerca	Totale riequilibrio 1997	Assegni di ricerca (art.51 L.449/97)	TOTALE FFO consolidato 1997
ANCONA	1.268.676	89.373.420	6.256.139	9.014.140	1.183.786	354.390	364.785	10.917.101	225.719	94.260.101
BARI	1.876.606	330.410.807	23.128.756	26.457.021	1.417.633	-	2.403.703	30.278.357	952.935	338.513.343
BOLOGNA	15.203.659	500.692.982	35.048.509	39.682.343	1.971.729	1.308.596	-	42.962.667	1.836.400	510.443.541
CAGLIARI	621.340	214.833.674	15.038.357	15.178.786	49.956	957.319	-	16.186.061	596.721	216.578.099
CALABRIA	628.318	99.784.977	6.704.948	6.535.768	-	-	-	6.535.768	217.430	99.833.227
CAMERINO	572.958	59.543.655	4.168.056	3.500.911	-	182.124	-	3.683.035	147.580	59.206.214
CASSINO	53.518	38.004.115	2.660.288	3 322.806	283.554	9.859	247.145	3.863.364	67.564	39.274.755
CATANIA	4.122.935	303.181.635	21.222.714	22.237.756	422.412	-	-	22.660.168	798.812	305.417.900
FERRARA	757.971	111.149.198	7.780.444	8.661.700	374.199	-	245.038	9.280.938	404.223	113.053.915
FIRENZE	-83.112	407.589.714	28.531.280	23.486.267	-	184.200	-	23.670.467	1.380.174	404.109.075
GENOVA	-88.728	320.822.547	22.457.578	21.470.191	-	3.184.319	1.554.163	26.208.673	1.209.195	325.782.837
LECCE	4.256.905	81.503.752	5.705.263	8.110.537	1.032.215	69.010	-	9.211.762	192.362	85.202 613
MACERATA	534.089	38.725.161	2.710.761	3.237.778	225.143	40.991	-	3.503.912	94.664	39.612.975
MESSINA	-2.589.734	326.712.723	22.869.891	17.023.762	-	-	988.691	18.012.453	565.184	322.420.469
MILANO	3 131.745	437.483.564	30.623.849	35.635.378	2.137.545	1.212.086	2.852.644	41.837.653	1.695.486	450.392.853
MILANO Politecnico	2.211.657	170.747.739	11.952.342	17.122.378	2.218.920	-	-	19.341.298	649.935	178.786.630
MODENA	324.130	126.540.775	8.857.854	9.025.624	66.067	284.975	485.087	9.861.753	481.428	128.026.102
NAPOLI	-3.804.282	620.907.255	43.463.508	31.428.786	-	-	-	31.428.786	1.314.252	610.186.785
PADOVA	687.431	391.460.795	27.402.256	29.941.936	1.074.909	-	2.121.078	33.137.923	1.581.512	398.777.974
PALERMO	-1.494.791	392.120.123	27.448.409	25.457.865	-	1.664.254	1.453.598	28.575.717	1.031.444	394.278.875
PARMA	1 533.006	185.663.511	12.996.446	14.908.922	814.802	-	896.552	16.620.276	612.629	189.899.970
PAVIA	3.532.071	218.962.186	15.327.353	16.654.912	561.180	292.125	1 082.160	18.590.377	822.359	223.047.569
PERUGIA	793.948	243.002.265	17.010.159	15.925.403	-	-	-	15.925.403	734.649	242.652.158
PISA	-121.228	343.304.786	24.031.335	21.589.823	-	1.310.671	-	22.900.494	1.180.071	343.354.016
ROMA "La Sapienza"	-8.366.893	961.965.769	67.337.604	48.244.936	-	1.929.686	-	50.174.621	2.276.923	947.079.710
ROMA"Tor Vergata"	838.590	174.491.555	12.214.409	12.869.590	273.696	32.689	379.199	13.555.174	376.683	176.209.003
SALERNO	1.851.752	123.634.271	8.654.399	11.998.183	1.434.466	663.119	-	14.095.767	282.486	129.358.125
SASSARI	256.317	122.776.212	8.594.335	8.589.742	-	439.207	-	9.028.949	290.694	123.501.520
SIENA	21.685	166.466.702	11.652.669	10.326.067	-	-	-	10.326.067	493.381	165.633.481
TORINO	1.325.466	349.632.067	24.474.245	26.030.150	653.142	1.364.115	2.114.869	30.162.276	1.181.212	356.501.310
TORINO Politecnico	833.102	133.616.075	9.353.125	11.493.794	915.663	357.060	799.978	13.566.496	458.319	138.287.764
TRIESTE	-155.239	177.997.088	12.459.796	10.383.404	-	146.841	533.762	11.064.007	695.129	177.296.428

Tab. A04

UNIVERSITA'	TOTALE ASSEGNAZIONE UNA TANTUM 1997	FFO ORDINARIO 1997 (senza riequilibrio)	Sottrazione per riequilibrio (7%)	Riassegnazione e riequilibrio formula decreto	Quota accelerazione riequilibrio	Quota su rapporto laureati	Quota su rapporto ricerca	Totale riequilibrio 1997	Assegni di ricerca (art.51 L.449/97)	TOTALE FFO consolidato 1997
UDINE	256.212	97.444.124	6.821.089	6.365.758	-	194.837	-	6.560.595	256.127	97.439.757
TUSCIA (VT)	449.050	57.145.678	4.000.197	3.431.241	-	-	-	3.431.241	145.097	56.721.818
VENEZIA	-8.107	96.431.778	6.750.224	6.651.279	-	299.908	-	6.951.187	411.078	97.043.818
VENEZIA Ist Arch.	583.916	43.212.496	3.024.875	3.455.393	183.351	-	-	3.638.743	140.345	43.966.710
BASILICATA (PZ)	30.906	61.122.471	4.278.573	3.548.036	-	-	-	3.548.036	95.459	60.487.393
MOLISE (CB)	497.429	31.513.332	2.205.933	2.633.859	182.808	14.010	89.921	2.920.597	26.559	32.254.555
VERONA	1.036.574	83.383.832	5.836.868	8.275.790	1.046.618	267.219	336.955	9.926.582	273.806	87.747.352
NAPOLI Ist.Navale	360.717	29.938.588	2.095.701	3.292.126	513.962	-	-	3.806.087	46.608	31.695.582
NAPOLI Ist. Orientale	399.365	56.663.912	3.966.474	1.998.850	-	-	-	1.998.850	162.793	54.859.081
PISA Scuola Norm.	17.403	34.299.958	-					194.869	160.000	34.654.827
PISA Sc.Sup. St.Un. P.	3.839	16.619.698	-					680.290	120.000	17.419.988
SISSA.TRIESTE	13.563	14.728.972	-					291.720	220.000	15.240.692
BRESCIA	1.317.861	68.954.990	4.826.849	7.048.802	953.854	103.256	355.583	8.461.494	119.357	72.708.992
REGGIO CAL.	671.073	68.123.680	4.768.658	6.436.394	715.133	-	-	7.151.528	155.040	70.661.590
BARI Politecn.	1.252.889	54.821.194	3.837.484	4.574.257	314.719	35.802	-	4.924.777	142.893	56.051.381
NAPOLI II Un.	147.941	213.090.956	14.916.367	12.941.975	-	-	195.254	14.916.367	361.840	213.452.796
BERGAMO	419.736	17.599.886	1.231.992	2.100.232	373.182	62.784	-	2.536.198	77.403	18.981.495
CHIETI	1.415.559	80.638.025	5.644.662	7.008.286	583.505	-	-	7.591.791	212.547	82.797.701
L'AQUILA	888.415	103.828.271	7.267.979	10.892.409	1.556.343	-	-	12.448.752	304.009	109.313.053
TRENTO	22.563	63.629.617	4.454.073	5.364.279	395.252	2.640.726	499.834	4.454.073	150.182	63.779.799
SIENA Univ. stran.	13.563	8.395.933	-					750.000	-	9.145.933
PERUGIA Univ. stran.	17.403	14.926.486	-					750.000	-	15.676.486
ROMA III Un.	109.655	106.350.245	7.444.517	8.854.516	602.222	393.824	-	9.850.562	131.082	108.887.372
TERAMO	464.793	26.761.710	1.873.320	2.962.775	468.034	-	-	3.430.809	47.591	28.366.790
TOTALE	**40.916.186**	**9.712.726.930**	**673.382.912**	**673.382.916**	**25.000.000**	**20.000.000**	**20.000.000**	**738.382.911**	**28.607.371**	**9.806.334.298**

cifre esposte in migliaia di lire

N.B.: *Le cifre esposte nella colonna "Totale riequilibrio 1997" per le Scuole (Normale,S.Anna e Sissa) e per le due Univ. per Stranieri (Siena e Perugia) sono quelle assegnate sulla base* di quanto previsto all'art.10 del D.M.n.107 del 9.2.98.

Tab. A05

Contributi alle Università e agli Istituti superiori di grado universitario legalmente riconosciuti

UNIVERSITA'	ASSEGNAZIONE
BOCCONI-MILANO	11.272.519.000
CATTOLICA SACRO CUORE - MILANO	57.375.840.000
ISTIT.UNIV.LINGUE MODERNE - MILANO	5.513.026.000
IST.SUOR ORSOLA BENINCASA - NAPOLI	7.096.277.000
LIBERA UNIV.CATTANEO - CASTELLANZA (VA)	1.679.823.000
LIBERA UNIV.MARIA SS.ASSUNTA - ROMA	3.575.080.000
LIBERO IST.UNIV.CAMPUS-BIOMEDICO - ROMA	2.093.013.000
LUISS LIBERA UNIV.INT.STUDI SOCIALI - ROMA	5.837.503.000
LIBERA UNIV.DEGLI STUDI DI URBINO	40.537.978.000
LIBERO IST.UNIV.S.PIO V - ROMA	1.007.622.000
UNIVERSITA' VITA-SALUTE S.RAFFAELE	1.011.319.000
TOTALE	**137.000.000.000**

Fonte: Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica

Tab. A06

Assegnazioni alle Università per spese inerenti l'attività sportiva universitaria

UNIVERSITA'	ASSEGNAZIONE 1997
ANCONA	113.000.000
BARI	728.000.000
BARI POLITECNICO	31.000.000
BERGAMO	78.000.000
BOLOGNA	660.000.000
BRESCIA	115.000.000
CAGLIARI	681.000.000
CAMERINO	107.000.000
CAMPOBASSO	49.000.000
CASSINO	99.000.000
CATANIA	559.000.000
CHIETI	199.000.000
COSENZA	166.000.000
FERRARA	323.000.000
FIRENZE	570.000.000
GENOVA	481.000.000
L'AQUILA	214.000.000
LECCE	331.000.000
MACERATA	337.000.000
MESSINA	549.000.000
MILANO	675.000.000
MODENA	213.000.000
NAPOLI I	967.000.000
NAVALE NAPOLI	50.000.000
ORIENTALE NAPOLI	65.000.000
NAPOLI II	31.000.000
PADOVA	762.000.000
PALERMO	404.000.000
PARMA	562.000.000
PAVIA	337.000.000
PERUGIA	324.000.000
PISA	655.000.000
POTENZA	34.000.000
ROMA III	31.000.000
ROMA LA SAPIENZA	1.017.000.000
ROMA TOR VERGATA	31.000.000
SALERNO	233.000.000
SASSARI	228.000.000
SIENA	383.000.000
TERAMO	19.000.000
TORINO	512.000.000
TORINO POLITECNICO	31.000.000
TRIESTE	435.000.000
UDINE	149.000.000
VENEZIA	267.000.000
VERONA	102.000.000
VITERBO	93.000.000
TOTALE	**15.000.000.000**

Fonte: Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica

Tab. A07

EDILIZIA GEN. E DIP.LE (cap.7109 - es.1997) - IPOTESI RIPARTIZIONE PARAMETRICA CON RECUPERO SOMME NON IMPEGNATE AL 31/03/97 SULLE ASS.NI ES.95

			Fondi 1995 situazione al 31-3-97								
Istituzioni	Parametro ripartizione	Ripartizione parametrica	Assegnazione	Impegni	Importi recuperabili	Ripartizione parametrica netta	Ripartizione parametrica recuperi	Ripartizione parametrica corretta	Importi arrotondati	Integrazioni	RIPARTIZIONE FINALE (importi decreto)
ANCONA	1,1858	1.825.739.391	5.840.000.000	700.000.000	1.570.000.000	255.739.391		255 739.391	256.000.000		256 000 000
BARI	3,5888	5.525.689.952	6 156.000.000	3.956.000.000	1.100.000 000	4.425 689.952		4.425 689.952	4.426 000.000		4.426 000.000
Politecn.BARI	1,2567	1.934.924.186	1.803.000.000	36 000 000	0	1.934.924.186	362.771.961	2 297.696.147	2 298 000 000		2 298.000 000
BASILICATA (PZ)	0,5845	899.992.954	1.033.000.000	1.033.000.000	0	899.992.954	168.736.435	1 068.729.389	1.069 000.000		1.069.000 000
BERGAMO	0,2716	418 232 489	366.000 000	0	0	418 232.489	78.412.902	496.645 391	497.000 000		497.000 000
BOLOGNA	4,5800	7 051 869.781	7.985.000.000	7.985 000.000	0	7.051.869.781	1.322 129.646	8 373 999 427	8 374 000 000		8.374.000 000
BRESCIA	1,0008	1.540 922 079	1 618 000 000	1.618.000.000	0	1.540.922.079	288 901.926	1.829 824.005	1.830 000 000		1 830 000 000
CAGLIARI	2,6642	4.102.037.621	4.651.000.000	4.651 000.000	0	4.102.037.621	769.076 247	4.871 113.868	4 871 000.000		4.871.000.000
CALABRIA (CS)	1,4961	2 303.579.030	2.625.000.000	328 000.000	266.000.000	2.037 579.030	0	2.037 579.030	2 038.000.000		2.038.000 000
CAMERINO	0,4264	656.461 989	771.000.000	771 000 000	0	656.461.989	123.077.692	779.539.681	779 000.000		779 000.000
CASSINO	0,7812	1.202.799 281	1.703.000 000	1.703.000 000	0	1.202.799.281	225 508.502	1 428 307 783	1.428.000.000		1.428.000 000
CATANIA	3,3221	5.115.020.970	1 451.000 000	515.000.000	468 000 000	4.647.020.970	0	4.647.020.970	4.647.000.000		4.647.000 000
CHIETI	1,4886	2 292 052 202	3 097 000.000	300 000 000	498.500.000	1.793 552 202	0	1.793 552 202	1.794 000 000		1.794 000.000
FERRARA	1,0885	1 675.949.526	1.556.000.000	1.556 000 000	0	1.675.949 526	314 217 735	1 990 167.261	1 990 000 000		1.990 000.000
FIRENZE	3,6248	5.581.070 745	6 601.000 000	6.601.000.000	0	5 581 070.745	1.046 374.836	6.627.445.581	6 627 000 000		6 627 000 000
GENOVA	2,9161	4 489.957.781	5.010.000.000	5.010.000.000	0	4 489.957.781	841.806 000	5 331.763.781	5 332.000 000	1.011 500.000	6.343.500 000
L'AQUILA	1,5770	2 428 092.016	2.585.000.000	2.585.000.000	0	2 428 092 016	455 234.220	2.883.326.236	2 883 000 000		2.883.000.000
LECCE	1,2834	1.976 081.287	2.157.000.000	0	1.078.500.000	897 581.287	0	897.581.287	898.000 000		898.000 000
MACERATA	1,0604	1.632.721.970	398.000.000	398 000.000	0	1.632 721.970	306.113.157	1.938 835.127	1 939.000.000		1.939.000.000
MESSINA	2,5141	3.870.950.360	4.411.000.000	255.000.000	0	3.870.950 360	725 750 530	4 596 700.890	4 597.000.000		4 597.000 000
MILANO	5,3848	8.291 046.694	19.166.000.000	9.166 000.000	0	8.291.046.694	1.554.458 458	9.845.505.152	9 845 000 000		9.845.000.000
Politecn.MILANO	3,1296	4.818.616.225	1.792.000.000	1.792.000.000	0	4.818.616.225	903 424.987	5.722 041.212	5 722 000 000		5.722 000 000
MODENA	0,8820	1.357.989.146	364.000.000	364.000.000	0	1.357.989.146	254.604.490	1.612 593.636	1 613 000 000		1.613 000.000
MOLISE(CB)	0,2903	446.902 585	493.000.000	0	246 500.000	200.402.585	0	200.402 585	200.000 000		200.000 000
NAPOLI -Federico II	5,3277	8.203.022 962	3.333.000.000	0	1.666.500 000	6.536 522.962	0	6 536 522 962	6 536 000.000		6.536 000 000
NAPOLI-2 Univers.	1,6618	2 558 620 286	2.148.000.000	0	0	2 558 620.286	479 706 495	3.038.326.781	3 038 000 000	20 430 000.000	23.468 000.000
Ist Navale NAPOLI	0,3379	520.262.772	194.000.000	194 000 000	0	520 262 772	97.542.192	617 804 964	618.000 000		618 000.000
Ist.Orient. NAPOLI	0,3500	538 949.052	283.000 000	0	0	538 949.052	101.045.615	639 994 667	640.000 000		640.000.000
PADOVA	3,9778	6.124.563.820	3.378.000.000	705.000.000	0	6.124 563.820	1.148.272.394	7.272.836.214	7.273.000.000		7.273.000.000
PALERMO	3,5018	5.391.682.851	1.262 000.000	0	500 000.000	4.891.682.851	0	4.891 682 851	4 892.000 000		4.892.000.000
PARMA	1,9290	2 970 087.127	2.942 000.000	2.942 000 000	0	2 970 087.127	556.850.929	3.526.938.056	3.527.000.000		3.527.000.000
PAVIA	2,2315	3.435.887.394	4.052 000 000	4.052 000.000	0	3.435.887.394	644 182.142	4.080.069.536	4.080.000.000		4.080 000.000
PERUGIA	2,1409	3.296.268 560	2 360.000 000	166.000.000	351.000.000	2.945.268.560	0	2.945.268 560	2.945.000.000		2.945.000.000
PISA	4,0447	6.227 575.249	6.927.000.000	0	3.463.500.000	2.764 075.249	0	2 764 075 249	2 764 000 000		2 764.000.000
REGGIO CALABRIA	1,1797	1.816.370 166	2.134.000.000	183.000 000	0	1.816.370.166	340.544.695	2.156.914 861	2.157.000.000		2.157.000.000
ROMA (La Sapienza)	7,8750	12 125.156.718	3.401.000.000	0	1.700.500 000	10.424.656.718	0	10.424.656.718	10.425 000.000		10.425.000.000
ROMA (Tor Vergata)	1,2838	1.976.698 995	2 944.000.000	2 944 000.000	0	1.976 698 995	370.604.169	2.347.303.164	2 347.000 000		2.347.000.000
ROMA 3a Univers.	0,7736	1.191.093 447	2.433.000 000	2 433.000 000	0	1.191.093.447	223 313.817	1.414 407 264	1 414 000 000	5.000 000 000	6.414.000.000
SALERNO	2,2147	3.410.004 169	3.955.000.000	3.955.000 000	0	3.410 004.169	639.329.390	4 049.333 559	4.049.000.000		4.049.000.000
SASSARI	1,0008	1 540.914.645	1 702.000.000	0	251.000.000	1.289.914.645	0	1.289.914 645	1.290.000.000		1.290.000.000
SIENA	1,9607	3.018.906.910	2 862.000.000	1.506 000.000	0	3 018.906.910	566.003.975	3 584.910.885	3 585.000 000	868.700 000	4 453.700 000
TERAMO	0,6802	1.047.291.193	1.114.000.000	0	0	1.047.291.193	196.352.851	1.243.644 044	1.244 000.000		1.244.000 000
TORINO	3,2666	5.029.510 883	1.459.000 000	0	729.500.000	4.300.010 883	0	4.300.010.883	4 300 000 000		4 300 000 000
Politecn.TORINO	1,9657	3.026.563.051	3.005.000.000	3 005.000.000	0	3 026.563.051	567.439.397	3.594.002 448	3 594.000.000		3.594 000.000
TRENTO	0,8902	1.370.586.432	719.000.000	719.000 000	0	1.370.586.432	256.966 310	1.627.552.742	1 628.000 000		1.628.000.000
TRIESTE	1,3129	2.021.438 514	2.193.000.000	32 000.000	1 080.500 000	940.938.514	0	940 938 514	941.000 000	499.800.000	1.440.800 000
TUSCIA (VT)	0,3507	540.017.359	160 000.000	0	0	540.017.359	101 245.908	641.263 267	841.000.000		641.000.000
UDINE	0,8939	1.376.292 525	1.788.000.000	355 000.000	450 000 000	926 292 525	0	926.292.525	926.000 000		926.000 000
VENEZIA	0,9017	1.388.379.492	2 388.000.000	2 000.000.000	194.000.000	1.194.379.492	0	1.194 379.492	1.194.000.000		1.194.000.000
Ist.Archit.VENEZIA	1,0882	1.675.539.658	446.000 000	0	223.000 000	1 452 539.658	0	1 452 539.658	1.452 000 000		1.452 000 000
VERONA	0,4609	709.615 512	636.000.000	0	193.000 000	516.615.512	0	516.615 512	517.000 000		517 000 000
TOTALE UNIVERS	*100,0002*	*153.970.000.002*	*143.850.000.000*	*76.514.000.000*	*16.030.000.000*	*137.940.000.002*	*16.030.000.003*	*153.970.000.005*	*153.970.000.000*	*27.810.000.000*	*181.780.000.000*

Fonte. Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica-Dipartimento per gli Affari Economici

Tab. A08

Sedi universitarie, spesa e studenti per tipo di gestione e ripartizione geografica - Anni accademici 1986-87 e 1995-96 (a)

Anni accademici / Ripartizioni geografiche (c)	Sedi universitarie (b)		Sedi universitarie private per 100 sedi universitarie	Spesa complessiva (d)		Spesa Atenei privati sulla spesa totale (%)	Studenti		Studenti Atenei privati per 100 studenti	Numero studenti per sede universitaria	
	Pubbliche	Private		Atenei pubblici	Atenei privati		Atenei pubblici	Atenei privati		Atenei pubblici	Atenei privati
Anno accademico 1986-87	**51**	**11**	**17,7**	-	-	-	**1.011.725**	**55.067**	**5,2**	**19.837,7**	**5.006,1**
Anno accademico 1995-96	**65**	**13**	**16,7**	**11.382.542**	**758.247**	**6,2**	**1.577.961**	**91.795**	**5,5**	**24.276,3**	**7.061,2**
Nord-ovest	16	5	23,8	2.296.601	544.667	19,2	323.721	51.582	13,7	20.232,6	10.316,4
Nord-est	11	2	15,4	2.372.845	(e)	(e)	508.016	3.136	1,0	28.001,5	1.568,0
Centro	14	5	26,3	3.278.752	201.488	5,8	415.468	30.625	6,9	29.676,3	6.125,0
Mezzogiorno	24	1	4,0	3.434.344	12.092	0,4	530.756	6.452	1,2	22.114,8	6.452,0

(a) I dati si riferiscono al totale di corsi di laurea, scuole dirette a fini speciali e corsi di diploma, ad eccezione degli ISEF

(b) Non comprendono le 11 sedi degli ISEF dell'a.a. 1986/87 e le 19 del 1995/96; esse sono tutte private ad eccezione della sede di Roma

(c) La ripartizione geografica si riferisce alla collocazione sul territorio dell'Ateneo presso cui gli studenti sono iscritti e non alla loro residenza

(d) Spesa complessiva in milioni di lire a prezzi correnti sostenuta dagli Atenei madre

(e) Le spese degli Atenei privati della ripartizione nord-orientale risultano nulle per la presenza di sole due sedi distaccate (Piacenza e Feltre), le cui spese gravano sulle rispettive sedi principali (Università Cattolica S.Cuore e IULM), entrambe dislocate nella ripartizione Nord-occidentale.

Fonte: Istat - Rapporto annuale 1997, Indagine sull'istruzione universitaria

Mancate reiscrizioni, iscritti fuori corso e diplomati-laureati in corso per ripartizione geografica e gruppo disciplinare-Anni accademici 1986/87 e 1995/96(a)

ANNI ACCADEMICI	Mancate reiscrizioni per 100 iscritti (c)		Iscritti fuori corso per 100 iscritti		Diplomati-laureati in corso per 100 diplomati-laureati (d)	
RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE: (b) GRUPPI DISCIPLINARI	Atenei pubblici	Atenei privati	Atenei pubblici	Atenei privati	Atenei pubblici	Atenei privati
Anno accademico 1986-87	**14,1**	**11,9**	**28,1**	**27,7**	**14,3**	**14,6**
Anno accademico 1995-96	**12,1**	**7,1**	**34,1**	**27,6**	**12,2**	**14,9**
Nord-ovest	11,6	3,8	35,0	30,4	15,8	8,2
Nord-est	10,2	8,6	33,9	27,6	11,1	12,4
Centro	8,7	9,7	36,9	24,7	10,1	28,5
Mezzogiorno	16,2	21,3	31,5	19,2	11,7	20,9
Gruppo Agrario	13,9	9,0	26,7	26,4	10,7	43,8
Gruppo Architettura	-1,6	-	45,9	-	2,2	-
Gruppo Chimico farmaceutico	10,4	4,6	27,3	41,0	14,1	1,4
Gruppo Economico statistico	11,7	3,7	40,5	29,1	6,8	9,6
Gruppo Geo biologico	15,9	13,0	29,3	29,1	12,9	2,7
Gruppo Giuridico	15,5	8,7	34,1	35,9	5,9	6
Gruppo Ingegneria	12,1	-	29,3	12,4	13,1	-
Gruppo Insegnamento	-4,3	15,7	30,3	21,4	11,7	20,4
Gruppo Letterario	9,0	11,2	34,7	30,7	8,0	17,5
Gruppo Linguistico	12,6	7,3	41,0	37,0	6,0	5,8
Gruppo Medico	5,8	1,8	25,8	11,4	45,1	75,3
Gruppo Politico-sociale	18,4	6,0	31,1	19,0	9,0	27,7
Gruppo Psicologico	24,4	-0,4	25,7	0,5	24,4	100,0
Gruppo Scientifico	16,2	5,6	39,1	29,9	8,3	26,5

(a) I dati si riferiscono al totale dei corsi di laurea, scuole dirette a fini speciali e corsi di diploma, ad eccezione degli ISEF

(b) La ripartizione geografica si riferisce alla collocazione sul territorio dell'Ateneo presso cui gli studenti sono iscritti e non alla loro residenza

(c) La presenza di valori negativi può essere imputabile alle iscrizioni in anni accademici successivi al primo, di studenti provenienti da corsi afferenti ad altri gruppi disciplinari

(d) Il dato sui laureati si riferisce all'anno solare

Fonte: Istat, Rapporto annuale 1997, Indagine sull'istruzione universitaria

Tab. A10

Laureati dell'anno 1992 per condizione occupazionale nel 1995, gruppo di corsi di laurea

GRUPPI DI CORSI DI LAUREA	Lavoravano prima della laurea e svolgono lo stesso lavoro	Hanno trovato lavoro dopo la laurea			Totale laureati occupati	Laureati che non lavorano		Totale laureati
		Stabilmente	Non stabilmente	Totale		Cercano lavoro	Non cercano	
Gruppo scientifico	116	408	710	1.117	1.233	257	133	1.622
Matematica	83	158	460	618	701	115	45	862
Fisica	17	77	106	182	200	88	52	340
Scienze dell'informazione	11	173	133	306	317	49	28	394
Altri	3	-	11	11	15	4	7	26
Gruppo Chimico-Farmaceutico	111	720	497	1.217	1.328	332	122	1.781
Chimica	4	50	64	114	118	75	34	227
Farmacia	88	568	328	897	985	205	55	1.245
Altri	19	101	105	206	225	52	33	309
Gruppo Geo-Biologico	197	327	539	866	1.063	1.475	318	2.856
Scienze geologiche	39	61	88	149	188	148	17	353
Scienze biologiche	138	211	381	591	730	1.153	286	2.169
Scienze naturali	19	55	70	125	145	174	15	334
Gruppo Medico	78	444	881	1.324	1.403	404	1.959	3.766
Medicina e Chirurgia	75	298	845	1.143	1.219	401	1.936	3.555
Odontoiatria	3	146	35	181	184	4	23	211
Gruppo Ingegneria	16	306	195	502	517	83	73	673
Ingegneria chimica	7	82	102	185	191	24	18	234
Ingegneria civile	1	35	11	46	47	3	4	54
Ingegneria elettronica	4	115	54	169	173	44	39	255
Ingegneria meccanica	4	16	4	20	23	3	6	32
Altri	0	57	22	80	80	9	6	95
Gruppo Architettura	424	541	592	1.133	1.556	406	82	2.045
Architettura	424	538	591	1.128	1.552	402	82	2.036
Altri	0	4	1	5	5	5	0	9
Gruppo Agrario	44	286	216	502	546	162	73	781
Scienze agrarie	20	42	109	151	171	97	26	294
Medicina veterinaria	11	179	48	227	238	31	37	306
Altri	13	65	59	124	137	34	10	181
Gruppo Economico-Statistico	626	2.391	1.262	3.653	4.279	1.402	178	5.860
Economia e commercio	528	1.788	925	2.713	3.241	1.122	117	4.480
Economia aziendale	57	336	100	436	492	35	14	542
Scienze economiche e bancarie	0	89	64	154	154	72	14	239
Scienze statistiche (demogr., attuar., econom.)	8	93	123	216	224	69	14	308
Altri	34	85	49	134	168	103	20	291
Gruppo Politico-Sociale	627	507	641	1.147	1.775	752	107	2.634
Scienze politiche	437	482	564	1.046	1.484	635	93	2.211
Sociologia	190	25	76	101	291	118	14	423
Gruppo Giuridico	599	1.807	646	2.453	3.052	3.180	1.055	7.287
Giurisprudenza	594	1.804	641	2.445	3.038	3.167	1.055	7.261
Scienze dell'Amministrazione	5	4	5	8	13	13	0	26
Gruppo Letterario	1.074	899	2.030	2.929	4.003	1.904	222	6.130
Lettere	547	610	1.338	1.948	2.495	1.280	120	3.895
Materie letterarie	256	87	326	413	670	235	39	944
Filosofia	162	149	244	393	555	293	47	895
Discipline, arti, musica e spettacolo	64	37	64	101	165	18	9	193
Altri	45	16	57	73	118	78	7	203
Gruppo Linguistico	1.105	1.242	1.627	2.868	3.973	1.573	181	5.728
Lingue e letterature straniere	1.065	1.204	1.569	2.773	3.838	1.553	166	5.557
Altri	41	37	58	95	135	20	16	171
Gruppo Insegnamento (Pedagogia)	986	388	540	928	1.914	458	55	2.427
Gruppo Psicologico (Psicologia)	175	218	287	504	679	152	75	906
Totale	**6.177**	**10.483**	**10.661**	**21.144**	**27.321**	**12.541**	**4.635**	**44.496**

Fonte: ISTAT - Annuario Statistico Italiano 1997

Tab. A11

La spesa percentuale per Ricerca e Sviluppo in alcuni Paesi dell'Ocse

	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Canada	1,1	1,2	1,4	1,4	1,5	1,6	1,6	1,6	1,6
Francia	1,8	1,8	2,3	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,3
Germania	2,2	2,5	2,7	2,8	2,6	2,5	2,4	2,3	2,3
Giappone	1,8	2,0	2,6	2,9	2,8	2,8	2,7	2,8	-
Italia	**0,8**	**0,8**	**1,1**	**1,3**	**1,3**	**1,3**	**1,3**	**1,2**	**1,1**
Regno Unito	2,2	2,4	2,3	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	-
Stati Uniti	2,3	2,5	2,9	2,8	2,8	2,8	2,6	2,5	2,6

Nota: La spesa per Ricerca e Sviluppo in rapporto al prodotto interno lordo in alcuni paesi dell'Ocse.
I dati che si riferiscono all'anno 1995 sono previsioni.
Fonte: OCSE

Tab. A12

Utilizzo disponibilità al 31.12.1997 (valori in miliardi di lire)

	TOTALE	PROGETTI	CONTRIBUTI ART.4	EUREKA	P.N.R. ART. 9	C.d.R. ART.10	TRASF.TECN. ART.3	RIORIENTAM.E FORMAZIONE ART.10(*)
DISPONIBILITA' per il 1997 e relativa ripartizione								
RESIDUI al 31.12.96	212,3	197,3	15,0	100,0	120,0	80,0	10,0	
FINANZIARIA 1997	100,0	100,0		100,0	120,0	80,0	10,0	
RIENTRI ecc. nel 1996	660,7	350,7						170,0
TOTALE DISPONIBILITA'	973,0	648,0	15,0					
STANZIAMENTO L.451 (anni 94-95-96-97)	170,0							

	TOTALE	PROGETTI (1)	CONTRIBUTI ART.4	EUREKA (2)	P.N.R. ART. 9	C.d.R. ART.10	TRASF.TECN. ART.3	RIORIENTAM.E FORMAZIONE ART.10(*)
IMPEGNI ASSUNTI sulle disponibilità 1997								
sui RESIDUI al 31.12.96	208,4	197,3	11,1					
sulla FINANZIARIA 1997 (1)	100,0	100,0						
sui RIENTRI ECC. nel 1996	420,4	304,9		35,6		80,0		
sui RIENTRI ECC. nel 1996 (2)	10,5			10,5				
TOTALE IMPEGNI	739,3	602,2	11,1	46,1		80,0		
STANZIAMENTO L.451/94								

DISPONIBILITA' RESIDUE al 31.12.1997	233,7	45,8	3,9	53,9	120,0	0,0	10,0	
STANZIAMENTO L.451 (anni 94-95-96-97) (3)	170,0							170,0
Totale	403,7							

(*) strumento non attivato

(1) per i progetti sono comprese le delibere assunte nel 1995 per lire 30 mld. e nel 1996 per lire 70 mld a valere sulla Finanziaria 1997

(2) inoltre per Eureka è stata assunta una delibera in data 26.1.98 sulle disponibiltà del 1997 per lire 10,522 mil.

(3) al netto dell'importo di 30 mld. riservato agli interventi L.196/97-art.14, come da Decreto MURST 1.12.97

Fonte:Istituto Mobiliare Italiano S.p.A.-Fondo ricerca applicata-Relazione sull'attività nel 1997

Tab. A13

POTENZIAMENTO DELLE RETI DI RICERCA NELLE AREE DEPRESSE
Delibere CIPE 29 dicembre 1995, 8 agosto 1996, 28 agosto 1997
D.M. 645 4 novembre 1997

Selezione delle linee di intervento finanziabili sulla base dell'invito 15 ottobre 1996 Comitato Tecnico Scientifico aree depresse (ex art. 6 Legge 104/95)

Cluster	Descrizione del Cluster	(miliardi)
C01	Genetica molecolare	40
C02	Biotecnologie applicate all'uomo	10
C03	Ingegneria molecolare	10
C04	Biomedicina	40
C05	Nuovi impianti e nuovi prodotti agroalimentari	25
C06+C07	Microrganismi e agenti infettivi di interesse agroalimentare	8
C08	Prodotti agroalimentari	30
C09	Tecniche di imballaggio per prodotti agroalimentari	5
C10	Ambiente marino	40
C11	Ambiente terrestre	30
C12	Elettronica di potenza	20
C13	Compatibilità elettromagnetica	18
C14	Componentistica avanzata	35
C15	Tecniche per immagini	18
C16	Multimedialità	70
C17	Comunicazioni personalizzate	15
C18	Linguistica	6
C19	Tecnologie innovative per i beni strumentali	15
C20	Tecnologie eco-compatibili	30
C21	Tecnologie e processi avanzati di combustione	12
C22	Servizi al cittadino e al territorio	40
C23	Supporto al lavoro cooperativo	48
C24	Commercio elettronico	30
C25	Sistemi di trasporto e controllo del traffico	70
C26	Materiali innovativi	70
C27	Radioastronomia	60
C28	Trasferimento tecnologico	15
C29	Beni culturali	40
	TOTALE	**850**

Fonte: MURST - Sistema Ricerca Italia

ESERCIZIO 1997

IMPEGNI ASSUNTI				
(in miliardi)	Credito agevolato	Contributi alla spesa	Contratti di ricerca	Totali
Progetti autonomi	26,4	16,8	-	43,2
Progetti formazione	-	0,13	-	0,13
Progetti Eureka	-	9,0	-	9,0
Programmi Naz. di Ricerca	-	-	85,8 (1)	85,8(1)
Parchi Scientifici e Tecnologici	-	-	85,3	85,3

(1) di cui Lire 17,2 Mldi per la formazione

EROGAZIONI EFFETTUATE				
(in miliardi)	Credito agevolato	Contributi alla spesa	Contratti di ricerca	Totali
Progetti autonomi	19,4	11,4	-	30,8
Progetti formazione	-	5,6	-	5,6
Progetti Eureka	-	4,8	-	4,8
Contributi alle P.M.I.	-	0,1	-	0,1
Programmi Naz. di Ricerca	-	-	65,2 (1)	65,2 (1)
Parchi Scientifici e Tecnologici	-	-	33,7	33,7

(1) di cui Lire 7,9 Mldi per la formazione

Fonte: Ministero dell'Università e della Ricerca scientifica e tecnologica-Dip.per lo sviluppo ed il potenziamento dell'attività di ricerca-Ufficio per la Promozione ed il Coordinamento degli Interventi nelle Aree Depresse

PARCHI SCIENTIFICI E TECNOLOGICI

Contratti stipulati nel corso del 1997

Parchi scientifici tecnologici	Numero contratti	Importo erogato	Importo impegnato
(a)			
TECNOPOLIS CSATA NOVUS ORTUS	1		
ELBA	1		
TECHNAPOLI	6		
SICILIA	3		
BASENTECH	2		
Totale	**13**	**35.287.600.000**	**104.092.000.000**
(b)			
LAZIO MERIDIONALE	3		
CALPARK	3		
SICILIA	3		
SALERNO E AREE INTERNE DELLA CAMPANIA	3		
MARCHE	5		
ABRUZZO	2		
Totale	**19**	**4.155.496.400**	**138.586.889.000**
(c)			
TECNOPOLIS CSATA NOVUS ORTUS	1		
Totale	**1**	(d) **4.096.000.000**	

Per quanto riguarda la parte gestionale dei contratti relativi ai progetti d'Innovazione sono stati raggiunti i primi 16 risultati da:
TECNOPOLIS CSATA NOVUS ORTUS (N°12)
PASTIS-CNRSM (N°3)
ELBA (N°1)
per un'erogazione totale di Lire **5.472.904.000**

(a) Contratti relativi ai progetti di Innovazione
(b) Contratti relativi all'anticipazione del 3% del valore dei progetti per la realizzazione del solo studio di fattibilità
(c) Contratto relativo al progetto di Formazione degli "Operatori di Progetto"
(d) La cifra si riferisce all'importo contrattuale

Fonte: Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica - Dipartimento per lo sviluppo e il potenziamento dell'attività di ricerca

Tab.A16

CENTRO DI RESPONSABILITA'	UNITA'	FUNZIONE OBIETTIVO	FASCE FUNZIONALI	UNITA'
D.G. 1 - Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	136	1 - Indirizzo politico e amministrativo	Dirigenti Generali	5
			Dirigenti	13
			D.D.E - I.G.E.	1
			IX	5
			VIII	5
			VII	20
			VI	16
			V	24
			IV	33
			III	14
			Totale	**136**
D.G. 2 - Affari Economici	18	2 - Programmazione, indirizzo e coordinamento	Dirigenti Generali	1
			D.D.E. - I.G.E.	1
			IX	1
			VIII	1
			VII	7
			VI	1
			V	3
			IV	2
			III	1
			Totale	**18**
D.G. 3 - Autonomia universitaria e condizione studentesca	32	"	Dirigenti	3
			D.D.E - I.G.E.	1
			IX	2
			VIII	8
			VII	5
			VI	7
			V	5
			IV	1
			Totale	**32**
			Totale funzione obiettivo	***50***

Tab.A16

CENTRO DI RESPONSABILITA'	UNITA'	FUNZIONE OBIETTIVO	FASCE FUNZIONALI	UNITA'
D.G. 2 - Affari economici	**20**	3 - Funzionamento Università	Dirigenti	3
			IX	1
			VIII	2
			VII	5
			VI	4
			V	1
			IV	3
			III	1
			Totale	**20**
D.G. 3 - Autonomia universitaria e condizione studentesca	**97**	"	Direttori Generali	1
			Dirigenti	4
			D.D.E. - I.G.E.	2
			IX	5
			VIII	7
			VII	38
			VI	13
			V	17
			IV	7
			III	3
			Totale	**97**
			Totale funzione obiettivo	***117***
D.G. 4 - Sviluppo e potenziamento dell'attività di ricerca	**81**	4. Ricerca scientifica	Dirigenti generali	1
			Dirigenti	5
			D.D.E. - I.G.E.	2
			IX	13
			VIII	10
			VII	14
			VI	12
			V	19
			IV	3
			III	2
			Totale	**81**
D.G. 2 - Affari economici	**14**	5. Interventi nelle aree depresse	Dirigenti	1
			IX	2
			VIII	7
			VII	1
			VI	1
			V	1
			IV	1
			Totale	**14**
D.G. 4 - Sviluppo e potenziamento dell'attività di ricerca	**20**	"	Dirigenti	1
			IX	7
			VIII	1
			VII	4
			VI	4
			V	2
			III	1
			Totale	**20**
			Totale funzione obiettivo	***34***

Tab.A16

CENTRO DI RESPONSABILITA'	UNITA'	FUNZIONE OBIETTIVO	FASCE FUNZIONALI	UNITA'
D.G. 2 - Affari economici	**108**	6. Servizi generali	Dirigenti	4
			IX	2
			VIII	14
			VII	21
			VI	16
			V	19
			IV	16
			III	16
			Totale	**108**
D.G. - Autonomia universitaria e condizione studentesca	**18**	"	Dirigenti	2
			D.D.E. - I.G.E.	1
			IX	1
			VIII	1
			VII	4
			VI	4
			V	2
			IV	1
			III	2
			Totale	**18**
			Totale funzione obiettivo	***126***

TOTALE UNITA'	544
DI CUI:	
DIRIGENTI GENERALI	8
DIRIGENTI	36
D.D.E. - I.G.E.	8
IX	39
VIII	56
VII	119
VI	78
V	93
IV	67
III	40
TOTALE	**544**

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 1997

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg1 - Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	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 1.3 Attività ispettive su sistema universitario 1.4 Studio e progettazione sistema informativo 1.5 Relazioni con il pubblico	
dg2 - Affari economici dg3 - Autonomia universitaria e condizione studentesca dg4 - Sviluppo e potenziamento dell'attività di ricerca	2. Programmazione, indirizzo e coordinamento	2.1 Piani di sviluppo delle università	2.1.1 Programmazione organici università 2.1.2 Infrastrutture delle *università* 2.1.3 Attrezzature tecnico-scientifiche 2.1.4 Cooperazione universitaria internazionale
		2.2 Programmazione settore ricerca e attrezzature scientifiche di rilevanza nazionale	2.2.1 Programmazione ricerca 2.2.2 Attrezzature tecnico-scientifiche
		2.3 Coordinamento e indirizzo per l'area sanitaria	2.3.1 Protocolli d'intesa università-regioni 2.3.2 Programmazione fabbisogni personale medico 2.3.3 Stato giuridico-economico del personale universitario nei policlinici e nelle ASL
dg2 - Affari economici dg3 - Autonomia universitaria e condizione studentesca	3. Funzionamento università	3.1 Finanziamenti alle università	3.1.1 Assegnazioni 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 universitari 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	

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
		3.5 Finanziamento progetti di ricerca scientifica universitaria	
		3.6 Diritto allo studio, formazione post-laurea	3.6.1 Orientamento corsi laurea
			3.6.2 Criteri per definizione tasse e contributi studenti
			3.6.3 Criteri di ripartizione interventi straordinari a favore degli studenti
			3.6.4 Formazione post-laurea
		3.7 Statuti, regolamenti e ordinamenti didattici	3.7.1 Indirizzo generale sull' autonomia universitaria
			3.7.2 Vigilanza sugli atti di autonomia delle università
		3.8 Osservatorio sul sistema universitario	3.8.1 Analisi dell'evoluzione del sistema universitario
			3.8.2 Coordinamento e raccordo attività nuclei di valutazione delle università
dg4 - Sviluppo e potenziamento dell'attività di ricerca	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
			4.2.4 Finanziamento e sviluppo ricerca luce di Sincrotone
		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
			4.4.2 Programmi per la ricerca scientifica e tecnologica
		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
			4.5.2 Parchi scientifici e tecnologici

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
			4.5.3 Costituzione consorzi tra università ed istituti di ricerca pubblici e privati
		4.6 Accordi internazionali per la ricerca	4.6.1 Ricerche nucleari
			4.6.2 Eureka
			4.6.3 Antartide
			4.6.4 Altri
		4.7 Indirizzo e coordinamento enti di ricerca	4.7.1 Problematiche del trattamento economico e giuridico del personale di
			4.7.2 Vigilanza
			4.7.3 Verifiche amministrativo-contabili
		4.8 Anagrafe nazionale delle ricerche	
		4.9 Promozione e coordinamento ricerca spaziale	4.9.1 Finanziamenti
			4.9.2 Vigilanza
dg2 - Affari economici dg4 - Sviluppo e potenziamento dell'attività di ricerca	5. Interventi nelle aree depresse	5.1 Programmazione interventi ricerca ed alta formazione cofinanziati dalla U.E.	5.1.1 Interventi residuali ex Agensud
			5.1.2 Altri interventi
		5.2 Finanziamenti tramite trasferimenti	5.2.1 Interventi residuali ex Agensud
			5.2.2 Altri interventi
dg2 - Affari economici dg3 - Autonomia universitaria e condizione studentesca	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 - Onoreficenze
			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
			6.2.2 Gestione amministrativo-contabile spese di
		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

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
		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 dalle 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
		6.6 Attività di studio e documentazione	6.6.1 Partecipazione finanziaria a convegni nazionali ed internazionali
			6.6.2 Pubblicizzazione delle iniziative ad interesse nazionale

N.b.: I C.d R. sono quelli individuati nel Decreto Legislativo N° 279/97.

1997 MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA SCIENTIFICA E TENOLOGICA

- 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
1 Indirizzo politico e amministrativo	303	15.452	15.755	14.470	977	4	303	0	14.773	4	93,77%
2 Programmazione, indirizzo e coordinamento	29.161	114.986	144.147	114.649	337	1	29.161	0	143.810	1	99,77%
3 Funzionamento università	25.687	11.095.341	11.121.029	10.953.602	648	141.091	25.687	0	10.979.289	141.091	98,73%
4 Ricerca scientifica	90 685	3.611.749	3.702.434	3.573.803	37.767	179	90.685	0	3.664.488	179	98,98%
5 Interventi nelle aree depresse	260.571	426.404	686.975	426.182	221	1	253.547	7.024	679.729	7.025	98,95%
6 Servizi generali	236	15.340	15.576	14.089	1.247	3	236	0	14.325	3	91,97%
TOTALE	*406.643*	*15.279.272*	*15.685.916*	*15.096.795*	*41.198*	*141.280*	*399.620*	*7.024*	*15.496.415*	*148.304*	*98,79%*

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

1997 MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA SCIENTIFICA E TENOLOGICA

- 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 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
1 Indirizzo politico e amministrativo	2 785	15 452	18 237	17 598	10 835	3 635	3 640	1 942	12 777	1 470	3 990	96,50%	70,06%	72,61%
2 Programmazione, indirizzo e coordinamento	281 232	114 986	396 219	200 905	5 173	109 476	109 477	83 215	88 388	16 905	290 926	50,71%	22,31%	43,99%
3 Funzionamento università	283 193	11 095 341	11 378 535	6 182 203	5 310 078	5 643 524	5 784 615	216 313	5 526 391	396	5 851 747	54,33%	48,57%	89,39%
4 Ricerca scientifica	2 699 788	3 611 749	6 311 536	2 916 671	1 939 776	1 634.027	1 634 206	376 013	2 315 788	326 408	3 669 340	46,21%	36,69%	79,40%
5 Interventi nelle aree depresse	825 897	426 404	1 252 301	344 922	13 863	412 319	412 320	201 067	214 930	48 085	989 286	27,54%	17,16%	62,31%
6 Servizi generali	3 448	15 340	18 788	17 508	9 410	4 680	4 683	2 027	11 436	1 643	5 708	93,19%	60,87%	65,32%
TOTALE	*4.096 343*	*15.279.272*	*19 375.616*	*9.679 808*	*7.289.134*	*7 807.660*	*7.948.940*	*880 576*	*8 169.711*	*394 907*	*10 810.998*	*49,96%*	*42,16%*	*84,40%*

1997 MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA SCIENTIFICA E TENOLOGICA

- 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 uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	303	15.452	15.755	14 470	977	4	303	0	14 773	4	93,77%
Affari economici	54.989	10.945.983	11.000.971	10.803.150	1 738	141.095	54.989	0	10.858.139	141.095	98,70%
Autonomia universitaria e condizione studentesca	128	281 046	281.173	280.457	587	2	128	0	280.584	2	99,79%
Sviluppo e potenziamento dell'attività di ricerca	351.224	4.036.792	4.388.016	3.998.718	37.894	179	344.200	7.024	4.342.919	7 203	98,97%
TOTALE	***406.643***	***15.279.272***	***15.685.916***	***15.096.795***	***41.198***	***141.280***	***399.620***	***7.024***	***15.496.415***	***148.304***	***98,79%***

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

1997 MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA SCIENTIFICA E TENOLOGICA

- 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 uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	2 785	15 452	18 237	17 598	10 835	3 635	3 640	1 942	12 777	1 470	3 990	96,50%	70,06%	72,61%
Affari economici	549 937	10 945 983	11 495 920	6 103 279	5 132 868	5 670 282	5 811 376	284 218	5 417 086	18 284	6.060.550	53,09%	47,12%	88,76%
Autonomia universitaria e condizione studentesca	18 122	281 046	299 168	298 835	192 764	87 693	87 694	17 479	210 243	785	88 140	99,89%	70,28%	70,35%
Sviluppo e potenziamento dell'attività di ricerca	3 525 499	4 036 792	7 562 290	3 260 095	1 952 667	2 046 051	2 046 230	576 937	2 529 604	374 368	4 658 318	43,11%	33,45%	77,59%
TOTALE	*4.096 343*	*15.279.272*	*19.375 616*	*9.679.808*	*7.289.134*	*7.807.660*	*7.948.940*	*880.576*	*8 169.711*	*394.907*	*10.810.998*	*49,96%*	*42,16%*	*84,40%*

MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA SCIENTIFICA

Esercizio finanziario 1997

(importi in milioni)

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE

		TITOLO I						TITOLO II						SPESA FINALE
		PERSONALE IN ATTIVITA' DI SERVIZIO	ACQUISTO BENI E SERVIZI	TRASFERIMENTI	INTERESSI	ALTRE (1)	TOTALE	OPERE BENI IMMOBILIARI MOBILIARI	TRASFERIMENTI	OPERAZIONI FINANZIARIE		ALTRE (1)	TOTALE	
		CAT II	CAT IV	CAT V	CAT VI			CAT X + XI	CAT XII	CAT 13 + 14	CAT 13+14+15			TIT I + II
1	RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 (2)	0	189	0	0	0	189	1.000	244.892	160.562	160.562	0	406.454	406.643
2	STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	42.021	18.232	10.732.398	0	1.108	10.793.757	4.200	4.008.728	472.587	472.587	0	4.485.515	15.279.272
3	MASSA IMPEGNABILE (1 + 2)	42.021	18 421	10 732.398	0	1.108	10.793.946	5.200	4.253.620	633.149	633.149	0	4.891.969	15.685.916
4	IMPEGNI EFFETTIVI SU COMPETENZA	40.351	16 183	10.725.174	0	859	10.782.566	4.186	3.837.456	472.587	472.587	0	4.314.229	15 096.795
5	ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE (-) (2 - (4 + 6))	1.670	2.049	7.224	0	249	11.191	0	30.006	0	0	0	30.006	41.198
6	RESIDUI DI STANZIAMENTO DA COMPETENZA AL 31/XII	0	0	0	0	0	0	14	141.266	0	0	0	141.280	141.280
7	IMPEGNI SU RESIDUI DI STANZIAMENTO (1 - 8)	0	189	0	0	0	189	1.000	237.868	160.562	160.562	0	399.431	399.620
8	RESIDUI DI STANZIAMENTO DA ESERCIZI PRECED. AL 31/XII	0	0	0	0	0	0	0	7.024	0	0	0	7.024	7.024
9	IMPEGNI TOTALI SU MASSA IMPEGNABILE (4 + 7)	40.351	16.372	10.725.174	0	859	10.782.755	5.186	4.075.324	633.149	633.149	0	4.713.659	15.496.415
10	RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 31/XII (6 + 8)	0	0	0	0	0	0	14	148.290	0	0	0	148.304	148.304
11	RAPPORTO % TRA IMPEGNI TOTALI E MASSA IMPEGNABILE (9 3)	96.03	88,88	99,93	0	77,54	99,9	99,73	95,81	100	100	0	96,36	98,79

1) CALCOLATE PER DIFFERENZA

2) I RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 SONO ASSUNTI UGUALI AI RESIDUI DI STANZIAMENTO "F" AL 31/12 DELL'ANNO PRECEDENTE

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		TITOLO I						TITOLO II						SPESA FINALE
		PERSONALE IN ATTIVITA' DI SERVIZIO	ACQUISTO BENI E SERVIZI	TRASFERIMENTI	INTERESSI	ALTRE (1)	TOTALE	OPERE BENI IMMOBILIARI MOBILIARI	TRASFERIMENTI	OPERAZIONI FINANZIARIE		ALTRE (1)	TOTALE	
		CAT II	CAT IV	CAT V	CAT VI			CAT X + XI	CAT XII	CAT 13 + 14	CAT 13+14+15			TIT I + II
12	RESIDUI INIZIALI "F + C" AL 1/1	6.300	4.760	396.321	0	265	407 645	6.985	2.451.683	1.230.030	1.230.030	0	3.688.698	4.096.343
13	STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	42.021	18.232	10.732.398	0	1.108	10.793.757	4.200	4.008.728	472.587	472.587	0	4.485.515	15.279.272
14	MASSA SPENDIBILE (12 + 13)	48.320	22.992	11.128.718	0	1.372	11.201.403	11.185	6.460.411	1.702.617	1.702.617	0	8.174.213	19.375.616
15	AUTORIZZAZIONI DI CASSA	47.532	19.764	6.036.507	0	1.372	6.105.176	11.185	3.232.631	330.816	330.816	0	3.574.632	9.679.808
16	PAGAMENTI SU COMPETENZA	33.161	8.107	5.284.260	0	224	5.325.752	3.715	1.948.167	11.500	11.500	0	1.963.383	7.289.134
17	RESIDUI PROPRI DA COMPETENZA "C" (4 - 16)	7.190	8.076	5.440.914	0	635	5.456.815	470	1.889.288	461.087	461.087	0	2.350.846	7.807.660
18	RESIDUI TOTALI DA COMPETENZA (6 + 17)	7.190	8.076	5.440.914	0	635	5.456.815	485	2.030.554	461.087	461.087	0	2.492.126	7.948.940
19	PAGAMENTI SU RESIDUI	4.389	1.906	264.135	0	260	270.690	976	481.789	127.122	127.122	0	609.886	880.576
20	PAGAMENTI TOTALI (16 + 19)	37.550	10.013	5.548.395	0	484	5.596.441	4.691	2.429.957	138.622	138.622	0	2.573 269	8.169.711
21	ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE(-)TOTALI (14-(20+22))	2.941	3.522	31.153	0	252	37 868	1.433	203.603	152.002	152.002	0	357.039	394.907
22	RESIDUI TOTALI "F + C" AL 31/XII ((14 - (20 + 21))	7.830	9.457	5.549.170	0	637	5.567.094	5.061	3.826.851	1.411.993	1.411.993	0	5.243.905	10.810.998
23	RAPPORTO % TRA AUTORIZZAZIONI DI CASSA E MASSA SPENDIBILE (15 14)	98,37	85,96	54,24	0	100	54,5	100	50,04	19,43	19,43	0	43,73	49,96
24	RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E MASSA SPENDIBILE (20 14)	77,71	43,55	49,86	0	35,23	49,96	41,94	37,61	8,14	8,14	0	31,48	42,16
25	RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E AUTORIZZAZIONI DI CASSA (20 15)	79	50,66	91,91	0	35,23	91,67	41,94	75,17	41,9	41,9	0	71,99	84,4

1) CALCOLATE PER DIFFERENZA

Capitolo XIII

Ministero delle poste e delle telecomunicazioni

Sommario: **1. Sintesi e conclusioni:** *1.1 Legge 31 luglio 1997, n. 249:* 1.1.1 Il Ministero delle comunicazioni; 1.1.2 L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.
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 funzioni 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. 2.2.3.4 Manovra di riduzione dei residui di stanziamento. 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 Attuazione del d.lgs. n. 29 del 1993; 3.3 Direttive generali di programmazione 1997 e 1998; 3.4 L'attività del Servizio di controllo interno; 3.5 Gestione del personale.*
4. Le telecomunicazioni: *4.1 Il recempimento della normativa comunitaria:* 4.1.1 Il servizio di comunicazione numerico DCS 1800; 4.1.2 Ulteriore disciplina in materia di TLC; *4.2 La politica delle telecomunicazioni;* 4.2.1 La privatizzazione del settore telecomunicazioni. Cenni.
5. Profili della gestione: *5.1 Direzione Generale per la Regolamentazione e la Qualità dei Servizi:* 5.1.1 Attività di regolazione in materia tariffaria; 5.1.2 La manovra di revisione tariffaria per i servizi di telecomunicazione 1997; 5.1.3 Confronto della manovra di ribilanciamento tariffario con le medie dei Paesi OCSE; 5.14 Impatto sull'indice ISTAT dei prezzi al consumo; 5.1.5 Altre attività di regolazione; *5.2 Direzione generale per le concessioni e le autorizzazioni:* 5.2.1 Verifica dei canoni; 5.2.2 Evoluzione normativa; 5.2.3 Il

settore dell'emittenza locale; 5.2.4 Il settore radiotelevisivo privato nazionale; 5.2.5 Rilascio di autorizzazioni sulla base del d.P.R. n. 318 del 1997; 5.2.6 Il contenzioso; *5.3 Direzione Generale Pianificazione e Gestione delle frequenze; 5.4 Istituto Superiore delle poste e delle telecomunicazioni; 5.5 Risultati del controllo sulla gestione finanziaria dell'EPI - Esercizio 1996:* 5.5.1 Direttiva governativa del 14 novembre 1997; 5.5.2 Delibera CIPE n. 244 del 18 dicembre 1997; 5.5.3 Piano triennale di impresa 1998-2000; 5.5.4 La vigilanza governativa; *5.6 Risultati del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto postelegrafonici (IPOST) - Esercizi dal 1987 al 1996; 5.7 Il settore radiotelevisivo; 5.8 Risultati del controllo sulla gestione finanziaria della RAI - Esercizi 1994, 1995 e 1996.*

Esercizio 1997 - Risultati di gestione per funzioni-obiettivo - dati di competenza

(in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Autorizzaz. di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni(*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico-amministrativo	13.291	15.004	*328*	11.261	11.001	9.163	2.098	2.030
2 Gestione radiofrequenze	32.365	41.764	*14.437*	26.518	22.966	14.088	12.430	5.847
3 Indirizzo servizi radiotelevisivi	14.705	25.896	*328*	12.565	12.304	10.761	1.804	2.140
4 Indirizzo e vigilanza servizi di telecomunicazioni	29.135	38.833		23.556	23.556	20.289	3.267	5.579
5 Indirizzo e vigilanza servizi postali	9.815	10.546	*328*	8.056	7.795	6.849	1.207	1.760
6 Indirizzo tecnico-amministrativo dell'istituto superiore PP.TT.	43.154	54.963	*20.328*	34.606	27.910	23.016	11.590	8.548
7 Servizi generali	50.227	75.458	*437*	40.072	39.724	35.481	4.590	10.156
TOTALE	***192.693***	***262.462***	***36.185***	***156.634***	***145.257***	***119.648***	***36.986***	***36.060***

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

1. Sintesi e conclusioni.

Con l'emanazione della legge 249 del 1997, istitutiva dell'Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni, il processo di riforma del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, già avviato - ma non ancora completato - con la legge n. 71 del 1994, ha subito una ulteriore accelerazione.

Va peraltro evidenziato che, in considerazione della complessità di attuazione della riforma - con la quale si intende attribuire all'Autorità funzioni di soggetto dotato di autonomia tecnica in posizione di terzietà per lo svolgimento di compiti di regolazione a garanzia di imparzialità e neutralità - e dei ritardi nell'avvio, le strutture ministeriali hanno, sin qui, svolto funzioni di supplenza della medesima Autorità.

Nei precedenti referti, si evidenziava come non conforme ai canoni organizzativi della buona amministrazione affidare al Ministero contemporaneamente poteri di indirizzo e di controllo e compiti direttamente incidenti nella regolazione.

L'attuale situazione di supplenza del Ministero lascia permanere la rilevata incongruenza peraltro rimossa dal legislatore con l'istituzione dell'Autorità.

Il Ministero ha comunque fronteggiato in modo soddisfacente l'incalzare degli adempimenti comunitari nei mutati scenari, a livello internazionale, dell'evoluzione tecnologica del settore delle telecomunicazioni.

Imponente e tempestiva è stata la produzione legislativa, regolamentare e amministrativa, specie nel settore delle telecomunicazioni.

La liberalizzazione del settore, attraverso il processo in atto di ri-regolamentazione per affrancare da vincoli le attività liberalizzate, non costituisce definitiva garanzia di realizzazione dell'obiettivo di politica pubblica sotteso al processo di adeguamento normativo in atto; i profili di rispetto della disciplina della concorrenza, a livello internazionale europeo ed interno, devono essere ulteriormente affinati e verificati.

Non può peraltro non rilevarsi un oggettivo ritardo del mercato interno connotato da una situazione di oligopolio, rispetto alle realtà dell'industria, anche di quella europea (si pensi alla Gran Bretagna che ha avviato la riforma del settore già dal 1984). I settori delle telecomunicazioni e radiotelevisivo, infatti, necessitano di una naturale progressività per la crescita di strutture aziendali adeguate ad affrontare il confronto del mercato internazionale.

Sul piano delle risultanze contabili 1997 concernenti il Dicastero, la valutazione complessiva non si discosta, nella sostanza, da quella già formulata dalla Corte con riferimento agli esercizi 1995 e 1996: la permanenza di difficoltà e lentezze nel completamento del quadro normativo di trasformazione dell'assetto ministeriale voluto dalla legge n. 71 del 1994, e ora dalla legge n. 249 del 1997, è evidenziata dalla non ancora soddisfacente capacità di spesa del Ministero. Ma la gestione 1997 rivela un significativo 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.

Sia la direttiva generale di indirizzo politico-amministrativo che l'attività svolta dal Servizio di controllo interno, denotano qualità e positivi effetti sui comportamenti della struttura ministeriale.

1.1 Legge 31 luglio 1997, n. 249.

1.1.1 Il Ministero delle comunicazioni.

Con la legge 31 luglio 1997, n. 241, istitutiva dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e concernente, altresì, norme sui sistemi delle telecomunicazioni e

radiotelevisivo, il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, ridenominato Ministero delle comunicazioni (art. 1, c. 2), è stato sottoposto a profonda trasformazione.

L'attribuzione dei compiti e competenze alla neo istituita Autorità, disciplinati in dettaglio dall'articolo 1 della legge 249, nonostante una prima individuazione delle competenze ministeriali definite con il decreto 24 ottobre 1997, richiede maggiori approfondimenti per una conclusiva valutazione in ordine all'attuazione della riforma.

E' infatti prevista, entro novanta giorni dalla entrata in vigore della legge, su proposta del Ministero delle comunicazioni, l'emanazione di uno o più regolamenti per individuare e coordinare le funzioni dell'Autorità con quelle delle pubbliche amministrazioni interessate dal trasferimento di competenze, per riorganizzare o sopprimere gli uffici di dette amministrazioni e per rivedere le relative piante organiche (art. 1 c. 23), tenendo conto di quelle espressamente attribuite all'Autorità in base all'articolo 1, comma 6, della legge.

Sulla base della espressa previsione della legge, il Ministero conserva competenze in materia: a) di piano di ripartizione delle frequenze (art. 1, c. 6, lett. a, n. 1); b) di approvazione dei disciplinari per il rilascio delle concessioni e delle autorizzazioni in materia radiotelevisiva (art. 1, c. 1, lett. c, n. 6); c) di autorizzazione all'installazione e all'esercizio di impianti e ripetitori privati destinati esclusivamente alla ricezione e trasmissione via etere simultanea ed integrale dei programmi delle concessionarie televisive in ambito nazionale e locale (art. 3, c. 16).

Particolarmente ampi sono i poteri regolamentari riconosciuti al Ministero in materia: a) di telecomunicazioni, con riferimento alle reti, ai servizi, all'interconnessione, all'accesso e al servizio universale (art. 5, c. 6); b) di diffusione radiotelevisiva via satellite originata dal territorio nazionale, compresa quella in forma codificata e di servizi radiotelevisivi via cavo (art. 3, c. 10 e 11).

In ogni caso, fino all'entrata in funzione dell'Autorità, il Ministero delle comunicazioni svolge le funzioni attribuite all'Autorità dalla legge n. 249, salvo quelle di competenza del Garante per la radiodiffusione e l'editoria (art. 1, c. 25).

Tra le disposizioni che riguardano direttamente la riorganizzazione del Ministero, va segnalato il previsto riordino dell'Istituto superiore delle poste e delle telecomunicazioni, che viene riordinato in Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione, con compiti di ricerca e studio in materia di innovazione tecnologica e di sviluppo nel settore delle comunicazioni e dei servizi multimediali (art. 1, c. 6, lett. c, n. 3). Per il settore studi e ricerca della multimedialità e delle nuove tecnologie della comunicazione, viene istituto anche un *Forum* permanente per le comunicazioni (art. 1, c. 24). Andrà dunque chiarita la relazione tra gli indicati nuovi organi ministeriali caratterizzati da competenze tra loro quasi coincidenti.

Particolarmente complesse e articolate sono le relazioni tra il Ministero e l'Autorità.

Il Ministro delle comunicazione concorre ("d'intesa") con il Presidente del Consiglio dei Ministri a formulare la proposta di designazione del nominativo del presidente dell'Autorità.

Il Ministero delle comunicazioni svolge funzioni ausiliarie rispetto a competenze attribuite all'Autorità: a) presta assistenza all'Autorità in materia di elaborazione dei piani di assegnazione delle frequenze (art. 1, c. 6, lett. a, n. 2); b) interviene, su impulso dell'Autorità, per l'eliminazione delle interferenze elettromagnetiche, anche attraverso la modificazione degli impianti (art. 1, c. 6, lett. a, n. 3); c) rilascia il parere all'Autorità sugli *standard* dei decodificatori; d) pone in essere azioni in materia di sicurezza e regolarità dei servizi di telecomunicazioni, unitamente ad organi del Ministero dell'interno (art. 1, c. 13).

A sua volta il Ministero a) si avvale della funzione consultiva dell'Autorità sullo schema del piano nazionale di ripartizione delle frequenze (art. 1, c. 6, lett. a, n. 1); b) esamina lo schema di convenzione annessa alla concessione di servizio pubblico proposta dall'Autorità

(art. 1, c. 6, lett. b, n. 10); c) valuta le proposte dell'Autorità sui disciplinari per il rilascio delle concessioni e delle autorizzazioni in materia radiotelevisiva da essa predisposti sulla base dei regolamenti approvati dal Consiglio della medesima Autorità (art. 1, c. 6, lett. c, n. 6).

Peraltro, il trasferimento di competenze dal Ministero all'Autorità, anche se con contestuale attribuzione alla struttura ministeriale di nuove attribuzioni, dovrebbe comportare una riconsiderazione dell'organico del Ministero delle comunicazioni. Lo stesso articolo 1, comma 17, della legge che istituisce il ruolo dell'Autorità (fissandolo, peraltro in via soltanto provvisoria, in 260 unità) avvalora tale previsione; non soltanto per effetto della previsione secondo la quale la pianta organica dell'Autorità verrà proposta dal Ministro delle comunicazioni (di concerto con il Ministro del tesoro e con il Ministro per la funzione pubblica, su parere conforme dell'Autorità), ma anche per il richiamo alle procedure di mobilità previste dalla vigente normativa.

Infatti, per il reclutamento del personale di ruolo delle articolazioni periferiche dell'Autorità, denominate Comitati regionali, è prevista la prioritaria applicazione della mobilità al personale del Ministero che, alla data dell'entrata in vigore della legge, risulti applicato al relativo ispettorato territoriale. Analoga priorità, è riconosciuta al personale in posizione di comando dall'Ente poste italiane presso gli stessi ispettorati territoriali, nei limiti della dotazione organica del Ministero, stabilita dal decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 540, i cui effetti sono stati fatti salvi dalla legge 23 dicembre 1996, n. 650 (art. 1, c. 14).

1.1.2 L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Nel comparto delle telecomunicazioni, già con legge 14 novembre 1995, n. 481 (art. 2, c. 1), era stata istituita l'Autorità per i servizi di servizi di pubblica utilità competente per le telecomunicazioni, con l'intento di favorire la liberalizzazione del settore (accanto alle Autorità dell'energia elettrica e il gas), con individuazione di competenze e poteri. La mancata nomina del Presidente e dei due previsti componenti dell'Autorità (art. 2, c. 7) ha impedito che il settore beneficiasse, con due anni di anticipo, dell'azione del soggetto da porre in posizione di autonomia e terzietà voluto dall'ordinamento comunitario per distinguere poteri regolatori da quelli propriamente gestori.

Deve osservarsi che il ritardo accumulato sembra connesso alle ragioni sottese alla cosiddetta politica delle privatizzazioni. Infatti, ai sensi dell'articolo 1-*bis* del decreto-legge maggio 1994, n. 332, convertito dalla legge 30 luglio 1994, n. 474, si prevedeva che le dismissioni delle partecipazioni azionarie dello Stato e degli enti pubblici nelle società controllate direttamente o indirettamente dallo Stato operanti nel settore (tra gli altri) delle telecomunicazioni fossero "subordinate alla creazione di organismi indipendenti per la regolamentazione delle tariffe e il controllo della qualità dei servizi di rilevante interesse pubblico".

In base alla legge n. 249 del 1997, è stata dunque istituita, con le caratteristiche proprie delle autorità amministrative indipendenti, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Novità di rilievo sono, sul piano delle attribuzioni, la prevista commistione tra i sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivi e, su quello della composizione e della nomina del Presidente e dei componenti dell'Autorità, il loro numero, che da tre (art. 2, c. 7, l. n. 481 del 1995) passa a nove (art. 1, c. 3. L. n. 249 del 1997) nonché le modalità di designazione dei predetti organi.

L'Autorità è composta da quattro organi: il presidente; due Commissioni (per le infrastrutture e le reti e per i servizi e i prodotti), composte ciascuna da quattro membri, oltre al Presidente; ed il Consiglio, composto dal Presidente e da otto Commissari.

Sono altresì previsti quali organi dell'Autorità i Comitati regionali per le comunicazioni in funzione di esigenze di decentramento sul territorio e per assicurare le necessarie funzioni di governo, di garanzia e di controllo in tema di comunicazioni (art. 1, c. 13).

Il Presidente è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, d'intesa con il Ministro delle comunicazioni, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari. I Commissari, eletti per metà dal Senato e per metà dalla Camera dei deputati, sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica (art. 1, c. 3). Il Presidente e i Commissari durano in carica sette anni (art. 1, c. 5, che richiama le disposizioni di cui ai commi 8, 9, 10 e 11 della legge 14 novembre 1995, n. 481)[1].

Il comma 6 dell'articolo 1 individua le funzioni attribuite all'Autorità, ripartendole tra i diversi organi; il comma successivo prevede comunque che tali competenze possano essere ridistribuite con il regolamento di organizzazione di cui al comma 9.

Tra le principali attribuzione della prima delle due Commissioni in cui si articola l'Autorità, quella "per le infrastrutture e le reti" (art. 1, c. 6, lett. a), vanno evidenziate: la pianificazione delle frequenze, che costituisce, tra l'altro, l'indispensabile presupposto per l'attuazione della riforma dello strategico assetto delle concessioni radiotelevisive, e che il Ministero, a far data dalla legge 6 agosto 1990, n. 223 (cosiddetta legge Mammì), non ha ancora emanato né per la radiofonia, né il settore delle televisioni (n. 2). I termini previsti dalla legge n. 249, con la legge n. 122 del 1998, sono stati peraltro differiti al 31 ottobre 1999 per la radiofonia e al 31 ottobre 1998 per le televisioni (a tale ultimo riguardo va precisato che con la legge n. 185 del 1998 è stato previsto che l'articolo 2, comma 13, della citata legge n. 122 del 1998 non si applica alle emittenti televisive che si rivolgono ad un pubblico locale e che non fanno parte di una rete nazionale); la definizione di criteri obiettivi e trasparenti, anche in materia di tariffe massime per l'interconnessione e per l'accesso alle infrastrutture di telecomunicazione secondo criteri di non discriminazione (n. 7 e 8); la individuazione, nel rispetto della vigente normativa, dell'ambito oggettivo e soggettivo degli eventuali obblighi di servizio universale e le modalità di determinazione e ripartizione del relativo costo (n. 11).

La Commissione per i servizi e i prodotti: svolge compiti di verifica di vigilanza sull'attività dei destinatari di concessioni e autorizzazioni (art. 1, c. 6. lett. b, n. 1); emana direttive a garanzia della qualità dei servizi, vigila sulle modalità di distribuzione di servizi e prodotti, inclusa la pubblicità; propone al Ministero delle comunicazioni lo schema di convenzione annessa alla concessione del servizio pubblico radiotelevisivo; cura le rilevazioni degli indici di ascolto (nn. 2-12).

Il Consiglio (art. 1, c. 6, lett. c,) adotta i regolamenti organizzativi dell'Autorità e il codice etico, ed esercita altre rilevanti competenze tra cui quelle attuative dei regolamenti in materia di telecomunicazioni (n. 5) e altre funzioni di *antitrust* (nn. 7, 8, 13) e di vigilanza sulla concessionaria di servizio pubblico (n. 10).

Sul piano della disciplina dei procedimenti di competenza dell'Autorità, si rileva una non omogenea disciplina tra quelli opportunamente dettati in materia *antitrust* (art. 2) e quelli sottesi alle competenze di cui al citato articolo 1.

Sul versante dell'organizzazione, è prevista una completa deroga alle norme di contabilità generale dello Stato, deroga estesa alle altre Autorità di cui all'articolo 2 della legge n. 481 del 1995. Non risulta riprodotta la norma, contenuta nell'articolo 2, comma 27, della legge n. 481 del 1995, che prevedeva il controllo della Corte dei conti sul bilancio preventivo e sul rendiconto dell'Autorità.

---

[1] Con d.P.R. 26 febbraio 1998, sono stati nominati i componenti dell'Autorità (in G.U. *serie generale* n. 58 dell'11 marzo 1998).

Nonostante il contrario avviso della Commissione bilancio della Camera , l'articolo 1, comma 17, della legge n. 249, fissa, in via soltanto provvisoria, il limite di 260 unità all'organico del personale dipendente e dispone che, alla definitiva determinazione dell'organico stesso si debba procedere in base alla rilevazione dei carichi di lavoro, compatibilmente con gli stanziamenti ordinari di bilancio previsti per il funzionamento dell'Autorità.

In sede di relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, la Corte ha valutato tale vincolo non sufficiente idoneo a garantire dal rischio di futuri scostamenti: la quantificazione per il personale di ruolo (34,6 mld annui) è stata effettuata sulla base dell'organico per modo che qualunque aumento di tale dotazione non potrebbe che portare oneri superiori.[2]

In relazione ai rapporti con le altre autorità operanti nel settore, va in primo luogo evidenziato che l'Autorità subentra, dalla data del suo insediamento, nella titolarità dei rapporti attivi e passivi facenti capo al Garante per la radiodiffusione e l'editoria. Rispetto all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (attraverso l'abrogazione dell'articolo 20 della legge n. 287 del 1990), vengono a quest'ultima attribuite quelle funzioni già riservate al Garante per la radiodiffusione e l'editoria in materia di disciplina *antitrust* (art. 1, c. 6. lett. c, n. 9). Nei rapporti reciproci, l'Autorità per le comunicazioni esprime parere sui provvedimenti da adottarsi da parte dell'Autorità *antitrust* nei confronti di operatori delle comunicazioni (art. 1, c. 6. lett. c, n. 11). Sulla base del richiamo contenuto nella legge 249 del 1997 (art. 1, c. 21) alla legge n. 481 del 1995, deve ritenersi ancora vigente, poiché non espressamente derogata, la previsione in base alla quale, per le materie attinenti alla tutela della concorrenza, le amministrazioni pubbliche competenti (e dunque anche l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni), sono tenute a richiedere parere all'*Antitrust* in ordine alla definizione delle concessioni, dei contratti di servizio e degli altri strumenti di regolazione dell'esercizio dei servizi nazionali.

Particolarmente complesso è il rapporto con la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, che continua ad esercitare sulla RAI funzioni di vigilanza e di indirizzo (art. 1, c. 4) e con la quale, per taluni profili, sono possibili intrecci di competenze (art. 1, c. 6, lett. b, nn. 6 e 10 e lett. c, n. 10).

2. Principali aspetti della gestione finanziaria.

2.1 Esposizione dei risultati contabili del rendiconto secondo lo schema ufficiale.

a) Gli **stanziamenti definitivi di competenza** del Ministero delle comunicazioni, nel 1997, sono stati pari a lire 192,6 miliardi, ripartiti in stanziamenti di parte corrente (170,2 mld) e in conto capitale (22,4 mld). Nel 1997, rispetto al dato globale dell'anno precedente (210,5 mld del 1996), si registra una diminuzione degli stanziamenti pari all'8,5%. La flessione è ancora più accentuata se si raffronta l'entità degli stanziamenti complessivi di competenza 1997 con l'analogo dato rilevato nel 1995 (che era pari a 228,8 mld): -15,8%. La disaggregazione degli stanziamenti definitivi di competenza, per il 1997, mostra che quelli del titolo I costituiscono l'88,3% del totale, con una flessione del 10,2% rispetto al medesimo dato 1996. Gli stanziamenti di competenza di parte capitale 1997 presentano, invece, un incremento del 7,1% rispetto al 1996, esercizio in cui,

[2] Corte dei conti, *Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi pubblicate nel quadrimestre maggio - agosto 1997*, deliberazione del 10 dicembre 1997 n. 2/RQ/97, pagg 12 e 13. Cfr. anche, per considerazioni generali sul fenomeno, Corte dei conti *Il costo del lavoro pubblico nel triennio 1994 - 1996*, deliberazione n. 5/REF/97 del 29 dicembre 1997.

invece, si era registrato un marcato decremento del 48,2% rispetto al corrispondente stanziamento del 1995.

b) La **massa impegnabile** (stanziamenti definitivi più residui iniziali di stanziamento) assomma a lire 226,7 miliardi (-8,8% rispetto al 1996), di cui l'81% di parte corrente. Le risorse impegnabili di parte capitale, pari a 43,2 miliardi, presentano una flessione del 26,7% rispetto al dato 1996.

c) L'analisi degli **impegni totali su massa impegnabile** presenta un rapporto percentuale pari al 73%, con un recupero di quasi 9 punti percentuali rispetto al 1996; tale rapporto percentuale, a differenza dell'esercizio 1996, si presenta non omogeneo: per le spese di parte corrente è infatti pari all'81,4%; per quelle in conto capitale, scende al 37,1%.

d) Alla chiusura dell'esercizio, i **residui di stanziamento** assommano a 24,5 miliardi, di cui il 92% in conto capitale, con una diminuzione dell'entità complessiva, tra l'inizio e la fine dell'esercizio 1997, di 26,3 punti percentuali, diminuzione che si presenta, dunque, ancora più marcata rispetto a quella rilevata nel corso dell'esercizio precedente, in cui la percentuale di assorbimento dei residui di stanziamento, si era, comunque, attestata al 10,5%. Il dato conferma, in modo più accentuato, la positiva inversione di tendenza già riscontrata nel 1996 rispetto all'anno 1995, in cui, diversamente, la consistenza dei residui di stanziamento aveva fatto registrare un'impennata del 124%.

e) I **pagamenti totali** sono stati pari a lire 167,3 miliardi, di cui 119,6 in conto competenza e 47,6 in conto residui, con un incremento di poco più di un punto percentuale rispetto al 1996 (1,5%).

f) Il **rapporto pagamenti - massa spendibile**, che permane su livelli non elevati, pari al 60,4%, conferma, comunque, la positiva inversione di tendenza già registrata nel 1996, rispetto al 1995, con un ulteriore miglioramento di circa 12 punti percentuali rispetto al 1996 (+25% rispetto al 1995).

g) I **residui totali**, pari a lire 59 miliardi, fanno registrare una marcata riduzione rispetto al 1996, pari a -30%. Anche tale indicatore conferma, dunque, la positiva progressiva diminuzione dei residui totali, che già nel 1996 si erano ridotti del 34,4% rispetto a quelli registrati nel 1995, per un decremento complessivo del 54%, che emerge dal raffronto tra i dati 1997-1995. Deve peraltro osservarsi che, nel 1997, a fronte di una consistente riduzione dei residui totali di parte corrente (-36,4 mld), quelli in conto capitale presentano un incremento di 11,1 miliardi.

2.1.1 Spese di parte corrente.

Esaminando più in dettaglio i dati finanziari di consuntivo del Ministero, si osserva che le risorse di competenza destinate alla spesa corrente (170,2 mld) costituiscono la quasi totalità degli stanziamenti complessivi di competenza (88,3%) assegnati al dicastero. La **massa impegnabile di parte corrente** risulta pari a 183,5 miliardi, in considerazione della presenza, a inizio esercizio 1997, di 13,2 miliardi di residui di stanziamento.

Gli impegni totali su massa impegnabile assommano a lire 149,5 miliardi. La **capacità di impegno**, nel 1997, si è attesta su livelli di rilievo, 81,4%, ove, in particolare, si consideri il

recupero di 16,4 punti percentuali rispetto al dato 1996, con un ritorno sui parametri del 1995 (83,1%). La capacità di impegno su residui di stanziamento sale all'84,8%.

La **capacità di pagamento**, pari al 69,6%, in miglioramento rispetto al 1996 (+16%), risulta inferiore di oltre 11 punti percentuali rispetto a quella di impegno.

In totale i pagamenti di parte corrente assommano, nel 1997, a 160,1 miliardi, di cui 118,8 in conto competenza e 41,2 miliardi sui residui, con una capacità di pagamento, rispettivamente, pari al 69,8 per la massa spendibile di competenza e al 69,3 per quella in conto residui. Si noti come diversamente da ciò che si riscontra per la cosiddetta capacità di impegno (cfr. *supra*), la capacità di pagamento sui residui è meno soddisfacente di quella che è dato riscontrare raffrontando il dato relativo ai pagamenti su massa spendibile di competenza.

Con riferimento al rapporto **autorizzazioni di cassa - massa spendibile**, che risulta molto elevato, 98,4%, l'iter di completamento delle procedure di spesa, rappresentato dal citato rapporto pagamenti totali - massa spendibile, mostra, nel 1997, uno scarto di circa -29 punti percentuali, con un apprezzabile recupero della velocità nella conclusione delle operazioni di spesa di 11 punti percentuali rispetto al dato 1996.

2.1.1.1 Spesa per l'acquisto di beni e servizi (categoria IV).

Rispetto ad una massa impegnabile pari a 44,1 miliardi di lire, di cui 8,8 miliardi residui di stanziamento e la restante parte stanziamenti di competenza, (-15,7 mld rispetto al 1996) la percentuale di impegni risulta pari al 74,47 a fronte del dato 1996 particolarmente ridotto, 38% (quasi 39 punti percentuali in meno rispetto al 1995, che presentava la percentuale del 76,7%). Il dato risultava influenzato: a) da una riclassificazione, in corso di esercizio (derivante dall'applicazione dell'art. 1 L. n. 666 del 1996 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.

Il dato percentuale dei pagamenti effettuati mostra un'entità non elevata, pari al 58,9%, ma con recupero di oltre 30 punti percentuali rispetto al 1996 e di 34 punti rispetto al 1995.

La quota parte più rilevante della massa impegnabile allocata nella categoria IV è relativa alle spese per acquisto di servizi (52,8%). Con riferimento a tali spese, il rapporto percentuale tra impegni totali e massa impegnabile è pari all'88,6%, 14 punti in più rispetto alla percentuale media totale della categoria, pari al 74,3.

2.1.2 Spese in conto capitale.

Le risorse destinate al titolo II sono state pari a 22,4 miliardi di lire, corrispondenti all'11,6% del totale degli stanziamenti definitivi di competenza (+7,1% rispetto al 1996); la massa impegnabile ammonta a lire 43,2 miliardi (pari al 19% della massa impegnabile totale); gli impegni sugli stanziamenti di competenza assommano a 6,9 miliardi di lire.

Il rapporto tra impegni e massa impegnabile si è attestato al 38,5, con una flessione di 26,2 punti percentuali rispetto al 1996.

La massa spendibile ha raggiunto i 47,2 miliardi di lire, con una riduzione di 16,1 miliardi rispetto al 1996. La percentuale dei pagamenti in relazione alla massa spendibile è del 15,3%. Essa si presenta ancora più ridotta di quella rilevata nel 1996 (25,4%).

I dati di consuntivo mostrano un'elevata consistenza dei residui totali a fine esercizio: 35,9 miliardi, con una crescita del 44,7% rispetto al dato di inizio anno e in controtendenza riguardo al dato 1996 in cui i residui iniziali, si erano ridotti a fine esercizio del 41,8%. Va altresì osservato che la velocità di conclusione delle operazioni di spesa si presenta molto ridotta: rispetto al rapporto tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (pari al 76,6%), i pagamenti su massa spendibile presentano uno scarto di -61,3 punti percentuali.

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	
Cap.	Finalità	Destinatario	Funzionamento	Intervento	Investimento	Quota capitale	Interessi
4506	Salari, liquid., previdenza	Ente poste	20,919				
4432	Servizi postali	Ente poste		80,000			
4635	Rimborso ag. tariffarie	Ente poste					
4636	Rimborso ag. tariffarie	Concessionarie TLC		46,203			
4544	Salari, liquid., previdenza	INPS (Ente poste)		205,000			
4493	Salari, liquid., previdenza	IPOST (rimborsi)					
4587	Servizi postali	EPI	26,788				
4588	Salari, liquid., previdenza	EPI	600				
4645	Servizi postali	EPI		150,000			
4646	Servizi postali	EPI		320,000			
4668	Rip. bilanci	Ex amm. Postale (Cassa DD.PP)					174,157
4647	Salari, liquid, previdenza	Ente poste	387,000				
7760	Attività economiche	Imprese (Telecom)					
7780	Servizio postale	Amm.ne P.T.				623	
7799	Servizio postale	Ente poste				465,888	
7800	Servizio postale	Ente poste				24,168	
7826	TLC potenz. servizi	Ente poste				200,593	
7856	TLC invest.	Ente poste					120
9520	Ripiano bilanci	Amm.ne P.T.				162,800	
TOTALE			435,307	801,203		854,072	174,277

Il totale generale delle previsione di competenza è pari a lire 2.384,739 miliardi; i pagamenti in conto competenza sono pari a lire 841,542 miliardi; quelli in conto residui sono pari a lire 494,580 miliardi. I capitoli 4493 e 7760 sono riportati solo poiché recano mandati di pagamento intestati a Ipost e Telecom.

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, già 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, e confermati dalla tabella A, prevista dall'articolo 1, comma 8, della legge 7 agosto 1997, n. 279, coincidono sostanzialmente con l'articolazione organizzativa per partizioni primarie del Dicastero medesimo disciplinata dal d.P.R. n. 24 marzo 1995, n. 166.

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 presenta dati in miglioramento rispetto all'esercizio 1996. Infatti, il rapporto percentuale tra impegni totali e massa impegnabile passa dal 64,1%, del 1996, al 73,2%, dell'esercizio 1997. Le funzioni obiettivo per le quali tale rapporto percentuale si presenta più elevato sono la funzione 3 (*Indirizzo servizi radiotelevisivi*), con l'89,1% e che, diversamente, nel 1996, era stata quella con il rapporto percentuale più ridotto (48%), la funzione 1 (*Indirizzo politico-amministrativo*) con l'81,7% e la funzione 4 (*Indirizzo e vigilanza servizi di telecomunicazioni*) con l'80%. Anche la funzione 7 (*Servizi generali*, cui, nel 1997, è stata destinata, rispetto alle altre funzioni obiettivo, la quota più elevata di stanziamenti di competenza, pari al 26%), ha fatto registrare una discreta percentuale (78,6%) di risorse impegnate, con un recupero di circa 17 punti percentuali rispetto alla scorso esercizio. Le funzioni obiettivo che presentano l'indicatore finanziario in questione al disotto della media sono la funzione n. 2 (*Gestione delle radiofrequenze*) e la funzione n. 6 (*Indirizzo tecnico-amministrativo dell'istituto superiore PP.TT.*), rispettivamente con il 62,2% e 63,1%. Va in proposito osservato che a tali due ultime funzioni obiettivo è stato destinato, complessivamente, il 38% del totale degli stanziamenti definitivi di competenza.

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 60,4%, in positiva controtendenza rispetto allo scorso esercizio, che presentava l'indice del 48,6% (11,8 punti percentuali in meno rispetto al rapporto tra impegni totali e massa impegnabile). Permane comunque molto divaricata la relazione tra il predetto indicatore, pagamenti totali-massa spendibile, e il rapporto autorizzazioni di cassa-massa spendibile, pari al 94,7%. Le punte più ridotte del rapporto percentuale pagamenti totali-massa spendibile si registrano per la funzione 2 (*Gestione radiofrequenze*), con il 40,6%, e per la funzione 6 (*Indirizzo tecnico-amministrativo dell'istituto superiore delle PP.TT.*), con il 51,8%. Va precisato che nel 1996 per tali funzioni il predetto rapporto aveva fatto registrare percentuali ancora più basse, rispettivamente, pari al 38,7 e al 43% del totale (che già nel 1995 facevano registrare livelli percentuali molto ridotti:

13 e 35%); il livello di maggiore efficienza, nella relazione pagamenti-massa spendibile, viene invece raggiunto per le funzioni obiettivo 3 e 4 con l'84,5% e il 74,3%.

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, risulta nell'esercizio 1997 pari al 73,2%, in aumento rispetto al dato 1996, pari al 64,1%. I centri di responsabilità che fanno registrare maggiore efficienza in ordine all'utilizzo della massa impegnabile sono: la Direzione generale per le concessioni e le autorizzazioni, con una percentuale del 85,2%, in netta controtendenza rispetto al 58% dello scorso esercizio, la Direzione generale affari generale e personale con il 79,1% e la Direzione generale della regolamentazione e qualità dei servizi, con il 79,4% (entrambe con un recupero di oltre 11 punti percentuali rispetto al 1996). Percentuali più ridotte si registrano per la Direzione della pianificazione e gestione delle radiofrequenze con il 63,3 (-8 punti percentuali rispetto al 1996) e per l'Istituto superiore delle poste e delle telecomunicazioni con il 63,7% (dato omogeneo rispetto al 1996).

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 60,4% (in miglioramento rispetto al 48,6% dell'esercizio precedente). I centri di responsabilità in cui è più ridotto tale indicatore finanziario sono la Direzione generale per la pianificazione e la gestione delle radiofrequenze, con il 41,1%, e l'Istituto superiore delle poste e delle telecomunicazioni, con 52,2%. Il Segretariato generale presenta invece la relazione percentuale più elevata, 71,4%.

2.2.3 Valutazione dei risultati contabili per funzioni obiettivo secondo lo schema della classificazione economica semplificata.

Con riferimento agli stanziamenti definitivi di competenza (192,6 miliardi di lire), la spesa viene disaggregata secondo la tripartizione della classificazione economica semplificata: a) spese di funzionamento, pari a lire 149,7 miliardi (-2,4 rispetto al 1996), di cui 120,5 miliardi per spese di personale (-1,5% rispetto al 1996); b) spese per interventi, pari a 20,5 miliardi (-43,2% rispetto al 1996); c) spese per investimenti, pari a 22,4 miliardi (+7,1 rispetto al 1996).

La massa impegnabile, pari a 226,7 miliardi, si presenta ripartita in lire 154,1 miliardi per spese di funzionamento (di cui 125 miliardi per il personale), 29,4 miliardi per spese per interventi e 43,2 miliardi per spese di investimento.

Il rapporto percentuale tra massa impegnabile e impegni effettivi risulta pari all'80,4% per le spese di funzionamento (di cui l'81,5% per le spese di personale), al 48,2% per le spese per interventi e al 15,2% per le spese di investimento.

La relazione percentuale dei pagamenti totali rispetto alla massa spendibile fa registrare il 72,1% per le spese di funzionamento (il 78,4% per il personale), il 60,1% per gli interventi e il 15,2% per gli investimenti.

Con riferimento ai residui, la più cospicua quota si riscontra per le spese di investimento, pari al 59,6% del totale.

2.2.3.1 Spese di funzionamento.

Con riferimento agli stanziamenti definitivi di competenza, le spese di funzionamento (che per l'80,4% sono formate da spese di personale) risultano pari al 77,7% del totale dello stanziamento del Ministero. Nel dettaglio, le quote di maggiore concentrazione degli stanziamenti per le spese di funzionamento risultano assegnate alla funzione 7 *Servizi generali*,

pari al 26%, seguita dalla funzione 6 *Indirizzo tecnico-amministrativo dell'Istituto Superiore PP.TT.*, con il 20%, e dalla funzione 4 *Indirizzo e vigilanza servizi di telecomunicazioni*, con il 18%. In termini assoluti, gli stanziamenti più elevati per spese di funzionamento si registrano nell'ambito della funzione obiettivo di 2° livello 2.2 *Controllo emissioni radioelettriche*, lire 14,5 miliardi (di cui il 91% spese di personale), seguita dalle funzioni 7.1 *Gestione delle risorse umane*, lire 11,9 miliardi (di cui il 61,3% spese di personale), e 1.1 *Diretta collaborazione organi di direzione politica*, lire 9,9 miliardi (di cui l'87% sono spese di personale).

2.2.3.2 Spese per interventi.

Con riferimento alle spese per interventi, pari all'11% del totale dello stanziamento di competenza del Ministero, le quote parte più rilevanti si riscontrano per la funzione 7.8 *Rapporti con organismi comunitari ed internazionali*, pari al 53,6% del totale (in termini assoluti, lire 11 mld); per la funzione 2.2 *Controllo emissioni radioelettriche*, 27% e per la funzione 4.7 *Telecomunicazioni marittime*, 12%.

2.2.3.3 Spese per investimenti.

Le quote più rilevanti dello stanziamento per investimenti, pari all'11,6% del totale, sono concentrate nella funzione 6 *Indirizzo e vigilanza servizi di telecomunicazioni*, 52,2% e nella funzione 2 *Gestione radiofrequenze*, 41,9%; 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 9,4 miliardi. Anche la funzione di 2° livello 6.3 *Studi e ricerche scientifiche* presenta un'elevata quota di concentrazione, 7,1 miliardi.

2.2.3.4 Manovra di riduzione dei residui di stanziamento.

Con il provvedimento del 20 febbraio scorso, emanato in attuazione della direttiva del 16 gennaio 1998, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su un totale di 28,5 miliardi, di cui più della metà provenienti dalla competenza 1997, ha ridotto i residui di stanziamento del dicastero per complessive lire 5,4 miliardi, pari al 18,9% del totale dei residui eliminati, ben al di sotto quindi della percentuale massima del 40%.

2.2.4 La spesa degli Ispettorati territoriali.

Le risorse totali finanziarie accreditate agli Uffici circoscrizionali del Ministero, denominati Ispettorati territoriali, assommano a lire 23,337 mld. Di tali risorse, risultano pagate lire 10,035 mld. Le più cospicue assegnazioni risultano concentrate negli ispettorati di Roma e Genova, rispettivamente con il 13% e il 12% del totale delle risorse assegnate. La relazione pagamenti su somme accreditate è pari al 43%. Tale relazione percentuale è pari al 55% per l'Ispettorato provinciale di Roma che fa segnare la migliore capacità di spesa rispetto agli altri Ispettorati.

2.3. Le entrate.

Il prospetto che segue illustra, sulla base di stime, l'andamento delle entrate per l'esercizio 1997 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.

Cap.	Oggetto	Versamenti e vari % rispetto all'anno 1996	Centro responsabilità	Funzione obiettivo % Stime sui versamenti
2569/1	Concess./aut.ni radiotelevisive private	21.235.600 (-66,7%)	Dir.Concess./Aut.ni	1 Indir.pol amm.vo 5 2 Gest radiofrequenze 15 3 Indir. serv.radiotel. 50 4 Indir. vig. serv.Tlc. 10 7 Servizi generali 20
2569/2	Concess. coll.ti ponti radio	169.148.019.798 (+38,5%)	Dir. Concess./Aut.ni	2 Gest radiofrequenze 40 4 Indir. vig. serv.Tlc. 40 7 Servizi generali 20
2569/3	Prestazioni conto terzi ser.zi radioelettrici	2.610.840.486 (-67,6%)	Dir. Concess./Aut.ni	2 Gest. radiofrequenze 30 3 Indir. serv.radiotel. 40 4 Indir. vig. serv.Tlc 20 7 Servizi generali 10
2569/4	Prestazioni conto terzi Istituto sup. PT		Istituto sup. PT	6 Ind. Tec.Amm. 80 7 Servizi generali 20
2569/6	Radioamatori e apparati debole potenza	1.707.411.145	Dir.Concess./Aut.ni	4 Indir. vig. serv.Tlc. 60 7 Servizi generali 40
2569/7	Concessioni linee telefoniche uso privato	8.714.318.225	Dir.Concess.ni/Aut.ni	4 Indir. vig. serv.Tlc. 60 7 Servizi generali 40
2569/8	Oneri istruttoria rilascio autor. Serv. Tlc.	1.064.081.743	Dir.Conc.ni/Aut.ni 50% Dir. Gen.Reg.Qual. 50%	4 Indir. vig. serv.Tlc. 60 7 Servizi generali 40
2569/9	Sanzioni amm.ve alle norme su serv.zi Tlc.	949.669.222	Dir.Concess./Auto.ni	
2569/15	Altri introiti	691.503.912	Dir.Concess./Auto.ni	4 Indir. vig. serv.Tlc. 60 7 Servizi generali 40
2569/5		4.945.251.434		
2570		300.000		
3665	Entrate eventuali diverse Min. PT	18.381.939.981 (-21%)	Dir.Gen.AA.GG.Per.	7 Servizi generali 100
3994	Somme dovute dai contraenti per spese inerenti contratti	79.385 (-88,4%	Istituto sup. PT	4 Indir. vig. serv.Tlc. 50 7 Servizi generali 50
TOTALE		**208.234.650.931**		

La tabella evidenzia che gli importi più cospicui in entrata risultano imputabili al capitolo 2569/2 (85,6%), 2569/07 (4,45%) e 3665/1 (3,9%); 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.*

3. Analisi dell'organizzazione e dei procedimenti.

3.1 L'assetto organizzativo del Ministero.

L'amministrazione ha proseguito nell'attuazione degli adempimenti previsti dalla legge n. 71 del 1994 per definire la propria struttura organizzativa ed operativa a livello di uffici dirigenziali. Tali adempimenti, già avviati nel corso del 1996 con l'emanazione del decreto ministeriale 4 settembre 1996, n. 537, che ha individuato gli uffici di livello dirigenziale del

Ministero delle comunicazioni e le relative funzioni (con esclusione, peraltro, dell'istituto superiore delle comunicazioni, degli Ispettorati territoriali, nonché degli uffici ausiliari del Ministro), si sono, in buona parte, conclusi con l'emanazione del decreto ministeriale 15 gennaio 1997, con il quale sono state attribuite funzioni dirigenziali ai dirigenti presenti in organico del Ministero, sia pure limitatamente ad alcuni degli Uffici previsti dal decreto ministeriale n. 537 del 1996.

In adempimento dell'articolo 7, comma 5, della legge n. 71 del 1994, l'Amministrazione ha emanato, d'intesa con il Ministero delle finanze, il decreto 15 gennaio 1997, concernente l'individuazione dei beni immobili da destinare a sedi e uffici del Ministero delle comunicazioni, sia centrali che periferiche.

E' stato poi emanato il decreto interministeriale 10 luglio 1997, atto di fondamentale importanza sotto l'aspetto organizzativo del dicastero. Con tale decreto si è provveduto ad equiparare le qualifiche funzionali dell'ex Amministrazione P.T. alle qualifiche funzionali del personale statale.

Va in proposito ricordato che la legge n. 650 del 1996, di conversione del decreto-legge n. 543 del 1996 disponeva che "Restano salvi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del decreto-legge n. 558 del 1993 e successive modificazioni e integrazioni, compreso il decreto legge n. 540 del 1996". Tale disposto, tra l'altro, fa salvi gli effetti degli inquadramenti nei ruoli del Ministero del personale comandato dall'EPI, *medio tempore* utilizzato per l'assolvimento delle funzioni devolute al Ministero in eccedenza alle stesse dotazioni organiche previste dalla legge n. 71 del 1994.

Deve, peraltro, osservarsi, che anche in considerazione dell'entrata in vigore della legge n. 249 del 1997 (art. 1, c. 23), le dotazioni organiche del Ministero potrebbero essere riconsiderate in ragione della riforma di cui alla legge n. 249 del 1997.

Nel frattempo, il Ministero ha predisposto uno schema di decreto ministeriale ricognitivo delle funzioni che il Ministero continuerà ad espletare fino alla completa attuazione della legge n. 249 del 1997.

Risulta altresì essere stato predisposto lo schema di decreto del Presidente della Repubblica di riordino del Ministero delle comunicazione, in conseguenza dell'emanazione della legge n. 249 del 1997.

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'articolo 12, comma 1 della legge n. 71 del 1994 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 rideterminazione delle consistenze numeriche del personale indicate nella dotazione organica, anche per le ragioni già evidenziate connesse alla determinazione della stessa dotazione organica.

3.2 Attuazione del d.lgs. n. 29 del 1993.

Il Ministero ha proseguito, con convinzione, nella direzione della attuazione della riforma della pubblica amministrazione sottesa al d.lgs. n.29 del 93 e successive modificazioni e integrazioni

3.3 Direttive generali di programmazione 1997 e 1998.

Per l'esercizio 1997, la direttiva generale di indirizzo dell'attività del Ministero emanata dal Ministro il 20 febbraio 1997, si presenta ben più articolata di quella emanata nell'esercizio 1996.

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 Servizio di controllo interno la relazione circa il conseguimento nel primo trimestre dell'esercizio degli obiettivi prefissati.

La direttiva generale per l'esercizio finanziario 1998 è stata emanata in data 19 febbraio 1998.

La direttiva è stata preceduta dall'emanazione di apposito decreto ministeriale, emanato ai sensi dell'articolo 3, comma 3, del decreto legislativo n. 279 del 1997 per affidare al centro di responsabilità Direzione generale affari generali e personale la gestione unificata di spese a carattere strumentale, comuni a più centri di responsabilità amministrativa nell'ambito di unità previsionali di base e di capitoli di bilancio, per far fronte alle esigenze di gestione delle spese del Gabinetto del Ministro, tenuto conto della formula organizzatoria introdotta dalla recente riforma amministrativa di distinzione tra l'attività di indirizzo politico e quella propriamente gestionale.

Si tratta di una direttiva che approva programmi elaborati in tanti allegati quanti sono i centri di responsabilità del Dicastero e, contestualmente, attribuisce agli organi di vertice dell'Amministrazione, le quote parte di bilancio necessarie per la gestione.

La direttiva all'esame, pur dopo il significativo miglioramento intervenuto con la direttiva del 20 febbraio 1997, rispetto alla direttiva generale per il 1996 emanata in data 10 maggio 1996, messo peraltro in evidenza dalla Corte nel referto per l'esercizio 1996, non contiene gli attesi miglioramenti che la registrata e decisa inversione di tendenza rispetto al 1996 facevano sperare.

E' però, in proposito, da tenere presente che l'entrata in vigore della legge n. 249 del 1997 e la conseguente incertezza sulle competenze che rimarranno intestate al Ministero, ha certamente influito in modo determinante anche sull'attività di programmazione del Ministero; talché, una volta pienamente operativa l'Autorità per le telecomunicazioni, è da attendersi, anche in corso di esercizio, un profondo ripensamento e rimodulazione dei contenuti della direttiva generale 1998.

La direttiva non contiene indicazioni di quadro sulle politiche pubbliche di settore rimesse all'azione sinergica delle diverse articolazioni del Ministero né, in conseguenza, assurge a quadro di riferimento unitario per l'azione dei responsabili della gestione, risultando come un mero assemblaggio di obiettivi e programmi definiti dai responsabili della gestione.

Nell'impostazione, gli allegati alla direttiva si presentano articolati, nell'ambito dei diversi centri di responsabilità, con dettaglio dei programmi fino agli uffici di livello

dirigenziale. Tale impostazione se da un canto consente una visione analitica degli obiettivi da realizzare nell'esercizio, dall'altro non contiene appropriate valutazioni di sintesi.

L'elaborazione della direttiva risulta, a parte l'impostazione per uffici di livello dirigenziale, non omogenea. In alcuni casi, ci si sofferma nel valutare come inadeguate le risorse umane e strumentali, oltre che finanziarie, assegnate agli uffici, senza che, diversamente, venga individuato in quale misura gli obiettivi prefissati possano ragionevolmente essere conseguiti con gli strumenti a disposizione; in altri casi viene puntualmente ricostruita la "mappa" dei "servizi" (che, ai sensi della circolare n. 65 del 1997 del Ministero del tesoro, individuano le diverse attività poste in essere da una struttura per la realizzazione dell'obiettivo), come avviene nel caso dell'Istituto superiore per le comunicazioni e le tecnologie dell'informazione (allegato 6 alla direttiva); in tale caso, non viene però indicato il grado (in termini quantitativi e qualitativi) di conseguimento dell'obiettivo con le risorse finanziarie a disposizione per l'esercizio delle attività (o meglio dei servizi) da porre in essere per il conseguimento dei risultati.

Non sono comunque fissati indicatori di efficienza e di efficacia per la valutazione dei risultati della gestione, neppure a livello di indicatori finanziari e contabili, come più volte auspicato dalla Corte nell'analisi delle risultanze della gestione.

3.4 L'attività del Servizio di controllo interno.

In attesa dell'emanazione del regolamento previsto dall'articolo 20, comma 7 del decreto legislativo n. 29 del 1993, il Ministero ha, in un primo momento, istituito il Servizio di controllo interno in attuazione delle disposizioni contenute nell'articolo 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.

Il regolamento di istituzione del Servizio di controllo interno è stato poi emanato in data 18 aprile 1997, n. 236.

Il Servizio di controllo del dicastero ha svolto un'intensa attività di misurazione dei processi e delle attività svolte dall'Amministrazione, concentrando altresì la propria attenzione sulla gestione delle risorse finanziarie a disposizione, anche per contribuire, con l'autorità politica, alla predisposizione della nota preliminare per la formulazione del disegno di legge di bilancio 1999, e conseguentemente, mettere a punto la prossima direttiva generale di indirizzo politico-amministrativo del Ministero.

Il Servizio ha puntualmente elaborato, come previsto dal regolamento istitutivo, quattro relazioni trimestrali sull'attività svolta durante l'esercizio 1997.

L'attività di ricognizione svolta dal Servizio di controllo interno è da ritenersi funzionale ad una migliore allocazione delle risorse di bilancio, anche in considerazione della ristrutturazione del Ministero prevista dalla legge n. 249 del 1997 e tuttora in atto.

Nel merito, secondo valutazioni del Servizio è ritenuto essenziale, per una corretta impostazione del controllo di gestione, la predisposizione di una banca dati da elaborare con apposito *software*.

Pur dando atto all'Amministrazione del rilevante sforzo di adeguamento alla normativa comunitaria, il Servizio ha rilevato numerose carenze sul piano del funzionamento della struttura ministeriale.

Il Ministero, secondo le approfondite e documentate analisi svolte dal Servizio, non è in grado di gestire direttamente alcuni essenziali servizi generali (controllo automatico delle

presenze, centralino telefonico, automezzi), che sono ancora curati dall'EPI. Tale circostanza è stata confermata dalla scarsissima utilizzazione dei fondi disponibili sui pertinenti capitoli di bilancio sui quali risultano ingenti economie, tra l'altro, apparenti poiché il costo di tali servizi dovrà essere rimborsato all'ente erogatore da parte dell'Amministrazione. Permangono insoluti problemi di ripartizione di locali tra diversi uffici, specie quelli riguardanti la Direzione concessioni, di adeguamento alle norme degli impianti, di bonifica dei locali da materiali isolanti dannosi alla salute e di manutenzione degli stessi che presentano segni di degrado. Non si è ancora provveduto all'inventariazione dei beni mobili provenienti dalla ex Amministrazione P.T., con l'eccezione di quelli in uso all'Istituto che già disponeva di un inventario e di un subconsegnatario. L'informatizzazione degli uffici e delle procedure, che costituiva uno degli obiettivi fissati dal Ministro nella direttiva generale è ben lungi dall'essere completata.

In ordine alla gestione finanziaria delle risorse, è stato censurato il mancato utilizzo delle risorse destinate al lavoro straordinario (per le quali è stata accertata l'economia di lire 1,056 miliardi pari al 24,8%) dello stanziamento; il mancato utilizzo del 62,6% delle disponibilità finanziarie presenti sul fondo per la qualità della prestazione individuale e il mancato utilizzo di tutte le risorse finanziarie assegnate alla Direzione generale regolamentazione e qualità dei servizi per studi e consulenze da affidare all'esterno. Per le spese in conto capitale, viene segnalata l'economia di circa 3,4 miliardi (residui di stanziamento sul capitolo 7011) di pertinenza dell'Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione.

Per quanto attiene alle entrate, gravi carenze sono state riscontrate nell'accertamento della regolarità del pagamento e nel recupero dei canoni per le concessioni ad uso privato per ponti radio, stazioni di radioamatori e CB. Le cause di tali carenze sono state imputate nell'incompletezza o mancato aggiornamento o inesistenza di elenchi di concessionari ad uso privato contenenti anche l'indicazione del canone aggiornato da pagare che consentirebbe di effettuare una previsione di entrata e la rapida puntuale verifica dell'assolvimento dell'obbligo di pagamento da parte dei concessionari. Tale fenomeno che ha sicuri riflessi sul gettito dei canoni dovuti, è altresì da imputare all'inefficienza del servizio di controllo periferico sulle emissioni radioelettriche.

Sul piano dell'attuazione del programma di controllo, il Servizio ha evidenziato:

- genericità degli obiettivi fissati, spesso condizionati, e non tradotti in singoli programmi operativi suscettibili di monitoraggio in fase di realizzazione;
- mancanza di una base di dati da assumere come punto di riferimento per il controllo di gestione;
- ritardo nell'adozione di provvedimenti da parte dell'amministrazione (determinazione della posizione degli uffici di livello dirigenziale, contrattazione decentrata relativa ai criteri di utilizzazione dei fondi stanziati sul capitolo 1032 per la produttività individuale e il miglioramento dei servizi);
- ritardo con cui le informazioni richieste dal Servizio sono state fornite dagli uffici e, in qualche caso, dal mancato adempimento alle richieste formulate.

Il Servizio ha inoltre svolto specifiche indagini:

- sull'attività degli Ispettorati territoriali;
- sulle missioni all'estero del personale;
- sui processi di servizio nei quali si articolano le attività omogenee ministeriali.

In ordine poi all'affermazione contenuta nella relazione relativa al 4° trimestre del 1997, presentata al Ministro delle comunicazioni da parte del Servizio di controllo interno (p. 13) secondo la quale il Servizio, allo stato, "non ha potuto mettere a punto un sistema di valutazione dei dirigenti", essa, in coerenza con il vigente assetto normativo, deve essere intesa

come riferita all'analisi della capacità dei dirigenti circa il conseguimento degli obiettivi fissati nella direttiva ministeriale.

3.5 Gestione del personale.

La situazione del personale di ruolo al 21 dicembre 1997 è esposta nella tabella che segue.

Con riferimento all'organico[3], le carenze complessive sono pari al 15,3%. Per la dirigenza non di livello generale l'organico è coperto solo nella misura del 67%.

E' in corso di espletamento un concorso di 18 posti per dirigenti.

		Quadro riassuntivo personale di ruolo - Situazione al 31 dicembre 1997									
		Organi centrali			Ispett. territoriali			Totale presenti			
Qualifica	organico	amm.	tecnici	totale	amm.	tecnici	totale	amm.	tecnici	totale	carenze
D.G.	8	7		7				7		7	-1
Dirig.	52	5	18	23				5	18	23	-29*
9	165	36	52	88	4	36	40	40	88	128	-37
8	186	40	31	71	7	28	35	47	59	106	-80
7	285	73	54	127	9	88	97	82	142	224	-61
6	750	119	131	250	58	418	476	177	549	726	-24
5	223	135	1	136	60	4	64	195	5	200	-23
4	276	129	44	173	28	64	92	157	108	265	-11
3	105	42		42	15		15	57		57	-48
2											
TOTALE	2.050	586	331	917	181	638	819	767	969	1.736	-314

* di cui 18 posti in fase di procedura concorsuale.

La tabella che segue mostra la situazione del personale comandato.

La situazione del personale comandato è concentrata specialmente sugli Ispettorati territoriali con l'87% delle presenze.

	Quadro riassuntivo personale comandato								
	Organi centrali			Ispett. territoriali			Totale generale		
Qualifica	amm.vi	tecnici	totale	amm.vi	tecnici	totale	amm.vi	tecnici	totale
D.G.									
Dirig.	1		**1**				1		**1**
9				1		**1**	1		**1**
8	1		**1**	2	1	**3**	3	1	**4**
7		2	**2**	6	6	**12**	6	8	**14**
6	7	9	**16**	50	46	**96**	57	55	**112**
5	4		**4**	27	4	**31**	31	4	**35**
4	3	8	**11**	63	51	**114**	66	59	**125**
3				1		**1**	1		**1**
2	4		**4**	3		**3**	7		**7**
TOTALE	**20**	**19**	**39**	**153**	**108**	**261**	**173**	**127**	**300**
Altre amm.	+11		+11				+11		+11

Il quadro di equiparazione del personale proveniente dall'ex Amministrazione P.T. nei ruoli organici del Ministero, previsto dalla legge n. 71 del 1994, è stato elaborato in base al

[3] Sull'argomento vedi Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1996*, vol. II, paragrafo 3.1, p. 534.

decreto ministeriale del 10 luglio 1997, emanato di concerto con il Ministero della funzione pubblica, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

Sul piano interpretativo, si pongono due principali questioni, oggetto di approfondimento da parte del Ministero:

- la decorrenza giuridica ed economica da attribuire al suddetto personale proveniente dall'ex Amministrazione P.T. nonché quello dell'EPI, inquadrato o di prossimo inquadramento nei ruoli del Ministero ai sensi della legge n. 71 del 1994 e ai sensi del decreto-legge n. 543 del 1995, convertito dalla legge 449 del 1997, articolo 53, comma 59;
- la data da considerare quale termine per il possesso dei requisiti di anzianità previsti dal decreto interministeriale di equiparazione delle qualifiche funzionali.

4. Le telecomunicazioni.

4.1 Il recepimento della normativa comunitaria.

Per accelerare l'adeguamento dell'ordinamento nazionale[4] a quello comunitario, con numerosi atti normativi emanati alla fine del 1996 e nel corso del 1997 e del 1998, è continuato il processo di recepimento della legislazione comunitaria (complessivamente nove direttive) volta alla liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni in funzione dell'integrazione dei mercati nel settore ed il superamento dell'impianto normativo in vigore (disciplinato dal d.P.R. n. 156 del 1973, t.u. in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni).

---

[4] 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 - ASST - 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'ASST e la concentrazione in un unico soggetto della gestione degli impianti e dei servizi di telecomunicazione svolti dall'ASST 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 SIRM (soggetti, questi ultimi, confluiti, mediante processi di concentrazione, nella società Telecom).

In estrema sintesi la 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 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.

Oltre ai decreti legislativi 12 novembre 1996, n. 614[5] e n. 615[6] - 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 - e 9 febbraio 1997, n. 55 - che ha recepito la direttiva 94/46/CE, concernente i servizi di telecomunicazione via satellite -, dopo ben 18 reiterazioni, è stato convertito (da ultimo) il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 545 con la legge 23 dicembre 1996, n. 650.

Sulla base dell'articolo 1, comma 2, della legge n. 650 del 1996, è stato poi emanato il d.P.R. 19 settembre 1997 n. 318.

Con tale regolamento, sono state recepite le direttive: 95/51/CE (concernente l'uso di reti televisive via cavo per la fornitura di servizi di telecomunicazioni già liberalizzati); 95/62/CE (sull'applicazione del regime di fornitura di una rete aperta (Open Network Provision - ONP) alla telefonia vocale); 96/19/CE (che modifica la direttiva 90/388/CEE[7], al fine della completa apertura alla concorrenza dei mercati delle telecomunicazioni).

Con il medesimo regolamento, per effetto dell'articolo 1 del decreto-legge 1 maggio 1997, n. 115, convertito dalla legge 1 luglio 1997, n. 189, è stata altresì recepita la direttiva 96/2/CE (cosiddetta *full competiton*, che modifica la direttiva 90/388/CEE sui servizi di telecomunicazione) nonché le direttive 97/13/CE (relativa ad una disciplina comune in materia di autorizzazioni generali e di licenze individuali nel settore dei servizi di telecomunicazione) e 97/33/CE (sull'interconnessione nel settore delle telecomunicazioni).

Ad eccezione della direttiva 97/51/CE, di recente pubblicazione, il processo di riallineamento alla normativa comunitaria può dirsi concluso.

Si tratta di direttive volte a rendere omogenee, all'interno della Comunità, e, ove possibile, a livello mondiale[8], 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.

Rimangono ora da porre in essere gli adempimenti previsti dalla legge n. 249 del 1997 istitutiva dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e dai citati decreto-legge n. 115 del 1997, convertito dalla legge n. 189 del 1997 e d.P.R. n. 318 del 1997.

Tale processo, peraltro, è già in corso: risultano emanati i decreti ministeriali 25 novembre 1997, in materia di disposizioni per il rilascio delle licenze individuali nel settore delle telecomunicazioni (in attuazione del d.P.R. n. 318 del 1997) e 10 marzo 1998, concernente il finanziamento del servizio universale nel settore delle telecomunicazioni (in attuazione dell'art. 5, c. 1, legge n. 249 del 1997). E' stato altresì emanato il decreto ministeriale 23 aprile 1998, recante "Disposizioni in materia di interconnessione nel settore delle telecomunicazioni", in attuazione dell'articolo 4 del d.P.R. n. 318 del 1997.

In attuazione della legge n. 189 del 1997, sono stati emanati: il d.P.C.M. 7 agosto 1997 di costituzione e per la disciplina delle competenze del Comitato dei Ministri previsto dalla normativa di recepimento della direttiva 96/2/CE sulle comunicazioni mobili e personali per

---

[5] Di recepimento delle direttive 91/263/CEE e 93/263/CEE.

[6] Di recepimento delle direttive 89/336/CEE; 92/31/CEE.

[7] Già recepita con d.lgs. 17 marzo 1995, n. 103.

[8] Cfr. gli accordi conclusi a livello internazionale nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) o World Trade Organization (WTO). Tale organizzazione, 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.

porre in essere le misure atte a garantire condizioni di concorrenza, di coordinamento della procedura di gara e di selezione dei relativi valutatori.

Con d.m. 5 febbraio 1998 sono stati determinati i contributi a carico delle imprese che, ai sensi dell'art. 6 commi 3 e 6, del d.P.R. n. 318 del 1997 intendano richiedere autorizzazioni generali e licenze individuali concernenti l'offerta al pubblico di servizi di telecomunicazioni.

4.1.1 Il servizio di comunicazione numerico DCS 1800.

Con decreto-legge 23 dicembre 1997, n. 455, convertito dalla legge 27 febbraio 1998, n. 29, sono state dettate ulteriori disposizioni nel settore delle comunicazioni radiomobili, segnatamente con riferimento all'esercizio del servizio DCS 1800 nonché in materia di emittenza radiotelevisiva.

In data 25 marzo 1998, n. 113, è stato emanato (ai sensi dell'art. 2, c. 3, legge n. 189 del 1997) il regolamento ministeriale, recante norme per la copertura degli oneri derivanti al Ministero della difesa a seguito di modifiche al piano nazionale di ripartizione delle radio frequenze. Tale regolamento è stato predisposto in conformità al procedimento previsto dal d.P.C.M. 7 agosto 1997[9], in base al quale la Direzione generale per la pianificazione e la gestione delle frequenze del Ministero delle comunicazioni trasmette al Comitato dei Ministri lo schema di decreto ministeriale concernente la revisione del piano nazionale di ripartizione delle frequenze, da adottarsi in relazione all'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n.115 del 1997, convertito dalla legge n. 189 del 1997. In relazione a detto regolamento, è stato emanato il d.m. 26 marzo 1998, concernente modificazioni dell'utilizzazione di alcune bande di frequenza dello spettro radioelettrico (art. 2, c. 1, legge n. 189 del 1997). Successivamente, e tenuto conto delle osservazioni formulate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato[10], è stato emanato il d.m. 1 aprile 1998, con il quale è stato indicato il numero delle licenze rilasciabili per il servizio di comunicazione numerico DCS (art. 2, c. 2, lett. b, legge n. 189 del 1997). In considerazione di limitate disponibilità di frequenze -che consentono l'accesso per un solo nuovo gestore- sentite la Direzione generale IV per la concorrenza e la Direzione XIII per le telecomunicazioni della Commissione della Unione europea (comunicazione del 25 marzo 1998), è stato emanato il d.P.C.M. del 4 aprile 1998 con il quale sono state indicate le misure per garantire condizioni di effettiva concorrenza nel mercato delle comunicazioni mobili e personali (art. 2, c. 2, legge n. 189 del 1997).

---

[9] Recante "Costituzione e disciplina delle competenze del Comitato di Ministri previsto dalla normativa di recepimento della direttiva 96/2/CE sulle comunicazioni mobili e personali".

[10] Parere n. 16052 del 26 marzo 1998, inviato al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai ministri della Funzione pubblica, delle Comunicazioni, della Difesa, del Tesoro, dell'Industria e al Comitato dei Ministri di cui al d.P.C.M. 7 agosto 1997, in Boll. 15/98, p. 25-29. Vedi anche Segnalazioni sui "Servizi di comunicazione mobile e personale a tecnologia DECT" del 24 gennaio 1997, inviata ai Presidenti di Camera e Senato, nonché al Presidente del Consiglio e al Ministro delle Poste e delle telecomunicazioni, in Boll. 3/97, p. 33 e Segnalazione sul "Recepimento di direttive comunitarie un materia di telecomunicazioni" del 28 aprile 1997, inviata al Presidente del Consiglio e ai Presidenti di Camera e Senato, in Boll. 16/97, p. 66-67. Nel parere citato, l'Autorità *antitrust* ha formulato riserve sulla decisione di rilasciare una sola licenza per l'esercizio del servizio DCS 1800, qualora non motivata - tenuto conto del disposto del d.P.R. n. 318 del 1997 e del successivo decreto ministeriale 27 novembre 1997, in materia di disposizioni per il rilascio delle licenze individuali nel settore delle telecomunicazioni - da oggettive insufficienti disponibilità dello spettro delle frequenze. E di ciò, il Ministero delle comunicazioni ha dato puntualmente conto nel preambolo del decreto 1 aprile 1998 recante "Numero delle licenze rilasciabili per il servizio di comunicazione numerico DCS 1800". Deve aggiungersi, che il Ministro ha espressamente motivato la decisione di limitare il numero delle licenze immediatamente rilasciabili ad una sola unità, facendo rilevare che, in base al decreto ministeriale 25 marzo 1998, i necessari ulteriori 15 MHz utilizzabili per il servizio radiomobile pubblico DCS 1800, saranno disponibili dal 1 gennaio 2002, data già anticipata rispetto al termine del 1° gennaio 2005, fissato dall'articolo 2, c. 1, lett. c, del decreto-legge n. 115 del 1997.

Nel merito, per far fronte alla copertura degli oneri derivanti al Ministero della difesa (decreto-legge n. 115 del 1997 conv. dalla legge n. 189 del 1997; d.m 25 marzo 1998, n. 113; d.P.C.M. 4 aprile 1998) - conseguenti alla necessità di modificare ovvero di sostituire gli impianti e i sistemi impiegati nelle bande di frequenze da liberare (poiché occupati appunto dal Ministero della difesa) per l'espletamento del servizio radiomobile in tecnica DCS 1800 - si è posta la questione delle modalità di contribuzioni individuate nell'articolo 9 del d.P.C.M. 4 aprile 1998[11], di cui il titolare della licenza individuale per il servizio radiomobile pubblico DCS 1800 è tenuto a farsi carico. La soluzione adottata - in fase provvisoria e fino alle determinazioni di cui all'articolo 6, comma 21 del d.P.R. n. 318 del 1997 e comunque per i primi tre anni dal rilascio della licenza - è stata quella di prevedere, un contributo non superiore al 3,5% annuo dei ricavi annui lordi conseguiti dal titolare della licenza nell'esercizio del servizio radio mobile, secondo i criteri e le finalità già previsti nelle attuali convenzioni GSM.

Con riferimento alla disciplina introdotta con il citato d.P.C.M. 4 aprile 1998, in ordine alla possibilità di introdurre un *entry fee*, in aggiunta al contributo annuo parametrato sui ricavi lordi, va segnalato che il pagamento di un *entry fee*, da parte del secondo gestore GSM, ha dato luogo ad una procedura di infrazione comunitaria, poi superata per effetto dell'introduzione di misure compensative. In base ai predetti principi, andrà poi definita la disciplina della contribuzione degli oneri per il terzo gestore. Da ultimo, sempre con riferimento al merito della disciplina introdotta, si registrano apprezzamenti tanto della Commissione UE, quanto dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato con riferimento all'individuazione di "misure asimmetriche" (specie quella contenuta nell'articolo 2, che prevede un differimento di sei mesi dell'avvio del servizio commerciale DCS per gli attuali gestori GSM) volte a regolare i rapporti tra gli attuali gestori GSM e i nuovi entranti nella prima fase di avvio del mercato dei servizi di comunicazione mobile DCS 1800, per garantire un rapido e competitivo ingresso di nuovi operatori sul mercato, misure peraltro coerenti con la legge n. 29 del 1998, che prevede il *roaming* nazionale sulle reti GSM (art. 6) e con il principio della condivisone dei siti previsto dalla legge n. 249 del 1997 (artt. 7 e 8), oltre che dalle stesse convenzioni stipulate con i gestori già operanti.

Tenuto conto del citato decreto 26 marzo 1998, di modifica di alcune bande di frequenza, con decreti del 20 aprile 1998, sono state rilasciate, alle società Telecom Italia Mobile S.p.A. e Omnitel Pronto Italia S.p.A., le licenze all'esercizio sperimentale del servizio di comunicazione numerica DCS 1800.

Va in proposito ricordata la vicenda concernente la definizione delle procedure di gara[12] per lo svolgimento del servizio di telefonia mobile DCS 1800, che avrebbe dovuto concludersi entro il termine del 31 dicembre 1997 (art. 2, c. 1, lett. b, legge n. 189 del 1997), termine poi differito al 31 maggio 1998 (art. 1, c. 4, d.l. n. 455 del 1997, conv. dalla legge n. 29 del 1998) e poi successivamente al 9 giugno 1998 (d.l. n. 166 del 1998). Entro tale ultimo termine è stata aggiudicata la gara relativa al terzo gestore alla società Wind (società formata da Enel, Deutsche Telekom e France Telecom).

---

[11] Sul punto, l'Autorità *antitrust*, nel parere citato del 26 marzo 1998, ha indicato quale soluzione da preferire l'individuazione di un contributo commisurato al numero delle frequenze assegnate, poiché più efficiente per lo sfruttamento ottimale di tali risorse rispetto alla previsione di una contribuzione annuale in percentuale dei ricavi di esercizio.

[12] Con d.P.C.M. 7 agosto è stato costituito il Comitato dei Ministri, previsto dalla legge n. 189/1997, per l'espletamento della gara. Con d.P.C.M. 9 settembre è stata costituita, presso la Presidenza, la Segreteria del Comitato.

4.1.2 Ulteriore disciplina in materia di Tlc.

Ulteriore disciplina, oltre che in materia di concorrenza[13] e di terminali, è stata dettata nei settori: dell'armonizzazione[14], delle frequenze[15] e della numerazione[16]. Con riferimento a tale ultimo settore, dopo l'emanazione del citato d.m. 25 novembre 1997, è stato emanato, in pari data, il d.m. concernente la "Suddivisione del territorio nazionale per il servizio telefonico" e, successivamente, tenuto conto del d.m. 24 aprile 1997, relativo all'"Istituzione della Commissione per la normativa tecnica sulla numerazione delle telecomunicazioni", il d.m. 27 febbraio 1998, recante "Disciplina della numerazione nel settore delle telecomunicazioni".

4.2 La politica delle telecomunicazioni.

E' noto che il vigente assetto costituzionale presenta due principi: da un canto le norme di garanzia delle libertà di iniziativa economica (41 Cost.), dall'altro la previsione di riserva originaria di attività a favore dello Stato (art. 43 Cost.). In materia di telecomunicazioni, per ragioni di sicurezza nazionale, oltre che di carattere economico e sociale quali il controllo pubblico delle tariffe, tale riserva originaria di attività è stata riconosciuta sin qui esistente[17] [18].

Attraverso la progressiva integrazione dell'ordinamento nazionale con quello comunitario, specie a seguito del trattato di Maastricht, in base alla giurisprudenza della Corte di giustizia fondata sull'articolo 90.3[19], e con la progressiva emanazione di direttive comunitarie a partire dal 1988[20], si assiste al prevalere delle esigenze di libertà di impresa (art. 41 Cost.), rispetto a riserve di attività e di intervento pubblico nell'economia (art. 43 Cost.)[21].

---

[13] Oltre ai provvedimenti già indicati nel testo, va ricordata la direttiva n. 88/301/CEE, relativa alla concorrenza sui mercati dei terminali di telecomunicazioni, recepita con l. n. 109/91, d.m. 23 maggio 1992, n. 314, d.P.R. 27 marzo 1992, n. 313 e d.m. 27 febbraio 1996, n. 208.

[14] Oltre alle direttive recepite con il d.lgs. n. 615/96, vanno citate 90/387/CCE recepita con d.lgs. n. 55/93 e delibera CIPE 2 aprile 1993; la direttiva 92/44/CEE, recepita con d.lgs. n. 289/94; la direttiva 95/62/CCE, recepita con d.P.R. n. 318/97 e regolamento di servizio d.m. 8 maggio 1997, n. 1997; direttive 97/13/CE e 97/33/CE, recepite con d.P.R. n. 318/97. Risulta in corso di recepimento la direttiva 95/47//CEE, relativa all'impiego di norme per l'emissione di segnali televisivi; con decisione del P.E. e del Consiglio del 24 marzo 1997, relativa ad una strategia di autorizzazione armonizzata nel settore dei servizi di comunicazioni personali via satellite nella Comunità (le decisioni CEPT sono in corso di trasposizione); con d.m. 3 giugno 1997, è stato modificato il piano di ripartizione delle radio frequenze.

[15] Direttiva 87/372/CEE recepita con d.m. 4 maggio 1993 e d.m. 3 giugno 1997; direttiva 90/544/CEE, recepita con d.m. 25 marzo 1992; direttiva 91/287/CEE, recepita con d.m. 18 marzo 1994.

[16] Direttive 91/396/CEE e 92/264/CEE, recepita con d.m. 6 aprile 1990 Piano nazionale di numerazione di cui al Piano regolatore nazionale delle telecomunicazioni; d.m. 1 luglio 1997, recante Normativa tecnica sulla numerazione delle telecomunicazioni.

[17] L'art. 1 d.P.R. n. 156/1973 (approvazione del t.u. in materia di poste e telecomunicazioni, c.d. codice postale, che risale, nell'impostazione, alla normativa del 1936) dispone che i servizi di telecomunicazione appartengono allo Stato.

[18] La riserva originaria veniva esercitata attraverso la concessione a privati (società a partecipazione statale, come la Sip) ovvero con la gestione diretta (come nel caso dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici).

[19] Che attribuisce alla Commissione un potere di diretto intervento per la repressione di situazioni incompatibili con il libero mercato e per precisare il contenuto degli obblighi che derivano direttamente dal Trattato (cause 202/88 e 271/90).

[20] La direttiva 88/301/CEE, concernente la "Abolizione dei diritti speciali ed esclusivi conferiti all'interno dei singoli paesi per l'importazione, la distribuzione e l'installazione della maggior parte dei terminali di telecomunicazioni", fu emanata dopo che, a livello programmatico, la Commissione avviò il processo di liberalizzazione con il Libro verde sullo sviluppo di un mercato comune dei servizi ed apparati di telecomunicazioni, COM (87) 290.

[21] La giurisprudenza della Corte di giustizia, sostanzialmente condivisa dalla Corte costituzionale, il primato del diritto comunitario comporta la potenziale recessività anche di norme costituzionali (sent. 399/87), con il limite del rispetto dei principi fondamentali (sent. n. 232/89 e 1146/88) di cui la Corte si attribuisce l'accertamento caso per caso.

L'ordinamento muove alla ricerca di una nuova definizione di confini tra "esclusiva" e "concorrenza", attribuendo valore generale ai principi dell'economia di mercato.

Come illustrato nel paragrafo che precede, il settore delle telecomunicazioni - in funzione di una piena liberalizzazione - è oggetto di un processo di "ri-regolamentazione"; il numero delle norme introdotte risulta molto maggiore rispetto a quelle abrogate. Il caso delle telecomunicazioni mostra, quanto meno nella fase di avvio della liberalizzazione, l'insufficienza delle teorie che vedono un arretramento dello Stato affinché la *business community* sia regolata da norme proprie.

Ma tale fenomeno non costituisce una contraddizione rispetto all'obiettivo di liberare da vincoli l'attività dei privati nel settore, con riferimento alle quattro libertà fondamentali riconosciute dal diritto comunitario (libera circolazione delle persone, dei capitali, dei beni e dei servizi) con riferimento alle quali lo Stato dovrebbe mantenere solo un ruolo ordinale e di garanzia. In realtà, il processo in atto necessita di essere accompagnato, attraverso interventi di regolamentazione quantitativa e qualitativa, da un forte incremento della trasparenza dei procedimenti e delle regole, non soltanto a tutela di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza (artt. 3A; 102A; 105 del Trattato), ma anche di altri valori quale quello di garantire il corretto esercizio dei pubblici poteri.

Il nuovo diritto delle telecomunicazioni prodotto dal recepimento della normativa comunitaria[22], (segnatamente della direttiva 90/388/CEE come modificata e integrata dalle successive direttive) e connotato - come detto - da una decisa spinta alla liberalizzazione del settore[23], si incentra sui seguenti principi.

---

[22] Con un proprio documento (*Draft-Notice on the application of the competition rules to access agreements in the telecomunications sector, Framework, relevant markets and principles,* del 10 dicembre 1996, COM(96)649), la Commissione ha chiarito i rapporti tra disposizioni di liberalizzazione e armonizzazione - che devono creare le condizioni normative per consentire l'ingresso e la permanenza di nuovi operatori in nuovi mercati - e norme di concorrenza - che hanno il compito di garantire che tali opportunità non vengano di fatto vanificate da comportamenti abusivi o restrittivi della concorrenza tenuti dalle imprese specie, nel periodo iniziale, da quelle già beneficiarie di diritti speciali ed esclusivi.

[23] 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.

A) Abolizione dei diritti speciali ed esclusivi e di restrizioni per i gestori di servizi mobili e personali ad installare proprie infrastrutture o ad impiegare infrastrutture fornite da terzi e ad utilizzare in comune le infrastrutture, con la sola eccezione posta a garanzia delle fondamentali esigenze del servizio universale[24] (art. 1, c. 2, legge n. 650 del 1996 e art. 1, c. 1, legge n. 189 del 1997);

B) attribuzione di ciascuna impresa del diritto di svolgere servizi di telecomunicazioni e di installare reti di telecomunicazioni (art. 1, c. 2, legge n. 650 del 1996, art. 1, c. 1, legge n. 189 del 1997 e artt. 4 e 5 legge n. 249 del 1997).

La normativa, a garanzia dell'effettività dei predetti principi, impone agli Stati di introdurre l'obbligo di separazione contabile per le attività di telecomunicazioni alle imprese che, già titolari di diritti speciali ed esclusivi in altri settori, inizino ad operare nei mercati liberalizzati della telefonia vocale ovvero delle reti pubbliche di telecomunicazioni. Tale obbligo ha la finalità di evitare sussidi incrociati tra attività ancora sottratte alla concorrenza e attività liberalizzate. L'interconnessione, poi, si presenta quale condizione imprescindibile per l'ingresso nel mercato di nuovi operatori di telefonia vocale e di reti pubbliche, e quindi per l'effettivo superamento dei diritti speciali ed esclusivi su di essi, poiché consente a tali operatori di far comunicare i propri clienti con clienti di altri operatori ovvero di farli accedere ai servizi offerti anche da altri.

Nel rispetto di tali principi, è stato emanato il regolamento di cui al d.P.R. n. 318 del 1997, che, secondo criteri di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità, stabilisce condizioni, requisiti e procedure per il rilascio di autorizzazioni e concessioni (nei casi previsti dalla legge), la loro durata, obblighi di interconnessione, di accesso e di fornitura del servizio universale[25].

Non mancano, peraltro, nel processo di liberalizzazione in atto del settore aspetti particolarmente critici, quali la limitata disponibilità dello spettro delle frequenze

---

[24] Trattasi di nozione, sul piano dei contenuti, in continua evoluzione, in considerazione dello sviluppo tecnologico e delle esigenze dell'utenza e può definirsi 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 ragionevole.

[25] 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 dei comuni - di diritti di passaggio per l'installazione di reti pubbliche di telecomunicazioni sul suolo pubblico. 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 in materia di interconnessione delle reti (art. 5 1 . n. 249/97). 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. In ordine alle modalità di svolgimento del servizio universale sono previsti appositi sistemi di contabilizzazione per rendere trasparente il calcolo dei costi e la conseguente eventuale compensazione di perdite di esercizio. 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).

radioelettriche (art. 1, c. 6, lett. a, nn 1 e 2 e art. 2, c. 1, legge n. 189 del 1997) nonché la previsione dell'assoggettamento a regime concessorio, da parte dei comuni, dell'attività di installazione di nuove reti che transitino su beni pubblici per l'uso del suolo pubblico, nonché a non definiti "obblighi di natura civica".

Va, comunque, chiarito che lo sforzo di riallineamento della normativa nazionale a quella comunitaria, che peraltro necessita di una pronta attuazione in via amministrativa, non costituisce di per sé garanzia di liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni. Essa costituisce bensì presupposto affinché gli operatori del settore (pubblici amministratori, imprenditori e consumatori), nel tempo[26], maturino e pongano in essere comportamenti per l'effettiva e oramai ineludibile apertura del mercato. Ma il fattore tempo oramai trascorso, da un canto chiude spazi ai nuovi entranti; dall'altro, la debolezza del processo di privatizzazione e l'obiettivo ritardo nella liberalizzazione del settore penalizzano le imprese nazionali che non soltanto ancora non dispongono di chiari e definitivi punti di riferimento per un effettivo esercizio del proprio diritto di iniziativa economica, ma neppure sono adeguatamente attrezzate - per competenze tecnologiche e risorse economiche ed aziendali - per il confronto concorrenziale nel mercato delle telecomunicazioni, connotato da una sempre più spinta globalizzazione, e in cui la disciplina di settore è sempre più di pertinenza di ordinamenti sovranazionali.

Non possono perciò non preoccupare i ritardi nell'avvio dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni; la non soddisfacente operazione di dismissione della partecipazione azionaria del Tesoro in Telecom Italia S.p.A.[27], realizzata in modo solo parzialmente funzionale all'individuazione di una struttura efficiente dei mercati[28]; le difficoltà nella definizione delle procedure di gara per lo svolgimento del servizio di telefonia mobile DCS 1800, conclusasi il 9 giugno 1998, gara che avrebbero dovuto concludersi entro il termine del 31 dicembre 1997 (art. 2, c. 1, lett. b, legge n. 189 del 1997) poi prorogato al 31 maggio 1998 (art. 1, c. 4, d.l. n. 455 del 1997, convertito dalla legge n. 29 del 1998) e poi successivamente al 9 giugno 1998 (d.l. n. 166 del 1998), pur nella consapevolezza del legislatore dell'urgenza di definire la gara medesima ("per realizzare al più presto l'introduzione sul mercato del nuovo servizio in tecnica DCS 1800 e per favorire nuove iniziative imprenditoriali e positive ricadute sugli utenti").

4.2.1 La privatizzazione del settore telecomunicazioni. Cenni.

La fase finale del processo di privatizzazione, per quanto attiene al settore delle telecomunicazioni, può individuarsi nel d.l. 21 novembre 1996, n. 598 che, al fine di agevolare la dismissione delle partecipazioni azionarie indirettamente possedute dal Tesoro, ha disposto il trasferimento dall'IRI direttamente al Tesoro del pacchetto azionario detenuto dall'IRI stesso nella STET (poiché il d.l. n.598 citato non è stato convertito il Governo in data 17/2/1997 ha presentato un d.d.l. n.2132 A.S.[29] che prevede, tra l'altro, la sanatoria degli effetti del d.l.).

Con deliberazione del 6 agosto 1996 del Comitato dei Ministri per le privatizzazioni e con d.P.C.M. del 6.12.96 è stato stabilito, tra l'altro, che prima della privatizzazione della STET quest'ultima avrebbe dovuto preliminarmente incorporare (fusione) la TELECOM Italia S.p.A..

---

[26] Va ricordato che in Gran Bretagna la liberalizzazione del settore è iniziata nel 1984.

[27] D.P.C.M. 8 agosto 1997, recante "Modalità di dismissione della partecipazione azionaria determinata dal Tesoro in Telecom Italia S.p.A."

[28] Autorità garante della concorrenza e del mercato *Relazione annuale sull'attività svolta* 30 aprile 1998, pag.14.

[29] Già approvato dal Senato; ora A.C. n.3967.

Con dd.mm. 6 dicembre 1996 e 4 marzo 1997, il Ministero del tesoro ha stabilito il criterio di calcolo del corrispettivo relativo all'acquisizione da parte del Tesoro della partecipazione nella STET posseduta dall'IRI, anche alla luce delle modifiche apportate dall'articolo 2, comma 182, della legge 23 dicembre 1996, n.662 e dall'articolo 4, comma 7, della legge 27 ottobre 1993, n.432.

Con d.P.C.M. del 21 marzo 1997 e con d.m. in pari data del Ministro del tesoro è stato precisato che, prima della fusione suddetta, venisse introdotta negli statuti della STET e della TELECOM la clausola della "golden share" (art. 2 legge 474 del 1994) attribuita al Ministero del tesoro da durare per un periodo di tre anni e comunque fino a quando il processo di liberalizzazione del settore non avesse raggiunto un sufficiente stadio di avanzamento e non si fosse consolidato il ruolo dell'autorità di regolamentazione del settore.

Con d.m. del 24 marzo 1997, il Ministro del tesoro ha portato dal 5% al 3% del capitale sociale rappresentato da azioni con diritto di voto il limite massimo di possesso azionario che richiede il gradimento ai sensi dell'articolo 2 legge n. 474 del 1994.

Con d.P.C.M. del 23 aprile 1997, è stato autorizzato il trasferimento delle concessioni dei servizi di telecomunicazione dalla TELECOM Italia S.p.A. alla STET.

L'atto di fusione tra TELECOM Italia S.p.A. e STET è stato stipulato in data 15 luglio 1997.

TELECOM Italia S.p.A. nata dalla fusione anzidetta è stata quotata in borsa il 21 luglio 1997.

Con d.P.C.M. dell'8 agosto 1997, è stato disposto che l'alienazione delle partecipazioni detenute dal Ministero del tesoro nella TELECOM Italia S.p.A. "sarà effettuata sia mediante offerta pubblica di vendita, sia mediante trattativa diretta anche al fine di costituire un azionariato stabile".

La dismissione delle azioni TELECOM Italia S.p.A. da parte del Ministro del tesoro non è soggetta alle norme di OPA obbligatoria di cui all'art. 10 della legge n.149 del 1992[30].

La procedura di dismissione delle azioni TELECOM Italia S.p.A. prevede una vendita diretta ad azionisti destinati a costituire il cosiddetto azionariato stabile della TELECOM ed un'offerta destinata al pubblico e ad investitori professionali.

A seguito dell'operazione di dismissione della TELECOM, risultano affluite in bilancio (cap. 4055), nelle date 4 e 6 novembre 1997 e 7 gennaio 1998, lire 22.324,7 miliardi.

5. Profili della gestione.

5.1 Direzione Generale per la Regolamentazione e la Qualità dei Servizi.

Va premesso che la Direzione è stata in larga misura impegnata nei procedimenti connessi al recepimento della normativa comunitaria (cfr. paragrafo 4.) e anche in quella relativa alla vigilanza governativa sull'EPI.

5.1.1 Attività di regolazione in materia tariffaria.

Nell'attività di regolazione svolta nell'esercizio 1997 da parte del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, si segnalano i seguenti decreti concernenti tariffe per comunicazioni: d.m. 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; d.m. 16 maggio 1997 (Sospensione dell'applicazione del

[30] Alla data del 29 settembre 1997, secondo la CONSOB "non si delinea... una situazione di controllo dell'assemblea facente capo ad un singolo azionista stabile o realizzato in forme di coalizione e, pertanto, non ricorrono le condizioni di applicabilità della legge n. 149/1992" (Boll. 29 9. 97).

d.m. sulle tariffe promozionali per comunicazioni verso fornitori di servizi delle rete Internet); d.m. 7 maggio 1997 (Aggiornamento dei canoni per la radiodiffusione privata); d.m. 8 maggio 1997 (Condizioni di abbonamento del servizio telefonico); d.m. 8 agosto 1997 (Canone per l'effettuazione del servizio di televideo); d.m. 3 ottobre 1997 (Rettifica al decreto sulle tariffe telefoniche internazionali); d.m. 12 novembre 1997 (Estensione della tariffa per le comunicazioni urbane a tempo); d.m. 1 dicembre 1997 (Modificazioni al decreto sulla estensione della tariffa urbana a tempo); dd.mm. 5 dicembre 1997 (Abrogazione degli impulsi di sconto relativi agli abbonati di categoria B e Tariffe telefoniche ridotte per elevati volumi di traffico); d.m. 8 gennaio 1998 (Determinazione della misura dei canoni di abbonamento radiotelevisivi);d.m. 22 gennaio 1998 (Contributi e canoni per servizi via satellite); d.m. 27 gennaio 1998 (Tariffe promozionali di accesso e trasporto di segnali di tipo diffusivo); d.m. 10 febbraio 1998 (Determinazione dei canoni per la concessione di collegamenti in ponti radio per finalità di protezione civile e di soccorso).

In materia tariffaria, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, pronunciandosi sulla bozza di un decreto ministeriale che regolava riduzioni tariffarie per i grandi utenti del servizio telefonico, ha ritenuto che i nuovi schemi di riduzione tariffarie non risultavano idonei, come avveniva in precedenza, a favorire fenomeni di fidelizzazione e ha perciò suggerito l'introduzione di una maggiore flessibilità degli abbonamenti nonché la possibilità di recesso senza oneri aggiuntivi. Successivamente alla segnalazione dell'Autorità, un nuovo decreto ministeriale (5 dicembre 1997), relativo alle utenze d'affari ad alto traffico ha disposto l'abrogazione, a partire dal 1° dicembre 1998, della preesistente disciplina, contenuta nel decreto ministeriale 16 maggio 1996, concernente le tariffe ridotte per i grandi utenti del servizio telefonico. Per i contratti in essere è prevista, per un periodo transitorio, l'applicazione delle migliori condizioni tariffarie praticate nel trimestre precedente l'entrata in vigore del decreto[31].

5.1.2 La manovra di revisione tariffaria per i servizi di telecomunicazione 1997.

Da elementi acquisiti presso il Ministero delle comunicazioni, risulta che la revisione tariffaria per i servizi di telecomunicazione 1997 è stata concordata con il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

I criteri cui l'operazione di revisione tariffaria si è ispirata sono:

- riduzione dell'impatto della manovra sull'indice ISTAT dei prezzi al consumo, in termini inflazionistici;
- riduzione della mutualità tra servizi in linea con quanto previsto dal Piano di ristrutturazione tariffaria del 1992 redatto con la legge n. 58 del 1992 e approvato dal CIP con delibera 30 dicembre 1992;
- portare a compimento la realizzazione del Piano di ristrutturazione tariffaria CIP 1992, di cui sono state date le prime attuazioni con i provvedimenti dell'aprile 1994 e dell'ottobre 1996;
- rispetto delle normative UE;
- rispetto degli obiettivi di ribilanciamento tariffario contenuto nella delibera CIPE 16 dicembre 1994;
- preparare il gestore nazionale Telecom Italia al confronto concorrenziale, in vista della liberalizzazione del 1 gennaio 1998;
- indurre, attraverso il meccanismo tariffario del *price cap*, il gestore all'obiettivo del recupero di efficienza.

[31] Autorità garante per la concorrenza e del mercato, *Relazione annuale sull'attività svolta*, 30 aprile 1998, pag.99.

La manovra tariffaria è stata elaborata sulla base dei dati di traffico e di utenza rilevati al 31 dicembre 1995 e forniti da Telecom Italia, sotto la propria responsabilità, nel corso dell'istruttoria svolta a supporto della revisione entrata in vigore il 1° ottobre 1996.

I calcoli relativi alle variazioni della spesa nominale annua d'utente[32] sono stati effettuati in ipotesi di assenza di elasticità della domanda alle variazioni del prezzo.

Manovra di ribilanciamento tariffario 1997 servizi TLC					
Categoria di spesa	Spesa nominale d'utente per singola macro-voce tariffaria rispetto a dati 31 dicembre 1995	*Peso%*	Spesa nominale d'utente per singola macro-voce tariffaria a fine manovra di ribilanciamento 31.12.97	*Peso%*	Variazione spesa nominale d'utente per singola macro-voce tariffaria rispetto a dati 1995
canone abitazioni	2.824	12,9	3.588	20,1	764
canone affari	948	4,3	1.400	6,9	452
canoni vari	187	0,8	239	1,1	52
traffico urbano tut	3.151	15,1	2.957	13,7	-194
traffico urbano tp	365	1,6	340	1,6	-25
traffico urbano non tut	328	1,5	328	1,6	
traffico extra urbe	9.098	41,8	7.022	32,6	-2.076
traffico extra u tp	1.294	5,9	1.332	6,5	38
traffico intern.le	2.311	10,6	2.082	10,2	-229
analogici urbani	280	1,2	274	1,3	-6
analogici interurbe	257	1,1	205	1,0	-52
numerici urbani	214	0,9	204	1,0	-10
numerici interurbe	627	2,8	388	1,9	-239
sconti abb cat. B	-116	-0,5	-118	0,5	-2
Var spesa nominale globale d'utente	21.768	100,0	20.241	100,0	-1.527

In materia tariffaria, anche in considerazione della verifica non aggiornata dei bilanci della società Telecom, sicuri effetti positivi per l'utenza potranno derivare dalla progressiva liberalizzazione del settore.

5.1.3 Confronto della manovra di ribilanciamento tariffario con le medie dei Paesi OCSE.

Per l'Italia, l'analisi svolta mostra - rispetto alla dinamica del paniere OCSE[33] nel periodo 1990/1994 (1990 a base 100) - i seguenti dati:

- variazione costo totale[34] abitazioni: Italia +111,8%, rispetto alla variazione media dei Paesi OCSE +105%;

[32] La c.d. spesa nominale viene ottenuta ipotizzando l'invarianza del numero degli utenti, della quantità e della distribuzione di consumo dei servizi oggetto di revisione. Nella definizione della manovra tariffaria, le quantità consumate, il numero degli abbonati e la distribuzione dei profili di consumo da parte degli utenti (distinta per fascia oraria, per durata delle comunicazioni, per scaglione di distanza, per altre caratteristiche tecniche relative allo specifico servizio erogato) sono - come detto nel testo - relativi ai consuntivi alla data del 31 dicembre 1995, tutti rilevati e forniti, sotto la responsabilità Telecom Italia tenuto conto dei dati oggettivamente rilevati e registrati dalle centrali Telecom.

[33] I *trend* rilevati risentono dell'arbitrarietà di scelta dell'anno base (1990), in cui le differenti nazioni avevano livelli tariffari non equivalenti.

[34] Per costo totale si intende il costo derivante dalla somma del canone, del traffico urbano, extra urbano ed internazionale sostenuto rispettivamente dall'utenza residenziale (abitazioni) e dall'utenza affari.

- variazione costo totale affari: Italia +102,5%, rispetto alla variazione media dei Paesi OCSE +95,2%;
- variazione canone abitazioni: Italia +109%, rispetto alla variazione media dei Paesi OCSE +124,2%;
- variazione traffico abitazioni: Italia +113%, rispetto alla variazione media dei Paesi OCSE +94,6%;
- variazione canone affari: Italia +107,5%, rispetto alla variazione media dei Paesi OCSE +119,8%;
- variazione traffico affari : Italia +101,6%, rispetto alla variazione media dei Paesi OCSE +90,6%.

5.1.4 Impatto sull'indice ISTAT dei prezzi al consumo.

In materia di manovra tariffaria configurata dal Ministero, l'ISTAT[35], in relazione all'indice dei prezzi al consumo relativo alle famiglie di operai ed impiegati, ha osservato che al termine della manovra non dovrebbe verificarsi nessuna variazione sull'indice generale. Nel complesso le riduzioni sono più sensibili per le utenze con un volume di traffico superiore, che ammortizzano maggiormente l'aumento dei costi fissi. Su tale risultato influisce il meccanismo di arrotondamento degli scatti compresi nella bolletta tipo, che costituisce la base per il calcolo dell'indice dei prezzi con riferimento ai servizi di telefonia fissa.

5.1.5 Altre attività di regolazione.

Risulta poi essere stata emanata la circolare 4 luglio 1997 (Marcatura delle apparecchiature telefoniche *cordless* a tecnologia DECT).

Va inoltre segnalato che con d.P.R. 3 luglio 1997, n. 269 sono state apportate modificazioni e integrazioni al d.P.R. 16 settembre 1996, n. 680, emanato ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 422 del 1993, che disciplina 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.

5.2 *Direzione generale per le concessioni e le autorizzazioni.*

L'attività svolta nel 1997 ha riguardato in primo luogo la verifica della riscossione dei canoni di concessione, attività che a causa del noto contenzioso sviluppatosi si é dimostrata di difficile attuazione.

5.2.1 Verifica dei canoni.

La verifica di tutti i canoni concessori si è resa necessaria anche in relazione alla intervenuta rivalutazione dei canoni per effetto del decreto ministeriale 7 maggio 1997[36], che ha aggiornato i canoni per la radiodiffusione sonora, con effetto 1° ottobre 1995, e i canoni televisivi, con effetto 1° agosto 1997. Sono esclusi da tale rivalutazione i canoni determinati sulla base del fatturato ai sensi dell'articolo 6-*bis* della legge 422 del 1993.

Sulla base del citato d.m., l'Amministrazione ha proceduto alla richiesta delle somme rivalutate ai concessionari radiofonici e televisivi, approfittando dell'occasione per inviare un

[35] Nota ISTAT del 27 febbraio 1997.
[36] Pubblicato sulla G.U. del 23.9.97.

riepilogo contabile, elaborato in maniera automatizzata, delle somme ancora dovute per gli anni pregressi, comprensive degli interessi legali maturati.

A seguito di tali richieste è stato constatato che le emittenti stanno provvedendo, al pagamento dei canoni pregressi, degli interessi di mora e delle somme dovute a titolo di rivalutazione dei canoni; l'atteggiamento positivo che si riscontra, ad inversione della tendenza sin qui manifestata, è probabilmente dovuto al prossimo rinnovo delle concessioni che non potranno essere rilasciate o confermate a coloro che non sono in regola con il versamento dei canoni pregressi.

Limitatamente ai canoni televisivi si evidenzia che il Consiglio di Stato si è pronunciato sulla richiesta di parere formulata dall'Amministrazione sul contenzioso in atto, rilevando la correttezza della richiesta di canone per l'anno 1994 con decorrenza dalla data di firma del decreto concessorio; mentre non ha ravvisato la legittimità della richiesta di canone per più bacini di utenza, per quanto riguarda l'ambito locale. A tale ultimo proposito, sull'opportunità o meno di adeguare l'azione amministrativa al parere reso dal Consiglio di Stato, che comporterebbe la rettifica di 249 provvedimenti di concessione nella parte concernente il canone, l'Amministrazione non ha ancora assunto una posizione definitiva.

L'Amministrazione, infine non ha ancora proceduto alla determinazione del canone anno 1997 per le emittenti televisive commerciali, in attesa di ricevere i dati del fatturato dall'Ufficio del Garante. Per il calcolo dei canoni i dati di fatturato devono essere comunicati dal Garante ai sensi dell'articolo 6-*bis* della legge n. 422 del 1993. Il termine ultimo per trasmettere i dati predetti era il 30 ottobre 1997. I ritardi nella definizione dei presupposti per fare luogo alla determinazione del canone fanno slittare nel tempo gli introiti dovuti a favore dell'erario. Una razionalizzazione del procedimento nella determinazione dei canoni è contenuta nel disegno di legge AS n. 1138.

SITUAZIONE CANONI EMITTENTI TELEVISIVE PRIVATE IN AMBITO LOCALE*					
		1994	*1995*	*1996*	*1997***
NORD	Dovuto	4.899.991.860	3.444.304.918	3.196.120.219	298.533.375
	Versato	2.433.215.986	1.337.615.606	1.235.469.666	212.015.967
	Differenza	2.466.775.874	2.106.689.312	1.960.650.553	86.517.408
	Importi riscossi	**49,6%**	**38,8%**	**38,6%**	**71%**
CENTRO	Dovuto	5.502.255.315	2.399.130.997	2.262.249.371	699.342.073
	Versato	1.622.971.256	853.887.772	625.426.521	115.436.681
	Differenza	3.879.284.059	1.545.243.255	1.636.822.850	583.905.392
	Importi riscossi	**29,5%**	**35,5%**	**27,6%**	**16,5%**
SUD	Dovuto	4.465.741.855	2.298.854.376	1.841.135.016	683.309.725
	Versato	928.706.389	651.889.482	55.463.423	112.014.486
	Differenza	3.537.035.466	1.646.964.894	1.286.671.593	571.295.239
	Importi riscossi	**20,8%**	**28,3%**	**30,1%**	**16,3%**
TOTALE	Dovuto	14.867.989.030	8.142.290.291	7.299.504.606	1.681.185.173
	Versato	4.984.893.631	2.843.392.860	2.415.359.610	439.467.134
	Differenza	9.883.095.399	5.298.897.431	4.884.144.996	1.241.718.039
	Importi riscossi	**33,5%**	**34,9%**	**33%**	**26,1%**

* Situazione al 22 gennaio 1998.

** Solo comunitarie.

SITUAZIONE CANONI EMITTENTI RADIOFONICHE PRIVATE IN AMBITO LOCALE*					
		1994	*1995*	*1996*	*1997*
NORD	Dovuto	3.940.771.087	5.200.748.712	5.502.323.760	5.357.970.428
	Versato	1.759.510.417	3.462.335.973	2.757.976.383	2.086.307.543
	Differenza	2.181.260.670	1.738.412.739	2.744.347.377	3.271.662.885
	Importi riscossi	**44,6%**	**66,5%**	**50,1%**	**38,9%**
CENTRO	Dovuto	2.710.802.693	3.650.235.191	3.992.687.916	3.945.670.000
	Versato	883.672.321	1.813.511.541	1.331.003.823	835.817.683
	Differenza	1.827.130.372	1.836.723.650	2.661.684.093	3.109.852.317
	Importi riscossi	**32,6%**	**49,6%**	**33,3%**	**21,1%**
SUD	Dovuto	1.977.854.546	2.773.160.650	2.973.469.580	2.927.860.418
	Versato	572.127.002	1.093.296.163	649.865.698	395.318.967
	Differenza	1.405.727.544	1.679.864.487	2.323.603.882	2.532.541.451
	Importi riscossi	**28,9%**	**39,4%**	**21,8%**	**13,5%**
TOTALE	Dovuto	8.629.428.326	11.624.144.553	12.468.481.256	12.231.500.846
	Versato	3.215.309.740	6.369.143.677	4.738.845.904	3.317.444.193
	Differenza	5.414.118.586	5.255.000.876	7.729.635.352	8.914.056.653
	Importi riscossi	**37,2%**	**54,7%**	**38%**	**27,1%**

* Situazione al 22 gennaio 1998.

EMITTENTI TELEVISIVE NAZIONALI						
	Canone annuo	Versato	Aumento 96	Aumento 97	Versato	residuo
Canale 5	490.980.000	490.980.000	27.617.625	66.282.300	tutto	nulla
Rete quattro	490.980.000	490.980.000	27.617.625	66.282.300	tutto	nulla
Italia 1	490.980.000	490.980.000	27.617.625	66.282.300	tutto	nulla
Rete A	374.080.000	374.080.000	21.042.000	50.500.800	tutto	nulla
Videomusic/TMC2	420.840.000	178.956.083	23.672.250	56.823.400	nulla	325.975.650
Tele+1	490.980.000	490.980.000	27.617.625	66.282.300	tutto	nulla
Tele+2	490.980.000	490.980.000	27.617.625	66.282.300	tutto	nulla
Tele+3	490.980.000	490.980.000	27.617.625	66.282.300	tutto	nulla
Elefante telemarket	364.338.335	364.338.335	19.726.875	47.344.500	tutto	nulla
Rete mia	467.700.000	197.609.043	26.308.125	63.139.500	nulla	362.272.625
Rete Capri	374.080.000	nulla	21.042.001	50.500.800	nulla	424.580.800 *
Telemomtecarlo	490.980.000	490.980.000	27.617.625	66.282.300	tutto	nulla
Telecentro Toscana	555.976.405	320.000.000	già	compreso		235.976.405

*Circa 1 miliardo di morosità pregressa (pignoramento effettuato).

Emittenti radiofoniche nazionali canoni 1997*		
Rete Italia	98.000.000	97.999.9999
RTL 102.5 HIT radio	100.000.000	100.000.000
Radio studio 105 - Rete 105	100.000.000	100.000.000
Italia Network	100.000.000	100.000.000
Radio radicale	100.000.000	100.000.000
Radio radicale 2	74.000.000	78.000.000
Radio dee jay network	100.000.000	100.000.000
Radio Maria (comuniatria)	51.500.000	27.750.000
Radio dimensione suono	100.000.000	100.000.000
Radio capital	100.000.000	100.000.000
Radio kiss kiss	100.000.000	
Italia radio	36.000.0000	6.000.000
Radio padania libera (com.taria)	2.000.000	2.000.000
Radio Milano inter.	100.000.000	99.999.999
Ripetitori esteri		
Radio montecarlo	100.000.000	100.000.000
G.B.R.	28.000.000	28.000.000
Bayerischer Rundfunk	2.000.000	834.000
Deutsche Welle	2.000.000	834.000

*Aggiornamento al 19 gennaio 1998.

La situazione di criticità resta più estesa al centro e al sud e permane quasi invariata per l'anno 1994, in ragione del noto contenzioso riguardante la decorrenza del canone, tuttora pendente.

E', comunque, prevedibile che il prossimo rinnovo delle concessioni radiotelevisive costituirà per le emittenti motivo di spontaneo adempimento dell'obbligo del pagamento del canone pregresso, come si desume dal riscontro positivo conseguito alle richieste inviate dall'Amministrazione.

L'introito indicato nell'anno 1997 per le televisioni è riferito solo a quelle comunitarie, in quanto i dati del fatturato delle imprese televisive nell'anno 1996 necessario per la determinazione del canone 1997, non sono stati ancora forniti dal Garante.

Al riguardo, va precisato che il minor introito degli anni 1995 - 1996 è soprattutto legato alla mancata corresponsione del canone pluribacino da parte delle emittenti con fatturato superiore ai due miliardi (tenute al pagamento del canone secondo l'articolo 22 della legge 223 del 1990) e, in misura minore, alla contestazione da parte delle televisioni comunitarie, del diverso regime loro applicato rispetto alle televisioni commerciali.

5.2.2 Evoluzione normativa.

Dal punto di vista normativo si fa presente che con legge 31 luglio 1997, n. 249 sono state dettate nuove norme in materia radiotelevisiva essenzialmente riferite alla nuova disciplina *anti-trust* (art. 2) e sono state prorogate le concessioni attualmente vigenti fino al 30 aprile 1998 (art. 3, c. 1), termine differito al gennaio 1999 con legge n. 122 del 1998, per le televisioni, e al 30 aprile 1999 per le radio, in attesa dell'emanazione del regolamento che fissi i criteri e le condizioni di rilascio delle nuove concessioni e dell'emanazione del piano di assegnazione delle frequenze. Entrambi i provvedimenti dovranno essere adottati dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Per effetto della citata legge, il Ministero delle comunicazioni é stato investito di nuove competenze da svolgere in nome e per conto dell'Autorità in attesa della sua entrata in funzione (art. 1, c. 23).

Con decreto ministeriale 24 ottobre 1997 sono state individuate, con finalità ricognitive, le competenze proprie dell'Autorità, temporaneamente devolute al Ministero delle comunicazioni.

La citata legge n. 249 del 1997 ha previsto la possibilità di richiedere autorizzazioni per la ripetizione dei programmi radiotelevisivi privati nazionali e locali, estendendo così la possibilità già prevista dalla legge 103 del 1975 di ripetere i programmi RAI. Le domande finora pervenute all'Amministrazione, presentate da comuni e comunità montane, sono circa 30.

Il rilascio di queste autorizzazioni, per le quali non è previsto alcun canone, consentirà la ricezione dei programmi radiotelevisivi anche nelle zone sinora non servite dalle emittenti.

Altra iniziativa legislativa concernente il settore è la ripresa della discussione parlamentare sul disegno di legge n. 1138, avendo il Governo recentemente presentato un maxi emendamento al testo approvato nel luglio 1997. Con il citato disegno di legge si propone di dettare la disciplina del sistema delle comunicazioni tenuto conto della convergenza tecnologica tra il settore radiotelevisivo e quello delle comunicazioni, in termini di assetto delle reti di diffusione e dei servizi erogati.

Inoltre l'emittenza radiotelevisiva locale viene disciplinata sottoponendo il suo esercizio a licenza, rilasciata per diverse tipologie (commerciale - informazione), in relazione alla vocazione editoriale delle emittenti.

Viene inoltre prevista l'emittenza radiodetelevisiva *no-profit*, che non esercita l'attività a scopo di lucro ed è espressione di istanze culturali, religiose ecc. Tale tipologia è caratterizzata dall'assenza di qualsiasi forma di pubblicità. Il disegno di legge contiene anche il riordino della concessionaria pubblica che dovrà espletare la propria attività secondo il modello organizzativo della *holding*, con la previsione di una rete senza risorse di pubblicità.

Sono inoltre dettate le norme di disciplina della pubblicità, della televendita e della sponsorizzazione in attuazione delle direttive comunitarie in materia.

5.2.3 Il settore dell'emittenza locale.

Nel settore dell'emittenza locale, nel corso del 1997, l'Amministrazione ha dato luogo ai seguenti provvedimenti:

- n. 24 provvedimenti di conferma delle concessioni in caso di trasferimento delle azioni o quote delle società titolari, ai sensi dell'articolo 17, comma 5, della legge n. 223 del 1990;
- n. 121 provvedimenti di estinzione delle concessioni per rinuncia, trasferimento totale dell'azienda ad altro concessionario, dichiarazione di fallimento, morte o sopravvenuta incapacità legale del titolare;
- n. 120 provvedimenti di modifica degli allegati tecnici agli atti di concessione, in caso di autorizzazioni a modifiche tecnico operative degli impianti, dismissioni o acquisto di impianti variazione delle province interessate al servizio;
- n. 20 provvedimenti di revoca della concessione televisiva per perdita del requisito del personale dipendente, ai sensi dell'articolo 1, comma 5, lett. a), legge n. 422 del 1993. La verifica ha riguardato n. 350 imprese televisive commerciali ed è stata condotta tramite i riscontri degli enti previdenziali. Nei confronti delle emittenti risultate prive del requisito è stato adottato il provvedimento di revoca della concessione;
- n. 19 provvedimenti di decadenza dalla concessione per mancata prestazione della cauzione prevista, per le emittenti radiofoniche locali, dall'articolo 1, comma 3, *quinquies*, della legge n. 482 del 1993;

- n. 36 provvedimenti di annullamento della concessione, con effetto *ex tunc*, per le emittenti che non hanno corrisposto la tassa di rilascio delle concessioni governativa e, conseguentemente, non hanno mai ritirato il provvedimento concessorio (per queste ultime, si è dato mandato agli Ispettorati di verificare l'eventuale periodo di esercizio ai finì dell'applicazione dell'art. 195 del Codice pt).

5.2.4 Il settore radiotelevisivo privato nazionale.

Circa il settore radiotelevisivo privato nazionale, l'Amministrazione ha emanato i seguenti provvedimenti:

- provvedimento di decadenza dell'autorizzazione alla ripetizione del programma Radio Montecarlo, per rottura del contratto di ripetizione tra l'emittente italiana e quella estera (sospensiva accordata dal Tar Lombardia);
- provvedimento di modifica dell'allegato tecnico dell'autorizzazione rilasciata a Tele Centro Toscana per la ripetizione del programma "France Due", a seguito dell'acquisizione di impianti da Aifratef.
- provvedimenti di conferma delle concessioni radiofoniche delle emittenti Italia Network, Radio Dimensione Suono e Italia Radio ex articolo 17, comma 5, legge n. 223 del 1990;
- provvedimento di autorizzazione alle emittenti televisive nazionali Italia 1, Rete 4 e Canale 5, per l'espletamento del servizio di teletext, giusta decreto ministeriale 9 settembre 1997 di fissazione dei canoni per la sperimentazione del servizio da parte delle emittenti private.

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
90.000.000	1998

2) Sono state rilasciate 294 autorizzazioni per l'espletamento di servizi di telecomunicazione liberalizzati (ai sensi del d.lgs. n. 103 del 1995, che ha recepito la direttiva 90/388/CEE, relativa alla concorrenza nei mercati dei servizi di telecomunicazioni). Gli introiti sono, nel triennio i seguenti:

630.000.000	1996
200.000.000 (stimate)	1997
550.000.000*	1998

* Il rilevante incremento è da imputare alla liberalizzazione in atto.

3) Non si registrano introiti in ordine alle autorizzazioni relative al servizio radiomarittimo (a fronte di circa 2.300 autorizzazioni annue).

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	1997
1.995.000	1998

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
977.000.000.000	1998	

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
65.405.000	1998	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
51.000.000.000	1998

Soc. TELEMAR		
291.870.420	1997	
277.276.000	1998	stimato con il 5% di decremento sul canone dell'esercizio precedente

Soc. RAI TV	
40.000.000.000	1995
40.000.000.000	1996
40.000.000.000	1997
40.000.000.000	1998

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
169.000.000.000	1997

Il dato esposto per il 1997 va verificato in concreto, in considerazione dell'aggiornamento dei canoni che hanno avuto un incremento del 260% (d.m. 18 dicembre 1996). Ma le rinunce di alcuni operatori, viene compensata dagli operatori maggiori, quali ENI, che passa da 11 a 26 miliardi e ENEL, per il quale l'aumento del canone dovrebbe essere ancora più cospicuo.

Va rilevato che il Tar del Lazio, dopo aver concesso la sospensiva in via di urgenza, ha rigettato nel merito il contenzioso attivato contro i provvedimenti aggiornamento tariffario in materia di collegamenti in ponte radio ad uso privato.

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
15.000.000.000*	1997 (stimate)

*Fino ad ottobre 1997, risultano introitati 11.237.000.000

5.2.5 Rilascio di autorizzazioni sulla base del d.P.R. n. 318 del 1997.

In considerazione dell'entrata in vigore del d.P.R. n. 318 del 1997, sono state rilasciate due autorizzazioni provvisorie all'utilizzazione di tecnologia DECT (alla soc. Spal con d.m. 18.2.98 e TIM in data 12.12.97).

Sono poi state rilasciate licenze individuali alla soc. Wind Telecomunicazioni S.p.A. (in data 18.2.98, per l'installazione delle reti e per l'esercizio della telefonia vocale su tutto il territorio nazionale; una seconda licenza è stata rilasciata alla Wind in data 22.4.98); alla soc. Albacom (Installazione reti e telefonia vocale su tutta Italia); Citytel s.r.l. (installazione reti e vocale su Milano, in data 27.4.98); Colt telecom S.p.A. (licenze per installazione rete, in data 9.3.98 e vocale il 26.5.98); Tiscali S.p.A. (installazione reti e vocale , su Sardegna, Milano e Roma); Wordcom (installazione su Milano il 21.4.98 e vocale 21.4.98); Soc. Infostrada (installazione e vocale su tutta Italia).

5.2.6 Il contenzioso.

Risulta che il contenzioso in atto - nell'ambito del fenomeno di diffusa morosità - interessa l'80% delle emittenti locali, televisive e radiofoniche, ancorché il vero e proprio contenzioso (per un totale di 500 ricorsi di emittenti televisive e circa 1.000 ricorsi di emittenti radiofoniche) riguardi il 55% del totale delle 2.700 emittenti locali (n. 484 per radiodiffusione televisiva a carattere commerciale; n. 232 per radiodiffusione televisiva a carattere comunitario; n. 1.698 per radiodiffusione sonora a carattere commerciale; n. 413 per radiodiffusione sonora a carattere comunitario).

Con apposita indagine avviata sullo stato del contenzioso in atto, relativo alla situazione delle emittenti locali, per un credito a favore dello Stato di circa 28 miliardi, la Corte, nella

competente sede del controllo, ha riscontrato che l'Amministrazione ha emesso 146 atti ingiuntivi - volti a recuperare il canone dovuto per il 1994 dalle emittenti televisive in ambito locale a carattere commerciale, per un ammontare complessivo di lire 3.296.778.764, comprensivo degli interessi legali - così ripartiti: 48 nord Italia; 30 centro; 68 sud.

A seguito degli atti aggiuntivi emessi, sono stati spontaneamente effettuati pagamenti per lire 310.576.325; sono stati eseguiti pignoramenti con vendita all'asta per un totale di lire 44.945.000 e sono in corso di esecuzione pignoramenti per un totale di lire 850.450.000. Il costo per spese di notifica e rimborso spese di pignoramenti effettuati è stato di lire 2.089.299.

Per quanto riguarda il recupero dei canoni dovuti dalle 246 emittenti televisive operanti in più bacini regionali - pari a complessive lire 16.646.560.000 - l'Amministrazione ha comunicato di voler modificare i decreti oggetto di gravame e ritenuti illegittimi dal Consiglio di Stato in sede consultiva (parere 80 del 1997 del 30 aprile 1997) in modo da assicurare l'introito del canone almeno nella misura fissa di lire 20 milioni, indipendentemente dal numero delle regioni, ancorché l'operazione comporti un minore introito complessivo per lire 10.895.080.000.

Con relazione del gennaio 1998, l'Amministrazione ha aggiornato la situazione contabile riguardante il debito delle emittenti televisive locali, suddivise per tipologia e ambito di irradiazione, indicando, nel riepilogo generale al 31 gennaio 1998 le percentuali d'introito riferite a ciascun anno (1994-1996), del quale viene evidenziato che: gli introiti sono in aumento rispetto alla situazione prospettata il 28 aprile 1997; la situazione debitoria resta più estesa al centro e al sud e permane quasi invariata per l'anno 1994, in ragione del contenzioso riguardante la decorrenza del canone, tuttora pendente.

Il minore introito degli anni 1995-1996 è legato alla mancata corresponsione del canone pluribacino da parte delle emittenti con fatturato superiore ai due miliardi tenute al pagamento del canone ex articolo 22 della legge n. 223 del 1990 e, in misura minore, alla contestazione, da parte delle emittenti televisive cosiddette comunitarie, del diverso regime loro applicato rispetto alle emittenti televisive commerciali.

L'Amministrazione ha evidenziato come l'aumento degli introiti, rispetto alla situazione dell'aprile 1997, sia dovuto alla predisposizione di un programma informatico di adeguamento dei canoni, che ha consentito l'adozione di un nuovo metodo di richiesta dei crediti, mediante l'invio agli interessati di un riepilogo contabile chiaro e completo della distinta di mora applicata. L'Amministrazione ha aggiunto che altro fattore di spontaneo adempimento dell'obbligo di pagamento dei canoni pregressi va imputato al miglioramento delle prospettive, per le emittenti televisive, tenuto conto della sopravvenuta normativa di settore.

4.3 Direzione Generale Pianificazione e Gestione delle frequenze.

La Direzione Generale (DGPGF) è stata istituita con d.P.R. n. 166 del 1995 (art. 6). A tale Direzione Generale sono state attribuite parte delle competenze che nell'ex Amministrazione P.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 (DGCA), 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.

In considerazione della riforma che investe il Ministero, per effetto dell'istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, come già espresso nella precedente relazione della Corte[37], andrebbe razionalizzato l'assetto delle due citate direzioni generali.

L'attività di gestione della Direzione generale si è incentrata, per il 1997, sul perseguimento di diversi obiettivi.

Nell'attività di supplenza dell'Autorità (art. 1, c. 25, legge n. 249 del 1997), la Direzione generale ha impostato i lavori per la predisposizione del Piano di assegnazione delle frequenze. In particolare, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano sono state ufficialmente interessate per individuare i siti su cui ubicare gli impianti di radiodiffusione. Nell'avvio dell'attività istruttoria, non è stato riscontrato un soddisfacente livello di risposta da parte di detti enti.

In ordine al Piano nazionale di ripartizione delle frequenze, la Direzione generale, per far fronte alle esigenze della crescita di esigenze dell'utenza, in considerazione della liberalizzazione in atto, ha affrontato, dapprima, la problematica relativa alla banda dei 900 MHz, ove operano i sistemi GSM e TACS, con l'obiettivo di incrementare la risorsa per il GSM, pur mantenendo inalterata quella riservata al TACS, in considerazione dell'elevato numero di fruitori di quest'ultimo sistema. Il risultato di tale attività è culminato con l'emanazione del decreto ministeriale 3 giugno 1997, con il quale sono state apportate modifiche al piano nazionale di ripartizione delle frequenze nella banda 900 MHZ.

Per lo sviluppo dei servizi mobili, in attuazione della normativa contenuta nella legge n. 189 del 1997, è stata affrontata la ristrutturazione delle bande di frequenze sia spaziali (sistemi Orbcomm, Iridium e Globstar), sia di terra (sistema DCS 1800). L'attività della Direzione generale si è rivelata essenziale per definire la normativa tecnica di specie e per consentire l'ampliamento delle frequenze disponibili, anche per l'introduzione del terzo gestore.

La materia, per omogeneità di trattazione è stata trattata nel paragrafo 4.1.1 "Il servizio di comunicazione numerico DCS 1800".

L'Amministrazione, in tema di attività internazionale di pianificazione dello spettro ha, altresì, partecipato ai lavori della Conferenza mondiale delle radiocomunicazioni (WRC/97).

Si tratta di un appuntamento a cadenza fissa di grande rilevanza strategica nel settore delle radiocomunicazioni, in quanto dedicato a reperire le risorse spettrali necessarie per i nuovi sistemi di radiocomunicazioni ed è preceduto da due anni di studi preparatori.

In materia di Registro nazionale delle frequenze, la Direzione generale ha definito la struttura dell'archivio e quelle delle basi dati delle assegnazioni di frequenze dei principali servizi.

4.4 Istituto superiore delle poste e delle telecomunicazioni.

L'Istituto, per effetto della riforma introdotta con legge n. 71 del 1994, è stato oggetto di una profonda trasformazione venendosi a configurare da organo prevalentemente dedicato ai collaudi delle forniture dell'Amministrazione PT e dell'ASST ad organo preposto ad attività di normazione in materia di apparati di rete e delle apparecchiature terminali (art. 8, c. 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).

Nel corso del 1997, non risulta ancora essere stato emanato il decreto di riordinamento dell'Istituto, previsto dall'articolo 12, comma 1 lett. b) della legge n. 71 del 1994.

Va sottolineata l'importanza dell'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

[37] Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1996*, vol. II, p. 551.

telecomunicazioni, cui l'Italia aderisce in virtù del d.P.R. n. 1258 del 1953); ISO (Organizzazione internazionale per la standardizzazione); CEI (Commissione elettrotecnica internazionale); CEPT (Conferenza europea delle Amministrazioni delle Poste e delle Telecomunicazioni, d.P.R. n. 774 del 1960); 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 strategica, in considerazione del carattere vincolante di gran parte delle normative tecniche di settore elaborate dai predetti organismi internazionali.

Va peraltro, ribadita l'esigenza, già rappresentata dalla Corte[38], di assegnare alle risorse finanziarie dedicate alle spese per missioni internazionali una particolare importanza per consentire una partecipazione dell'Amministrazione agli organismi internazionali[39] continuativa e efficace, anche in considerazione dei rilevanti versamenti annuali di quote associative a carico dell'Italia.

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 comportano introiti che confluiscono in entrata nel capitolo 2569 (art. 05).

In tale settore l'Istituto opera in regime di libero mercato. Per una maggiore competitività dell'Istituto medesimo sarebbe dunque auspicabile, anche per i maggiori vantaggi a favore dell'erario, calibrare meglio le risorse finanziarie a disposizione dell'Istituto (il rapporto tra risorse finanziarie entrate, cap. 1401 e uscite, cap. 2569-art.05, è pari a 5 a 1) ovvero introdurre diversi meccanismi contabili per un eventuale autofinanziamento.

5.5 Risultati del controllo sulla gestione finanziaria dell'EPI[40] *- Esercizio 1996.*

Con determinazione n. 7 del 1998, depositata in data 5 febbraio 1998, la Corte, nella competente sede del controllo, ha esaminato gli esiti della gestione finanziaria dell'EPI per l'esercizio 1996.

L'esercizio finanziario 1996, al lordo del contributo statale (lire 141,6 mld), si chiude con una perdita di lire 1.034 miliardi, che segue a quelle registrate nel 1994 e nel 1995, rispettivamente di lire 1.652,516 mld (al lordo del contributo statale di lire 968 mld), e di lire 986,9 mld (al lordo del contributo statale di lire 167,8 mld) per un totale di perdite nel triennio 1994-1996 di lire 3.673,8 mld, sempre al lordo del contributo statale di lire 1.277,4 mld.

Le risultanze finali del preconsuntivo 1997, che espongono una perdita di esercizio di lire 781,726 mld, scontano proventi straordinari (da qualificarsi come sopravvenienze attive) di lire 1.096,041 mld (di cui lire 846 mld, per storno di debiti verso il Ministero del tesoro). Pur risultando la perdita di esercizio contenuta in lire 781,7 mld, sul piano aziendalistico va segnalato che il differenziale negativo tra valori e costi della produzione si attesta a lire 1.435,8 mld, segnando un sensibile incremento rispetto ai corrispondenti differenziali negativi dei precedenti esercizi (1994: 538 mld; 1995: 542 mld; 1996: 745 mld), mentre la perdita di esercizio al netto dei proventi straordinari si attesterebbe a lire 1.964 mld.

---

[38] Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1996*, vol. II, p. 553.

[39] UIT (Unione internazionale delle telecomunicazioni); UPU (Unione postale universale); CEPT (Conferenza europea amministrazioni P.T.); CEPT/ETO (Conferenza europea amministrazioni P.T. - Ufficio europeo delle telecomunicazioni); CEPT/ERO (Conferenza europea delle amministrazioni P.T. - Ufficio europeo per le radiocomunicazioni), lire 248.319.175; DVB (Digital video broadcasting).

[40] Cfr, anche, Corte dei conti *Decisione e relazione sul rendiconto generale dello Stato sul rendiconto generale dello Stato* vol. II, par. 4.1.3, pagg. 543 ss.

Le perdite di esercizio riscontrate nel periodo 1994/1997 sono di carattere strutturale.

Necessitano di incisivi interventi correttivi sul versante della riduzione dei costi di produzione (in particolare quelli del personale), come segnalato dal Ministero delle comunicazioni[41] e dalla direttiva governativa del 14 novembre 1997.

La negatività del differenziale tra il valore della produzione e i costi negli anni in questione è così determinato:

Voci	1994	1995	1996	1997
Valore della produzione	12.91	12.001	12.218	11.742
Costo della produzione	(12.629)	(12.593)	(12.963)	(13.178)
Differenza	(538)	(592)	(745)	(1.436)

Le perdite di esercizio e il margine operativo lordo negativo riscontrati nel periodo 1994/1997, costituiscono manifestazioni sintomatiche della difficoltà dell'Ente di attuare il processo di risanamento economico finanziario nonché la successiva trasformazione in S.p.A.

Sulla base di tali dati, la Corte ha ritenuto di non considerare plausibili e documentate le previsioni dell'Ente esposte nel prospetto economico di sintesi allegato al Piano d'impresa 1998/2000, trasmessi ai Ministri vigilanti.

Nelle valutazioni conclusive, la Corte ha rappresentato le seguenti osservazioni.

1. La Corte ha, preliminarmente, rimarcato la mancata puntale osservanza dell'obbligo di comunicazione delle misure consequenzialmente adottate a seguito delle osservazioni formulate nel precedente referto per il 1995 (art. 3, c. 6, della legge 20 del 1994).

2. In ordine alla gestione amministrativo contabile, la Corte, pur rilevandone una certa "opacità", che non ne ha reso agevole l'analisi, ha rilevato, sotto il profilo aziendalistico, la cronica ed irreversibile situazione deficitaria dell'Ente, peraltro fortemente connotata da un complesso di azioni, di decisioni, di comportamenti a finalità politico-sindacali che pongono serie riserve in ordine allo sviluppo futuro delle attività imprenditoriali dell'ente, improntate ad efficienza e redditività di bilancio.

Sinora l'Ente é potuto "sopravvivere" grazie al costante afflusso di risorse finanziarie provenienti dal bilancio dello Stato ovvero dal sistema di finanza pubblica allargata (oneri per il pensionamento "anticipato" posti a carico dell'IPOST). Peraltro, ad avviso della Corte, una completa ed attendibile analisi quantitativa dei costi, dei ricavi e delle correlate posizioni debitore e creditorie si potrà compiere soltanto in presenza di un sistema di contabilità generale, industriale ed economico pienamente informatizzato, a livello centrale e periferico, con intangibilità dei dati contabili registrati ovvero con l'indicazione specifica delle loro variazioni. E tale sistema dovrà essere corroborato da un efficiente ed efficace intervento di *audit* finanziario. Inoltre, ha osservato la Corte che i ricavi della gestione caratteristica (servizi postali), in armonia con la regolamentazione europea, non possono essere valutati nel loro mero aspetto finanziario, non potendo la relativa analisi prescindere dalla "qualità" funzionale dell'Ente e cioè dalla verifica del conseguimento di quelle finalità di qualità che sovrastano l'aspetto meramente economico e che giustificano la "protezione monopolistica" dell'intero sistema postale.

3. In tale situazione, e senza un profondo riassetto dell'Ente, la Corte ha ritenuto che la trasformazione dell'Ente in S.p.A. possa rivelarsi di carattere meramente formale.

---

[41] Cfr. *Relazione sull'andamento del processo di trasformazione dell'EPI*, trasmesso alla Camera il 20 gennaio 1996 (pag. 15), in Atti parlamentari XIII legislatura, Camera dei deputati, doc. CXIII, n. 1.

Tra l'altro, l'Ente è chiamato a confrontarsi, sul piano dell'integrazione europea, con ben più solide aziende, non soltanto private, ma anche pubbliche, come dimostra l'ingresso competitivo nell'Italia settentrionale delle Poste svizzere.
Nella relazione sull'andamento del processo di trasformazione dell'EPI, presentata al Parlamento, in data 20 dicembre 1996[42], dal Ministro delle comunicazioni, ai sensi dell'art. 8, comma 5 della legge 71 del 1994, viene rilevato che "rimangono alcune perplessità circa la durevolezza dei risultati di miglioramento raggiunti a causa di tre principali fenomeni : la flessione dei volumi di attività, con conseguente tendenziale calo anche prospettico, dei ricavi di vendita; la sostanziale invarianza e rigidità della struttura dei costi dell'Ente che, rappresentata per oltre l'85% dal costo del lavoro sostanzialmente fisso, denuncia la vischiosità operativa dell'Azienda; la natura di parte dei ricavi correlati alla negoziazione dell'attività con altri organi della P.A., che comporta di fatto una riduzione dell'area delle logiche di mercato".
Si soggiunge, poi, che "sono da registrare significativi ritardi dell'Ente soprattutto nella rendicontazione del grado di raggiungimento degli obiettivi di qualità indicati dal Contratto di Programma".
Le anzidette notazioni, nella loro sinteticità, sono state ritenute sostanzialmente in linea con le considerazioni formulate dalla Corte in quanto assumono una valenza fortemente critica in ordine alla idoneità dell'Ente di operare sul mercato affrancato da "aiuti" e posizioni privilegiate statali, e fanno dubitare degli esiti del processo di privatizzazione dell'Ente.

4. Malgrado alcuni interventi migliorativi adottati dal vertice dell'Ente[43], la Corte ha riscontrato una non virtuosa linea di continuità con il precedente degrado dell'ex Amm.ne PT e, quindi, contrastante con i principi di trasparenza e di sana gestione finanziaria. Tali discrasie - riconducibili in parte al quadro delle relazioni industriali e alle relative strategie protese ad evitare conflittualità con le OO.SS. - hanno determinato (accanto alla pace sociale) la divergenza dell'azione dell'Ente dal quadro legislativo e dalle direttive governative nel processo di privatizzazione e il forte ancoraggio della strategia aziendale ad interventi comportanti la sostanziale "sterilizzazione" di tale processo e alla riproduzione di situazioni riferibili al superato sistema delle partecipazioni statali.
Per tali motivi la Corte ha sollecitato il Governo ad emanare apposite direttive affinché si possa procedere all'adozione di urgenti misure correttive e significative per restituire al Paese, senza aggravi per le pubbliche finanze, l'erogazione di servizi postali efficienti, trasparenti, a prezzi "abbordabili" e qualitativamente accettabili.

---

[42] Cfr. Atti parlamentari, Camera dei deputati, XII Legislatura, Doc. CXIII, n. 1, pag. 15.

[43] Pur rilevandosi alcuni miglioramenti, in sede centrale, per l'area ispettorato e per i servizi relazioni esterne e formazione ed in periferia, per gli uffici operativi del Veneto e dell'Emilia Romagna, deve segnalarsi - come ampiamente illustrato in precedenza - che nel periodo considerato, non è stato possibile rinvenire adeguati interventi protesi alla modernizzazione dell'Ente, quali: - lo studio delle cause generatrici delle suddette disfunzioni; - l'ideazione di una razionale politica delle risorse umane; - la realizzazione di un sistema contabile, improntato alla trasparenza e alla tempestività della registrazione centralizzata dei fatti contabili e caratterizzata dalla introduzione della contabilità analitica e dell'inventariazione dei beni; - la creazione di una struttura abilitata allo studio, ricerca e sviluppo; - l'esistenza di un moderno sistema di *internal auditing* (specie per quanto attiene all'*audit* finanziario); - la modificazione dell'organizzazione per lo snellimento dell'apparato; - l'elaborazione di un proficuo processo produttivo; - la tempestiva informatizzazione in rete dei principali centri operativi (Milano, Torino, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Palermo); - la riqualificazione del personale mediante un adeguato sistema di formazione continua (del budget di £. 200 mld. sono stati spesi solo 20 mld.); - l'elaborazione di una strategia aziendale atta alla riconquista del mercato postale ed al suo ampliamento, mediante il miglioramento della qualità dei servizi.

5. In proposito, le principali discrasie accertate dalla Corte e tuttora esistenti possono essere così sintetizzate:

- il ritardo nel recapito della corrispondenza dei pacchi;
- le lentezze e le vetustà delle procedure dei servizi finanziari;
- le carenze organizzative comportanti disagi per la clientela (le note odiose file agli *sportelli*);
- l'omesso inventario dei "bisogni" e delle "domande";
- l'inadeguatezza delle scritture contabili in termini di costi-ricavi (contabilità analitica) e d'inventariazione dei beni;
- il difetto di trasparenza, pubblicità e di tutela del cliente;
- le difficoltà di osservare i principi di economicità, efficienza, efficacia;
- la prevalenza delle "domande" interne del personale in rapporto al soddisfacimento dei bisogni della clientela;
- l'attuazione di manovre tariffarie finalizzate alla copertura delle perdite di bilancio e non correlate alle regole di mercato;
- il collocamento dell'attività contrattuale degli organi, specie quelle degli organi periferici, in un quadro normativo non armonizzato con la disciplina dell'Unione Europea (eccessivo ricorso alla trattativa privata);
- l'inefficacia del sistema dei controlli interni alla struttura, malgrado la loro ridondanza (Area Ispettorato, Area Internal Auditing, Area Programmazione e Controllo di Gestione), insieme alle difficoltà di un adeguato sistema di *audit* finanziario interno;
  lo squilibrio esistente tra le dieci Aree di supporto in rapporto alle due Aree operative (Servizi Postali e Servizi Finanziari);

6. La strategia di risanamento e di miglioramento del sistema postale, secondo le valutazioni della Corte, deve fondarsi su due "prerequisiti":
a) affermazione di una rinnovata volontà e mentalità di gestione imprenditoriale, mediante un riposizionamento del vertice in un quadro appropriato di relazioni industriali, in modo da consentire, mediante l'arricchimento delle professionalità da parte del personale (attualmente inadeguate), una valutazione del rapporto costo/benefici basata su un sistema contabile, informato ai principi e ai criteri di trasparenza, chiarezza, intelligibilità e controllabilità;
b) esistenza di una cultura e di una metodologia orientate al risultato finale (politica dei risultati) mediante l'ideazione e l'elaborazione delle linee fondamentali dell'organizzazione e dei processi operativi, in modo da creare sinergie delle diverse aree funzionali dell'Ente insieme alla valorizzazione dell'intervento di imprese private, nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria, precisando, in modo chiaro e puntuale, la scelta del modello qualitativo in contrapposizione a quello meramente quantitativo (livello del servizio, immagine dell'Ente, motivazione del personale, costi, tempestività ed efficienza dell'azione, ecc.).
La Corte ha, in proposito raccomandato:

- l'elaborazione di un quadro operativo di proficua gestione delle risorse umane allo scopo di assicurare la necessaria mobilità e flessibilità del personale;
- la creazione di un servizio studi, ricerca e sviluppo (incaricato di assistere direttamente il vertice dell'Ente nella sua difficile e complessa opera di privatizzazione);
- un'attenta ponderazione sull'immediata trasformazione dell'Ente in S.p.A., che non appare, *ex se*, risolutiva delle illustrate difficoltà;
- la riconduzione al vertice dei propri compiti di gestione mediante l'elaborazione della strategia aziendale e dei correlati obiettivi, evitando ogni sovrapposizione di competenze con il direttore generale e con il sottostante apparato;

- la creazione di aree omogenee in cui convogliare i compiti di supporto quali la gestione delle risorse umane, l'approvvigionamento, l'*internal auditing*;
- la modernizzazione dei metodi di lavoro, mediante un più avanzato impiego dell'informatica nei principali centri postali, in cui si svolge circa il 70% del traffico postale, accompagnata da un proficuo ricorso ai procedimenti di pianificazioni, monitoraggio e di responsabilità personale allo scopo di accrescere la produttività del personale;
- la riconquista del mercato attraverso il miglioramento della qualità dei servizi offerti alla clientela;
- l'elaborazione di un piano di privatizzazione, ispirato ai suddetti criteri, di cui sia previamente accertata e verificata la fattibilità;
- l'abbandono dell'attuale tendenza di privilegiare le ricorrenti rivendicazioni del personale, mediante l'introduzione di un sistema remunerativo premiale in relazione ai comprovati apporti in aggiunta alle prescritte obbligazioni di servizio.

7. Un ulteriore profilo esaminato dalla Corte è stato quello attinente alla compatibilità dell'attuale configurazione giuridica e finanziaria dell'Ente di fronte alle regole comunitarie, stante da un lato la rilevanza delle erogazioni statali non comunicate alla Commissione Europea, nel quadro dell'art. 93 del Trattato C.E. e, dall'altro, il rispetto delle regole di concorrenza per i servizi non riservati. A ciò aggiungasi che il finanziamento di 1.200 miliardi disposto con l'articolo 2, comma 21, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, in aggiunta a quello di 1.268 miliardi previsto dall'articolo 7 della legge 71 del 1994 e agli ulteriori apporti di lire 400 miliardi e 3.000 miliardi stabiliti con l'articolo 53 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, sembrano mal conciliarsi con l'orientamento dell'U.E, di voler compensare il costo del servizio universale con il conferimento all'Ente di altri compiti tassativamente previsti dalla legge, in modo da consentire l'applicazione dei principi e dei criteri imprenditoriali, che caratterizzano le attività economiche pubbliche e private.

5.5.1 Direttiva governativa del 14 novembre 1997.

Con direttiva del 14 novembre 1997 il Presidente del Consiglio dei Ministri ha individuato le "Linee guida per il risanamento dell'Ente Poste Italiane".

La direttiva individua le linee di indirizzo al fine di ottenere esiti gestionali di offerta, qualità, efficienza, efficacia equilibrio economico finanziario, in linea con gli *standard* realizzati a livello europeo.

Secondo tali Linee, nel triennio 1998-2000, al fine anche di realizzare una progressiva riduzione degli oneri posti a carico del bilancio statale, le Poste italiane dovranno raggiungere risultati convergenti con quelli raggiunti da analoghe istituzioni europee in tema di qualità e caratteristiche dei servizi prestati, sviluppo della domanda, produttività e costi unitari di produzione, soprattutto in relazione al *core business*, costituito dai servizi di recapito postale.

5.5.2 Delibera CIPE n. 244 del 18 dicembre 1997.

La delibera CIPE n. 244 del 18 dicembre 1997 è stata emanata in attuazione dell'articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 487 del 1993, convertito dalla legge n. 71 del 1994, il quale dispone che entro il 31 dicembre 1996, l'EPI fosse trasformato in S.p.A. e che il CIPE, entro la medesima data deliberasse "in ordine alla proprietà e al collocamento della partecipazioni azionarie, favorendone la massima diffusione tra i risparmiatori". Detto termine è stato differito al 31 dicembre 1997, dall'articolo 2, comma 27, della legge n. 662 del 1996. Lo stesso articolo 2 della legge n. 662 delle 1996, al comma 23, stabilisce che l'EPI presenti un piano di impresa

triennale in cui sono indicati i provvedimenti necessari per il riassetto dell'azienda e le modalità della loro realizzazione.

La delibera CIPE citata ha formato oggetto di osservazioni critiche, da parte della Corte, perché emanata in carenza della necessaria verifica sull'avvio delle misure essenziali di risanamento economico-finanziario dell'Ente.

5.5.3 Piano triennale di impresa 1998-2000.

Anche il Piano triennale di impresa 1998-2000, non è stato ritenuto adeguato dalla Corte per la soluzione dell'attuale situazione in cui versa l'EPI. Ciò, per una serie di ragioni tra cui: a) la mancanza di uno studio di fattibilità con l'indicazione dei tempi e dei correlati oneri finanziari; in proposito, il Piano generale operativo per l'informatizzazione dei servizi, elaborato e avviato nel 1995, diverrà funzionante su tutta la rete postale nel 2000, senza che siano state previste misure che riguardano il servizio postale che costituisce il *core business* dell'Ente; b) l'incremento dei ricavi deriva dall'aumento delle tariffe e delle entrate etero dirette, mentre non si rinvengono iniziative adeguate per la riduzione degli elevati costi di produzione, causa del disequilibrio economico-finanziario dell'Ente; c) dissonanza dei nuovi compiti con la regolamentazione europea e con le regole sulla concorrenza, in carenza di un sistema affidabile di contabilità industriale e analitica, atto a consentire le necessarie ponderazioni e valutazioni sulla gestione dell'Ente, anche con riferimento all'economia nazionale ed europea.

5.5.4 La vigilanza governativa.

Il Ministero delle comunicazioni ha lamentato ritardi e difficoltà nel ricevere tempestivi riscontri alle osservazioni e raccomandazioni rivolte all'Ente che, di fatto, hanno impedito di svolgere un'efficace azione in ottemperanza ai compiti di vigilanza previsti dall'articolo 11 della legge di riforma n. 71 del 1994 e regolati dall'articolo 15 del Contratto di programma.

Fra le tematiche ritenute di maggior interesse ai fini dello svolgimento delle funzioni di vigilanza e controllo attribuite al Ministero delle comunicazioni si segnalano le problematiche connesse con la gestione delle risorse umane.

In particolare, è stato sottolineato che le risultanze del bilancio di esercizio relativo al 1996 mostrano che un punto cruciale del percorso di risanamento avviato dall'Ente è ancora costituito da una sensibile rigidità strutturale della spesa, in cui il fattore principale di criticità è rappresentato dal rapporto percentuale tra la spesa del personale ed i ricavi della produzione.

Il Ministero ha, altresì rilevato che, in più occasioni, il Collegio dei revisori dei conti dell'Ente ha formulato (da ultimo nella relazione al bilancio di esercizio 1996) osservazioni su importanti questioni riguardanti il personale. In particolare, l'organo di riscontro ha rilevato, che nelle valutazioni di spesa sono stati spesso privilegiati gli aspetti retributivi più che la riqualificazione e l'aggiornamento professionale.

Sotto tale aspetto, è stato rilevato come l'impegno alla spesa di 200 miliardi nel biennio 1995-1996, sancito dal contratto di programma allo scopo di adeguare le conoscenza professionale del personale ai nuovi obiettivi strategici, non sia stato sostanzialmente raggiunto, risultando utilizzati solo 15 miliardi. Un tale contesto ha indotto il Ministero delle comunicazioni, nell'ambito dei compiti di indirizzo, di coordinamento e di vigilanza affidati dalla legge n.71 del 1994, a richiamare le osservazioni formulate con nota del 29 novembre 1996, prospettando l'esigenza di una accelerazione dell'azione volta a monitorare e migliorare la qualificazione delle professionalità esistenti.

L'esame dell'attività contrattuale posta in essere dall'Ente ha indotto il Ministro vigilante a richiamare (con nota GM 982 del 1996 del 18 dicembre 1996) l'attenzione degli Organi

responsabili ad adottare sia a livello centrale che a livello periferico, "adeguati processi di autocorrezione nella gestione delle procedure contrattuali", specialmente per quanto attiene alle modalità di scelta dei contraenti e a porre maggiore attenzione al rispetto della disciplina comunitaria vigente, al fine di assicurare, una compiuta osservanza dei principi di concorrenza, per l'acquisizione di beni e servizi ai prezzi più convenienti. Nella suddetta nota il Ministro prosegue rilevando come l'esteso e non sempre giustificabile ricorso a forme che escludono la gara produce effetti negativi non solo sui costi sopportati dall'Ente Poste, ma anche sulla qualità dei beni e dei servizi ricevuti. Sullo stato di attuazione dei progetti che compongono il Piano Generale Operativo (PGO) per l'informatizzazione e la telematizzazione dell'Ente Poste è intervenuto il Ministro delle comunicazioni considerata l'importanza che il PGO riveste nel quadro degli obiettivi fissati dall'articolo 3, comma 7, del Contratto di programma (piano che segna sensibili ritardi rispetto ai tempi programmati); con nota del 3 ottobre 1997, il Ministro ha chiesto notizie in merito all'analisi economica sul ritorno degli investimenti che originariamente, nel piano di sviluppo approvato dal Consiglio di amministrazione dell'Ente con delibera n. 33 dell'aprile 1995, prevedeva una serie di ipotesi in termini sia di quantità e qualità delle prestazioni rese, sia di economicità in relazione ai costi sostenuti ed ai ricavi conseguiti, indicando la relativa tempificazione dal 1995 al 2002. Considerato il ritardo rispetto ai tempi programmati, l'Autorità di vigilanza ha chiesto di far conoscere se l'Ente avesse predisposto analisi integrative sui precitati ritorni che sono significative di una diversa proiezione dei costi e dei ricavi ricollegabile, nel breve e medio termine, agli investimenti programmanti.

La materia della determinazione delle tariffe per i servizi postali, finanziari e di telecomunicazione ha formato oggetto di ripetuti interventi dell'Autorità di vigilanza scaturiti dall'approvazione delle delibere nn. 21 e 23 del 1996 del Consiglio di Amministrazione. La sospensione degli incrementi tariffari è stata disposta dal Ministro delle comunicazioni, con nota del 5/7/1996, a norma dell'articolo 8, comma 2, della legge 29 gennaio 1994, n. 71 (stante l'insussistenza dei requisiti prescritti dal contratto di programma; l'Ente aveva infatti proposto una revisione tariffaria senza fornire gli elementi previsti dall'articolo 9 del citato contratto, ossia, i dati di costo dei singoli servizi, confronti tariffari con i livelli praticati dagli operatori negli altri Stati dell'Unione Europea, confronti tariffari con i concorrenti). In proposito, occorre ricordare anche la delibera CIPE del 27 febbraio 1996 la quale, in materia di determinazione di indirizzi in materia tariffaria, sottolinea che "il contenimento dell'inflazione costituisce l'obiettivo primario della politica del Governo e che nell'attuale momento congiunturale è necessario adottare iniziative che concorrano a favorire l'abbassamento della dinamica inflativa e le aspettative collegate; pertanto, la precitata delibera CIPE "impegna i singoli Ministri a sospendere gli aumenti tariffari sino alla data del 30 agosto 1996".

Particolarmente significativi sono risultati gli interventi del Ministro del tesoro (nota del 4 luglio 1996, n. 1799) e del Ministro delle comunicazioni (nota DGSQS/4409 dell'8 agosto 1996) dove viene ribadita l'esigenza del tempestivo rilancio dell'Ente Poste attraverso il miglioramento della qualità dei servizi e della efficienza produttiva oltre all'improcrastinabile necessità che il *budget* gestionale dell'Ente venga tempestivamente trasformato in un documento programmatico di valido riferimento per tutti coloro che ai vari livelli - centrale, intermedio, periferico - sono chiamati alla sua attuazione. Sulla qualità dei serviti postali il Ministro delle comunicazioni è intervenuto sia nel corso del 1996 che del 1997, anche in considerazione della nuova disciplina recata dall'articolo 2, comma 23, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 la quale ha ulteriormente precisato come il riassetto dell'azienda debba essere allineato "con gli *standard* europei in tema di qualità". In questa direzione, verte l'implementazione della prima Carta della qualità dei servizi postali ed una più puntuale

individuazione dei compiti del gestore pubblico e degli adempimenti finalizzati al risanamento aziendale attraverso il nuovo del contratto di programma (che è in fase di avanzata definizione). La legge 23 dicembre 1996, n. 662 (collegato alla Finanziaria 1997) ha fatto obbligo al Consiglio di amministrazione dell'Ente di presentare entro il 31 marzo 1997 un Piano d'impresa che, nella prospettiva delineata dall'art. 2, comma 23, della legge n. 662 del 1996, costituisce il documento programmatorio fondamentale sia per il risanamento della gestione economica e finanziaria dell'Ente Poste Italiane, sia per l'indicazione degli obiettivi da conseguire con il riassetto economico (allineamento dei risultati con gli *standard* europei in tema di qualità e caratteristiche dei servizi prestati, produttività e costi unitari di produzione, equilibrio economico dell'azienda ed eliminazione degli aggravi sul bilancio statale derivanti da condizioni di non efficienza). Nella riunione del 2 aprile 1997 il CdA ha esaminato un documento denominato "Piano di impresa triennale 1997/1999" trasmesso in attuazione dell'art. 2, comma 23, della legge n. 662 del 1996 al Ministro delle comunicazioni ed alle altre Autorità competenti al fine di acquisire indicazioni e valutazioni politico-istituzionali. Il Ministro delle comunicazioni, con nota del 28 giugno 1997 (CG/255/1997), ha precisato che "per la definitiva pronuncia in ordine a detto piano - che per principio generale e a norma di Statuto deve tradursi in una formale deliberazione del Consiglio di amministrazione - l'Ente Poste dovrà tenere conto soprattutto, oltre che degli effetti economici della manovra tariffaria nel frattempo intervenuta, della direttiva, in corso di emanazione da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sulle linee guida per il risanamento dell'Ente medesimo". Da quanto precede si desume che il ritardo nella predisposizione del piano, definitivamente deliberato nelle sedute del 27 e del 30 novembre 1997, avrà negative ripercussioni sulla gestione del 1997, svoltasi in carenza di un piano di risanamento economico - finanziario.

5.6 *Risultati del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto postelegrafonici (IPOST) - Esercizi dal 1987 al 1996.*

Con determinazione n. 55 del 1997, depositata in data 4 febbraio 1998, la Corte, nella competente sede del controllo, ha esaminato gli esiti della gestione finanziaria dell'Istituto postelegrafonici (IPOST)[44], decennio 1987 - 1996.

1. L'analisi economico-finanziaria compiuta sull'attività dell'Istituto Postelegrafonici nel decennio 1987-1996 ha evidenziato lacune, difficoltà e carenze in diversi settori, nonostante l'impegno nell'ultimo periodo di commissariamento, volto al superamento delle notevoli difficoltà scaturite dall'ampliamento delle competenze dell'Ente a seguito della trasformazione dell'Amministrazione P.T. in ente pubblico economico. Infatti, l'emergenza prodotta della entrata in vigore della legge n. 71 del 1994, che ha radicalmente modificato lo *status* del personale postelegrafonico, ha convogliato sull'Istituto un considerevole carico aggiuntivo di lavoro che le strutture dell'Ente, peraltro già sotto dimensionate, non erano in grado di sopportare. Secondo le valutazioni della Corte, l'IPOST, nella situazione *ante legem* n. 71 del 1994, era in grado di liquidare i trattamenti di quiescenza e di buonuscita a favore del personale dipendente collocato a riposo, in genere nei prescritti termini, nonostante la carenza del 30% del personale in servizio (236 unità), rispetto alla dotazione organica (332 unità). A fronte di detta carenza organica le unità da amministrare, a seguito della citata legge 71 del 1994, sono lievitate da 90.000 circa ad oltre 210.000, cui si sono aggiunte 70.000 posizioni arretrate ancora da definire, riguardanti personale UP già in quiescenza. L'emergenza è stata fronteggiata

[44] Cfr, anche, Corte dei conti *Decisione e relazione sul rendiconto generale dello Stato sul rendiconto generale dello Stato* vol. II, par. 4.5, pagg. 554 ss.

mediante il ricorso ai comandi di personale EPI, nonché attuando un progetto finalizzato per smaltire l'arretrato.
Ciò nonostante, sono maturati rilevanti ritardi nella erogazione dei trattamenti dovuti, che hanno dato luogo ad un contenzioso, che ha comportato oneri aggiuntivi per l'Ente (spese legali, onorari ed interessi), anche a seguito di atti di precetto e di pignoramento.
La Corte ha pertanto ritenuto che per l'IPOST si pone l'esigenza di promuovere ogni opportuna iniziativa, per ricondurre entro limiti fisiologici ritardi nell'erogazione dei trattamenti di quiescenza e di buonuscita, atteso che l'emergenza è da considerarsi ormai terminata.
La Corte, inoltre, ha ritenuto l'esigenza di una valutazione adeguata e tempestiva, sotto il profilo finanziario, delle possibili conseguenze che potrebbero verificarsi a carico dell'Istituto a seguito della trasformazione dell'EPI in S.p.A. per quanto attiene alla gestione buonuscita e, più segnatamente, alla liquidazione del trattamento di fine rapporto ed alla gestione delle relative quote contributive.

2. E' stata valutata come non soddisfacente la gestione del patrimonio immobiliare, in considerazione di morosità, occupazioni abusive di alloggi, scarsa manutenzione degli stessi (nonostante la loro vetustà), nonché dalla modesta redditività della generalità degli immobili.
Al riguardo, risulta che l'IPOST ha potuto provvedere alla relativa alienazione solo parzialmente, attuando un piano di dismissione degli alloggi nel 1992, che ha consentito di vendere il 70% circa del patrimonio abitativo.
Anche nella situazione conseguente alla vendita degli immobili agli inquilini, si sono verificati casi di morosità da parte degli acquirenti, che non hanno onorato gli impegni di versamento di alcuni ratei dovuti, peraltro garantiti da iscrizioni ipotecarie. Va aggiunto che i contratti di locazione scaduti non sono stati, sempre e tempestivamente, sostituiti con altri a mezzo del ricorso alla normativa dei patti in deroga con conseguenti minori entrate che hanno contribuito ad aggravare ulteriormente la bassa redditività degli affitti caratterizzati, come già detto, dal fenomeno della morosità.
Il sopracitato piano di dismissione non ha peraltro prodotto per intero gli effetti attesi, in quanto esso ha incontrato ostacoli con l'entrata in vigore della legge n. 104 del 1994 (e successive modificazioni), che ha, di fatto, bloccato ogni ulteriore vendita, subordinata a procedure attuative ancora in corso di definizione.
Peraltro, l'ente non ha potuto provvedere al reimpiego di fondi disponibili provenienti dalla vendita che allo stato giacciono presso la tesoreria unica, senza produrre alcun reddito.

3. In ordine alle gestioni "attività sociali" e "restanti attività sociali", particolare rilevanza assume il crescente *deficit* maturato a carico della "sub-gestione restanti attività sociali", nei confronti della gestione quiescenza per anticipazioni dalla stessa prestate con "equo interesse".
L'estinzione del sopracitato debito viene valutato dalla Corte come indifferibile ed urgente, stante il crescente incremento degli interessi che, annualmente, aggravano notevolmente il bilancio di esercizio, con un disavanzo di amministrazione che, alla data del 31 dicembre 1996, ha raggiunto l'importo complessivo di lire 177 miliardi circa.

4. Peculiare importanza per i profili di carattere finanziario sulla gestione complessiva dell'Ente, assume la spesa per l'attività informatica, affidata all'esterno e riguardante per l'80% il settore quiescenza.
Per l'implementazione del sistema, resasi necessaria per il maggior carico di lavoro sopravvenuto, l'Istituto ha operato rinegoziando il contratto a trattativa privata, a suo tempo stipulato con il precedente gestore. Ciò è stato oggetto di osservazioni da parte dei revisori che,

tenuto conto dell'onere aggiuntivo, largamente superiore ai 200.000 ECU, hanno ritenuto applicabile, nella fattispecie, la normativa comunitaria. Al riguardo, le motivazioni addotte dall'Istituto, quali i tempi per l'espletamento della gara, la possibilità dell'ingresso di un secondo gestore per la stessa attività, con possibili duplicazioni di spese (generali ed *hardware*), la possibilità di rinegoziare parte del precedente contratto sono sembrate alla Corte circostanze tali da giustificare, quanto meno, sotto il profilo economico, il ricorso dell'Ente alla trattativa privata, tenuto conto, tra l'altro, che sul corrispettivo l'AIPA ha espresso il prescritto parere tecnico-economico. Nel merito, non si può non condividere, tuttavia, l'ulteriore rilievo formulato dal collegio dei revisori per quanto attiene all'attività tecnico-ammistrativa in parte affidata alla società di gestione del sistema informatico; attività che dovrebbe, invece, essere svolta direttamente dall'Istituto.

5. Per quanto attiene ai residui attivi e passivi, in parte dipendenti dalla mancata regolarizzazione dei rapporti patrimoniali, la Corte ha ritenuto che l'Istituto sia tenuto ad adottare ogni utile iniziativa atta a far rientrare, per quanto possibile, il fenomeno in dimensioni accettabili, stante la presenza di residui risalenti ad epoca remota. All'uopo sono stati sollecitati adeguati interventi per accertare se sussista, o meno, la effettiva necessità di mantenerli in bilancio, ovvero se esistano le condizioni per procedere alla loro cancellazione.

6. E' stato richiamato l'organo vigilante al rispetto della normativa sui bilanci di previsione e consuntivi.
Inoltre, la predisposizione di uno studio attuariale, sollecitato anche dall'organo vigilante e dai revisori, non è rinviabile, tenuto conto del fatto che se le situazioni finanziarie attuali non sono preoccupanti potranno diventarlo nel volgere di pochi anni. L'organo vigilante è stato chiamato ad intervenire perché l'Ente Poste assuma direttamente la gestione delle attività sociali come previsto dal CCNL dei dipendenti EPI, tanto più che l'Istituto si trova in posizione anomala in quanto non ha alcuna potestà organizzativa, ma solo la responsabilità gestionale per la fornitura di servizi già predeterminati nella qualità, quantità, nonché nella quantificazione delle quote da porre a carico degli utenti, senza considerare l'ulteriore circostanza negativa della mancata o non tempestiva restituzione delle somme anticipate dall'IPOST.

7. Per quanto attiene alla gestione finanziaria nel periodo considerato, la Corte rileva che, fino al 1993, si è verificato, un notevole disavanzo di amministrazione del bilancio consolidato, dovuto esclusivamente ai disavanzi di esercizio sempre crescenti della gestione quiescenza ed, in parte, della gestione restanti attività sociali. Invece, a partire dal 1994, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 71 del 1994, a parte la già rappresentata precaria situazione della gestione "restanti attività sociali", il bilancio consolidato dell'ente è stato caratterizzato da entrate ed uscite in costante incremento, nonché dalla particolare consistenza e dalla progressiva lievitazione degli avanzi di esercizio, soprattutto per quanto attiene alle gestioni quiescenza e buonuscita, che hanno determinato, alla data del 31 dicembre 1996, non solo il riassorbimento del *deficit*, ma un avanzo di amministrazione. Tale situazione potrebbe, però, cambiare nel breve periodo con possibili se non probabili disavanzi di esercizio, soprattutto per quanto attiene alle gestioni quiescenza e buonuscita, in relazione all'ulteriore trasformazione dell'EPI da Ente pubblico economico in S.p.A.
La Corte ha ritenuto che si provveda alla formulazione del "bilancio tecnico" triennale. Tale adempimento, oltre a costituire un preciso obbligo giuridico, permetterebbe di conoscere adeguatamente, in via preventiva, le effettive disponibilità finanziarie necessarie al volume degli impegni, proiettate nel medio periodo, in modo da consentire, anche attraverso proposte

di modifiche eventualmente di carattere legislativo, un equilibrio strutturale del bilancio. Per quanto attiene alla gestione patrimoniale, è stata formulata una raccomandazione affinché l'ente pervenga in tempi brevi ad una regolare tenuta dell'inventario dei beni mobili ed immobili, per consentire anche l'individuazione di ciascuna unità immobiliare e, per ciascuna di essa, lo stato di utilizzazione ed il reddito prodotto, così come prescritto dell'articolo 41 del d.P.R. n. 696 del 1979.

8. Per quanto concerne il funzionamento degli Organi, è stata censurata la costante assenza nelle sedute del Consiglio di Amministrazione (dal 1987 fino allo scioglimento dello stesso) dei due membri di diritto (Direttore generale delle Poste e Direttore dell'ex ASST), anche se il Consiglio ha funzionato regolarmente come previsto dall'art. 7 del d.P.R. n. 542 del 1953.
E' stata positivamente valutata l'azione dell'organo di revisione (negli ultimi sei anni si è riunito n. 119 volte, giusta appositi verbali dal n. 131 al n. 250), che ha contribuito affinché la Corte potesse svolgere i necessari approfondimenti in ordine alle varie problematiche, attraverso le puntuali osservazioni e considerazioni riportate nei relativi verbali.

Da notizie assunte dall'IPOST, il risultato gestionale per il 1997 evidenzia un avanzo finanziario pari a lire 1.236 miliardi. Inoltre sono stati ricostituiti gli organi dell'Istituto.

5.7 Il settore radiotelevisivo.

Dopo la legge 23 agosto 1990, n. 223 (c.d. legge Mammì) e i successivi interventi del legislatore per far fronte all'emergenza verificatasi a seguito della dichiarazione di incostituzionalità dell'articolo 15, comma 4, della legge citata, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 420 del 1994 - in attesa della definizione dell'iter di approvazione del disegno di legge AS 1138 recante "Disciplina del sistema delle comunicazioni" - la disciplina contenuta nell'articolo 3 della legge 31 luglio 1997, n. 249 rappresenta il primo intervento organico per il riordino del settore radiotelevisivo[45].

Sebbene i principi della citata sentenza della Corte costituzionale siano espressamente richiamati nel testo della legge (art. 3, c. 8), viene confermato, fino al 30 aprile 1998, il vigente assetto oligopolistico del settore (e che in base alla citata sentenza della Corte avrebbe dovuto cessare, poiché illegittimo, il 27 agosto 1996), assetto prorogato, con la legge 30 aprile 1998 n 122, alla fine di gennaio 1999.

Pertanto, nonostante la dichiarata convergenza tra i settori radiotelevisivo e delle telecomunicazioni, in considerazione delle tecnologie utilizzate (reti radioelettriche terrestri, satellite e cavo) e dei servizi offerti[46], viene mantenuto un atteggiamento di conservazione del tradizionale assetto delle televisioni.

---

[45]Dopo la legge c.d Mammì, risultano emanate la legge 17 dicembre 1992, n. 482 di proroga del termine per il rilascio delle concessioni radiofoniche (nazionali e locali) e televisive locali e di deroga per le *pay tv*; la legge 25 giugno 1993, n. 206, che innovava la disciplina della Rai, anticipando una ridefinizione del sistema radiotelevisivo e dell'editoria nel suo complesso da attuarsi entro due anni dalla data di entrata in vigore della legge e cioè entro il giugno 1995; la legge 27 ottobre 1993, n. 422, di proroga dell'esistente fino al 27 agosto 1996 e fino al 27 agosto 1997 per il passaggio delle *pay tv* alla diffusione via satellite e via cavo. E' poi seguita la sentenza 7 dicembre 1994, n. 420 che, nel dichiarare incostituzionale l'assetto della legge n. 422/93, art. 15, c. 4, ne consentiva, improrogabilmente, il mantenimento fino al 27 agosto 1996. Con i *referendum* dell'11 giugno 1995, è stato escluso che ogni operatore dovesse operare con una sola rete televisiva nazionale; inoltre è stato fornito l'indirizzo per la partecipazione del capitale privato alla Rai.

[46] Come ad esempio la c.d. *free tv*, la *pay tv*, la *pay per view* la *video on demand*. Fattori tecnologici di tale convergenza sono lo sviluppo delle reti telematiche e la c.d. digitalizzazione, che veicola suoni e immagini in un codice numerico, gestibile attraverso l'uso di computer, superando i limiti della tecnologia tradizionale (c.d. trasmissione analogica).

Tra l'altro, in ragione della disponibilità limitata delle frequenze radioelettriche (fattore limitato che costituisce un intrinseco limite al confronto concorrenziale tra operatori pubblici e privati), il passaggio dal vecchio al nuovo assetto è condizionato all'approvazione del piano di assegnazione delle frequenze (art. 1, c. 6, lett. a, nn. 1 e 2, legge n. 249 del 1997) di competenza del Consiglio dell'Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni e all'emanazione di un regolamento (adottato dalla medesima Autorità) che fisserà le condizioni per il rilascio delle nuove concessioni (art. 3, c. 2).

Con la legge 122 del 1998 è stato previsto uno snellimento del procedimento di adozione del piano di assegnazione delle frequenze, per quanto concerne l'acquisizione del parere delle regioni e dell'intesa con le regioni Valle d'Aosta e Friuli Venezia-Giulia e delle province autonome di Trento e Bolzano (art. 1, c. 2 e 3).

A ciò va aggiunto che, anche nel caso in cui il piano nazionale di assegnazione delle frequenze dovesse essere emanato, il passaggio al nuovo regime potrà ulteriormente slittare nel tempo, in quanto gli operatori che si trovassero ad esercitare più del 20% delle reti pianificate e coloro che si trovassero ad operare con più di una rete criptata potrebbero continuare a detenere le reti eccedenti, fino a quando l'Autorità non avrà accertato un "congruo" sviluppo dell'utenza dei programmi via satellite e via cavo (art. 3, c. 6, 7 e 8).

Una ulteriore incertezza in ordine al superamento del vigente regime "provvisorio" di oligopolio, è contenuta nella disciplina che stabilisce i limiti alla raccolta delle risorse pubblicitarie. La legge prevede che per i soggetti che al momento dell'entrata in vigore della legge superino i limiti alla raccolta delle risorse economiche, mediante lo sviluppo spontaneo dell'impresa, i divieti previsti dalla nuova disciplina - che trova applicazione a far data dal 30 aprile 1998 - non potranno essere applicati che a seguito di una complessa istruttoria volta ad accertare se il superamento dei limiti determini, o meno, una posizione dominante che riduca il pluralismo e la concorrenza (art. 2, c. 9).

In ordine al regime applicabile, viene confermato che l'attività radiotelevisiva tradizionale (via etere) è assoggettata a concessione di durata sessennale. Sotto l'aspetto soggettivo, sono confermati i requisiti richiesti dalla legge n. 223 del 1990.

Per la diffusione delle trasmissioni via cavo e via satellite - la cui disciplina attende l'emanazione di appositi regolamenti (art. 3, c. 10 e 11) - è invece previsto il rilascio di provvedimenti di autorizzazione (da parte dell'Autorità per le trasmissioni via satellite, mentre non è chiaramente individuato il soggetto che rilascerà l'autorizzazione per la diffusione via cavo).

La disciplina concernente la ristrutturazione del servizio pubblico radiotelevisivo (art. c. 9) prevede che la RAI[47] dovrà presentare un piano per la trasformazione di una delle sue reti in una emittente che non dovrà più avvalersi di risorse pubblicitarie. L'Autorità, valutato il piano di ristrutturazione, sentita la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, indicherà il termine entro cui dovrà essere istituita tale emittente, contestualmente con l'indicazione del termine entro il quale i soggetti di reti nazionali eccedenti rispetto al limite del 20% dovranno transitare verso la diffusione esclusiva via satellite o via cavo (art. 3, c. 6, 8 e 9 e art 2, c. 6).

Novità sono previste per l'emittenza locale che viene divisa in tre categorie: le emittenti aventi scopi solo commerciali; le emittenti con obblighi di informazione; e la novità delle emittenti locali a programmazione monotematica "di chiara utilità sociale" (art. 3, c. 3, lett. 2 e 7).

---

[47] Con d.P.R 29 ottobre 1997, è stato approvato il contratto di servizio stipulato tra il Ministero delle comunicazioni e la RAI - Radiotelevisione Italiana S.p.A.

Rilevante novità, su cui peraltro potranno manifestarsi interventi della Commissione UE in funzione *antitrust,* considerato che la norma sembra porsi quale deroga alle disposizioni di divieto di posizione dominante, introdotte dall'articolo 2 della legge n. 249, è costituita dalla previsione della realizzazione di una "piattaforma digitale" per trasmissioni da satellite e via cavo e per trasmissioni codificate in forma analogica su reti terrestri (art. 2, c. 19). Ciò, in considerazione delle necessarie sinergie tecnologiche e finanziarie a disposizione della società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo e della società concessionaria del servizio pubblico di telecomunicazioni.

Con provvedimento del Ministro delle Comunicazioni del 3 gennaio 1998 (G.U. n. 24 del 30/01/1998), è stato emanato l'atto di indirizzo riguardante gli adempimenti dell'amministrazione in occasione della dismissione di frequenze radiotelevisive.

5.8 Risultati del controllo[48] *sulla gestione finanziaria della RAI*[49] *- Esercizi 1994, 1995 e 1996.*

Con determinazione n. 1 del 1998, depositata in data 29 gennaio 1998, la Corte, nella competente sede del controllo, ha esaminato gli esiti della gestione finanziaria della RAI per gli esercizi 1994, 1995 e 1996.

1. In ordine ai risultati della gestione economica e patrimoniale, la Corte, considerando che nel 1993 la RAI versava in una profonda crisi economica, evidenziata da una perdita di esercizio di 479 miliardi e da un indebitamento finanziario netto di 1.485 miliardi, ha dato atto dell'azione di risanamento condotta nel triennio dai dirigenti responsabili dell'azienda. Le linee guida del programma di risanamento, tracciate con il piano industriale 1994-1996, proponevano, come preminente, duplice obiettivo il graduale miglioramento del conto economico e, al contempo, il progressivo abbattimento dell'indebitamento finanziario.
Ambedue i cennati obiettivi sono stati in parte soddisfatti, se si considera che già nell'esercizio 1994 si è registrato un utile di 18,8 miliardi e che, tale utile, è asceso a 68 miliardi nel 1995 e a 97,7 miliardi alla fine del 1996.

---

[48] Il controllo della Corte dei conti sulla RAI - Radio Televisione Italiana viene esercitato ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259, i cui contenuti sono stati espressamente fatti salvi e ribaditi dalla Legge 14 gennaio 1994, n.20, secondo un modello che prevede la più ampia possibilità astratta di conoscenza dei fatti gestionali e dei profili organizzativi, con riferimento sia a singoli atti e fattispecie, sia a situazioni complesse e ad elaborazioni riassuntive, nonché alle scritture contabili analitiche e sintetiche. Va comunque riaffermato l'orientamento, più volte espresso dalla Corte, in base al quale, per un Ente delle dimensioni e dell'importanza della RAI, più efficace si appalesa un controllo svolto secondo le modalità di cui all'art. 12 della citata legge n. 259, secondo cui il magistrato delegato assiste alle riunioni degli organi di amministrazione e di revisione. Tale formula consentirebbe una più tempestiva e completa conoscenza dei fenomeni gestionali, con conseguente potenziamento del controllo parlamentare cui il referto effettuato dalla Corte dei conti è funzionale. Circa l'evidenziata pluralità degli altri controlli cui la RAI è assoggettata ai sensi della vigente normativa (Collegio Sindacale, Commissione Parlamentare di Vigilanza, Garante per la Radiodiffusione e l'Editoria, Autorità per le garanzie delle comunicazioni, Ministero delle comunicazioni, Ministero del tesoro) cui debbono aggiungersi i poteri spettanti all'IRI quale Azionista di maggioranza, la Corte ha già rilevato che gli stessi non sempre vengono concretamente ed efficacemente esercitati e non operano che raramente in connessione funzionale; ne ha pertanto auspicato una loro riforma che attui un maggiore coordinamento tra i vari centri di vigilanza.

[49] La normativa riguardante la RAI ha registrato nel periodo considerato un ampio ricorso alla decretazione d'urgenza, attraverso l'emanazione di una pluralità di decreti legge, alcuni di essi più volte reiterati, che a far tempo dal decreto legge 30 dicembre 1993, n. 558 e fino al decreto legge 13 ottobre 1996, n. 540, hanno di volta in volta apportato modifiche alla normativa vigente. Soltanto con l'emanazione della Legge 23 dicembre 1996, n. 650, che ha introdotto una compiuta disciplina della materia, si è provveduto a far salvi gli effetti prodottisi *medio tempore* ed i rapporti giuridici insorti sulla base dei decreti anzidetti.

L'indebitamento finanziario netto, a sua volta, ha subito, nello stesso periodo, una costante diminuzione, passando a 1.434 miliardi nel 1994, a 756,8 miliardi nel 1995 e, infine, a 144,5 miliardi nel 1996.
Anche la gestione patrimoniale ha evidenziato, nel triennio, un patrimonio netto che, a fronte dei 513,3 miliardi del 1993, è progressivamente aumentato a 532,2 miliardi nel 1994, a 635,4 miliardi nel 1995 ed a 733,2 miliardi nel 1996.
La Corte, pur dando atto agli organi sociali della RAI dell'attività svolta per il ripristino dell'equilibrio economico, non ha però mancato di rilevare che tali positivi risultati derivano in gran parte dall'attuazione delle più volte richiamate disposizioni contenute nei vari decreti legge cosiddetti "salva RAI" (reiterati per ben 18 volte), susseguitisi nel tempo che hanno consentito, tra l'altro, la rideterminazione di alcuni valori di bilancio e la conseguente iscrizione di una specifica riserva, non tassabile, di 677 miliardi e la riduzione del canone di concessione da 160 a 40 miliardi (la stessa riduzione è stata prevista per il 1996 con legge 28 dicembre 1995, n. 550)[50].
Questa considerazione, come ribadito anche dal Ministero del tesoro nelle sue considerazioni sui bilanci societari, secondo le valutazioni della Corte, non consente agli organi della RAI di deflettere dall'azione di risanamento intrapresa, in quanto, allo stato, non risultano eliminati quei fattori di squilibrio strutturale che hanno, in passato compromesso la situazione economica finanziaria dell'azienda.
Secondo la Corte, dovrà quindi essere ulteriormente intensificata ogni utile azione intesa all'aumento dei ricavi ed alla riduzione dei costi, atteso che sotto l'aspetto strettamente economico la gestione, pur palesando segni di maggiore equilibrio, non si discosta, rispetto ad alcuni parametri fondamentali, "significativamente" da quella degli esercizi precedenti.

2. L'analisi economico finanziaria, condotta con l'ausilio di appositi indicatori, ha evidenziato, nel complesso, lo sforzo della RAI per il raggiungimento di un migliore equilibrio finanziario e di una struttura operativa dotata di più elevati margini di flessibilità. Al contempo, ha però dimostrato che l'azione di risanamento, dopo aver raggiunto un culmine nel periodo 1994/1995, ha subito un rallentamento nel periodo successivo. In tal senso, l'indicatore della redditività del capitale investito (ROI) ha dimostrato che la RAI è pervenuta al maggior incremento della redditività operativa nel 1994 (+191,51%), mentre, nel successivo periodo, si è concretizzata una variazione negativa compensata da un'inversione di tendenza, manifestatasi tra il 1995 e 1996, laddove l'incremento della redditività operativa si è accompagnata ad una ripresa delle attività di investimento e capitalizzazione.
L'analisi delle condizioni di efficienza della gestione operativa, svolta attraverso l'indicatore "leva operativa", ha evidenziato la tendenza della RAI ad operare una ristrutturazione dei costi orientata alla sostituzione dei costi fissi con componenti reddituali di natura variabile. Il miglioramento della struttura finanziaria, mediante la contrazione dell'indebitamento attraverso il ricorso a capitale di terzi, viene mostrato dalla progressiva riduzione della "leva finanziaria".

3. Con riferimento al personale della RAI, la Corte ha evidenziato, in primo luogo, che nel triennio considerato si è determinato un incremento del costo complessivo che supera notevolmente il tasso di inflazione e che presenta percentuali di aumento particolarmente elevate specie in riferimento a talune categorie. E' stata altresì rilevata una duplice contraddizione di politica gestionale, consistente nell'aver sostenuto notevoli spese per

[50] Cfr, anche, Corte dei conti *Decisione e relazione sul rendiconto generale dello Stato sul rendiconto generale dello Stato* vol. II, par. 4.6, pagg. 556 ss.

incentivare l'esodo senza però limitare le assunzioni e nel non aver contenuto il ricorso alla produzione esterna, pur disponendosi di personale in eccesso.
Sono questi gli aspetti che più hanno condizionato l'andamento della gestione ed in ordine ai quali sono stati sollecitati adeguati interventi correttivi, indispensabili per il completo risanamento economico della Società.
A particolari rilievi critici è stato sottoposto il sistema delle promozioni e delle nomine, in relazione al quale, puntuali censure sono state mosse anche dall'organo di controllo interno, con crescente incremento delle posizioni di vertice, mentre, molte professionalità di pari livello sono rimaste inutilizzate o sotto utilizzate con nocumento dell'Azienda tenuta ugualmente a corrispondere compensi annui particolarmente rilevanti.
La Corte, pur prendendo atto che nel triennio considerato si è consolidato un *trend* di contenimento dell'organico passato da 12.713 a 10.995 unità, ha comunque sollecitato ad un'ulteriore riduzione dell'apparato RAI e che lo stesso sia ulteriormente ripensato anche per contrastare il logoramento dei vecchi modelli produttivi.
A tale riguardo, la previsione, contenuta nel piano industriale 1997-1999, di un ulteriore riduzione dell'organico limitata a non più di 300 unità (con una chiusura a circa 10.700 unità al 31 dicembre 1999), è stata ritenuta dalla Corte come dimostrativa della preoccupante incapacità degli organi societari a promuovere un'azione veramente efficace per il contenimento di una voce di costo che incide sul bilancio aziendale in maniera assai onerosa e certamente in percentuale ben più elevata di quanto è stato rilevato, da studi condotti al riguardo, in altre aziende operanti nel settore.

4. Per quanto riguarda l'attività gestionale, elementi dettagliati della stessa sono esposti nelle ampie relazioni allegate ai bilanci societari. Nelle citate relazioni è emerso, tra l'altro, che la produzione televisiva dell'azienda è stata nei tre anni considerati, rispettivamente, di 31.860 ore di trasmissione nel 1994, di 32.315 ore nel 1995 e di 32. 724 ore nel 1996.
A queste, vanno aggiunte le ore di trasmissione sulle reti radiofoniche a diffusione nazionale, regionale e per l'estero (rispettivamente 53.207 ore nel 1994, 52.646 nel 1995 e 53.279 ore nel 1996).
L'ascolto medio annuale dei programmi televisivi ha raggiunto nel periodo considerato, secondo i dati Auditel, con riferimento alla fascia oraria più significativa (20,30/22,30) il 48,31% nel 1994, il 49,6% nel 1995 e il 49,80%1 nel 1996.
Con riferimento agli indici di ascolto, è stato osservato che gli stessi, assai rilevanti ai fini dell'acquisizione delle entrate pubblicitarie, non possono essere valutati come prevalente parametro di misurazione dell'efficacia del servizio pubblico che, in quanto tale, esige di essere ispirato anche a criteri qualitativi, in cui la funzione formativa e la corretta informazione assumono rilievo fondamentale.
I dati suesposti hanno, comunque, permesso di rilevare che l'azione di risanamento aziendale, contemporaneamente conseguita dall'azienda, non ha pregiudicato l'entità della produzione che, al contrario, ha registrato un apprezzabile incremento ed arricchimento dell'offerta delle reti televisive e delle testate giornalistiche.
Circa il perseguimento dell'obiettivo di una migliore efficienza operativa, l'attività svolta dall'azienda per la riduzione dei costi (-10% rispetto a quelli del 1993), ancorché apprezzabile, è stata valutata ancora insufficiente ravvisandosi importanti spazi per ulteriori miglioramenti.
Al riguardo, la Corte ha sottolineato la necessità di una migliore riorganizzazione e ristrutturazione aziendale con recuperi di efficienza, richiamando la Società ad un'efficace e continuo controllo di tutte le componenti di costo, anche mediante un ulteriore diminuzione dei centri di spesa ed il rigoroso rispetto, da parte di questi ultimi, dei *budget* assegnati.

La Corte ha altresì evidenziato che, a termini del contratto di servizio 1997/1999, la RAI deve presentare entro il 31 dicembre 1997 un progetto di riarticolazione della propria struttura organizzativa; inoltre, entro il 30 aprile 1998, la RAI dovrà presentare all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni un piano che consenta di trasformare una delle sue reti televisive in una emittente che non può avvalersi di risorse pubblicitarie; è stato fatto cenno anche del disegno di legge n. 1138, attualmente all'esame del Parlamento che prevede per la RAI una organizzazione in *holding* adeguata a rispondere alla missione ed agli obiettivi del servizio pubblico.

Sul fronte dell'incremento delle entrate, la Corte ha sottolineato la necessità dell'adozione di concrete misure per eliminare il fenomeno della perdurante utenza abusiva - tuttora rilevante, nonostante l'indicazione di possesso dell'apparecchio TV prevista negli anni precedenti nella dichiarazione dei redditi - che costituisce un notevole fattore di perdita, oltre che per la RAI, anche per le finanze erariali, se è vero che, secondo calcoli effettuati dal Ministero del tesoro, raggiunge tuttora l'ammontare di oltre 400 miliardi. E' stato inoltre ritenuto che altre entrate di notevole importo potranno essere realizzate attraverso la riduzione del tasso di morosità degli abbonamenti (tuttora ancorato ad oltre il 3%) ed il soddisfacimento delle ragioni creditorie che la RAI, vanta ancor oggi nei confronti delle pubbliche amministrazioni per la notevole cifra di 207,4 miliardi al 31 dicembre 1996.

ALLEGATI

elaborazioni per funzioni-obiettivo
formazione e utilizzo massa impegnabile
formazione e utilizzo massa spendibile

MINISTERO DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI

Esercizio finanziario 1997

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg1 - Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro 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 - Concessioni e autorizzazioni dg5 - Pianificazione e gestione delle frequenze	2. Gestione radiofrequenze	2.1 Assegnazione frequenze 2.2 Controllo emissioni radioelettriche	
dg4 - Concessioni e autorizzazioni	3. Indirizzo servizi radiotelevisivi	3.1 Emittenti nazionali 3.2 Emittenti locali 3.3 Rapporti RAI 3 4 Servizi parlamentari	
dg4 - Concessioni e autorizzazioni dg5 - Pianificazione e gestione delle frequenze dg6 - Regolamentazione e 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 - Regolamentazione e 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	

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg1 - Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	7. Servizi generali	7.1 Gestione delle risorse umane	7.1.1 Accesso all'impiego
dg2 - Segretariato generale			7.1.2 Stato giuridico ed economico del personale
dg3 - Affari Generali e Personale			7.1.3 Formazione ed aggiornamento
dg4 - Concessioni e autorizzazioni			7.1.4 Attività di protezione sociale ed onorificenze
dg5 - Pianificazione e gestione delle frequenze			7.1.5 Misure per la prevenzione e la sicurezza dei lavoratori
dg6 - Regolamentazione e qualità dei servizi			7.1.6 Contenzionso relativo al personale
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 C.d R. sono quelli individuati nel Decreto Legislativo N° 279/97.

1997 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 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 stanzinmento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
1 Indirizzo politico-amministrativo	433	13.291	13.724	11.001	2.030	260	217	215	11.218	476	81,74%
2 Gestione radiofrequenze	9.902	32.365	42.268	22 966	5.847	3.552	3.333	6 569	26.300	10.121	62,22%
3 Indirizzo servizi radiotelevisivi	9.362	14.705	24.067	12 304	2.140	260	9.141	221	21 445	482	89,11%
4 Indirizzo e vigilanza servizi di telecomunicazioni	883	29.135	30 019	23.556	5 579	0	481	403	24.037	403	80,07%
5 Indirizzo e vigilanza servizi postali	309	9.815	10.125	7.795	1 760	260	168	141	7.963	401	78,65%
6 Indirizzo tecnico-amministrativo dell'istituto superiore PP.TT.	12.328	43.154	55.481	27.910	8.548	6.696	7.130	5.197	35.040	11.893	63,16%
7 Servizi generali	888	50.227	51.115	39.724	10.156	347	492	395	40.217	743	78,68%
TOTALE	*34.105*	*192.693*	*226.798*	*145.257*	*36.060*	*11.377*	*20.963*	*13.142*	*166.220*	*24.518*	*73,29%*

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

1997 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 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
1 Indirizzo politico-amministrativo	2 056	13 291	15 347	15 004	9 163	1 837	2 098	1 831	10 995	1 875	2 477	97,76%	71,64%	73,28%
2 Gestione radiofrequenze	14 427	32 365	46 793	41 764	14 088	8 878	12 430	4 914	19 001	5 797	21 994	89,25%	40,61%	45,50%
3 Indirizzo servizi radiotelevisivi	11 498	14 705	26 203	25 896	10 761	1 543	1 804	11 390	22 151	1 936	2 116	98,83%	84,54%	85,54%
4 Indirizzo e vigilanza servizi di telecomunicazioni	10 339	29 135	39 474	38 833	20 289	3 267	3 267	9 072	29 361	6 265	3 848	98,38%	74,38%	75,61%
5 Indirizzo e vigilanza servizi postali	927	9 815	10 742	10 546	6 849	946	1 207	859	7 708	1 633	1 401	98,17%	71,75%	73,09%
6 Indirizzo tecnico-amministrativo dell'istituto superiore PP.TT.	19 087	43 154	62 241	54 963	23 016	4 894	11 590	9 226	32 242	8 188	21 811	88,31%	51,80%	58,66%
7 Servizi generali	25 919	50 227	76 146	75 458	35 481	4 243	4 590	10 396	45 878	24 813	5 455	99,10%	60,25%	60,80%
TOTALE	*84.253*	*192 693*	*276 946*	*262.462*	*119.648*	*25.609*	*36 986*	*47.687*	*167.335*	*50.509*	*59.102*	*94,77%*	*60,42%*	*63,76%*

1997 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 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 uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	433	14.010	14.443	11 044	2.967	0	217	215	11.261	215	77,97%
Segretariato generale	378	26.679	27.057	20.196	4.746	1.737	210	168	20.406	1.904	75,42%
Affari generali e personale	510	24.304	24.815	19.351	4.954	0	282	228	19.633	228	79,12%
Concessioni e autorizzazioni	10.133	39.054	49.187	32.379	6.675	0	9.556	577	41.935	577	85,26%
Pianificazione e gestione delle frequenze	9.902	32.736	42.639	23.659	5.872	3.205	3.333	6.569	26.993	9.773	63,31%
Regolamentazione e qualità dei servizi	422	13.625	14.046	10.931	2.693	0	234	188	11.165	188	79,49%
Istituto superiore delle Poste e delle telecomunicazioni	12.328	42.284	54.611	27.696	8.152	6.435	7.130	5.197	34.827	11.633	63,77%
TOTALE	*34.105*	*192.693*	*226.798*	*145.257*	*36.060*	*11.377*	*20.963*	*13.142*	*166.220*	*24.518*	*73,29%*

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

1997 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 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 uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	2.117	14 010	16 127	15 787	9 186	1 858	1 858	1 819	11 005	2 844	2 279	97,89%	68,24%	69,71%
Segretariato generale	1 436	26 679	28 115	27 861	18 794	1 402	3 138	1 288	20 082	4 614	3 419	99,10%	71,43%	72,08%
Affari generali e personale	2 154	24 304	26 458	25 987	16 555	2 796	2 796	1 902	18 457	4 742	3 260	98,22%	69,76%	71,02%
Concessioni e autorizzazioni	43.605	39 054	82 659	81 816	28 203	4 177	4 177	27 188	55 391	22 186	5 082	98,98%	67,01%	67,70%
Pianificazione e gestione delle frequenze	14 759	32 736	47 495	42 459	14 306	9.353	12 558	5 247	19 553	5 822	22 121	89,40%	41,17%	46,05%
Regolamentazione e qualità dei servizi	1 237	13 625	14 862	14 592	9 695	1 237	1 237	1 157	10 852	2 509	1 501	98,18%	73,02%	74,37%
Istituto superiore delle Poste e delle telecomunicazioni	18 946	42 284	61 229	53 962	22 910	4 787	11 222	9 086	31 996	7 792	21 441	88,13%	52,26%	59,29%
TOTALE	*84.253*	*192.693*	*276 946*	*262.462*	*119.648*	*25.609*	*36.986*	*47.687*	*167.335*	*50.509*	*59.102*	*94,77%*	*60,42%*	*63,76%*

MINISTERO DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI

Esercizio finanziario 1997

(importi in milioni)

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE

		TITOLO I						TITOLO II						SPESA FINALE
		PERSONALE IN ATTIVITA DI SERVIZIO	ACQUISTO BENI E SERVIZI	TRASFERIMENTI	INTERESSI	ALTRE (1)	TOTALE	OPERE BENI IMMOBILIARI MOBILIARI	TRASFERIMENTI	OPERAZIONI FINANZIARIE		ALTRE (1)	TOTALE	
		CAT II	CAT IV	CAT V	CAT VI			CAT X + XI	CAT XII	CAT 13 + 14	CAT 13+14+15			TIT I + II
1	RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 (2)	4.416	8.877	0	0	0	13.293	20.812	0	0	0	0	20.812	34.105
2	STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	120.587	35.265	11.052	0	3.390	170.293	22.400	0	0	0	0	22.400	192.693
3	MASSA IMPEGNABILE (1 + 2)	125.003	44.142	11.052	0	3.390	183.586	43.212	0	0	0	0	43.212	226.798
4	IMPEGNI EFFETTIVI SU COMPETENZA	101.914	23.997	9.016	0	3.337	138.264	6.993	0	0	0	0	6.993	145.257
5	ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE (-) (2 - (4 + 6))	18.673	11.268	2.036	0	53	32.029	4.031	0	0	0	0	4.031	36.060
6	RESIDUI DI STANZIAMENTO DA COMPETENZA AL 31/XII	0	0	0	0	0	0	11.377	0	0	0	0	11.377	11.377
7	IMPEGNI SU RESIDUI DI STANZIAMENTO (1 - 8)	2.403	8.877	0	0	0	11.280	9.683	0	0	0	0	9.683	20.963
8	RESIDUI DI STANZIAMENTO DA ESERCIZI PRECED_ AL 31/XII	2.013	0	0	0	0	2.013	11.129	0	0	0	0	11.129	13.142
9	IMPEGNI TOTALI SU MASSA IMPEGNABILE (4 + 7)	104.317	32.874	9.016	0	3.337	149.544	16.676	0	0	0	0	16.676	166.220
10	RESIDUI TOTALI DI STANZIA_ MENTO "F" AL 31/XII (6 + 8)	2.013	0	0	0	0	2.013	22.506	0	0	0	0	22.506	24.518
11	RAPPORTO % TRA IMPEGNI TOTALI E MASSA IMPEGNABILE (9 3)	83,45	74,47	81,58	0	98,45	81,46	38,59	0	0	0	0	38,59	73,29

1) CALCOLATE PER DIFFERENZA

2) I RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 SONO ASSUNTI UGUALI AI RESIDUI DI STANZIAMENTO "F" AL 31/12 DELL'ANNO PRECEDENTE

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		TITOLO I						TITOLO II						SPESA FINALE
		PERSONALE IN ATTIVITA DI SERVIZIO	ACQUISTO BENI E SERVIZI	TRASFERIMENTI	INTERESSI	ALTRE (1)	TOTALE	OPERE BENI IMMOBILIARI MOBILIARI	TRASFERIMENTI	OPERAZIONI FINANZIARIE		ALTRE (1)	TOTALE	
		CAT II	CAT IV	CAT V	CAT VI			CAT X + XI	CAT XII	CAT 13 + 14	CAT 13+14+15			TIT I + II
12	RESIDUI INIZIALI "F + C" AL 1/1	7.716	29.130	22.261	0	343	59.450	24.803	0	0	0	0	24.803	84.253
13	STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	120.587	35.265	11.052	0	3.390	170.293	22.400	0	0	0	0	22.400	192.693
14	MASSA SPENDIBILE (12 + 13)	128.303	64.395	33.313	0	3.733	229.744	47.203	0	0	0	0	47.203	276.946
15	AUTORIZZAZIONI DI CASSA	125.588	63.645	33.313	0	3.732	226.277	36.185	0	0	0	0	36.185	262.462
16	PAGAMENTI SU COMPETENZA	96.126	10.744	9.015	0	2.967	118.852	796	0	0	0	0	796	119.648
17	RESIDUI PROPRI DA COMPETENZA "C" (4 - 16)	5.788	13.253	1	0	370	19.412	6.197	0	0	0	0	6.197	25.609
18	RESIDUI TOTALI DA COMPETENZA (6 + 17)	5.788	13.253	1	0	370	19.412	17.574	0	0	0	0	17.574	36.986
19	PAGAMENTI SU RESIDUI	6.517	27.212	7.383	0	149	41.262	6 426	0	0	0	0	6.426	47.687
20	PAGAMENTI TOTALI (16 + 19)	102.643	37.957	16.398	0	3.116	160.114	7.221	0	0	0	0	7.221	167.335
21	ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE(-)TOTALI (14-(20+22))	16.947	12.449	16 913	0	148	46.456	4.052	0	0	0	0	4.052	50.509
22	RESIDUI TOTALI "F + C" AL 31/XII ((14 - (20 + 21))	8.713	13.990	1	0	469	23.173	35.929	0	0	0	0	35.929	59.102
23	RAPPORTO % TRA AUTORIZZAZIONI DI CASSA E MASSA SPENDIBILE (15 14)	97,88	98,83	100	0	99,98	98,49	76,66	0	0	0	0	76,66	94,77
24	RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E MASSA SPENDIBILE (20 14)	80	58,94	49,23	0	83,48	69,69	15,3	0	0	0	0	15,3	60,42
25	RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E AUTORIZZAZIONI DI CASSA (20 15)	81,73	59,64	49,23	0	83,5	70,76	19,96	0	0	0	0	19,96	63,76

1) CALCOLATE PER DIFFERENZA

Capitolo XIV

Ministero per le politiche agricole

Sommario: **Sintesi e conclusioni.**

1. Direttive e programmi.

2. Analisi finanziaria: *2.1. Analisi finanziaria per categorie economiche; 2.2 Analisi per funzioni-obiettivo: 2.2.1 Analisi per centri di responsabilità; 2.2.2 Analisi secondo la contabilità economica semplificata.*

3. Analisi dell'organizzazione: *3.1 Attuale configurazione dell'organizzazione.*

4. Aspetti di particolare rilievo: *4.1 I programmi interregionali; 4.2 La questione delle "Quote-latte"; 4.3 I "Consorzi agrari"; 4.4 L'A.I.M.A.*

5. Attività contrattuale e contributiva.

6. Attività sanzionatoria.

Esercizio 1997 - Risultati della gestione per funzioni-obiettivo - dati di competenza

(in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Autorizzaz. di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni(*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico-amministrativo	76.519	93.451	*67.372*	74.741	55.286	18.567	56.174	1.778
2 Politiche agricole ed agro-industriali nazionali	1.070.159	2.124.178	*1.970.983*	1.057.685	771.812	443.519	614.166	12.474
3 Polizia forestale e ambientale	580.233	698.398	*154.777*	558.925	525.600	493.591	65.334	21.308
4 Risorse idriche	182.002	276.663	*245.462*	179.224	110.164	40.230	138.994	2.778
5 Pesca e acquacoltura	183.561	274.695	*155.049*	155.719	89.467	64.140	91.579	27.842
6 Prevenzione e repressione frodi agro-alimentari e sanzioni amministrative - tutela norme comunitarie e agroalimentari	67.571	70.591	*5.029*	54.220	51.984	45.999	8.221	13.350
7 Interventi nelle aree depresse	441.163	388.578	*341.911*	434.644	288.548	78.975	355.670	6.519
8 Servizi generali	150.289	158.572	*30.000*	144.178	144.178	113.109	31.068	6.111
TOTALE	***2.751.498***	***4.085.126***	***2.970.584***	***2.659.337***	***2.037.039***	***1.298.130***	***1.361.207***	***92.160***

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

Sintesi e conclusioni.

Con il d.l. 4 giugno 1997, n. 143 si è avuto il primo esercizio della delega prevista dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 che prevede il conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e la riorganizzazione dell'amministrazione centrale.

Il problema della riorganizzazione dell'amministrazione e dell'applicazione del d.lgs. 143 del 1997 ha impegnato dunque l'amministrazione per la seconda parte dell'anno 1997.

Il regolamento di attuazione di gran parte della riforma è ancora nella fase piuttosto complessa, delle proposte.

Una volta disposto il conferimento di funzioni e compiti alle regioni (in materia di agricoltura, foreste, pesca, agriturismo, caccia, sviluppo rurale ed alimentazione) restano da realizzare tre operazioni di grande rilevanza:

- riordinamento del ministero con la riorganizzazione degli uffici, ai sensi dell'art. 2, comma 4;
- individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative da trasferire alle regioni, ai sensi dell'art. 4, comma 1;
- soppressione, accorpamento, riordinamento e trasformazione degli enti, istituti ed aziende sottoposti alla vigilanza del ministero, ai sensi dell'art. 3.

Il regolamento in corso di elaborazione è mirato alla prima operazione.

In sostanza, la riforma si basa su due principi:

- le regioni esercitano funzioni e compiti nelle materie indicate dal d.lgs. 143 del 1997, e tale esercizio deve, a sua volta, avvenire nel rispetto dei principi di sussidiarietà e solidarietà e in un contesto nazionale unitario;
- al ministero sono riservate le funzioni di *elaborazione, coordinamento ed indirizzo* delle linee di politica agricola, agroindustriale, forestale, della pesca ed acquacoltura (d'intesa con la conferenza stato-regioni), nonché quelle di *rappresentanza* degli interessi nazionali nelle sedi comunitarie ed internazionali, e di *esecuzione* dei connessi obblighi che attengono al livello statale.

La realizzazione di tutto il contesto operativo nel quale gestire questi principi avviene in un'ottica di concertazione con le regioni e le province autonome, nell'ambito del *comitato di coordinamento delle proposte per l'attuazione del d.lgs. 143 del 1997.*

La riforma in atto non è limitata al ministero ma coinvolge tutto il cosiddetto *sistema agricoltura;* uno dei punti nodali è rappresentato dall'AIMA, della quale viene sancita, dal d.lgs. 143 del 1997, la soppressione ma i cui compiti, in particolare quello di erogazione degli aiuti, contributi e premi comunitari, previsti dalla normativa dell'Unione europea e finanziati dal FEOGA, devono comunque essere assicurati.

Al fine di realizzare in un unico contesto sia la soppressione dell'A.I.M.A. (come impone il d.l. n. 143 del 1997) sia l'individuazione di uno strumento operativo per la *policy* in campo agricolo, è stato varato lo schema di decreto legislativo con il quale viene istituita l'AGEA - agenzia per le erogazioni in agricoltura - ente pubblico economico - sottoposto alla vigilanza del ministro per le politiche agricole, la quale subentrerebbe all'AIMA nel riconoscimento in ordine ai cennati adempimenti, ai sensi del regolamento (CE) n. 1663 del 1995.

Nella parte relativa all'analisi dell'organizzazione viene presentato un quadro complessivo delle proposte in materia, recanti modifiche che coinvolgono anche il sistema della pesca ed acquacoltura oggetto della recente legge 21 maggio 1998, n. 164, ed il corpo forestale dello stato per il quale è stato previsto un riordinamento.

Tale riordino oltre all'individuazione delle competenze proprie, prevede l'istituzione di un *consiglio per le politiche forestali, montane ed ambientali*, a composizione paritetica, e la regolamentazione dei rapporti tra *corpo forestale e regioni*, mediante un accordo-quadro di programma approvato dalla conferenza stato-regioni, nonché accordi operativi regionali *relativamente a materie di competenza regionale il cui esercizio non contrasti con la natura del corpo e, per le quali le regioni intendano avvalersi del corpo stesso.*

Fra i momenti gestionali che hanno assunto rilievo, per l'amministrazione, deve essere menzionato quello relativo alle *quote-latte*; al riguardo, è recentemente intervenuta la legge 27 gennaio 1998, n. 5, con la quale è stato convertito, con modificazioni, il d.l. 1 dicembre 1997, n. 411, concernente *misure urgenti per gli accertamenti in materia di produzione lattiera*, che ha determinato le modalità di accertamento per la campagna 1998-1999, con l'istituzione di una *commissione di garanzia*, con la previsione che il trasferimento delle *quote-latte* da un'azienda ad un'altra possa avvenire solo all'inizio della campagna produttiva e solo tra imprese della medesima regione, con la disposizione dell'invio di lettera singola ad ogni produttore con l'indicazione della sua quota individuale e la possibilità da parte di questi, di proporre ricorso contro l'assegnazione della quota, entro 60 giorni.

Sotto il profilo finanziario, il bilancio del ministero, che ha subito un decremento di circa 300 miliardi, continua ad essere caratterizzato dalla prevalenza di *trasferimenti* alle regioni; il quadro contabile, come emerge dall'analisi finanziaria, è molto simile a quello descritto nella precedente relazione.

Il bilancio di previsione 1999 dovrebbe assumere dimensioni più snelle e finalizzate all'azione di indirizzo e coordinamento (con una riduzione di conferimenti per circa 900 miliardi).

La nuova struttura dell'amministrazione, quale emerge dai provvedimenti di attuazione del d.lgs. 143 del 1997, nonché la diversa connotazione che va ad assumere l'intero *sistema agricoltura*, appaiono, sia pure in termini di prospettiva a medio termine, in linea con il perseguimento di una più efficace gestione e con una maggiore incidenza sia in chiave comunitaria ed internazionale, sia in campo nazionale.

L'amministrazione ha mostrato sia nella seconda parte del 1997, sia nei primi mesi del 1998, di incrementare l'azione di supporto alle regioni; ne costituiscono un interessante esempio i *programmi interregionali* i quali hanno evidenziato anche la collaborazione nell'ambito della *conferenza stato-regioni*, che vede un maggior livello di rappresentatività, rispetto al cessato *comitato permanente per le politiche agro-alimentari.*

1. Direttive e programmi.

Il Ministro per le politiche agricole ha emanato direttive distinte per ognuna delle direzioni generali, nonché per l'ispettorato repressione frodi.

Tale modalità, di cui si è parlato nella relazione per l'esercizio 1996, non permette una visione globale dell'amministrazione e della politica agricola.

Sono state emanate direttive, ai sensi sia del d.lgs. 29 del 1993, sia del d.lgs. 279 del 1997, per le direzioni generali degli affari generali e del personale in data 13 febbraio 1998, della pesca ed acquacoltura in data 21 gennaio 1998, delle politiche comunitarie ed internazionali in data 10 marzo 1998, delle politiche agricole e agroindustriali nazionali in data 10 marzo 1998, e delle risorse forestali, montane ed idriche in data 2 marzo 1998.

La Corte, in sede di controllo preventivo, sulla scorta di quanto osservato nella relazione sul rendiconto 1996, ha sottolineato le caratteristiche di programmazione settoriale che tali provvedimenti presentano, e l'esigenza di acquisire - ai fini dell'unitarietà di indirizzo che si è ritenuto mancare nel sistema adottato - l'avviso del consiglio di amministrazione del ministero

(previsto dall'art. 14, comma 2 del d.lgs. 29 del 1993, prima delle modifiche apportate dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80) e l'intesa della conferenza stato-regioni che assume importanza determinante per l'amministrazione, nel quadro disegnato dal d.lgs. 143 del 1997.

Nel merito, le direttive hanno caratteristiche dissimili, solo in qualche caso costituiscono veri e propri documenti di *policy* mentre, in altri casi, recano una mera elencazione di adempimenti.

Al di là delle direttive emanate ai sensi dei dd.lgs. 29 del 1993 e 279 del 1997, la programmazione dell'attività dell'amministrazione è strettamente connessa, nella attuale fase di transizione, con l'attuazione del d.lgs. 143 del 1997, che ne prevede la riorganizzazione complessiva con riguardo non solo al ministero ma anche agli enti che costituiscono il *sistema agricoltura*.

Nella parte dedicata all'*analisi dell'organizzazione* verranno delineate le prospettive evolutive di detto *sistema*.

Va infine accennato ad una fattispecie, decisamente peculiare, che ha riguardato il decreto, del 15 settembre 1997, con il quale il ministro ha approvato e reso esecutiva la convenzione fra l'AIMA ed il corpo forestale dello stato, per la collaborazione nelle operazioni di controllo relative ai settori d'intervento dell'AIMA.

La Corte, in sede di controllo preventivo, ha infatti ritenuto che si configurassero in un unico contesto un'attività avente carattere programmatorio e, come tale, di competenza del ministro, ed un'attività gestionale.

In sostanza, la scelta di un'opzione collaborativa di due settori dell'amministrazione, senza oneri ed inquadrata nella facoltà concessa dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, costituirebbe un'integrazione della programmazione varata all'inizio dell'esercizio (il 1997), oltre a comportare, evidentemente, un'attività gestionale di approvazione della convenzione che regola tale collaborazione.

Ora, peraltro, la questione andrebbe "rivisitata" alla luce del d.lgs. 80 del 1998, che ha eliminato la facoltà di avocazione del ministro.

2. Analisi finanziaria.

Nella relazione sull'esercizio 1996 si era rilevato il grande scostamento fra le previsioni iniziali e gli stanziamenti (da 1.900 miliardi a 2.950 miliardi). Anche per l'esercizio 1997 va mantenuta tale notazione in quanto, mentre il titolo primo presenta uno scostamento contenuto di 138 miliardi (da 867 miliardi a 1.005 miliardi) pari al 15,97%, il titolo secondo aumenta di ben 994 miliardi (da 752 a 1.746) per il 132,25%.

Complessivamente, si ha, dunque un aumento da 1.619 a 2.751 miliardi, corrispondente al 41,15%, percentuale assai simile, quindi, a quella rilevata nella passata relazione.

Almeno per l'esercizio '97 deve dunque confermarsi la ridotta significatività della rappresentazione della legge di bilancio, mentre in un'ottica di *regime*, va considerato che le conseguenze del d.lgs. 143 del 1997, con il quale è stato istituito il nuovo ministero delle politiche agricole, vanno anche nel senso di depurare il bilancio dell'amministrazione da tutti gli stanziamenti che attengono a competenza regionale e che, dunque, non saranno più oggetto di trasferimento.

Sotto il profilo operativo va dunque tenuto conto, da un lato della limitata area della gestione di bilancio da parte del ministero, che coincide praticamente con il bilancio di previsione, e, dall'altro, dell'ulteriormente limitata area dell'effettiva spesa *discrezionale* dell'amministrazione.

Infatti, gran parte degli stanziamenti di bilancio concernono misure aventi carattere *annuale e contingente* che riguardano prevalentemente calamità ed interventi settoriali

specifici, e la spesa per investimenti è in realtà estremamente limitata, riguardando soprattutto opere di irrigazione e bonifica.

Del resto, tale situazione è coerente con il mutamento delle funzioni del ministero le quali dalla gestione diretta passano all'indirizzo e coordinamento.

Anche nell'ambito dei trasferimenti alle regioni vi sono modifiche; queste riguardano taluni effetti del collegato alla finanziaria per il 1996 (la legge n. 549 del 1995), che ha disposto la cessazione, a decorrere dal 1996, dei finanziamenti a favore delle regioni a statuto ordinario previsti da norme settoriali[1] (secondo modalità di finanziamento, sulle quali ci si è soffermati nella passata relazione e che appaiono discutibili sotto il profilo sia dell'affidamento alle risorse rese disponibili, sia del quadro d'insieme che soffre di indeterminatezza), intendendo, contestualmente, trasferite alle regioni le relative funzioni.

2.1 Analisi finanziaria per categorie economiche.

Dalla tradizionale analisi per categorie economiche, basata sull'esame della *massa impegnabile* e della *massa spendibile*, emerge come, per l'esercizio 1997, la categoria di maggiore rilevanza sia ancora la XII che attiene ai trasferimenti.

L'andamento di detta categoria mostra che, sostanzialmente, anche se ci si attende un diverso andamento con l'evolversi dei *Programmi interregionali* di cui si parlerà in seguito, la massa residui mantiene una rilevante consistenza.

La dimensione dei residui a fine 1997 è di 2.807 miliardi (di cui 440 miliardi di residui di stanziamento); quella dei pagamenti si è ulteriormente ridotta: 834 miliardi per i pagamenti totali (955 nel 1996) di cui 413 miliardi per i pagamenti su residui (373 nel 1996); se si tiene conto che i residui all'1.1.1997 ammontavano a 2.808 miliardi (erano 3.000 all'1.1.1996), è possibile verificare come la situazione al 31.12 sia praticamente identica a quella iniziale; peggiora il rapporto di smaltimento rilevato nella passata relazione (è dell'1,28%, mentre quello del '96 sul '95 era del 6,36%) e poiché nel 1995, la diminuzione dei residui è stata di circa 250 miliardi, con una percentuale di smaltimento del 7,69%, la constatazione del carattere regressivo del trend trova un supporto ben più consistente.

Il rapporto fra pagamenti e massa spendibile è leggermente peggiorato: si attesta al 20,29% (22,22% nel 1996).

Le altre categorie sono molto meno significative di quella già esaminata; la successiva in ordine di grandezza è la II che si riferisce al personale in servizio, la quale, contrariamente a quanto era stato registrato per l'esercizio '96 in ordine ad un rapporto fra pagamenti e massa spendibile non particolarmente elevato (78,59%) e, comunque, anomalo rispetto alla tendenza di questa categoria, torna a presentare una percentuale del 90,25%.

Nella passata relazione era stato evidenziato come una motivazione al riguardo potesse risiedere, in particolare, nella forte diminuzione del personale del corpo forestale dello stato[2].

In merito, va sottolineato come nel 1997 le cessazioni dal servizio siano state 517, di cui 417 a domanda; ed appare, dunque, che, al momento, si sia, perlomeno, rallentato il paventato *esodo*, ripristinandosi un *trend* accettabile.

[1] Tra cui la legge 281 del 1970 (artt. 8 e 9) e la legge 752 dl. 1986 (artt. 3, 4 e 6).

[2] Stimata in circa 2.000 unità nell'ultimo triennio e, per la quale incideva in termini notevoli il tempo minimo fra presentazione delle domande di pensionamento e le date di decorrenza della cessazione dal servizio.

2.2 Analisi per funzioni-obiettivo.

La costruzione delle *funzioni-obiettivo* presenta un quadro apparentemente diverso da quello dello scorso esercizio; in realtà, alla stessa stregua di elaborazioni effettuate per altre amministrazioni (ad esempio: la difesa) si è cercato di individuare una macrofunzione in grado di rappresentare la *missione* dell'amministrazione, e, nella fattispecie, si è riconosciuta come tale la funzione *Politiche agricole ed agro-industriali nazionali.*

In corrispondenza a tale *macro-funzione sono* state nuovamente disegnate le funzioni di secondo livello e, con particolare puntualizzazione, le disaggregazioni al terzo livello, le quali, sostanzialmente, attengono a tutte le esplicazioni della politica agricola nazionale.

Altro aspetto di rilievo è costituito dall'individuazione di una nuova funzione, di primo livello, avente carattere *trasversale*, in quanto presente anche in altre amministrazioni, quella relativa agli *interventi nelle aree depresse.*

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 agro-industriali nazionali*", viene confermato, il grande scostamento fra massa impegnabile 1.291 miliardi (1.509 nel 1996) e massa spendibile 3.465 miliardi (3.965 nel 1996). L'ammontare dei residui, i quali all'1.1.1997, erano di 2.395 miliardi (2.871 nel 1996) ed al 31.12 si attestano a 2.252 miliardi (2.494 nel 1996), mostra, dunque, una diminuzione del 5,97% più contenuta rispetto a quella registrata nell'esercizio precedente (del 13,13%), e tornata, in pratica, ai livelli del 1995 (anno nel quale si era riscontrata una diminuzione del 6,9%).

Tenendo conto del livello delle economie, che ammontano a 420 miliardi (568 nel 1996), la spesa non erogata dall'amministrazione, per questa funzione-obiettivo, è del 77,1% (del 77,2% nel '96) detratte le economie, del 65% rispetto al 63% del '96).

Appare evidente come l'involuzione nella dinamica di spesa, segnalata come allarmante nella passata relazione, continui alla stessa stregua del passato esercizio. Non appare più attuale la notazione che stimava in un decennio, a stanziamenti invariati, il tempo di smaltimento dei residui in misura tale da ripristinare una situazione fisiologica, solamente perché diversa sarà la strutturazione del bilancio dell'amministrazione, depurato, come si è detto, da capitoli i cui stanziamenti passeranno alle regioni.

La cennata scelta di sottolineare la *missione* dell'amministrazione, in coerenza con la nuova logica che sottende alla creazione del nuovo ministero delle politiche agricole, nella macrofunzione *politiche agricole e agro-industriali nazionali* ha comportato anche l'assorbimento in essa dell'originaria funzione di primo livello *politiche comunitarie e relazioni internazionali* con la conseguenza di amplificare la distanza con le altre funzioni di maggior rilievo, tra le quali assume una certa rilevanza la nuova funzione *interventi nelle aree depresse*, caratterizzata dalla sua *trasversalità.*

L'ulteriore disaggregazione delle funzioni spiega il livellamento fra *polizia forestale e ambientale, risorse idriche, pesca ed acquacoltura* ed *interventi nelle aree depresse*, e determina qualche difficoltà nella comparazione con l'esercizio 1996, difficoltà, in parte analoga a quella riscontrata nella passata relazione, in occasione della scissione fra *polizia forestale e ambientale* e *risorse idriche.*

La funzione *polizia forestale e ambientale* ad una massa spendibile di 718 miliardi (1.029 nel 1996) rapporta 128 miliardi di residui totali al 31.12 (erano 138 miliardi all'1.1), ed economie per 29,5 miliardi, mostrando dunque una diminuzione dei residui (del 7,24%), una incapacità di spesa complessiva del 22% che, al netto delle economie è del 17,82 % .

Per valutare correttamente il livello di incidenza di detta funzione nel confronto con l'esercizio precedente[3], deve peraltro considerarsi che una quota rilevante della spesa attribuita precedentemente alla stessa viene attualmente imputata alla funzione *interventi nelle aree depresse.*

Al fine di individuare tale quota e permettere quindi un'attendibile comparazione con le risultanze del precedente esercizio, si è ritenuto opportuno utilizzare l'indicatore rappresentato dagli stanziamenti definitivi; l'osservazione, al riguardo, mostra un sensibile decremento di 254 miliardi (dagli 834 del '96 ai 580 del '97) che corrispondono al 30,45%, livello compatibile con le finalità istituzionali che trovano riscontro in tale funzione e che, in effetti, rinvengono nelle aree depresse un naturale ambito di esplicazione.

Applicando la cennata percentuale ai dati, più sopra indicati, è possibile procedere ad una stima delle variazioni intervenute fra i risultati di rendiconto degli esercizi '97 e '96, perlomeno limitatamente ai residui totali al 31.12, risultando altrimenti arbitrario prendere atto di una diminuzione di detti residui rispetto all'esercizio precedente, senza aver tenuto conto della correlata diminuzione intervenuta sugli stanziamenti definitivi e, conseguentemente, sulla massa spendibile.

I residui totali al 31.12 appaiono dunque diminuiti del 31,24% (dai 209 miliardi del '96 ai 128 del '97), al netto della quota di scorporo del 30%.

Anche per la funzione *Risorse idriche*, vale analogo discorso, in termini ancor più rilevanti per le evidenti maggiori esigenze idriche in aree depresse: ne deriva l'opportunità di applicare un coefficiente di correzione per operare la comparazione fra i due ultimi esercizi.

Per quanto attiene alla valutazione della capacità di spesa (determinata sugli indicatori riferiti tutti al '97 e, quindi neutrale), la massa spendibile per il 1997 corrisponde a 666 miliardi (1.281 miliardi nel 1996) ed i residui totali al 31.12 a 501 miliardi, i quali ultimi sono aumentati rispetto a quelli rilevati all'1.1 (484 miliardi) del 3,5%.

La spesa non erogata, comprese le economie di 58 miliardi (in aumento rispetto ai 40 miliardi del 1996) è dell'83,93%, mentre al netto di queste è del 75,22%.

Anche per questa funzione, per le ragioni precedentemente accennate, deve essere operata una rettifica, ai fini di una corretta comparazione con l'esercizio precedente[4], ed, a tal fine, va rilevato l'indicatore, già precedentemente utilizzato, costituito dagli stanziamenti definitivi.

Nella fattispecie, essi presentano una diminuzione fra l'esercizio 1997 ed il 1996 corrispondente al 53% (da 387 a 182 miliardi).

Applicando la cennata percentuale ai dati, più sopra indicati, è possibile procedere ad una stima delle variazioni intervenute sui residui fra i risultati di rendiconto degli esercizi 1997 e 1996.

I residui totali al 31.12 apparirebbero, infatti in diminuzione del 48% (dai 963 miliardi del '96 ai 501 del '97), ma tale dato risulterebbe fuorviante ove non venisse rettificato dalla cosiddetta quota di scorporo che corrisponde allo scostamento fra gli stanziamenti definitivi, nella circostanza indicato nel 53%; in termini percentuali i residui non sono dunque diminuiti ma aumentati, rispetto all'esercizio '96, del 5%.

Una possibile verifica del sistema di rettifica utilizzato è data dalla comparazione della differenza tra gli stanziamenti definitivi (i quali, per tutta l'amministrazione, sono comunque diminuiti di 198 miliardi, da 2.950 a 2.752) complessivi delle tre funzioni (*politica forestale,*

[3] Nel quale i residui totali erano 209 miliardi al 31.12 e 194 all'1.1, le economie 155 miliardi, con una incapacità di spesa complessiva del 35,4%, al netto delle economie, del 20,31%.

[4] Nel quale i residui totali erano 963 miliardi al 31.12 e 894 all'1.1, le economie 40 miliardi, con una incapacità di spesa complessiva del 78,3%, al netto delle economie, del 75,2%.

risorse idriche e pesca ed acquacoltura) '96 e quelli '97, con gli stanziamenti definitivi '97 della funzione *interventi per le aree depresse.*

Tale operazione fornisce i seguenti risultati: la differenza del complesso degli stanziamenti definitivi, per le tre funzioni, del '96 rispetto al '97 è di 472 miliardi e gli stanziamenti definitivi '97 per la nuova funzione ammontano a 441 miliardi; tenuto dunque conto della segnalata diminuzione complessiva degli stanziamenti definitivi per tutta l'amministrazione, si ha la conferma che esiste una relazione diretta tra i fattori indicati.

Lo scostamento è in effetti meno sensibile per la funzione *pesca ed acquacoltura*, i cui stanziamenti definitivi diminuiscono da 197 miliardi a 184 miliardi (6.6%).

Detta funzione, ad una massa spendibile di 423 miliardi (365 nel 1996) rapporta 224 miliardi di residui totali al 31.12 (erano 239 miliardi all'1.1), ed economie per 86 miliardi, mostrando dunque una diminuzione dei residui (del 6,7%), una incapacità di spesa complessiva del 73,28 % che, al netto delle economie è del 52,7 % .

L'operazione di rettifica, ai fini di una corretta comparazione con l'esercizio precedente[5], non comporta per la funzione in esame uno scostamento significativo, in considerazione della percentuale piuttosto contenuta di diminuzione degli stanziamenti definitivi (il 6,6%).

I residui totali al 31.12, già di per sè in aumento del 39,37% (da 160 miliardi del 96 a 224 miliardi del '97) vedono, dunque, ulteriormente dilatarsi tale forbice al 46%.

Va infine presa in considerazione proprio la nuova funzione *interventi nelle aree depresse* che ha determinato le variazioni di cui si è detto.

Tale funzione, per la quale non è ovviamente possibile realizzare una comparazione con l'esercizio '96, ma alla quale afferiscono sia residui di stanziamento che residui propri (precedentemente attribuiti ad altre funzioni) presenta una massa spendibile di 1.067 miliardi, i suoi residui totali al 31.12 sono di 844 miliardi, mentre quelli all'1.1.97 erano di 625 miliardi; le economie sono pari a 29 miliardi; si registrano, dunque un aumento dei residui (del 35%) ed una incapacità di spesa complessiva del 81,8% che, al netto delle economie è del 79,1%.

2.2.1 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 3.279 miliardi, i residui al 31.12, 2.144 miliardi (rispetto ai 2.354 miliardi all'1.1), e le economie 422 miliardi.

Si ha dunque una diminuzione dei residui del 8,9% nel corso dell'anno mentre la spesa non erogata raggiunge l'elevato livello del 78,25% e del 65,38% al netto delle economie.

Se si confronta questo dato con quello del 1996, (massa spendibile per 3.752 miliardi, residui al 31.12 per 2.420 miliardi ed all'1.1 per 2.718 miliardi, economie per 547 miliardi), dal quale deriva una diminuzione dei residui nell'esercizio dell'11%, un livello di spesa non erogata del 79,08% che scende al 64,49% escluse le economie, si trova ulteriore conferma della sostanziale stabilità della dinamica di spesa.

L'andamento della direzione generale delle risorse forestali, montane ed idriche, per il 1997, mostra una massa spendibile di 2.406 miliardi, residui al 31.12 per 1.471 miliardi ed all'1.1 per 1.244 miliardi, con economie per 113 miliardi, con un aumento dei residui del 18,25% nel corso dell'anno, ed una mancata erogazione di spesa del 65,87% e del 61,13% senza tener conto delle economie.

---

[5] Nel quale i residui totali erano 160 miliardi al 31.12 e 168 all'1.1, le economie 43 miliardi, con una incapacità di spesa complessiva del 55,6%, al netto delle economie, del 43,9%.

Nel 1996, la massa spendibile era di 2.310 miliardi, i residui al 31.12 di 1.172 miliardi, quelli all'1.1 di 1.089 miliardi e le economie di 195 miliardi; il livello dei residui era quindi aumentato in corso d'anno del 7,6%, e la spesa non erogata raggiungeva il 59,18% ed il 50,73%, escluse le economie.

Anche in questo caso il quadro non appare particolarmente mutato e, semmai, deve constatarsi un ulteriore aumento dei residui, situazione questa piuttosto lontana da una logica di smaltimento dai livelli accettabili.

2.2.2 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 l'analisi incentrata sugli stanziamenti definitivi, non è particolarmente significativa per questa amministrazione.

Infatti, per l'esercizio 1997, la massa spendibile di 6.715 miliardi è costituita da 3.964 miliardi di residui all'1.1 e da 2.751 miliardi di stanziamenti definitivi (nel 1996 la massa spendibile di 7.148 miliardi era costituita da 4.198 miliardi di residui all'1.1 e da 2.950 miliardi di stanziamenti definitivi) e, dunque, si conferma la convinzione che, nella fattispecie, si corra il rischio di ottenere un risultato fuorviante, afferendo il medesimo al solo 40,96% (nel 1996 il 41,27%) dei movimenti finanziari dell'esercizio.

Per quanto attiene, all'analisi degli stanziamenti, vanno fatte alcune considerazioni in ordine all'inserimento della spesa afferente al S.I.A.N. (il *Sistema informatico per l'agricoltura*) nella funzione obiettivo di secondo livello *programmazione, indirizzo e coordinamento*, nell'ambito dell'*indirizzo politico-amministrativo*, per 53 miliardi ed all'eccessiva concentrazione della spesa nella funzione di secondo livello (nell'ambito delle *politiche agricole e agro-industriali nazionali*) *cooperazione e associazionismo* (per 155 miliardi nell'*investimento,* 27 nell'*intervento* e 11,5 nel *funzionamento* e costituenti quest'ultime sostanzialmente tutte spese di personale).

Sempre nell'ambito della funzione *politiche agricole e agro-industriali nazionali*, vanno considerate la funzione *calamità naturali*, per la quale si collocano 313 miliardi nell'*investimento* e la funzione *attività zootecnica* alla quale, sempre nell'*investimento*, sono attribuiti 237 miliardi.

In pratica, si può confermare che, mentre per le funzioni *politiche agricole e agro-industriali nazionali, risorse idriche*, e, per il 1997 anche per gli *interventi nelle aree depresse, la* spesa appare essenzialmente di investimento, rispettivamente per 930 miliardi su 1.070 miliardi complessivi, per 178 su 182 e per 398 su 441, per la funzione *polizia forestale e ambientale* la spesa è essenzialmente di funzionamento (516 miliardi su 580).

Solamente per *pesca ed acquacoltura* ed in parte per *politiche agricole e agro-industriali nazionali* si rinvengono quote interessanti di spesa per intervento (rispettivamente 94 miliardi e 85 miliardi), ma tale lettura non può tener conto della massa residui che afferendo sostanzialmente a trasferimenti, dovrebbe rientrare in tale categoria.

3. Analisi dell'organizzazione.

3.1 Attuale configurazione dell'organizzazione.

Nella passata relazione si era fatto cenno al d.l. 143 del 4 giugno 1997, con il quale è avvenuta la trasformazione del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali nel

Ministero per le politiche agricole[6], con l'esigenza di riconfigurare l'intera amministrazione[7] mediante l'emanazione di un regolamento che è ancora nella fase delle proposte.

Mentre il conferimento di funzioni e compiti alle regioni in materia di agricoltura, foreste, pesca, agriturismo, caccia, sviluppo rurale ed alimentazione è avvenuto contestualmente all'emanazione del d.lgs. 143 del 1997, devono essere realizzate tre operazioni di grande rilevanza:

- riordinamento del ministero con la riorganizzazione degli uffici, ai sensi dell'art. 2, comma 4;
- individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative da trasferire alle regioni, ai sensi dell'art. 4, comma 1;
- soppressione, accorpamento, riordinamento e trasformazione degli enti, istituti ed aziende sottoposti alla vigilanza del ministero, ai sensi dell'art. 3.

Va detto che il regolamento in discorso è mirato alla prima operazione, senza la quale non ha senso gestire le altre.

In sostanza, la riforma si informa a due principi:

- Il primo è che sono le regioni ad esercitare funzioni e compiti nelle materie indicate dal d.lgs. n. 143 del 1997, e che tale esercizio deve, a sua volta, avvenire nel rispetto dei principi di sussidiarietà e solidarietà e in un contesto nazionale unitario;
- il secondo è che al ministero sono riservate le funzioni di *elaborazione, coordinamento ed indirizzo* delle linee di politica agricola, agro-industriale, forestale, della pesca ed acquacoltura (d'intesa con la conferenza stato-regioni), nonché quelle di *rappresentanza* degli interessi nazionali nelle sedi comunitarie ed internazionali, e di *esecuzione* dei connessi obblighi che attengono al livello statale.

La realizzazione di tutto il contesto operativo nel quale gestire i cennati principi avviene in un'ottica di concertazione con le regioni e le province autonome, nell'ambito del *comitato di coordinamento delle proposte per l'attuazione del d.lgs. n. 143 del 1997.*

L'organizzazione interna del ministero deve, secondo le proposte elaborate, rispondere a tre requisiti:

- costituire *centro di riferimento degli interessi nazionali*, operante in stretto contatto con regioni e province autonome;
- assumere una articolazione che corrisponda a quella delle direzioni della *Comunità europea*, e ciò proprio ai fini di costituire una valida interfaccia degli uffici comunitari;
- costruire una struttura snella indirizzata al *risultato.*

L'opzione prescelta in ordine al modulo organizzatorio da adottare è quella della struttura *dipartimentale*, al fine di aggregare gli uffici in base a criteri di omogeneità complementarità e organicità, con un servizio centrale di supporto che dovrebbe garantire l'ottimale funzionamento dei dipartimenti. *A latere* della struttura ministeriale vanno poi considerati gli enti e le agenzie cui è demandato il compito di espletare le funzioni finalizzate ai distinti settori operativi ed a tal fine, il requisito essenziale è quello di superare qualsiasi logica burocratica e di sottolineare l'efficienza operativa, la rapidità e l'efficacia nelle determinazioni.

Il ministero dovrebbe articolarsi, secondo le proposte, in tre *dipartimenti* ed un *servizio centrale di supporto.* Il *corpo forestale dello stato* è inserito nel ministero, mentre le *agenzie* ne costituiscono la *longa manus* operativa.

---

[6] Si ricorda che 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*

[7] La quale non vedeva ancora attuata la riforma introdotta dalla legge 491 del 1993.

Va, al riguardo, confermato l'obiettivo dell'efficacia che deve informare le scelte strutturali e funzionali nell'applicazione del d.lgs. n. 143 del 1997 e, d'altro canto, dell'esigenza di uniformarsi, per quanto possibile, alla struttura comunitaria.

In tale ottica, al momento del varo della presente relazione, risultano individuati tre dipartimenti:

a) dipartimento delle politiche produttive, di mercato e dell'economia ittica;
b) dipartimento delle politiche strutturali;
c) dipartimento della promozione della qualità e dell'innovazione.

Inoltre, viene previsto un *servizio generale* con competenze in materia di personale, affari generali e bilancio, e di sistemi informativi[8].

In relazione al particolare aspetto dei servizi informativi, va detto che mentre nella struttura del vecchio ministero delle risorse agricole il S.I.A.N. rappresentava - come si è detto in occasione dell'esame del rendiconto 1996, il *collante* di un sistema composto da competenze distinte dei vari settori dell'amministrazione, caratterizzati da un'estrema peculiarità - nella nuova logica del ministero delle politiche agricole, il sistema informativo diventa esso stesso uno strumento di *policy*, in quanto, assicurando il collegamento con le regioni e le province autonome, permette l'esplicazione della competenza centrale[9].

Al fine di realizzare un'effettiva integrazione dei sistemi centrale e locali è prevista l'istituzione di due comitati uno per l'area *informatica* e l'altro per l'area *statistica*.

Mantiene inoltre la sua autonomia il *corpo forestale dello stato* del quale è stato confermato dal d.lgs. n. 143 del 1997 l'incardinamento nel ministero.

---

[8] Il dipartimento delle politiche produttive e di mercato esplicherebbe la competenza di disciplina generale e di coordinamento della *produzione agricola, agroalimentare, agroindustriale dell'economia ittica*, articolandosi per *filiere di prodotto*.

Il dipartimento delle politiche strutturali e di sviluppo rurale assumerebbe le competenze in materia di elaborazione e coordinamento delle politiche strutturali e di predisposizione, di concerto con le regioni e le province autonome, dei quadri comunitari di sostegno, in coerenza con gli indirizzi comunitari.

Tale dipartimento si occuperebbe, tra l'altro, anche delle opere irrigue di importanza nazionale e bonifiche, ulteriori attribuzioni del medesimo verterebbero nel campo dell'economia agraria e delle calamità naturali, ferme restando le competenze degli altri ministeri.

Il dipartimento della promozione della qualità e dell'innovazione rappresenta l'aspetto più moderno delle politiche agricole, in quanto orientato alla tutela ed alla valorizzazione del prodotto, nonchè alla ricerca, da un lato, di *standards* qualitativi, e, dall'altro, di tecnologie innovative.

In tale contesto, il medesimo svolge un compito di disciplina, promozione e controllo e nei rapporti comunitari ed internazionali, appare determinante la funzione di definizione delle normative ed agli accordi relativi alla qualità dei prodotti.

Il servizio centrale per il personale, gli affari generali ed i sistemi informativi assume una particolare importanza, sia perchè mantiene la gestione del personale di tutto il ministero (cosa questa che potrebbe apparire in controtendenza con i principi di autonomia gestionale dei centri di responsabilità emergenti dal d.lgs. 29/93 e dalla legge 94/97, ma che risulta spiegabile proprio per il nuovo ruolo, snello ed indirizzato all'azione di *policy*, che il ministero assume e che giustifica, quindi, l'esistenza di un'area dedicata alla gestione delle risorse umane e strumentali dell'amministrazione) sia perchè attrae al suo interno il S.I.A.N., il sistema informativo e statistico dell'agricoltura, mentre in una precedente versione dello schema di regolamento era previsto un *servizio centrale per i servizi informativi e statistici*.

[9] Il S.I.A.N. è stato considerato un *servizio di interesse pubblico* dall'art. 15 del d.lgs. 30 aprile 1998, n. 173, concernente *disposizioni in materia di contenimento dei costi di produzione e per il rafforzamento strutturale delle imprese agricole, a norma dell'art. 55, commi 14 e 15, della legge 27 dicembre 1997, n. 449*.

In tale contesto, è stato sancito l'obbligo di servirsi del S.I.A.N. da parte del ministero per le politiche agricole, degli enti e delle agenzie dallo stesso vigilati, dalle regioni e dagli enti locali, nonchè dalle altre amministrazioni operanti, a qualsiasi titolo, nel comparto agricolo ed agro-alimentare. Connessioni particolari riguardano l'*Anagrafe tributaria*, i *nuclei antifrode della guardia di finanza e dell'arma dei carabinieri*, l'I.N.P.S. e le camere di commercio, industria ed artigianato.

Detta norma prevede dunque un rilevante potenziamento del S.I.A.N.

Per quel che attiene alla *dinamica* dell'attività del corpo forestale, se da un lato si accentua il compito di coordinamento ed indirizzo, dall'altro, appare evidente l'esigenza di individuare *nuovi modelli organizzativi e procedimentali* in grado di realizzare la necessaria integrazione con le regioni.

E' stato previsto un riordinamento del corpo forestale che, oltre all'individuazione delle competenze proprie, preveda l'istituzione di un *consiglio per le politiche forestali, montane ed ambientali*, a composizione paritetica, e la regolamentazione dei rapporti tra *corpo forestale e regioni*, mediante un accordo-quadro di programma approvato dalla conferenza stato-regioni, nonché accordi operativi regionali *relativamente a materie di competenza regionale il cui esercizio non contrasti con la natura del corpo e per le quali le regioni intendano avvalersi del corpo stesso*.

Poiché viene previsto che, in attesa dell'accordo-quadro e degli accordi operativi, il corpo continui a svolgere la sua attività, appare evidente come sia stata garantita l'unitarietà del corpo forestale e, nel contempo, sia stata codificata la facoltà, per le regioni, di instaurare un rapporto operativo con il corpo.

Il corpo forestale continua a far parte del ministero, con un'organizzazione ed un organico distinti, e viene posto alle dirette dipendenze del ministro; altro aspetto importante è costituito dalla possibilità di stipulare convenzioni intese e realizzare attività formative, anche nei confronti di organizzazioni di volontariato.

Gli organi collegiali vengono razionalizzati attraverso la soppressione di tutti quelli non previsti da legge o regolamenti.

Viene altresì prevista l'istituzione di una *consulta* alla quale verrebbero affidati compiti di elaborazione e proposta per la politica e la programmazione del ministero.

Il d.lgs. n. 143 del 1997 aveva disposto la soppressione degli enti, istituti ed aziende sottoposti alla vigilanza del ministero, nonché la messa in liquidazione di Agecontrol S.p.A., demandando la loro regolamentazione per quel che concerne l'accorpamento, il riordinamento e la trasformazione a decreti legislativi, per i quali è previsto il termine del 31 luglio 1998, sentita la conferenza Stato-regioni; ma l'intenzione dell'amministrazione è quella di realizzare il nuovo disegno organizzatorio, in contemporanea a quello del ministero.

A tal proposito, nello schema di regolamento in discorso, vengono individuate alcune aree come la *ricerca e sperimentazione*, il *controllo e repressione frodi* e l'*informazione e tutela del consumatore*.

Di particolare rilievo è poi la riforma dell'AIMA, che segue un'altra via di sviluppo ed è oggetto di altro provvedimento, di cui si parlerà in seguito.

E' interessante notare come l'amministrazione abbia in mente un modello, quello dell'*A.N.P.A. - agenzia nazionale per la protezione ambientale*, che ritiene dotato della necessaria flessibilità.

Infine, viene proposto il recupero dell'esperienza, considerata positiva, del comitato permanente per le politiche agroalimentari e forestali (soppresso in seguito al d.lgs. n. 143 del 1997) attraverso la creazione di un'articolazione della conferenza Stato-regioni.

Va detto che l'attuale proposta di regolamento è notevolmente più snella di quelle che l'hanno preceduta.

Sul piano strettamente organizzativo, va fatto cenno al *Servizio di controllo interno* che ha incrementato la sua attività, impegnandosi in particolare negli adempimenti connessi alla predisposizione del bilancio di previsione 1998 e nei processi di valutazione dell'attività dei dirigenti.

Per quanto concerne questi ultimi, va detto che la situazione registrata nelle precedenti relazioni è in via di evoluzione in quanto, dopo il d.lgs. n. 143 del 1997, l'attività del ministero

sembra aver trovato una migliore definizione, che dovrà essere più accuratamente disegnata dal previsto regolamento.

Ad una distinzione dell'area d'intervento dell'amministrazione corrisponderà, infatti, un'attribuzione di funzioni ai dirigenti non generali, ferma restando l'esigenza di rideterminare l'organico del ministero e, per quel che concerne il personale non dirigente, di individuare nuovi profili professionali, in relazione al nuovo assetto strutturale ed alle nuove funzioni dell'amministrazione.

4. Aspetti di particolare rilievo.

4.1 I programmi interregionali.

Un aspetto di grande rilievo, che appare in assoluta coerenza con la nuova veste assunta dal ministero, è quello dei *programmi interregionali*, che si collocano nel contesto degli "interventi programmati in agricoltura", disciplinati inizialmente dalla legge 5 novembre 1976, n. 578, e che con la legge 23 maggio 1997, n. 135 sono stati individuati in termini mirati, con il fine cioè di portare al massimo livello possibile il risultato dell'intervento finanziario, utilizzando tutte le sinergie individuabili attraverso azioni concertate e coordinate a livello interregionale.

A tal fine, erano stati stabiliti dal comitato permanente per le politiche agro-alimentari e forestali[10] taluni criteri generali per la loro definizione e realizzazione, preferendo innanzitutto l'arco biennale della durata dei medesimi, e la caratteristica di *sussidiarietà* di iniziative regionali o nazionali in atto, stimolando, dunque, un'azione di collaborazione tra regioni e tra queste ed altri soggetti pubblici e privati, diretta ai seguenti obiettivi:

- *conseguire economie di scala nell'impiego delle risorse;*
- *acquisire standard tecnologici e/o innovazioni che consentano un impiego minimo di risorse, provvedendo alla loro diffusione ed utilizzazione;*
- *valorizzare e/o trasferire iniziative ed innovazioni già adottate in ambito nazionale o in altri ambiti regionali;*
- *ottenere un impatto positivo in termini di nuova occupazione.*

Per quanto attiene al profilo finanziario, le risorse proprie delle regioni, destinate a tale scopo, sono di 112 miliardi per il primo anno e di 147 miliardi per il secondo[11], mentre la gestione dei fondi destinati all'attuazione dei programmi, per ragioni organizzative, è stata mantenuta presso il bilancio del ministero che provvede, quindi, ai pagamenti nei confronti dei soggetti attuatori delle iniziative, direttamente o con il trasferimento dei fondi alle regioni.

Il procedimento prevede che il ministero per le politiche agricole, d'intesa con la conferenza Stato-regioni, proponga la ripartizione dei fondi da assegnare ai singoli programmi al CIPE al quale spetta la deliberazione al riguardo.

I singoli programmi vengono invece approvati (dopo la precedente deliberazione) dalla conferenza Stato-regioni e notificati al CIPE.

Ogni programma viene poi seguito da un *comitato di progetto*, composto da rappresentanti delle regioni e del ministero, integrato, a seconda dei casi, da rappresentanti di altre istituzioni (ministeri, enti strumentali, università).

I programmi attualmente in corso sono i seguenti, con i fondi stanziati, rispettivamente, per l'esercizio 1996 e per il 1997:

---

[10] Sostituito nelle sue funzioni dalla conferenza stato-regioni.

[11] I finanziamenti sono stati assicurati, unitamente a quelli relativi ai programmi di rilevanza nazionale ed alle rate di mutui di miglioramento fondiario alle regioni, dal d.l. 386/96, convertito nella legge 578/96 e dal d.l. 67/97, convertito nella legge 135/97.

(in miliardi)

Programmi	stanziamento 96	stanziamento 97
Agricoltura e qualità	24	38
Assistenza tecnica al settore zootecnico	35	34
Comunicazione ed educazione alimentare	10	15
Sistema di interscambio tra sistemi informativi	6	15
Ristrutturazione del sistema delle statistiche agricole nazionali e regionali	10	10
Prove varietali	2,6	3
Supporti per il settore floricolo	3	5
Produzione di servizi orientati allo sviluppo rurale	6	3
Formazione e aggiornamento tecnici e divulgatori agricoli	3	3
Assistenza tecnica ed attività di studi e ricerche	2,4	2
Promozione commerciale	10	15
Individuazione e trasferimento delle innovazioni in agricoltura	==	4
Totale	**112**	**147**

I *programmi interregionali* hanno una rilevante portata innovativa, in quanto non vanno a sostituire iniziative regionali o nazionali, ma semmai sono integrativi ad esse; inoltre poiché sono favoriti quelli che coinvolgono il maggior numero di regioni ed è previsto il coinvolgimento di altri soggetti pubblici e privati, viene ad essere amplificato l'aspetto collaborativo.

Essi, soprattutto, costituiscono il primo esempio del nuovo modello di rapporto fra ministero e regioni che dovrebbe generalizzarsi in coerenza con il d.lgs. n. 143 del 1997, esprimendosi in termini concreti il carattere di coordinamento ed indirizzo che deve assumere l'attività del ministero.

4.2 La questione delle "Quote-latte".

La questione delle "quote-latte" è stata a lungo dibattuta, anche per l'impatto che sull'opinione pubblica hanno avuto le proteste degli allevatori[12].

Com'è noto, su di essa si è pronunciata un'apposita commissione governativa d'indagine[13] che ha presentato due relazioni, la prima in data 26 aprile 1997 e la seconda in data 31 agosto 1997.

La commissione, nella prima relazione, concludeva individuando, sul piano normativo-sistematico, sia il grave ritardo nell'adeguamento della normativa italiana a quella comunitaria, sia la mancanza dell'istituzione di un'autorità statale di "effettivo" controllo. Inoltre venivano ritenute particolarmente gravi le responsabilità dell'UNALAT[14] e delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative che, fino al 1992, avevano concretamente gestito l'intero sistema, in maniera inadeguata e con comportamenti di rilevanza penale.

Veniva altresì ritenuta la responsabilità del ministero, *sicuramente fino alla campagna lattiera* 1993-94, sia per *culpa in eligendo* che per *culpa in vigilando,* nonché per comportamenti diretti che hanno comportato la perdita dei fondi del FEOGA.

La commissione ha, infatti, censurato, oltre al rilevantissimo ammontare (migliaia di miliardi) versato direttamente dallo Stato alla CEE per la mancata gestione delle *quote-latte* (sotto forma di un "super-prelievo" per uno "stimato" eccesso di produzione) gli ulteriori danni economici connessi alla mancata applicazione del regime.

Viene citata, al riguardo, la sentenza della Corte di giustizia delle Comunità Europee, del 5 dicembre 1996, nella quale si condanna l'Italia all'esclusione pari ad oltre 103 miliardi di lire nell'ambito del programma di ristrutturazione della produzione lattiera, e ciò in quanto "l'Italia all'epoca (1991) non applicava il regime delle quote lattiere, ed, in particolare, non aveva assegnato i quantitativi di riferimento..".

Le responsabilità risultano essere, dalla relazione della commissione, piuttosto diffuse, riguardando esse anche le regioni e l'AIMA[15], nonché, a partire dalla campagna lattiero-casearia 1993-94, gli acquirenti che hanno trasmesso dati erronei al fine di non permettere l'individuazione dei produttori, nonché di coloro che, essendo titolari di quote, non hanno prodotto, ma hanno permesso che si emettessero fatture a loro nome per produzioni mai realizzate.

La commissione, dopo aver licenziato la prima relazione entro i sessanta giorni del mandato ricevuto, veniva invitata a proseguire i lavori per altri sessanta giorni con la precisazione (a fronte delle perplessità esternate dai membri della medesima i quali ritenevano

---

[12] Il concetto di "quote-latte" deriva dall'istituzione da parte della Comunità europea, nel marzo 1984, del cosiddetto "prelievo di corresponsabilità", consistente nel pagamento a carico del produttore del latte, che abbia commercializzato un quantitativo di latte superiore, appunto, alla quota a lui riconosciuta, di una somma attualmente pari al 115% del prezzo indicativo del prodotto per ogni litro di latte commercializzato in più rispetto alla quota.
Tale prelievo viene riscosso dagli acquirenti del latte (cosiddette *latterie*, imprese che lavorano e commercializzano il latte), i quali lo conteggiano, detraendolo dal prezzo d'acquisto, e lo versano in apposita contabilità speciale aperta presso la tesoreria provinciale dello stato.

[13] Nominata con il d.l. 11/97, convertito nella legge 81/97.

[14] La commissione ha ritenuto che il sistema di gestione delle quote-latte, mediante un produttore unico, non provvedendosi ad assegnare le quote ai singoli produttori, aggirando lo spirito del regolamento comunitario, abbia provocato incertezza ai medesimi circa la produzione da loro realizzabile, determinando quell'incertezza sui dati produttivi che ha avuto come conseguenza l'effetto di "...addossare allo stato l'onere conseguente alla mancata riscossione del prelievo per tutto il periodo nel quale il regime delle quote non ha trovato applicazione in Italia..", valutazione questa dell'ufficio speciale della Corte dei conti presso l'AIMA. Tanto è vero che la legge 201/91 ha posto a carico del bilancio dell'AIMA l'onere del prelievo per il periodo 87-91.

[15] Questa, in base alla legge 18 febbraio 1991, n. 48 (con la quale era stato convertito il d.l. 391/90) doveva provvedere alla raccolta ed elaborazione informatizzata dei dati.

di aver esaurito il proprio compito) che il nuovo compito sarebbe stato quello di una sorta di *supervisione delle attività dell'amministrazione* in applicazione delle proposte della stessa commissione aveva formulato nella cennata relazione.

Al termine del secondo mandato, conferito con il d.l. 7 maggio 1997, n. 118 con termine al 10 luglio 1997, e prorogato in sede di conversione del medesimo, con legge 3 luglio 1997 al 31 agosto successivo, la commissione concludeva precisando di non poter ancora quantificare la commercializzazione italiana in modo adeguato, non verificandosi dunque una delle condizioni che, insieme all'assegnazione di quote a coloro che hanno i requisiti per la titolarità delle medesime, permette l'applicabilità del regime delle *quote-latte*.

Da tale constatazione sono derivate alcune proposte, tra le quali quella di una *sanatoria onerosa* tendente a condonare le ipotesi di reato riferite ai soggetti coinvolti *nelle pseudo operazioni di soccida o comodato o di altri contratti rivolti a cedere l'utilizzo della quota con modalità evasive rispetto alle disposizioni vigenti*[16].

Queste *simulazioni* contrattuali determinano, per la commissione, *una gravissima incertezza in ordine all'imputabilità nei confronti dei singoli allevatori, dell'eventuale eccedenza produttiva nazionale.*

La commissione, nel valutare l'ultimo periodo di osservazione, la campagna lattiera 1995-1996 e quella 1996-1997, osserva che sperava che i nuovi modelli predisposti per la rilevazione, pur non potendo attendersi una *sconfessione* dei dati precedenti, fornissero elementi più corretti in ordine al numero dei bovini da latte.

Dai dati acquisiti, comunque, emerge che i bovini da latte non erano meno di 1.983.742 nella campagna 1995-1996 e non erano meno di 2.077.532 nella campagna 1996-1997.

La commissione afferma anche di non aver potuto ottenere la spiegazione del fenomeno rilevato di 2.482 aziende zootecniche con quota (e con produzione di latte) ma senza bovini.

La commissione ha infine messo in rilievo due aspetti da non sottovalutare:

- il gran numero di contratti di "pseudo-soccida" (laddove la vera soccida dà luogo ad una nuova impresa associata che "assorbe" le posizioni dei due soci);
- la difficoltà di individuare i funzionari pubblici (nella specie i veterinari), sia per la mancata indicazione dei dati anagrafici e fiscali, sia per la resistenza delle regioni a fornire gli elenchi dei nominativi.

Tra le proposte della commissione, si indicano l'esigenza di istituire un'*autorità centrale di direzione del settore* e di individuare *opportune modalità di contrasto,* e quella di demandare ad un organo monocratico amministrativo centrale la risoluzione delle controversie.

Va infine detto che è recentemente intervenuta la legge 27 gennaio 1998, n. 5, con la quale è stato convertito, con modificazioni, il d.l. 1 dicembre 1997, n. 411, concernente *misure urgenti per gli accertamenti in materia di produzione lattiera*, con il quale sono state determinate le modalità di accertamento per la campagna 1998-1999, con l'istituzione di una *commissione di garanzia,* con la previsione che il trasferimento delle *quote-latte* da un'azienda ad un'altra possa avvenire solo all'inizio della campagna produttiva e solo tra imprese della medesima regione, con la disposizione dell'invio di lettera singola ad ogni produttore con l'indicazione della sua quota individuale e la possibilità da parte di questi di proporre ricorso alla regione contro l'assegnazione della quota entro 60 giorni.

[16] Secondo la commissione, *tutti i produttori che sono ricorsi a questi contratti hanno, di fatto, occultato la loro produzione eccedentaria di latte, utilizzando quote da altri non prodotte, che sarebbero invece, in un sistema corretto, dovute rientrare nel monte-quote destinato alla compensazione, spostando, di fatto, il loro superprelievo a carico di altri allevatori.*

Recentemente, si è pronunciata sul nuovo sistema, varato con la cennata legge n. 5 del 1998, l'*Autorità per la concorrenza,* sostenendo che il medesimo produrrebbe effetti distorsivi tali da determinare *innalzamenti fittizi* del latte prodotto.

La proposta dell'*Autorità*, che auspica una revisione della disciplina comunitaria, è quella di ampliare i confini della compensazione, in quanto la limitazione all'ambito regionale comporterebbe che gli allevatori delle regioni con sovrapproduzione incorrerebbero con frequenza nel *superprelievo,* mentre gli allevatori delle altre regioni sarebbero indotti a dichiarare produzioni superiori a quelle effettive al fine di evitare la revoca delle quote assegnate.

L'intera vicenda delle *quote*-latte è da tempo all'attenzione sia delle Procure regionali sia della Procura generale della Corte[17].

L'attenzione della Procura è altresì rivolta sia alla convenzione-quadro del 26 maggio 1992 (dovuta alla sostanziale inaffidabilità dei dati forniti da UNALAT ed alla mancata attuazione dell'anagrafe casearia) fra AIMA e CCIA-consorzio controlli integrati in agricoltura, per circa 32 miliardi, per l'affidamento delle rilevazioni tecniche per la determinazione delle quote spettanti ai singoli produttori in base al quantitativo di prodotto commercializzato durante le campagne 1988-1989 e 1991-1992, essendosi rivelata insufficiente l'attività del consorzio; situazione analoga a quella della convenzione fra AIMA ed il consorzio per il sistema informatico dell'AIMA (CSIA) il quale ultimo doveva elaborare le risultanze dei controlli operati dal citato CCIA (l'importo relativo è di 72 miliardi annui).

Altro aspetto, ben più diffuso per i soggetti interessati, è quello dei ritardi ed errori nell'assegnazione delle quote[18] con la conseguenza di dichiarazioni non conformi alla reale produzione e, in ultima analisi con un monte-latte prodotto superiore a quello assegnato all'Italia dalla Comunità europea, con tutti gli oneri derivati per l'erario.

4.3 I "Consorzi agrari".

Organismi di particolare importanza per l'agricoltura sono i "*Consorzi agrari*", nati come espressione del movimento associativo dei produttori agricoli e disciplinati dal d.lgs. 7 maggio 1948, n. 1235, al fine di realizzare l'ottimale combinazione dei fattori[19] in grado di contribuire alla creazione di opportunità di lavoro per le categorie più deboli.

Tali organismi, con lo *status* di società cooperativa a responsabilità limitata, sono stati organizzati nella *Federazione Italiana Consorzi Agrari,* meglio nota come *Federconsorzi.*

Il 17 maggio 1991, la Federconsorzi è stata ammessa a concordato preventivo e tale evento ha comportato la crisi di tutto il sistema, in quanto si è rivelato determinante l'elemento della carenza di mezzi propri mentre, d'altro canto, i consorzi, vincolati alla disciplina del cennato d.lgs. 7 maggio 1948, n. 1235, non hanno potuto avvalersi dei benefici societari e fiscali che, via via, sono stati previsti per le cooperative.

In conseguenza di ciò, si è determinata, nel corso del tempo, un'esposizione finanziaria a carattere debitorio che ha comportato, da parte del ministero, preposto alla vigilanza, l'esigenza di sottoporre a gestione commissariale alcuni consorzi, avvalendosi del disposto dell'art. 2543 C.C., al fine di ricondurre le strutture in discorso ad un regime fisiologico.

---

[17] In particolare, in relazione alla sentenza della Sezione I , n. 11/97 del 15 gennaio 1997, con la quale sono stati assolti due ex-ministri dell'agricoltura per il danno erariale di 77.558.842.190, corrispondente all'importo che è stata condannata a pagare l'Italia dalla Corte di giustizia nel giugno 1987, per la mancata riscossione del prelievo supplementare negli anni successivi al 1984.

[18] quote di carta, doppie quote, attribuzione di quote riferentisi a capi di bestiame dismessi ovvero a dichiarazioni produttive gonfiate non corrispondenti alle reali consegne, trasferimenti fittizi di quote.

[19] Quali mezzi tecnici, trasformazione, distribuzione, turismo, tutela dell'ambiente.

Vi sono stati anche casi di maggior gravità ed, in tali ipotesi, si è ricorso alla liquidazione coatta amministrativa, con l'autorizzazione allo "esercizio provvisorio d'impresa".

Attualmente, su 74 consorzi agrari esistenti, 21 sono in regime di gestione ordinaria, 3 in gestione commissariale governativa e 43 in liquidazione coatta amministrativa, oltre a 7 i quali sono sottoposti alla vigilanza della regione siciliana.

Il problema dei consorzi agrari non si pone in termini di utilità di tali organismi, in quanto i medesimi continuano a svolgere funzioni di rilievo per il settore agricolo, realizzando un volume d'affari di circa 5.400 miliardi e garantendo un indotto occupazionale di non scarso rilievo.

Si tratta, piuttosto, di inadeguatezza del sistema consortile rispetto all'evoluzione che il settore agricolo ha avuto nel tempo, con l'esigenza di misurarsi con un mercato ben più vasto che, ormai, ha assunto dimensioni europee. Per tale ragione, è stato presentato dal governo un disegno di legge, tendente a caratterizzare la gestione dei consorzi in senso manageriale, pur conservando l'attuale connotazione societaria.

L'urgenza della riforma è sottolineata dalla preoccupante situazione anche di alcuni consorzi in gestione ordinaria, i quali sono oggetto di particolare attenzione da parte dell'amministrazione vigilante. Va tenuto presente che dai consorzi in gestione ordinaria proviene il 60% del volume d'affari complessivo.

Per quel che attiene ai consorzi in gestione commissariale, il bilancio dei medesimi e la relazione di fine-mandato dei commissari costituiscono i punti di riferimento per stabilire o meno la proroga della gestione commissariale.

Di tenore ben più complesso appare la situazione dei consorzi che sono in *liquidazione coatta amministrativa;* mentre per alcuni di essi si stanno ponendo in essere le operazioni necessarie per consentire l'uscita da tale posizione (sia avvalendosi dell'art. 213 della Legge fallimentare, sia mediante un concordato ai sensi dell'art. 214 L.F.) per altri, i commissari liquidatori stanno valutando, unitamente ad altri consorzi, la possibilità di procedere ad aggregazioni, acquisendo eventualmente rami d'azienda, e ciò in coerenza con il cennato disegno di legge.

La vicenda dei consorzi e della Federconsorzi sarà, comunque, oggetto di attenzione da parte della Corte, anche in sede di referto specifico, in considerazione della costituzione della *Commissione Parlamentare* d'indagine, avvenuta nel passato mese di marzo, e degli esiti della *Commissione ministeriale d'indagine* sulla *Federconsorzi.*

Detta commissione[20], che ha licenziato una relazione nel giugno 1995 (dalla stessa definita *parziale*, in quanto riferita alla valutazione delle cause del dissesto della Federconsorzi, nonché all'accertamento dei rapporti organizzativi e finanziari intercorsi tra il sistema federconsortile e gli organismi operanti in agricoltura e delle responsabilità degli organi aziendali e di controllo ministeriale limitatamente all'epoca antecedente al 17 maggio 1991) ha posto l'accento, nelle sue conclusioni, sulla responsabilità dei vertici aziendali, i quali, perlomeno dal 1989, avrebbero dovuto avere la piena consapevolezza delle condizioni di dissesto della società, determinate da una politica creditizia nei confronti dei consorzi agrari, definita *sconsiderata*, da una gestione di società controllate ritenuta *disastrosa* e da un sistema complessivo ampiamente stigmatizzato.

---

[20] Nominata con d.m. 34644 del 12 ottobre 1994, *con lo scopo di analizzare la situazione che ha condotto al commissariamento della Federconsorzi, ed in particolare di come si sia pervenuti al crescente indebitamento dell'intero sistema consortile, quale sia stata la situazione creditizia, compresa quella relativa al portafoglio ammassi, nonchè quella dei Consorzi Agrari nei confronti dell'organizzazione federale, quali siano state le perdite e quali siano state le risultanze economiche del sistema di partecipazione societaria nel settore agroindustriale ed in altri settori di intervento."*

4.4 L'A.I.M.A.

Una delle previsioni del decreto legislativo n. 143 del 1997 è quella della soppressione dell'A.I.M.A. - azienda di stato per gli interventi nel mercato agricolo, azienda che è stata al centro del dibattito sul sistema agricolo ed, in particolare, sui contributi ai coltivatori ed allevatori, nonché sulla questione delle *quote-latte* precedentemente trattata.

La configurazione dell'azienda era stata oggetto di modifica con il decreto legge 26 gennaio 1995, n. 23, con il quale era stata trasformata in ente per gli interventi nel mercato agricolo - E.I.M.A., marcandosi in tale circostanza i connotati programmatici per gli interventi da gestire, con particolare attenzione alle fasi di istruzione, finanziamento e controllo dei piani di sostegno diretti a supportare comparti agricoli, sia in situazioni di crisi contingente, sia oggetto di piani di miglioramento qualitativo del prodotto.

Successivamente l'A.I.M.A. è tornata alla precedente configurazione ed essendo il primo degli organismi che costituiscono insieme al ministero il *sistema agricoltura*, non è sufficiente una mera soppressione della stessa, dovendosi comunque realizzare interventi di attuazione della normativa comunitaria sia sotto il profilo della gestione degli aiuti e degli interventi sul mercato agricolo, sia sotto quello dell'erogazione effettiva agli utenti finali.

Al fine, dunque, di realizzare in un unico contesto sia la soppressione dell'A.I.M.A., come impone il d.l. n. 143 del 1997, sia l'individuazione di uno strumento operativo per la *policy* in campo agricolo, è stato varato lo schema di decreto legislativo con il quale viene istituita l'AGEA - agenzia per le erogazioni in agricoltura, ente pubblico economico, sottoposto alla vigilanza del ministro per le politiche agricole.

L'agenzia ha la caratteristica primaria di essere l'organismo pagatore dello Stato italiano per l'erogazione degli aiuti, contributi e premi comunitari, previsti dalla normativa dell'Unione Europea e finanziati dal FEOGA, laddove tale erogazione non sia attribuita ad altri organismi. Sotto questo profilo l'AGEA subentra all'AIMA nel riconoscimento, ai sensi del regolamento (CE) n. 1663 del 1995, in ordine a tali compiti.

Viene inoltre marcata l'autonomia statutaria, organizzativa, amministrativa, finanziaria e contabile dell'agenzia.

Tale strutturazione risponde ad una serie di requisiti:

- esigenza di altissima specializzazione professionale che implica, oltre a specifiche competenze giuridiche, amministrative e manageriali, la disponibilità di strumenti e procedure ad elevato livello tecnologico;
- esigenza di evitare inadempienze rispetto alla regolamentazione europea, in considerazione dell'importo piuttosto elevato (circa 10.000 miliardi annui) dei riconoscimenti di spesa in ambito comunitario;
- necessità di assicurare una corretta gestione anche per l'impatto economico-sociale degli interventi comunitari e nazionali sul settore (circa il 50% del reddito complessivo delle aziende agricole);
- esigenza di assicurare l'assoluta tempestività ed affidabilità delle informazioni di base per la corretta gestione dei settori d'intervento, tenuto conto delle rilevanti dimensioni del contenzioso comunitario.

Per tali ragioni il modulo organizzatorio è incentrato sulla regolamentazione comunitaria, sul rispetto del principio di decentramento contenuto nella legge 59 del 1997 e nel d.lgs. 143 del 1997 e, conseguentemente, dell'esigenza di assicurare il coordinamento ed il controllo al livello centrale.

Sotto il profilo strumentale, va poi considerata l'unificazione dei sistemi informativi del ministero delle politiche agricole e delle regioni, al fine di assicurare il necessario supporto alla

gestione, da parte degli organismi pagatori e delle regioni e degli enti locali, degli adempimenti connessi alla *politica agricola comune*.

Sotto il profilo temporale, al fine di assicurare la continuità gestionale, la soppressione dell'AIMA decorre dalla nomina degli organi della nuova *agenzia*.

L'organizzazione della medesima è demandata allo statuto ed al regolamento di amministrazione e contabilità di cui la medesima dovrà dotarsi, mentre dovrà costituirsi un *fondo di dotazione* e verranno trasferiti all'*agenzia* stessa i beni materiali e immateriali dell'AIMA.

Va detto infine che il rapporto del personale della medesima sarà regolato dal CCNL per i dipendenti delle aziende del settore agro-industriale, conservando ai dipendenti l'anzianità maturata presso l'AIMA ed il ministero delle politiche agricole[21], e che la gestione liquidatoria dell'AIMA viene affidata ad un commissario che avrà il compito di curare il passaggio dei beni e delle attività, nonché di definire le pratiche relative alle *campagne* in corso alla data di soppressione dell'AIMA, mentre i rapporti ancora pendenti alla data del 1° gennaio 2001 saranno trasferiti al ministero del tesoro.

5. Attività contrattuale e contributiva.

Nell'ambito dell'attività contrattuale, va fatto cenno alla tematica dei progetti di opere pubbliche di rilevanza nazionale nei settori dell'irrigazione ed opere connesse e dei relativi finanziamenti.

In proposito, la Corte ha portato a termine un'indagine, nell'ambito del programma di controllo sulla gestione, sfociata nella deliberazione n. 17 del 1998, tendente a verificare l'esecuzione degli interventi effettuati, nel quadro della legge 7 febbraio 1992, n. 140, mediante l'accensione di mutui di durata ventennale, con ammortamento a totale carico dello stato, presso istituti o sezioni di credito specializzate, autorizzati a tal fine.

Si era già avuto modo, in precedenza (e se ne era fatto cenno nella passata relazione, con riferimento alla deliberazione della sezione del controllo n. 124 del 1996) di chiarire la relazione tra lo stato e i consorzi, i quali ultimi si atteggiano quali organi *indiretti* dello stato, ai quali affidare la concessione dei lavori di bonifica.

Il ricorso ai *limiti d'impegno* in un contesto di progetti a carattere pluriennale, determina il protrarsi delle spese al di là dell'originario periodo di riferimento con l'ulteriore conseguenza della difficile ricostruzione dei fenomeni gestori.

Per tali motivi, nella relazione sull'indagine in discorso, tale scelta è stata ritenuta in contraddizione con il criterio di competenza economica al quale si tende in armonia con le indicazioni del SEC95.

Va considerato, dunque, che, per quanto gli oneri siano stati assunti negli anni 1992-1994, all'onere originariamente coperto - mediante utilizzazione dell'apposito accantonamento di fondo speciale in conto capitale - di 70 miliardi per il 1992 e di 90 miliardi per ciascuno degli anni 1993 e 1994, vanno aggiunti quelli di 90 miliardi per ciascun esercizio dal 1995 al 2011 e di 20 miliardi per il 2012. Tenuto conto dei limiti d'impegno di durata ventennale, stabiliti dalla legge n. 140 del 1992 per l'ammortamento dei mutui in questione e dei tassi

[21] Il personale dell'AIMA verrà inserito in un ruolo provvisorio ad esaurimento del ministero delle politiche agricole e distaccato temporaneamente presso l'AGEA, *nel numero necessario per l'avvio e la prosecuzione dell'attività dell'agenzia*, in base alla dotazione organica che verrà rideterminata entro due anni dall'inizio dell'attività, mentre nel primo periodo verranno applicate le disposizioni vigenti per l'AIMA.

d'interesse fissati nel decreto interministeriale 4 marzo 1992, l'ammontare dei mutui è stato stimato in circa 300 miliardi[22].

In realtà, come l'indagine ha dimostrato, allorquando si ricorre al sistema dei limiti di impegno, si determina uno scostamento particolarmente rilevante fra mutui accesi ed appalti aggiudicati nel medesimo periodo, nella specie, rispettivamente ammontanti, negli esercizi 1993-1995, i primi a circa 280 miliardi ed i secondi a 90 miliardi.

Tale scostamento si riflette sulle anticipazioni concesse le quali, come già si è detto nella passata relazione, appaiono spesso incongrue rispetto all'ammontare dei finanziamenti complessivi ed amplificano il *costo* rappresentato dalla differenza tra l'ammontare degli interessi attivi che sarebbero maturati sul conto dell'istituto mutuante sulla parte dell'erogazione eccedente il limite del 20%, calcolato sull'importo complessivo dell'aggiudicazione e non su quello impegnato, e quella dei corrispondenti interessi attivi maturati su tale eccedenza sul conto bancario dei consorzi.

Sul piano della realizzazione dei progetti, la Corte ha posto l'accento sulla lunghezza dei tempi di esecuzione, malgrado sussista la dichiarazione di *indifferibilità ed urgenza* dei lavori. Tale circostanza ha impedito di operare una valutazione affidabile che metta in relazione la validità dei lavori effettuati con quella del sistema normativo di finanziamento delle opere, anche se, certamente, appare già significativo il lasso di tempo intercorrente fra il momento dell'approvazione dei contratti di mutuo e di assunzione dei relativi impegni e quelli di espletamento delle gare, di aggiudicazione e di inizio dei lavori.

Attiene invece al solo campo della concessione di contributi la realizzazione degli *interventi urgenti per la zootecnia* previsti dalla legge 9 aprile 1990, n. 87, a sua volta modificata dalla legge 8 agosto 1991, n. 252.

Anche tale materia è stata oggetto di indagine, da parte della Corte, in sede di controllo sulla gestione ed ha portato alla deliberazione n. 63 del 1998.

Tali interventi sono finanziati per il tramite della FINAGRA S.p.A.[23], ed è prevista, al riguardo, una verifica sulla realizzazione dei progetti, nonché delle varianti ai medesimi, da parte di un gruppo di *esperti*, tra i quali, secondo la vigente normativa[24], sono previsti tre esperti di analisi di bilancio ed investimenti aziendali (oltre ad un dirigente del ministero ed al presidente di FINAGRA).

A monte dei predetti interventi sussiste un programma predisposto dal comitato ed approvato dal CIPE, che contiene un'analisi di settore, che, nei tempi recenti, è stata soprattutto dedicata al settore delle carni bovine.

Il sistema descritto, progettuale e di monitoraggio, è stato ritenuto idoneo a consentire l'evolversi di un comparto agro-industriale in grado di competere a livello internazionale, garantendo la produzione di carni caratterizzate da elevati standards di qualità, ed al tempo

---

[22] Si richiama al riguardo quanto evidenziato nella relazione sull'esercizio finanziario 1996, nel volume I, nell'ambito dell'esame della cennata legge 140/92, in relazione appunto alla modalità di copertura dei "limiti di impegno". In particolare si è sottolineato che tale modalità si riflette sul consuntivo finanziario in termini indeterminati: *soltanto il valore globale delle obbligazioni effettivamente assunte, nella specie l'entità degli appalti aggiudicati, costituisce l'indicatore di risultato idoneo a dare contezza del grado di conseguimento dell'obiettivo voluto dal legislatore.*

Va inoltre precisato che la durata dei limiti d'impegno è stata rideterminata in dieci anni dal d.l. 149/93, convertito nella legge 237/93.

[23] Società costituita, in virtù dell'art. 5 della legge 9 aprile 1990, n. 87, come modificato dall'art. 2, 1° comma della legge 8 agosto 1991, n. 252, con capitale sottoscritto per almeno il 51% dal ministero e, per le quote restanti da istituti di credito di diritto pubblico, privati o cooperative, da enti pubblici, anche territoriali, o da società il cui capitale sia detenuto da imprenditori agricoli o loro organismi associativi.

[24] Legge 8 agosto 1995, n. 341, con la quale è stato convertito il d.l. 23 giugno 1995, n. 244 che aveva reiterato il precedente d.l. 24 aprile 1995, n. 123.

stesso, a porre in essere un rapporto *di filiera* fra tutte le componenti del processo produttivo, al fine di garantire attraverso l'ottimale combinazione dei fattori della produzione, sia il contenimento dei costi sia la massima affidabilità igienico-sanitaria ed organolettica per il consumatore.

Al di là dei problemi connessi con i singoli interventi che sono stati oggetto di attenta valutazione nel corso dell'indagine in argomento, va sottolineato che i progetti, riguardanti soprattutto raggruppamenti di imprese, *aggregati in filiera* e cioè composti da gestori di diversi segmenti del processo produttivo, hanno mostrato tempi di attuazione piuttosto lunghi, con l'esigenza di adeguamenti alle mutate condizioni del mercato e, quindi, di varianti.

Altro aspetto, posto nel debito rilievo dall'indagine, è costituito dalla *mancata predeterminazione* dei criteri di concessione dei contributi.

In effetti è emerso, dall'indagine che in alcuni casi, sotto l'apparenza di un'approvazione di *varianti* di progetti, venivano in realtà disposte vere e proprie *sostituzioni* di precedenti progetti con altri.

Risulta dunque evidente come si sia trascurata quella *predeterminazione* che dovrebbe costituire la ricaduta concreta del principio di trasparenza codificato dalla legge n. 241 del 1990 e non sorprende, quindi, come sia stata sottovalutata dall'amministrazione la solidità finanziaria ed economica delle imprese partecipanti alle cennate filiere richiedenti il beneficio, in qualche caso già notevolmente esposte nei confronti del sistema creditizio.

6. Attività sanzionatoria.

L'attività sanzionatoria dell'amministrazione ha caratteristiche diffuse, basti pensare alle infrazioni alla normativa comunitaria, od agli abusi consistenti nell'utilizzazione indebita delle risorse idriche.

E' possibile comunque soffermarsi su due poli ai quali l'amministrazione conferisce caratteristiche eminentemente di *accertamento di infrazioni* e, conseguentemente di *istruzione* ai fini giudiziari e, quindi, altamente *repressive* delle violazioni accertate.

In tale contesto, da un lato vi è il *comando carabinieri tutela norme comunitarie ed agro-alimentari*[25] e, dall'altro l'*ispettorato centrale repressione frodi.*

L'attività del primo è, ovviamente, a tutto campo, in quanto le frodi comunitarie avvengono in tutti i settori che fruiscono di aiuti ed è dunque particolarmente vasto l'ambito operativo di competenza.

Sinteticamente, sono stati realizzati, nell'esercizio 1997, 4.596 accertamenti informativi e 2.123 ispezioni e controlli. Le violazioni accertate sono state complessivamente 89 (87 delle quali riguardanti ipotesi di reato, e 2 infrazioni). Mentre non risultano arresti effettuati, sono state oggetto di segnalazione 1.718 persone. Sono stati effettuati sequestri per 2,5 miliardi.

L'attività del servizio repressione frodi[26] è, dal decreto istitutivo, riferita al controllo e verifica della preparazione e del commercio dei prodotti agro-alimentari, ed al controllo di qualità alle frontiere, nonché a quella dei controlli sulla distribuzione commerciale, non espressamente affidati dalla legge ad altri organismi.

In tempi successivi, all'ispettore generale capo ed ai direttori periferici è stata delegata dal ministero l'emissione di *ordinanze-ingiunzioni* (o, eventualmente, archiviazioni), secondo importi determinati, in materia di indebita percezione di aiuti comunitari.

---

[25] Istituito con decreto del Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali, di concerto con il Ministro della difesa, del 24 ottobre 1994.

[26] Il quale è stato istituito dopo la vicenda del "vino al metanolo", con il d.l. 18.6.1986, n. 282, convertito nella legge 18 giugno 1986, n. 282.

Tale attività trova radicamento nella legge 23 dicembre 1986, n. 898 (recante misure urgenti in materia di controlli degli aiuti comunitari alla produzione dell'olio d'oliva), con la quale è stata affidata al Ministro per politiche agricole, o a un suo delegato, la competenza ad irrogare le sanzioni previste dalla stessa legge.

La normativa sanzionatoria, peraltro, è costituita anche da successive leggi nazionali e dalla normativa comunitaria[27], mentre la disciplina completa dei *procedimenti sanzionatori* è stabilita dal Capo I della legge 898 del 1986, e copre tutte le fasi del procedimento, da quella dell'*accertamento* a quella dell'*emissione dell'ordinanza ingiuntiva di pagamento* o *di archiviazione.*

La Corte ha realizzato, nel quadro del programma di controllo sulla gestione, un'indagine *sull'attività sanzionatoria relativa all'indebito percepimento degli aiuti comunitari,* la cui relazione è stata approvata nell'adunanza della sezione del controllo stato del 27 marzo 1998.

In tale contesto, che ha riguardato in particolare l'esercizio 1996, sono emerse le difficoltà che l'ispettorato ha incontrato, non solamente nell'organizzare la propria attività di accertamento e, di emissione di ordinanze di pagamento o di archiviazione, ma anche nell'assicurare l'attività di contenzioso che segue pressoché tutti i casi di irrogazione delle sanzioni, e che comporta il diretto coinvolgimento dell'ispettorato, in quanto le avvocature distrettuali dello stato hanno declinato l'assistenza per i ricorsi in opposizione per carenza di personale.

Dalle rilevazioni, le giornate lavorative impiegate a tali fini dal personale dell'ispettorato sono risultate, per le sole udienze, nel triennio 1994-1996, 5.338, con il conseguente rallentamento dell'attività amministrativa.

Ciò nonostante, l'indagine ha mostrato un tendenziale incremento dei ritmi di trattazione delle contestazioni pervenute all'ispettorato, (va precisato che il dato 1996 dell'indagine è aggiornato al 30 settembre), soprattutto a partire dal 1994:

---

[27] Legge 13 agosto 1979, n. 424, art. 4 comma 2 concernente l'*irregolare tenuta della contabilità prescritta ai fini della concessione dell'aiuto al consumo dell'olio d'oliva da parte di imprese confezionatrici;* legge 4 novembre 1987, n. 460, con la quale è stato convertito il d.l. 7 settembre 1987, n. 460 recante "*nuove norme in materia di produzione e commercializzazione dei prodotti vitivinicoli, nonchè sanzioni per l'inosservanza dei regolamenti comunitari in materia agricola*"; legge 29 dicembre 1990, n. 428, art. 63, concernente *violazioni in materia di prelievo di corresponsabilità sui cerali*; Reg. CEE n. 1008/92 del 23 aprile 1992, che modifica il Reg. CEE n. 2677/85, recante *modalità di applicazione del regime di aiuto al consumo per l'olio d'oliva*; Reg. CEE n. 643/93 del 19 marzo 1993 che modifica il Reg. CEE n. 2677/85 concernente *modalità di applicazione del regime di aiuto al consumo di olio d'oliva.*

ANNO	Contestazioni pervenute	Ordinanze di pagamento e di archiviazione emesse	Contestazioni pendenti
1987	373	1	
1988	2.737	145	
1989	2.867	1.466	
1990	3.104	1.615	
1991	3.361	1.935	
1992	4.170	2.686	
1993	4.558	3.979	
1994	3.739	3.852	
1995	4.980	3.767	
1996	3.701	3.389	
Totale	**33.610**	**22.835**	**11.896**

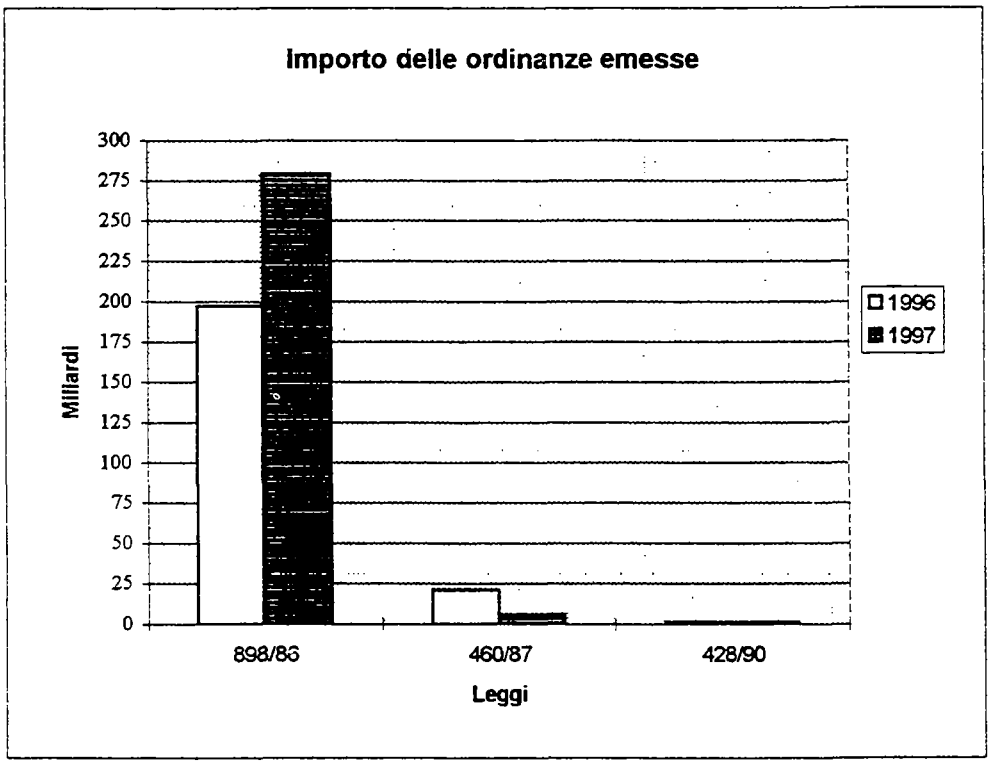
Il risultato di tale attività, in termini di sanzioni irrogate, è di 689 miliardi a fronte di 163 miliardi relativi ad ordinanze di archiviazione, per indebite percezioni di aiuti comunitari a carico del FEOGA, nel periodo di attività dell'ispettorato dal 1987 al 30.9.1996 (oggetto dell'indagine).

Il rapporto fra gli esercizi 1996 e 1997 viene evidenziato dal prospetto e dal grafico seguente, e mostra una tendenziale stabilità:

ISPETTORATO CENTRALE REPRESSIONE FRODI

Attività sanzionatoria: confronto 1996-1997

Legge	N° ordinanze emesse		Importo ordinanze emesse (mld)		N° ordinanze di archiviazione	
	1996	1997	1996	1997	1996	1997
898/86	1.326	1.212	197	279	240	507
460/87	2.004	1.913	21	6	278	320
428/90	134	279	1	1	427	286
424/79	1	1	£ 400.000	£ 700.000	1	-
643/93	-	5	-	£ 2.000.00	-	-
TOTALE	5.461	5.407	219	286	946	1.113



LEGENDA:

L. 898/96: Indebita percezione di aiuti comunitari

L. 469/87: Inosservanza di obblighi o divieti comunitari

L. 428/90: Inosservanza della normativa sul prelievo di corresponsabilità sui cereali

L. 424/79 e L. 643/93: Indebita richiesta di aiuti al consumo dell'olio di oliva e rifiuto di accesso agli stabilimenti

ALLEGATI

elaborazioni per funzioni-obiettivo
formazione e utilizzo massa impegnabile
formazione e utilizzo massa spendibile

MINISTERO PER LE POLITICHE AGRICOLE

Esercizio finanziario 1997

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg1 - Gabinetto ed uffici diretta collaborazione all'opera del Ministro dg2 - Servizi generali e del personale dg3 - Politiche agricole ed agroindustriali nazionali dg4 - Politiche comunitarie ed internazionali	1. Indirizzo politico-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 Rapporti con i "media"
		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	
dg2 - Servizi generali e del personale dg3 -Politiche agricole ed agroindustriali nazionali dg4 - Politiche comunitarie ed internazionali dg5 - Pesca e acquacoltura	2. Politiche agricole ed agro-industriali nazionali	2.1. Produzione agroindustriale	2.1.1 Statistica agraria ed agroalimentare 2.1.2 Indagini, studi e ricerche (ISMEA, INEA, INN, ecc.) 2.1.3 Finagra 2.1.4. *Iniziative promozionali* 2.1.5 Interventi strutture di trasformazione e commercializzazione 2.1.6 Interventi RIBS
		2.2 Partecipazione elaborazione politiche comunitarie	2.2.1 FEOGA programmazione e coordinamento 2.2.2 Altri interventi
		2.3 Cooperazione e associazionismo	2.3.1 Contributi 2.3.2 Credito
		2.4 Calamità naturali	2.4.1 Consorzi di difesa 2.4.2 Contributi 2.4.3 Credito
		2.5 Credito fondiario (Cassa per la Formazione della Proprietà Contadina)	
		2.6 Ricerca e sperimentazione agraria ed agroindustriale (I.R.S.A., università e istituti scientifici)	
		2.7 Tutela prodotti agricoli	2.7.1Denominazione d'origine 2.7.2 Propagazione specie vegetali 2.7.3 Cintura fitosanitaria
		2.8 Attività zootecnica	2.8.1 Bioingegneria animale 2.8.2 Finanziamenti

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
		2.9 Protezione fauna selvatica e regolamentazione attività venatorie	
dg6 - Risorse forestali, montane ed idriche	3. Polizia forestale e ambientale	3.1 Gestione risorse umane e strumentali -formazione 3.2 Sorveglianza e controllo del territorio - prevenzione e difesa dagli incendi boschivi 3.3 Controlli sull'applicazione di conv. int.li per la protezione di flora e fauna 3 4. Parchi e riserve naturali - Trasf. ex A.S.F.D.	
dg6 - Risorse forestali, montane e idriche	4. Risorse idriche	4.1 Bonifica e sviluppo fondiario 4.2 Altri interventi	
dg5 - Pesca e acquacoltura	5. Pesca e acquacoltura	5.1 Assistenza tecnico-scientifica	5.1.1 Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN) 5.1.2 Statistica sulla pesca 5.1.3 Indagini, ricerche e sperimentazione, promozione
		5.2 Vigilanza	
		5.3 Interventi flotta peschereccia	5.3.1 Credito 5.3.2 Contributi
		5.4 Sostegno alle attività nel settore ittico	5.4.1 Credito 5.4.2 Contributi
		5.5 Protezione fauna ittica	5.5.1 Fermo biologico 5.5.2 Gestione fasce costiere
dg1 - Gabinetto ed uffici diretta collaborazione all'opera del Ministro dg7 - Ispettorato centrale repressione frodi	6. Prevenzione e repressione frodi agro-alimentari e sanzioni amministrative - tutela norme comunitarie e agro-alimentari	6.1 Gestione risorse umane e strumentali 6.2 Prevenzione e repressione frodi agro-alimentari 6.3 Attività sanzionatoria per indebite percezioni di aiuti comunitari ed int.li 6.4 Attività Reparto operativo Carabinieri a tutela norme comunitarie e agro-alimentari	6.2.1 Attività ispettiva 6.2.2 Attività di analisi e revisione
dg3 - Politiche agricole ed agroindustriali nazionali dg4 - Politiche comunitarie ed internazionali dg5 - Pesca e acquacoltura dg6 - Risorse forestali, montane ed idriche	7. Interventi nelle aree depresse	7.1 Programmazione e coordinamento interventi cofinanziati dal FEOGA 7.2 Programmazione e coordinamento interventi cofinanziati dallo SFOP 7.3 Interventi idrici e di bonifica	
dg2 -Servizi generali e del personale dg3 - Politiche agricole ed agroindustriali nazionali	8. Servizi generali	8.1 Gestione delle risorse umane	8.1.1 Accesso all'impiego 8.1.2 Stato giuridico ed economico del personale

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg5 - Pesca e acquacoltura			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 sono quelli censiti dal decreto legislativo n. 279/97

1997 MINISTERO PER LE POLITICHE AGRICOLE

- 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
1 Indirizzo politico-amministrativo	31.706	76 519	108.225	55.286	1.778	19.455	31.706	0	86.992	19.455	80,38%
2 Politiche agricole ed agro-industriali nazionali	221.291	1.070.159	1.291.450	771 812	12 474	285.873	207.755	13.537	979.567	299.410	75,85%
3 Polizia forestale e ambientale	62 416	580.233	642.649	525 600	21.308	33.325	60 258	2.158	585.859	35 483	91,16%
4 Risorse idriche	87.916	182.002	269.918	110.164	2.778	69.060	38.760	49.156	148.924	118.216	55,17%
5 Pesca e acquacoltura	122 579	183.561	306.140	89.467	27 842	66.253	115.262	7.317	204.728	73.570	66,87%
6 Prevenzione e repressione frodi agro-alimentari e sanzioni amministrative - tutela norme comunitarie e agroalimentari	5.133	67.571	72.704	51.984	13.350	2.236	5.133	0	57.118	2.236	78,56%
7 Interventi nelle aree depresse	22.687	441.163	463.850	288.548	6.519	146.096	-19.689	42.375	268.860	188.471	57,96%
8 Servizi generali	10	150.289	150.298	144.178	6.111	0	10	0	144.187	0	95,93%
TOTALE	*553.738*	*2.751.498*	*3.305.235*	*2.037.039*	*92.160*	*622.298*	*439.195*	*114.543*	*2.476.234*	*736.841*	*74,92%*

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

1997 MINISTERO PER LE POLITICHE AGRICOLE

- *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 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
1 Indirizzo politico-amministrativo	57 440	76 519	133 960	93 451	18 567	36 719	56 174	17 026	35 593	2 819	95 548	69,75%	26,57%	38,09%
2 Politiche agricole ed agro-industriali nazionali	2 394 721	1 070 159	3 464 886	2 124 178	443 519	328 293	614 166	349 761	793 281	420 006	2 251 599	61,31%	22,89%	37,35%
3 Polizia forestale e ambientale	138 033	580 233	718 266	698 398	493 591	32 009	65 334	66 862	560 453	29 491	128 322	97,23%	78,03%	80,25%
4 Risorse idriche	483 681	182 002	665 683	276 663	40 230	69 934	138.994	66 601	106 831	57 887	500 965	41,56%	16 05%	38,61%
5 Pesca e acquacoltura	239 052	183 561	422 613	274 695	64 140	25 327	91 579	48 847	112 986	85 831	223 796	65,00%	26,74%	41,13%
6 Prevenzione e repressione frodi agro-alimentari e sanzioni amministrative - tutela norme comunitarie e agroalimentari	12 059	67 571	79 629	70 591	45 999	5 985	8 221	7 116	53 115	13 262	13 252	88,65%	66,70%	75,24%
7 Interventi nelle aree depresse	625 451	441 163	1 066 614	388 578	78 975	209 574	355 670	114.008	192 982	29 138	844 494	36,43%	18,09%	49,66%
8 Servizi generali	13 254	150 289	163 543	158 572	113 109	31 068	31 068	9 982	123 091	7 082	33 370	96,96%	75,27%	77,62%
TOTALE	*3 963.697*	*2.751 498*	*6 715 195*	*4.085.126*	*1 298 130*	*738.909*	*1.361.207*	*680.202*	*1.978.332*	*645.516*	*4.091.346*	*60,83%*	*29,46%*	*48,43%*

1997 MINISTERO PER LE POLITICHE AGRICOLE

- 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+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 ed uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	13	26.893	26.906	22 161	1.732	3.000	13	0	22.175	3.000	82,41%
Servizi generali e Personale	36 645	309.606	346.251	249.441	6 285	53.880	26.645	10.000	276.086	63.880	79,74%
Politiche agricole ed agroindustriali nazionali	210.098	925.632	1.135 730	668.203	18.189	239.240	209.830	267	878.033	239.507	77,31%
Politiche comunitarie ed internazionali	33	61.813	61.846	64.996	-3 183	0	33	0	65.029	0	105,15%
Pesca e Acquacoltura	128.826	198.624	327.450	95 321	27.842	75.461	118.239	10.587	213.561	86.048	65,22%
Risorse Forestali, montane e idriche	172.990	1.162.822	1.335.812	886.442	27 899	248.481	79.301	93.689	965.743	342.170	72,30%
Ispettorato centrale repressione frodi	5.133	66.107	71.240	50 474	13.396	2 236	5.133	0	55.608	2.236	78,06%
TOTALE	*553.738*	*2.751.498*	*3.305.235*	*2.037.039*	*92.160*	*622.298*	*439.195*	*114.543*	*2.476.234*	*736.841*	*74,92%*

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

1997 MINISTERO PER LE POLITICHE AGRICOLE

- 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 ed uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	4 954	26 893	31 847	26 724	19 076	3 085	6 085	2 934	22 010	2 549	7 288	83,91%	69,11%	82,36%
Servizi generali e Personale	83 186	309 606	392 792	331 383	152 691	96 750	150 630	27 691	180 382	9 240	203 170	84,37%	45,92%	54,43%
Politiche agricole ed agroindustriali nazionali	2 353 758	925 632	3 279 391	1 972 167	372 558	295 645	534 885	340 994	713 553	422 074	2 143 764	60,14%	21,76%	36,18%
Politiche comunitarie ed internazionali	8 608	61 813	70 422	69 959	63 289	1 708	1 708	4 140	67 428	-2 882	5 876	99,34%	95,75%	96,38%
Pesca e Acquacoltura	257 617	198 624	456 241	295 923	69 393	25 928	101 389	52 423	121 816	87 766	246 659	64,86%	26,70%	41,16%
Risorse Forestali, montane e idriche	1 243 633	1 162 822	2 406 456	1 319 963	576.455	309 987	558 468	244 923	821 377	113 543	1 471 536	54,85%	34,13%	62,23%
Ispettorato centrale repressione frodi	11-939	66 107	78 046	69 007	44 669	5 805	8 041	7 098	51 766	13 226	13 053	88,42%	66,33%	75,02%
TOTALE	*3.963.697*	*2.751.498*	*6 715.195*	*4.085.126*	*1.298.130*	*738.909*	*1.361.207*	*680.202*	*1.978 332*	*645.516*	*4.091.346*	*60,83%*	*29,46%*	*48,43%*

MINISTERO PER LE POLITICHE AGRICOLE

Esercizio finanziario 1997

(importi in milioni)

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE

		TITOLO I						TITOLO II						
		PERSONALE IN ATTIVITA DI SERVIZIO	ACQUISTO BENI E SERVIZI	TRASFERIMENTI	INTERESSI	ALTRE (1)	TOTALE	OPERE BENI IMMOBILIARI MOBILIARI	TRASFERIMENTI	OPERAZIONI FINANZIARIE		ALTRE (1)	TOTALE	SPESA FINALE
		CAT II	CAT IV	CAT V	CAT VI			CAT X + XI	CAT XII	CAT 13 + 14	CAT 13+14+15			TIT I + II
1	RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 (2)	592	28.444	1 601	0	0	30.637	140.716	353.715	38	38	28.631	523.101	553.738
2	STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	692.676	63.565	200.500	0	48.260	1 005.002	414.599	1.301.842	30.054	30.054	0	1.746.495	2.751.498
3	MASSA IMPEGNABILE (1 + 2)	693.268	92.010	202.101	0	48.260	1.035.640	555.316	1.655.556	30.093	30.093	28.631	2.269.596	3.305.235
4	IMPEGNI EFFETTIVI SU COMPETENZA	648.267	57.633	171.825	0	48.214	925.940	228.724	852.376	30.000	30.000	0	1.111 100	2.037.039
5	ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE (-) (2 - (4 + 6))	44.409	5.933	28.675	0	46	79.063	3.845	9.253	0	0	0	13.098	92.160
6	RESIDUI DI STANZIAMENTO DA COMPETENZA AL 31/XII	0	0	0	0	0	0	182.031	440.213	54	54	0	622.299	622.298
7	IMPEGNI SU RESIDUI DI STANZIAMENTO (1 - 8)	592	28.444	1.601	0	0	30.637	89.142	319.407	9	9	0	408.558	439.195
8	RESIDUI DI STANZIAMENTO DA ESERCIZI PRECED_ AL 31/XII	0	0	0	0	0	0	51.575	34.308	29	29	28.631	114.543	114.543
9	IMPEGNI TOTALI SU MASSA IMPEGNABILE (4 + 7)	648.859	86 077	173.427	0	48.214	956.577	317.866	1.171.782	30.009	30.009	0	1.519.657	2.476.234
10	RESIDUI TOTALI DI STANZIA_ MENTO "F" AL 31/XII (6 + 8)	0	0	0	0	0	0	233.606	474.521	83	83	28.631	736.841	736.841
11	RAPPORTO % TRA IMPEGNI TOTALI E MASSA IMPEGNABILE (9 3)	93,59	93,55	85,81	0	99,9	92,37	57,24	70,78	99,72	99,72	0	66,96	74,92

1) CALCOLATE PER DIFFERENZA

2) I RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 SONO ASSUNTI UGUALI AI RESIDUI DI STANZIAMENTO "F" AL 31/12 DELL'ANNO PRECEDENTE

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		TITOLO I						TITOLO II						
		PERSONALE IN ATTIVITA DI SERVIZIO	ACQUISTO BENI E SERVIZI	TRASFERIMENTI	INTERESSI	ALTRE (1)	TOTALE	OPERE BENI IMMOBILIARI MOBILIARI	TRASFERIMENTI	OPERAZIONI FINANZIARIE		ALTRE (1)	TOTALE	SPESA FINALE
		CAT II	CAT IV	CAT V	CAT VI			CAT X + XI	CAT XII	CAT 13 + 14	CAT 13+14+15			TIT I + II
12	RESIDUI INIZIALI "F + C" AL 1/1	25.357	66.805	72.046	0	5.683	169.891	957.407	2.807.698	71	71	28.631	3.793.806	3.963.697
13	STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	692.676	63.565	200.500	0	48.260	1.005 002	414.599	1.301.842	30.054	30.054	0	1.746.495	2.751.498
14	MASSA SPENDIBILE (12 + 13)	718.033	130.371	272.547	0	53.943	1.174.893	1.372.006	4.109.539	30.125	30.125	28.631	5.540.301	6.715.195
15	AUTORIZZAZIONI DI CASSA	714.403	120 949	229.969	0	49.222	1.114.542	499.436	2.412.411	30.106	30.106	28.631	2.970.584	4.085.126
16	PAGAMENTI SU COMPETENZA	629.420	31.797	127.757	0	23.140	812.115	34 894	421.122	30.000	30.000	0	486.016	1.298.130
17	RESIDUI PROPRI DA COMPETENZA "C" (4 - 16)	18.847	25.835	44.068	0	25.074	113.825	193.830	431.254	0	0	0	625 084	738.909
18	RESIDUI TOTALI DA COMPETENZA (6 + 17)	18.847	25.835	44.068	0	25.074	113.825	375.861	871.467	54	54	0	1.247.382	1.361.207
19	PAGAMENTI SU RESIDUI	18.572	21.772	18.004	0	5.346	63.693	203.819	412.685	5	5	0	616.509	680.202
20	PAGAMENTI TOTALI (16 + 19)	647.992	53.569	145.760	0	28.486	875.808	238.713	833.806	30.005	30.005	0	1.102.524	1.978.332
21	ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE(-)TOTALI (14-(20+22))	44.565	37.100	56.426	0	71	138.162	38.319	469.035	0	0	0	507.354	645.516
22	RESIDUI TOTALI "F + C" AL 31/XII ((14 - (20 + 21))	25.476	39.701	70.360	0	25.386	160.923	1.094.974	2.806.698	120	120	28.631	3.930.423	4.091.346
23	RAPPORTO % TRA AUTORIZZAZIONI DI CASSA E MASSA SPENDIBILE (15 14)	99,49	92,77	84,38	0	91,25	94,86	36,4	58,7	99,94	99,94	100	53,62	60,83
24	RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E MASSA SPENDIBILE (20 14)	90,25	41,09	53,48	0	52,81	74,54	17,4	20,29	99,6	99,6	0	19,9	29,46
25	RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E AUTORIZZAZIONI DI CASSA (20 15)	90,7	44,29	63,38	0	57,87	78,58	47,8	34,56	99,67	99,67	0	37,11	48,43

1) CALCOLATE PER DIFFERENZA

PAGINA BIANCA

Capitolo XV

Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato

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 Funzione-obiettivo 1 - Indirizzo politico-amministrativo (Gabinetto); 2.2 Funzione-obiettivo 2 - Programmazione, indirizzo e coordinamento (Gabinetto); 2.3 Funzione-obiettivo 3 - Regolamentazione e sostegno del settore industriale (Direzione generale per il coordinamento degli incentivi alle imprese e Direzione generale per lo sviluppo produttivo e la competitività); 2.4 Funzione-obiettivo 4 - Regolamentazione e sostegno del settore energetico (Direzione generale dell'energia e delle risorse minerarie - Direzione generale per il coordinamento degli incentivi alle imprese); 2.5 Funzione-obiettivo 5 - Regolamentazione e sostegno nel settore minerario (Direzione generale dell'energia e delle risorse minerarie); 2.6 Funzione-obiettivo 6 - Regolamentazione e sostegno del commercio e dei servizi (Direzione generale del commercio, assicurazioni e servizi - Direzione generale del coordinamento degli incentivi alle imprese); 2.7 Funzione-obiettivo 7 - Interventi per le aree depresse (Direzione generale per il coordinamento degli incentivi alle imprese - FIT); 2.8 Funzione-obiettivo 8 - Regolamentazione del settore assicurativo (Direzione generale del Commercio, assicurazioni e servizi); 2.9 Funzione-obiettivo 9 - Regolamentazione e controllo del mercato (Direzione generale per l'armonizzazione e la tutela del mercato); 2.10 Funzione-obiettivo 10 - Servizi Generali (Direzione generale affari generali e marginalmente, Direzione Generale dell'Energia e delle risorse minerarie):* 2.10.1 Personale.

3. Organizzazione.

Esercizio 1997 - Risultati della gestione per funzioni-obiettivo - dati di competenza

(in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Autorizzaz. di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni(*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico-amministrativo	8.127	9.182		7.609	7.609	6.147	1.462	517
2 Programmazione, indirizzo e coordinamento	10 732	23.882	*13.600*	10.086	10.086	7.610	2.476	646
3 Regolamentazione e sostegno del settore industriale	1.467.069	1.534.451	*1.452.550*	1.412.387	1.345.908	392.199	1.020.188	54.682
4 Regolamentazione e sostegno del settore energetico	745.634	922.185	*799.848*	717.038	717.038	595.792	121.246	28.596
5 Regolamentazione e sostegno del settore minerario	150.936	349.705	*334.454*	79.845	23.990	19.287	60.557	71.091
6 Regolamentazione e sostegno del commercio e dei servizi	160.871	171.708	*160.077*	142.868	131.904	37.091	105.776	18.004
7 Interventi per le aree depresse	3.214.900	3.196.800	*3.177.534*	3.175.187	2.473.261	1.277.151	1.898.035	39.714
8 Regolamentazione del settore assicurativo	65.127	94.931		64.788	64.788	22.110	42.678	338
9 Regolamentazione e controllo del mercato	28.060	29.811		25.731	25.731	23.137	2.594	2.329
10 Servizi generali	61.161	62.047	*0*	59.936	58.936	56.708	3.229	1.224
TOTALE	***5.912.617***	***6.394.701***	***5.938.063***	***5.695.475***	***4.859.253***	***2.437.232***	***3.258.243***	***217.142***

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

Sintesi e conclusioni.

Nel 1997 e nella prima parte del 1998 il Ministero dell'industria - anche sulla base delle indicazioni programmatiche del D.P.E.F. 1997-1999 - ha svolto una notevole opera di riordinamento degli strumenti delle politiche per i settori produttivi che ha trovato le sue più significative espressioni nella legge 7 luglio 1997, n. 266, nella razionalizzazione delle incentivazioni industriali e delle procedure di programmazione negoziata, nella liberalizzazione del settore del commercio, nel conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle Regioni.

L'opera di riordino intrapresa ha inciso ancora debolmente sugli esiti della gestione 1997.

Il disegno generale di riordino tracciato dalla legge n. 266 del 1997 appare caratterizzato dalla prevalente attenzione dedicata all'ampliamento dell'area affidata agli strumenti automatici di incentivazione, alla trasparenza ed alla semplificazione delle procedure, al monitoraggio ed alla misurazione e valutazione dei risultati economici conseguiti, in termini di investimenti attivati e di impatto occupazionale.

In materia di programmazione negoziata le attribuzioni del Ministero dell'industria, connesse a quelle del Ministero del tesoro e del CIPE, sono caratterizzate, nel disegno della legge n. 266 del 1997, dalla promozione di "distretti industriali" nell'ambito di programmi regionali. La validità del nuovo istituto si lega al coordinamento complessivo degli strumenti di concertazione a livello territoriale quali i contratti di programma, i patti territoriali e i contratti d'area.

In questo quadro si inserisce l'esigenza di unificazione degli strumenti diretti di sostegno e di interventi per la promozione industriale, (quali la Gepi-ITALINVEST, la società per l'imprenditoria giovanile, la Spi, il Comitato per il coordinamento delle iniziative per l'occupazione, con la creazione di una nuova Agenzia).

Le politiche di privatizzazione e liberalizzazione, in larga misura determinate dalla disciplina europea, influenzano l'assetto degli strumenti della politica energetica; è caduta la riserva ENI per la ricerca di idrocarburi in Valpadana; è stata introdotta una nuova disciplina del sistema di distribuzione dei carburanti. La disciplina concernente il settore elettrico e l'area di esclusiva dell'ENEL attende una sistematica soluzione, sia in termini di regolazione dei confini fra monopolio e mercati, sia in termini di processo di privatizzazione del soggetto gestore.

Il riordino del sistema di governo delle politiche per i settori produttivi, dopo il trasferimento di funzioni alle Regioni attuato con il d.lgs. n. 112 del 1998, è affidato ai provvedimenti delegati previsti dalla legge n. 59 del 1997 da emanare entro il 31 gennaio 1999.

In questa sede potrà essere completato il percorso di razionalizzazione avviato con la legge n. 266 del 1997, individuando un punto di equilibrio fra funzioni di regolazione e definizione di indirizzi di politica industriale e dei settori produttivi. L'esigenza di individuare, in seno al Governo, un centro di responsabilità per le politiche di sviluppo del sistema produttivo pone il tema della unificazione in un solo Ministero di attribuzioni attualmente affidate al Ministero del commercio estero, al Ministero per le politiche agricole ed al Dipartimento per le politiche di coesione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

Insieme con il problema dell'occupazione, che ha registrato drastici tagli nel settore industriale[1], l'esigenza di pervenire al superamento degli squilibri socio-economici, ancora

[1] Infatti, la ripresa dell'attività produttiva, registrata nel 1997 - imputabile soprattutto agli incentivi della rottamazione che hanno favorito anche l'indotto - non ha avuto ripercussioni di rilievo sull'occupazione. Il tasso di disoccupazione, infatti, è ulteriormente aumentato - in controtendenza rispetto alle previsioni programmatiche -

immanenti nelle aree depresse del Paese costituisce uno dei motivi conduttori dei documenti programmatici del Governo, che trovano attuazione anche mediante incentivi alla dinamica produttiva.

A completamento del quadro ipotizzato dalla legge n. 266 del 1997 e in conformità delle linee programmatiche indicate nel D.P.E.F. 1997-1999 ed ulteriormente sviluppate nel D.P.E.F. 1999-2001, sono già intervenuti nel corso del 1998 il d.lgs. 13 marzo 1998, n. 114, sulla riforma della disciplina relativa al commercio, e il d.lgs. 31 maggio 1998, n. 123 sulla razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese.

Il d.lgs. n. 114 del 1998 stabilisce i principi e le norme generali sull'esercizio delle attività commerciali in grado di garantire trasparenza, concorrenza, libertà d'impresa e circolazione dei beni a tutela dei consumatori, da conseguire anche attraverso l'efficienza, la modernizzazione e lo sviluppo della rete distributiva.

Tali disposizioni, alla luce delle misure contenute nella legge finanziaria 1998 - che consentono alle imprese commerciali di usufruire di crediti d'imposta per l'assunzione di nuovi dipendenti e per l'acquisto di beni strumentali, nonché di portare in detrazione le spese di ristrutturazione degli immobili - dovrebbero facilitare il rilancio degli investimenti nel settore della distribuzione e in quelli collegati, con effetti positivi sul piano occupazionale.

Il d.lgs. n. 123 del 1998 risponde all'esigenza di riorganizzare gli interventi di sostegno alle attività produttive in modo da favorire un'ordinata programmazione delle priorità da perseguire attraverso procedure rapide, efficaci e trasparenti. Sono elementi distintivi degli interventi agevolativi la standardizzazione dei procedimenti, la programmazione degli interventi e il monitoraggio e la valutazione dei risultati.

Anche l'esercizio 1997, come il precedente, è stato, inoltre, caratterizzato dal cospicuo incremento delle dotazioni finanziarie di competenza, intervenute a seguito della deliberazione CIPE 23 aprile 1997, riguardante il riparto delle risorse destinate a favore delle aree depresse.

Infine, con d.P.R. 28 marzo 1997, n. 220 è stata modificata la struttura organizzativa del Ministero: una diversa e più razionale distribuzione delle competenze ha inciso, soprattutto, sul comparto della regolamentazione della produzione industriale, scissa nei due settori dello sviluppo produttivo e della competitività, da un lato, e degli incentivi alle imprese dall'altro.

1. Aspetti finanziari della gestione - Dati complessivi.

Il rendiconto dell'esercizio 1997, riguardante lo stato di previsione del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato espone i seguenti dati di competenza (espressi in miliardi):

Stanziamenti iniziali	2.264,6
Stanziamenti definitivi	5.912,6
Impegni totali su massa impegnabile	5.786,5
Impegni effettivi su competenza	4.859,3
Autorizzazioni di cassa	6.394,7
Pagamenti totali*	5.039,3
Residui**	5.919,3
Economie***	747,1

* di cui 2.437,2 miliardi sulla competenza

** di cui 1.237,5 miliardi sono residui totali di stanziamento e 836,2 miliardi derivanti da competenza.

*** di cui 380,1 miliardi sono perenti agli effetti amministrativi

essendosi attestato nel 1997 al 12,2%; tale dato risulta dalla media del 7,6% del Centro-nord contro il 22,2% del Mezzogiorno. Il divario tra il Mezzogiorno e il resto del Paese è ancora maggiore ove si abbia riguardo alla disoccupazione giovanile che, a fronte di una media nazionale del 33,5%, espone il 56,3% di giovani disoccupati nel Mezzogiorno.

Il notevole incremento degli stanziamenti definitivi rispetto alle previsioni iniziali - pari al 38,3% - è derivato dall'istituzione in corso d'esercizio di nuovi capitoli, dal consistente aumento nella dotazione di competenza di alcuni capitoli[2], dall'allocazione di risorse in capitoli mantenuti in bilancio per memoria o per la gestione in conto residui, per i quali siano intervenuti in corso d'esercizio finanziamenti sulla competenza; da variazioni in aumento - ma anche in diminuzione - disposte con leggi e decreti di variazione.

Tale fenomeno, da sottolineare per la dimensione che ha assunto, sia pure in misura sensibilmente inferiore rispetto al precedente esercizio, riduce la significatività dello stato di previsione della spesa del Ministero.

Rispetto al 1996 stanziamenti definitivi, impegni, pagamenti e residui di stanziamento sono, in termini assoluti e in valore percentuale, in diminuzione, mentre si rilevano in aumento i residui totali e le economie.

1.1 Massa impegnabile e impegni.

La massa impegnabile di 7.241,1 miliardi, costituita dallo stanziamento definitivo di competenza più i residui di stanziamento risultanti all'1.1.97 - pari a 1.328,5 miliardi - è stata mediamente utilizzata al 79,9% (96,8% sul titolo I delle spese correnti e 78,9% sul titolo II delle spese in conto capitale), in calo rispetto agli esercizi precedenti.

Anche il rapporto tra la massa impegnabile e le categorie XII dei trasferimenti e XIV delle operazioni finanziarie[3] è in linea con la media del titolo II; per contro le categorie X e XI, anch'esse del Titolo II, riguardanti gli investimenti per la ricerca scientifica e spese di risanamento ambientale, evidenziano uno scarto in diminuzione di quasi 13 punti e confermano l'andamento altalenante degli investimenti diretti riscontrato nel triennio precedente[4].

Tale andamento si ripete sostanzialmente sul versante dei pagamenti per il protrarsi dei tempi procedimentali fissati nella legislazione sottostante, per cui la maggior parte dei pagamenti è in conto residui.

Il dato sulle categorie X e XI è, in termini gestionali e di risultato, più immediato di quanto non lo sia quello delle categorie XII e XIV che, in effetti, trasferiscono risorse la cui utilizzazione concreta spetta a soggetti estranei all'Amministrazione; ne deriva che l'alta percentuale di impegni di queste ultime categorie riveste, in termini di realizzazione concreta degli obiettivi legislativi fissati, una significatività limitata.

1.2 Massa spendibile e pagamenti.

A fronte di una massa spendibile di 11.705,7 miliardi - costituita dallo stanziamento dell'anno più i residui totali all'1.1.1997 - pari a 5.793,1 miliardi - le autorizzazioni di cassa sono ammontate a 6.394,7 miliardi corrispondenti a quasi il triplo delle disponibilità inizialmente preventivate[5].

I pagamenti totali hanno rappresentato mediamente il 78,8% delle autorizzazioni di cassa, in leggera flessione rispetto all'esercizio precedente, ed a livello sostanzialmente paritario tra il titolo I e il titolo II in virtù dell'altissima percentuale di erogazioni della

---

[2] Primo fra tutti il capitolo 7600 (categ. XIV) riguardante il Fondo rotativo per l'Innovazione Tecnologica (FIT) che, a fronte di una dotazione preventivata in 50 miliardi, espone stanziamenti definitivi di competenza per 2.678,7 miliardi, destinati alle aree depresse.

[3] Sostanzialmente rappresentata dai trasferimenti dal bilancio del Ministero al Fondo per l'Innovazione Tecnologica, sul quale sono convogliate anche le risorse destinate alle aree depresse.

[4] In tale periodo, infatti, il rapporto tra massa impegnabile e impegni è passato dal 36% del 1994 al 99,9% del 1995; è precipitato allo 0,6% nel 1996 per raggiungere il 67,1% nel 1997. Si osserva in proposito che le spese per il risanamento ambientale si riferiscono all'area della miniera di Balangero.

[5] La legge di bilancio n. 664/96 aveva disposto autorizzazioni di cassa per 2.264,6 miliardi.

categoria XIV (pari al 99,9%), confluite nel Fondo per l'Innovazione Tecnologica[6] e destinate, in misura preponderante, alle aree depresse e a quelle del Mezzogiorno colpite dal terremoto degli anni 1980-81.

Le risorse destinate a realizzare condizioni di maggior equilibrio economico mediante la concessione di incentivi per attività produttive, localizzate in aree depresse o in aree di crisi, rappresentano una quota prevalente delle disponibilità del Ministero. Tali risorse transitano soltanto dal bilancio del Ministero giacché vengono gestite in regime di contabilità speciale[7]; ne deriva che gli esiti di questa gestione vengono rendicontati in altra sede e generalmente, in tempi notevolmente successivi alla erogazione dei benefici[8].

1.3 Residui.

L'ammontare dei residui totali, al 31.12.97, è risultato di 5.919,3 miliardi 1.237,5 dei quali di stanziamento, così ridotti ai sensi del d.P.C.M. 20.2.1998, su un ammontare complessivo di residui di stanziamento "conservabili" - pari mediamente al 68,3% del complesso dei residui di stanziamento risultanti al 31.12.1997 - per 1.406,6 miliardi. La categoria XIV espone il più alto valore di residui di stanziamento con 623,4 miliardi.

I residui propri da competenza sono ammontati a 2.422 miliardi circa.

Sul totale dei residui, la quota maggiore - pari a 4.240,4 miliardi - spetta alla categoria XII; segue con 1.577,9 miliardi la XIV.

Rispetto all'esercizio precedente il totale dei residui è in aumento di oltre il 20%.

1.4 Economie.

A fine esercizio le economie sono complessivamente ammontate a 747,1 miliardi, 725,3 dei quali si riferiscono alla categoria XII. Rispetto all'esercizio precedente le economie sono aumentate di circa il 50%.

Oltre la metà delle economie rappresentano somme perente agli effetti amministrativi (per 380,1 miliardi), suscettibili in futuro di reiscrizione in bilancio per fronteggiare eventuali pagamenti.

2. Analisi per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità.

I dati fin qui analizzati nel loro complesso evidenziano notevoli differenziazioni tra le varie funzioni-obiettivo.

La funzione che si conferma finanziariamente più dotata - con risorse complessive sulla massa impegnabile per 3.861,6 miliardi - è quella deputata agli interventi per le aree depresse la cui concreta gestione - effettuata dalle regioni, dagli enti locali, da Istituti di credito per il tramite del FIT - come già messo in evidenza, si sottrae alla responsabilità diretta dell'amministrazione; a fine 1997 gli impegni rappresentano solo il 73,5% delle risorse

---

[6] Istituito ai sensi della legge n. 46/82 per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato, parzialmente convertibili in contributi a fondo perduto, con lo scopo di favorire investimenti diretti all'innovazione tecnologica.
Le disposizioni normative che man mano ne hanno ampliato il raggio d'azione, non sembrano sempre compatibili con la natura di Fondo rotativo.
Relativamente alle risorse destinate alle aree depresse, suscita perplessità anche la collocazione in categoria XIV mentre si ritiene più pertinente la XII: anche in tal caso, però, resterebbero irrisolte le problematiche derivanti dalla non tempestiva acquisizione dei dati sulla gestione effettivamente e concretamente svolta.

[7] Si osserva in proposito che la straordinarietà di questi interventi destinati comunque ad esaurirsi, non sembra giustificare l'inapplicabilità delle norme ordinarie sulla contabilità generale dello Stato, che consentirebbe l'immediata visibilità, nell'unico contesto del Rendiconto generale dello Stato , dei risultati, in termini di impegni e pagamenti, di tutte le componenti finanziarie che vi sono inscritte.

[8] I rendiconti del Fondo per l'Innovazione Tecnologica, relativi agli anni dal 1988 al 1996 sono stati trasmessi alla Ragioneria Centrale solo nel corso del 1997.

inscritte nel bilancio del Ministero mentre le risorse effettivamente trasferite nel corso del 1997 ammontano al 93,5% delle corrispondenti autorizzazioni di cassa[9].

Al secondo posto si colloca la funzione di regolamentazione e sostegno del settore industriale, con una massa impegnabile di 1.990,1 miliardi impegnati al 92,8% e con pagamenti pari al 70,5% delle autorizzazioni di cassa; anche in questo caso prevalgono i trasferimenti; le somme erogate non corrispondono dunque a investimenti effettivamente effettuati; tuttavia, poiché la quota maggiore dei trasferimenti è destinata alle imprese, le procedure di valutazione e selezione spettanti all'amministrazione consentono una maggiore governabilità del settore.

In confronto, le quote di risorse assegnate agli altri settori produttivi sono molto modeste.

Qualora, invece, si abbia riguardo ai centri di responsabilità, la massa impegnabile e quella spendibile più elevata spettano al coordinamento degli incentivi alle imprese che, istituzionalmente, rappresenta l'obiettivo primario del Ministero e che risulta assegnatario delle risorse destinate al FIT[10].

Al secondo posto - ma con risorse limitate a circa 1/5 delle precedenti - si colloca la Direzione Generale per lo sviluppo produttivo e la competitività[11], seguita dalla Direzione dell'Energia e delle risorse minerarie[12].

L'ammontare degli impegni si colloca, per tutti i centri di responsabilità, oltre il 90% della massa impegnabile, ad eccezione del coordinamento degli incentivi alle imprese i cui impegni rappresentano il 75% della corrispondente massa impegnabile.

Sul versante dei pagamenti le percentuali di utilizzazione delle autorizzazioni di cassa presentano maggiori squilibri passando dal 93,7% delle erogazioni effettuate dalla Direzione Generale degli Affari generali al 56,4% di quelle della Direzione Generale del commercio, delle assicurazioni e dei servizi.

I residui totali più elevati - pari al 79% dell'ammontare complessivo dei residui passivi del Ministero - riguardano la Direzione Generale del coordinamento degli incentivi alle imprese, cui spetta anche quasi il 95% di tutti i residui di stanziamento risultanti al 31.12.97 e il 67% delle economie; l'elevatezza di tali dati va, peraltro, correlata all'ammontare delle risorse assegnate alla suindicata Direzione, corrispondenti al 74,6% dell'intera massa impegnabile in gestione al Ministero e al 71,5% del totale delle autorizzazioni di cassa.

---

[9] La significatività del dato dei pagamenti - che ha quasi esaurito le disponibilità di cassa - evidenzia l'incidenza dei provvedimenti restrittivi sulla cassa che, nel caso specifico, sostanzialmente ha vanificato le disponibilità di competenza. Questa funzione presenta il più alto valore di residui totali, ivi compresi quelli di stanziamento.

[10] La massa impegnabile è ammontata a 5.399,6 miliardi, impegnati per il 75,4%; la massa spendibile di 8.820,8 miliardi è stata ridotta a 4.574,9 miliardi dalle autorizzazioni di cassa.

I pagamenti totali sono ammontati a 3.636,5 miliardi, 1.500 dei quali sulla competenza.

Al 31.12.97 i residui totali sono ammontati a 4.679,6 miliardi, 1.174 dei quali rappresentano residui di stanziamento; le economie sono ammontate a 504,7 miliardi.

[11] Le risorse assegnate alla Direzione Generale per lo sviluppo produttivo e la competitività sono ammontate, in termini di massa impegnabile, a 952,7 miliardi, impegnati al 91,4%. La massa spendibile di 1.812,6 miliardi è stata ridotta dalle autorizzazioni di cassa a 858,5 miliardi, con pagamenti complessivi per 668,6 miliardi - pari al 77,9% delle autorizzazioni - 249,7 dei quali sulla competenza.

I residui totali, al 31.12.97, sono ammontati a 936,4 miliardi, 27,5 dei quali rappresentano residui di stanziamento, ridotti di oltre l'85% rispetto all'ammontare iniziale dal d.P.C.M. 20.2.98.

A 207,6 miliardi ammontano le economie.

[12] La massa impegnabile a disposizione della Direzione Generale dell'energia e delle risorse minerarie è ammontata a 715,7 miliardi, impegnati al 94,8%; La massa spendibile di 858,7 miliardi è stata ridotta dalle autorizzazioni di cassa a 753 miliardi circa; i pagamenti complessivi hanno rappresentato il 77,6% delle autorizzazioni e sono stati effettuati quasi interamente sulla competenza.

I residui totali sono ammontati a quasi 248 miliardi, 35 dei quali rappresentano residui di stanziamento di cui è stato autorizzato il mantenimento. A 26,5 miliardi sono ammontate le economie.

Le politiche di sviluppo, incentivazione e commercializzazione della produzione industriale sono perseguite non solo dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato ma anche dal Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica soprattutto relativamente alla gestione del Fondo per le politiche comunitarie; dal Ministero degli affari esteri e dal Ministero del commercio con l'estero relativamente alla politica commerciale e ai servizi da sviluppare a livello internazionale; dalla Presidenza del Consiglio relativamente al settore energetico.

Sulla base della classificazione OCSE, che nella funzione "politiche economiche" ha individuato tutte le risorse comunque dirette allo sviluppo della produzione industriale - ad esclusione di quelle finalizzate allo sviluppo delle aree depresse - si evidenziano per il 1997 stanziamenti complessivi per 10.692,3 miliardi; impegni lordi globali per 9.966,4 miliardi e pagamenti complessivi per 4.501,5 miliardi.

Il frazionamento di tali risorse presso più centri di spesa e la difficoltà della "reductio ad unum" delle attività di programmazione degli interventi e di valutazione dei risultati conferma le perplessità più volte manifestate dalla Corte in ordine all'assenza di un quadro di riferimento unitario delle politiche di sviluppo industriale e l'esigenza di una maggiore attenzione, in sede di razionalizzazione dell'organizzazione amministrativa, al fine di evitare sovrapposizione di funzioni e ingorghi procedimentali.

Proprio la percezione della necessità di una visione di insieme del complesso delle agevolazioni all'industria sta alla base delle disposizioni dettate dall'art. 1, comma 1, della legge n. 266 del 1997, cui l'Amministrazione si è prontamente adeguata, favorita anche dall'accorpamento in un unico centro di responsabilità di tutte le agevolazioni finanziarie alle imprese operanti nei diversi settori di competenza; è pertanto già in corso l'attività di valutazione degli effetti, sull'apparato produttivo e distributivo, dei vari interventi di agevolazione alle imprese assunti sia in sede di unione europea che in sede nazionale e regionale[13].

Nei paragrafi che seguono, saranno dettagliatamente esposti i dati finanziari in gestione ai centri di responsabilità distinti per funzioni-obiettivo.

2.1 Funzione-obiettivo 1 - Indirizzo politico-amministrativo (Gabinetto).

Questa funzione fa capo agli uffici di Gabinetto e si esprime attraverso provvedimenti di regolamentazione diretti a indirizzare l'attività degli uffici secondo le finalità ritenute prioritarie dall'organo di direzione politica.

Non risulta che nel corso del 1997 siano stati adottati provvedimenti di indirizzo dell'attività amministrativa né sotto forma di direttive operative né mediante l'emanazione di indicazioni di carattere generale, rivolti ai titolari dei centri di responsabilità dell'Amministrazione, ai sensi dell'art. 3 - comma 2 - del d.lgs. n. 279 del 1997.

In data 8 gennaio 1998 il Ministro ha adottato un provvedimento, nelle cui premesse sono richiamate le disposizioni del d.lgs. n. 279 del 1997, con il quale si provvede all'attribuzione ai titolari dei 7 centri di responsabilità del Ministero, delle risorse per spese di funzionamento, ivi comprese le spese di personale e per investimenti da effettuare nel corso dell'esercizio con l'indicazione dei capitoli a ciascuno assegnati in gestione.

Circa l'indicazione di obiettivi e programmi, nelle premesse del provvedimento si rinvia alle indicazioni contenute nella nota politica, inserita nel disegno di legge di bilancio, che

[13] La Corte si riserva di verificare l'adempimento, da parte dell'Amministrazione, delle disposizioni dettate dall'art. 1 - comma 1 - della legge n. 266/97, in base alle quali il Governo è tenuto a presentare annualmente alle competenti Commissioni di Camera e Senato una relazione illustrativa delle caratteristiche e dell'andamento dei diversi provvedimenti in materia di sostegno delle attività economiche e produttive.

contiene la sintesi delle attività svolte dall'Amministrazione nell'esercizio precedente e indica le erogazioni effettuate, distintamente per leggi di intervento.

La direttiva per il 1998 è caratterizzata dalla prevalenza di indicazioni volte a precisare e rendere automatiche le procedure di incentivazione.

Gli indirizzi di politica industriale sono definiti solo in termini generali[14].

Le risorse assegnate alla funzione nel 1997 espongono 8,5 miliardi di massa impegnabile, utilizzata al 94%.

A fronte della massa spendibile di 9,6 miliardi le autorizzazioni di cassa sono ammontate a 9,2 miliardi, utilizzati al 77,7%, con pagamenti per il 90% sulla competenza, tutti per spese di funzionamento; a 6,7 miliardi ammontano le spese di personale.

A fine esercizio, i residui totali (propri) sono leggermente superiori al valore iniziale. Circa l'8% della massa spendibile è andato in economia.

Alla funzione è aggregato il Servizio di controllo interno che - istituito nel febbraio 1996 e incardinato presso il Gabinetto quale struttura indipendente - ha prodotto una serie di relazioni quadrimestrali di notevole interesse, incentrate soprattutto nella rilevazione e valutazione dei procedimenti e delle attività tipiche dell'Amministrazione.

Alcune valutazioni comparative sono state effettuate nell'ambito dei trattamenti accessori spettanti al personale, al cui paragrafo si fa rinvio.

Per spese di funzionamento del Servizio risultano erogati 375 milioni, 357 dei quali riguardanti spese di personale.

2.2 Funzione-obiettivo 2 - Programmazione, indirizzo e coordinamento (Gabinetto).

Anche la funzione in oggetto fa capo al Gabinetto che si avvale delle risorse a tal fine assegnate alle Direzioni generali competenti per settore.

Come già segnalato nella relazione dello scorso anno, il Ministro dell'industria non si è ancora adeguato allo spirito della legge n. 29 del 1993 che richiede all'autorità politica ogni inizio di anno indicazioni programmatiche puntuali circa l'utilizzazione concreta delle risorse disponibili, alla luce di valutazioni di priorità e fattibilità, basate anche sulle risultanze dell'esercizio precedente.

Tali valutazioni non si evidenziano neppure nella nota politica redatta in occasione della presentazione dello stato di previsione del Ministero per il 1997 (ma anche per il 1998) che espone - come già accennato precedentemente - soltanto dati riassuntivi delle attività svolte, senza l'indicazione di obiettivi da conseguire prioritariamente né osservazioni sulla rispondenza concreta della normativa in atto rispetto alle finalità teoricamente ipotizzate.

La presunta rigidità della normativa riguardante le agevolazioni dell'industria attiene agli aspetti gestionali e attuativi della politica industriale e non esclude l'esercizio della funzione di governo - che deve potersi esprimere in forma autonoma e responsabile - rappresentato dalla esternazione di linee guida programmatiche e dalla segnalazione di priorità da perseguire nel corso dell'esercizio di riferimento. La determinazione delle priorità e gli indirizzi programmatici per l'attuazione delle agevolazioni hanno formato oggetto di una serie di

---

[14] Si citano, tra le altre, le circolari 27.1.97 n. 157056; 8.5.97 n. 247255; 1.7.97 n. 162263; 20.11.97 n. 234363 sulle aree depresse; il d.m. 20.6.97; la direttiva 3.11.97; e nel 1998 le circolari 13.3.98 e 13.2.98. Quest'ultima circolare riveste particolare importanza in quanto dà l'avvio - ai sensi dell'art. 1 della legge 7.8.97 n. 266 - ad una rilevazione, diretta a tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti nella gestione di leggi e provvedimenti di agevolazioni.
Tutti i soggetti interessati (Amministrazioni, Istituti creditizi, Artigiancassa, Società per l'imprenditorialità giovanile, ecc.) sono tenuti a comunicare al Ministero dell'industria i dati e le informazioni necessari a consentire analisi e valutazioni sull'efficacia delle leggi e dei provvedimenti in materia di sostegno alle attività economiche e produttive.
I risultati delle analisi svolte saranno annualmente presentati dal Governo alle competenti Commissioni di Camera e Senato.

provvedimenti regolamentari, i più significativi dei quali hanno disciplinato i procedimenti diretti all'informazione del consumatore (d.m. 8.2.97 n. 101); la determinazione dei requisiti anche morali per l'esercizio di attività assicurative (d.m. 24.4.97 n. 186); la gestione patrimoniale e finanziaria delle Camere di commercio (d.m. 23.7.97 n. 287); le modalità per la gestione del fondo di solidarietà per le vittime di estorsioni (d.m. 9.7.97 n. 400); le modalità e le procedure per la concessione di agevolazioni in favore delle attività produttive nelle aree depresse (d.m. 31.7.97 n. 319); la fissazione di criteri per agevolare l'imprenditoria femminile (d.m. 20.12.96).

Le risorse della funzione sono rappresentate dalla massa impegnabile di quasi 11 miliardi, utilizzata al 94,1%; non risultano residui di stanziamento.

La massa spendibile di 36,45 miliardi è stata ridotta dalle autorizzazioni di cassa a 23,9 miliardi, utilizzati al 43,9% soprattutto nel comparto della politica industriale e dell'artigianato, che ha assorbito quasi il 70% delle erogazioni riconducibili alla funzione; 1/3 delle erogazioni è stato destinato a spese di investimento e 2/3 a spese di funzionamento, la maggior quota delle quali rappresenta spese di personale.

I residui totali sono ammontati a quasi 20 miliardi, in diminuzione rispetto allo scorso esercizio; 6 miliardi sono andati in economia.

2.3 Funzione obiettivo 3 - Regolamentazione e sostegno del settore industriale (Direzione Generale del coordinamento degli incentivi alle imprese e Direzione generale per lo sviluppo produttivo e la competitività).

La nuova articolazione delle competenze all'interno dell'Amministrazione, derivante dall'attuazione delle disposizioni di riorganizzazione funzionale di cui al d.P.R. n. 220 del 1997 ha fatto confluire presso un unico Centro di responsabilità tutte le attività dirette all'incentivazione industriale, precedentemente assegnate ai singoli settori di intervento e che vengono riallocate, nella presente relazione, nella sede propria corrispondente al settore incentivato.

L'analisi di questa funzione-obiettivo, non esaurisce le competenze del centro di responsabilità rappresentato dalla Direzione Generale del coordinamento per gli incentivi alle imprese né dà conto del complesso delle risorse finanziarie destinate agli incentivi industriali in gestione alla medesima, che risultano distribuite tra le altre funzioni-obiettivo relative al settore energetico, minerario, e a quello distributivo[15].

L'analisi della funzione-obiettivo non comprende, inoltre, gli incentivi destinati alle imprese operanti nelle aree depresse e nelle zone colpite dagli eventi sismici dell'80/81, gestiti mediante erogazioni del Fondo per l'Innovazione Tecnologica (FIT), (funzionalmente allocato presso la Direzione Generale del coordinamento) ma estrapolati dal complesso degli incentivi per il carattere specifico e transitorio dei medesimi e che, pertanto, costituisce una funzione-obiettivo a sé.

Sono, invece, a carico della funzione le attività residue delle ex partecipazioni statali e quelle attribuite alla nuova Direzione generale per lo sviluppo produttivo e la competitività, deputata a svolgere funzioni di regolazione, programmazione, promozione e vigilanza sulle attività industriali e artigianali.

La massa impegnabile di 1.990,1 miliardi - costituita dallo stanziamento dell'anno più i residui di stanziamento risultanti all'1.1.97, pari a 523 miliardi circa - risulta impegnata al

[15] Infatti, i dati finanziari relativi a massa impegnabile, massa spendibile, residui ed economie, in gestione alla Direzione Generale in argomento, comprendono oltre agli incentivi al settore industriale propriamente detto, quelli relativi alle altre funzioni.

92,8% con impegni effettivi sulla competenza per il 67,6% della massa impegnabile; i residui di stanziamento al 31.12.97 sono ammontati a 88,4 miliardi.

La massa spendibile di 2.898,2 miliardi - costituita al 50% dai residui totali risultanti all'1.1.97 - è stata ridotta a 1.534,5 miliardi dalle autorizzazioni di cassa, utilizzate al 70,4%. Le erogazioni hanno gravato per il 63,7% sui residui.

Al 31.12.97 i residui totali sono ammontati a 1.626,2 miliardi, in aumento rispetto alla dotazione iniziale, con economie per 190,5 miliardi. Il più alto ammontare di residui totali a fine esercizio (pari a 694,5 miliardi) riguarda gli investimenti da effettuare per l'Innovazione Tecnologica e la Ricerca Applicata che, su una massa spendibile di 1.107,2 miliardi ha registrato erogazioni per 390,9 miliardi.

Per spese di funzionamento risultano complessivamente erogati 22,7 miliardi, 18,2 dei quali si riferiscono a spese di personale.

L'attività svolta nel corso del 1997, riconducibile alla funzione, fa riferimento innanzitutto agli interventi finanziari diretti all'innovazione tecnologica e alla Ricerca Applicata, interventi realizzati mediante l'utilizzazione delle risorse disponibili sul Fondo per l'Innovazione Tecnologica (FIT)[16] e sul Fondo Ricerca Applicata che, infatti, in termini di risorse, assorbono la metà delle disponibilità assegnate globalmente alla funzione.

Un'altra attività significativa attiene alla verifica delle domande di agevolazione presentate al Fondo per la Ricerca Applicata - attraverso il Ministero dell'Università e della ricerca scientifica - con quelle accolte e inserite nei programmi presentati dal Fondo per l'Innovazione Tecnologica, al fine di evitare duplicazioni di agevolazioni a carico contestualmente dei due Fondi[17] .

E' in corso di realizzazione la costituzione di una banca dati centralizzata, contenente le informazioni su tutti i progetti agevolati al fine di evitare sovrapposizione di benefici e di monitorare l'utilizzazione delle agevolazioni da parte del medesimo beneficiario.

Le attività di sostegno alle industrie, svolte dalla funzione, fanno riferimento ad una serie di leggi incentivanti - ivi comprese quelle già in gestione del Ministero delle ex Partecipazioni Statali - di cui si forniscono i dati maggiormente significativi[18].

- Legge n. 675 del 1977 Diretta a finanziare programmi di investimento riguardanti la ristrutturazione, l'ampliamento e la riconversione di impianti industriali, ha consentito la realizzazione di 156 progetti ormai conclusi. Le erogazioni effettuate nel corso del 1997 a carico del capitolo 7546 - per complessivi 75 miliardi - si riferiscono a contributi sugli interessi delle rate di ammortamento dei finanziamenti, erogati da Istituti di credito[19].

- Legge n. 49 del 1985. Diretta a sostenere il credito alla cooperazione e a salvaguardare l'occupazione, la legge in argomento ha diversificato le agevolazioni in finanziamenti a tasso agevolato (concessi da una Sezione speciale della Banca nazionale del Lavoro) e contributi a fondo perduto, a carico diretto del Ministero dell'industria che, al 31/12/97, ha concesso contributi per complessivi 237,5 miliardi[20]. Le agevolazioni sono destinate ad essere sostituite da quelle che - sulla base delle indicazioni contenute nell'art. 17 della legge n. 266 del 1997 -

---

[16] Ad esclusione delle risorse destinate alle aree depresse e al terremoto dell'80/81.

[17] A tal fine, in ogni caso, è richiesta l'autocertificazione del responsabile dell'Azienda.

[18] In attuazione del comma 4, lett. c, dell'art. 4 della legge n. 59/97, con d.lgs. n. 123/98 sono state dettate nuove disposizioni per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese, con particolare riferimento alle modalità di attuazione, ai procedimenti di selezione e di erogazione, ai controlli.

[19] Per far fronte al programma di finanziamenti era stato istituito un apposito Fondo di gestione fuori bilancio. La soppressione delle suindicate gestioni, ha ricondotto - dal 1994 - la gestione in argomento nell'ambito della contabilità generale dello Stato.

[20] Riguardanti l'accoglimento di 223 domande. Il compenso corrisposto alle Società finanziarie per l'attività istruttoria è ammontato a 9,6 miliardi.

saranno assunte con apposito d.P.R. riguardante la promozione e lo sviluppo di piccole e medie imprese cooperative di produzione e lavoro.

- Legge n. 257 del 1992. La legge reca norme sulla cessazione dell'impiego dell'amianto e prevede da un lato (art. 14, comma 2) la concessione di contributi alle imprese per la riconversione delle produzioni di amianto e, dall'altro (artt. 4 e 10) l'erogazione di fondi alle Regioni per realizzare piani di smaltimento e bonifica dell'ambiente.

L'attuazione della legge è andata molto a rilento, tanto che solo nel gennaio 1998 i provvedimenti di concessione del contributo sono stati trasmessi alle 15 ditte aventi diritto (sulle 16 richiedenti); le erogazioni inizieranno dopo gli accertamenti tecnico-economici sulle iniziative approvate.

Alle Regioni, invece, risulta erogato solo un anticipo di 3,2 miliardi (sull'intero ammontare impegnato di 8 miliardi) in attesa della presentazione - finora non completa - dei piani di bonifica.

- Legge n. 237 del 1993. Ai sensi dell'art. 6 della legge in argomento, l'Amministrazione concede contributi in conto capitale, fino al 70% dei costi ammessi, per investimenti diretti alla razionalizzazione e riconversione produttiva di imprese di armamenti [21].

Al 31.12.97 su 55 domande pervenute dal 1995 al 1997 ne sono state accolte 44 per un impegno globale di 348,8 miliardi a fronte di investimenti complessivi per 500 miliardi circa. Le erogazioni, effettuate nel corso del 1997 per stati di avanzamento sulla base dei rendiconti presentati dalle imprese beneficiarie, sono ammontate a 118,8 miliardi.

Fondo per l'Innovazione Tecnologica (FIT)[22].

La parte più significativa di risorse destinate all'incentivazione è gestita attraverso il FIT, nel cui bilancio confluiscono le risorse di numerose disposizioni legislative che, nel corso degli anni[23], sono state emanate a sostegno della produzione industriale, mediante l'attuazione di procedimenti di innovazione tecnologica.

In considerazione dell'eterogeneità delle risorse gestite dal FIT, nel corso del 1997 la gestione del Fondo è stata articolata in otto settori, due dei quali [24] non sono compresi nella funzione in argomento.

Le leggi le cui risorse sono gestite dal FIT e che si riferiscono alla funzione in oggetto sono: n. 46 del 1982; n. 317 del 1991; n. 215 del 1992; n. 481 del 1994; n. 341 del 1995.

L'ammontare complessivo dei conferimenti versati nel corso del 1997 alla contabilità speciale del FIT è stato di 7.089,4 miliardi[25], per la maggior parte provenienti dal bilancio del Ministero dell'Industria, ad eccezione di 2.170,9 miliardi provenienti dal Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, e di 899,6 miliardi corrispondenti a versamenti di quote derivanti dal frazionamento delle contabilità speciali. Considerata l'incidenza della gestione FIT, per una reale valutazione delle risultanze concrete del rendiconto del Ministero

---

[21] Alla razionalizzazione e ristrutturazione è riservato l'80% delle risorse; il restante 20% spetta agli interventi di riconversione ancora non compiutamente regolamentati e quindi non operativi.

[22] Con deliberazione 6.3.98, n. 45 la Corte - nella competente sede del controllo - sulla base della relazione riguardante l'esame dei rendiconti per gli esercizi dal 1988 al 1996 - ha dichiarato l'irregolarità della gestione per l'incompetenza dei soggetti che hanno sottoscritto i rendiconti (a firma del dirigente generale e non del ministro); per il grave ritardo con il quale sono stati inviati alla Ragioneria centrale (solo nel corso del 1997); per incompletezza della documentazione allegata.

[23] Dal 1982 - data di istituzione del Fondo ex lege n. 46/82 - fino ad oggi.

[24] Si tratta delle risorse assegnate alle aree depresse; al completamento degli interventi ex Agensud; agli interventi post terremoto degli anni 1980-81 (oggetto della funzione-obiettivo n. 7) che sono identificate presso il FIT come contabilità speciali n. 1726 e n. 1728.

[25] Ivi comprese le risorse spettanti alla funzione-obiettivo 7.

non si può prescindere dall'acquisizione dei dati riguardanti le erogazioni effettuate dal Fondo nel corso dell'esercizio.

Secondo i dati forniti dal FIT, rivisti alla luce delle risultanze del rendiconto dell'Amministrazione, la situazione al 31/12/97 è quella risultante dall'unito prospetto:

FIT - Esercizio 1997

(Importi in miliardi)

Contabilità speciale	Disponibilità iniziale	Conferimenti	Erogazioni	Disponibilità finali
n. 1201 (legge 46/82)	3.768,3	402,7	1.392,95	2.778,1
n. 1721 (legge 317/91)	1.432,2	50,0	584,9	897,3
n. 1724 (legge 215/92)	38,2	4,8	0,002	42,9
n. 1725 (legge 481/94)	59,7	80,0	69,2	70,6
n. 1726 (legge 64/86)	2.059,9	1.676,9	1.927,2	1.809,7
n. 1726 (legge 488/92		4.381,9	3.882,7	499,2
Fondo per l'occupazione Abruzzo e Molise		50,0	15,0	35,0
n. 1727 - Trasf. Reg.	45,6	34,5	33,5	46,6
n. 1728 (legge 219/81)	279,6	398,6	193,1	485,1
n. 1729 (legge 341/95)	998,0	10,0	751,2	256,8
Totale	8.681,5	7.089,4	8.849,7	6.921,3

Lo stato di attuazione delle leggi di spesa amministrate dal FIT - ad esclusione di quelle relative alle aree depresse, all'intervento ex Agensud e alla gestione post terremoto, che interessano la funzione-obiettivo 7, - è il seguente:

- Legge n. 46 del 1982[26]. Gli incentivi si realizzano prevalentemente attraverso lo strumento del mutuo decennale a tasso agevolato, diretto a facilitare le imprese che intendono investire in innovazioni tecnologiche per migliorare la produzione. L'intensità dell'agevolazione è proporzionale al grado di innovatività: per programmi innovativi il mutuo copre il 35% del costo complessivo, mentre per quelli altamente innovativi la percentuale sale al 55%.

Nel corso del 1997 non si sono avute semplificazioni legislative oltre quelle già introdotte dalla legge n. 317 del 1991, che ha previsto analoghi incentivi soprattutto a favore delle piccole e medie imprese, alleggerendo il procedimento di concessione dei benefici.

Alla luce della legge n. 59 del 1997, che prevede la delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni e agli enti locali, l'Amministrazione ha avviato un processo di revisione della normativa in vigore che comprende anche la riduzione dei membri del Comitato tecnico previsto dall'art. 16 della legge, al fine di snellire i procedimenti di concessione.

Nel corso del 1997 sono pervenute 156 domande di contributo, 80 delle quali ritirate o decadute; sono state esaminate 234 domande e ne sono state approvate 170[27].

- Legge n. 317 del 1991. Anche la legge in argomento ha disposto la concessione di incentivi alle imprese per facilitare investimenti volti all'innovazione tecnologica, con particolari facilitazioni per le piccole imprese e le associazioni tra piccole e medie imprese; innovando rispetto al passato, la legge ha attribuito direttamente alle Regioni la competenza a

[26] L'art. 14 della legge in oggetto ha istituito il Fondo speciale rotativo per l'Innovazione tecnologica, alimentato dal Ministero dell'Industria e dal rimborso dei mutui concessi a carico del Fondo stesso che, nel 1997, sono ammontati a 297,9 miliardi.

[27] 99 domande riguardano imprese di grandi dimensioni; 71 domande riguardano invece, piccole e medie imprese; 655 domande sono in istruttoria.

redigere progetti-programma attraverso i quali definire le linee di sviluppo delle iniziative consortili, e a curare l'istruttoria delle domande entro il termine di 60 giorni dalla presentazione. Al Ministero dell'industria compete, invece, l'approvazione delle richieste delle Regioni e la ripartizione dei fondi entro altri 60 giorni.

Analoghi contributi e analoga procedura sono previsti a favore delle Società Consortili miste e dei Consorzi di garanzia collettiva fidi.

- Legge n. 481 del 1994. La legge risponde all'esigenza, sollecitata dalla decisione comunitaria CECA n. 3855 del 1991, di ridimensionare e razionalizzare l'industria siderurgica mediante la concessione di incentivi diretti alla riduzione della capacità produttiva degli impianti e al reinvestimento in settori diversi.

In virtù della legge in argomento sono stati distrutti 22 impianti siderurgici. La liquidazione dei contributi dovuti ha avuto luogo tra il 1996 e il 1997 a causa della riduzione dello stanziamento disposto dalla legge in conseguenza delle disposizioni restrittive contenute nella manovra di Governo di cui alla legge n. 85 del 1995.

- Legge n. 215 del 1992. La legge è diretta ad incentivare la creazione e lo sviluppo dell'imprenditoria femminile anche in forma cooperativa; tuttavia, non è ancora concretamente operativa giacché il regolamento di attuazione è intervenuto solo all'inizio del 1997. A fine esercizio le domande pervenute ammontano a 4.109 con previsione di investimenti per 835,5 miliardi e richieste di agevolazioni per 400,2 miliardi[28].

Le altre attività attribuite alla funzione-obiettivo[29], riguardano la raccolta e l'esame di tutta la documentazione (legislativa, economica e tecnico-scientifica) relativa a tematiche riguardanti i rapporti tra industria e ambiente; la predisposizione di studi e la formulazione di proposte, nonché le funzioni di rappresentanza presso organismi nazionali e internazionali che si occupano di problematiche industriali[30]; il controllo e la vigilanza sugli enti che svolgono attività che abbiano attinenza con la promozione e la sperimentazione industriale, anche alimentare[31]; tutte le attività di coordinamento e verifica delle rendicontazioni finali degli interventi a cofinanziamento comunitario; le attività previste da alcune convenzioni stipulate con l'ICE per la promozione e la valorizzazione all'estero dei prodotti artigiani[32].

Alla funzione in argomento spetta, in particolare, la vigilanza sulle 8 stazioni sperimentali per l'Industria[33].

Con deliberazione del 3.3.98 la Corte - nella competente sede del controllo Enti - si è espressa sulle risultanze della gestione 1996 confermando le perplessità già manifestate sulla

---

[28] La legge ha stanziato 30 miliardi per il triennio 1992-94; le leggi finanziarie degli anni successivi hanno previsto ulteriori stanziamenti fino al 1999 per un importo complessivo di 146,2 miliardi, da trasferire, ai sensi della legge n. 421/96, al FIT. Con d.m. 20.12.96 sono stati fissati i criteri per la selezione delle domande di agevolazione.

[29] Tali attività sono svolte dalla Direzione Generale per lo sviluppo produttivo e la competitività.

[30] A livello nazionale, rappresentanti del Ministero dell'industria partecipano, ad esempio, ai lavori della Commissione, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, riguardante il piano di riassetto dei settori industriali interessati da crisi strutturali e alla Task-force per l'occupazione che ha l'incarico di valutare la fattibilità e la finanziabilità di alcuni programmi di sviluppo nelle aree di crisi industriale (Vercelli, Porto Marghera, Manfredonia, Massa Carrara, Crotone, Bagnoli, Gela, Porto Vesme); a livello internazionale partecipano, ad esempio, alle riunioni del Comitato industria e del Comitato ambiente dell'OCSE.

[31] Istituto per la promozione industriale (IPI); Stazioni sperimentali; Banco nazionale di prova delle armi da fuoco portatili; amministrazione straordinaria di grandi imprese in crisi; Istituto nazionale conserve alimentari (INCA).

[32] Allo scopo di conoscere e analizzare la realtà delle imprese artigiane e monitorarne le dinamiche è in corso di realizzazione l'osservatorio economico nazionale (con articolazioni regionali) e relativo sistema informativo (SIOE). Un analogo osservatorio è operativo dal 1997 per il settore chimico mentre nel marzo 1998 ne è stato istituito un altro per il "sistema moda".

[33] Si tratta in particolare, delle stazioni sperimentali per la cellulosa, carte e fibre tessili; per i combustibili; per l'industria delle essenze e dei derivati degli agrumi; degli oli e dei grassi; delle pelli e delle materie concianti; per la seta; per il vetro.

gestione 1994-95 in ordine all'assetto organizzativo, alla gestione finanziaria, economica e patrimoniale con particolare riferimento all'assenza di un'organica pianificazione dei trasferimenti statali, ai ritardi nell'approvazione dei bilanci preventivi e successivi.

Le osservazioni mosse dalla Corte sulla gestione relativa agli anni 1994-1995 per la maggior parte non hanno trovato riscontro da parte degli Enti e, pertanto, sono state riproposte dalla deliberazione in argomento.

In particolare, è stato ribadito l'obbligo di comunicare alla Corte e agli organi elettivi - ai sensi dell'art. 32, comma 6 - della legge n. 20 del 1994 - le misure adottate a seguito delle osservazioni formulate: tale obbligo è stato osservato pienamente solo dalla stazione del vetro e, in misura minore, da quelle della seta, dei combustibili, delle conserve e delle essenze; dalla Stazione per la cellulosa, carte e fibre tessili è stata osservata in misura insufficiente ed è stata sostanzialmente elusa dalle stazioni degli oli e delle pelli.

Si ribadisce l'esigenza di una rivisitazione normativa dell'impianto strutturale e organizzativo delle stazioni in grado di conciliare le finalità perseguite dall'intervento pubblico con quelle tipiche dell'imprenditorialità privata; l'esigenza di maggior equilibrio nella composizione dei Consigli di amministrazione che tenga conto dei nuovi compiti affidati alle stazioni in materia di controllo e certificazione di sistemi di qualità, di conformità di impianti e attrezzature alla normativa CEE, di rilevamento dell'inquinamento.

In linea con le disposizioni della legge n. 94 del 1997 e del d.lgs. n. 279 del 1997 è indispensabile costruire i documenti di bilancio in modo che consentano l'individuazione dei centri di responsabilità e le componenti di costo del prodotto.

Inoltre, è necessario incrementare le entrate "da attività" in modo da garantire la copertura dei costi con le entrate[34].

Sono, infine, sostanzialmente confermate le carenze già evidenziate sul funzionamento dei Collegi sindacali; sul ritardo nella riscossione delle entrate; sull'eccessiva liquidità delle stazioni.

L'amministrazione vigilante ha comunicato di condividere le osservazioni della Corte ed ha fornito puntuali assicurazioni di intervento.

Infine, alcune deliberazioni della Corte - nella sede del controllo successivo - riguardano i rendiconti delle Casse conguaglio.

Tra le più significative si cita la deliberazione 16.12.97 n. 14 che ha dichiarato non regolari i rendiconti degli esercizi dal 1989 al 1991, presentati dalla Cassa conguaglio per il settore elettrico.

Le irregolarità si riferiscono alla nomina a tempo indeterminato degli organi di gestione e di revisione; alla violazione della normativa sulla Tesoreria unica; alle discordanze tra i dati di bilancio della Cassa e quelli dell'ENEL; alla mancata chiusura del conto per le agevolazioni di sovrapprezzo termico a favore delle imprese elettrosiderurgiche; alle irregolarità riscontrate nel conto per il rimborso all'ENEL di oneri straordinari; all'apporto agevolativo o contributivo che ha contraddistinto la Cassa - nata con funzioni perequative o compensative di costi tra imprese elettriche, cui successivamente si sono aggiunte le suindicate funzioni di carattere agevolativo o contributivo - che mal si concilia con la normativa comunitaria sugli aiuti alle imprese e sul libero mercato. Si sono riscontrate, infine, diffuse anomalie sotto il profilo della trasparenza.

La deliberazione 10.3.98, n. 47 riguarda, invece, i rendiconti dal 1994 al 1996 presentati dalla Cassa conguaglio per il settore telefonico, posta in liquidazione nel febbraio 1995 e

---

[34] La stazione sperimentale del vetro espone una significativa consistenza di tali entrate, in ulteriore aumento nel 1996, mentre la Stazione sperimentale per i combustibili, anch'essa dotata di consistenti entrate, nel 1996 ha subito un peggioramento.

definitivamente soppressa nel 1996. Ad eccezione del periodo della gestione liquidatoria, i rendiconti esaminati sono stati dichiarati non regolari per la mancata osservanza delle disposizioni sulla tesoreria unica; le modalità di contabilizzazione delle entrate non risultano conformi al criterio della competenza annuale cui, invece, la Cassa è tenuta ai sensi della legge n. 468 del 1978.

Analoghe censure sono state espresse in sede di esame dei rendiconti dal 1990 al 1993 della Cassa Conguaglio Gas Petrolio liquefatto, di cui alla deliberazione della Corte n. 9 del 1998.

2.4 Funzione-obiettivo 4 - Regolamentazione e sostegno del settore energetico (Direzione generale dell'energia e delle risorse minerarie - Direzione generale per il coordinamento degli incentivi alle imprese).

In conseguenza della riforma organizzativa effettuata dal d.P.R. n. 220 del 1997, la funzione comprende, oltre alle attività di regolamentazione, la quota di risorse destinate ad incentivare le imprese operanti nel settore energetico, gestite dalla funzione-obiettivo n. 3, relativa alla regolamentazione e al sostegno del settore industriale.

La massa impegnabile, costituita per la quasi totalità dal solo stanziamento annuale, è stata utilizzata al 96,1%, tant'è che i residui risultanti a fine esercizio sono solamente residui propri.

La massa spendibile, di ammontare superiore a 1000 miliardi, è stata ridotta dalle autorizzazioni di cassa a 922,2 miliardi utilizzati al 73,3%. A fronte di pagamenti sulla competenza pari al 79,9% i pagamenti effettuati sui residui ammontano solo al 23,9%.

Sull'ammontare complessivo delle erogazioni - pari a 676,2 miliardi - le spese di funzionamento hanno inciso per 15,5 miliardi, 13,6 dei quali si riferiscono a spese di personale.

Il perseguimento della politica di risparmio energetico e di usi razionali dell'energia e le ricerche dirette allo sviluppo di fonti rinnovabili sono perseguite anche attraverso la concessione di incentivi[35], nonché direttamente dalle Regioni, ai sensi della legge finanziaria 1993, n. 537, che ha assegnato parte delle risorse previste dalla legge n. 10 del 1991, rimodulata dalle leggi finanziarie dal 1992 al 1997, allo stato di previsione del Ministero del bilancio per il successivo trasferimento alle Regioni.

Sul capitolo 7717, riguardante contributi in conto capitale per il risparmio di energia e l'utilizzazione di fonti rinnovabili, su disponibilità di cassa per 87,4 miliardi risultano erogazioni per 45,2 miliardi, quasi esclusivamente sul conto residui.

Sul capitolo 7718, riguardante contributi analoghi ai precedenti ma da erogare a favore di progetti dimostrativi sull'uso razionale dell'energia e delle fonti rinnovabili, sono stati erogati contributi per 40,1 miliardi, pari ad oltre la metà delle autorizzazioni di cassa.

Molto modesti sono, invece, i contributi erogati sul capitolo 7719, riguardante la riattivazione e la costruzione di impianti idroelettrici: su autorizzazioni di cassa pari a 40,1 miliardi, le erogazioni sono ammontate a soli 3,2 miliardi.

Nell'ambito della regolamentazione delle fonti di energia, al fine di dare attuazione alle disposizioni della legge n. 59 del 1997, e in linea con gli obiettivi posti dai D.P.E.F. 1997-99 e 1999-2001, si è già provveduto alla riforma della rete distributiva dei carburanti mediante il d.lgs. n. 32 dell'11 febbraio 1998 che, al fine di superare le diseconomie del settore, ne ha

[35] Gestiti dalla competente Direzione Generale del coordinamento degli incentivi alle imprese (capitoli 7717, 7718 e 7719). Con d.lgs. n. 53/98, in attuazione dell'art. 20 - comma 8- della legge n. 59/97, è stato approvato il Regolamento che disciplina i procedimenti riguardanti la costruzione e l'esercizio di impianti di energia elettrica che utilizzano fonti convenzionali. Sotto altro profilo, al fine di favorire l'utilizzazione di fonti di energia meno inquinanti (benzina verde) è proseguita l'incentivazione alla rottamazione (legge n. 403/97).

disposto la liberalizzazione, introducendo contemporaneamente snellimenti procedimentali: tra questi, particolare rilievo assumono la sostituzione del procedimento concessorio con una autorizzazione comunale e la razionalizzazione della rete distributiva da conseguire anche mediante una graduale riduzione degli impianti esistenti che assicuri una maggiore efficienza e il contenimento dei prezzi al consumo.

Anche nel comparto dell'Energia elettrica il Governo è impegnato in un'opera di liberalizzazione e di contenimento degli oneri a carico della finanza pubblica, da perseguire attraverso la privatizzazione delle Aziende; in favore della promozione della concorrenza nel settore elettrico si è espressa esplicitamente la legge n. 481 del 1995, nonché la direttiva comunitaria 19 dicembre 1996 (n. 96/92/CE), da recepire entro il gennaio 1999, che richiede interventi, peraltro in itinere, strutturali e di regolamentazione tariffaria.

2.5 *Funzione-obiettivo 5 - Regolamentazione e sostegno del settore minerario (Direzione generale dell'energia e delle risorse minerarie).*

In base a quanto previsto dal d.P.R. n. 220 del 1997, le competenze in materia di incentivi alle industrie estrattive sono esercitate dalla funzione-obiettivo riguardante la regolamentazione e il sostegno del settore industriale.

La massa impegnabile, costituita per oltre la metà da residui di stanziamento provenienti dall'esercizio precedente più lo stanziamento 1997 - per un ammontare totale di 306,9 miliardi - è stata utilizzata quasi al 27%[36]. Il basso indice di utilizzazione delle risorse ha mantenuto elevato l'ammontare dei residui di stanziamento a fine esercizio, diminuiti rispetto ai residui iniziali di neppure due punti.

Ancor più ridotto è l'indice di utilizzazione della massa spendibile pari soltanto al 14,9% delle autorizzazioni di cassa, che l'avevano già notevolmente ridimensionata[37].

Le economie accertate rappresentano oltre il 24% della massa spendibile.

Le difficoltà nell'utilizzazione concreta delle risorse stanno - secondo quanto rilevato dall'Amministrazione - da una parte nella complessità delle procedure amministrative per il rilascio dei titoli minerari che, pur semplificate rispetto al passato dal d.P.R. n. 382 del 1994, non hanno, tuttavia, conseguito completamente l'obiettivo. Le disposizioni dettate dall'art. 17 della legge n. 127 del 1997 sullo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e controllo - che ha fissato i tempi relativi allo svolgimento delle attività della conferenza dei servizi - dovrebbe consentire il superamento delle difficoltà segnalate in ordine ai tempi necessari per il rilascio dei titoli minerari[38].

Un altro ordine di difficoltà attiene - nel comparto della prospezione e ricerca di idrocarburi - alle verifiche di compatibilità ambientale che costituiscono un presupposto necessario all'emanazione del provvedimento di conferimento e che comportano tempi lunghi[39].

Nel settore ha assunto un rilievo particolare, per l'importanza dell'area interessata ai fini dei permessi di ricerca e delle concessioni di coltivazione di idrocarburi, il d.lgs. n. 625 del 1996 che ha disciplinato la cessazione graduale dell'esclusiva dell'ENI nell'area della Valle Padana, e l'armonizzazione della normativa delle Regioni a statuto speciale con il resto del

---

[36] Si tratta del più basso indice di utilizzazione della massa impegnabile rispetto alle altre funzioni. Gli impegni hanno riguardato per oltre il 70% i residui di stanziamento.

[37] Rispetto alla massa spendibile, infatti, l'indice dei pagamenti scende addirittura al 9,5%. Il 63,2% dei pagamenti risulta effettuato sui residui.

[38] Nel corso del 1997 sono stati emessi 15 permessi minerari e 1 decreto di rinuncia a una concessione; 2 provvedimenti hanno riguardato la gestione temporanea delle miniere carbonifere del Sulcis, ai sensi degli artt. 1 e 7 della legge n. 608/96 con erogazioni a carico del Ministero (capitolo 7906) per 13,5 miliardi.

[39] Le pronunce di compatibilità ambientale riguardano 35 istanze di ricerca in terraferma e in mare.

territorio nazionale. In attuazione della predetta legge, nel corso del 1997 sono state fornite alle Regioni a statuto ordinario le indicazioni circa i versamenti dovuti dai titolari di concessioni di coltivazione di idrocarburi relativamente alle concessioni ricadenti nel loro ambito; sono state diramate istruzioni sulla presentazione di domande di permesso di concorrenza ed, infine, si è dato avvio alle procedure di apertura della ex area di esclusiva ENI[40].

Affine all'attività precedente è quella svolta dall'Amministrazione - e in particolare dalla Sezione di Roma dell'Ufficio Nazionale Minerario per gli idrocarburi e la geotermia- (UNMIG) - in tema di ricerca e coltivazione di risorse geotermiche.

Oltre alla corresponsione di contributi a fondo perduto - ex art. 20 della legge n. 896 del 1986 - per pozzi geotermici a bassa entalpia, in attuazione dei d.P.R. n. 484 e n. 485 del 1994 - che hanno provveduto allo snellimento dei procedimenti di conferimento e gestione dei titoli minerari per la ricerca e coltivazione di idrocarburi e di fluidi geotermici - l'Amministrazione sta procedendo all'aggiornamento del disciplinare-tipo per le attività riguardanti gli idrocarburi (risalente al 1991), e all'emanazione del nuovo Regolamento per le attività di geotermia, (in sostituzione di quello del 1991), anche alla luce delle modifiche semplificative dei procedimenti introdotte dal già citato d.lgs. n. 625 del 1996[41].

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 sono stati complessivamente erogati nel corso del 1997 contributi per 21,3 miliardi, in lieve aumento rispetto al precedente esercizio [42].

Un fenomeno rilevante ai fini della salvaguardia ambientale, spesso compromessa dalle attività minerarie, riguarda il risanamento ambientale che prevede il ripristino - per quanto sia possibile - di aree minerarie in uso o dismesse; sul capitolo 7801, riguardante il risanamento dell'area della miniera di Balangero, la disponibilità di 9,85 miliardi tutti sui residui è andata in economia; sul capitolo 7911, relativo alla concessione dei contributi per progetti di risanamento ambientale in aree minerarie, su disponibilità (autorizzazioni di cassa) per quasi 40 miliardi risultano erogazioni per poco più di 900 milioni, residui totali per quasi 82 miliardi e 39 miliardi di economie, mentre 4,1 miliardi sono andati in perenzione; sul capitolo 7900, riguardante l'effettuazione dei programmi di ricerca mineraria, le erogazioni sono ammontate a 3,9 miliardi a fronte di autorizzazioni di cassa per 6,6 miliardi; 2,1 miliardi, tutti sui residui, sono andati in perenzione[43].

La competenza del Ministero nell'ambito delle miniere, della ricerca e coltivazione di idrocarburi, della geotermia, comprende anche le attività rivolte alla sicurezza degli impianti e

---

[40] L'importanza dell'apertura alla concorrenza dell'area di che trattasi è evidenziata dal fatto che, a fronte di 16 decreti di attribuzione di concessione all'ENI - prima in esclusiva - sono stati emanati 15 decreti per l'attribuzione di altrettanti permessi di ricerca.

[41] Il d.lgs. in argomento ha anche imposto il ridimensionamento del Comitato tecnico per gli idrocarburi e la geotermia - massimo organo consultivo del Ministero sotto il profilo giuridico e tecnico - che, effettuato con d.m. 3.11.97 ha ridotto i membri da 26 a 19 inserendovi per la prima volta un rappresentante del Ministero dell'ambiente - Servizio VIA - in ragione del coinvolgimento di quella Amministrazione nelle procedure di rilascio dei titoli minerari.

[42] Capitoli da 7901 a 7905. A fronte delle erogazioni suindicate, al 31.12.97 risultavano residui complessivi - propri e di stanziamento - per 269,8 miliardi: di questi, risultano complessivamente perenti 33,8 miliardi.

[43] Le difficoltà di intesa con le Regioni hanno consentito solo a fine esercizio 1997 la stipula di 3 accordi di programma con le regioni Toscana, Piemonte e Sardegna per interventi di recupero ambientale di compendi immobiliari direttamente o indirettamente legati ad attività minerarie, in applicazione della legge n. 221 risalente al 1990.

dei lavoratori[44] e alla prevenzione degli infortuni, cui provvedono il servizio Ispettivo per la sicurezza mineraria (SISM), le Sezioni dell'Ufficio Nazionale Minerario per gli idrocarburi e la geotermia (UNMIG - che opera nelle tre Sezioni di Roma, Bologna e Napoli), il Servizio Geologico nazionale e operatori privati.

Per spese di funzionamento della struttura risultano complessivamente erogati 12,4 miliardi, 10,75 dei quali riguardano spese di personale.

2.6 Funzione-obiettivo 6. Regolamentazione e sostegno del commercio e dei servizi (Direzione generale del commercio, assicurazione e servizi - Direzione generale del coordinamento degli incentivi alle imprese).

Il d.lgs. n. 112 del 1998 - relativamente ai profili generali in ordine al trasferimento di competenze alle regioni e ai Comuni - e il d.lgs. n. 114 del 1998 di regolamentazione del settore del commercio hanno profondamente innovato la materia. In particolare l'art. 20 del d.P.R. n. 112 del 1998 ha attribuito alle Camere di commercio le funzioni esercitate dagli Uffici metrici provinciali e dagli Uffici provinciali per l'industria, il commercio e l'artigianato, ivi comprese quelle relative ai brevetti e alla tutela della proprietà industriale, che pertanto sono stati soppressi (art. 50). A partire dal 1998 la disciplina relativa al commercio ha subito una profonda modificazione in conseguenza del d.lgs. n. 114 del 1998 in attuazione dell'art. 4 - comma 4- della legge n. 59 del 1997 che, in linea con il trasferimento di competenze alle Regioni, effettuato con il d.lgs. n. 112 del 1998, ha affidato alle Regioni la programmazione della rete distributiva e ai Comuni la regolamentazione dell'attività di vendita. Tali modifiche incideranno sulla funzione a partire dal 1998. Peraltro, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha formulato, in data 25.2.1998, alcune osservazioni al testo del d.lgs. n. 114 rilevando che persistono anche nella nuova normativa ostacoli alla libertà di mercato non giustificati da esigenze di interesse generale.

Le censure del Garante si riferiscono in particolare, all'art. 6 - comma 1 e 3; all'art. 10, comma 1 lett. b e c; art. 7 comma 3 lett. d; art. 25, comma 4 in relazione all'art. 31; art. 25, comma 5; tali censure non risultano accolte nel testo definitivo del provvedimento.

La massa impegnabile di 161,1 miliardi, costituita quasi totalmente dallo stanziamento dell'anno, è stata utilizzata all'82%; i residui di stanziamento sono poco meno di 11 miliardi.

La massa spendibile di quasi 700 miliardi è stata ridotta dalle autorizzazioni di cassa a soli 171,7 miliardi, erogati per poco più del 50%: i residui totali pertanto, malgrado siano diminuiti rispetto all'esercizio precedente, risultano proporzionalmente alla massa spendibile molto elevati; anche le economie sono notevoli (142,7 miliardi) ma risultano costituite in buona parte da somme in perenzione amministrativa.

Circa l'attività concretamente svolta, relativamente agli incentivi rivolti al settore distributivo, le provvidenze hanno fatto riferimento ad una serie di leggi le cui risorse, anche in dipendenza delle misure di contenimento della spesa, di cui all'art. 8 della legge n. 30 del 1997, collegata alla finanziaria 1997, non sono state utilizzate a pieno.

Fra le più significative merita un cenno la legge n. 517 del 1975, che prevede la concessione di contributi in conto interessi sui finanziamenti accordati alle imprese commerciali il cui ammontare, al 31.12.97 è stato di 180 miliardi sul capitolo 8042; sul medesimo capitolo grava anche la concessione dei contributi ai consorzi e cooperative fidi costituiti fra gli operatori del settore del commercio (legge n. 887 del 1982) con erogazioni per circa 8 miliardi.

---

[44] In attuazione delle direttive comunitarie 92/91/CEE e 92/104/CEE in materia di sicurezza e salute dei lavoratori nel settore estrattivo è stato emanato il d.lgs. n. 624/96, la cui concreta applicazione, secondo quanto segnalato dall'Amministrazione, è stata fonte di dubbi e perplessità.

Procede, invece, a rilento il completamento del Piano nazionale dei mercati agro-alimentari all'ingrosso, da realizzare con i fondi stanziati dalla legge n. 41 del 1986. Nel corso del 1997 hanno ottenuto agevolazioni i mercati di Rimini e Padova.

Le erogazioni effettuate sui capitoli 8043 e 8044 sono ammontate, rispettivamente a 34,1 miliardi su 87,4 disponibili e a poco meno di 10 miliardi su disponibilità pari a 28,3 miliardi[45].

Sono, invece, in via di conclusione le erogazioni a carico del Fondo nazionale di promozione e sviluppo del commercio previsto dall'art. 3 octies della legge n. 121 del 1987. Nel corso del 1997 sono stati emanati 290 provvedimenti di erogazione dei contributi per circa 33 miliardi su 41 disponibili (capitolo 8045) e, con l'emanazione di altri 20 provvedimenti concessori che hanno comportato impegni per 5,7 miliardi, si è conclusa l'attività concessoria. Secondo le previsioni dell'Amministrazione, nel 1998 si concluderà anche l'attività di erogazione.

Anche l'art. 2, comma 2 della legge n. 549 del 1995 prevede la concessione di agevolazioni alle imprese commerciali e turistiche associate nonché il trasferimento di fondi per progetti regionali già esaminati per un totale complessivo di finanziamenti pari a 350 miliardi: i fondi, tuttavia, secondo notizie fornite dall'Amministrazione, non risultano ancora disponibili.

Infine, nel corso del 1997 è intervenuta la legge n. 77 del 1997 che prevede la concessione di un credito di imposta per l'acquisto di strumenti per pesare. Le risorse fanno carico alle disponibilità del fondo di garanzia istituito dalla legge n. 517 del 1975, allocate nel capitolo 8042 del bilancio del Ministero.

La funzione in argomento include anche attività di coordinamento nel settore delle fiere. In considerazione delle contestazioni sollevate dalla Comunità europea all'attuale normativa che regola la materia - che imporrebbe restrizioni all'ingresso sul mercato di soggetti e di organizzatori di esposizioni appartenenti agli altri paesi comunitari - è allo studio una bozza di legge-quadro intesa a definire i principi fondamentali del comparto sia relativamente alle regioni, che saranno tenute a uniformare i rispettivi ordinamenti, sia rispetto ai principi della libera circolazione di persone e beni.

Relativamente alla disciplina delle società di capitali e fiduciarie di revisione - soggette ad autorizzazione o a revoca per l'esercizio di tale attività e ad assoggettamento a liquidazione coatta amministrativa - l'attività più rilevante si esplica attraverso la vigilanza e le ispezioni.

L'Amministrazione ha precisato che - in carenza di personale - tale attività è stata delegata ad esperti esterni, ai sensi del d.m. 18.6.93 che la regolamenta.

Attività di vigilanza ed indirizzo sono esercitate anche nei confronti delle Camere di commercio con particolare riferimento alle modificazioni introdotte dalla legge n. 580 del 1993 e alle semplificazioni apportate al procedimento per l'iscrizione delle ditte nel registro delle imprese.

Sia pure con notevole ritardo, con decreto ministeriale del 23.7.97, n .287 è stato approvato il regolamento concernente la disciplina della gestione patrimoniale e finanziaria delle Camere di commercio[46]; il nuovo modello di bilancio oltre alla contabilità finanziaria

---

[45] Le modalità in ordine alla predisposizione dei progetti e all'erogazione delle agevolazioni sono state oggetto da ultimo di modificazioni e integrazioni da parte del CIPE (deliberazione 30.1.97).

[46] Il provvedimento ha formato oggetto di rilievi istruttori da parte della Corte nella competente sede del controllo, superati dalla soppressione - da parte dell'Amministrazione - dei punti contestati. Si tratta, in particolare, delle disposizioni contenute nei commi 1-2-3 dell'art. 75 del regolamento che attribuivano alle Camere di Commercio la facoltà di conferire autonomia funzionale di livello dirigenziale al settore amministrativo-contabile; qualora ammesse, tali disposizioni avrebbero consentito l'istituzione di nuovi organi aventi rilevanza esterna, cui potevano essere preposti nuovi dirigenti da reperire tra il personale interno, preposto da almeno nove anni all'unità organizzativa amministrativo-contabile.

propria degli enti pubblici prevede un sistema di registrazione economico-patrimoniale di tipo privatistico: tale schema è già stato adottato nella predisposizione dei bilanci di previsione per l'esercizio 1998.

Le risorse finanziarie delle Camere di commercio sono rappresentate dalle entrate tributarie derivanti dalla riscossione del diritto annuale e dei diritti di segreteria[47], ancora non determinate per l'esercizio 1998.

2.7 Funzione-obiettivo 7 - Interventi per le aree depresse (Direzione generale del coordinamento degli incentivi alle imprese - FIT).

La funzione comprende una serie di leggi accomunate dall'obiettivo di privilegiare, nella distribuzione delle risorse, aree del Paese ritenute più deboli e deficitarie al fine di conseguire uno sviluppo equilibrato ed omogeneo sull'intero territorio nazionale.

La legge deputata a conseguire tale obiettivo è, in particolare, la legge n. 488 del 1992, cui si affiancano le disposizioni dettate in via generale dalla legge n. 341 del 1995 (art. 1); quelle della legge n. 64 del 1986 per il completamento degli investimenti ancora in corso alla data di soppressione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, le cui attività residue sono state trasferite al Ministero dell'Industria[48]; nonché gli investimenti previsti dalla legislazione post terremoto degli anni 1980-81, recepiti dal d.lgs. n. 76 del 1990 e trasferiti successivamente nella competenza del Ministero[49].

La legge n. 488 del 1992 ha segnato il passaggio dall'intervento straordinario, localizzato quasi esclusivamente nelle aree del Sud del Paese, a quello ordinario esteso a tutte le "aree depresse".

Oltre alle aree del Mezzogiorno (obiettivo 1) sono beneficiarie delle provvidenze disposte dalla legge anche vaste zone del Centro-Nord (obiettivi 2 e 5 b) ed alcune aree fuori obiettivo, ammesse in base alla deroga prevista dall'art. 93 - III comma - del Trattato U.E..

Le agevolazioni previste dalla legge n. 488 del 1992 sono fondamentalmente disciplinate dalle deliberazioni CIPE 27.4.95 e 18.12.96[50]; dal Regolamento sulle modalità e le procedure per la concessione delle agevolazioni, approvato con d.m. Industria 20.10.95; dalla circolare esplicativa del Ministro dell'Industria n. 38522 del 15.12.95; le risorse finanziarie derivano non solo dagli stanziamenti dello Stato ma dai cofinanziamenti della U.E..

Il Cipe determina l'importo complessivo delle risorse e, anno per anno, le ripartisce tra le diverse aree depresse.

Nel corso del 1997, con decreto del Ministro dell'industria 31.7.97 n. 319, sono state apportate alcune modifiche al precedente d.m. 20.10.95 n. 527: oltre ai 3 indicatori inizialmente previsti ne sono stati aggiunti 2 che prevedono il primo l'attribuzione di punteggi determinati in base alle specifiche priorità regionali e il secondo un punteggio basato su valutazioni di carattere ambientale; un'altra modifica riguarda le modalità di erogazione delle agevolazioni che, a richiesta, possono essere erogate in due o tre quote; infine, a fronte dell'unico bando

[47] A partire dal 1996 è cessato il contributo dello Stato.

[48] D.lgs. n. 96/93

[49] Con il medesimo d.lgs. n. 96/93.

[50] Le delibere del CIPE che interessano le aree depresse sono numerose; fra le più recenti si citano le delibere: 23.4.97, riguardante il riparto delle risorse per l'anno 1997, effettuato a seguito del dl n. 67/97; 18.12.97 contenente determinazioni in materia di agevolazioni automatiche; ancora 18.12.97 riguardo ai criteri per la determinazione del riparto su base regionale delle risorse per agevolazioni industriali. Numerosi sono anche i decreti ministeriali fra i quali si citano: d.m. 20.6.97 sul differimento di termini; 1.12.97, fissazione di termini di presentazione delle domande 1998; 20.11.97 contenente l'aggiornamento dell'elenco delle attività di servizi e le modalità e procedure per la concessione e l'erogazione delle agevolazioni in favore di attività produttive nelle aree depresse; 27.10.97 riguardante la decorrenza per l'applicazione della nuova definizione di piccola e media impresa, ai fini delle agevolazioni di cui alla legge 488/92.

annuale per la presentazione delle domande di agevolazione, è prevista la possibilità di due bandi annuali.

L'istruttoria delle domande, affidata a banche concessionarie, è però basata su specifiche direttive e circolari del Ministero, dirette a garantire uniformità e univocità nell'applicazione delle norme; a tal fine è stato costituito presso il Ministero un Comitato tecnico - consultivo cui partecipano rappresentanti del Ministero e delle banche concessionarie.

In occasione del secondo bando - approvato il 30.6.97 - sono state accolte 4.229 domande[51] per un ammontare complessivo di agevolazioni pari a 4.703 miliardi, che dovrebbero attivare 15.140 miliardi di investimenti e nuova occupazione pari a 49.624 unità. Il 47% del totale degli investimenti sarà attivato da grandi imprese; il 40% da imprese di piccole dimensioni; il 13% da medie imprese. Le previsioni di aumenti occupazionali privilegiano le regioni meridionali [52] e, per livello dimensionale di impresa, le piccole imprese, che dovrebbero assorbire il 62% dell'incremento occupazionale preventivato.

Sulla base della classificazione OCSE - che individua nella funzione "aree depresse" attività attribuite a diverse Amministrazioni[53] - si evidenziano per il 1997 stanziamenti complessivi di competenza per 27.687,3 miliardi (pari all'1,4% sul PIL); impegni complessivi per 24.115,8 miliardi (pari all'1,2% sul PIL); pagamenti per complessivi 22.954,3 miliardi (anch'essi pari all'1,2% sul PIL).

Rispetto agli esercizi 1995 e 1996, l'ammontare globale delle risorse destinate alle aree depresse e l'andamento degli impegni e dei pagamenti si mostra in continuo aumento.

Legge n. 64 del 1986 - Con la soppressione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, le competenze esercitate dall'Agenzia per il Mezzogiorno in materia di concessione ed erogazione delle agevolazioni previste dalla legge n. 64 del 1986 a favore delle attività produttive sono state attribuite al Ministero dell'Industria con il d.lgs. n. 96 del 1993[54].

Dalla data del trasferimento al 31.12.97 risultano definite 15.835 pratiche di agevolazione: di queste, 7.221 si riferiscono ad iniziative deliberate dalla ex Agensud prima del trasferimento di competenze al Ministero [55].

Sul capitolo 7600 risultano trasferiti al FIT nel corso del 1997, 2.243,1 miliardi a carico dei fondi stanziati sulla legge in argomento; tuttavia, tenuto conto della chiusura dei mutui per 2.500 iniziative e della revoca disposta per 516 iniziative, con delibera CIPE del 26.6.97 sono stati disimpegnati 1.300 miliardi, successivamente attribuiti agli interventi da finanziare ai sensi della legge n. 488 del 1992.

Le iniziative industriali agevolate ai sensi della legge n. 64 del 1986 hanno in molti casi provocato un notevole contenzioso, da tempo in aumento; al 31.12.97 tale contenzioso era

---

[51] Sulle 6.208 giudicate ammissibili alle agevolazioni dalle banche che hanno curato l'istruttoria delle 7.360 domande pervenute entro la data di scadenza del bando. Le risorse disponibili hanno consentito l'accoglimento di 4.229 domande, prime classificate in ordine al punteggio conseguito.
In dettaglio, sono state accolte 1.908 domande per iniziative localizzate nel Centro-Nord e 2.321 per iniziative localizzate nel Mezzogiorno.

[52] 31.000 unità nel Mezzogiorno e 19.000 nel Centro-Nord

[53] Presidenza del Consiglio; Tesoro, bilancio e programmazione; Lavori Pubblici; Trasporti e Navigazione; Politiche agricole; Industria, commercio e artigianato; Lavoro e Previdenza Sociale; Università e ricerca scientifica.

[54] In tema di agevolazioni al Mezzogiorno è tuttora in corso il dibattito sulla costituzione di un'apposita Agenzia cui attribuire compiti operativi e di raccordo con il mondo imprenditoriale e del lavoro.

[55] In particolare, nel corso del 1997 sono stati emanati: 3.612 decreti di concessione definitiva delle agevolazioni a chiusura di altrettante iniziative realizzate; 516 decreti di revoca delle agevolazioni concesse per mancato rispetto degli obblighi indicati nelle concessioni provvisorie; 267 decreti di nomina di commissioni per l'accertamento dell'attuazione delle iniziative di importo superiore a 3 miliardi di investimenti.
Mancano ancora da definire 7.010 pratiche di agevolazioni.

costituito da 3.474 pratiche a fronte di 1.271 pratiche definite; i recuperi sono ammontati a 1.553 miliardi.

- Legge n. 341 del 1995. L'art. 1 della legge ha previsto la concessione di "bonus fiscali" per l'acquisto di macchinari e impianti destinati ad attività produttive da parte di imprese del settore estrattivo e manifatturiero, operanti nelle aree depresse.

Le basse percentuali di incentivazione, i tempi eccessivamente contenuti per la realizzazione dei programmi e le tipologie di investimento limitate strettamente al ciclo produttivo, hanno dissuaso i potenziali beneficiari, per cui il ricorso a tale tipo di agevolazione si è dimostrato inferiore al previsto[56]. Le suindicate difficoltà sono state recepite dalla legge n. 266 del 1997, non ancora concretamente operativa.

- Legge n. 219 del 1981. Il d.lgs. n. 96 del 1993, precedentemente citato, ha anche disposto il trasferimento al Ministero dell'Industria delle competenze in materia di agevolazioni industriali, previste dagli artt. 21 e 32 della legge in argomento, a favore delle imprese operanti in Campania e Basilicata, colpite dagli eventi sismici del 1980-81.

Le provvidenze disposte dalla legge riguardano contributi a favore della ricostruzione e riparazione di stabilimenti industriali già esistenti prima del terremoto (art. 21); contributi per nuovi stabilimenti in apposite aree attrezzate, e realizzazione delle infrastrutture degli agglomerati industriali (art. 32)[57].

Le risorse così destinate sono gestite concretamente dal FIT e rappresentano la quota più consistente di finanziamenti attribuiti ad una funzione del Ministero[58].

La massa impegnabile - pari a 3.861,6 miliardi costituita dallo stanziamento dell'anno più i residui di stanziamento (pari a 646,7 miliardi) è stata impegnata al 73,5% con impegni effettivi quasi totalmente concentrati sulla competenza; 984,2 miliardi rappresentano i residui di stanziamento a fine esercizio.

La massa spendibile di 6.239,9 miliardi, ridotta a 3.196,8 miliardi dalle autorizzazioni di cassa, è stata utilizzata quasi al limite delle disponibilità (93,5%), con erogazioni pressoché equivalenti tra competenza e residui.

Permangono alti i residui totali (3.120,8 miliardi), tenuto anche conto del dimezzamento delle risorse utilizzabili, effettuato dalle autorizzazioni di cassa[59].

La disaggregazione dei dati per microfunzioni evidenzia il peso preponderante di risorse finalizzate all'erogazione di contributi alle imprese industriali, le cui operazioni concrete attengono alla gestione FIT; ne consegue che l'ammontare degli impegni rappresenta risorse da trasferire al Fondo e quello dei pagamenti gli effettivi trasferimenti effettuati nel corso dell'esercizio.

Pertanto, una valutazione realistica dello stato di attuazione degli investimenti per le aree depresse, effettuati attraverso l'erogazione degli incentivi alle imprese, deve far riferimento alle risultanze della gestione FIT.

Tali risultanze - riferite alle contabilità speciali n. 1726 - destinata alla gestione dei fondi riconducibili alle leggi n. 64 del 1986 e n. 488 del 1992 - e n. 1728 - riguardante gli incentivi che fanno carico ai fondi disponibili sulla legge n. 219 del 1981 post terremoto - evidenziano i seguenti dati.

---

[56] Delle 2.305 domande pervenute ne sono state accolte 1.813, con prenotazione di risorse per 178 miliardi (31,7 miliardi nel corso del 1997); sono stati emessi "bonus fiscali" per 19 miliardi.
La dotazione finanziaria della legge, inizialmente prevista in 1.800 miliardi, è stata ridotta a 700 in quanto 1.300 miliardi sono stati stornati a favore della legge n. 488/92 e 100 miliardi sono stati detratti per riduzioni di bilancio.

[57] La situazione complessiva degli interventi è attualmente sottoposta all'esame della competente Sezione del Controllo.

[58] Il 53,3% dell'intera massa impegnabile e spendibile.

[59] 128,3 miliardi rappresentano le economie accertate a fine esercizio.

Relativamente alla contabilità speciale n. 1726, le disponibilità iniziali del Fondo ammontavano all'1.1.97 complessivamente a 2.059,99 miliardi; in corso d'esercizio, in virtù di conferimenti provenienti in parte dalle risorse assegnate nel bilancio del Ministero (a valere sulla legge n. 64 del 1986 per complessivi 2.243,1 miliardi, 1.300 miliardi dei quali sono stati stornati a favore degli investimenti riconducibili alla legge n. 488) e in parte provenienti dai cofinanziamenti CEE e dal saldo conseguente al frazionamento delle contabilità speciali[60], l'ammontare delle risorse complessivamente disponibili ha raggiunto i 6.108,8 miliardi[61], con erogazioni complessive per 5.824,9 miliardi[62]. La disponibilità finale risulta, quindi, di 2.343,9 miliardi.

La contabilità speciale n. 1728 - riguardante gli investimenti finanziati a carico della legge n. 219 del 1981 - espone disponibilità iniziali per 279,6 miliardi; conferimenti in corso dell'esercizio per 398,5 miliardi, 203,3 dei quali a carico del Ministero dell'industria (capitolo 7602) e la restante parte da cofinanziamenti e storni; erogazioni effettuate dal Fondo per 193,1 miliardi; disponibilità finali pari a 485,1 miliardi.

L'analisi della distribuzione territoriale delle risorse destinate ad incentivare la produzione industriale attraverso la razionalizzazione e l'innovazione tecnologica, a valere sui fondi delle leggi n. 64 del 1986 e 488 del 1992 vede al primo posto la Campania con contributi pari a complessivi 1.664,4 miliardi[63], cui sono da aggiungere 148,1 miliardi derivanti dalle provvidenze disposte dalla legge n. 219 del 1981; al secondo posto si colloca la Sicilia con 805 miliardi di contributi[64], e al terzo la Puglia con 752,4 miliardi[65].

Le spese di funzionamento attribuibili alla funzione-obiettivo sono ammontate a 14,7 miliardi, 12,2 dei quali si riferiscono a spese di personale; nel comparto dei contributi al commercio le erogazioni effettuate sono tutte attribuibili a spese di funzionamento.

2.8 Funzione-obiettivo 8 - Regolamentazione del settore assicurativo (Direzione generale del commercio, delle assicurazioni e dei servizi).

La funzione in oggetto è stata estrapolata dal contesto della Direzione generale del commercio, delle assicurazioni e dei servizi per l'importanza che il settore va assumendo nel contesto sociale del nostro Paese.

In effetti, il Ministero dell'Industria non gestisce direttamente il settore, affidato ad Istituti aventi rilevanza pubblica: si tratta, in particolare, dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP); della Cassa di Previdenza per l'assicurazione degli sportivi (SPORTASS); le attività pubblicistiche affidate in concessione alla CONSAP S.p.A., istituti tutti sui quali il Ministero esercita la vigilanza sia sotto l'aspetto gestionale che amministrativo-contabile.

Nel settore, il Ministero ha, inoltre, competenza in materia di regolamentazione sulle assicurazioni private e di interesse collettivo, regolamentazione conseguente anche agli esposti degli utenti che vengono analizzati e memorizzati ai fini statistici e conoscitivi sulla incidenza dei sinistri per rami assicurativi e per aree geografiche.

---

[60] Di cui si è fatto cenno nel par. 2.3 riguardante la funzione-obiettivo 3.

[61] 1.676,9 miliardi sulla legge n. 64/86; 4.381,9 miliardi sulla legge n. 488/92; 50 miliardi per il Fondo occupazione Abruzzo e Molise.

[62] 1.927,2 miliardi sulla legge n. 64/86; 3.882,7 miliardi sulla legge n. 488/92; 15 miliardi per l'occupazione in Abruzzo e Molise.

[63] 933,1 miliardi a valere sulle risorse della legge n. 488/92 e 731,3 miliardi a carico della legge n. 64/86.

[64] 669,6 miliardi a carico della legge n. 488/92 e 135,4 miliardi a carico della legge n. 64/86.

[65] 578,1 miliardi a carico della legge n. 488/92 e 174,3 miliardi a carico della legge n. 64/86.

Ulteriori competenze riguardano la tenuta e la pubblicazione dell'Albo nazionale degli agenti di assicurazione, dell'Albo dei mediatori di assicurazione e riassicurazione e del ruolo nazionale dei periti assicurativi, istituito presso il Ministero dell'industria (legge n. 166/92).

Le risorse assegnate alla funzione sono rappresentate dalla massa impegnabile di 65,2 miliardi, quasi pari allo stanziamento dell'anno e quasi totalmente impegnata (al 99,5%).

La massa spendibile di 95,2 miliardi è stata ridotta a 94,9 miliardi dalle autorizzazioni di cassa con erogazioni pari al 54,6% delle disponibilità.

I residui totali - tutti residui propri - ammontano a 42,8 miliardi.

La disaggregazione dei dati dà contezza dell'alta percentuale di risorse impegnate giacché oltre il 94% della massa impegnabile è destinata ad essere trasferita agli Istituti assicurativi (ISVAP - SPORTASS - CONSAP). La stessa percentuale si ripete per le erogazioni: le risorse erogate ai suindicati Istituti assorbono la quasi totalità dei pagamenti.

Le spese di funzionamento sono ammontate a 3,8 miliardi, 2,8 dei quali si riferiscono a spese di personale; sia le spese di funzionamento che quelle di personale hanno gravato per la metà sulla gestione degli albi assicurativi.

Sull'affidamento dei servizi assicurativi da parte degli Enti pubblici, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha formulato - in data 2.12.97 - alcune osservazioni.

Si tratta, in particolare, di censure in ordine:

1) alla prassi del rinnovo automatico dei contratti di assicurazione e dello sporadico ricorso a procedure di aggiudicazione aperte;

2) all'utilizzazione di criteri di preselezione ingiustificatamente rigidi;

3) alla carenza di informazioni circa l'andamento del settore assicurativo;

4) alla diffusione impropria della coassicurazione;

5) infine, al ricorso a clausole di prelazione in favore di alcuni soggetti.

Circa il primo punto il mancato ricorso alle procedure di evidenza pubblica - anche laddove richieste dal d.lgs. n. 157 del 1995 - risulta in evidente contrasto con i principi di trasparenza delle modalità di scelta dell'impresa fornitrice del servizio; sul secondo punto l'Autorità censura la fissazione dei criteri di preselezione delle compagnie di assicurazione che - a suo avviso - sono arbitrari ed eccessivamente rigidi[66]. Sul terzo punto l'Autorità osserva che spesso non vengono fornite all'ente appaltante adeguate informazioni per una corretta valutazione e una congrua quotazione dei rischi oggetto delle gare; sul quarto punto, l'Autorità osserva un eccessivo ricorso alla coassicurazione anche nei casi in cui il rischio è di natura ordinaria e di modesta entità; sull'ultimo punto le censure dell'Autorità si appuntano sulle cause di prelazione che privilegiano le imprese appartenenti al gruppo INA-Assitalia.

2.9 Funzione-obiettivo 9 - Regolamentazione e controllo del mercato (Direzione generale per l'armonizzazione e la tutela del mercato).

La funzione-obiettivo, già enucleata nello scorso esercizio dal contesto delle competenze spettanti alle Direzioni generali della produzione industriale, del commercio interno e dei consumi industriali, e degli Affari generali, costituisce, nella nuova struttura organizzativa di cui al d.P.R. n. 220 del 1997, un centro di responsabilità autonomo, rappresentato dalla Direzione generale per l'armonizzazione e la tutela del mercato, con competenze sostanzialmente coincidenti con quelle della funzione; le aree di influenza fanno riferimento al "mercato", ai "consumatori", ai "prodotti" e confluiscono verso un ulteriore obiettivo costituito

[66] Raggiungimento di determinate soglie di raccolta premi globale (fatturato) che limita ingiustificatamente la partecipazione alle gare e ostacola l'accesso al mercato; l'allargamento surrettizio delle cause di esclusione, oltre quelle fissate dall'art. 11 del d.lgs. n. 358/92; la richiesta di centri di liquidazione nel territorio dove ha sede la stazione appaltante.

dalla "comunicazione" verso l'utenza. L'organizzazione così configurata è, per il momento, sperimentale.

Nell'area del mercato si colloca l'Osservatorio Prezzi che - istituito nel 1993 - esercita le attribuzioni di competenza - quali il monitoraggio di prezzi e tariffe, lo studio della dinamica e delle variabili dell'inflazione, la segnalazione di fenomeni distorsivi o limitativi del mercato - attraverso un Comitato tecnico[67].

I risultati delle analisi e delle osservazioni effettuate sono segnalati al Ministro dell'industria, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, e a chiunque abbia poteri di intervento.

Proprio con riferimento al controllo del mercato si è espressa più volte nel corso del 1997 l'Autorità garante della concorrenza e del mercato sia relativamente al d.lgs. n. 114 del 1998 sia, più in generale, attraverso indagini conoscitive che hanno spaziato dall'evoluzione concorrenziale dei mercati italiani comparata con quelli comunitari e internazionali in genere, al settore degli ordini e collegi professionali[68]. Le valutazioni effettuate dall'Autorità, molto critiche nei confronti del mercato italiano e degli ostacoli frapposti dall'attuale normativa allo sviluppo della concorrenza, evidenziano tuttavia una positiva evoluzione nel senso di una maggiore apertura alla liberalizzazione del mercato, confermata dalla consistente riduzione dei procedimenti di denuncia dal 1991 al 1997[69].

Le attività che caratterizzano l'area "consumatori" hanno riguardato la regolazione e il controllo su prodotti e servizi; l'informazione ai consumatori attraverso la verifica della correttezza delle etichettature, la chiarezza dei prezzi, l'assenza di pubblicità ingannevole; la tutela del compratore nei contratti commerciali di vendita a distanza, garanzia post-vendita, ecc.

Infine, l'area che si occupa di "prodotti" controlla la conformità e sicurezza di apparecchiature a bassa tensione, impianti, prodotti per costruzione, apparecchi a pressione e giocattoli, alla luce della direttiva comunitaria 92/59 sulla sicurezza generale dei prodotti, recepita nell'ordinamento italiano con d.lgs. n. 115 del 1995.

Nell'area in argomento ricade anche l'attività svolta nel settore della metrologia legale e del saggio dei metalli preziosi, a tutela della pubblica fede, cui provvede, per i profili tecnici e di collegamento con la metrologia scientifica, un apposito comitato centrale metrico.

Relativamente alla metrologia legale la verifica in ordine all'esattezza della misura viene effettuata non solo al momento dell'immissione in esercizio ma attraverso verificazioni periodiche effettuate dagli Uffici provinciali metrici[70]; nel settore dei metalli preziosi l'attività si esplica tramite vigilanza sulla produzione e commercializzazione dei prodotti; l'attribuzione dei marchi di identificazione; il controllo del titolo; sono previste sanzioni nelle ipotesi di non rispondenza del prodotto ai requisiti dichiarati.

---

[67] Il Comitato tecnico è composto da 6 membri esperti in materia economica 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 da personale del Ministero dell'industria.

[68] Ved. Relazione annuale sull'attività svolta - anno 1997 - Parte prima; Provvedimento 3.10.97 n. 5400. Indagine conoscitiva sul settore degli ordini e collegi professionali; Riforma della disciplina del commercio, 25.2.98.

[69] Nel comparto della violazione di intese dai 30 procedimenti del 91-95 si è scesi a 3 nel 1997; nello stesso periodo di tempo gli abusi sono diminuiti da 96 a 14, le concentrazioni tra imprese indipendenti sono scese da 1.240 a 72 e, infine, le violazioni al mercato attraverso la pubblicità ingannevole da 651 sono passate a 170.

[70] A partire dal 1998, in ottemperanza alle disposizioni dettate dal d.lgs. n. 112/98, di cui si è fatto più ampio cenno nel corso della presente relazione, detti uffici sono stati soppressi, con trasferimento alle Camere di commercio delle competenze finora svolte.

Le risorse assegnate alla funzione - sostanzialmente coincidenti con quelle gestite dalla Direzione generale dell'Armonizzazione e tutela del mercato - sono ammontate a 28,7 miliardi impegnati quasi al 92%.

La riduzione generalmente apportata alla massa spendibile dalle autorizzazioni di cassa ha inciso in misura modesta sulla funzione[71], con erogazioni pari all'81,7% delle disponibilità; i residui totali - tutti propri - sono ammontati a 2,9 miliardi.

Su 24,4 miliardi di spesa complessiva, 23,1 miliardi hanno riguardato spese di funzionamento, ivi comprese, per 17,7 miliardi, le spese di personale; il 91% di tali spese risulta a carico delle attività svolte nell'ambito della metrologia e dei metalli preziosi, come pure l'89,7% dei residui risultanti al 31.12.97. Seguono a notevole distanza le spese attribuibili alle attività conseguenti ai rapporti con la UE, con le organizzazioni internazionali e le regioni.

2.10 Funzione-obiettivo 10 - Servizi generali (Direzione generale degli affari generali e, marginalmente, Direzione generale dell'Energia e delle risorse minerarie).

La funzione, sostanzialmente coincidente con la Direzione generale degli affari generali[72], comprende gli adempimenti riguardanti la gestione del personale, sia per quanto si riferisce allo stato giuridico sia relativamente al trattamento economico, ai corsi di formazione e aggiornamento del personale, all'attività ispettiva nei confronti degli Uffici periferici, alle attività contabili e di ragioneria. All'interno della funzione ma in posizione di relativa autonomia, è posto l'Ufficio centrale per i sistemi informativi automatizzati e per il coordinamento[73] avente competenza in ordine alla programmazione, controllo, coordinamento e gestione dei sistemi informativi automatizzati MICA.

La riorganizzazione funzionale dell'Amministrazione, effettuata con il d.P.R. n. 220 del 1997, non ha modificato la distribuzione di competenze relativamente alla funzione in oggetto, la cui attività è continuata come per il passato.

Le risorse assegnate alla funzione per l'esercizio 1997 sono complessivamente ammontate a 61,9 miliardi, 61,2 dei quali rappresentano la dotazione di competenza; gli impegni hanno raggiunto il 96,4% della massa impegnabile mentre 1 miliardo è andato a residui di stanziamento.

La massa spendibile di 63,8 miliardi è stata ridotta dalle autorizzazioni di cassa a 62 miliardi circa, con erogazioni che hanno rappresentato il 93,6% delle disponibilità effettive di spesa. I residui totali a fine esercizio sono ammontati a 3,9 miliardi per la maggior parte sulla competenza, in aumento rispetto a quelli risultanti all'1.1.97, pari a 2,6 miliardi.

Le spese di funzionamento sono complessivamente ammontate a 15,9 miliardi, 14,6 dei quali attengono a spese di personale; di queste, la quota maggiore, pari al 58,2% dei pagamenti, riguarda l'erogazione del trattamento economico spettante ai dipendenti del Ministero.

Sul totale delle erogazioni effettuate dalla funzione - pari a 58,1 miliardi - 42,2 miliardi riguardano il trasferimento di risorse all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, per le spese di funzionamento dell'Autorità[74].

Oltre alla gestione del personale, di cui di dirà in seguito, un'attività di grande rilevanza si riferisce alla gestione dei sistemi informativi automatizzati per la dimensione e lo sviluppo che tali sistemi vanno via via assumendo[75].

---

[71] Su 30,4 miliardi di risorse utilizzabili, l'effettiva disponibilità di spesa è stata di 29,1 miliardi.

[72] La quota attinente alla Direzione generale dell'Energia e delle risorse minerarie è riferibile in parte a spese di fitto per locali e alle spese conseguenti all'attività ispettiva.

[73] Tale autonomia non è totale giacchè, malgrado vi sia a capo un dirigente generale responsabile, l'Ufficio non costituisce un centro di responsabilità.

[74] Alla Corte spetta solo l'esame dei rendiconti, presentati peraltro in ritardo. L'istruttoria ancora in corso - nella competente sede del controllo - riguarda i rendiconti relativi agli esercizi dal 1992 al 1995.

In proposito, con nota del 12 marzo 1998, indirizzata a tutti i servizi del Ministero, il Ministro dell'industria, nel richiamare il decreto interministeriale 31.12.97- emanato ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 279 del 1997 e con il quale è stata regolamentata l'individuazione delle spese per investimenti e per la gestione dei servizi nel settore dell'informatica e della Rete unitaria della Pubblica amministrazione - ha disposto che in relazione alla natura strumentale e comune a più centri di responsabilità del settore, questo sia gestito unitariamente, affidandone la gestione alla Direzione generale degli Affari generali.

Il Ministro precisa, inoltre, che alla procedura per la provvista dei relativi beni e servizi ciascuno cooperi nell'ambito delle rispettive competenze: ciascun centro di responsabilità amministrativa relativamente alle scelte di utilizzo delle risorse assegnate; il centro di gestione unificata (Direzione generale degli affari generali) quale centro di effettiva esecuzione delle spese; ed, infine il Dirigente generale per i sistemi automatizzati quale responsabile del procedimento e dei risultati complessivi[76].

Nel settore, gli obiettivi da conseguire da parte del Ministero dell'industria sono stati individuati e fanno parte del Piano triennale di automazione 1998-2000 - già approvato dal Governo; quelli realizzati nel corso del 1997 possono così sintetizzarsi:

- le risorse assegnate allo sviluppo del settore informatico sono ammontate sulla competenza 97, a 2,2 miliardi; complessivamente, per spese di gestione, di funzionamento e per investimenti, sul capitolo 1107 del bilancio del Ministero risultano autorizzazioni di cassa per 6,4 miliardi, con erogazioni per 2,8 miliardi.

- nel 1997 è stato raggiunto il collegamento in rete di 600 postazioni operative.

I due progetti pilota avviati nel 1996 e confluiti - in conseguenza della riorganizzazione di cui al d.P.R. n. 220 del 1997 - nella Direzione Generale del Commercio, delle Assicurazioni e dei Servizi, hanno portato alla definizione di una metodologia di protocollazione e archiviazione ottica standard che sarà estesa a tutti i Servizi dell'Amministrazione.

I progetti più significativi messi a punto nel 1997 e che dovranno essere realizzati entro l'anno 2000 riguardano l'Ufficio Italiano Brevetti e Marchi, finanziato dall'A.I.P.A. e, relativamente ai profili internazionali, dalla U.E.; il progetto di collegamento del sistema centrale MICA con la rete periferica della ex-Agensud, per il quale sono in corso contatti con la C.E. per un finanziamento; il progetto MICA sulla gestione del personale; il progetto già realizzato e in esercizio, per il collegamento Gabinetto MICA-Agenzie di stampa italiane.

Inoltre, nel corso del 1997 si è conclusa la prima fase di installazione delle attrezzature di sicurezza della rete telematica del Ministero.

Per spese di fitto di locali ed oneri accessori, il cui ammontare è stato attribuito pro-quota ai centri di responsabilità interessati, risultano complessivamente erogati 7,9 miliardi.

2.10.1 Personale. La dotazione organica di personale dell'Amministrazione centrale, determinata con d.P.R. 12 dicembre 1996, ammonta complessivamente a 1.167 unità[77] e a 793 unità quella delle strutture periferiche[78].

---

[75] Con deliberazione n. 4/98 la Corte - nella competente sede del controllo - in occasione dell'esame di 70 contratti informatici si è determinata nel senso di assoggettare tale materia al controllo successivo ex lege n. 20/94; la relativa istruttoria è in fase conclusiva.

[76] La nota ministeriale conclude con una disposizione che suscita qualche perplessità relativamente al rispetto delle attribuzioni funzionali spettanti ai dirigenti generali: il Ministro richiede, infatti, che "le eventuali variazioni compensative ex art. 3, comma 5, del d.lgs- 279/97, attinente le voci di spesa informatica, devono essere sottoposte alla firma del Ministro dai titolari dei centri di responsabilità amministrativa corredate del parere espresso dal Responsabile per i sistemi informativi automatizzati".

[77] Di cui 139 unità appartenenti alle qualifiche dirigenziali e 1.028 unità alle qualifiche funzionali dalla II alla IX; la qualifica funzionale numericamente più consistente è la V, con 284 unità.

Alla data del 31 dicembre 1997 il personale in servizio è ammontato complessivamente a 1.727 unità, ivi compreso il personale del ruolo aggiunto ex Partecipazioni statali e Agensud, il personale comandato presso altre Amministrazioni -pari a 51 unità - e il personale fuori ruolo - pari a 21 unità.

Altre 166 unità, provenienti dall'ex Ente nazionale cellulosa e carta prestano servizio presso il Ministero.

Presso l'Amministrazione periferica le unità di personale presenti sono ammontate a 642 unità.

Come già accennato in altra parte della presente relazione, la riorganizzazione funzionale del Ministero, operata dal d.P.R. n. 220 del 1997, ha imposto la revisione degli assetti organizzativi interni, effettuata con decreto del Ministro dell'industria in data 1 dicembre 1997. Tale provvedimento, sulla base delle competenze assegnate alle Direzioni Generali dal citato d.P.R. n. 220 del 1997, ha disposto le conseguenti assegnazioni degli Uffici di livello dirigenziale e del relativo personale.

Infine, un cenno particolare meritano le analisi del Servizio di controllo interno in ordine alla verifica dei trattamenti accessori, corrisposti nel 1997 al personale.

Relativamente ai compensi per lavoro straordinario, nel corso del 1997 si è rilevato un notevole decremento delle prestazioni che ha interessato tutte le qualifiche funzionali; la diminuzione registrata è stata del 48,4%; il Servizio di controllo interno, tuttavia, ha manifestato perplessità sulla omogeneità della rilevazione, che si riserva di approfondire.

Circa i progetti finalizzati, in sede di contrattazione decentrata sono state determinate le risorse disponibili, quantificate in 789,3 milioni da ripartire tra progetti nazionali (per 378,8 milioni) e progetti locali (per 410,5 milioni); sono stati approvati 9 progetti nazionali e 40 locali.

A fine esercizio risultano realizzati compiutamente 7 progetti nazionali e 26 progetti locali; 2 progetti nazionali e 10 progetti locali sono stati realizzati mediamente dal 70 al 95%; non realizzati 4 progetti locali, con un costo totale di 598,2 milioni (300,7 per i progetti nazionali e 297,5 per quelli locali).

La documentazione acquisita non ha consentito al Servizio - anche per la disomogeneità e la non confrontabilità dei progetti - il monitoraggio e la valutazione dei risultati raggiunti in termini di maggiore produttività e di miglioramento quantitativo e qualitativo dei servizi, rapportato all'impiego dei fondi erogati.

Il Servizio ha, pertanto, segnalato l'opportunità che per il 1998 siano indicati una serie di dati e indicatori in grado di fornire elementi utili alla valutazione degli scostamenti, in termini di maggiore produttività ed efficienza, rispetto alla situazione iniziale.

Il premio per la qualità della prestazione individuale spetta, ai sensi dell'art. 37 del C.C.N.L., al personale dei livelli e al personale dirigente; il premio ha cadenza semestrale e non può essere attribuito a più del 15% del personale in servizio.

Per il personale dei livelli l'apposito fondo è ammontato a 237 milioni circa e ha interessato 139 dipendenti (96 della sede centrale e 43 periferici); sono stati erogati solo i premi riguardanti il primo semestre, per un ammontare netto di 73,7 milioni, cui vanno aggiunti 23,6 milioni di oneri a carico dell'Amministrazione.

Per il personale dirigenziale, per il quale il primo periodo di applicazione del premio decorreva dal II semestre 1997, l'ammontare delle risorse è stato determinato in 190 milioni ed è stato attribuito a 14 dirigenti.

---

[78] 15 unità appartengono alle qualifiche dirigenziali, 778 alle qualifiche funzionali. In conseguenza delle modificazioni già intervenute nell'Amministrazione periferica con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 112/98 di cui si è già fatto cenno, subirà modifiche anche la consistenza e la distribuzione del personale.

Anche nei confronti della valutazione degli apporti qualitativi individuali posti a fondamento delle erogazioni di che trattasi, il Servizio di controllo interno ha suggerito che siano adottate più adeguate metodologie valutative.

Per quanto, infine, si riferisce alle indennità speciali, riguardanti la remunerazione di attività particolarmente impegnative, disagiate, pericolose o dannose, il Servizio di controllo interno ha lamentato incompletezza e disomogeneità nella tenuta dei dati riguardanti tale tipo di emolumenti, con conseguenti difficoltà ai fini del controllo di gestione, per cui auspica la messa a punto di un sistema informativo che renda agevole ed affidabile il flusso di informazioni.

Complessivamente, per le indennità di che trattasi, risultano erogati 311,3 milioni[79].

Oltre al complesso di attività - riconducibili alla gestione amministrativa del personale[80] - nel corso del 1997 si sono concluse le attività di ricognizione delle vacanze in organico al fine di pervenire, nel corso del 1998, alla copertura dei posti vacanti attraverso procedure concorsuali[81]

3. Organizzazione.

La struttura organizzativa del Ministero dell'Industria ha subìto nel corso del 1997 una decisa trasformazione con l'emanazione del d.P.R. 28.3.97 n. 220 che, in attuazione degli artt. 6 e 31 del d.lgs. n. 29 del 1993, ha provveduto a riorganizzare l'Amministrazione Centrale mediante una diversa e più omogenea attribuzione di competenze ai singoli Servizi[82]. A completamento e specificazione della struttura, con d.m. 10.12.97 si è provveduto alla individuazione delle competenze degli Uffici dirigenziali non generali e alla loro collocazione nell'ambito dei nuovi uffici di livello dirigenziale generale.

Tale diversa articolazione si innesta in un processo di trasformazione, funzionale e strutturale, rivolto alla razionalizzazione dell'organizzazione amministrativa e alla regionalizzazione; tuttavia, la nuova struttura organizzativa sembra non pienamente rispondente alle esigenze di alleggerimento delle amministrazioni dello Stato.

Peraltro il Ministero, entro breve tempo, è destinato a ben altra trasformazione ove si abbia riguardo alle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 112 del 1998, che ha attribuito funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli enti locali.

Il titolo II del d.lgs. in argomento, che disciplina i settori deputati allo sviluppo economico e alle attività produttive, ha già fissato le aree di influenza spettanti allo Stato e

---

[79] 228 milioni ai dipendenti dell'Amministrazione centrale; il 34,1% degli interessati svolge attività ai video terminali, p.c. e sistemi di video scrittura; 82,5 milioni sono stati erogati al personale periferico.

[80] Quali il riconoscimento di infermità per cause di servizio; pensioni, riscatti di laurea, ricongiunzioni di servizi, servizi non di ruolo, ecc.; liquidazione di equi indennizzi.

[81] I posti da mettere a concorso sono: 17 nelle qualifiche dirigenziali; 61 nel IX livello; 22 nell'VIII; 32 nel VII; 49 nel VI; 28 nel V; 71 nel IV.

[82] La nuova articolazione, che non ha, peraltro, ridotto il numero delle Direzioni Generali, è 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.

In effetti, l'unica modifica sostanziale è consistita nella scomposizione delle competenze prima accentrate nella Direzione Generale della Produzione Industriale ed ora scisse tra la Direzione Generale per lo sviluppo produttivo e la competitività e la Direzione Generale per il coordinamento degli incentivi alle imprese.

Il d.P.R. n. 220/97 è stato oggetto della deliberazione della Corte n. 124/97 - nella competente sede del controllo; il provvedimento è stato ammesso al visto e alla conseguente registrazione ad esclusione di talune disposizioni (art. 1, comma 3 limitatamente alle parole "e alle questioni che investono le competenze di più uffici dirigenziali del Ministero"; art. 2, comma 2; art. 9, comma 1), lesive della responsabilità e autonomia dei dirigenti generali.

quelle, invece, di competenza delle Regioni e degli enti locali, sottraendo così all'Amministrazione Centrale funzioni e compiti finora svolti direttamente dallo Stato.

L'evoluzione normativa in corso, che dovrebbe concludersi entro il primo gennaio del 1999, terrà sicuramente conto dei settori e delle competenze regionalizzate nel ristrutturare le Amministrazioni centrali, fra le quali è compreso il Ministero dell'Industria, particolarmente inciso dal trasferimento di competenze.

Tra le funzioni e i compiti conservati allo Stato[83], per la maggior parte estremamente specifici e circoscritti, una funzione assume un'importanza fondamentale, ove correttamente e incisivamente esercitata: si tratta della funzione di indirizzo dell'attività amministrativa volta ad incentivare la produzione industriale in modi equilibrati e omogenei mediante la determinazione dei criteri generali per la concessione, il controllo e la revoca delle agevolazioni [84]. Tale funzione, benché rientri già tra le competenze dell'organo di direzione politica, risulta scarsamente esercitata.

E' mantenuta, tra le altre, allo Stato la competenza in materia di individuazione delle aree economicamente depresse del Paese, nonché il coordinamento, la programmazione e la vigilanza sul complesso degli interventi finalizzati al superamento degli squilibri esistenti nelle aree depresse, ivi compresi la concessione di incentivi per attività di ricerca nonché la programmazione e il coordinamento delle grandi infrastrutture interregionali o di interesse nazionale[85].

Anche gli altri settori dell'Amministrazione, quali l'artigianato, il settore energetico, la geotermia, le miniere, il commercio, risultano fortemente ridimensionati dal d.lgs. n. 112 del 1998.

Nel corso del 1997 è proseguita l'attività di rilevazione e di valutazione dell'azione amministrativa da parte del Servizio di controllo interno che, tuttavia, non è ancora in grado di effettuare comparazioni mediante l'utilizzazione di indici significativi.

In ordine alle osservazioni formulate dal Servizio di controllo interno circa l'attribuzione al personale delle competenze accessorie, l'Amministrazione non ha ancora adottato iniziative adeguate.

---

[83] Vedere la particolareggiata elencazione contenuta nell'art. 18.

[84] Lett. n) dell'art. 18, sostanzialmente rafforzata dal capoverso successivo (lett. o) laddove è prevista, in ragione della rilevanza economica o strategica di determinati interventi o per il carattere specifico del settore, l'emanazione di un dPCM, da adottare d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

[85] Lett. n) art. 18.

PAGINA BIANCA

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 1997

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg1 - Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	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	
		1.3 Programmazione, controllo e coordinamento dell'attività informatica	
		1.4 Collegamento SISTAN	
dg3 - Energia e risorse minerarie	2. Programmazione, indirizzo e coordinamento	2.1 Politica energetica (PEN)	
		2.2 Politica mineraria	
dg4 - Commercio, assicurazioni e servizi		2.3 Politica del commercio, delle assicurazioni e del terziario	
dg5 - Sviluppo produttivo e competitività		2.4 Politica industriale e dell'artigianato	
dg6 - Coordinamento degli incentivi alle imprese			
dg7 - Armonizzazione e tutela del mercato		2.5 Politica per i consumatori	2.5.1 Coordinamento politiche regionali
dg5 - Sviluppo produttivo e competitività	3. Regolamentazione e sostegno del settore industriale	3.1 Definizione della normativa sull'incentivazione industriale	3.1.1 Effetti del sistema agevolativo sull'apparato produttivo e analisi correttivi
dg6 - Coordinamento degli incentivi alle imprese		3.2 Definizione normativa tecnica, certificazione, fissazione di standard e verifica compatibilità ambientale	3.2.1 Prodotti industriali
			3.2.2 Impianti e sistemi di qualità
			3.2.3 Vigilanza su enti di normazione
		3.3 Interventi finanziari per l'innovazione tecnologica e la ricerca applicata	3.3.1 Interventi per lo sviluppo tecnologico delle imprese industriali
			3.3.2 Liquidazione delle agevolazioni previste per lo sviluppo tecnologico delle imprese industriali
		3.4 Disciplina proprietà industriale e concessione brevetti, modelli industriali e marchi	
		3.5 Ristrutturazione e riconversione industriale, risanamento siderurgia	
		3.6 Cooperazione internazionale per lo sviluppo di tecnologie avanzate	
		3.7 Vigilanza	3.7.1 Stazioni sperimentali
			3.7.2 INCA, IPL Banco nazionale prova armi fuoco portatili
		3.8 Imprese in amministrazione straordinaria	
		3.9 Interventi finanziari a carattere settoriale	

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
		3.10 Rapporti con l'UE, le organizzazioni internazionali e le Regioni	
		3.11 Attività residue delle ex Partecipazioni Statali	3.11.1 Coordinamento e controllo enti in liquidazione (EFIM, SIR) e settori ed enti ricompresi nelle attribuzioni residue (cantieristica, EAMO, EAGAT, ecc.)
			3.11.2 Reindustrializzazione aree di crisi siderurgica (Fondo speciale di reindustrializzazione) e relativo contenzioso
dg3 - Energia e risorse minerarie	4.Regolamentazione e sostegno del settore energetico	4.1 Definizione della normativa sull'incentivazione energetica	
dg6 - Coordinamento degli incentivi alle imprese		4.2 Incentivi per il risparmio energetico e fonti rinnovabili	
		4.3 Normativa tecnica e sicurezza degli impianti	
		4.4 Indirizzo e supporto alle amministrazioni locali	
		4.5 Trasferimenti all'ENEA e vigilanza	
		4.6 Rapporti con l'UE, le organizzazioni internazionali e le Regioni	
		4.7 Sperimentazione e controlli sui minerali energetici	
		4.8 Rapporti con i concessionari di servizi pubblici	4.8.1 Energia elettrica
			4.8.2 Gas
		4.9 Ristrutturazione della rete di distribuzione carburanti	
dg3 - Energia e risorse minerarie	5. Regolamentazione e sostegno del settore minerario	5.1 Definizione della normativa sull'incentivazione mineraria	
dg6 - Coordinamento degli incentivi alle imprese		5.2 Interventi finanziari	5.2.1 Sviluppo esplorazione e investimenti minerari
			5.2.2 Aree di crisi: attività sostitutive e risanamento ambientale
		5.3 Attuazione normativa, sicurezza e tutela lavoratori minere	
		5.4 Sperimentazione e controlli in materia estrattiva, mineraria e petrografica	
		5.5 Rapporti con l'UE, le organizzazioni internazionali e le Regioni	
		5.6 Definizione di normativa tecnica per l'uso di esplosivi in attività estrattiva	
dg4 - Commercio, assicurazioni e servizi	6. Regolamentazione e sostegno del commercio e dei servizi	6.1 Disciplina del commercio e dei servizi	6.1.1 Ausiliari del commercio
dg6 - Coordinamento degli incentivi alle imprese		6.2 Agevolazioni finanziarie al commercio	

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
		6.3 Attività di promozione commerciale	6.3.1 Attività fieristiche
		6.4 Sistema delle Camere di Commercio	6.4.1 Normativa
			6 4.2 Vigilanza
		6.5 Società fiduciarie e di revisione	6.5.1 Vigilanza
			6.5.2 Attività amministrativa
			6.5.3 Contenzioso
		6.6 Rapporti con l' UE, le organizzazioni internazionali e le Regioni	
dg5 - Sviluppo produttivo e competitività dg6 - Coordinamento degli incentivi alle imprese	7. Interventi per le aree depresse	7.1 Programmazione interventi cofinanziati dall'UE	
		7.2 Erogazione contributi alle imprese industriali	
		7.3 Esaurimento interventi ex Agensud	
		7.4 Interventi finanziari nelle zone colpite da eventi sismici	
		7.5 Promozione sviluppo industriale	
		7.6 Contributi al commercio	
		7.7 Centri servizi sviluppo imprenditorialità Mezzogiorno	
dg4 - Commercio, assicurazioni e servizi	8. Regolamentazione del settore assicurativo	8.1 Indagini e studi	
		8.2 Trasferimenti di risorse e vigilanza ISVAP, vigilanza SPORTASS e CONSAP	
		8.3 Gestione albi assicurativi	8.3.1 Mediatori
			8.3.2 Agenti
			8.3.3 Periti
		8.4 Rapporti con l'UE e le Regioni	
dg7 - Armonizzazione e tutela del mercato	9. Regolamentazione e controllo del mercato	9.1 Rapporti con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato	
		9.2 Monitoraggio prezzi e analisi della normativa sulla formazione dei prezzi	
		9.3 Certificazione di prodotti, impianti e sistemi di qualità, monitoraggio e controllo di sicurezza sui prodotti	9.3.1 Rapporti con Ecolabel ed Ecoaudit
		9.4 Pesi, misure e metalli preziosi	
		9.5 Tutela degli interessi economici dei consumatori	
		9.6 Rapporti con l' UE, le organizzazioni internazionali e le Regioni	
dg2 - Affari generali	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 Organizzazione e metodi

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg3 - Energia e risorse minerarie			10.1.5 Attività di protezione sociale
			10.1.6 Contenzioso
			10.1.7 Personale comandato presso altre Amministrazioni
		10.2 Acquisizione e gestione risorse strumentali	10.2.1 Misure di prevenzione e sicurezza sul lavoro all'interno del Mica
			10.2.2 Pareri di congruità tecnica
		10.3 Gestione amministrativa	10.3.1 Attività contabili e di ragioneria
			10.3.2 Formazione e controllo del bilancio
		10.4 Risorse informatiche	
		10.5 Trasferimenti di risorse all'Autorità garante della concorrenza e del mercato	
		10.6 Comunicazione istituzionale e relazioni con il pubblico	
		10.7 Attività ispettiva uffici periferici	

N.B. : I centri di responsabilità sono quelli individuati dal D.P.R. n. 220/97

1997 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 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	394	8.127	8.520	7.609	517	0	394	0	8.003	0	93,93%
2 Programmazione, indirizzo e coordinamento	224	10.732	10.957	10.086	646	0	224	0	10.311	0	94,10%
3 Regolamentazione e sostegno del settore industriale	523.047	1.467.069	1.990.116	1.345.908	54.682	66.479	501.172	21.875	1.847.080	88.354	92,81%
4 Regolamentazione e sostegno del settore energetico	554	745 634	746.189	717.038	28.596	0	554	0	717.592	0	96,17%
5 Regolamentazione e sostegno del settore minerario	155.929	150.936	306.865	23.990	71.091	55.854	58.783	97.146	82.773	153.000	26,97%
6 Regolamentazione e sostegno del commercio e dei servizi	247	160.871	161.118	131.904	18.004	10.963	247	0	132.151	10.963	82,02%
7 Interventi per le aree depresse	646.686	3.214.900	3.861.586	2.473.261	39.714	701.925	364.426	282.260	2.837.687	984.185	73,49%
8 Regolamentazione del settore assicurativo	102	65.127	65.229	64 788	338	0	102	0	64.891	0	99,48%
9 Regolamentazione e controllo del mercato	623	28.060	28.683	25.731	2.329	0	623	0	26.354	0	91,88%
10 Servizi generali	697	61.161	61.858	58 936	1.224	1.000	697	0	59.633	1.000	96,40%
TOTALE	*1.328.502*	*5.912.617*	*7.241.120*	*4.859.253*	*217.142*	*836.222*	*927.222*	*401.280*	*5.786.475*	*1.237.502*	*79,91%*

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

1997 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 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 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
1 Indirizzo politico-amministrativo	1 509	8 127	9 636	9 182	6 147	1 462	1 462	984	7 132	793	1 710	95,29%	74,01%	77,67%
2 Programmazione, indirizzo e coordinamento	25 717	10 732	36 450	23 882	7 610	2 476	2 476	2 866	10 477	6 005	19 968	65,52%	28,74%	43,87%
3 Regolamentazione e sostegno del settore industriale	1 431 123	1 467 069	2 898 191	1 534 451	392 199	953 709	1 020 188	689 278	1 081 477	190 467	1 626 248	52,95%	37,32%	70,48%
4 Regolamentazione e sostegno del settore energetico	336 385	745 634	1 082 020	922 185	595 792	121 246	121 246	80 420	676 212	138 899	266 908	85,23%	62,50%	73,31%
5 Regolamentazione e sostegno del settore minerario	399 207	150 936	550 143	349 705	19 287	4 703	60 557	32 679	51 966	133 918	364 258	63,57%	9,45%	14,86%
6 Regolamentazione e sostegno del commercio e dei servizi	539.107	160 871	699 978	171 708	37 091	94 813	105 776	50 461	87 552	142 710	469 716	24,53%	12,51%	50,99%
7 Interventi per le aree depresse	3 025 001	3 214 900	6 239 901	3 196 800	1 277 151	1 196 110	1 898 035	1 713 096	2 990 247	128 829	3 120 825	51,23%	47,92%	93,54%
8 Regolamentazione del settore assicurativo	30 063	65 127	95 190	94 931	22 110	42 678	42 678	29 675	51 785	593	42 811	99,73%	54,40%	54,55%
9 Regolamentazione e controllo del mercato	2 377	28 060	30 437	29 811	23 137	2 594	2 594	1 233	24 369	3 118	2 949	97,95%	80,07%	81,75%
10 Servizi generali	2 633	61 161	63 794	62 047	56 708	2 229	3 229	1 388	58 096	1 756	3 942	97,26%	91,07%	93,63%
TOTALE	*5 793 121*	*5.912 617*	*11 705.738*	*6.394.701*	*2.437.212*	*2 422.021*	*3 258 243*	*2 602 080*	*5 039.113*	*747.089*	*5 919.137*	*54,63%*	*41,05%*	*78,80%*

1997 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 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	90	90	88	2	0	0	0	88	0	97,82%
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	394	8.029	8.423	7.514	515	0	394	0	7 908	0	93,88%
Affari generali	682	60.760	61.443	58.560	1 200	1 000	682	0	59.243	1.000	96,42%
Energia e risorse minerarie	46.914	668.815	715.729	666.916	1.899	0	11.914	35.000	678.830	35.000	94,84%
Commercio, assicurazioni e servizi	292	73.991	74.283	73.354	637	0	292	0	73.646	0	99,14%
Sviluppo produttivo e competitività	217.566	735.088	952.655	671.365	54.026	9.697	199.784	17.782	871.149	27.479	91,44%
Coordinamento degli incentivi alle imprese	1.062.026	4.337.529	5.399.555	3.355.487	156.517	825.525	713.528	348.498	4.069 016	1.174.023	75,36%
Armonizzazione e tutela del mercato	628	28.315	28.943	25.969	2.346	0	628	0	26.597	0	91,89%
TOTALE	***1.328.502***	***5.912.617***	***7.241.120***	***4.859.253***	***217.142***	***836.222***	***927.222***	***401.280***	***5.786.475***	***1.237.502***	***79,91%***

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

1997 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.	7	90	97	97	58	30	30	5	62	4	30	100,00%	64,37%	64,37%
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	1 494	8 029	9 524	9 072	6 088	1 426	1 426	975	7 063	788	1 673	95,26%	74,16%	77,85%
Affari generali	2 590	60 760	63 351	61 615	56 369	2 191	3 191	1 363	57 732	1 722	3 896	97,26%	91,13%	93,70%
Energia e risorse minerarie	189 921	668 815	858 736	753 016	572 349	94 567	94 567	11 883	584 232	26 519	247 985	87,69%	68,03%	77,59%
Commercio, assicurazioni e servizi	35 879	73 991	109 870	107 395	29 396	43 957	43 957	31 161	60 557	2 578	46 735	97,75%	55,12%	56,39%
Sviluppo produttivo e competitività	1 077 540	735 088	1 812 629	858 472	249 732	421 634	431 331	418 876	668 608	207 644	936 377	47,36%	36,89%	77,88%
Coordinamento degli incentivi alle imprese	4 483 240	4 337 529	8 820 768	4 574 916	1 499 906	1 855 581	2 681 106	2 136 556	3 636 462	504 673	4 679 633	51,87%	41,23%	79,49%
Armonizzazione e tutela del mercato	2 450	28 315	30 765	30 120	23 335	2 634	2 634	1 262	24 596	3 160	3 008	97,90%	79,95%	81,66%
TOTALE	*5 793 121*	*5 912.617*	*11.705 738*	*6 394.701*	*2.437.232*	*2 422.021*	*3.258.243*	*2.602 080*	*5 039 313*	*747.089*	*5 919.337*	*54,63%*	*43,05%*	*78,80%*

MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL' ARTIGIANATO

Esercizio finanziario 1997

(importi in milioni)

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE

		TITOLO I						TITOLO II						
		PERSONALE IN ATTIVITA' DI SERVIZIO	ACQUISTO BENI E SERVIZI	TRASFERIMENTI	INTERESSI	ALTRE (1)	TOTALE	OPERE BENI IMMOBILIARI MOBILIARI	TRASFERIMENTI	OPERAZIONI FINANZIARIE		ALTRE (1)	TOTALE	SPESA FINALE
		CAT II	CAT IV	CAT V	CAT VI			CAT X + XI	CAT XII	CAT 13 + 14	CAT 13+14+15			TIT I + II
1	RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 (2)	4.440	0	0	0	0	4.440	2.662	1.130.662	190.738	190 738	0	1.324.062	1.328.502
2	STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	119.265	29.271	230.491	0	35.477	414.503	3.600	2.815.852	2.678.663	2.678.663	0	5.498.115	5.912.617
3	MASSA IMPEGNABILE (1 + 2)	123.705	29.271	230.491	0	35 477	418.943	6.262	3.946.514	2.869.401	2.869.401	0	6.822.177	7.241.120
4	IMPEGNI EFFETTIVI SU COMPETENZA	110.932	24.960	230.137	0	35.229	401.259	1.540	2.401.226	2.055.229	2.055.229	0	4457.995	4.859.253
5	ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE (-) (2 - (4 + 6))	8.332	4.311	353	0	247	13.244	1.060	202.838	0	0	0	203.898	217.142
6	RESIDUI DI STANZIAMENTO DA COMPETENZA AL 31/XII	0	0	0	0	0	0	1.000	211.788	623.434	623.434	0	836.222	836.222
7	IMPEGNI SU RESIDUI DI STANZIAMENTO (1 - 8)	4.440	0	0	0	0	4.440	2.662	729.382	190.738	190.738	0	922.782	927.222
8	RESIDUI DI STANZIAMENTO DA ESERCIZI PRECED_ AL 31/XII	0	0	0	0	0	0	0	401.280	0	0	0	401.280	401.280
9	IMPEGNI TOTALI SU MASSA IMPEGNABILE (4 + 7)	115.372	24.960	230.137	0	35.229	405.699	4.202	3.130.608	2.245.968	2.245.968	0	5.380.777	5.786.475
10	RESIDUI TOTALI DI STANZIA_ MENTO "F" AL 31/XII (6 + 8)	0	0	0	0	0	0	1.000	613.069	623.434	623.434	0	1.237.502	1.237.502
11	RAPPORTO % TRA IMPEGNI TOTALI E MASSA IMPEGNABILE (9 3)	93,26	85,27	99,85	0	99,3	96,84	67.1	79,33	78,27	78,27	0	78,87	79,91

1) CALCOLATE PER DIFFERENZA

2) I RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 SONO ASSUNTI UGUALI AI RESIDUI DI STANZIAMENTO "F" AL 31/12 DELL'ANNO PRECEDENTE

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		TITOLO I						TITOLO II						
		PERSONALE IN ATTIVITA' DI SERVIZIO	ACQUISTO BENI E SERVIZI	TRASFERIMENTI	INTERESSI	ALTRE (1)	TOTALE	OPERE BENI IMMOBILIARI MOBILIARI	TRASFERIMENTI	OPERAZIONI FINANZIARIE		ALTRE (1)	TOTALE	SPESA FINALE
		CAT II	CAT IV	CAT V	CAT VI			CAT X + XI	CAT XII	CAT 13 + 14	CAT 13+14+15			TIT I + II
12	RESIDUI INIZIALI "F + C" AL 1/1	11.769	11.290	30.359	0	5.045	58.464	12.541	4.376.545	1.345.571	1.345.571	0	5.734.657	5.793.121
13	STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	119.265	29.271	230.491	0	35.477	414.503	3.600	2.815.852	2.678.663	2.678.663	0	5.498.115	5.912.617
14	MASSA SPENDIBILE (12 + 13)	131.034	40.561	260.849	0	40.522	472.967	16.141	7.192.397	4.024.234	4.024.234	0	11.232.772	11.705.738
15	AUTORIZZAZIONI DI CASSA	128.153	36.188	251.849	0	40.448	456.638	15.141	3.473.175	2.449.747	2.449.747	0	5.938.063	6.394.701
16	PAGAMENTI SU COMPETENZA	100.661	13.642	173.650	0	31.505	319.458	0	1.010.338	1.107.437	1.107.437	0	2.117.775	2.437.232
17	RESIDUI PROPRI DA COMPETENZA "C" (4 - 16)	10.271	11.318	56.487	0	3.725	81.801	1.540	1.390.888	947.792	947.792	0	2.340.220	2.422.021
18	RESIDUI TOTALI DA COMPETENZA (6 + 17)	10.271	11.318	56.487	0	3.725	81.801	2.540	1.602.676	1.571.226	1.571.226	0	3.176.442	3.258.243
19	PAGAMENTI SU RESIDUI	6.596	5.475	29.852	0	4.849	46.772	0	1.216.365	1.338.943	1.338.943	0	2.555.308	2.602.080
20	PAGAMENTI TOTALI (16 + 19)	107.257	19.116	203.502	0	36.354	366.230	0	2.226.702	2.446.380	2.446.380	0	4.673.083	5.039.313
21	ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE(-)TOTALI (14-(20+22))	11.364	7.456	396	0	247	19.463	2.340	725.286	0	0	0	727.626	747.089
22	RESIDUI TOTALI "F + C" AL 31/XII ((14 - (20 + 21))	12.413	13.989	56.951	0	3.921	87.274	13.801	4.240.409	1.577.853	1.577.853	0	5.832.063	5.919.337
23	RAPPORTO % TRA AUTORIZZAZIONI DI CASSA E MASSA SPENDIBILE (15 14)	97,8	89,22	96,55	0	99,82	96,55	93,8	48,29	60,87	60,87	0	52,86	54,63
24	RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E MASSA SPENDIBILE (20 14)	81,85	47,13	78,02	0	89,71	77,43	0	30,96	60,79	60,79	0	41,6	43,05
25	RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E AUTORIZZAZIONI DI CASSA (20 15)	83,69	52,82	80,8	0	89,88	80,2	0	64,11	99,86	99,86	0	78,7	78,8

1) CALCOLATE PER DIFFERENZA

Capitolo XVI

Ministero del commercio con l'estero

Sommario: **Sintesi e conclusioni.**

1. Direttive e programmi.

2. Analisi finanziaria: *2.1 Analisi finanziaria per categorie economiche; 2.2 Analisi per funzioni-obiettivo:* 2.2.1 Analisi per centri di responsabilità; 2.2.2 Analisi secondo la contabilità economica semplificata.

3. Analisi dell'organizzazione.

4. Aspetti di particolare rilievo: *4.1 Fondo di rotazione per i finanziamenti agevolati; 4.2 Osservatorio economico; 4.3 Vigilanza sull'I.C.E.*

5. Attività contrattuale.

6. Aspetti evolutivi.

7. Analisi gestionali.

Esercizio 1997 - Risultati della gestione per funzioni-obiettivo - dati di competenza

(in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Autorizzaz. di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni(*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico-amministrativo	6.312	6.745		6.002	6.002	5.504	499	310
2 Programmazione, indirizzo e coordinamento della politica commerciale	11.266	12.283		10.905	10.905	10.069	835	361
3 Attuazione e coordinamento della politica promozionale e di internazionalizzazione	295.586	351.563	*46.560*	295.198	284.638	171.537	123.660	388
4 Servizi generali	20.614	21.822	*294*	20.129	19.933	16.571	3.559	485
TOTALE	***333.777***	***392.414***	***46.854***	***332.234***	***321.477***	***203.681***	***128.553***	***1.544***

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

Sintesi e conclusioni.

Il quadro complessivo dell'amministrazione mostra, dopo un periodo di grande precarietà, un assetto strutturale finalmente in linea con la riforma operata con il d.P.R. 18 aprile 1994, n. 302.

Sussistono ancora problemi di adeguamento dei nuovi centri di responsabilità ai compiti, precedentemente svolti dalle tradizionali direzioni generali del ministero ed, in prevalenza, riguardano l'allocazione delle risorse umane e materiali.

Gli aspetti più rilevanti attengono alle competenze tecniche dell'amministrazione, in un ambiente che va a modificarsi in termini globali.

Mentre l'I.C.E. esce dall'amministrazione straordinaria e mostra un'apprezzabile vitalità nei compiti indicati dalla sua riforma recata dalla legge 25 marzo 1997 n. 68, si delinea la modifica di tutto il sistema della concessione dei crediti agevolati in base alle disposizioni del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 143, ed, in particolare, la modificazione della procedura di assegnazione dei crediti agevolati all'*export*.

Nel sistema degli enti che agiscono in materia commerciale, non è di poco conto sia il mantenimento in capo alla S.A.C.E. dei servizi assicurativi del commercio estero, sia l'attribuzione alla Simest delle funzioni precedentemente svolte in gran parte dal Mediocredito centrale in materia di crediti agevolati all'export.

L'amministrazione del commercio estero, prima di altre, si trova a muoversi nel nuovo quadro delineato, in primo luogo, dalla legge n. 59 del 1997, che prevede un'amministrazione centrale che si limita a compiti di indirizzo e coordinamento e le regioni e gli enti locali che vengono direttamente coinvolti negli interventi tendenti all'internazionalizzazione delle imprese.

Attengono al campo delle sinergie tra ministero ed istituto, gli *accordi di programma* stipulati dal Ministero del commercio estero con le regioni interessate.

Un esempio in tal senso è costituito dal collegamento tra l'intervento promozionale nazionale e quello regionale, *al fine di perseguire la massima efficacia della promozione pubblica in favore del sistema produttivo regionale*, tenendo in particolare conto l'internazionalizzazione dell'artigianato e delle piccole e medie imprese.

Oltre al cennato d.lgs. n. 143 del 1998, anche il d.lgs. n. 112, anch'esso del 31 marzo 1998 e costituente una norma, sempre emanata in base alla delega contenuta nella legge n. 59 del 1997, con portata generale e in materia di conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, tocca la materia del commercio estero, ed, in particolare, all'art. 41, prevede l'organizzazione, *anche avvalendosi dell'I.C.E.*, di corsi di formazione professionale, tecnica e manageriale per gli operatori commerciali con l'estero.

Sotto il profilo finanziario, si nota un miglioramento delle operazioni finanziarie che si sbloccano dall'immobilismo registrato negli ultimi esercizi, e riprendono un circuito dinamico.

I trasferimenti, che costituiscono gran parte del bilancio del ministero, continuano a mostrare una lentezza nell'erogazione che, peraltro, risulta in parte addebitabile alla disposizione contenuta nella legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 3, comma 214, con la conseguenza di doversi disporre il trasferimento di fondi, da parte del ministero nei confronti dell'I.C.E. in due *tranches*, la seconda delle quali avviene in conto residui.

In attesa delle modificazioni indicate dal cennato d.lgs. n. 143 del 1998, l'attività del comitato (del quale è prevista la soppressione) che attualmente amministra il fondo rotativo ancora gestito dal Mediocredito centrale, anche se migliorata sotto il profilo dei tempi di istruzione delle istanze di finanziamento (passati dai 18-20 mesi originari agli attuali 3 mesi)

non ancora permette una valida allocazione delle risorse disponibili, per quanto vi sia un aumento delle richieste di finanziamento, in particolare ai sensi della legge n. 394 del 1981 relativa all'incentivazione di programmi di insediamento commerciale *durevole* in paesi che non fanno parte dell'Unione Europea, e della legge n. 304 del 1990 concernente i finanziamenti destinati a permettere alle ditte di partecipare a gare internazionali.

Per quel che attiene infine alla struttura la quale attualmente corrisponde al disegno della riforma operata dal d.P.R. 18 aprile 1994, n. 302, l'organizzazione prefigurata, per quanto snella ed apparentemente in grado di caratterizzare nettamente la funzione di impulso e di informazione nei confronti delle imprese, nella prima esperienza applicativa realizzata nel 1997, ha mostrato problematiche di rilievo.

La stessa *direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione per l'anno 1998* dà atto delle molteplici difficoltà dovute a profili logistici e di riallocazione del personale e della sua riqualificazione sulla base delle mutate competenze e della sua diversa distribuzione nelle nuove direzioni generali e nei nuovi servizi generali. Problemi acuiti dall'impossibilità di avere una soluzione di continuità nella normale gestione ed erogazione di servizi.

Va in ultimo considerato il tentativo di operare una verifica dell'attività dei centri di responsabilità in relazione alle direttive, effettuato dal servizio di controllo interno dell'amministrazione, che ha dato luogo ad alcune elaborazioni, tra le quali il quadro comparativo del rapporto risorse-dipendenti tra le unità assegnate con le direttive e con l'ordine di servizio 1/97 con il quale si è data attuazione al d.P.R. n. 302 del 1994 con la verifica di congruità della distribuzione del personale, effettuata nel mese di dicembre 1997.

1. Direttive e programmi.

L'amministrazione del commercio con l'estero nel corso del 1997 e della prima parte dell'esercizio 1998, ha finalmente realizzato in concreto l'assetto previsto dal d.lgs. n. 29 del 1993, e ciò sia sotto il profilo dell'organizzazione strutturale che delle direttive poste dal vertice politico-amministrativo.

Poichè nella relazione per l'esercizio 1996, in considerazione della sostanziale immobilità dell'amministrazione per gran parte di detto esercizio, si è dato conto di ciò che è, in realtà, avvenuto nella prima parte dell'esercizio 1997, se, da un lato, è opportuno richiamare gli elementi maggiormente significativi, dall'altro è necessario verificare l'esistenza di un seguito coerente nell'applicazione concreta della riforma.

Un primo passo in questa direzione può essere individuato nel confronto fra la *"Direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione"*, per il 1997, varata, ai sensi degli artt. 3 e 14 del d.lgs. n. 29 del 1993 con il decreto del ministro del 28 febbraio 1997 e la *Direttiva* per il 1998, varata, anche ai sensi del d.lgs. n. 279 del 1997, con il d.m. 21 gennaio 1998.

Tale confronto dovrebbe, infatti, permettere di evidenziare il grado di maturazione della capacità programmatoria dell'amministrazione, anche sulla base dei dati più significativi dell'attività svolta dalla stessa sulla scorta della *direttiva* '97.

Gli elementi salienti della *direttiva* '97, consistono nella individuazione di:

a) piani generali degli obiettivi (P.G.O.) assegnati ad ogni singolo centro di responsabilità[1];

[1] I centri di responsabilità nella direttiva '97 sono ancora quelli del precedente schema organizzativo (in seguito modificati con la direttiva del 24 luglio 1997):

- 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;

b) piani settoriali degli obiettivi (P.S.O.);

c) un documento programmatico interdirezionale.

Il quadro operativo era quello ancora piuttosto precario determinato dal minimo lasso di tempo dall'emanazione del d.m. 20 gennaio 1997, n. 102, concernente il regolamento con il quale sono stati individuati gli uffici dirigenziali di livello non generale del ministero e le relative attribuzioni.

Ciò nonostante e nella consapevolezza di dover considerare provvisori gli obiettivi assegnati, nonchè la distribuzione delle risorse, 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.

Il nucleo della *direttiva* è costituito dal *documento programmatico* che è rivolto:

- alla revisione ed all'adeguamento della struttura organizzativa;
- alla semplificazione delle procedure;
- alla programmazione e pianificazione dell'attività ed ai controlli di gestione;
- all'informatizzazione.

Già in altra sede[2], si è avuto modo di sottolineare come spesso le direttive costituiscano mere *mozioni d'intenti*, ma il dato più significativo della *direttiva 1997* va rinvenuto nell'indicazione di centri di responsabilità corrispondenti al vecchio disegno organizzativo, ancora non in linea con quello indicato dal d.P.R. 18.4.1994, n. 302 e non più procrastinabile.

Di particolare interesse è la previsione 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"[3].

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.

Nel lasso di tempo tra la direttiva per il 1997 e quella per il 1998 è intervenuta una direttiva del 24 luglio 1997, intesa ad armonizzare i centri di responsabilità, a suo tempo indicati, con la struttura disegnata dalla riforma[4], coincidenti con gli effettivi vertici della gestione amministrativa, e confermati dalla *direttiva 1998*.

Conseguentemente assumono ben altro significato gli stessi *Piani settoriali*, riferiti alle direzioni o servizi generali, per i quali è prevista un'intesa con il servizio di controllo interno; soluzione che merita di essere sottolineata in termini positivi.

Nell'ambito della stessa direttiva, l'amministrazione giunge a sottolineare come solo una parte dei suoi prodotti si presti ad una misurazione *quantitativa*, laddove quelle attività che sono considerate "*a progetto*" od "*a commessa*" sono suscettibili solo di una valutazione ed un apprezzamento *complessivo* dei risultati.

Il sistema *ore/uomo* viene ritenuto ancora idoneo a determinare la ripartizione delle risorse umane assegnate alle strutture, tenendo presente un indicatore convenzionale di 1.800 ore/annue/uomo, che vanno proporzionalmente ridotte per i casi di *part-time*.

Nell'ambito del "piano programmatico 1998", assumono priorità gli adempimenti

---

– D.G. del Personale e degli AA.GG.

[2] 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, nonchè il recente referto, dedicato specificatamente alle direttive emanate dalle amministrazioni, approvato dalle Sezioni Riunite nella seduta dell'8 aprile c.a.

[3] Prevista dall'art. 9 del d.P.R. 302 del 1994.

[4] Recata dal più volte ricordato d.P.R. 18.4.1994, n. 302.

connessi con la verifica concreta delle attribuzioni alle nuove direzioni e servizi generali.

Nella fase di transizione è stata sottolineata la necessità di assicurare la continuità nell'ambito dei negoziati internazionali che hanno assunto, nell'ottica della internazionalizzazione e globalizzazione dei mercati (segnatamente in ambito W.T.O.) sempre maggiore rilevanza.

In sintesi, può dirsi che la *direttiva 1998* si propone quale mezzo di riflessione sulle problematiche operative e funzionali e non tralascia di esplorare campi che attengono alle metodologie operative, collegandosi a tre finalità:

- cambiamento dei processi lavorativi, in un'ottica di semplificazione dei procedimenti;
- miglioramento dell'azione amministrativa, nell'ottica di un'ottimale allocazione delle risorse che tenga conto dei carichi di lavoro, nel quadro del rapporto costi-benefici;
- orientamento delle priorità operative verso attività più rappresentative e collegate alla missione dell'amministrazione, con particolare riguardo all'internazionalizzazione delle imprese, tralasciando, dunque, operazioni di scarso rilievo e fonte di arretrato e forte contenzioso.

Accanto alle predette priorità viene sottolineata l'importanza dei servizi strumentali alle attività strategiche.

Il concetto espresso dal ministro nella direttiva, è quello della rilevanza complessiva della struttura e della conseguente necessaria ricerca delle sinergie da parte di tutte le componenti del ministero che sono chiamate a migliorare la qualità dei servizi ed a massimizzare il rendimento, in un'ottica costruttiva di contemperamento degli interessi rappresentati.

Nel caso della *direttiva 1998*, può effettivamente dirsi che l'impegno del ministro nel realizzare la sua funzione di indirizzo-politico assuma connotazioni positive.

L'azione programmatica e regolata per il commercio estero non si risolve nella *direttiva*, ma trova un ulteriore momento di esplicazione nelle *linee direttrici dell'attività promozionale pubblica* dirette all'I.C.E. che costituiscono anche *atto di indirizzo e di orientamento dell'attività promozionale svolta all'estero dagli enti pubblici.*

Tali linee direttrici, che tengono presente il complesso scenario geoeconomico mondiale, propongono due piani di coordinamento: a livello strategico ed a livello operativo.

Nella prima ottica, viene individuata l'integrazione delle varie componenti che costituiscono l'immagine italiana (qualità, design, flessibilità, sotto il profilo commerciale, e gusto, tradizione, arte turismo ed enogastronomia, sotto quello dell'immagine), integrazione che culmina con un *evento-immagine* di particolare rilievo quale opzione da favorire, mentre, nella seconda viene data la massima importanza al contributo ed alle esigenze che provengono da imprese, regioni ed altri soggetti interessati all'attività di promozione, al fine della predisposizione del *programma triennale.*

Ciò che rileva, in tale contesto, è l'indicazione di priorità che dovrebbero permettere l'ottimale allocazione delle risorse disponibili.

2. Analisi finanziaria.

2.1 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 1997 un andamento positivo dei residui nella Cat. II^, in quanto gli 882 milioni di residui di stanziamento all'1.1.1996, risultano azzerati, ed i residui totali al 31.12. ammontano a 2,5 miliardi rispetto a 2,24 miliardi del 1996.

Nel complesso, la massa spendibile per il 1997 è stata di poco inferiore a quella del 1996 (38,1 miliardi rispetto a 39,46 miliardi), a causa di una netta diminuzione degli stanziamenti definitivi (dai 37,7 miliardi del 1996 ai 35,8 miliardi del 1997)[5].

Il rapporto fra pagamenti e massa spendibile, si assesta infatti per il 1997 all'89,30% rispetto all'88,24% rilevato nel 1996.

Si conferma la scarsa consistenza della Cat. IV^, concernente l'acquisto di beni e servizi la quale peraltro mostra un ulteriore peggioramento nel rapporto fra pagamenti e massa spendibile:

(in milioni)

Categoria IV^	1997	1996
massa spendibile	2.863	2.629
pagamenti totali	829	1.028
% pagamenti su massa spendibile	28,93%	39,10%

Di rilievo è invece la categoria V^ che attiene ai trasferimenti i quali avvengono essenzialmente nei confronti dell'I.C.E., nell'ambito del Titolo I°:

(in milioni)

Categoria V^	1997	1996
massa spendibile	329.900	334.600
pagamenti totali	213.900	283.500
% pagamenti su massa spendibile	64,83%	84,73%

per la quale si nota come la procedura di trasferimento, nonostante l'istituto, sia uscito dalla amministrazione straordinaria, nella quale si trovava nel 1996, si sia ulteriormente rallentata.

L'amministrazione, in relazione alle osservazioni della Corte sull'esercizio 1996, ha sottolineato come ciò dipenda dall'esigenza di disporre due diverse *tranches* di trasferimenti (in gennaio ed in maggio) a causa dell'esercizio provvisorio dell'I.C.E. Va notato come il fenomeno tenda a ripetersi con una percentuale in decremento del 20%.

Analogo fenomeno si registra per la Cat.XII^ che, nell'ambito del Titolo II°, attiene anch'essa ai trasferimenti:

(in milioni)

Categoria XII^	1997	1996
massa spendibile	55.500	59.000
pagamenti totali	12.300	600
% pagamenti su massa spendibile	22,18%	1,02%
residui totali	34.000	45.000

che, peraltro, ha mostrato un forte recupero rispetto al 1996, interrompendo, dunque, l'effetto di *trascinamento* dagli esercizi precedenti che rifletteva la sostanziale inattività della categoria, sotto il profilo della spesa, e ripristinando dunque un circuito dinamico.

Tale constatazione si ripercuote, come per il precedente esercizio sull'intero Titolo II° per la rilevanza della Cat. XII^, mentre è migliorato l'andamento delle categorie concernenti le

[5] L'incremento verificato nel 1996 era dovuto agli adempimenti cui è tenuta l'amministrazione in luogo dell'I.N.P.D.A.P. Il rapporto '97-'96 risulta dunque omogeneo.

operazioni finanziarie (XIII^, XIV^, XV^), le quali costituiscono una parte consistente del bilancio (escluse le poste relative ai trasferimenti) dell'amministrazione.

Al riguardo, va detto che la situazione è molto diversa da quella dell'esercizio precedente; sia per l'azzeramento degli stanziamenti definitivi, con l'identificazione della massa spendibile con i residui totali all'1.1.97, sia per i pagamenti che hanno esaurito completamente le disponibilità di bilancio.

(in milioni)

Categorie XIII^-XIV^-XV^	**1997**	**1996**
massa spendibile	18.000	18.000
pagamenti totali	18.000	0
% pagamenti su massa spendibile	100%	0%
residui totali	0	18.000
economie	0	0

Contrariamente, dunque, a quanto si verificava da diversi esercizi, si registra un *trend* estremamente positivo con i correlati riflessi sul circuito economico dell'area di destinazione dei contributi e finanziamenti.

2.2 Analisi per funzioni-obiettivo.

L'analisi per funzioni-obiettivo aveva già raggiunto, nei precedenti esercizi, per l'amministrazione del commercio estero, un grado di notevole affidabilità tale da consentire una lettura più significativa dei dati di consuntivo.

Si è dunque mantenuto l'impianto preesistente, affinando il riferimento delle funzioni di secondo e terzo livello alle macrofunzioni, tenendo conto anche dei mutamenti intervenuti per i centri di responsabilità che si atteggiano secondo la nuova struttura dell'amministrazione - sulla quale ci si soffermerà nella parte dedicata all'analisi dell'organizzazione - attualmente suddivisa, secondo quanto prevede la riforma disegnata dal d.P.R. 18 aprile 1994, n. 302, in due direzioni generali (per la *politica commerciale e la gestione del regime degli scambi* e per la *promozione degli scambi e l'internazionalizzazione delle imprese*) e in due servizi (per la *gestione delle risorse e le relazioni con il pubblico* e per gli *studi, ricerca, documentazioni ed analisi statistiche*) strutture che si correlano chiaramente con le funzioni-obiettivo.

Di rilievo, rispetto all'esercizio precedente, è l'inserzione della funzione di secondo livello *gestione attività informatica* nella macrofunzione *indirizzo politico-amministrativo*, e la fusione della funzione *programmazione, indirizzo e coordinamento*, (presente, in precedenza, al secondo livello della macro-funzione *indirizzo politico-amministrativo*) con la funzione di primo livello *politica commerciale*, accentuandosi, dunque le connotazioni dell'amministrazione la quale, in coerenza con le modifiche apportate dalle leggi nn. 59 e 127 del 1997 e con i decreti legislativi di attuazione, assume sempre più un ruolo di indirizzo e di coordinamento.

In effetti, viene ad evidenziarsi, anche attraverso le funzioni-obiettivo di primo livello, come, da un lato, sussista la cennata funzione di indirizzo e coordinamento della politica commerciale e, dall'altro, la diretta attuazione ed il coordinamento della politica promozionale e di internazionalizzazione.

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 1996, ad una maggiore disponibilità complessiva (6.900 milioni rispetto a 6.600 milioni di massa spendibile), alla stessa stregua di quanto rilevato per l'esercizio 1996, non corrisponde un'adeguata dinamica di spesa, in quanto, mentre i residui all'1.1.1997 ammontavano a 583

milioni, i residui totali (propri e di stanziamento) raggiungono 725 milioni (nel 1996 erano 861 milioni).

Per l'esercizio 1997, in considerazione dell'analogo livello delle economie, rispetto al 1996 (422 milioni rispetto a 448 milioni) va comunque considerato un miglioramento della capacità di spesa.

Nella nuova configurazione, peraltro corrispondente alla nuova struttura dell'amministrazione, alla funzione di *indirizzo politico-amministrativo*, afferisce, quale centro di responsabilità, oltre al Gabinetto del ministro il nuovo servizio *studi, ricerca, documentazioni ed analisi statistiche*, supporto determinante alla funzione programmatoria che, per l'amministrazione assume particolare rilevanza.

Il bilancio del ministero ha subito una diminuzione complessiva non irrilevante, in termini di stanziamenti definitivi.

(in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO esercizio 1996	**Stanziamenti definitivi**	**FUNZIONI OBIETTIVO esercizio 1997**	**Stanziamenti definitivi**
1 Indirizzo politico-amministrativo	6.304	1 Indirizzo politico-amministrativo	6.312
2 Politica commerciale	12.777	2 Programmazione, indirizzo e coordinamento politica commerciale	11.266
3 Internazionalizzazione delle imprese e promozione degli scambi	321.268	3 Attuazione e coordinamento della politica promozionale e di internazionalizzazione	295.586
4 Servizi generali	16.257	4 Servizi generali	20.614
TOTALE	***356.606***	***TOTALE***	***333.777***

In primo luogo, quale considerazione generale, va detto che il livello degli impegni per tutte le funzioni-obiettivo risulta elevato, attestandosi al 96,29% medio; gli impegni sono, infatti di 322.453 milioni su 334.861 di massa impegnabile (composta da 333.777 milioni di stanziamenti definitivi e 1.084 di residui di stanziamento all'1.1.97).

La massa spendibile è di 449.834 milioni, composta da 333.777 milioni di stanziamenti definitivi e da 116.057 di residui iniziali (propri e di stanziamento).

Analizzando, per tutta l'amministrazione, l'andamento dei pagamenti, il primo dato che emerge è quello relativo al rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile, che appare molto basso: 62,59% (281.551 milioni su 449.834) e tale rimane anche tenendo presente il parametro delle autorizzazioni di cassa: 71,75% (281.551 milioni su 392.414).

In effetti, per quanto le limitazioni ai pagamenti, che si manifestano proprio attraverso le autorizzazioni di cassa, abbiano inciso, in misura rilevante sulla reale possibilità per l'amministrazione di procedere alle effettive erogazioni, (il livello delle autorizzazioni di cassa rispetto alla massa spendibile è pari all'87,24%), la capacità di spesa rimane insoddisfacente.

Per quel che attiene all'andamento dei residui, sempre in termini complessivi, sussiste un incremento del 33,92% dei residui totali (propri e di stanziamento) che passano dai 116.057 milioni dell'1.1.97 ai 155.428 del 31.12.97, mentre l'incremento dei residui da competenza è del 10,77% (128.553 milioni rispetto a 116.057).

Lo smaltimento residui è del 67,09%, in quanto i pagamenti sui residui sono di 77.870 milioni su 116.057. Anche tale rapporto, come quello, sopra evidenziato, tra pagamenti e massa spendibile (e quello tra pagamenti ed autorizzazioni di cassa) permette di registrare una

dinamica di spesa non ottimale che l'analisi disaggregata delle singole funzioni-obiettivo mette ulteriormente in rilievo.

Per quel che attiene alla funzione di *indirizzo politico-amministrativo,* va tenuto presente, nell'analisi della formazione e dell'utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile, per funzioni-obiettivo, che, come si accennava in precedenza, in essa è ricompresa la *gestione informatica* e, con la conseguente rimodulazione delle imputazioni da consuntivo, anche se i livelli finanziari sono contenuti, la comparazione fra gli esercizi 1997 e 1996 non avviene su base totalmente omogenea.

Il livello degli impegni il quale, come già si è detto, è elevato per tutte le funzioni-obiettivo, per questa funzione è il più basso in assoluto (95,21%),

La massa spendibile è di 6.895 milioni, composta da 6.312 milioni di stanziamenti definitivi e da 583 di residui iniziali (propri e di stanziamento).

L'andamento dei pagamenti mostra il miglior rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile: 83,36% (5.748 milioni su 6.895) più elevato rispetto alla media complessiva di oltre il 20%, che, tenendo presente il parametro delle autorizzazioni di cassa, aumenta all'85,21% (5.748 milioni su 6.745).

L'andamento dei residui, indica un incremento del 24,36% dei residui totali (propri e di stanziamento) che passano dai 583 milioni dell'1.1.97 ai 725 del 31.12.97, mentre i residui da competenza diminuiscono del 14,40% (499 milioni rispetto a 583), offrendo un dato positivo.

Lo smaltimento residui è invece molto limitato e raggiunge solo il 41,85% (i pagamenti sui residui sono di 244 milioni su 583).

La collocazione in questa funzione, al secondo livello, della *gestione informatica* può spiegare una certa rigidità di spesa dovuta, in particolare agli *investimenti.*

Come si è detto in precedenza, nella funzione *programmazione, indirizzo e coordinamento della politica commerciale* sono stati sottolineati gli aspetti relativi all'indirizzo ed al coordinamento, e, dunque, la medesima mostra l'accentuazione del ruolo propulsivo dell'amministrazione nel campo della politica commerciale.

La medesima dunque, mantiene la caratteristica, pur non essendo la più rilevante tra le funzioni-obiettivo in termini finanziari, di aggregato significativo nell'ottica *istituzionale* di espressione della dinamica di spesa.

In tale contesto, va rilevato il livello degli impegni più elevato di tutta l'amministrazione (96,88%),

La massa spendibile è di 12.550 milioni, composta da 11.265 milioni di stanziamenti definitivi e da 1.285 di residui iniziali (propri e di stanziamento).

L'andamento dei pagamenti mostra un elevato rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile: 82,54% (10.359 milioni su 12.550) anch'esso più elevato, rispetto alla media complessiva (di circa il 20%), che, tenendo presente il parametro delle autorizzazioni di cassa, aumenta all'84,33% (10.359 milioni su 12.283).

L'andamento dei residui, indica un incremento del 29,41% dei residui totali (propri e di stanziamento) che passano dai 1.285 milioni dell'1.1.97 ai 1.663 del 31.12.97, mentre i residui da competenza diminuiscono del 35% (835 milioni rispetto a 1.285).

Lo smaltimento residui è estremamente ridotto: 22,49% (i pagamenti sui residui sono di 289 milioni su 1.285).

La funzione-obiettivo più importante, per il peso che essa ha sull'intero bilancio dell'amministrazione (295.586 milioni su 333.777 complessivi di stanziamenti definitivi, pari all'88,56%) è *attuazione e coordinamento della politica promozionale e di internazionalizzazione,* in pratica, il nocciolo duro del commercio estero, alla quale attengono 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.

Appare evidente, dunque, come l'andamento di questa funzione condizioni quello di tutta l'amministrazione.

Se poco significativo appare il livello degli impegni, che raggiunge il 96,26%, pressochè corrispondente alla media complessiva, la massa spendibile, di per sè rilevante (408.056 milioni rispetto ai 449.834 di tutta l'amministrazione) indica il grande peso dei residui iniziali (propri e di stanziamento), che raggiunge 112.470 milioni i quali corrispondono ad oltre un terzo degli stanziamenti definitivi (295.586 milioni) e ad un quarto della massa spendibile.

Il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile è molto basso: 60,81% (248.153 milioni su 408.156) anche se si eleva sensibilmente (al 70,59%) se si tiene presente il parametro delle autorizzazioni di cassa (248.153 milioni su 351.563), indicando quindi che su tale funzione la limitazione delle autorizzazioni di cassa ha prodotto i suoi effetti più rilevanti. Il rapporto tra autorizzazioni di cassa è la massa spendibile è dell'86,16%.

L'andamento dei residui, indica un incremento del 32,16% dei residui totali (propri e di stanziamento) che passano dai 112.470 milioni dell'1.1.97 ai 148.641 del 31.12.97, incremento presente, sia pure nella misura più ridotta del 10% (123.660 milioni rispetto a 112.470) anche nel rapporto con i residui totali da competenza.

Lo smaltimento residui è notevolmente superiore alla funzione precedente: 68,12% (i pagamenti sui residui sono di 76.615 milioni su 112.470).

Viene dunque confermato il migliorato l'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.

La quarta funzione-obiettivo concerne i *servizi generali*, il cui livello di impegni è molto elevato (96,75%) e la cui massa spendibile è di 22.333 milioni, composta in massima parte dagli stanziamenti definitivi (20.614 milioni) e da 1.719 milioni di residui iniziali.

L'andamento dei pagamenti mostra un rapporto non elevato tra pagamenti totali e massa spendibile: 77,43% (17.292 milioni su 22.333) anch'esso più elevato, rispetto alla media complessiva (di circa il 20%), che, tenendo presente il parametro delle autorizzazioni di cassa, aumenta all'79,24% (17.292 milioni su 21.822).

L'andamento dei residui, indica un rilevantissimo incremento, del 155,85%, dei residui totali (propri e di stanziamento) che passano dai 1.719 milioni dell'1.1.97 ai 4.398 del 31.12.97, in gran parte addebitabile ai residui da competenza i quali aumentano del 107% (3.559 milioni rispetto a 1.719).

In tale quadro, appare più accettabile il livello di smaltimento residui: 42% (i pagamenti sui residui sono di 721 milioni su 1.719).

2.2.1 Analisi per centri di responsabilità.

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 la promozione degli scambi e l'internazionalizzazione delle imprese, alla quale corrisponde gran parte della macro-funzione *attuazione e coordinamento della politica promozionale e di internazionalizzazione delle imprese.*

La massa spendibile è infatti quasi coincidente con quella di detta funzione (408.900 milioni rispetto a 408.056) e tutti gli altri indicatori trovano corrispondenza (ad esempio i residui iniziali: 112.815 milioni rapportati a 112.470).

Sia pure con minore evidenza, analogo discorso va fatto tra il servizio gestione delle risorse e relazioni con il pubblico e la funzione *servizi generali.*

In questo caso, infatti, la massa spendibile è di 20.557 milioni per il servizio e di 22.333 per la funzione, mentre i residui totali di competenza sono, rispettivamente, 3.504 milioni e 3.559 ed i residui propri da competenza 3.308 milioni e 3.362.

La sovrapponibilità tra centro di responsabilità e funzione viene ad accentuarsi nella formazione dei residui propri da competenza, dove la forbice di scostamento è molto ristretta e quindi permette di riferire al primo la dinamica di spesa precedentemente evidenziata.

Sostanzialmente, l'analisi per centri di responsabilità se, da un lato, non aggiunge molto a quella per funzioni-obiettivo, dall'altro permettere di valutare positivamente, al di là dell'andamento finanziario che non appare ottimale e mostra quindi di non aver superato i problemi emersi nei passati esercizi, l'attuale struttura che sembra modulata in termini più funzionali di quella precedente.

2.2.2 Analisi secondo la contabilità economica semplificata.

Dall'analisi derivante dall'incrocio tra *funzioni-obiettivo* di I° e II° livello e le categorie economiche della classificazione semplificata per *funzionamento*, *intervento* ed *investimento*, la prima conferma che si trae è quella derivante dalla sostanziale concentrazione del bilancio dell'amministrazione sulla spesa per *intervento*, che vede collocati ben 280.677 milioni sui 333.777 complessivi di stanziamenti definitivi.

A sua volta tale spesa è concentrata nella funzione *attuazione e coordinamento della politica promozionale e di internazionalizzazione delle imprese* alla quale sono imputati 280.527 milioni (solo 150 milioni sono imputati alla funzione *servizi generali*).

L'ulteriore disaggregazione al secondo livello di funzione permette di verificare come tale spesa sia gestita su tre poli funzionali: *sostegno, coordinamento e vigilanza strutture di promozione commerciale* che assorbe 180.027 milioni, (relativo all'I.C.E., alle camere di commercio italiane all'estero ed ai consorzi all'export), *sostegno ad iniziative di promozione e internazionalizzazione* per 40.500 milioni (relativa ad associazioni enti ed istituti, non ricompresi nei precedenti, ed ai progetti di insediamento), e *promozione degli scambi tramite I.C.E.* per 60.000 milioni.

La spesa per investimento è molto ridotta, totalizzando, come stanziamenti definitivi, 10.854 milioni per l'intera amministrazione, suddivisa in 10.560 per la funzione *attuazione e coordinamento per la politica promozionale e di internazionalizzazione delle imprese* e 294 per le risorse informatiche dei *servizi generali.*

Va sottolineato, al riguardo, come i residui al 31.12.97 per la spesa d'investimento siano piuttosto elevati, attestandosi a 34.434 milioni, ripartiti in 33.928 per la funzione di secondo livello *sostegno ad iniziative di promozione ed internazionalizzazione* ed in 505 per la cennata funzione di secondo livello *risorse informatiche.*

Viene dunque confermato come la spesa per investimento, nonostante la sua relativa esiguità, trovi grosse difficoltà nella procedura di erogazione.

In termini generali, l'analisi finanziaria ha confermato la difficoltà di gestire efficacemente le risorse finanziarie a disposizione, evidenziata nei precedenti esercizi, difficoltà cui anche il nuovo assetto organizzativo non appare in grado, perlomeno in questa prima fase di effettiva gestione, di porre rimedio attraverso un'efficace programmazione della spesa, in particolare in materia di finanziamenti e contributi nei confronti di soggetti terzi, la quale risente anche in gran parte della trasformazione dell'I.C.E. e della prospettiva di una diversa articolazione delle competenze istituzionali dell'amministrazione.

3. Analisi dell'organizzazione.

Dopo il varo, con il d.m. 20 gennaio 1997, n. 102, del regolamento con il quale sono stati formalmente individuati gli uffici dirigenziali di livello non generale del ministero e le relative attribuzioni, con il successivo d.m. 6 maggio 1997, la riforma è stata resa operativa, con l'attivazione della nuova struttura[6].

La normativa vigente[7], prevede, infatti, 4 Uffici corrispondenti a Direzioni Generali:

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 commerciale italiana in materia di promozione delle esportazioni e degli scambi in genere, di organizzazione internazionale delle imprese italiane, di promozione degli 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 in formatici 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, per quanto snella ed apparentemente in grado di caratterizzare nettamente la funzione di impulso e di informazione nei confronti delle imprese, nella prima esperienza applicativa realizzata nel 1997, ha mostrato problematiche di rilievo.

La stessa *direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione per l'anno 1998* dà atto delle molteplici difficoltà dovute a profili logistici e di riallocazione del personale e della sua riqualificazione sulla base delle mutate competenze e della sua diversa distribuzione nelle nuove direzioni generali e nei nuovi servizi generali. Problemi acuiti dall'impossibilità di avere una soluzione di continuità nella normale gestione ed erogazione di servizi.

In tale contesto, va segnalato il "servizio gestione e relazioni con il pubblico", al quale è affidata la cura della *fase di transizione dal vecchio al nuovo regime*, e presso il quale viene infatti concentrata la gestione contabile e finanziaria per le spese di funzionamento relative al

[6] Che era distribuita su cinque direzioni generali:

DIREZIONE GEN.LE ACCORDI COMMERCIALI	DIREZIONE GEN.LE DELLE VALUTE	DIREZIONE GEN.LE PER LO SVILUPPO DEGLI SCAMBI	DIREZIONE GEN.LE IMPORTAZIONI ED ESPORTAZIONI	DIREZIONE GEN.LE 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- connessi con i paga menti 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 - L394/81. 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 coordinamento ai fini della formazione del Bilancio preventivo. Attività connessa all'Amministrazione Straordinaria dell'ICE

[7] Il d.m. 20 gennaio 1997, n. 102.

personale ed a quelle connesse con l'operatività del ministero, ivi compreso l'accentramento dell'assunzione degli impegni di spesa sui relativi capitoli assegnati alle singole unità previsionali di base.

Sembra dunque che, rispetto al disegno strutturale preesistente, (la direzione generale affari generali e personale) non si assista ad un ridimensionamento delle funzioni inteso a marcarne le caratteristiche di supporto (proprie dei *servizi*) ma semmai ad un incremento della rilevanza di detto comparto, e, certamente, tale profilo - che potrebbe apparire in controtendenza rispetto alla generale diminuzione, nel sistema complessivo dell'amministrazione pubblica, della rilevanza delle direzioni generali degli affari generali e del personale, e ciò proprio nella logica dei *centri di responsabilità* - trova fondamento nella particolare fase di ristrutturazione che sta vivendo l'amministrazione e che vede nel cennato servizio il vero fulcro delle operazioni connesse e, dunque, per quel che attiene agli aspetti organizzativi, il naturale punto di riferimento del momento di indirizzo *politico-amministrativo*.

In tale contesto, il *servizio* soffre di una limitazione delle risorse impiegabili proprio in una fase evolutiva del sistema amministrativo pubblico che indica, in conformità con quanto previsto dal d.lgs. n. 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.

Di natura eminentemente tecnica sono i compiti cui sono chiamate, in termini aggregati rispetto al passato (riassumendosi in esse anche competenze delle preesistenti), le direzioni generali per *la politica commerciale e la gestione degli scambi* e per *la promozione degli scambi e l'internazionalizzazione delle imprese*.

Per quanto attiene alla prima, stante la limitata area di regolamentazione del regime degli scambi, tale materia va considerata in connessione con la politica commerciale italiana nelle sedi internazionali, sottolineandosi, dunque, una funzione di assistenza agli interessi del mondo produttivo, degli operatori del commercio estero e dei consumatori, con particolare riguardo ai mezzi di tutela (es.: *antidumping*).

L'attività di partecipazione agli incontri internazionali (in ambito U.E., W.T.O., G7, OCSE, etc.) e quella legata ai lavori dell'O.M.C.-Organizzazione Mondiale del Commercio, costituiscono la continuazione delle indicazioni contenute nella *Direttiva* '97.

L'altra direzione generale è impegnata negli interventi, discendenti dall'applicazione delle leggi nn. 59 e 127 1997, in materia di internazionalizzazione delle imprese. E' infatti sempre più marcato il compito di coordinamento, in materia di promozione, delle iniziative che verranno intraprese anche da regioni, associazioni e categorie.

Ma è chiamata anche a realizzare una notevole semplificazione delle procedure dirette alla concessione dei contributi, rivedendo, in particolare, le modalità in materia per i *Consorzi Export*, secondo quanto previsto dalla legge n. 83 del 1989.

Un aspetto degno di attenzione è quello dei rapporti con l'I.C.E., nei cui confronti l'amministrazione è chiamata ad evitare interventi di natura gestionale, rafforzando l'attività di *policy* e programmazione.

La riforma dell'amministrazione ha assegnato un ruolo ben definito al settore degli *studi e ricerche* il quale, in considerazione delle particolari caratteristiche dell'amministrazione, istituzionalizza una funzione di sovente assicurata con apporti dall'esterno (generalmente sotto forma di commesse od incarichi di studio a singoli esperti).

Il problema più evidente, per questo settore, è rappresentato dal rischio tangibile di sovrapporre la propria alla banca-dati dell'I.C.E. Inoltre, poichè già esiste una struttura all'interno dell'amministrazione (*l'Osservatorio*), tale cautela va innanzitutto orientata nei

confronti di questa.

4. Aspetti di particolare rilievo.

4.1 Fondo di rotazione per i finanziamenti agevolati.

Uno degli aspetti di maggiore rilevanza, nell'attività del ministero, è l'incentivazione di programmi di insediamento commerciale *durevole* in paesi che non fanno parte dell'Unione Europea, che viene disciplinata dalla legge n. 394 del 29 luglio 1981.

Lo strumento operativo è costituito da un fondo di rotazione, istituito presso il Mediocredito centrale, amministrato da un comitato istituito presso il Ministero del commercio con l'estero e destinato alla concessione di finanziamenti agevolati alle imprese esportatrici, in relazione a programmi di *penetrazione commerciale* in paesi non comunitari.

Su tale fondo gravano anche i finanziamenti previsti dall'art. 2 della legge n. 304 del 1990, destinati a permettere alle ditte di partecipare a gare internazionali.

La Corte ha esaminato nel corso del passato esercizio il rendiconto 1996 del fondo, rilevando come sia in via di espansione l'utilizzazione delle disponibilità del medesimo che è passata dal 14,50% delle disponibilità iniziali al 16,14% del 1996 (le cui disponibilità ammontavano a 511 miliardi).

Di una certa rilevanza sono le situazioni che presentano insolvenze nel pagamento di rate di pre-ammortamento, ammortamento, interessi di mora od altre poste, e che costituiscono materia di pre-contenzioso, nonchè quelle di vero e proprio contenzioso che riguardano le imprese che, in seguito a fallimenti o gravi difficoltà finanziarie non sono state in grado di far fronte ai pagamenti e sono incorse in azioni giudiziarie da parte del Mediocredito.

La Corte ha operato le rilevazioni in merito al pre-contenzioso ed al contenzioso relativo agli anni 1994-1997:

OPERAZIONI DI INSOLUTO E PRE-CONTENZIOSO

Anno	Operazioni in carico da anni precedenti	Nuove operazioni	Operazioni passate in contenzioso	Operazioni tornate in *bonis*	TOTALE operazioni in corso
1994	18	27	12	15	18
1995	18	34	-	44	8
1996	8	36	-	36	8
1997	8	42	5	39	6

Dai dati indicati emerge che le operazioni nuove in insoluto sono in lieve aumento, mentre il totale delle operazioni è in progressiva diminuzione in quanto alcune delle operazioni sono tornate *in bonis*.

OPERAZIONI DI CONTENZIOSO

Anno	Operazioni in carico da anni precedenti	Nuove operazioni	Operazioni estinte	Operazioni tornate in *bonis*	TOTALE operazioni in corso
1994	48	12	6	-	54
1995	54	7	2	-	59
1996	59	5	1	-	63
1997	63	5	4	1	63

Per quanto concerne invece il contenzioso, non si ha una reale variazione; in effetti le situazioni conflittuali attenevano soprattutto al primo periodo di applicazione della normativa e, dunque, gran parte delle operazioni ancora in corso riguardano il periodo 1988-1990.

Tenendo conto che la massa globale dei finanziamenti concessi dal 1982 al 1997 è di circa 1.100, appare piuttosto basso il livello del contenzioso che concerne complessivamente 63 casi e si pone dunque al 6,2% delle operazioni complessive.

La Corte si è soffermata anche nella passata relazione sulla figura del *comitato* che costituisce l'organo di amministrazione del fondo rotativo, ravvisando in proposito l'esigenza di snellire le procedure, al fine di rispondere alle esigenze concrete delle imprese.

In tempi recenti, infatti, è stato eliminato l'arretrato e sono state accelerate le procedure (si è passati da 18/20 mesi necessari per la trattazione delle istanze di finanziamento agli attuali 3 mesi), permettendo dunque l'osservanza della circolare del 19.12.1992, emanata ai sensi della legge n. 241 del 1990, che ha riguardato sia i finanziamenti agevolati per i programmi di penetrazione commerciale, di cui alla legge n. 394 del 1981, sia quelli relativi alle spese per la partecipazione alle gare internazionali, previsti dalla legge n. 304 del 1990.

Il risultato del miglioramento delle procedure è dato da un aumento di circa il 30% delle richieste di finanziamento, ed è dimostrato anche dal migliore andamento delle categorie economiche attinenti alle operazioni finanziarie, di cui si è detto nella parte dedicata all'analisi in materia.

Le misure di razionalizzazione e di accelerazione dei tempi sono in via di ulteriore aggiornamento, ed, al riguardo, si cita sia la circolare del 23 aprile 1998, n. S/507144, con la quale è stata aggiornata la modulistica, sia il nuovo regolamento di applicazione della normativa, la cui emanazione sta subendo alcuni ritardi, rispetto al termine previsto del 31 dicembre 1997, in quanto l'amministrazione sta rivedendo l'intero sistema di gestione degli strumenti di sostegno all'internazionalizzazione delle imprese, nel quadro dell'attuazione delle legge n. 59 del 1997.

In termini riepilogativi, è interessante disporre del quadro complessivo delle trattazioni del comitato nel periodo 1994-1997:

Anni	Riunioni	Istanze accolte L.394/81	Istanze non accolte L.394/81	Istanze accolte L.304/90	Istanze non accolte L.304/90	Consolidamenti L.394/81	Consuntivi L.304/90	TOTALE pratiche esaminate
1994	9	84	1	44	-	63	1	193
1995	9	95	29	26	10	67	11	238
1996	10	96	9	28	2	49	5	189
1997	8	112	14	27	4	74	40	271

4.2 Osservatorio economico.

Un organo di particolare importanza nell'amministrazione è l'*osservatorio economico*, previsto dall'art. 6 della legge 20 ottobre 1990, n. 304.

Gli scopi della norma cennata erano, da un lato, di dotare non solo l'amministrazione ma, soprattutto gli utenti finali (essenzialmente il mondo degli operatori imprenditoriali attivi nell'import-export), di una banca-dati e di elaborazioni e studi in materia di commercio estero, e, dall'altro, di supportare l'opera del ministro nell'opera di programmazione dell'attività promozionale.

In passato, ed in particolare nella relazione relativa all'esercizio 1995, la Corte aveva espresso alcune perplessità sulla circostanza che, in termini organizzativi l'osservatorio consistesse in un comitato tecnico-scientifico, composto da cinque membri *esperti* e da una

segreteria.

Era dunque stato messo in discussione tutto il sistema dell'osservatorio e formulate alcune considerazioni che qui si richiamano[8].

Con il decreto interministeriale dell'8 novembre 1996 è stato inserito nella struttura dell'osservatorio un gruppo di *esperti-ricercatori* che si aggiungono al *comitato*.

Si rileva sotto il profilo dell'attività svolta[9], rispetto al passato, un incremento della medesima, sia da parte del gruppo di esperti sia da parte della segreteria, realizzandosi così in concreto quel compito di supporto *tecnico-statistico* prefigurato dalla norma istitutrice nei confronti sia degli organi dell'amministrazione sia degli *utenti finali*.

4.3 Vigilanza sull'I.C.E.

All'inizio del 1997 è terminata l'amministrazione straordinaria dell'I.C.E.[10] che era stata disposta con il d.l. n. 522 del 1995, convertito nella legge n. 600 del 1995.

Il ministero vigilante ha provveduto al trasferimento dei fondi, in due *tranches* - secondo quanto previsto dalla legge 23.12.1996, n. 662 all'art. 3, comma 214 - la prima delle quali ammontante a 57.933 milioni (di *cassa*), rispetto all'intero ammontare di 180.000 milioni, provvedendo all'impegno della somma residua alla fine del 1997, con l'intento di completare il trasferimento (competenza 1997) all'inizio del corrente esercizio, aspetto questo sul quale ci si è soffermati nell'analisi finanziaria.

Si è, nel contempo, necessariamente impegnato ad approfondire le innovazioni apportate dalla legge di riforma dell'istituto (legge 25 marzo 1997 n.68)[11], con particolare riferimento al nuovo statuto del medesimo.

Con tale riforma, al di là degli aspetti strutturali ai quali si è fatto cenno nella passata relazione, alla quale si rinvia, è stato sottolineato il ruolo di collaborazione con gli altri enti

---

[8] Le osservazioni concernevano oltre all'*esiguità* della struttura di segreteria, alla quale è preposto un dirigente e che è composta da quattro unità, con l'obbligo di continuare a prestare servizio presso gli uffici di appartenenza:

1. la legittimità della costituzione del comitato tecnico-scientifico, risultando il medesimo in contrasto con la previsione normativa (art. 6 l. 304/90) che prevede la facoltà, per il ministro, di avvalersi, per l'attività dell'osservatorio, della collaborazione di *"docenti e ricercatori universitari, nonchè di esperti in commercio estero o in economia internazionale e di istituti di ricerca"*.
2. la rinnovabilità annuale della durata in carica dei componenti il comitato tecnico-scientifico, quasi a prefigurare un rapporto a tempo indeterminato.

L'amministrazione, in ordine alla natura del comitato, affermava che la collegialità, corrispondesse più che altro ad un "metodo di lavoro", fermo restando il diretto rapporto degli esperti con il ministro, e per quanto attiene al secondo, ha sottolineato che la scadenza annuale del rapporto pone al riparo da dubbi sulla sua indeterminatezza.
Di fatto, dunque il comitato finirebbe per identificarsi con l'osservatorio, stante la mancanza di una precisa disciplina nella norma istitutiva di quest'ultimo.

[9] Che si sostanzia, sia per quel che attiene alla segreteria, nella predisposizine di relazioni, appunti, dati statistici, nella formazione della base informativa dell'*osservatorio* e nella pubblicazione del bollettino mensile *scambi con l'estero*, (che ha una tiratura di 1.500 copie e viene diffuso anche all'esterno del ministero) cui si è affiancato il mensile *bilancia commerciale* che, invece, ha una diffusione solo interna e che contiene tavole statistiche elaborate in corrispondenza alla pubblicazione dei dati ISTAT in materia.
Per quel che concerne il gruppo di esperti, l'attività consiste in analisi su *dati statistici sull'interscambio commerciale, rapporto fra ministero e sistema locale delle imprese, interscambio con l'estero dei distretti industriali del sud, ruolo delle regioni meridionali, piccole e medie imprese nel contesto dell'UE.*

[10] L'amministrazione aveva esteso, 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.
In tale contesto, si erano determinati 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. Su entrambe si richiama quanto espresso nella relazione sull'esercizio '96.

[11] Si richiama quanto espresso nella relazione sull'esercizio 1996.

interessati alla promozione ed internazionalizzazione delle imprese, del quale costituisce un esempio il rapporto di collaborazione con l'AIMA[12], disciplinato da convenzione e rivolto ad assicurare i controlli sui prodotti ortofrutticoli commercializzati in area UE.

Il ministero, tramite i suoi uffici ed, in particolare la direzione generale per la promozione degli scambi e l'internazionalizzazione delle imprese, ha curato insieme all'istituto, per il *programma promozionale 1998*, l'individuazione degli obiettivi, parametri e *standard* ai quali commisurare gli esiti delle varie attività di *promotion.*

La verifica ed il controllo sono stati realizzati sia direttamente, con apposite missioni di verifica all'estero in occasione di manifestazioni facenti parte del programma promozionale e attraverso il contatto diretto con le imprese utenti, sia indirettamente, sulla base delle relazioni (circa 500 per esercizio) prodotte dall'istituto a conclusione delle iniziative promozionali, e *via filo.*

Per quanto con il cessare del cosiddetto "commissariamento" dell'istituto sia venuto meno l'obbligo per il medesimo di sottoporre all'amministrazione vigilante tutte le proprie delibere, rimangono soggette all'approvazione del ministero quelle espressamente indicate dalla stessa legge n. 68 del 1997, come le delibere relative ai bilanci dell'istituto nonchè concernenti le reti *Italia* ed *Estera.*

Al riguardo, va detto che risultano approvati sia il consuntivo 1996 sia il preventivo 1998, il quale ultimo è stato rielaborato, entro il marzo 1998, al fine di ridurne il disavanzo originario, indicato in circa 11 miliardi.

Sono stati inoltre approvati alcuni provvedimenti concernenti lo spostamento di sedi estere, mentre, per quel che concerne la rete *Italia*, il processo di riorganizzazione è ancora in corso e comporta rilevanti problematiche.

Infine, attengono al campo delle sinergie tra ministero ed istituto, gli *accordi di programma* stipulati dal ministero del commercio estero con le regioni interessate.

Oltre alle sinergie tra ministero ed istituto il quale costituisce il vero e proprio organo tecnico preposto alla realizzazione concreta delle iniziative, in tale contesto sono di rilievo quelle tra l'intervento promozionale nazionale e quello regionale, *al fine di perseguire la massima efficacia della promozione pubblica in favore del sistema produttivo regionale*, tenendo in particolare conto l'internazionalizzazione dell'artigianato e delle piccole e medie imprese.

5. Attività contrattuale.

Nella precedente relazione si era fatto cenno ad alcuni contratti dell'amministrazione, i quali attengono prevalentemente all'informatizzazione del ministero, che costituisce uno dei temi di maggiore importanza, ai fini dell'efficace svolgimento dei compiti istituzionali.

In particolare, va segnalato come per il contratto con il R.T.I. (raggruppamento temporaneo di imprese tra Bull HN Information System e la Informatica e Telecomunicazioni), per la revisione ed il parziale rinnovo del sistema informativo del ministero ed il contratto con la P.R.S. (Planning Ricerche e Studi) per l'acquisizione di un servizio di consulenza durante la realizzazione della revisione del sistema informativo, siano stati necessari integrazioni documentali per il primo e chiarimenti sulle procedure adottate per il secondo.

Inoltre si è reso necessario un atto aggiuntivo al cennato contratto con R.T.I. per adeguamenti al sistema, concernenti in particolare la realizzazione di attività supplementari sui sottosistemi e l'adeguamento della procedura *import-export*, per un importo di circa 170 milioni (entro il limite del quinto del contratto originario).

---

[12] Che, presumibilmente, proseguirà con l'istituenda AGEA - *Agenzia per le erogazioni in agricoltura* che ne prenderà il posto.

Di minore importanza sono altri quattro contratti, stipulati con la Siemens Nixdorf Informatica, e concernenti l'assistenza tecnica ai sistemi Siemens MX 300 e IBM S/36, per un importo complessivo di circa 20 milioni, nonchè per la riattivazione del collegamento UE ed il ripristino delle apparecchiature, dopo un incendio, per rispettivi importi di 20 milioni circa e di 3 milioni circa, ed un intervento tecnico per l'importo di 4 milioni.

Vanno anche segnalati il rinnovo della convenzione con l'ISTAT per la fornitura di dati nel periodo 1.2.1997-31.1.1998 (per un importo di circa 4 milioni) ed il complesso delle spese per i servizi in economia che raggiunge 185 milioni di cui circa 16 milioni da riversare in conto entrata.

E' stato stipulato anche un contratto, per le esigenze dell'*osservatorio economico*, per la fornitura di *hardware* e *software* con la ditta E.GI.S., per la gestione delle banche-dati, per un importo di 30 milioni.

6. Aspetti evolutivi.

L'intero sistema del commercio con l'estero è interessato da una riforma di grandissimo rilievo, che recentemente è stata varata con il d.lgs. n. 143 del 31 marzo 1998, pubblicato con un rilevante scarto temporale, nella G.U. n. 109 del 13 maggio 1998.

Tale provvedimento è stato emanato in virtù della delega contenuta nell'art. 4, comma 4 lettera c) e nell'art. 11 della legge N. 59 del 1997, e reca "disposizioni in materia di commercio con l'estero".

Le innovazioni portate sono di grande rilevanza e toccano campi ed organismi diversi:

In primo luogo, gli indirizzi strategici della politica commerciale con l'estero vengono attribuiti al C.I.P.E., o, *rectius*, ad una commissione permanente costituita nell'ambito di questo; inoltre, presso il ministero viene costituita una struttura, presieduta dal ministro ed alla quale partecipano oltre ai rappresentanti dei ministeri interessati, i presidenti o direttori generali di I.C.E., Simest, Finest, Mediocredito centrale e SACE.

La SACE non è più una sezione speciale dell'INA, ma è configurata come un ente pubblico con autonomia patrimoniale e di gestione, assumendo la veste di *Istituto per i servizi assicurativi del commercio estero.*

L'aspetto più rilevante è comunque quello della modificazione della gestione degli incentivi a favore dell'internazionalizzazione e dell'export delle imprese, che è imperniata su tre punti:

- accorpamento di tutti gli strumenti di incentivazione presso la Simest;
- coordinamento operativo degli strumenti e delle politiche d'intervento in materia di commercio estero;
- semplificazione e aggiornamento degli interventi per l'export.

In pratica, con decorrenza 1° gennaio 1999, ai sensi dell'art. 24 del decreto legislativo, che attiene, appunto alla "razionalizzazione degli interventi di sostegno finanziario", viene attribuita alla Simest S.p.A. la gestione di tutti gli interventi di sostegno finanziario all'internazionalizzazione, di cui alle leggi 24.5.1977, n. 227, 29 luglio 1981, n. 394, 24 aprile 1990, n. 100 e 5 ottobre 1991, n. 317, art. 14.

Viene invece attribuita alla Finest S.p.A. la gestione degli interventi (che concernono lo sviluppo delle attività economiche e la cooperazione internazionale della regione Friuli-Venezia Giulia, della provincia di Belluno ed aree limitrofe) previsti dalla legge 9 gennaio 1991, n. 19.

Sono previste convenzioni di Simest e Finest con il ministero, nonchè tra di loro al fine di disciplinarne i compiti.

Di grande rilievo è la successione della Simest S.p.A. *nei diritti, nelle attribuzioni e nelle*

situazioni giuridiche dei quali il Mediocredito centrale è titolare.

Con una direttiva del Presidente del consiglio dei ministri, su proposta dei ministri del tesoro del bilancio e della programmazione economica, e del commercio estero, vengono stabiliti i criteri, i tempi e le modalità del passaggio dal Mediocredito centrale S.p.A. alla Simest S.p.A. del personale e delle risorse materiali impiegati per la gestione degli interventi che vengono trasferiti, nonchè per la determinazione dell'indennizzo da corrispondere al precedente gestore.

Altro aspetto importante è la soppressione del *comitato*, di cui si è parlato diffusamente in precedenza, ed al quale spetta attualmente l'amministrazione del fondo rotativo, per gli interventi previsti dalla legge n. 394 del 1981.

Sempre dallo stesso decreto legislativo è previsto che venga effettuata la ristrutturazione della rete informatica degli uffici dell'I.C.E., al fine di assicurare la massima diffusione delle informazioni in materia di commercio estero e dei programmi diretti alla internazionalizzazione delle imprese, e di realizzare le necessarie interconnessioni con le regioni e le camere di commercio, anche attraverso modalità di accesso diretto al sistema da parte dell'utenza, in particolare le piccole e medie imprese.

7. Analisi gestionali.

Si era accennato in precedenza all'importanza di una verifica dell'attività dei centri di responsabilità in relazione alle direttive.

Va detto, al riguardo, che il servizio di controllo interno ha effettivamente realizzato tale verifica sulla base delle relazioni rese dai predetti centri di responsabilità, ai sensi del d.lgs. n. 29 del 1993.

Il predetto servizio conferma la difficoltà di porre in essere la ristrutturazione del ministero, con la conseguente riallocazione di personale, mantenendo la gestione ordinaria, difficoltà che ha toccato il medesimo.

Viene posto l'accento sulla circostanza che ancora non venga realizzato un effettivo confronto tra i *piani settoriali degli obiettivi* - i quali vanno, in pratica, a sostituire i progetti che ancora non vengono proposti, con le relative assegnazioni finanziarie - e le risorse utilizzate dalle singole unità organizzative.

Un dato sintomatico dell'approccio non ancora improntato a detta correlazione è rappresentato dalla tendenza ad assicurare l'avvenuto raggiungimento degli obiettivi e, nel contempo, a manifestare l'insufficienza delle risorse a disposizione, ma, d'altro canto, trattasi di una situazione piuttosto diffusa tra le amministrazioni. Analogo discorso vale per il carattere eccessivamente descrittivo delle relazioni.

Il servizio di controllo interno ha sottolineato la carenza di alcuni elementi che si appalesano necessari ai fini di una valida valutazione gestionale:

1) carichi di lavoro od organico per centri di responsabilità e relative divisioni;
2) tempi di lavoro per lo svolgimento delle attività;
3) regolamentazione degli atti di gestione del personale e attribuzione del salario accessorio e dei premi di qualità della prestazione; costi di gestione dell'amministrazione ripartiti per centri di costo.

Sono state, comunque, effettuate alcune rilevazioni, che si allegano e che concernono:

a) il quadro comparativo del rapporto risorse/dipendenti tra:
- le unità assegnate con le direttive;
- il personale assegnato con l'ordine di servizio 1/97 con il quale si è data attuazione al d.P.R. 302/94;
- la verifica di congruità della distribuzione del personale, effettuata nel mese di dicembre

1997;

b) il quadro comparativo del costo del personale, suddiviso per centri di responsabilità, tra i costi indicati nella direttiva ed i costi rilevati nel mese di dicembre 1997[13],
c) il quadro delle spese per attività di missione all'estero e sul territorio nazionale;
d) il quadro riepilogativo dei provvedimenti emessi per l'importazione e l'assegnazione di prodotti agro-alimentari, tessili, siderurgici ed altri con regime UE, con la valutazione del costo medio di un provvedimento comprendente solo le spese del personale delle due divisioni che trattano tali materie.

[13] I dati a consuntivo sono stati costruiti sulla base di importi stipendiali medi per qualifica; il salario accessorio ed i premi sono stati ripartiti con il criterio proporzionale.

Allegato 1

QUADRO A

PERSONALE IN SERVIZIO NEI CENTRI DI RESPONSABILITA' DEL MINISTERO ANNO 1997					
CENTRI DI RESPONSABILITA'	**SIGLA**	**Unità assegnate con direttive 1997 (*)(Colonna 1)**	**Personale assegnato con O.d.S. 1/97 (Maggio 1997) (Colonna 2)**	**Consistenza personale a Dicembre 1997 (Colonna 3)**	**Scostamenti quantitativi: Col. 1 - Col. 3 (Colonna 4)**
D.G. Promozione Scambi ed Internazionalizzazione delle Imprese	PS	107	84	79	-28
D.G. Politica Commerciale e Gestione regime scambi	PC	174	152	157	-17
Servizio studi, ricerca documentazione e analisi statistiche	SS		30	31	1
Servizio Gestione risorse e relazioni con il Pubblico	GR	158	171	156	-2
TOTALE		**439**	**437**	**423**	**-16**

(*) Le risorse indicate sono costituite dalla somma delle unità di personale assegnate alle ex DD. GG., poi confluite nella nuova struttura organizzativa

Allegato 2

QUADRO B

COSTO DEL PERSONALE

(Valori in milioni)

RISORSE ASSEGNATE CON IL D.M. 28.2.97			RISORSE ASSEGNATE CON IL D.M. 24.7.97			RISORSE ASSEGNATE CON O.d.S. n. 1/97 Aprile 1997		CONSISTENZA PERSONALE A DICEMBRE 1997		
DD.GG.	UNITA' PERSONALE	COSTO DEL PERSONALE	CENTRI DI RESPONS.	UNITA' PERSONALE	COSTO DEL PERSONALE	CENTRI DI RESPONS.	UNITA' PERSONALE	CENTRI DI RESPONS.	UNITA' PERSONALE	COSTO DEL PERSONALE
AC	50	2.936				PC	152	PC	157	6.866
IE	124	6.338	PC	174	9.274	PS	86	PS	79	3.778
SS	72	3.772				SS	30	SS	31	1.432
V	35	1.906	PS	107	5.678	GR	171	GR	156	7.211
PERS.	158	7.635	GR	158	7.635					
			SS	Vedi O.d.S. n. 1/97						
TOTALE	**439**	**22.587**		**439**	**22.587**		**439**		**423**	(*) **19287**

Allegato 3

QUADRO C

ANNO 1997 (Valori in milioni)					
SPESE	**D.G. PC**	**D.G. PS**	**SSS**	**SGR**	**ECONOMIA**
Missioni estero	332	92	16	9	-
Missioni interno	9,5	26,7	2,2	1	30,9

(*) Dati ricavati con valori medi per q.f.

QUADRO D

PROVVEDIMENTI EMESSI			
PERIODO	**PROVVEDIMENTI CONSEGUITI DALL'UTENZA** (Autorizzazioni, Certificati, Titoli comunitari, Svincoli)	**PROVVEDIMENTI SPEDITI** (Autorizzazioni, Certificati, Titoli comunitari, Svincoli)	**TOTALE**
2° SEMESTRE 1997	(*) 72.365	(*)10.112	(*) 82.477

(*) Dati base rilevati da documenti della D.G. PC

COSTO DEL PERSONALE						
n. 76 dipendenti, linee di attività: imp/exp. prod. agroalimentari, tessili, siderurgici ed altri con regime UE						
(base di calcolo con valori medi e ripartizione proporzionale per q.f.)						
PERIODO	**STIPENDI**	**SALARIO ACCESSORIO**	**PREMIO QUALITA'**	**INDENNITA' DIRIGENZA**	**STRAORDINARIO**	**TOTALE**
2° SEMESTRE 1997	1.476.950.000	38.723.000	3.035.000	18.500.000	45.056.000	1.582.264.000

COSTO MEDIO UNITARIO DI OGNI PROVVEDIMENTO						
(riferito al solo costo del personale)						
PERIODO	**COSTO PERSONALE**	**COSTO RISORSE STRUMENTALI**	**COSTO MISSIONI**	**ALTRI COSTI GENERALI**	**N.PROVVEDIM.**	**COSTO UNITARIO PROVVEDIMENTI**
2° SEMESTRE 1997	1.582.264.000	n.q.	n.q.	n.q.	82.477	19.185

PAGINA BIANCA

ALLEGATI

elaborazioni per funzioni-obiettivo
formazione e utilizzo massa impegnabile
formazione e utilizzo massa spendibile

MINISTERO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO

Esercizio finanziario 1997

Centro di Responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg1 - Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro dg5 - Studi, ricerca, documentazioni ed analisi statistiche	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 1.3. Gestione attività informatica	
dg3 - Politica commerciale e gestione del regime degli scambi dg5 - Studi, ricerca, documentazioni ed analisi statistiche	2. Programmazione, indirizzo e coordinamento della politica commerciale	2.1. Studi e analisi sul commercio estero	2.1.1. Analisi sui traffici commerciali 2.1.2. Osservatorio economico
		2.2. Definizione della politica commerciale	2.2.1. Definizione strategia comunitaria 2.2.2. Rapporti con Stati membri 2.2.3 Rapporti U.E. con Paesi extracomunitari
		2.3. Definizione politica commerciale internazionale	2.3.1. Partecipazione ad organismi internazionali 2.3.2. Accordi di cooperazione economica bilaterale
		2.4. Attività di regolazione	2.4.1. PAC (Politica Agricola Comune) 2.4.2. Esportazione prodotti di alta tecnologia 2.4.3. Altre misure di politica commerciale (contingenti, sorveglianza, ecc.)
dg4 - Promozione scambi e internazionalizzazione delle imprese dg5 - Studi, ricerca, documentazioni ed analisi statistiche	3. Attuazione e coordinamento della politica promozionale e di internazionalizzazione	3.1. Sostegno, coordinamento e vigilanza strutture di promozione commerciale	3.1.1. Indirizzo e vigilanza sull'ICE 3.1.2. Indirizzo e coordinamento dell'attività promozionale degli Enti locali e territoriali 3.1.3. Indirizzo e coordinamento dell'attività promozionale delle Camere di commercio italiane all'estero 3.1.4. Consorzi all'export, agro-alimentari e turistici 3.1.5. Tenuta albo Camere di commercio estere in Italia 3.1.6. Partecipazione finanziaria al Bureau International des exposition

Centro di Responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
		3.2. Sostegno ad iniziative di promozione e internazionalizzazione	3.2.1. Contributi per 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. Interventi per collaborazione PECO (Paesi europei centro orientali)
		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. Finanziamento di crediti per l'esportazione (coordinamento generale)	3 4.1. Fondo di rotazione Mediocredito Centrale
		3.5. Assicurazione al credito per l'esportazione (partecipazione all'indirizzo e vigilanza)	3.5.1. SACE (Sezione speciale per l'assicurazione del credito all'esportazione)
		3.6. Partecipazione finanziaria, indirizzo e vigilanza per la promozione di joint-ventures	3.6.1. SIMEST
			3.6.2. FINEST
			3.6.3. Costituzione joint-ventures fra P.M.I.
		3.7. Regolamentazione degli scambi con l'estero	3.7.1. Autorizzazioni all'import export in deroga agli embarghi
			3.7.2 Autorizzazioni acquisto oro
dg2 - Gestione delle risorse e relazioni con il pubblico dg5 - Studi, ricerca, documentazioni ed analisi statistiche	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
			4.1.6. Personale comandato presso le altre amministrazioni
		4.2. Acquisizione e gestione risorse strumentali	4.2.1. Misure di prevenzione e sicurezza sul lavoro
			4.2.2. Contenzioso
		4.3.Gestione amministrativa	4.3.1. Organizzazione e metodi
			4.3.2. Attività contabili
			4.3.3. Formazione e controllo del bilancio

Centro di Responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
		4 4. Risorse informatiche	
		4.5. Collegamento con il SISTAN	4.5.1. Monitoraggio situazione produttiva nazionale 4.5.2. Studi per la semplificazione e unificazione delle procedure per il commercio estero
		4.6. Comunicazione istituzionale e relazioni con il pubblico	
		4.7. Contributi, rimborsi e varie	

N.B I centri di responsabilità sono quelli individuati dal decreto legislativo n. 279/97

1997 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 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	165	6.312	6.477	6.002	310	0	165	0	6.167	0	95,21%
2 Programmazione, indirizzo e coordinamento della politica commerciale	300	11.266	11.566	10.905	361	0	300	0	11.204	0	96,88%
3 Attuazione e coordinamento della politica promozionale e di internazionalizzazione	253	295.586	295.839	284.638	388	10.560	145	108	284.783	10.668	96,26%
4 Servizi generali	366	20.614	20.979	19.933	485	197	366	0	20.298	197	96,75%
TOTALE	*1.084*	*333.777*	*334.861*	*321.477*	*1.544*	*10.757*	*976*	*108*	*322.453*	*10.865*	*96,29%*

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

1997 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) = (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 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
1 Indirizzo politico-amministrativo	583	6 312	6 895	6 745	5 504	499	499	244	5 748	422	725	97,83%	83,36%	85,21%
2 Programmazione, indirizzo e coordinamento della politica commerciale	1 285	11 266	12 550	12 283	10 069	835	835	289	10 359	528	1 663	97,87%	82,54%	84,31%
3 Attuazione e coordinamento della politica promozionale e di internazionalizzazione	112 470	295 586	408 056	351 563	171 537	113 100	123 660	76 615	248 153	11 262	148 641	86,16%	60,81%	70,59%
4 Servizi generali	1 719	20 614	22 333	21 822	16 571	3 362	3 559	721	17 292	643	4 398	97,71%	77,43%	79,24%
TOTALE	*116.057*	*333.777*	*449.834*	*392.414*	*203.681*	*117.796*	*128.553*	*77.870*	*281.551*	*12 855*	*155.428*	*87,24%*	*62,59%*	*71,75%*

1997 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
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	147	5.647	5.795	5.356	291	0	147	0	5.503	0	94,97%
Gestione delle risorse e relazioni con il pubblico	330	19.232	19.562	18.645	390	197	330	0	18.975	197	97,00%
Politica commerciale e gestione del regime degli scambi	291	10.812	11.103	10.435	378	0	291	0	10.726	0	96,60%
Promozione scambi e internazionalizzazione delle imprese	268	296.085	296.353	285.126	399	10.560	160	108	285.286	10.668	96,27%
Studi, ricerca, documentazione ed analisi statistiche	47	1.751	1.798	1.666	85	0	47	0	1.713	0	95,27%
	0	250	250	250	0	0	0	0	250	0	99,84%
TOTALE	*1.084*	*333.777*	*334.861*	*321.477*	*1.544*	*10.757*	*976*	*108*	*322.453*	*10.865*	*96,29%*

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

1997 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 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 uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	543	5 647	6 190	6 042	4 894	462	462	227	5 120	394	676	97,61%	82,72%	84,74%
Gestione delle risorse e relazioni con il pubblico	1 325	19 232	20 557	20 182	15 337	3 308	3 504	717	16 054	530	3 974	98,18%	78,09%	79,54%
Politica commerciale e gestione del regime degli scambi	1 152	10 812	11 965	11 720	9 829	606	606	269	10 098	531	1 336	97,95%	84,40%	86,16%
Promozione scambi e internazionalizzazione delle imprese	112 815	296 085	408 900	352 274	172 021	113 105	123 665	76 599	248 620	11 282	148 998	86,15%	60,80%	70,58%
Studi, ricerca, documentazione ed analisi statistiche	114	1 751	1 864	1 859	1 559	107	107	50	1 609	109	146	99,70%	86,30%	86,57%
	107	250	357	337	42	208	208	8	50	9	298	94,40%	14,01%	14,84%
TOTALE	*116.057*	*331.777*	*449.834*	*392.414*	*203 681*	*117.796*	*128 553*	*77.870*	*281.551*	*12.855*	*155 428*	*87,24%*	*62,59%*	*71,75%*

MINISTERO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO

Esercizio finanziario 1997

(importi in milioni)

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE

		TITOLO I						TITOLO II						
		PERSONALE IN ATTIVITA' DI SERVIZIO	ACQUISTO BENI E SERVIZI	TRASFERIMENTI	INTERESSI	ALTRE (1)	TOTALE	OPERE BENI IMMOBILIARI MOBILIARI	TRASFERIMENTI	OPERAZIONI FINANZIARIE		ALTRE (1)	TOTALE	SPESA FINALE
		CAT II	CAT IV	CAT V	CAT VI			CAT X + XI	CAT XII	CAT 13 + 14	CAT 13+14+15			TIT I + II
1	RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 (2)	882	0	0	0	0	882	72	130	0	0	0	202	1.084
2	STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	35 816	1.454	280 772	0	4.881	322.923	294	10.560	0	0	0	10.854	333.777
3	MASSA IMPEGNABILE (1 + 2)	36 698	1 454	280.772	0	4.881	323.805	366	10.690	0	0	0	11.056	334.861
4	IMPEGNI EFFETTIVI SU COMPETENZA	34 741	1.219	280.541	0	4.879	321.380	97	0	0	0	0	97	321.477
5	ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE (-) (2 - (4 + 6))	1 075	235	232	0	2	1.544	0	0	0	0	0	0	1.544
6	RESIDUI DI STANZIAMENTO DA COMPETENZA AL 31/XII	0	0	0	0	0	0	197	10.560	0	0	0	10.757	10 757
7	IMPEGNI SU RESIDUI DI STANZIAMENTO (1 - 8)	882	0	0	0	0	882	72	22	0	0	0	94	976
8	RESIDUI DI STANZIAMENTO DA ESERCIZI PRECED_ AL 31/XII	0	0	0	0	0	0	0	108	0	0	0	108	108
9	IMPEGNI TOTALI SU MASSA IMPEGNABILE (4 + 7)	35.623	1.219	280.541	0	4.879	322.262	169	22	0	0	0	191	322.453
10	RESIDUI TOTALI DI STANZIA_MENTO "F" AL 31/XII (6 + 8)	0	0	0	0	0	0	197	10.668	0	0	0	10.865	10.865
11	RAPPORTO % TRA IMPEGNI TOTALI E MASSA IMPEGNABILE (9 3)	97,07	83,82	99,92	0	99,96	99,52	46,23	0,2	0	0	0	1,73	96,29

1) CALCOLATE PER DIFFERENZA

2) I RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 SONO ASSUNTI UGUALI AI RESIDUI DI STANZIAMENTO "F" AL 31/12 DELL'ANNO PRECEDENTE

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		TITOLO I						TITOLO II						
		PERSONALE IN ATTIVITA' DI SERVIZIO	ACQUISTO BENI E SERVIZI	TRASFERIMENTI	INTERESSI	ALTRE (1)	TOTALE	OPERE BENI IMMOBILIARI MOBILIARI	TRASFERIMENTI	OPERAZIONI FINANZIARIE		ALTRE (1)	TOTALE	SPESA FINALE
		CAT II	CAT IV	CAT V	CAT VI			CAT X + XI	CAT XII	CAT 13 + 14	CAT 13+14+15			TIT I + II
12	RESIDUI INIZIALI "F + C" AL 1/1	2.287	1 409	49.114	0	42	52.852	294	44.911	18.000	18.009	0	63.205	116.057
13	STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	35.816	1.454	280.772	0	4.881	322.923	294	10.560	0	0	0	10.854	333.777
14	MASSA SPENDIBILE (12 + 13)	38.102	2.863	329.886	0	4.923	375.775	588	55.471	18.000	18.000	0	74.059	449.834
15	AUTORIZZAZIONI DI CASSA	37.931	2.338	300.368	0	4.923	345.560	294	28.560	18.000	18.000	0	46.854	392.414
16	PAGAMENTI SU COMPETENZA	32.892	711	167.681	0	2.397	203.681	0	0	0	0	0	0	203.681
17	RESIDUI PROPRI DA COMPETENZA "C" (4 - 16)	1.849	508	112.860	0	2.482	117.699	97	0	0	0	0	97	117.796
18	RESIDUI TOTALI DA COMPETENZA (6 + 17)	1.849	508	112.860	0	2.482	117.699	294	10.560	0	0	0	10.854	128.553
19	PAGAMENTI SU RESIDUI	1.135	117	46.188	0	42	47.482	83	12.306	18.000	18.000	0	30.388	77.870
20	PAGAMENTI TOTALI (16 + 19)	34.027	829	213.868	0	2.439	251.163	83	12.306	18.000	18.000	0	30.388	281.551
21	ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE(-)TOTALI (14-(20+22))	1.567	246	1.803	0	2	3.618	0	9.237	0	0	0	9.237	12.855
22	RESIDUI TOTALI "F + C" AL 31/XII ((14 - (20 + 21))	2.509	1.789	114.215	0	2.482	120.995	505	33.928	0	0	0	34.434	155.428
23	RAPPORTO % TRA AUTORIZZAZIONI DI CASSA E MASSA SPENDIBILE (15 14)	99,55	81,66	91,05	0	100	91,96	50	51,49	100	100	0	63,27	87,24
24	RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E MASSA SPENDIBILE (20 14)	89,3	28,93	64,83	0	49,55	66,84	14,05	22,18	100	100	0	41,03	62,59
25	RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E AUTORIZZAZIONI DI CASSA (20 15)	89,71	35,44	71,2	0	49,55	72,68	28,09	43,09	100	100	0	64,86	71,75

1) CALCOLATE PER DIFFERENZA

PAGINA BIANCA

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:* 2.2.1 Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112; 2.2.2 Decreto-legge n. 67 del 1997, conv. dalla legge n. 135 del 1997 "Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione" (Art. 9 - Accelerazione della progettazione e istituzione del Fondo di rotazione presso il Ministero dei lavori pubblici; Art. 13 - Commissari straordinari e interventi sostitutivi); 2.2.3 Legge n. 127 del 1997; 2.2.4 Semplificazione del procedimento per l'iscrizione all'Albo nazionale dei costruttori; 2.2.5 Decreto-legge 11 giugno 1998, n. 180..

3. Principali aspetti della gestione finanziaria: *3.1 Esposizione dei risultati contabili del rendiconto secondo lo schema ufficiale:* 3.1.1 Premessa; 3.1.2 Spese di parte corrente; 3.1.3 Spese in conto capitale: 3.1.3.1 Spese per "beni ed opere immobiliari" e "beni mobili" (categorie X e XI); 3.1.4 Spese per trasferimenti; *3.2. Esposizione dei risultati contabili per funzioni - obiettivo secondo lo schema del bilancio sperimentale elaborato dalla Corte dei conti:* 3.2.1 Formazione e utilizzo della massa impegnabile per funzione obiettivo: 3.2.2 Formazione e utilizzo della massa spendibile per funzione obiettivo; 3.2.3 Formazione e utilizzo della massa impegnabile per centro responsabilità; 3.2.4 Formazione e utilizzo della massa spendibile per centro responsabilità; 3.2.5 Le risorse finanziarie destinate alle aree depresse; *3.3 Valutazione dei risultati contabili per funzioni-obiettivo secondo lo schema della classificazione economica semplificata:* 3.3.1 Spese di funzionamento; 3.3.2 Spese per interventi; 3.3.3 Spese per investimenti; 3.3.4 La spesa periferica; *3.4 Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri per la riduzione dei residui di stanziamento; 3.5 Risorse finanziarie 1997, in miliardi di lire, per categorie di opere pubbliche; 3.6 Monitoraggio delle leggi di spesa.*

4. Analisi dell'organizzazione e dei procedimenti: *4.1. L'assetto organizzativo del Ministero*: 4.1.1 La gestione e il blocco degli impegni (art. 8 legge n. 30 del 1997); 4.1.2 Disciplina degli incarichi per i funzionari del Ministero dei lavori pubblici; *4.2 Direttive e programmi:* 4.2.1 L'attuazione del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29; 4.2.2 Servizio di controllo interno; 4.2.3 Il Consiglio Superiore dei lavori pubblici; *4.3 Gestione del personale:* 4.3.1 La dirigenza; 4.3.2 Personale in servizio e vacanze di organico - I livelli. 4.3.3 I "corpi tecnici".

5. Analisi della gestione per centri di responsabilità: *5.1 Attività della Direzione generale della Difesa del suolo:* 5.1.2 Legge n.183 del 1989: riparto risorse

stanziate con legge finanziaria 1998; 5.1.3 La difesa idrogeologica del territorio nazionale; 5.1.4 Finanziamento della legge n. 183 del 1989; 5.1.5 Legge 5 gennaio 1994, n. 36; 5.1.6 Regolamento recante criteri e metodologie di valutazione delle perdite degli acquedotti; *5.2 Attività della Direzione generale del coordinamento territoriale (DICOTER)*: 5.2.1 Programma triennale della viabilità 1997-1999; 5.2.1.1 Direttiva ministeriale per la programmazione triennale 1998/2000 in materia di strade; 5.2.2 Impegni ed erogazioni all'Ente nazionale per le strade di risorse finanziarie statali; 5.2.3 Accordo di programma 1997; 5.2.4 Fondi CIPE; 5.2.5 Quadro comunitario di sostegno 1994-1999 programma operativo, infrastrutture di trasporto stradale; 5.2.6 Programmi di riqualificazione urbana; 5.2.6.1 Progetti pilota di riqualificazione urbana; *5.3 Attività della Direzione generale delle opere marittime:* 5.3.1 Attività tecniche ed amministrative connesse all'attuazione del programma di attività 1997; 5.3.2 I dati della gestione contabile; 5.3.3 Attuazione legge n. 84 del 1994; *5.4 Attività della Direzione generale edilizia statale e servizi speciali:* 5.4.1 Quadro Comunitario di sostegno 94/99, Programma Operativo Risorse Idriche nelle Regioni meridionali (Obiettivo 1); 5.4.2 Edilizia penitenziaria; 5.4.3 Terremoto 1968 - Valle del Belice; 5.4.4 Piani di ricostruzione; 5.4.5 Leggi speciali; 5.4.6 Rilevazione sullo stato di attuazione delle opere pubbliche di edilizia demaniale e sviluppo del sistema per il monitoraggio - SIMOP; 5.4.7 Attività di supporto organizzativo, statistico ed informatico; 5.4.8 Progettazione e gestione interventi da parte degli Uffici tecnici della Direzione generale; 5.4.9 Fabbisogno di cassa connesso all'attuazione delle delibere CIPE nelle aree depresse; 5.4.10 Fondo ex art. 19 d.lgs. n. 96 del 1993; 5.4.11 Riepilogo generale delle assegnazioni ai Provveditorati alle OO.PP. suddivise per territorio.

6. Principali esiti del controllo della Corte dei conti: *6.1 Gestione stralcio ANAS; 6.2 Revisione della Convenzione ANAS - Società AUTOSTRADE S.p.A.*

Esercizio 1997 - Risultati della gestione per funzioni obiettivo - dati di competenza

(in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Autorizzaz. di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni(*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico-amministrativo	24.125	25.790		20.705	20.705	18.748	1.957	3.420
2 Programmazione, indirizzo e coordinamento	14.122	49.790	*35.010*	12.178	12.178	11.213	964	1.945
3 Difesa del suolo e delle coste	698.500	758.312	*642.102*	687.049	285.729	151.835	535.215	11.451
4 Viabilità	6.175.715	823.691	*747.349*	6.175.014	6.119.953	549.135	5.625.879	701
5 Edilizia pubblica	3.272.082	3.785.093	*3.696.139*	1.240.281	870.026	358.190	882.091	2.031.801
6 Opere portuali	133.511	242.988	*196.491*	121.216	72.737	17.721	103.496	12.295
7 Interventi nelle aree depresse	611.914	656.154	*646.593*	610.177	609.716	7.322	602.855	1.737
8 Interventi in dipendenza di pubbliche calamità	305.559	1.293.030	*1.275.092*	292.557	137.573	82.655	209.902	13.002
9 Servizi generali	395.179	321.610	*144.323*	381.307	258.516	210.564	170.743	13.871
TOTALE	***11.630.707***	***7.956.456***	***7.383.099***	***9.540.485***	***8.387.132***	***1.407.384***	***8.133.101***	***2.090.222***

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

1. Sintesi e conclusioni.

La riforma amministrativa, tuttora in atto, interessa profondamente tutte le strutture, centrali e periferiche, del Ministero dei lavori pubblici.

Il decreto legislativo n. 112 del 1998, che ridefinisce l'assetto istituzionale delle funzioni amministrative nel comparto del territorio, ambiente e infrastrutture tra organi dello Stato, regioni e enti locali, costituisce la prima fase della trasformazione del Ministero; ora attende il suo completamento, con l'esercizio, da parte del Governo, delle deleghe contenute nella legge n. 59 del 1997 (artt. 7, 10 e 11)[1] e dei necessari contestuali interventi sull'attuale disciplina configurata, nel settore della difesa del suolo e in quello delle risorse idriche, dalle leggi n. 183 del 1989 e n. 36 del 1994.

In tale quadro, vengono mantenute allo Stato funzioni di programmazione, di indirizzo e coordinamento nonché, limitatamente a taluni settori, anche di tipo gestorio.

La gestione amministrativa e finanziaria 1997 non presenta progressi di rilievo rispetto al 1996, anche se vanno segnalati importanti miglioramenti per la Direzione generale delle opere marittime. La capacità di impegno del dicastero su massa impegnabile passa dal 69,8% del 1996 al 70,9% del 1997; va peraltro evidenziato che i residui di stanziamento mostrano una consistente riduzione in corso d'anno (-40%). Anche in relazione alle manovre per il contenimento della spesa pubblica, si riduce sensibilmente la capacità di pagamento, che scende dal 52,2% al 19,5%.

Sul piano dell'organizzazione del Ministero, rilevante è stato l'impegno mostrato dal Ministro nel corso dell'esercizio, attraverso l'emanazione di numerose direttive, oltre che a fini di indirizzo, anche di programmazione delle risorse finanziarie, avvalendosi del supporto del Servizio di controllo interno (istituito nel marzo 1997), anche per l'impostazione della pianificazione strategica 1998 e 1999. In proposito, è essenziale porre rimedio alla riscontrata difficoltà di coniugare la programmazione degli interventi, specie quelli a diretto carico dell'Amministrazione, con l'incertezza di disponibilità di risorse finanziarie, in presenza delle reiterate misure di contenimento degli impegni, nel quadro generale delle politiche di rientro, che influenzano la struttura dei dati contabili di spesa per la complessità dei procedimenti in materia di opere pubbliche.

Ai fini di un'organica e tempestiva programmazione, appare comunque prioritario rafforzare la cronica debolezza dei "corpi tecnici" del Dicastero (si pensi, tra l'altro, che i posti di geologo previsti in organico sono soltanto 6) e rilanciare la capacità di progettazione all'interno della struttura ministeriale.

Rispetto allo scorso anno permangono, immutate, le denunciate carenze connesse al perdurante stato di incompiutezza del quadro normativo generale di riferimento dei lavori pubblici. L'adempimento di tale compito - per superare la fenomenologia delle procedure derogatorie e d'urgenza, anche in considerazione degli insoddisfacenti risultati finora conseguiti dalla cosiddetta legge sblocca cantieri - appare decisivo per ridare certezza al settore delle opere pubbliche e per consentire una corretta utilizzazione delle risorse finanziarie disponibili. Numerosi atti di delegificazione di procedimenti amministrativi, previsti dall'art. 20, comma 8, della legge n. 59 del 1997 - a parte il recente d.P.R. sull'iscrizione all'Albo nazionale costruttori -, restano ancora da emanare.

[1] Con la legge n. 191 del 1998, in corso di pubblicazione, si prevede all'art. 1, c. 12, lo slittamento dei termini per l'esercizio delle deleghe previste dall'art. 11, c. 1, della legge n. 59 del 1997, al 31 gennaio 1999.

In tale contesto, sono dunque da rafforzare, con valenza generale, le funzioni di pianificazione e di valutazione di compatibilità territoriale degli interventi infrastrutturali proprie del Ministero dei lavori pubblici[2].

Va, da ultimo evidenziato, che il DPEF 1999-2001 pone, tra le priorità della politica degli interventi sulle infrastrutture, quelli in materia di strade, di reti idriche, delle città e della difesa del suolo. Priorità da affrontare, oltre che con congrue risorse finanziarie, anche di tipo privato (con il ricorso alla finanza di progetto), attraverso la riorganizzazione di strutture ministeriali efficienti e professionalmente mature, da considerare nel quadro di riassetto delle amministrazioni centrali previsto dalla legge n. 59 del 1997.

2. Profili istituzionali.

2.1 *Normativa e andamento degli appalti di lavori pubblici.*

Sul fronte della legislazione generale dei lavori pubblici, non si registrano sostanziali passi avanti rispetto alla situazione delineata in occasione dello scorsa relazione sull'esercizio 1996[3]. Della non ancora completata definizione del quadro normativo, tanto l'Amministrazione, quanto gli operatori di settore avvertono conseguenze negative.

A tutt'oggi, non è stato emanato il regolamento di esecuzione previsto dall'articolo 3 della legge Merloni nonostante il termine del 30 settembre 1995 sia ampiamente scaduto.

Non risulta ancora concluso *l'iter* legislativo del disegno di legge recante "Modifiche alla legge 11 febbraio 1994, n. 109, e ulteriori disposizioni in materia di lavori pubblici" (cosiddetta Merloni-*ter*)[4].

Dopo l'approvazione del testo da parte del Senato (in data 18 dicembre 1997), il disegno di legge[5] è all'esame di un apposito comitato ristretto, istituito dalla Commissione ambiente e lavori pubblici presso la Camera dei Deputati. In conseguenza delle modifiche introdotte dal Senato, lo stesso Governo ha presentato rilevanti proposte di emendamento. Tra le principali quelle in materia: di riscontro a campione sulla regolarità documentale delle ditte che partecipano alle gare; di coordinamento del testo di legge con le novità introdotte dal d.P.C.M. 5 agosto 1997 nel comparto dei cosiddetti "settori speciali", disciplinati dal decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 158; di qualificazione delle imprese partecipanti a gare per la realizzazione di opere nel settore dei beni culturali attraverso lo strumento del concorso di progettazione o concorso di idee, introducendo, anche, in tale settore, le regole della concorrenza; di giurisdizione, nel senso di completare il disegno avviato dal decreto legislativo n. 80 del 1998 (art. 34), di attribuzione al giudice amministrativo di tutte le controversie connesse al comparto

---

[2] Cfr. in proposito, lo studio elaborato dalla Segreteria tecnica del Ministro dei lavori pubblici *Per restare in Europa: le infrastrutture fisiche*, voll. 12, marzo 1998.

[3] Cfr. Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1996*, in Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, XIII legislatura, *Atti parlamentari*, XIV, n. 2, vol 2, capitolo XVII "Ministero dei lavori pubblici" paragrafo 2.1, pag. 670 ss.

[4] Tra le principali novità, vanno citate: la programmazione dei lavori pubblici, con maggiore duttilità dello strumento del programma triennale (art. 4); la possibilità, anche per i piccoli comuni, di affidare le funzioni di stazione appaltante ai Provveditorati alle opere pubbliche (art. 9, c. 18); la disciplina in materia di piani di sicurezza (art. 9, c. 35 e 36); l'istituzione della camera arbitrale per dirimere il contenzioso (art. 10); l'introduzione del *project financing*, con la novità del promotore (art. 11). Va, in proposito, altresì ricordato il parere formulato, sulla Merloni-*ter*, da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (ai sensi dell'art. 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287), che ha valutato come lesivi della concorrenza le previsioni in materia: di offerte anomale, nel senso di una eliminazione della stessa, sia per gli appalti di ammontare superiore che inferiore alla soglia comunitaria (art. 6, c. 1); di rotazione fra le imprese per appalti inferiori ai 500.000 Ecu (art. 7); di vincoli al "subaffidamento" (art. 1, c. 2); di fissazione di corrispettivi minimi inderogabili da porre a base dell'affidamento degli li incarichi di progettazione (art. 5, c.3); di vincoli alle società di ingegneria a partecipare ai soli lavori di importo superiore a 200.000 Ecu (art. 5, c. 1).

[5] Atto Camera 4420, trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica il 19 dicembre 1997.

dei lavori pubblici, ivi incluse quelle relative al risarcimento dei danni (art. 35, comma 4, d.lgs. n. 80 del 1998), anche allo scopo di colmare una lacuna prodotta dall'intervenuta abrogazione dell'articolo 13 della legge comunitaria n. 142 del 1992 (art. 35, comma 5, d.lgs. n. 80 del 1998); di *project financing*.

Sul piano della disciplina sostanziale, il ricorso alla finanza di progetto costituisce uno dei principali strumenti che il Governo intende utilizzare nel comparto dei lavori pubblici "per garantire un flusso sufficiente di risorse, la tempestività delle realizzazioni nonché una selezione efficiente dei progetti". Al riguardo, il coinvolgimento dei privati nel cofinanziamento delle infrastrutture, specie nel Mezzogiorno, "può essere agevolato da una politica di concessioni che affidi, mediante gara, la costruzione e la gestione delle opere per un periodo determinato, coadiuvato da una politica tariffaria adeguatamente incentivante". Tali propositi sono espressamente stati inseriti, da parte del Governo, nel Documento di programmazione economica-finanziaria per gli anni 1999-2001[6].

L'introduzione di queste innovazioni dovrà essere concepita in modo coerente con la disciplina europea e nazionale in materia di tutela della concorrenza e di procedimenti concorsuali di aggiudicazione.

A testimonianza del perdurante stato di incertezza normativa, va ricordato 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'articolo 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'articolo 21, comma 1-*bis* (primo periodo) della legge n. 216: con 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 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. Il predetto decreto ministeriale è stato riproposto, senza modifiche, per l'anno 1998, nel dicembre 1997.

Sullo stesso versante va altresì ricordato che, con d.P.C.M. n. 116 del 1997 (noto come decreto "Karrer"), sono stati definiti i "parametri di valutazione e ponderazione" da utilizzarsi in caso di aggiudicazione con il criterio "dell'offerta economicamente più vantaggiosa", per dare applicazione all'articolo 23, ultimo comma, del decreto legislativo n. 157 del 1996, di recepimento della direttiva 92/50/CEE, in materia di appalti pubblici di servizi. Peraltro, la Commissione europea, contestando la violazione degli obblighi derivanti dagli articoli 23, 32, 36 e 44 della direttiva 92/50/CEE, ha "messo in mora" il Governo italiano per conoscere in particolare la relazione esistente tra la disciplina contenuta nel citato d.P.C.M. e "l'istituto del concorso di progettazione, nelle ipotesi in cui l'obiettivo dell'amministrazione sia quello di ottenere un piano o un progetto in materia appunto di architettura, ingegneria od urbanistica."

Infine, con riferimento all'attuazione dell'articolo 20, comma 8, della legge n. 59 del 1997 che individua, nell'allegato alla legge medesima, l'elenco dei procedimenti da snellire,

---

[6] Nell'ambito del capitolo V - *Le politiche per l'occupazione e lo sviluppo*, cfr. il paragrafo 12 *La strategia per lo sviluppo e l'occupazione*. Nello stesso senso, Commissione tecnica per la spesa pubblica del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica in *Controllo della spesa e processo di risanamento della finanza pubblica italiana*, doc. 1, pag. 65, marzo 1998 e Segreteria tecnica del Ministro dei lavori pubblici *Per restare in Europa: le infrastrutture fisiche*, vol.2 *Tutte quelle che servono, solo quelle che servono*, pag. 8, marzo 1998.

deve aggiungersi che - a parte lo schema di d.P.R., recentemente definito sullo snellimento dei procedimenti per l'iscrizione all'Albo nazionale dei costruttori - non risultano ancora emanati quelli relativi: alla "Organizzazione territoriale del servizio idrico integrato" (allegato 1 legge n. 59 del 1997, n. 51); al "Rilascio delle autorizzazioni per lo scarico idrico al suolo" (Allegato citato, n. 104); al "Rilascio delle concessioni edilizie" (allegato, n. 105); all'"Aggiudicazione di appalti di lavori pubblici" (allegato, n. 106).

2.2 Le più recenti innovazioni legislative.

2.2.3 Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

Nell'ambito del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59", particolare interesse assume il titolo III "Territorio ambiente e infrastrutture" che disciplina il conferimento alle regioni e agli enti locali funzioni e compiti amministrativi in tema, tra gli altri, di: territorio e urbanistica, di risorse idriche e difesa del suolo, opere pubbliche e viabilità[7]. La predetta disciplina tende anche a razionalizzare l'attuale frammentato assetto delle competenze statali, rafforzando il coordinamento di compiti e funzioni statali concernenti il territorio e l'urbanistica, l'ambiente , la gestione delle risorse idriche e la difesa del suolo, le opere pubbliche, la viabilità, i trasporti e la protezione civile.

Ma prima di passare in rassegna le principali novità introdotte con citato decreto legislativo n. 112 del 1998, va evidenziato che per un definitivo assetto delle competenze istituzionali del settore occorre che vengano tempestivamente esercitate le deleghe contenute negli articoli 7, 10 e 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59, in tema di riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri - impostata com'è noto sulla "dismissione" delle strutture non strettamente preposte all'esercizio delle funzioni istituzionali di indirizzo e coordinamento -, con specifico riferimento alla riallocazione dei Servizi tecnici nazionali che, come più volte affermato dalla Corte, costituiscono un corpo estraneo nell'ambito della Presidenza del Consiglio, e di accorpamento dei Ministeri.

Il percorso per concludere il processo di realizzazione del cosiddetto federalismo amministrativo è infatti lungo e complesso: a) entro sei mesi dall'emanazione del decreto legislativo n. 112 del 1998, ciascuna regione deve determinare le funzioni che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale e provvedere al conferimento di tutte le altre agli enti locali (art. 3 c. 1, d.lgs n. 112 del 1998); b) il Governo nei confronti delle regioni e queste ultime nei confronti degli enti locali provvedono ad individuare beni e risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire per consentire l'esercizio delle nuove attribuzioni, comunque entro il 31 dicembre 1999; in caso di inadempienza, sono previsti procedimenti di surroga, attraverso la nomina di commissari *ad acta* (art. 7, c. 1, legge n. 59 del 1997; art. 3, c. 3, 4 e 6 e art. 7, c. 1, 2, 3, 4 e 11, d.lgs. n. 112 del 1998); c) il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri[8] che individua i beni e le risorse potrà graduare l'esercizio

[7] La materia è - com'è noto - tra quelle oggetto di revisione costituzionale. Il progetto di legge costituzionale (AC n. 3931 - A e AS n. 2583 - A) elaborato dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, all'art. 58 esclude l'urbanistica e il governo del territorio dalle materie sulle quali lo Stato mantiene potestà legislativa, affidandone la competenza esclusiva alle regioni. La questione non potrà non avere riflessi sulla stessa disciplina della legge quadro sui lavori pubblici, che allo stato della vigente legislazione, anche in base alla sentenza della Corte costituzionale 7 novembre 1995, n. 482, con riferimento all'art. 117 Cost., legittimamente, fissa principi applicabili nei confronti delle regioni.

[8] Per il procedimento di emanazione del predetto decreto del Presidente del Consiglio, che prevede l'acquisizione dei pareri di un'apposita Commissione parlamentare, della Conferenza permanente Stato-regioni-province autonome di

delle funzioni e dei compiti conferiti contestualmente all'effettivo trasferimento di beni e di risorse finanziarie, umane, organizzative e strumentali e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2000[9]; d) entro novanta giorni dall'adozione del decreto n. 112 del 1998, si provvede al riordino degli uffici e delle strutture centrali e periferiche dello Stato (art. 7, c. 3, legge n. 59 del 1997 e art. 9, c. 1, d.lgs. n. 112 del 1998); e) comunque, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge n. 59 del 1997, si provvede alla razionalizzazione dell'ordinamento della presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri, anche attraverso il riordino, la soppressione e la fusione di Ministeri, nonché di amministrazioni centrali, anche a ordinamento autonomo (art. 11, c. 1, legge n. 59 del 1997); f) disposizioni correttive e integrative del decreto n. 112 del 1998 potranno essere adottate entro un anno dall'entrata in vigore del medesimo decreto n. 112 (art. 10, c. 1, legge n. 59 del 1997).

Il ripetersi di emergenze calamitose, quali quelle recenti della Campania, rende oramai ineludibile il completamento del riassetto delle competenze istituzionali in materia di tutela del territorio a livello ministeriale, tenuto conto dell'avviato decentramento delle attribuzioni nei confronti delle regioni e agli enti locali.

In materia di assetto del territorio (*Capo II* - Sezione I), mantengono rilievo nazionale - e come tali sono esclusi dalla materia delle funzioni da conferire alle regioni e agli enti locali - i compiti relativi alla identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale, con riferimento: ai valori naturali ambientali, alla difesa del suolo e alla articolazione territoriale delle reti infrastrutturali e delle opere di competenza statale, nonché al sistema delle città e delle aree metropolitane, anche ai fini dello sviluppo del Mezzogiorno e delle are depresse del paese.

In tema di territorio e urbanistica, è, inoltre, mantenuta allo Stato la spettanza dei rapporti con gli organismi internazionali e il coordinamento con l'Unione europea, in materia di politiche urbane e di assetto territoriale (art. 52).

Nell'ambito delle funzioni oggetto del decentramento (Sezione II), sono conferite alle regioni e agli enti locali tutte quelle non espressamente mantenute allo Stato (art. 56). Tra le funzioni mantenute allo Stato sono state tassativamente individuate quelle relative all'osservatorio e monitoraggio delle trasformazioni territoriali, all'abusivismo e al recupero; all'indicazione dei criteri per la raccolta e l'informatizzazione di tutto il materiale cartografico ufficiale esistente; alla predisposizione della normativa tecnica nazionale per le opere in cemento armato e in acciaio e le costruzioni in zone sismiche; alla salvaguardia di Venezia, della zona lagunare e al mantenimento del regime idraulico lagunare; alla promozione di programmi innovativi in ambito urbano che implichino un intervento coordinato da parte di diverse amministrazioni dello Stato. Sotto il profilo dell'organizzazione, le funzioni predette, come anche i compiti di rilevo nazionale, sono esercitati di intesa con la Conferenza unificata Stato-regioni-città-enti locali di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (art. 54). Per l'esercizio delle funzioni che rimangono intestate allo Stato e nell'ambito del

---

Trento e Bolzano, della Conferenza unificata Stato-regioni-città-enti locali-comunità montane e degli organi sindacali maggiormente rappresentativi, cfr. art. 7, c. 2. legge n. 59/97.

[9] Il criterio stabilito dalla legge delega n. 59/97, per il trasferimento di beni e risorse, è quello della "congruità" degli stessi con riferimento alle competenze trasferite e della parallela soppressione o ridimensionamento dell'amministrazione statale e periferica in rapporto ad eventuali compiti residui (art. 7, c. 1, l. n. 59/97); il d.lgs n. 112/98, all'art. 7, c. 3, prevede che, per la quantificazione dei beni e delle risorse finanziarie da trasferire, si tiene conto: dei beni e delle risorse utilizzati dallo Stato in un arco temporale pluriennale (3-5 anni); dell'andamento complessivo delle spese finali nel medesimo arco temporale; dei vincoli, degli obiettivi e delle regole di variazione delle entrate e delle spese dei DPEF con riferimento a periodi antecedenti al conferimento e a quelli considerati nel bilancio pluriennale in vigore alla data del conferimento medesimo.

riassetto delle strutture centrali viene confermata la Direzione generale del coordinamento territoriale esistente presso il Ministero dei lavori pubblici.

In tema di localizzazione di opere di interesse statale (art. 55), è stabilito che ogni anno si provveda alla previa presentazione alla regione, da parte dell'amministrazione interessata, di un quadro complessivo delle opere (e non per singole opere). Nel caso di variazione degli strumenti urbanistici conseguenti all'approvazione dei progetti di opere o di interventi pubblici, l'amministrazione procedente predispone, insieme al progetto, uno studio specifico sugli effetti urbanistico-territoriali e ambientali dell'opera o dell'intervento e sulle misure necessarie per il suo inserimento nel territorio comunale[10].

In tale materia, sembra comunque che rimanga impregiudicato il procedimento surrogatorio di competenza statale di cui all'articolo 81 del d.P.R. n. 616 del 1977.

Anche per il comparto dell'edilizia residenziale pubblica (Sezione III), viene previsto il conferimento alle regioni e agli enti locali di tutte le funzioni non espressamente mantenute allo Stato. Tra tali funzioni, sono comprese la determinazione dei principi e delle finalità di carattere generale ed unitario in materia di edilizia residenziale pubblica; la definizione dei livelli minimi del servizio abitativo, nonché degli *standard* di qualità degli alloggi di edilizia residenziale pubblica; l'elaborazione di programmi di edilizia residenziale pubblica d'interesse regionale in concorso con le regioni e agli altri enti locali interessati; l'acquisizione, raccolta, elaborazione, diffusione e valutazione dei dati sulla condizione abitativa; la definizione dei criteri per favorire l'accesso al mercato delle locazioni dei nuclei familiari meno abbienti e agli interventi concernenti il sostegno finanziario al reddito (art. 59).

Di rilievo è la citata istituzione dell'Osservatorio della condizione abitativa, di cui, tuttavia, non è ben precisata la collocazione organizzativa. Ma va precisato che, con il disegno di legge concernente la "Disciplina delle locazioni di immobili ad uso di abitazione" (AC 790), viene demandato al Ministro dei lavori pubblici il compito di definire l'organizzazione e le funzioni, anche ai fini del collegamento con gli osservatori delle regioni.

Saranno dunque le regioni a determinare le linee di intervento, a programmare le risorse finanziarie destinate al settore, a determinare le tipologie di intervento, attraverso programmi integrati, di recupero urbano e di riqualificazione urbana, alla fissazione dei criteri per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale destinati all'assistenza abitativa, nonché alla determinazione dei relativi canoni (art. 60).

Con l'articolo 62 vengono, conseguentemente, soppressi il Comitato per l'edilizia residenziale (CER) nonché il Segretariato generale del CER e il centro permanente di documentazione[11] presso il Ministero dei lavori pubblici.

Per il trasferimento delle competenze alle regioni sono attivati accordi di programma. Il processo di trasferimento deve, comunque, concludersi entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore del decreto n. 112 (art. 63).

Rimane non definita la questione del finanziamento degli interventi quando, a partire dal 1° gennaio 1999, sarà definitivamente eliminata la contribuzione ex Gescal. Allo stesso modo anche la definizione dell'assetto del patrimonio di edilizia residenziale è rinviata ad un successivo provvedimento legislativo, salvo quello di proprietà degli enti locali (art. 64).

---

[10] Cfr. *Audizione del ministro dell'ambiente, Edo Ronchi, del ministro dei lavori pubblici, Paolo Costa, e del ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali, Franco Bassanini, sugli indirizzi relativi alla riorganizzazione delle funzioni amministrative nei settori dei lavori pubblici, della viabilità, del governo del territorio e della tutela ambientale*, pag. 527-528, in AC n. 13 Commissione VIII Ambiente, territorio e lavori pubblici, seduta di giovedì 19 febbraio 1998.

[11] Il d.P.R. n. 616/77 e con la legge 457/78 delineavano un modello di programmazione delle risorse finanziarie del settore. Nella legge venivano fissate attribuzione al CER, al CIPE e alle regioni quali soggetti chiamati a svolgere compiti di realizzazione dei programmi edilizi.

Il *Capo IV* si occupa della materia delle risorse idriche e della difesa del suolo, mantenendo allo Stato un rilevante novero di attribuzioni, tra cui quelle in tema di censimento nazionale dei corpi idrici, di programmazione e finanziamento degli interventi di difesa del suolo, di determinazione dei criteri e modalità per razionalizzare gli elementi conoscitivi del territorio e finalizzati alla difesa del suolo, alla fissazione delle metodologie e programmazione per l'utilizzazione delle risorse, di formazione del bilancio idrico nazionale, di individuazione, delimitazione dei bacini idrografici e di esercizio di poteri sostitutivi in caso di mancata istituzione da parte delle regioni delle autorità di bacino di rilievo regionale (art. 88). Sul versante delle strutture, l'articolo 92 prevede, tra gli altri, il riordino degli uffici del Ministero dei lavori pubblici competenti in materie di acque e di difesa del suolo. In tale contesto, viene ribadita la necessità del riordino (e della allocazione) del Dipartimento dei servizi tecnici nazionali presso la Presidenza del Consiglio, i cui uffici periferici sono trasferiti alle regioni e incorporati nelle strutture operative regionali competenti in materia. Va, peraltro, osservato che, per quanto riguarda la difesa del suolo, con la trasformazione del Servizio nazionale dighe in Registro italiano dighe (RID), si è già iniziato a ridefinire la configurazione istituzionale di uno dei Servizi tecnici che attualmente fanno capo alla Presidenza del Consiglio.

Tra le strutture da sottoporre a riordino sono compresi il Dipartimento per le aree urbane presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Consiglio superiore dei lavori pubblici, la Direzione generale delle opere marittime, la Direzione generale dell'edilizia statale e dei servizi speciali e i Provveditorati alle opere pubbliche (art. 96). A questo proposito, a livello governativo[12], si intenderebbe costituire "aziende territoriali per le opere pubbliche", che si concentrino sulle attività di supporto e di assistenza tecnica alle amministrazioni statali, regionali e locali, su richiesta delle stesse, mantenendo a tali nuovi soggetti le funzioni di stazione appaltante o di direzione dei lavori, sia per quanto riguarda i progetti, che per la realizzazione delle opere.

Per quanto riguarda la più grande parte delle competenze attualmente attribuite al Ministero dei lavori pubblici, quella delle opere pubbliche (*Capo V*), l'articolo 93 conserva allo Stato l'attuazione dei programmi operativi multiregionali, cofinanziati dall'Unione europea, con esclusione della realizzazione e della gestione degli interventi, nonché la programmazione, progettazione ed esecuzione di grandi reti infrastrutturali di interesse nazionale, di edilizia penitenziaria, di edilizia demaniale e di edilizia sismica. Sono, altresì, espressamente fatte salve le funzioni attribuite all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici e all'Osservatorio dei lavori pubblici dalla legge-quadro attualmente in vigore. Resta inoltre ferma la ripartizione di competenze prevista dalle vigenti leggi relativamente agli interventi per il Giubileo del 2000 e per Roma capitale. Con l'articolo 94, vengono delegate alle regioni le funzioni relative alla progettazione, esecuzione e manutenzione straordinaria di tutte le opere relative alle materie escluse dal trasferimento delle funzioni e compiti amministrativi, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge n. 59 del 1997, non espressamente mantenute allo Stato. Inoltre sono conferite alle regioni e agli enti locali le attribuzioni in materia di edilizia di culto, di ripristino di edifici danneggiati da eventi bellici, nonché le funzioni collegate alla cessazione del soppresso intervento nel Mezzogiorno.

Infine, per quanto riguarda il comparto della viabilità (*Capo VI*), tra le funzioni statali soppresse, particolare rilievo assumono quelle relative all'elaborazione del piano decennale

---

[12] Cfr. *Audizione del ministro dell'ambiente, Edo Ronchi, del ministro dei lavori pubblici, Paolo Costa, e del ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali, Franco Bassanini, sugli indirizzi relativi alla riorganizzazione delle funzioni amministrative nei settori dei lavori pubblici, della viabilità, del governo del territorio e della tutela ambientale*, pag. 529-530, in AC n. 13 Commissione VIII Ambiente, territorio e lavori pubblici, seduta di giovedì 19 febbraio 1998.

della viabilità di grande comunicazione e tutta una serie di altre competenze riservate al Ministero dei lavori pubblici dalla legge n. 531 del 1982. A norma dell'articolo 98, restano invece allo Stato le funzioni relative alla pianificazione pluriennale della viabilità e alla programmazione, progettazione, realizzazione e gestione della rete autostradale e stradale nazionale, alla regolazione della circolazione stradale, alla normativa tecnica, alle funzioni di formazione e informazione in materia di sicurezza stradale e di prevenzione degli incidenti. In particolare, allo Stato sono conservate le funzioni relative alla determinazione delle tariffe autostradali e ai criteri di determinazione dei piani finanziari delle società concessionarie, all'adeguamento delle tariffe, all'approvazione delle concessioni di costruzione ed esercizio di autostrade, al controllo delle concessioni autostradali circa l'esecuzione dei lavori, il rispetto dei piani finanziari, nonché la stipula delle relative convenzioni.

All'individuazione della rete autostradale e stradale nazionale si provvede entro novanta giorni dall'entrata in vigore del decreto n. 112, attraverso intese con la Conferenza unificata.

In base all'articolo 99, tutte le funzioni amministrative non rientranti nella rete autostradale e stradale nazionale vengono conferite alle regioni e agli enti locali. Peraltro, il comma 2 del citato articolo 99 prevede che, "temporaneamente", la progettazione, esecuzione, manutenzione e gestione delle strade di competenza regionale o degli enti locali, sulla base di "specifici accordi", possano essere affidate all'ANAS, che a sua volta, è tra le strutture da riordinare ai sensi dell'articolo 100. A tale ultimo proposito appare degno di nota il fatto che l'ANAS - trasformata da Azienda autonoma in Ente pubblico economico da poco più di due anni - venga nuovamente assoggettata a riordino. Le previsioni di riordino dell'ANAS sono nel senso di una riorganizzazione delle funzioni di soggetto concedente, di ente che controlla il sistema autostradale e di gestore della rete nazionale per la quota che sarà prevista[13].

Anche in tale comparto, rimane da definire la questione - di particolare rilevanza - del trasferimento delle risorse finanziarie necessarie alla gestione del patrimonio viario trasferito.

2.2.2 D.l. n. 67 del 1997, conv. dalla legge n. 135 del 1997 ("Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione")[14].

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 del 1994, 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, 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 qualificato[15] di rotazione, per il finanziamento delle predette attività di progettazione, che viene dotato di apposite risorse finanziarie (attraverso l'utilizzo

---

[13] Cfr. *Audizione del ministro dell'ambiente, Edo Ronchi, del ministro dei lavori pubblici, Paolo Costa, e del ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali, Franco Bassanini, sugli indirizzi relativi alla riorganizzazione delle funzioni amministrative nei settori dei lavori pubblici, della viabilità, del governo del territorio e della tutela ambientale*, pag. 530, in AC n. 13 Commissione VIII Ambiente, territorio e lavori pubblici, seduta di giovedì 19 febbraio 1998.

[14] Cfr. Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1996*, in Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, XIII legislatura, *Atti parlamentari*, XIV, n. 2, vol 2, capitolo XVII "Ministero dei lavori pubblici" paragrafo 2.1, pag. 672.

[15] Ai sensi della legge 23 dicembre 1993, n. 559, sono 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.

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.

Il decreto ministeriale n. 1720 datato 4 giugno 1997, con il quale sono stati fissati i criteri di assegnazione del fondo è stato sottoposto, nella competente sede del controllo, a rilievo istruttorio da parte della Corte. Le osservazioni della Corte hanno riguardato la formulazione del testo, eccessivamente sintetica e talvolta generica; la mancanza di un criterio di selezione delle richieste di ammissione ai finanziamenti, nel caso in cui le richieste stesse dovessero risultare eccedenti rispetto alla capienza del fondo; la mancanza della previsione di eventuali finanziamenti parziali e del limite massimo comunque erogabile rispetto al costo presunto dell'opera; l'omessa indicazione di un termine certo per l'impegno delle somme assegnate, termine al quale viene ricollegata la sanzione della revoca del finanziamento[16].

Con la legge n. 191 del 1998 (c.d. Bassanini - *ter*), sono stati introdotti incentivi alla progettazione interna, prevedendo che il regolamento con cui vengono distribuite le risorse indichi i criteri di ripartizione. Se la progettazione è svolta dall'amministrazione, nel fondo interno confluisce l'1% del costo preventivato dell'opera o il 50% della tariffa professionale dovuta per l'atto di pianificazione (art. 2, c. 18, legge n. 191 del 1998).

Art. 13 - Commissari straordinari e interventi sostitutivi.

Con il primo comma dell'articolo 13, veniva previsto un particolare procedimento acceleratorio (c.d. sblocco dei cantieri) per l'avvio o la ripresa dei lavori connessi alla realizzazione 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 con cofinanziamento di risorse comunitarie), "di rilevante interesse nazionale per le implicazioni occupazionali e dei connessi riflessi sociali".

Si prevedeva, inoltre, che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da emanare di concerto con il Ministro del tesoro, su proposta del Ministro competente[17], venissero individuati opere e lavori di rilevante interesse nazionale non avviati o per i quali risultava una sospensione, alla data di entrata in vigore del d.l. n. 67 del 1997 e, contestualmente, nominati uno più commissari straordinari.

In assenza del previsto Osservatorio dei lavori pubblici (art. 4, commi 17 e 18, della legge Merloni), l'Amministrazione dei lavori pubblici, non disponendo di fonti informative proprie per la rilevazione della situazione riguardante il frammentato panorama delle diverse stazioni appaltanti (e che non rientrano nella diretta competenza del Ministero dei lavori pubblici), ha sollecitato regioni, province, comuni, associazioni di categoria (quali l'ANCE), nonché Senatori e Deputati[18] a fornire elementi per l'individuazione di opere "bloccate".

E' stato, inoltre, costituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, un "gruppo di lavoro per l'assistenza ai commissari straordinari per le opere di cui all'articolo 13 del d.l. 25 marzo 1997, n. 67"[19]. Con circolare del 4 luglio 1997[20], indirizzata ai Ministri, il Presidente del Consiglio ha provveduto a chiarire gli aspetti applicativi connessi all'attuazione del citato articolo 13 del d.l. n. 67 del 1997.

---

[16] Dopo un approfondito riesame, l'Amministrazione ha, recentemente, riprodotto il provvedimento in nuova stesura, che peraltro ha sollevato obiezioni da parte della competente ragioneria centrale.

[17] Le proposte sono state formulate in prevalenza dal Ministero dei lavori pubblici, ma anche da quelli dei Trasporti e delle Finanze.

[18] Con lettera 11 luglio 1997, n. prot. 3101/810/1/SP.

[19] Il gruppo, composto originariamente di sei membri, è stato integrato, per effetto del dPCM 22 maggio 1997, con un settimo membro.

[20] In G.U. 9 luglio 1997, *serie generale* n. 158.

Nell'individuazione dei presupposti per far luogo al commissariamento, si è argomentato dalla locuzione, contenuta nella legge, che fa riferimento alle opere e ai lavori "già appaltati o affidati". Si sono al riguardo ritenuti essenziali: a) la disponibilità di risorse finanziarie da smobilizzare[21]; b) che fosse in atto un rapporto contrattuale di appalto di opera pubblica.
Le opere da assoggettare a commissariamento, complessivamente 159, sono state individuate con quattro decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri[22].
Di tali opere, ne sono state espunte, per mancanza dei presupposti: 5 per mancanza del finanziamento e 1 per difetto dell'affidamento; 22 opere sono state "riprese[23]" a cura della stazione appaltante e 18 da parte del commissario. Complessivamente, allo stato, le opere "sbloccate" sono 62, con una incidenza del 38,9%.
In ordine ai risultati fin qui registrati, non può non ricordarsi che la Corte ha più volte[24] preso le distanze da iniziative che, volte a disciplinare l'emergenza, sono poi state caricate di attese per la soluzione di problemi più generali, quali la perdurante crisi del settore, e che, diversamente, può realizzarsi soltanto attraverso la convinta soluzione dei problemi di fondo: definire compiutamente il quadro normativo generale di riferimento, per ridare certezza e impulso al settore delle opere pubbliche, e curare la programmazione organica tempestiva degli interventi, anche per la corretta utilizzazione delle risorse disponibili.

Tale impostazione va confermata, a maggior ragione, nel caso del c.d. decreto sblocca cantieri, che è stato concepito nell'ottica di offrire opportunità occupazionali, ma senza una convincente valutazione delle opere meritevoli di essere riprese e completate. Il disegno di legge recante "Attivazione delle risorse preordinate dalla legge finanziaria per l'anno 1998, al fine di realizzare interventi nelle aree depresse" (AS 3207), autorizza la spesa complessiva di lire 12.000 miliardi per il periodo 1999-2004, attribuendo priorità, nella destinazione delle medesime, al completamento delle opere commissariate secondo l'impostazione del decreto legge n. 67 del 1997. Questo tipo di legislazione di emergenza rischia di indebolire la logica della programmazione che dovrebbe presiedere il comparto delle opere pubbliche.
Va, infine, ricordato che il comma 6 del citato articolo 13 prevedeva misure per consentire, entro il mese di settembre 1997, l'avvio del Servizio di ispettorato tecnico di cui alla legge n. 216 del 1995 (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 stato autorizzato ad assumere, mediante concorso per esami, 25 dirigenti, di cui cinque amministrativi e venti tecnici, a valere

---

[21] A questo proposito, il comma 6 del medesimo articolo 13 prevede, rispetto allo "sblocco" l'alternativa del "definanziamento", ma con esclusiva destinazione per la realizzazione di adeguamenti previsti dal decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni, negli edifici demaniali o in uso a uffici pubblici (da assoggettare, peraltro, al regime del blocco degli impegni di cui al d.l. n. 669/96, conv. dalla l. n. 30/97). Va precisato che, anche in considerazione della particolare complessità della norma, non risultano fattispecie di definanziamento.

[22] Con D.P.C.M. emanati nelle date 14 e 22 maggio, 4 luglio e 5 dicembre 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.

[23] Si fa riferimento all'operazione di trasmissione del verbale di ripresa dei lavori di cui al regolamento n. 350/1895. Con il verbale di ripresa cessa, dunque, il commissariamento, poiché, diversamente, si sarebbe commissariata l'amministrazione, non invece l'opera e i lavori da sbloccare.

[24] Cfr. Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1996*, in Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, XIII legislatura, *Atti parlamentari*, XIV, n. 2, vol 2, capitolo XVII "Ministero dei lavori pubblici" paragrafo 2.1, pag. 671 ss.

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.
A tutt'oggi, non sono stati ancora coperti i 25 posti di livello dirigenziale previsti dalla legge, poiché sono ancora in corso le relative procedure concorsuali.

2.2.3 Legge n. 127 del 1997.

Come anticipato nella relazione per l'esercizio 1996[25], l'articolo 17, commi 1-24, della legge n. 127 del 1997 detta una serie di norme per semplificare il modulo organizzatorio della "conferenza di servizi[26]", 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.

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[27].

Con il parere n. 1622 del 5 novembre 1997, il Consiglio di Stato ha però chiarito che le disposizioni dettate in materia di conferenza di servizi non possono surrogare, in materia di opere di interesse statale, la disciplina configurata dall'articolo 81 del d.P.R. n. 616 del 1977. "Con la speciale procedura ivi prevista (infatti) si attua una preventiva composizione dei conflitti (tra Stato e regioni), riconducendo al potere del Consiglio dei Ministri, nella sua collegialità e nella sua funzione generale di governo, la responsabilità della prosecuzione di una procedura sulla quale non sia stato raggiunto l'accordo, derogatorio degli strumenti urbanistici vigenti, con le autorità locali e con l'autorità regionale e competenti all'adozione e all'approvazione degli stessi strumenti urbanistici." Ne deriva che la procedura di cui all'articolo 81 non ha soltanto funzione semplificatoria o acceleratoria del procedimento, ma ha funzione sostanziale di composizione di un equilibrio tra poteri diversi, tutti garantiti dalla Costituzione, che "non possono essere sacrificati da disposizioni in funzione meramente procedimentale".

Con l'articolo 2, comma 28, della legge n 191 del 1998, a modifica dell'articolo 14 della legge n. 241 del 1990, viene ora previsto che ove a seguito della conferenza di servizi non si raggiunga l'unanimità dei pareri, l'esito viene inviato alla Presidenza del Consiglio; se la Presidenza non risponde, si forma, dopo trenta giorni il silenzio-assenso; se interviene un atto di sospensione viene convocata, entro trenta giorni, un'altra conferenza di servizi che perviene ad una nuova decisione tenuto conto delle osservazioni della Presidenza; se il termine decorre inutilmente, la conferenza è sciolta.

---

[25] Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1996*, in Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, XIII legislatura, *Atti parlamentari*, XIV, n. 2, vol 2, capitolo XVII "Ministero dei lavori pubblici" paragrafo 2.1, pag. 673.

[26] 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 L. 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 L. n. 205/89. La legge n. 241, art. 14 (integrato per effetto del D.L. n. 163/95, conv. dalla L. n. 273/95) ha reso la conferenza di servizi istituto di generale applicazione. Per quanto concerne le opere pubbliche, va citato l'art. 7 L. n. 109/94, novellato dall'art. 1, comma 59 L. n. 549/95.

[27] 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.

2.2.4 Semplificazione del procedimento per l'iscrizione all'Albo nazionale dei costruttori.

In adempimento dell'articolo 20, comma 8, della legge n. 59 del 1997, è stato predisposto il regolamento per la semplificazione dei "Procedimenti per l'iscrizione all'Albo nazionale dei costruttori"[28] (Allegato 1, previsto dal citato art. 20, comma 8, legge n. 59 del 1997).

Il regolamento avrà effetto fino al 1° gennaio 2000 (art. 1, comma 4), data di entrata in vigore del sistema di qualificazione previsto dall'articolo 8 della legge n. 101 del 1994. Rimane aperto il problema del raccordo con la disciplina di qualificazione europea che dovrebbe concludersi, comunque, non prima della scadenza del predetto termine dell'anno 2000.

Il testo regolamentare si articola in tre parti: qualificazione delle imprese; bando tipo per le gare; nuove categorie di opere generali e specializzate.

Il nuovo sistema prevede la liberalizzazione del mercato degli appalti pubblici di importo inferiore ai 300 milioni (art. 1, comma 2).

Si prevede, inoltre, realizzando lo snellimento delle procedure, il trasferimento delle funzioni decisionali sulle domande di iscrizione, di modifica, di revisione e di recupero di iscrizione, dal comitato centrale - cui sono mantenute funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo - ai comitati regionali (artt. 4-6).

La nuova disciplina contiene un rafforzamento della qualificazione (artt. 9-33), avuto riguardo al fatturato, alle spese per il personale, all'attrezzatura tecnica, con revisioni periodiche ogni tre anni, in funzione di un miglioramento dei "sistemi qualità" delle imprese edili.

Viene, altresì, fissato il nuovo elenco delle categorie di opere in cui si articola l'Albo, con la distinzione tra opere generali e specializzate (artt. 34-39).

Con il bando tipo (artt. 41-48) vengono stabilite disposizioni per garantire omogeneità dei comportamenti delle stazioni appaltanti, anche se, in considerazione della particolare debolezza del settore delle costruzioni ne sono stati attenuati i contenuti.

2.2.5. D.l. 11 giugno 1998, n. 180.

A seguito del recente disastro idrogeologico occorso in Campania, è stato emanato il d.l. 11 giugno 1998, n. 180.

Il Provvedimento stanzia, complessivamente, 1.430 miliardi per porre in esser gli interventi volti alla tutela delle aree a rischio idrogeologico e misure di prevenzione delle stesse (art. 8).

Di tali risorse finanziarie, 100 miliardi sono destinati ai comuni campani di Quindici, Siano, Sarno, Bracigliano e San Felice a Cancello. La ripartizione delle risorse tra regioni e province autonome viene effettuata dal Comitato dei Ministri di cui all'articolo 4 della legge n. 183 del 1989, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome.

I restanti 1.330 miliardi sono destinati ad interventi sul territorio nazionale. Per l'attività di individuazione e perimetrazione delle aree a rischio sono destinati 100 miliardi (art. 8, c. 1); per l'attuazione degli interventi e delle misure di salvaguardia, che verrà gestito dal Ministero dell'ambiente, è previsto un finanziamento di 170 miliardi per il 1998 e di 495 miliardi per il 1999 e per il 2000 (art. 8 .c 2), .

[28] Già disciplinato con l. n. 57/62; L. n. 584/77; l. n. 55/90; d.P.R. 10 gennaio 1991.

Per il programma di potenziamento delle reti di monitoraggio meteo-idro-pluviometrico, è autorizzata la spesa per complessivi 50 miliardi, di cui 10 per il 1998 e 20 per ciascuno degli anni 1999 e 2000 da assegnarsi da parte del Dipartimento per i servizi tecnici nazionali (art. 8, c. 3).

L'individuazione delle aree a rischio idrogeologico e le misure di prevenzioni vengono adottate entro il 31 dicembre 1998 da parte delle autorità di bacino di rilievo regionale e interregionale e delle regioni per i restanti bacini (art. 1, c.1, prima parte). Scaduto il termine, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Comitato dei Ministri adotta i via sostitutiva i predetti provvedimenti (art. 1, c. 1, seconda parte). Nelle zone a più elevato rischio, provvede il Comitato dei Ministri, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome. Per la realizzazione degli interventi possono essere adottate, su proposta dei Ministri dell'ambiente e dei lavori pubblici, d'intesa con le regioni e le province autonome interessate, le ordinanze d'urgenza di cui all'articolo 5, comma 2, della legge n. 225 del 1992. Per l'istruttoria, i Ministri si avvalgono dei Dipartimenti della protezione civile e per i servizi tecnici nazionali, tra loro coordinati, nonché della collaborazione delle regioni e delle province autonome, delle autorità di bacino nazionali, del Gruppo nazionale per la difesa dalle catastrofi idrogeologiche del CNR e, per gli aspetti ambientali, dell'ANPA (arti 1, c. 2).

Di rilievo le previsioni contenute dell'articolo 1, comma 5, del decreto, che prevede incentivi per la rilocalizzazione fuori delle aree di rischio le attività produttive e le abitazioni private.

Sono previsti interventi per il potenziamento dei "corpi tecnici" delle regioni, che potranno assumere, nell'ammontare massimo di 20 miliardi, da attingere dai 100 miliardi destinati alla perimetrazione (art. 2, c. 2), anche in deroga ai propri ordinamenti e con procedure di urgenza. Inoltre, le autorità di bacino potranno assumere nuovo personale fino alla copertura dei posti vacanti nelle piante organiche, ma solo a partire dal 1° gennaio 1999, con le procedure e i limiti di cui alla legge n. 449 del 1997 (art. 2, c. 3).

Anche per i Servizi tecnici nazionali è previsto un potenziamento dell'organico. A tal fine, la Presidenza è stata autorizzata a rimodulare la dotazione organica del Dipartimento, entro il limite massimo del totale dei posti di ruolo già previsto dalla tabella organica di cui al d.P.R. n. 106 del 1993. Inoltre, viene prevista la possibilità di coprire i posti in organico non coperti prevedendo una riserva non superiore al 50% per il personale in servizio, compreso quello a contratto a tempo determinato, nel rispetto dell'articolo 39, comma 16, della legge n. 449 del 1997 (art. 2, c. 4). Il Ministro dell'ambiente potrà avvalersi di una segreteria tecnica composta da venti esperti di elevata qualificazione (art. 2, c. 5). L'ANPA potrà attivare, entro il limite delle proprie risorse finanziarie, fino a cento rapporti di collaborazione (art. 2, c. 6).

Dall'esame del provvedimento d'urgenza, risulta che è stata colta l'occasione del disastro della Campania per disciplinare la materia delle misure di salvaguardia delle aree di rischio su tutto il territorio nazionale e che avrebbe potuto anche essere disciplinata con legge ordinaria, tenuto peraltro conto del processo di decentramento in atto (d.lgs. n. 112 del 1998).

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 1997, sono stati pari a 11.630,7 miliardi di lire, ripartiti tra le spese di parte corrente, 1.489 miliardi, e quelle in conto capitale, 10.141,6 miliardi. Il dato contabile 1997 rappresenta un incremento pari all'1,1% rispetto all'esercizio 1996.

La disaggregazione del totale degli stanziamenti definitivi di competenza del 1997 mostra che quelli del titolo I hanno costituito il 12,8% del totale (-37,8% rispetto all'esercizio 1996), mentre quelli del titolo II hanno rappresentato l'87.2% (+11,4% rispetto al corrispondente stanziamento del 1996).

La massa impegnabile (stanziamenti definitivi più residui iniziali di stanziamento) assomma a lire 15.784,3 miliardi (+13,8% rispetto al 1996), di cui il 90,2% in conto capitale, anche per effetto dell'entità dei residui di stanziamento accumulati al 1° gennaio 1997 (lire 4.153,6 mld), quasi raddoppiata rispetto alla corrispondente data 1996.

Dall'analisi dei dati relativi all'andamento degli impegni effettivi su massa impegnabile (pari a 11.199,8 miliardi), di cui il 87% su capitoli in conto capitale, si registra un incremento pari al 15,6% rispetto all'esercizio precedente. Il rapporto impegni effettivi su massa impegnabile fa, infatti, registrare nel 1997 un dato percentuale pari al 70,9% che denota, rispetto al 1996, un aumento di circa 11 punti percentuali; tale leggero miglioramento, rispetto al 1996, è da imputare alla maggiore entità di impegni effettivi su massa impegnabile di parte capitale (68,4%, rispetto al 64,1% dello scorso anno), che denota segni di rilancio dell'attività operativa dell'Amministrazione nei settori di competenza.

Alla chiusura dell'esercizio, i residui totali di stanziamento ammontano a 2.494,2 miliardi, con un decremento del 39,9% rispetto a quelli iniziali; il che mostra una importante inversione di tendenza rispetto ai negativi risultati registrati negli esercizi 1996 e 1995, in specie nel 1996, in cui l'incremento in corso di esercizio dei residui di stanziamento era stato del 74,8%.

I pagamenti totali sono stati pari a lire 4.161,9 con una significativa flessione del 62% rispetto al dato 1996 (in termini assoluti lire 10.970,4 miliardi, dato, peraltro, complessivamente omogeneo a quello del 1995), di cui 1.407,3 in conto competenza (-79,4% rispetto al 1996) e 2.754,8 (-33% contro l'incremento del 69,4% del dato 1996 rispetto al 1995) in conto residui.

Il rapporto pagamenti - massa spendibile è sceso dal 52,2% del 1996 al 19,5% del 1997. In particolare, il rapporto percentuale per la parte corrente che nel 1996 era dell'87,4%, scende al 24,3% nel 1997, mentre quello di parte capitale subisce una flessione di 28,1 punti percentuali nel 1997.

I residui totali rispetto alla massa spendibile fanno registrare un'entità elevatissima, pari a 14.420,5 miliardi, con un incremento del 48,9% rispetto all'inizio dell'anno, pari al 67,6% della massa spendibile. Disaggregando il dato globale dei residui totali su massa spendibile, risulta che il 91,2% 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 (1.489 miliardi) costituiscono il 12,8% degli stanziamenti totali; la massa impegnabile è pari a lire 1.544 miliardi (9,7% del totale) e gli impegni totali assommano a lire 1.449,1 miliardi (12,9% del totale).

La capacità di impegno si è attestata su livelli elevati, corrispondenti al 93,8% (-3,2% rispetto al 1996), anche se la pur scarsa entità dei residui di stanziamento a fine esercizio permane sostanzialmente immutata rispetto a quella registrata all'inizio dell'anno 1997.

La capacità di pagamento, pari al 24,4% presenta invece una rilevante flessione di 63,1 punti percentuali rispetto al 1996, con un incremento dei residui su massa spendibile pari al 342,4% rispetto a quelli registrati all'inizio dell'anno. In totale i pagamenti assommano a lire 431,9 miliardi (-1.885 miliardi rispetto al 1996), di cui il 63,8% in conto competenza e la restante parte sui residui.

Con riferimento agli stanziamenti definitivi di competenza permane elevata l'entità dei trasferimenti correnti (categoria V), già registrata nei rendiconti 1996 e 1995, anche se con un cospicuo decremento del 45,6% rispetto al 1996 (in valori assoluti 1.045,3 miliardi, di cui 990 sono trasferimenti all'ANAS) rispetto al 1996. La voce trasferimenti correnti risulta la componente più cospicua del titolo I, pari al 70,2% dello stesso ed incide nella misura del 8,9% sul totale degli stanziamenti definitivi del Ministero. Le spese di personale (categoria II), così come anche quelle per acquisto di beni e servizi (categoria IV) si presentano sostanzialmente invariate rispetto al 1996. Infine, gli stanziamenti denominati "altre spese", calcolate per differenza, mostrano, in relazione al 1996, un decremento del 64,2% (a fronte dell'incremento pari al 114% registrato nel 1996 rispetto all'esercizio precedente). In ordine alla capacità di impegno (pari al 93,8% per il titolo I), merita di essere evidenziato un leggero recupero della capacità di impegno nell'ambito della categoria IV che passa dal 93,6% del 1996 al 96,4% del 1997.

3.1.3 Spese in conto capitale.

Le risorse destinate al titolo II, in termini di stanziamenti definitivi, sono state pari a lire 10.141,6 miliardi che corrispondono all'87,2% del totale della competenza (+11,4% rispetto al 1996); la massa impegnabile è stata di lire 14.240,3 miliardi (24,1 punti percentuali in più rispetto al 1996) pari al 90,2% della massa impegnabile totale; gli impegni sugli stanziamenti di competenza assommano a 6.992,7 miliardi, corrispondenti al 71,7% degli impegni su massa impegnabile, in conto capitale. Gli impegni effettivi sulla competenza fanno registrare un recupero di 20,3 punti percentuali rispetto al 1996.

Il rapporto tra impegni e massa impegnabile, pari al 68,4%, ha raggiunto livelli leggermente migliori rispetto al 1996 in cui detto rapporto percentuale si era attestato al 64,1%.

La massa spendibile ha raggiunto i 19.536,8 miliardi, con un lieve incremento percentuale del 6,4% rispetto al dato del 1996; la percentuale dei pagamenti rispetto alla massa spendibile, già su livelli ridotti nel 1996 (il 47%), presenta un valore pari al 19%.

Il ritmo di smaltimento dei pagamenti sui residui risulta pari al 27,6%, contro il 43% dello scorso esercizio; quello dei pagamenti sugli stanziamenti di competenza si attesta all'

11,1% (contro il 51,3% del 1996), con una conseguente impennata del 40% dei residui rispetto a quelli presenti all'inizio dell'anno.

Le componenti più cospicue del titolo II sono le spese per opere e beni immobiliari e mobiliari (cat. X e XI) e le spese per trasferimenti (cat. XII): rispettivamente il 18% e l'82% degli stanziamenti definitivi di competenza di parte capitale; l'entità degli stanziamenti, rispetto al 1996, presenta una riduzione di 18,8 punti percentuali per la categorie X e XI e un aumento di 21,4 punti per la categoria XII. Per le due citate componenti della spesa di parte capitale la capacità di impegno su massa impegnabile è leggermente migliore rispetto a quella rilevata nel corso del 1996: pari al 54,1% (+4,8 punti) ed al 74,2% (+0,7 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), 21,5% e solo il 17,7% per i trasferimenti: complessivamente per il titolo II pari al 19%, con una flessione di 28,1 punti percentuali rispetto al 1996.

3.1.3.1 Spese per "beni ed opere immobiliari" e "beni mobili" (categorie X e XI).

La voce "opere e beni immobiliari e mobiliari" costituisce il 18% dello stanziamento definitivo di competenza del titolo II con un decremento di 18,8 punti percentuali rispetto al 1996.

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 874 miliardi (+2,4% rispetto al 1996), la voce "Opere idrauliche", 526 miliardi (+36%) ed "Opere ed interventi plurisettoriali" con 271 miliardi (-68,7%).

Con riferimento alle categorie economiche in questione, la relazione tra impegni effettuati e massa impegnabile risulta complessivamente pari al 54,1% (+4,8 rispetto al 1996), di circa 17 punti percentuali inferiore rispetto al dato medio calcolato sui totali del Ministero.

Il rapporto impegni - massa impegnabile fa registrare, tra le principali voci sopra indicate, rispetto alla media, il livello più basso per la voce "Opere idrauliche" (25,8%), quello più alto per la voce "Opere ed interventi plurisettoriali" (71,5%).

In relazione alla capacità di pagamento, la percentuale media è pari al 21,5% (-5,8% rispetto al 1996); i dati percentuali più bassi si rilevano sulle voci "Trasporti e comunicazioni" (12,5%), "Opere idrauliche" (14,9%) e "Opere ed interventi plurisettoriali" (18,3%).

Il Ministero dei lavori pubblici che incide, per l'esercizio 1997, nella misura di circa il 42% del totale assegnato alle categorie X e XI presenta andamenti analoghi a quelli registrati sull'andamento della gestione finanziaria complessiva, pur con percentuali di impegno e di pagamento, nel 1997, inferiori alla media.

	Anni	Competenza	Res. F	Massa impegnabile	% impegni su massa imp.bile	Massa spendibile	Prev. di cassa	Pagato totale	% Pagato totale su massa spendibile
LLPP	1994	2.252.336	1.822.471	4.606.646	60,4	7.332.127	3.966.906	1.889.721	25,7
	1995	2.648.470	2.183.929	4.470.941	51,1	7.896.792	4.133.070	2.074.760	26,2
	1996	2.256.154	2.249.830	4.440.123	49,3	7.524.916	3.855.951	2.060.109	27,3
	1997	1.830.248	1.658.175	4.080.078	54,1	6.978.148	2.567.801	1.501.682	21,5

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 71,3% della massa impegnabile totale (in valore assoluto lire 11.260,6 miliardi di cui 1.100,3 (-42,7% rispetto al 1996) miliardi di parte corrente - categoria V - e 10.160,2 (+44,5% rispetto al 1996) miliardi in conto capitale - categoria XII) con un decremento di 6,8 punti percentuali rispetto al 1996.

Rispetto alla spesa del titolo I, gli stanziamenti di competenza per le spese per trasferimenti di parte corrente sono pari al 70,1%, mentre quelle in conto capitale, in relazione alla spesa del titolo II, hanno raggiunto l'82%.

La capacità di impegno su massa impegnabile è stata pari al 95% (contro il 97,1% del 1996) per le spese di cui al titolo I; per il titolo II, il citato rapporto percentuale, è invece pari al 74,2%; contro il 73,5% del 1996).

I residui di stanziamento, per la categoria V, pari a 55 miliardi, sono rimasti invariati alla fine dell'esercizio; per la categoria XII, nel corso dell'esercizio sono stati smaltiti nella misura del 57,7%.

L'analisi dei dati di consuntivo delle spese per trasferimenti per le categorie V e XII, con riferimento alla relazione pagamenti totali - massa spendibile, mostra indici molto ridotti, pari soltanto al 16,7% (-50 punti percentuali rispetto al dato 1996). A conferma di tale osservazione, si sottolinea l'elevato accumulo dei residui passivi su massa spendibile relativi ai trasferimenti, pari a complessive lire 9.227,1 miliardi (+114,4% rispetto al dato di inizio anno), percentualmente il 63,9% dei residui totali relativi alla massa spendibile.

3.2. Esposizione dei risultati contabili per funzioni - obiettivo secondo lo schema del bilancio sperimentale elaborato dalla Corte dei conti.

3.2.1 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 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 e delle coste*, 52,1% (-26,6% rispetto al 1996); 5 *Edilizia pubblica*, 29,9% (-47,6% rispetto al 1996); 6 *Opere portuali*, 85,5% (+49,6% rispetto al 1996); 9 *Servizi generali*, 66,7% (-29,1% rispetto al 1996).

Rispetto alla situazione registrata all'inizio dell'anno, si registra una rilevante velocità di smaltimento dei residui di stanziamento per la funzione 8 *Interventi in dipendenza di pubbliche calamità*, che diminuisce di circa 80 punti percentuali, passando da lire 2.175 miliardi a lire 455 miliardi. Fanno invece registrare consistenti quote di accumulo di residui di stanziamento le funzioni 3 *Difesa del suolo e delle coste* con il +31,8% e la funzione, 5 *Edilizia pubblica* con il +22,8% rispetto alla situazione di inizio anno. Su tali funzioni obiettivo, a fine esercizio 1997, si concentra più della metà dei residui di stanziamento totali (rispettivamente 20,2% e 24,3%). Sulla funzione obiettivo 2 *Programmazione indirizzo e coordinamento* si è concentrato il 27,5% dei residui di stanziamento.

Particolarmente positiva, rispetto alle risultanze contabili degli esercizi precedenti è la situazione della funzione obiettivo 6 *Opere portuali* che presenta una riduzione dei residui di stanziamento pari al 83,3% e una capacità di impegno su massa impegnabile pari all'85,5%.

Le economie sono pari a lire 2.090 miliardi, pari al 13,2% della massa impegnabile. Il 97,1% di tali economie si riscontra per la funzione obiettivo 5 *Edilizia pubblica* (2.031 mld in valore assoluto).

3.2.2 Formazione e utilizzo della massa spendibile per funzione obiettivo.

L'esame dei dati relativi alla capacità di pagamento dell'Amministrazione espone una relazione percentuale pagamenti totali/massa spendibile pari 19,5% con una riduzione, rispetto al 1996 di ben 32,7 punti percentuali. Per quanto riguarda la relazione percentuale pagamenti totali su massa spendibile, profondamente mutata, rispetto all'esercizio 1996, è la situazione della funzione 4 *Viabilità*, in cui si concentra la maggior quota di massa spendibile, pari al 29,3% (dopo la funzione 5 *Edilizia pubblica* con il 32,1%), che passa dal 97,2% al 9,8%. Anche per la citata funzione 5 *Edilizia pubblica,* la percentuale di pagamenti su massa spendibile si riduce, passando dal 28,5% al 20,5%. Per le risorse allocate sulla funzione obiettivo 8 *Interventi in dipendenza di pubbliche calamità*, che assorbono il 15,1% della massa spendibile, i pagamenti risultano solo lievemente inferiori a quelli dell'esercizio precedente 30,8%, rispetto al 35,6% del 1996.

3.2.3 Formazione e utilizzo della massa impegnabile per centro responsabilità.

I centri di responsabilità, così come individuati dal decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 249, pur non superando il numero di nove, risultano in parte modificati rispetto alla classificazione 1996. Sono stati infatti aggiunti l'Edilizia residenziale e l'Ispettorato tecnico, in cui sono state concentrati i dati di bilancio, già ripartiti, nelle tabelle 1996, sull'Ispettorato generale Circolazione sicurezza stradale e sull'Ispettorato generale Albo nazionale costruttori e contratti.

I centri di responsabilità, che, con riferimento alla classificazione per funzioni obiettivo, fanno registrare maggiori inefficienze in ordine all'utilizzo della massa impegnabile, sono: la Direzione generale della difesa del suolo, con una percentuale del 56% (-9,8%, rispetto al 1996); la Direzione generale dell'edilizia statale e dei servizi speciali, 59,5% (-12,8 punti rispetto al 1996). Ne deriva che sulle disponibilità delle predette Direzioni generali risulta anche la maggiore concentrazione di residui di stanziamento alla fine dell'esercizio 1997, pari rispettivamente al 34,2% e 31,6%. Mostra un sensibile recupero, rispetto al 1996, la Direzione generale delle opere marittime, che con l'82,6% delle risorse disponibili impegnate recupera circa 47,2 punti percentuali, rispetto al 1996.

3.2.4 Formazione e utilizzo della massa spendibile per centro responsabilità.

L'indagine riferita alla capacità pagamenti su massa spendibile, che mediamente è pari al 19,5%, evidenzia percentuali medie assai ridotte: per la Direzione generale per il coordinamento territoriale, con l'8%; la Direzione generale delle opere marittime, 14,8%.

3.2.5 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 del 1997) 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, nell'ammontare totale e suddiviso per regioni, le spese di investimento iscritte negli stati di previsione dei singoli Ministeri per gli interventi di rispettiva competenza.

La massa impegnabile del dicastero destinata alle aree depresse, secondo la ricostruzione dei dati contabili per funzioni-obiettivo, ammonta a lire 630,2 miliardi (-8,1%, rispetto al 1996).

Di tale risorse, 611,9 miliardi sono stanziamenti definitivi di competenza, di cui 8,9 miliardi per spese di funzionamento e 602,9 miliardi per spese per investimenti. Nel dettaglio il 72,3% per interventi riguardanti la difesa del suolo e delle coste, il 15,2% per viabilità e il 12,5% per l'edilizia pubblica.

Il rapporto percentuale tra impegni totali e massa impegnabile, si avvicina al 100%. Con riferimento alla massa spendibile, pari globalmente a 1.396,6 miliardi, il rapporto percentuale tra pagamenti totali e massa spendibile non supera il 29,1%.

3.3 Valutazione dei risultati contabili per funzioni-obiettivo secondo lo schema della classificazione economica semplificata.

La classificazione economica semplificata degli stanziamenti definitivi di competenza si articola nella seguente tripartizione: a) spese di funzionamento, pari a lire 373,5 miliardi (-2,7% rispetto al 1996), di cui 283,1 miliardi (+1,6%) per spese di personale; b) spese per interventi, pari a 1.132,1 miliardi (-43,7%); c) spese per investimenti, pari a 10.125 miliardi (-11,3%).

3.3.1 Spese di funzionamento.

La maggior concentrazione di tali spese si registra per la funzione 9 *Servizi generali* 41,5%, in specie per la funzione di secondo livello 9.1 (Gestione delle risorse umane), pari al 19,3% delle risorse finanziarie stanziate per la funzione 9, nonché per la funzione 5 *Edilizia pubblica,* 17,9% ed in particolare per l'obiettivo 5.3 Edilizia demaniale (caserme, penitenziari, etc.), 56,7% della funzione 5.

Sulle spese di funzionamento, le spese di personale incidono nella misura del 75,8%.

La maggiore entità delle spese di personale sono concentrate sulla funzione 5.3 Edilizia demaniale (caserme, penitenziari, etc.) 12,5%; 3.1 Opere idrauliche, con l'8,8%

3.3.2 Spese per interventi.

La quota parte più rilevante degli stanziamenti per interventi si rileva per la funzione 4 *Viabilità* 92,3% del totale ed in particolare per la funzione 4.1 Strade (Trasferimenti ANAS), in cui si concentra l'87,4% del totale (990 miliardi in valore assoluto).

3.3.3 Spese per investimenti.

Le quote più rilevanti dello stanziamento per investimenti si registrano per le funzioni 4.1 Strade (Trasferimenti ANAS), 49,5% (in valore assoluto 5.012 miliardi); 5.1 Edilizia residenziale 21,7%; 5.3 Edilizia demaniale (caserme, penitenziari e sedi uffici statali) 7,1%.

3.3.4 La spesa periferica.

La tabella che segue espone la ripartizione delle risorse finanziarie periferiche[29], a seconda dei diversi destinatari.

La maggiore concentrazione delle risorse finanziarie risulta assegnata ai Magistrati alle acque e alle opere marittime.

	Parte corrente				Parte capitale			
	comp.	residui	comp.	residui	comp.	Residui	comp.	residui
	Accr. c/c	Pagato	Accr. c/c	Pagato	Accr. c/c	Pagato	Accr. c/c	Pagato
Aut.bacino	6.207	6.207	67	67	0	0	0	0
Genio civ.	2.095	1.048	1.501	1.322	3	0	498	116
Mag.acque	8.224	3.552	7.908	6.644	410	231	578	558
Op.marit.	10.254	6.221	7.946	4.950	686	397	30.574	14.648
Op.pubb.	8.836	6.257	4.207	3.013				
TOTALE	35.618	23.287	21.631	15.998	1.100	628	31.651	15.323

Importi in milioni di lire

3.4 Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri per la riduzione dei residui di stanziamento.

Con il provvedimento del 20 febbraio scorso, emanato in attuazione della direttiva del 16 gennaio 1998, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su un totale di 2.560,7 miliardi, di cui poco più della metà provenienti dalla competenza 1997, ha ridotto i residui di stanziamento di lire 259,1 miliardi, pari al 10,1% del totale dei residui di stanziamento del dicastero, ben al di sotto quindi della percentuale massima del 40%. Sul totale dei residui di stanziamento eliminati, la quota di riduzione del Ministero incide nella misura del 3,4%.

Le maggiori quote di residui eliminati riguardano l'Edilizia di servizio (capitoli 8401, 8405, 8412, 8419, 8422 e 8438), pari a 176,2 miliardi e le Opere marittime e portuali (capitoli 7501, 7504 e 7596), pari a 27 miliardi.

La contenuta riduzione dei residui di stanziamento è probabilmente da imputare al fatto che con la legge di bilancio 1998, le proposte formulate dal Dicastero sono state ridotte del 44,1%, proprio in considerazione dell'elevata consistenza dei residui di stanziamento presenti a consuntivo 1997, talché la previsione degli stanziamenti di competenza è stata opportunamente calibrata tenendo conto della complessiva consistenza della massa impegnabile. In conseguenza, la riduzione della consistenza dei residui di stanziamento non ha potuto non tenere conto di tale situazione.

3.5 Risorse finanziarie 1997, in miliardi di lire, per categorie di opere pubbliche.

Le tabelle che seguono espongono la spesa a carico del bilancio dello Stato destinate alla realizzazione di opere pubbliche. Attraverso una selezione dei capitoli di bilancio sono state individuate 12 categorie di opere pubbliche.

Sono state prese in esame, per ciascun settore, gli stanziamenti di bilancio gestite direttamente dalle Amministrazioni centrali ovvero indirettamente, attraverso trasferimenti,

[29] I dati contabili si riferiscono agli ordini di accreditamento fino al 17 aprile 1998.

contributi, pagamento di mutui e interessi a favore di enti locali, enti vari e Commissari di Governo.

Con riferimento ai singoli settori di spesa, si precisa che:

- per l'Edilizia demaniale sono comprese solo le opere per edifici pubblici, nonché l'edilizia penitenziaria e le caserme;
- nell'Edilizia abitativa sono compresi anche gli interessi sui mutui;
- nelle opere ferroviarie sono compresi anche gli interventi per le metropolitane, trasporti speciali e intermodali. E' stato compreso il capitolo 8023 del Ministero del tesoro relativo all'apporto dello Stato all'aumento del capitale delle Ferrovie dello Stato per la realizzazione di un programma di investimenti per l'ammodernamento delle strutture ferroviarie;
- alle Opere marittime e portuali sono state sommate quelle fluviali;
- l'aggregato Calamità naturali e protezione civile comprende opere di prevenzione e di ricostruzione , nonché gli interventi per danni bellici. Gli interventi di emergenza non dovuti a calamità naturali sono stati attribuiti alla classe enti locali ed enti vari;
- Le Opere varie sono relative al turismo, allo sport, all'edilizia di culto, e ad altre tipologie di trasporto;
- i Fondi destinati agli enti locali ed enti vari (in cui sono compresi ANAS, IACP, Commissari di Governo, Autorità di bacino, ecc) sono stati suddivisi nelle categorie già elencate per le amministrazioni centrali dello Stato con l'aggiunta della voce viabilità.

Lo stanziamento complessivo a carico del bilancio dello Stato per opere pubbliche è pari a 32.151 miliardi, di cui il 25,6% (9.025 mld) sono trasferiti o pagati come rimborsi mutui e interessi ad enti vari.

La massa spendibile è pari a 52.988 miliardi. Nell'esercizio 1997 sono stati effettuati pagamenti per lire 18.149 miliardi, con una percentuale del 37,2%.

La gestione diretta delle amministrazioni centrali risulta pari a 23.125 miliardi. Per il 35,5% è destinata ad opere varie. L'analisi dei capitoli di bilancio, che sono stati aggregati nel settore opere varie, comprendono varie tipologie di interventi che non hanno consentito una più articolata disaggregazione. Tali capitoli di bilancio , attraverso più appropriata riclassificazione, andrebbero resi più "trasparenti".

Le maggiori risorse sono poi destinate alle opere ferroviarie, con il 24,5% degli stanziamenti complessivi e alle opere per calamità naturali, con l'11,5%.

Per quanto riguarda i fondi trasferiti ad enti vari ed enti locali, il settore che assorbe maggiori risorse è quello della viabilità, con 5.217 miliardi, che rappresenta il 57,8% del totale destinato ad enti. In tale voce sono compresi i trasferimenti all'ANAS (capitolo 7272 del Ministero dei lavori pubblici, con 4.760 mld); seguono i trasferimenti per opere ferroviarie (1.084 mld e opere varie, con 1.115 mld).

Risorse finanziarie 1997, in miliardi di lire, per categoria di opere pubbliche.
Amministrazioni centrali

Categoria di opere	Residui F.	Competenza	% imp. Su comp.	Massa spendibile	Pagato totale	% pag.to su massa spend.	Incidenza % Min. LLPP stanz. Comp.
Edilizia demaniale	671.311	783.850	29,5	3.238.842	822.013	25,3	86,5
Edilizia abitativa	0	1.616.362	3,6	1.648.070	6.708	0.4	96,9
Edilizia scolastica	1.232	1.083.599	87,1	1.142.387	610.310	53,4	33,3
Edilizia ospedaliera	0	452.329	89,1	471.466	403.511	85,5	0,5
Opere irrigue	340.925	1.031.343	78,6	3.302.825	686.590	20,7	54,3
Opere ferroviarie	1.104.877	5.674.394	89,8	6.783.330	5.100.945	75,2	0
Opere marittime e port.	426.917	136.561	36,7	828.631	105.617	12,7	94,6
Opere aeroportuali	207.824	172.159	14,4	1.265.233	236.310	18,6	0
Patrimonio storico art.	125.572	475.283	90,2	1.737.061	555.790	32,0	5,4
Salvaguardia amb.	264.740	563.190	18,7	1.132.081	95.867	8,4	76,5
Calamità nat. e prot.civ.	2.767.407	2.681.061	64,0	7.494.615	2.383.281	31,8	43,5
Opere varie	581.401	8.455.372	57,2	10.084.496	3.570.383	35,4	0,1
Totale generale	**6.492.206**	**23.125.503**	**63,6**	**39.129.035**	**14.577.323**	**37,2**	**16,3**

Risorse finanziarie 1997, in miliardi di lire, per categoria di opere pubbliche.
Enti locali ed enti vari

Categoria di opere	Residui F	Comp.za	% imp. su comp	Massa spendibile	Pagato totale	% Pag.to su massa spendibile	Incidenza % Min LL.PP stan.comp.
Viabilità	22	5.217.443	99,6	5.258.051	634.370	12,0	97,8
Opere irrigue	29.234	806.869	97,6	1.051.711	781.682	74,3	8,1
Opere ferroviarie	0	1.084.343	27,0	2.463.397	748.101	30,3	0
Opere marittime	0	9.588	100,0	10.112	4.767	47,1	66,6
Edilizia abitativa	1.606	529.574	60,1	1.267.874	305.409	24,0	98,6
Edilizia scolastica	0	195.422	95,7	257.018	180.394	70,1	17,9
Patrim. storico art.	0	12.457	99,9	26.865	6.620	24,6	100,0
Salvaguardia amb.	0	55.000	98,6	55.000	54.280	98,6	0
Opere varie	878.641	1.115.045	99,0	3.469.304	855.590	24,6	17,6
Totale	**909.503**	**9.025.741**	**88,2**	**13.859.383**	**3.571.212**	**25,7**	**65,9**
Totale generale	7.401.709	32.151.244	70,5	52.988.418	18.148.535	34,2	30.2

3.6 Monitoraggio delle leggi di spesa.

Sono state sottoposte a monitoraggio undici leggi di spesa le cui risorse finanziarie sono gestite dal Ministero dei lavori pubblici. La gestione delle spese è stata analizzata con riferimento al capitolo di bilancio e alla categoria economica corrispondente, alla funzione obiettivo, al centro di responsabilità, con indicazione delle previsioni di competenza 1997.

Legge	Titolo	Capitolo	Funzione obiettivo	Centro resp	Stanz.comp.
L. n. 41/1986	Legge finanziaria 1986 - Completamento edifici destinati ad istituti di prevenzione e di pena	Cap. 8404 Cat. X	Edilizia demaniale	D.G. Edilizia statale SSPP	139.150
L. n. 910/1986	Legge finanziaria 1987 - Completamento opere immobili per istituti di prevenzione e pena	Cap. 8404 Cat. X	5.3 Edilizia demaniale	D.G. Edilizia statale SSPP	139.150
L. n. 253/1990	Disposizioni Riassetto organizzativo e difesa suolo	Cap. 1039 Cat. II	8.8 Attività periferica del Ministero (Provv. OOPP)	DG Affari generali	2.855
L. n. 36/1993	Disposizioni in materia di risorse idriche	Cap. 1160 Cat. IV	3.1 Opere idrauliche	DG Difesa suolo	1.646
L. n. 85/1994	Modifiche integrazioni L. n. 179/92 edilizia residenziale pubblica	cap. 8277 Cat. XII	5.1 Abitazioni	D.G. Edilizia statale SSPP	10.000
D.lgs. 143/94	Istituzione ANAS	Cap 2102 Cat. V	4.1 Strade	Ispettorato gen. sicurezza	990.000
L. n. 539/1\995	Disposizioni urgenti in materia di finanza locale	Cap. 9425 Cat. X Cap. 9453 Cat. XII	3.1 Opere idrauliche 5.4 Opere tutela patrimonio artistico	D.G. Edilizia statale SSPP DG difesa suolo	160.785 9.544
DL n. 408/96	Salvaguardia Venezia	Cap. 9425 Cat. X Cap. 9453 Cat. XII Cap. 9454 Cat. XII	3.1 Opere idrauliche 5.4 Opere a tutela patrimonio artistico 5.3 Edilizia demaniale	DG difesa suolo D.G. Edilizia statale SSPP	160.785 9.544 124.386
DL n. 479/1996	Provv.ti materia penitenziaria	Cap. 8424 Categoria X	5..3 Edilizia demaniale	D.G. Edilizia statale SSPP	27.000
DL n. 491/1996	Misure sostegno edilizia residenziale pubblica	Cap. 7277 Cap. 7278 Cat. XII	4.2 Autostrade (società concessionarie)	D.G. Edilizia statale SSPP	20.000 20.000
L. n. 317/1993	Norme generali per il completamento dei piani di ricostruzione bellica	Cap. 9310 Cat. X	7.2 Ricostruzione ed adeguamento funzionale	D.G. Edilizia statale SSPP	0

Nel dettaglio, per la legge n. 41 del 1986, concernente il completamento di edifici destinati ad istituti di prevenzione e pena risultano stanziamenti di competenza in crescita del 40,4% tra il 1997 e il 1995. I dati di consuntivo evidenziano altresì una rilevante progressiva crescita dei residui propri e di stanziamento pari al 23,5%, raffrontando i dati di consuntivo 1995-1997.

La legge n. 317 del 1993 non presenta stanziamenti di competenza per il 1997. La consistenza dei residui per il 1997 è pari a lire 127 miliardi in leggero decremento rispetto al 1996. Su un totale di lire 60 miliardi di previsioni di cassa, risultano pagati solo 6 miliardi.

Per il decreto legislativo n. 143 del 1994, istitutivo dell'Ente nazionale delle strade, a fine esercizio 1997, i residui risultano pari alle previsioni definitive di competenza, diversamente da quanto avvenuto negli esercizi pregressi in cui l'intero importo di competenza è risultato interamente pagato nell'esercizio.

4. Analisi dell'organizzazione e dei procedimenti.

4.1 L'assetto organizzativo del Ministero.

La struttura organizzativa del Dicastero, 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" - e decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (cfr. paragrafo n. 2.2) è investita da un profondo ripensamento, tuttora in corso, e che dovrebbe vedere il suo completamento con l'esercizio della delega di cui agli articoli 7, 10 e 11 della citata legge n. 59 del 1998.

Sul punto la Corte ha più volte evidenziato, nei precedenti referti al Parlamento, come ineludibile 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, sostanzialmente, ribadita nell'individuazione dei principi e criteri direttivi per l'attuazione della delega di cui al citato articolo 11 della legge n. 59 (art. 12 legge 59 del 1997).

Come già osservato nella relazione dello scorso anno, sono da rafforzare, con valenza generale, le funzioni di pianificazione e di valutazione di compatibilità territoriale degli interventi infrastrutturali attualmente proprie del Ministero dei lavori pubblici.

In attuazione, poi, dell'articolo 1, comma 4 lett. c) della citata legge n. 59 del 1997, va ripensata la complessa 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 (d.lgs n. 281 del 1997).

In particolare i Provveditorati alle opere pubbliche - anche in considerazione della realtà gestionale emersa dall'indagine intersettoriale sugli appalti di lavori[30] e da alcune pronunce della Corte[31] - avrebbero necessità di un potenziamento, tanto di uomini (riconsiderando gli organici, sotto il profilo dell'acquisizione di nuove professionalità, segnatamente di natura

[30] Su cui cfr. il capitolo "Attività contrattuale" della presente relazione.

[31] 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; 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.

tecnica) che di mezzi[32], 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 del 1960 - spesso decise in modo non tempestivo - fossero comprese nella direttiva generale di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 29 del 1993, per consentire il fisiologico avvio delle gestioni decentrate: in tal senso gli stessi Provveditorati alle OO.PP. potrebbero configurarsi, anche nella logica della riforma del bilancio di cui alla legge 3 aprile 1997, n. 94, quali disarticolazioni delle unità previsionali di base[33].

Inoltre, sulla base dell'art. 3, comma 1, lett. d) della legge n. 59 del 1997, si accentua il 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.

Dopo i ritardi accumulati negli anni precedenti, deve evidenziarsi l'impegno mostrato dal Ministero nell'attuazione del decreto legislativo n. 29 del 1993, specie con l'istituzione e il funzionamento, a regime, del Servizio di controllo interno, essenziale supporto organizzativo per l'attuazione della riforma amministrativa avviata con la legge 421 del 1992 e dal decreto legislativo n. 29 del 1993 e completata con la legge 94 del 1997, il decreto legislativo n. 279 del 1997 e il decreto legislativo n. 80 del 1998

4.1.1 La gestione e il blocco degli impegni (art. 8 legge n. 30 del 1997).

La complessiva situazione funzionale ha risentito anche dell'incertezza dell'entità delle risorse disponibili, dovute ai reiterati provvedimenti legislativi di blocco degli impegni nell'ambito della politica di contenimento del deficit di bilancio (per l'esercizio 1997, d.l. n. 669 del 1996, conv. dalla legge n. 30 del 1997); 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 destinazione della spesa - almeno nel medio periodo - in termini di sviluppo economico e di dotazioni infrastrutturali.

Ciò favorisce la formazione di ingenti residui di stanziamento; 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.

---

[32] 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.

[33] Tali indicazioni, già evidenziate nelle deliberazioni n. 66/96 e n. 87/96 della Sezione del controllo.

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'articolo 3, comma 2 della legge n. 94 del 1997 - più volte auspicata dalla Corte - che amplia il periodo di conservazione dei residui in conto capitale da 1 a 3 anni, successivo all'esercizio cui si riferiscono. 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.

Orbene, la soluzione del problema dei ritardi accumulati nell'impegno delle risorse deve ricercarsi nel coniugare la programmazione della gestione delle risorse, ponendo tempestivamente in atto il complesso e "costoso" iter della progettazione configurato dalla legge Merloni e la quantificazione certa delle risorse a disposizione condizionata dal "blocco degli impegni". La carenza di progettazione tempestivamente elaborata viene infatti imputata, da parte ministeriale, all'incertezza delle risorse a disposizione e ai possibili risvolti connessi a giudizi di responsabilità amministrativa per "incauto" affidamento di progettazione esterna di opera pubblica in carenza del piano di attuazione finanziaria[34].

Il nodo procedimentale potrebbe trovare soluzione, in primo luogo assegnando, in sede di legge di bilancio, ai Provveditorati alle OO.PP. dignità di centri di responsabilità, eliminando il defatigante procedimento di assegnazione delle risorse da parte del Ministro (legge n. 908 del 1960), che, ordinariamente, avviene dopo il primo semestre dell'esercizio finanziario; la programmazione delle risorse finanziarie necessarie dovrebbe, poi, essere opportunamente avviata in sede di formazione del disegno di legge di bilancio, e quindi entro il primo semestre dell'esercizio, e affinata con l'emanazione della direttiva generale di indirizzo di cui agli articoli 3 e 14 del decreto legislativo n. 29 del 1993, privilegiando l'impiego delle risorse finanziarie disponibili (residui di stanziamento), nonché quelle sulle quali, ragionevolmente, attraverso mirate stime previsionali, il Ministero potrà fare affidamento nell'esercizio successivo; occorre, da ultimo, rafforzare la capacità interna di progettazione di opere e lavori da parte dei corpi tecnici del Ministero.

4.1.2 Disciplina degli incarichi per i funzionari del Ministero dei lavori pubblici.

Con decreto dell'8 ottobre 1997, il Ministro dei lavori pubblici ha emanato apposita direttiva in materia di espletamento di incarichi di cui all'articolo 58, comma 2, del decreto legislativo n. 29 del 1993 non compresi nei compiti e nei doveri d'ufficio, facendo salve le attività che costituiscono espressione delle libertà e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione. In proposito, nella materia delle incompatibilità, è stato stabilito il principio secondo il quale l'espletamento dell'incarico, tenuto anche conto di circostanze ambientali, possa essere suscettibile di determinare situazioni pregiudizievoli per l'indipendenza e l'imparzialità del funzionario o per il prestigio o l'immagine dell'Amministrazione. Nell'individuare i soggetti titolari del potere di autorizzazione al conferimento (ripartendo, a seconda dei casi, la competenza tra il Ministro ed i Dirigenti generali e i Provveditori alle opere pubbliche), sono poi stati indicati i criteri del conferimento, quali l'equa ripartizione degli stessi tra i funzionari in servizio, la professionalità e la qualifica rivestita, l'anzianità posseduta, l'impegno nello svolgimento dell'attività d'istituto, l'entità dei proventi percepiti per incarichi nel quinquennio e la rilevanza e complessità degli incarichi stessi.

[34] In materia di incauto affidamento a professionista esterno cfr. Corte dei conti Sez. giuris. Sardegna n. 168 del 5 marzo 1997 e Sez. giurisd. Toscana n. 504 del 16 ottobre 1996.

4.2 Direttive e programmi.

4.2.1 L'attuazione del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.

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. Nella relazione dello scorso anno è stata criticata la mancanza di una direttiva generale del Ministro che avrebbe dovuto porsi come quadro di riferimento e volta a definire la politica dei lavori pubblici e dell'assetto del territorio.

La direttiva generale 1998 del Ministero dei lavori pubblici è stata emanata in data 8 gennaio 1998.

Nell'impostazione, essa non si discosta dalla direttiva emanata per l'esercizio 1997: anche per l'esercizio 1998, sono state emanate sette distinte direttive (una in meno rispetto al 1997), destinate ad individuare gli obiettivi e i programmi dell'azione amministrativa degli uffici di livello dirigenziale generale e, contestualmente, ad assegnare la quota parte delle risorse finanziarie necessarie per la gestione. Il criterio seguito dal Ministro dei lavori pubblici è stato quello di elaborare una direttiva per ciascun centro di responsabilità, così come individuato dal decreto legislativo n. 279 del 1997 e dalla legge di bilancio n. 453 del 1997; per gli uffici di Gabinetto, la Direzione generale AA.GG e personale e Consiglio superiore dei lavori pubblici è stata emanata un'unica direttiva.

Come già evidenziato nella relazione al rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1996, in primo luogo, è da criticare la mancanza di una direttiva unitaria del Ministro che dovrebbe porsi quale quadro di riferimento della politica dei lavori pubblici e dell'assetto del territorio.

Inoltre, le direttive risultano elaborate in modo generico, a livello di ufficio dirigenziale generale, e, a volte, con caratteristiche meramente descrittive delle competenze che la legge attribuisce agli uffici del Dicastero.

Neppure risultano fissati indicatori di efficienza e di efficacia per la valutazione dei risultati della gestione, neanche a livello di indicatori finanziari e contabili, come più volte auspicato dalla Corte nell'analisi delle risultanze della gestione.

A causa della formulazione generica della direttiva e della disarticolazione della stessa per centri di responsabilità, risulta problematico ricostruire la programmazione delle attività del Dicastero. Tale punto critico, nel referto sulla gestione finanziaria e amministrativa del Ministero per il 1996, era stato segnalato come una delle principali cause foriere dell'insoddisfacente livello della capacità di spesa del Dicastero (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%). In particolare, nel citato referto sull'esercizio 1996, la Corte aveva auspicato che le assegnazioni dei fondi, ai sensi della legge n. 908 del 1960, ai Provveditorati alle opere pubbliche - spesso decise in modo non tempestivo - fossero comprese nella direttiva generale di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, per consentire il fisiologico avvio delle gestioni decentrate; il che, appunto, non è avvenuto. Peraltro, veniva suggerito che, in tal senso e in ausilio di una più snella ed efficiente gestione delle risorse finanziarie messe a disposizione, gli stessi Provveditorati alle OO.PP. avrebbero potuto configurarsi, anche nella logica della riforma del bilancio di cui alla legge 3 aprile 1997, n. 94, quali disarticolazioni delle unità previsionali di base; ma il decreto legislativo n. 279 del 1997 si è fermato alla individuazione dei centri di responsabilità degli organi centrali del Ministero.

Un altro aspetto, causa di inefficienze gestionali, era stato individuato, da parte della Corte, nella debolezza dei "corpi tecnici" del Dicastero, specie dei Provveditorati alle opere pubbliche - anche in considerazione della realtà gestionale emersa da alcune pronunce della Corte -, che, appunto, 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. A tale riguardo, la direttiva non sembra aver posto la dovuta attenzione (attraverso, ad esempio, "l'indicazione delle eventuali assunzioni di personale programmate nel corso dell'esercizio" - cfr. art. 2, comma 4-*quater* della legge n. 468 del 1978 come novellato dall'art. 1 della legge n. 94 del 1997).

Ne deriva la non utilità del documento agli effetti della verifica del conseguimento, in corso di esercizio e, ovviamente, a fine dell'esercizio finanziario, del livello, dei servizi e degli interventi da realizzare.

E' tuttora sospesa (dalla legge n. 216 del 1995) 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 nel delicato comparto dei pubblici appalti.

4.2.2 Servizio di controllo interno.

Il Servizio di controllo interno del Ministero dei lavori pubblici, è stato istituito con decreto del 26 marzo 1997.

Con direttiva del 16 settembre 1997, il Ministro, in modo puntuale, ha, impostato il programma di attività del Servizio. Sono stati individuati gli indicatori (di tipo finanziario) in base ai quali valutare le risultanze contabili del dicastero nell'ultimo triennio. Unitamente a tale verifica, è stata richiesta al Servizio, un'analisi della gestione economica delle risorse di bilancio, segnatamente, quelle concernenti la categoria X, relativa alla realizzazione di opere a carico diretto dello Stato. La verifica ha riguardato le gestioni dei centri di responsabilità Difesa del suolo, Edilizia statale e Opere marittime, per la parte di attività connessa a gestione diretta di opere pubbliche ovvero realizzata per il tramite degli uffici decentrati.

Nella prima relazione trimestrale del 28 ottobre 1997, è stato dato conto delle misurazioni effettuate sugli stanziamenti per i quali il Ministero approva annualmente il programma delle opere da realizzare. Più nel dettaglio, è stata approfondita la gestione dei capitoli di bilancio 8401, 8405, 8419 di competenza della Direzione generale dell'edilizia statale; 7501 di competenza della Direzione opere marittime; 7701 e 7702 della Difesa del suolo.

Con la seconda relazione trimestrale del 28 gennaio 1998, l'indagine è stata estesa alla restante attività gestionale diretta di lavori e opere. Nell'ambito di tale seconda relazione sono, altresì, stati effettuati approfondimenti sulla gestione delle spese di funzionamento (spese telefoniche, energia elettrica, riscaldamento e pulizia locali) e costruiti appositi indicatori di efficienza.

I risultati di tale essenziale attività di misurazione dell'azione amministrativa gestione sono stati opportunamente elaborati e rappresentati al Ministro (inizi di maggio 1998), anche in funzione dell'impostazione delle previsioni di bilancio 1999 e per la definizione di obiettivi e programmi da raggiungere nel corso del prossimo esercizio, con il coinvolgimento - nella fase di proposta di fissazione di obiettivi, programmi e priorità - degli organi apicali, centrali e periferici, del Ministero.

4.2.3 Il Consiglio Superiore dei lavori pubblici.

Il Consiglio superiore dei lavori pubblici[35] - com'è noto - ha formato oggetto di rilevanti modifiche ai sensi dell'art. 6 della legge n. 109 del 1994 modificata dalla legge n. 216 del 1995. Con l'articolo 96, comma 1, del decreto legislativo n.112 ne è ora previsto il riordino.

Nel nuovo assetto, il Consiglio superiore dei lavori pubblici dovrebbe vedere confermare il proprio ruolo di "massimo organo tecnico consultivo dello Stato", oltre che di soggetto formatore di personale tecnico dello Stato.

Anche in considerazione della riforma in senso federale dello Stato dovrebbe prevedersi anche un rapporto diretto con le regioni, sia pure con il filtro della Conferenza Stato-regioni.

Con la legge n. 191 del 1998 è stata eliminata la previsione, contenuta nell'articolo 11 della legge n. 127 del 1997, che stabiliva, al comma 2, che decorso il termine di 45 giorni per la formulazione del parere del Consiglio si formasse il silenzio assenso. Si prevede ora che il procedimento possa comunque proseguire, anche a prescindere dal parere omesso, ma con motivazione autonoma dell'atto da emanare (art. 2, comma 23, legge n. 191 del 1998).

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 43% è collocato nella sede centrale. I dirigenti generali sono: 1 di livello B e 34 di livello C. I dirigenti sono 178. Appartiene al profilo professionale dei dirigenti tecnici il 54% della dotazione organica.

Rispetto alle dotazioni organiche, la situazione delle presenze è la seguente:

Dirigenti	Organico	Presenze al 31 12.1997
Livello B	1	1
Livello C	34	47
Dirigenti	178	119

Tra i dirigenti, risulta che, nel corso dell'anno, 12 sono cessati, di questi 11 per dimissioni. Risulta essere stato assunto un solo dirigente nel corso del 1997. I dirigenti fuori ruolo sono 15.

Per la formazione, risultano essere stati effettuati 3 corsi, che hanno visto la partecipazione di 7 dirigenti, per un totale di 328 ore di lezioni.

[35] 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, il Consiglio superiore dei lavori puubblici 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 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.

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	Comandati Ruolo presso altre amm.ni	Comandati provenienti da altre amm.ni	Fuori ruolo	Part time oltre il 50%	Part time fino al 50%
Nono	177	150	6	15	3	1	0
Ottavo	418	333	12	8	7	0	4
Settimo	1.242	1.162	57	23	7	14	12
Sesto	912	781	35	8	0	5	8
Quinto	1.093	923	27	12	4	30	9
Quarto	1.184	759	20	11	4	11	3
Terzo	179	139	4	3	0	5	3
Secondo		7		1			
TOTALE	5.205	4.248	161	81	25	61	39

Risultano 159 cessazioni, di cui 118 per dimissioni. Gli assunti sono solo 10, di cui 5 per concorso.

In ordine alla formazione del personale, risultano finanziamenti per lire 84 milioni circa. Di tali risorse, circa 6 milioni sono state spese per corsi interni e circa 49 per corsi svolti presso istituzioni private. Sono stati tenuti 3 corsi per informatizzazione; 14 in tema di nuove norme generali di settore; 3 per la formazione della dirigenza, per un totale di 8 corsi di formazione e complessive ore 8.038 ore.

4.3.3 I "corpi tecnici".

Per i dirigenti, la situazione della copertura degli organici "tecnici" con specializzazione nel campo dei lavori e delle opere pubbliche, è la seguente:

DIRIGENTI	Organico	Vacanze
Dirigenti generali		
Pres. Cons. sup. LLPP	1	1
Pres. Sez. Cons. sup. LLPP	6	5
Pres. Magistrato	2	2
Provveditori	17	16 + 3 (soprann.)
Dirigenti		
Dirigenti tecnici	110	63

Per quanto riguarda i livelli, la situazione è la seguente:

LIVELLI	Organico	Vacanze	%
Nono			
Ingegnere direttore coordinatore	110	76	-43%
Architetto direttore coordinatore	14	8	-43%
Ottava qualifica funzionale			
Ingegnere direttore	214	141	-35%
Architetto direttore	27	21	-23%
Geologo direttore	2	2	0
Settima			
Capo tecnico (ex geometri, ufficiali idraulici e disegnatori)	663	581	-13%
Architetto	29	24	-18%
Biologo	2	1	-50%
Chimico	2	1	-50%
Geologo	4	3	-25%
Ingegnere	61	60	-2%
Sesta qualifica funzionale			
Assistente tecnico (collaboratore nei cantieri)	489	376	-24%
Quinta qualifica funzionale			
Ufficiale idraulico	143	94	-35%
Quarta qualifica			
Sorvegliante idraulico	529	246	-54%

Permane grave la situazione di mancanza di copertura dei posti in organico di carattere tecnico, situazione che 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.

La stessa previsione in organico di soli sei posti per la qualifica di geologo è senz'altro da riconsiderare.

Secondo i dati forniti dal Ministero, la mancata copertura degli organici è più marcata al nord che al sud.

Come già evidenziato nella relazione dello scorso anno, 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. Con il recente decreto legislativo n. 112 del 1998, ne è previsto il riordino (artt. 91 e 92). 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 394 unità di ruolo, il Dipartimento si avvale di 111 unità in posizione di comando, 85 fuori ruolo *ex lege* n. 584 del 1994, 17 contrattisti e 28 appartenenti al ruolo della presidenza del Consiglio dei Ministri, per un totale di 241 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 appartenente 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.

		Ruolo D.S.T.N.	Ruolo D.S.T.N.					Comandati e F.R.	Fuori Ruolo	Contrattisti	Ruolo P.C.M.	TOT.	C/O DIP.
	Q.F.	Tab. A	tab. B	tab. C	tab. D	tab. E	tot.	tab. A	L. 584/94 DIGHE				MIN. etc.
DIPARTIMENTO	D.G.										1	1	
(AA.AA./Seg.Tec.	D.	4							0		1	5	1
Sett.Leg./S.I.U.)	IX-VI q.f.	49		3		1	4	20	22	1	9	105	15
	V -II q.f.	22						19	2		6	49	5
	totale	75	0	3	0	1	4	39	24	1	17	160	21
Servizio Dighe e	D.G.		1				1					1	
Uffici periferici	D.		15				15		1			16	1
	IX-VI q.f.	5	26		1	1	28	10	29	11	1	84	8
	V -II q.f.	14						6	0		0	20	
	totale	19	42	0	1	1	44	16	30	11	1	121	9
Servizio geologico	D.G.			1			1					1	1
	D.			3			3		0			3	1
	IX-VI q.f.			55			55		4			59	4
	V -II q.f.	5						5	0		2	12	
	totale	5	0	59	0	0	59	5	4	0	2	75	6
Servizio idr. e Mar.	D.G.				1		1					1	
e uffici periferici	D				18		18					18	2
	IX-VI q.f.	12		1	52	1	54	24	13	2	4	109	1
	V -II q.f.	50						16	2		3	71	
	totale	62	0	1	71	1	73	40	15	2	7	199	3
Servizio Sismico	D.G.					1	1					1	
	D.					9	9					9	
	IX-VI q.f.	1				34	34	8	12	3		58	7
	V -II q.f.	8						3	0		1	12	
	totale	9	0	0	0	44	44	11	12	3	1	80	7
TOT. GENERALE		170	42	63	72	47	224	111	85	17	28	635	46

N.B. ◯ di cui un dipendente in attesa di essere inquadrato nei ruoli DSTN.

▭ Capo del dipartimento reggente

Personale di ruolo D.S.T.N. in servizio presso altri dipartimenti Tot. n. 39

Personale di ruolo D.S.T.N. in servizio presso il Ministero dei LL.PP: tot. 3, di cui due Ruolo dstn (uno di tab. A e uno di tab. D) e un F.R. L. 584/94 DIGHE

Personale di ruolo D.S.T.N. in servizio presso il Ministero dell'ambiente tot n. 1

Personale di ruolo D.S.T.N. in servizio presso la Corte costituzionale tot. n. 1

Personale di ruolo D.S.T.N. in servizio presso I.A.C.P. tot n. 1

Personale di ruolo D.S.T.N. in servizio presso A.N.P.A. tot. n. 1

FORZA EFFETTIVA 589 UNITA'

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 del 1997) e patologie gravi nelle fasi di esecuzione e realizzazione delle opere da parte dei contraenti privati.

In tale direzione si pone la previsione contenuta nell'articolo 2, commi, 4, 5 e 6, del d.l. 11 giugno 1998, n. 180, recante "Misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico ed a favore delle zone colpite da disastri franosi nella regione Campania", che, per migliorare

l'attività di indagine e di prevenzione dei rischi, prevede il potenziamento del Dipartimento dei Servizi tecnici nazionali, oltre che dell'ANPA.

5. Analisi della gestione per centri di responsabilità.

5.1 *Attività della Direzione generale della Difesa del suolo.*

Con il Documento di Programmazione economico-finanziaria per gli anni 1999-2001 e a differenza di quanto avvenuto con il precedente Documento 1998-2000, nell'ambito delle "Politiche per l'occupazione e lo sviluppo", hanno recuperato centralità, tra gli "Interventi sulle infrastrutture", quelli relativi al "Sistema idrogeologico" (paragrafo 14.2); e in tale contesto, per il sistema idrogeologico del Mezzogiorno, che continua ad essere al centro di ripetuti cedimenti determinati dalle caratteristiche fisiche del territorio, dal disordine urbanistico e dall'insufficienza di misure e interventi di prevenzione, "occorre, in primo luogo, alimentare programmi integrati di manutenzione e sistemazione idrogeologica, pur nella consapevolezza che la tipicità del territorio rende difficile l'accorpamento degli interventi stessi in sistemi operativi di grandi dimensioni: si rendono pertanto necessari interventi diffusi, anche di piccola e media dimensione".

Per parte sua, il Ministro dei lavori pubblici, con il documento "Per restare in Europa - La difesa del suolo", ha definito tale settore, una infrastruttura al pari delle strade, dei porti, ai fini dei finanziamenti; con il documento predetto, viene definita l'entità del deficit infrastrutturale di questo settore, le priorità di intervento ed il fabbisogno finanziario. Il fabbisogno complessivo è pari a circa 10 volte la disponibilità. L'ammontare complessivo, in 10 anni, supera i 63 mila miliardi. Per i bacini nazionali servirebbero circa 50 mila miliardi, a fronte di una disponibilità di 5.300 miliardi. Per i bacini interregionali, sono richiesti 2 mila miliardi e per i bacini regionali sono richiesti circa 11 mila miliardi. I fondi nel quadriennio 1997 - 2000 sono pari a 1.830 miliardi di lire. Per il Mezzogiorno emerge un quadro di generale ed estesa condizione di dissesto di origine antica e aggravato dall'assenza di misure urbanistiche; un consistente ritardo in termini conoscitivi; una gracilità delle strutture tecnico/operative incaricate alla gestione. In particolare, il documento indica per la Campania una serie di interventi assolutamente prioritari: per il bacino del Liri Garigliano e Volturno (per la difesa degli insediamenti vallivi di Liri Garigliano e del Volturno e per sistemazioni vallive del tratto terminale del Volturno piana di Capua). La spesa stimata è di lire 515 miliardi, 150 nel breve periodo e 365 per il completamento; per la tutela ed il recupero dell'area metropolitana napoletana (spesa stimata 200 miliardi); per sistemazioni viarie del bacino flegreo e nell'area metropolitana di Napoli, sistemazioni montane e di carattere idrogeologico e forestale (compreso il bacino del Sarno). Il fabbisogno totale è di lire 1.660 miliardi.

Si è riferito al paragrafo 2.2.5 sul recente d.l. n. 180 del 1998 emanato in conseguenza degli eventi calamitosi in Campania.

5.1.2 Legge n. 183 del 1989: riparto risorse stanziate con legge finanziaria 1998.

Con legge 27 dicembre 1997 n. 450 (legge finanziaria 1998), tabella C, è stato previsto lo stanziamento, per le finalità di cui alla legge n. 183 del 89 e successive modificazioni, di complessivi 1.410 miliardi ripartiti in ragione di lire 410 miliardi per l'anno 1998 e lire 500 miliardi per ciascuno degli anni 1999 e 2000.

Le quote riferite agli anni 1998 e 1999 comprendono le quote già stanziate con legge finanziaria 1997, pari a 310 miliardi per ciascuna delle due annualità, e già ripartite con il d.P.R. 9 ottobre 1997[36]. Si pone pertanto la necessità di procedere, attraverso l'emanazione di

[36] In G.U. n. 289 del 12 dicembre 1997.

uno specifico d.P.R. al riparto tra bacini di rilievo nazionale, interregionale e regionale, delle risorse aggiuntive stanziate con la citata legge finanziaria 1998, per importi pari a:
100 mld per l'anno 1998
190 mld per l'anno 1999
500 mld per l'anno 2000
790 mld *Totale*

Le disponibilità 1997-2000 ammontano, pertanto a lire: 1.040 miliardi di lire ripartiti tra le regioni e 790 miliardi (finanziaria 1998) da ripartire, per un totale di 1.830 miliardi. Per tali risorse, peraltro, non risulta disponibilità di cassa.

Il termine per la presentazione degli atti per la programmazione delle risorse finanziarie stanziate con la finanziaria 1998, scadeva il 12 aprile 1998. L'8 maggio 1998 sono pervenuti al Ministero dei lavori pubblici 12 atti. Mancano quelli delle regioni Veneto, Liguria, Toscana, Marche, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Calabria, Basilicata, Sicilia.

Le precedenti ripartizioni sono state realizzate sulla base dei parametri della superficie e della popolazione residente in ciascun bacino, incidenti con pari peso. Il ricorso a tali criteri, adottati in coerenza con i pareri espressi al riguardo dal Comitato nazionale per la difesa del suolo, oggi soppresso, traeva fondamento da una pluralità di considerazioni quali la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili, la necessità di garantire l'oggettività e la trasparenza della scelta adottata, l'esigenza di assicurare a ciascun bacino un minimo di strumenti finanziari da utilizzare per far fronte alle situazioni di squilibrio presenti in tutto il territorio nazionale.

Tuttavia, già con il citato d.P.R. 9 ottobre 1997, si prendeva atto dei limiti di tali criteri di riparto, che non tengono conto delle caratteristiche geomorfologiche, idrogeologiche e antropiche dei bacini interessati, da valutare ai fini della definizione e della prevenzione del rischio idraulico e idrogeologico. A tale riguardo, il d.P.R 9 ottobre 1997 prevedeva, per gli anni 1998 - 1999, l'individuazione, sulle somme attribuite a ciascun bacino, di una quota annuale pari al 33% soggetta a riprogrammazione sulla base dei nuovi criteri di ripartizione riferibili alle condizioni del territorio e al rischio idraulico da predisporre, entro il 31 dicembre 1997, a cura della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano. Il decreto prevede, altresì, l'ulteriore termine del 30 giugno 1998 ai fini della formalizzazione dei detti criteri, scaduto il quale non sarebbe più possibile procedere alla suindicata programmazione.

Al riguardo, nel dicembre 1997, la Direzione generale della difesa del suolo ha presentato una proposta metodologica per la definizione dei nuovi criteri di riparto, al fine di avviare un confronto in sede di Conferenza Stato-regioni. In tale sede, la regione Piemonte, in qualità di capofila - con nota del 19 febbraio 1998 n.788/23 - ha rappresentato l'opportunità di soprassedere dall'applicazione di diversi criteri di riparto per i fondi ripartiti con il citato d.P.R. 9 ottobre 1997.

Per le future assegnazioni, comunque, il problema dell'individuazione di nuovi parametri di riparto, dovrà essere valutato in sede tecnica presso la Conferenza Stato-regioni nell'ambito di un apposito gruppo di lavoro.

5.1.3 La difesa idrogeologica del territorio nazionale.

La difesa del suolo - nell'attuale assetto delle competenze - è il risultato del concorso integrato delle competenze istituzionali in materia di pianificazione territoriale, agricola e forestale, idraulica, igienico-sanitaria, naturalistica, di protezione civile, di programmazione economica.

Com'è noto, con la legge n. 59 del 1997 e del decreto legislativo n. 112 del 1998, tutti i poteri di gestione sono stati conferiti alle regioni e agli enti locali. Orbene, nella prospettiva del

disegno riformatore, la disciplina di quadro contenuta nella legge n. 183 del 1989, in termini di pianificazione integrata per bacino idrografico, procedendo per stralci territoriali e su problemi omogenei come già previsto dalle norme attuali, va migliorata e il coordinamento tra le amministrazioni centrali va rafforzato per dare indirizzi e sostegno alle amministrazioni che hanno la responsabilità operativa del territorio.

I rapporti istituzionali Stato-regioni-enti locali dovrebbero poter contare, ai vari livelli (indirizzo, programmazione, pianificazione, realizzazione), su una forte attrezzatura di cultura tecnica e di concreta operatività nel settore idrogeologico, oltre, ovviamente, ad una solida esperienza di rapporti istituzionali ed amministrativi.

Occorrerebbe, dunque, rafforzare la coesione e il coordinamento reciproco tra tutti i protagonisti del sistema.

Orbene, il complesso meccanismo della legge n. 183 del 1989 si basa essenzialmente sul principio della "leale cooperazione" tra Stato e regioni (cfr. Corte costituzionale, sentenza n.85 del 1990), in cui ogni soggetto deve porre in essere le attività ad esso attribuite in una integrazione verticale tra attività conoscitive, attività di programmazione - pianificazione, interventi in senso stretto e momento del controllo e dell'eventuale potere sostitutivo da parte dello Stato. Su questo ultimo aspetto si incentrano le questioni di più problematica soluzione, specie con riferimento ai ritardi e alle omissioni verificatisi nell'attuazione della riforma in alcuni bacini regionali, in specie meridionali, ove la nuova legge non ha trovato di fatto ancora applicazione, specie ove si consideri che al 1° gennaio 1998 non risultavano ancora funzionanti i bacini del Veneto, Toscana, Abruzzo, Molise, Campania; Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna.

Come indicato all'articolo 4 comma 1 lettera g) della legge n. 183, i poteri sostitutivi dello Stato possono essere esercitati solo con riguardo alle "attività da svolgersi entro termini essenziali"; é impossibile però rintracciare in forma esplicita nello stesso testo normativo qualsivoglia scadenza "essenziale".

Più recentemente, la proposta del Ministero dei lavori pubblici di inserire "scadenze essenziali" nell'ultimo schema di provvedimento di riparto delle disponibilità recate dalla legge finanziaria, non é stata condivisa in sede di Conferenza Stato-regioni. Pertanto il d.P.R. 9 ottobre 1997, sul riparto dei fondi 1997 del 1999, si limita ad indicare, all'articolo 3, comma 2, che i comitati istituzionali ed i competenti organi regionali "adottano la prima elaborazione del progetto di piano, corredato dai piani stralcio prioritari, entro il 31 dicembre 1998 ed adottano il piano di bacino, ovvero i piani stralcio prioritari, entro il 31 dicembre 1999". Si tratta di un'indicazione di notevole rilievo politico-istituzionale, cui comunque sarà difficile attribuire carattere prescrittivo.

Sotto diverso profilo, il ripetersi di fenomeni disciplinati in emergenza dalle ordinanze, mette in atto perversi "sistemi paralleli" che offuscano la visibilità del sistema della legge 183 del 1989 e producono alibi al funzionamento delle strutture regionali e locali.

A conferma della ridondanza del vigente assetto normativo, va evidenziato, con riferimento alla recente emergenza del Sarno, che il fenomeno, pur sotto l'osservazione delle strutture dell'emergenza inquinamento dal 1995 e delle strutture dell'emergenza idrogeologica dal 1997, non è stato evitato.

Si pone, dunque, quale obiettivo prioritario la riforma della legge n. 183 del 1989. In proposito, nell'ambito dell'AC 2772 (Sostegno all'edilizia residenziale pubblica), il Governo ha proposto l'inserimento di emendamenti per: a) disporre che entro 3 mesi con decreto del Presidente del consiglio dei ministri siano adottate direttive per l'individuazione, dove non si sia ancora provveduto, delle aree del territorio nazionale a rischio di alluvione e frane, con criteri uniformi e standardizzati; b) perimetrare effettivamente le aree a cura delle amministrazioni ordinariamente competenti (autorità di bacino e regioni), prevedendo un

sistema di automatica sostituzione delle inadempienze; c) incaricare i presidenti delle provincie di avviare, entro un mese dalle direttive, la ricognizione dei movimenti franosi in atto o potenziali, istituendo un obbligo di segnalazione per gli enti locali e gli esercenti dei servizi di pubblica utilità a rete (linee elettriche, telefoniche, metanodotti, rete stradale sono tutti indicatori di possibili instabilità, ma le informazioni si disperdono), aprendo le segnalazioni e le banche dati ai cittadini e all'associazionismo; d) predisporre carte del rischio idrogeologico alle varie scale e quindi anche con finalità urbanistiche.

Inoltre, in sede di proposta di riforma della legge n. 183 del 1989, il Gruppo di studio all'uopo istituito con decreto del Ministro del 15 aprile 1997, ha proposto, tra l'altro, recuperando i lavori della Commissione De Marchi elaborati nei primi anni '70, la ripartizione dell'intero territorio nazionale in dieci "distretti idrografici", due dei quali (Sicilia e Sardegna) coincidono con il territorio di quelle due regioni.

5.1.4 Finanziamento della legge n. 183 del 1989.

Nel periodo 1991-1996, si sono rese disponibili complessive lire 2,149 miliardi per il finanziamento di interventi e studi nel settore della difesa del suolo, programmati con gli schemi previsionali e programmatici di cui all'articolo 31 della legge n. 183 del 1989.

Le risorse - in milioni - sono così state suddivise tra i bacini:

Bacini di rilievo nazionale	1.135.268
Bacini di rilievo interregionale	130.855
Bacini di rilievo regionale	883.275

Al 13 maggio 1998, sono state erogate, con decreti del Ministro dei lavori pubblici, risorse per complessivi 2,080 miliardi. A seguito delle mancate assegnazioni di lire 80,626 miliardi al Magistrato per il Po e di lire 6,508 miliardi al Provveditorato alle OO.PP. di Firenze, le somme complessivamente utilizzate per gli interventi sono pari a lire 1.818,736 miliardi e per gli studi pari al lire 174,638 miliardi.

Bacini di rilievo nazionale	935.013	112.502
Bacini di rilievo interregionale	122.836	7.048
Bacini di rilievo regionale	760.887	55.088

Le somme relative a studi finalizzati alla pianificazione di bacino sono state trasferite alle autorità di bacino di rilievo nazionale e alle regioni.

Le autorità di bacino e le regioni sono tenute a riferire periodicamente sullo stato di attuazione dei programmi; i dati trasmessi sono utilizzati dalla Direzione generale della difesa del suolo per predisporre una relazione di sintesi a livello nazionale.

Le informazioni raccolte dalla Direzione generale non presentano il carattere della omogeneità; è comunque possibile ricavare elementi relativi al numero e all'importo degli interventi finanziati, sulla base dei decreti del Ministero dei lavori pubblici, integrati con interventi censiti sulla base delle informazioni trasmesse dalle regioni e dalle autorità di bacino, ricavandone elementi sull'affidamento e l'avanzamento dei lavori, che è possibile aggregare per soggetto destinatario dei finanziamenti e per bacino idrografico.

Dai dati aggregati per bacino idrografico, l'importo erogato per gli interventi, pari a lire 1.818,736 miliardi, risulta così distribuito.

Bacini di rilievo nazionale	935.013
Bacini di rilievo interregionale	760.887
Bacini di rilievo regionale	122.836

L'importo complessivo dei lavori affidati, pari a lire 838,286 miliardi, con un avanzamento di lire 409,397 miliardi risulta così suddiviso:

	Importo lav. affidati	Importo avanza.to	% avanza.to lavori
Bacini di rilievo nazionale	414.893	208.631	32%
Bacini di rilievo interregionale	358.687	165.204	28%
Bacini di rilievo regionale	64.706	35.563	36%

Va precisato che i dati a disposizione del Ministero dei lavori pubblici non sono aggiornati. Il 42,5% dei dati relativi alle tre diverse tipologie di bacini non risulta aggiornato al 1997. Per il bacino di rilievo nazionale dell'Adige, l'ultimo aggiornamento risale al 30 aprile 1993; per i bacini dell'Isonzo, del Tagliamento, del Livenza, del Piave del Brenta-Bacchiglione e del Tevere, i dati aggiornati risalgono al 31 ottobre 1994.

Tra i bacini di rilievo nazionale, le percentuali risultanti dal rapporto importo avanzamento lavori - importo rendicontato al di sotto della media (32%) sono quelli del Tevere (12%) e dell'Isonzo (18%); quelli sopra la media sono il Volturno (54%) e il Livenza (44%); per i bacini di rilevo nazionale l'analoga relazione percentuale, pari ad una media del 28%, presenta percentuali pari a 0 per il Friuli Venezia Giulia e Sicilia e 4% per l'Abruzzo; le Marche e Toscana sono sopra la media (rispettivamente 76% e 65%); per i bacini di rilevo interregionale, rispetto alla media del 30% è a 0 il Lemene e al 100% Noce e Lao.

I dati aggregati per soggetto destinatario dei finanziamenti risultano quelli esposti dalla tabella che segue:

Attuazione degli interventi negli anni 1991-1996
per destinatario dei finanziamenti
(Dati - in milioni - aggiornati al 13 maggio 1998)

Soggetto destinatario	Importo erogato	Importo rendicontato	N. interventi affidati	Importo inter.vti affidati	Importo avanz.to lavori	% avanzamento
Provv. Trento	500	500	1	500	500	500
Mag. Venezia	40.809	38.709	17	31.797	17.637	46
Mag. Po Parma*	1122.861	65.486	20	58.486	34.977	53
Provv. Firenze**	16.723	16.723	6	5.610	4.010	24
Provv. Perugia	443	442	0	0	0	0
Provv. Roma	22.290	15.600	7	115.600	4.190	27
Provv. Napoli	17.938	18.100	1	18.100	18.100	100
Totale	**211.564**	**155.560**	**52**	**130.093**	**79.414**	**51%**
Reg Piemonte	136.171	84.279	15	44.900	28.900	34
Reg Valle d'Aosta	16.585	11.051	5	9.283	3.686	33
Reg Lombardia	127.528	81.259	43	34.881	13.993	17
Reg. Veneto	117.518	89.049	24	44.263	9.154	10
Reg FriuliVenez Giulia	26.484	8.156	2	3.700	2.200	27
Reg Liguria	47.524	26.163	20	16.110	8.280	32
Reg Emilia Romagna	136.796	100.469	150	75.885	53.959	54
Reg Toscana	106.831	96.672	249	69.292	49.832	52
Reg Umbria	47.439	31.771	13	31.667	5.718	18
Reg Marche	42.961	40.993	71	31.861	29.731	73
Reg Lazio	123.834	110.357	16	43.023	13.588	12
Reg Abruzzo	55.139	44.209	29	29.706	1.902	4
Reg Molise	20.429	19.449	28	14.043	7.652	39
Reg Campania	114.722	107.127	12	67.793	9.698	9
Reg Puglia	114.730	95.226	36	55.235	14.598	15
Reg Basilicata	40.201	30.493	16	26.717	11.967	39
Reg Calabria	77.399	66.403	104	33.682	22.388	34
Reg Sicilia	121.877	57.966	3	7.165	0	0
Reg Sardegna	81.744	63.259	12	43.295	19.868	31
Prov Autonoma Bolzano	12.156	8.085	6	5.155	3.948	49
Prov Autonoma Trento	36.670	20.751	9	20.537	18.922	91
Totali regioni e Prov aut	**1.604.738**	**1.193**	**863**	**708.193**	**329.983**	**28%**
Uff. idrograf Pisa	2.099	1.719	0	0	0	0
Uff. idrograf Parma	335	0	0	0	0	0
Totale altri uffici	2.434	1.719	0	0	0	0
TOTALE GENERALE	**1.818.736**	**1.350.466**	**915**	**838.286**	**409.397**	**30%**

* Importo erogato ridotto a seguito del D.M. LLPP 2324/94 alluvione Po-nov 94.

** Importo erogato ridotto a seguito del D.M. LLPP 2324/94 alluvione Po-nov 94.

5.1.5 Legge 5 gennaio 1994, n. 36[37].

Con il conferimento dei poteri alle regioni e agli enti locali la legge n. 36 del 1994 ha anticipato la riforma introdotta con la legge n. 59 del 1997 e dal decreto legislativo n. 112 del 1998.

Nel citato decreto legislativo sono state conferite alle regioni tutte le funzioni di progettazione, realizzazione ed approvazione in materia di opere idrauliche e altre importanti funzioni amministrative già di competenza delle amministrazioni statali (art. 89 d.lgs. n. 112 del 1998). Il quadro che ne deriva é, comunque, nel senso dell'abbandono da parte dello Stato delle attività gestionali per concentrarsi sulle competenze connesse alla programmazione e regolazione, alla definizione di obbiettivi di servizio e di qualità, alla definizione di indicatori di *performance* istituzionale, in funzione della costruzione di capacità di governo decentrato del settore.

Una delle principali problematiche è rappresentata dal riassetto industriale del settore idrico, componente assai importante del complessivo mercato dei servizi pubblici locali che rappresenta una delle aree più interessanti di sviluppo imprenditoriale in Italia e in Europa. Si osserva, in proposito, che quello idrico si configura come una pluralità di monopoli locali. E' pertanto necessario stabilire regole trasparenti di accesso alla competizione per l'aggiudicazione della gestione in monopolio e forme di controllo sul gestore monopolista. Uno dei nodi che riguarda il mondo ancora in evoluzione delle "partecipazioni comunali" è costituito dalla "legittimità" che le società così formate prendano parte a competizioni che si svolgono all'esterno dell'ente locale di cui il soggetto imprenditoriale è emanazione ed ente strumentale.

Da qui, la necessità di attrarre sotto il rigore di forme e garanzie pubblicistiche soggetti formalmente configurati come di diritto privato. A quest'esigenza ha sopperito l'ordinamento comunitario con il ricorso alla figura della "organismo di diritto pubblico" ai fini della tutela della concorrenza. Parimenti, sarebbe auspicabile che anche l'ordinamento nazionale si rifacesse ad una eguale tecnica di protezione e ciò, non soltanto per la tutela del bene della concorrenza, ma anche degli altri valori che vengono in rilievo, quali la trasparenza dell'azione dei pubblici poteri, nella specie locali; la garanzia del corretto impiego, da parte di questi, delle pubbliche risorse; la possibilità che essi siano chiamati a rendere conto della loro azione.

Per quanto riguarda la formazione di regole certe, il Ministero dei lavori pubblici non ha ancora definito lo schema di decreto interministeriale che deve disciplinare la concessione a terzi del servizio idrico integrato, previsto dall'articolo 21 della legge 36. La formalizzazione del testo è stata sospesa in ragione del conflitto che si è prodotto sull'interpretazione della natura dei soggetti che hanno titolo a partecipare alle gare. Pur essendo indubbiamente complesso il passaggio da diecimila microgestioni al previsto centinaio, è comunque oramai ineludibile la definizione della disciplina del settore.

L'urgenza della riforma in senso industriale è confermata dall'attuale momento di transizione alla moneta europea. L'obiettivo di riduzione del debito pubblico e il mantenimento di bassi livelli di deficit impongono all'amministrazione centrale, alle regioni e agli enti locali, con un'azione comune e concertata, da un lato di ridurre i disavanzi rivenienti da specifiche gestioni, dall'altro di operare per attrarre capitali privati nello sviluppo infrastrutturale.

L'attuazione della riforma del 1994, oltre ad avere per obbiettivo forniture idriche secondo *standard* di servizio predefiniti ai minori costi industriali possibili, può anche essere letta come formazione di un nuovo comparto produttivo nel campo dei servizi, incaricato, tra l'altro, di promuovere le necessarie infrastrutture.

---

[37] In materia, cfr., anche, Ministero dei lavori pubblici - Segreteria tecnica del Ministro *Per restare in Europa - vol. 4 Le risorse iariche.*

Tale obiettivo si riferisce anche agli attuali enti acquedottistici e a quelli irrigui che assicurano forniture per uso promiscuo. Sulla natura di queste gestioni l'Ente Autonomo Acquedotto Pugliese costituisce un caso emblematico. L'aver tamponato la situazione di degenerazione gestionale dell'EAAP e aver posto le basi per la sua trasformazione in S.p.A. non deve far ritenere che non manchino problemi di dimensioni comparabili da affrontare. Nel settore dei grandi invasi ovunque si soffermi l'attenzione nelle regioni meridionali, si riscontrano condizioni tecnico-ammministrative lontane dai requisiti di efficienza aziendale[38].

5.1.6 Regolamento recante criteri e metodologie di valutazione delle perdite degli acquedotti.

In data 8 gennaio 1997, sulla base dell'articolo 5, comma 2, della legge n. 36 del 1994, il Ministero dei lavori pubblici ha emanato il regolamento concernente i criteri e il metodo in base ai quali valutare le perdite degli acquedotti e delle fognature.

Il regolamento si applica a tutti gli impianti di acquedotto e alle fognature, con esclusione delle fognature bianche. Le procedure di valutazione delle perdite sono finalizzate alla formulazione di "bilanci idrici nelle reti e negli impianti". In dipendenza dell'esito dei bilanci, il gestore procede alla ricerca delle perdite, per provvedere alle necessarie riparazioni; le indicazioni per la esecuzione del relativo piano di interventi sono contenute nella convenzione tra gli enti locali di cui all'articolo 9 della legge n. 36 del 1994 e i soggetti gestori (art. 2).

5.2 *Attività della Direzione generale del coordinamento territoriale (DICOTER).*

5.2.1 Programma triennale della viabilità 1997-1999[39].

Con decreto del Ministro dei lavori pubblici 22 maggio 1997, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo n. 143 del 1994, tenuto conto della proposta elaborata dall'ANAS, è stato approvato il Programma triennale 1997 - 1999 per la gestione e l'incremento della rete stradale ed autostradale dello Stato e di quella data in concessione.

Nella definizione e approvazione del predetto Programma triennale, si è tenuto conto degli indirizzi contenuti nelle direttive ministeriali del 16 dicembre 1996, i quali hanno disciplinato la procedura di programmazione degli interventi di viabilità di competenza statale individuando, in particolare, nel completamento e nella cantierabilità, i criteri per l'identificazione delle opere suscettibili di essere inserite nel documento programmatico.

La programmazione degli interventi infrastrutturali per il triennio 1997 - 1999 è, altresì, frutto di una intensa attività di concertazione con le Regioni e con i principali Enti locali coinvolti, per tenere conto, il più possibile, delle realtà territoriali.

Il documento finale è stato sottoposto alle valutazioni della conferenza Stato-Regioni ed è stato trasmesso al Parlamento, in ottemperanza alle indicazioni della competente Commissione Camerale di cui alla "Risoluzione Vigni" del 18 febbraio 1997.

Il programma é suddiviso in tre settori finanziari.

---

[38] La stampa ha dedicato spazio ad una iniziativa assunta di recente dal Ministero dei lavori pubblici con riguardo a dieci dighe siciliane gestite dall'Ente per lo sviluppo Agricolo, le cui inefficienze gestionali costringono a pesanti limitazioni di invaso, con conseguente perdita di disponibilità di risorse idriche e sotto utilizzazione degli ingenti investimenti pubblici già effettuati ma il Ministero dei lavori pubblici si accinge a rilevare analoga condizione per alcuni invasi gestiti dall'Ente Acquedotti Siciliani, tra i quali, ad esempio quello di Scanzano, destinato all'approvvigionamento potabile di Palermo, città che viene penalizzata non solo in termini di acqua immessa in rete, ma anche in termini di costi di approvvigionamento. Il più grande invaso del Mezzogiorno, la diga del Pertusillo, gestito dall'Ente irrigazione di Bari, perde circa 40.000.000 di mq di capacità di invaso per mancata manutenzione degli scarichi di fondo.

[39] In materia, cfr., anche, Ministero dei lavori pubblici - Segreteria tecnica del Ministro *Per restare in Europa - vol. 5 La riqualificazione del sistema stradale italiano.*

Il primo è relativo al Q.C.S. 1994 - 1999 e tiene quindi conto del cofinanziamento europeo di opere cui lo Stato deve partecipare con un importo pari a quello stanziato dalla Comunità. Nel programma, pertanto, figurano 500 miliardi di lire quale contributo dello Stato italiano. Altri 341 miliardi di lire, sono stati previsti per far fronte ai finanziamenti europei del fondo FERS.

Il secondo settore é relativo ad una quota pari a 1.094 miliardi di lire destinata agli interventi cofinanziati da diversi fondi nazionali previsti da leggi speciali (ad es., gli interventi relativi alla terza corsia del G.R.A. finanziati con la legge per il Giubileo del 2000, o le convenzioni in precedenza siglate tra l'ANAS e gli enti locali).

La terza quota riguarda, infine, interventi che soddisfano esigenze di viabilità prettamente regionale, per un importo complessivo di circa 3.850 miliardi di lire.

Il programma triennale - sulla base delle risorse assegnate dalla legge finanziaria dello Stato (tab. C) per il 1997 - prevede 2.980 miliardi per il funzionamento dell'ANAS, 6.000 miliardi per ammortamento mutui e 8.610 miliardi per programmazione lavori.

A tali finanziamenti sono stati aggiunti (tab. F) 237,65 miliardi per il programma straordinario 1987-90. Il finanziamento complessivo ammonta, pertanto, nel triennio, a lire 17.827,65 miliardi.

Tenendo conto degli incrementi di disponibilità di riprogettazione non superiori al 20% secondo gli indirizzi formulati dal Ministro dei lavori pubblici, l'ammontare complessivo del programma risulta di circa 18.910,6 miliardi nel triennio, con un incremento di circa 1.083 miliardi.

Le risorse risultano così ripartite:

Area di intervento	risorse in miliardi	Fabbisogno
Spese gestione e manutenzione	3.060	
Oneri finanziari per mutui già contratti	6.000	
Manuten., sicurez., e fondo rischi	2.500	
Unione europea	841	11.560
Bilancio statale	1.094	
Soc.autostr. area naz. e cofinanz.mento	916	2.851
Aree di interventi regionali		4.499,6
Totale programmi	14.411	18.910,6

Inoltre nella tab. F (art. 2, c. 86-87 collegato alla legge finanziaria) sono stati previsti i contributi alle concessionarie autostradali:

- per il completamento del raddoppio della A6 Torino-Savona;
- per l'avvio della realizzazione della variante di valico sulla A1, nel tratto Firenze-Bologna.

Nel programma triennale, a seguito delle direttive impartite dal Ministro dei lavori pubblici, l'ANAS ha tenuto conto anche dei finanziamenti a valere sulle risorse comunitarie per interventi autonomi e stralciabili nelle opere del programma stesso. Si tratta, in particolare, di circa 841 miliardi di finanziamento comunitario a cui concorre un cofinanziamento italiano di pari importo.

5.2.1.1 Direttiva ministeriale per la programmazione triennale 1998/2000 in materia di strade.

In data 23 gennaio 1998, ai sensi del decreto legislativo n. 143 del 1994, il Ministro dei lavori pubblici ha emanato la direttiva per la programmazione triennale 1998/2000 in materia di strade. La direttiva, in coerenza con il decreto legislativo 26 febbraio 1994, n. 143, stabilisce le linee guida per procedere alla rimodulazione del Programma triennale 1997-1999 entro il

limite costituito dalle risorse finanziarie assegnate con la legge finanziaria e dalle entrate proprie dell'ANAS, aggiornandone le previsioni, in ordine alla individuazione degli interventi prioritari, riferite al triennio 1998-2000.

5.2.2 Impegni ed erogazioni all'Ente nazionale per le strade di risorse finanziarie statali.

Sui capitoli 2102, 7272, 7274, 7276, 7277 e 7278 dello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici, sono iscritte le somme da trasferire all'ANAS, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 143 del 1994, per far fronte tanto alle spese di funzionamento quanto a quelle d'investimento relative a programmi di intervento per la gestione ordinaria e straordinaria della rete stradale, compresi quelli di ammodernamento e per nuove costruzioni.

La quantificazione degli stanziamenti viene definita mediante legge finanziaria e, nell'ambito delle risorse previste, la Direzione generale del coordinamento territoriale provvede alle erogazioni necessarie con le modalità fissate dagli accordi di programma attuativi dei programmi triennali approvati dal Ministro nell'esercizio delle funzioni di alta vigilanza.

Nel corso del 1997, sono state impegnate a favore dell'ANAS le seguenti somme:

- lire 990 miliardi (decreto D.G. n. 1493 del 30.10.1997), gravanti sul capitolo 2102, per le spese di parte corrente necessarie ad assicurare il funzionamento dell'Ente;
- lire 4.260 miliardi (decreto D.G. n. 1664/ANAS/97 del 30.12.1997), gravanti sul capitolo 7272, di cui lire 2.760 miliardi per l'attivazione degli interventi previsti nel Programma triennale 1997 - 1999 e lire 1.500 miliardi quale contributo per l'ammortamento dei mutui già contratti dall'Ente;
- lire 100 miliardi (decreto D.G. n. 1665/ANAS/97 del 30.12.1997), gravanti sul capitolo 7274, al fine del completamento della funzionalità dei lotti delle aree di priorità del Programma triennale di cui alla legge n. 526 del 1985, e per gli interventi di viabilità statale previsti nel piano decennale, nonché per la definitiva conclusione dei programmi 1979 - 1981 e del piano - stralcio 1982 - 1987;
- lire 105 miliardi (decreto D.G. n. 1666/ANAS/97 del 30.12.1997), gravanti sul capitolo 7276, per il rimborso delle rate di ammortamento dei mutui contratti per l'esecuzione di un programma straordinario di interventi nel triennio 1979 - 1981;
- 100 miliardi (decreto D.G. n. 1667/ANAS/97 del 30.12.1997), gravanti sul capitolo di nuova istituzione 7279 dello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici, al fine di consentire all'Ente, ai sensi dell'articolo 19 *bis* della legge n. 135 del 1997, di trasferirle alla società Autostrade S.p.A., per la realizzazione del tratto Aglio - Canova ed il potenziamento del tratto Firenze Nord - Firenze Sud dell'autostrada Bologna - Firenze.

Al trasferimento delle relative somme in conto residui, si provvederà nell'anno 1998 compatibilmente con le dotazioni di cassa e nel rispetto dei vincoli previsti dalla legge n. 449 del 1997 in materia di accrediti ad Enti titolari di conti in Tesoreria.

Infatti, durante l'anno 1997, l'Amministrazione ha potuto accreditare all'Ente soltanto una somma pari a 500 miliardi gravante sul capitolo 7272, per rimborso rate di mutui già contratti. Non sono stati disposti ulteriori trasferimenti, sia per mancanza di ulteriori dotazioni di cassa, sia in considerazione dei vincoli ai trasferimenti disposti dall'art. 3, comma 214, della legge n. 662 1996, che ha comportato l'obbligo per l'Ente di utilizzare in via prioritaria le proprie disponibilità sul conto aperto presso la Tesoreria dello Stato.

Sono inoltre state erogate all'Ente le seguenti somme:

- lire 20 miliardi (decreto D.G. n. 886 del 9.06.1997), a valere sul capitolo 7277, al fine di consentire all'Ente di trasferirle alla società concessionaria dell'autostrada Torino - Savona, ai

sensi dell'articolo 2, comma 86, della legge n. 662 del 1996, per l'ammortamento dei mutui che la società stessa é autorizzata a contrarre, in conformità della vigente convenzione;
- lire 20 miliardi (decreto D.G. n. 922 del 9.06.1997), a valere sul capitolo 7278, al fine di consentire all'Ente di trasferirle alla Società Autostrade S.p.A., ai sensi dell'articolo 2, comma 87, della legge n. 662 del 1997, per l'ammortamento dei mutui che la società stessa è autorizzata a contrarre.

Peraltro, al fine di conformarsi alla determinazione emessa dalla Sezione di Controllo della Corte dei conti in data 27 ottobre 1997, che ha sostenuto l'obbligo della disapplicazione del citato art. 2, comma 87, della legge n. 662 del 1997, ravvisandone il contrasto con la disciplina comunitaria, è stato sospesa, cautelativamente, l'erogazione del contributo alla medesima Società, fino all'intervenuta "registrazione con riserva" del decreto interministeriale di approvazione della nuova convenzione tra l'ANAS e la Società Autostrade S.p.A.".

5.2.3 Accordo di programma 1997.

Il decreto legislativo n. 143 del 1994, istitutivo dell'Ente nazionale per le strade, ha stabilito che i rapporti tra il Ministero dei lavori pubblici e l'Ente siano regolati da accordi di programma, stipulati ai sensi dell'articolo 15 della legge n. 241 del 1990, per l'attuazione del programma triennale.

L'accordo previsto dal citato decreto costituisce un importante strumento di programmazione dell'attività dell'Ente essendo diretto, da un lato, a prevedere le modalità di erogazione delle risorse finanziarie statali - iscritte in appositi capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero - a favore dell'Ente medesimo e, dall'altro, a realizzare il programma triennale per la gestione e l'incremento della rete stradale ed autostradale dello Stato e di quella data in concessione.

Definito l'iter procedurale relativo alla predisposizione del Programma triennale 1997 - 1999, in data 16 dicembre 1997, é intervenuto l'accordo di programma relativo all'anno 1997.

5.2.4 Fondi CIPE.

Con delibera CIPE 23 aprile 1997, n.74, a valere sulla legge 8 agosto 1995, n.341 e con delibera CIPE 29 agosto 1997, n.175, a valere sulla legge del 23 maggio 1997, n. 135, sono stati attributi finanziamenti per le grandi opere infrastrutturali nelle aree depresse del territorio nazionale. In particolare, le opere stradali interessate dai finanziamenti risultano:
(delibera CIPE 23 aprile 1997)
- autostrada A3 Salerno-Reggio Calabria, importo lire 530,6 mld;
- autostrada A20 Messina-Palermo, lire 320 mld;
- SS 106 "Ionica", importo lire. 255,6 mld;

(delibera CIPE 29 agosto 1997)
- autostrada A3 Salerno-Reggio Calabria, lire 415 mld;
- autostrada A20 Messina-Palermo, lire 99 mld.

Per l'autostrada Salerno-Reggio Calabria risultano appaltati o in corso di appalto diversi lotti e per i restanti sono in corso le gare per le progettazioni. Per l'autostrada Messina-Palermo i lavori sono in corso di appalto. Per i lotti della SS 106 "Ionica" sono in corso le relative progettazioni.

Inoltre, nella delibera CIPE del 29 agosto 1997 è stata posta, a carico dell'accantonamento per progettazione previsto dalla delibera CIPE 23 aprile 1997, per un importo massimo di lire 15 miliardi, la spesa per la progettazione di interventi infrastrutturali

idonei ad eliminare le strozzature esistenti nei tratti campani dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria ed in particolare nel tratto Mercato San Severino-Fratte, dopo l'uscita dell'autostrada Caserta-Salerno.

5.2.5 Quadro comunitario di sostegno 1994-1999 programma operativo, infrastrutture di trasporto stradale.

La Commissione delle Comunità Europee, con decisione del 26 luglio 1996, n. 1878, ha concesso un contributo di 249 MECU - in misura del 50% del costo totale previsto, pari a 498 MECU - del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) per il Programma operativo "Infrastrutture di trasporto stradale" nelle regioni italiane dell'obiettivo 1 (regioni in ritardo di sviluppo) - asse prioritario n. 1 "Comunicazioni" - sottoasse prioritario n. 11 "Strade e autostrade" - la cui attuazione é affidata alla responsabilità del Ministero dei lavori pubblici - Direzione generale del coordinamento territoriale.

Il piano di interventi sugli assi da inserire nel Q.C.S. 94/99 è stato determinato dall'ANAS a partire da un quadro complessivo di azioni in atto o in avanzata fase di definizione, individuando alcuni interventi puntuali sugli itinerari già programmati, aventi le caratteristiche di "visibilità" ed "aggiuntività", secondo i criteri comunitari.

Il Quadro Comunitario di Sostegno, che il Programma menzionato rende operativo per il settore della viabilità nazionale, (oltre ad un sottoprogramma che comprende due misure, per complessivi 8 MECU) ha indicato, quindi, cinque itinerari su cui concentrare gli sforzi finanziari, nell'intento di rafforzare e razionalizzare il sistema stradale nelle regioni dell'Italia Meridionale, e precisamente:

- Misura 1.1 - Messina-Palermo (tot. n. 3 lotti)
(autostradale) importo 100 MECU
- Misura 1.2 - Salerno-Reggio Calabria (autostradale)
importo 155 MECU (tot. n. 5 lotti)
- Misura 1.3 - Cagliari-Sassari (strada ordinaria)
importo 84,5 MECU (tot. n. 3 lotti)
- Misura 1.4 - Bari-Otranto (strada ordinaria)
importo 42,5 MECU (lotto unico)
- Misura 1.5 - Brindisi-Taranto-Lametia (strada ordinaria)
importo 108 MECU (tot. n. 4 lotti).

Anche in conseguenza di un'intensa azione di coordinamento finalizzata alla concertazione (c.d. regola del partenariato), svolta da parte della Direzione generale, tra i soggetti cointeressati (Commissione europea, Autorità nazionali e regionali), nel corso del 1997 e durante il mese di gennaio 1998, è stato possibile effettuare l'aggiudicazione e la consegna dei lavori di diversi lotti relativi alle sopra menzionate infrastrutture stradali di particolare rilevanza per il potenziamento degli assi di comunicazione nel Mezzogiorno, per complessivi 738 miliardi di lire[40].

A seguito della avvenuta consegna dei lavori, é stata, quindi, inoltrata alla Commissione Europea una rendicontazione di spesa per l'importo complessivo di 23.069 MECU (al 31 dicembre 1997), nel rispetto delle indicazioni contenute nel piano finanziario predisposto dalla competente Direzione generale della stessa Commissione europea e si é, pertanto, conseguito

[40] In particolare nello scorso mese di dicembre sono state avviate le seguenti Misure: 1.1 - Autostrada Messina-Palermo (n. 3 lotti); 1.2 - Autostrada Salerno-Reggio-Calabria (n. 3 lotti); .1.3 - Itinerario Cagliari-Sassari (n. 2 lotti); 1.5 - Itinerario Brindisi-Taranto-Lametia (n. 3 lotti).

l'obiettivo di ottenere l'impegno sul bilancio comunitario della quota di risorse corrispondente all'anno 1997, nonché l'accredito del secondo anticipo dell'annualità 1996[41].

5.2.6 Programmi di riqualificazione urbana.

Per quanto riguarda i programmi di riqualificazione urbana, avviati con d.m. 21 dicembre 1994 e successive modificazioni e integrazioni, l'attività della Direzione generale nell'anno 1997 si é sviluppata sulle seguenti principali linee di intervento:

a - la sottoscrizione dei protocolli di intesa e degli accordi di programma con i comuni, le regioni - nel caso in cui il programma comporti variazione agli strumenti urbanistici vigenti - e gli ulteriori soggetti pubblici interessati all'attuazione dei programmi medesimi, così come previsto dall'art. 12 del d.m. soprarichiamato;

b - la predisposizione di provvedimenti amministrativi relativi[42];

c - la diffusione dei risultati dell'esperienza.

Con nota esplicativa del gennaio 1997, inviata a tutti i comuni, alle regioni e ai rispettivi responsabili dei procedimenti, il Ministero dei lavori pubblici ha impartito indicazioni sulle procedure previste dal citato art. 12 del bando, sull'affidamento degli interventi pubblici ricompresi nei programmi e sui criteri per la determinazione del finanziamento.

L'attività di sottoscrizione dei protocolli ha avuto inizio con la stipula relativa al programma di riqualificazione urbana del comune di Siena (22 gennaio 1997) e ha riguardato, complessivamente, 26 dei 33 programmi di riqualificazione urbana relativi ai comuni con popolazione inferiore a 300 mila abitanti e 35 dei 45 programmi di riqualificazione urbana relativi ai comuni con popolazione superiore a 300 mila abitanti.

Per 6 programmi di riqualificazione urbana da attuarsi nel comune di Milano, sono stati sottoscritti gli accordi di programma, ai sensi dell'art. 27 della legge 142 del 1990 in data 4 dicembre 1997.

I finanziamenti del Ministero dei lavori pubblici complessivamente impegnati ammontavano, al 31 dicembre 1997, a lire 476 miliardi che hanno attivato un investimento complessivo di circa 7.000 miliardi, di cui 2.000 miliardi per la realizzazione di interventi pubblici a 5.000 per la realizzazione di interventi privati.

5.2.6.1 Progetti pilota di riqualificazione urbana.

A seguito della delibera CIPE 12 luglio 1996, le amministrazioni statali e regionali potevano richiedere finanziamenti a valere sui fondi previsti dalla legge n. 341 del 1995 per interventi localizzati nelle regioni in ritardo di sviluppo e nelle zone in declino industriale.

Il Ministero dei lavori pubblici ha ottenuto il finanziamento del programma sperimentale di riqualificazione urbana relativo a comuni ricompresi negli elenchi di cui all'obiettivo 1 e 2, con la deliberazione CIPE 23 aprile 1997.

---

[41] Si segnala, inoltre, che nello scorso mese di gennaio é stato aggiudicato anche l'ultimo dei tre lotti della Misura 1.3. -Itinerario Cagliari-Sassari, di prossima consegna.

[42] D.M. 28 aprile 1997 (per gli interventi ricompresi nei programmi di riqualificazione urbana per i quali é stato sottoscritto il protocollo di intesa, viene prevista la possibilità per i comuni di richiedere l'anticipazione dei finanziamenti per l'avvio delle fasi della progettazione degli interventi medesimi); D.M. 30 ottobre 1997 (che ha modificato le procedure di approvazione dei programmi al fine di: a) stabilire un termine perentorio (sessanta giorni dalla data di pubblicazione dei citato D.M. e quindi il 26 gennaio 1998) per la sottoscrizione dei protocolli di intesa per consentire la tempestiva realizzazione degli interventi ovvero il reimpiego dei finanziamenti resi disponibili a seguito di eventuali revoche; b) individuare nell'accordo di programma l'unico momento negoziale tra i soggetti interessati prevedendo la soppressione della lett.d) della precedente formulazione dell'art.12 (sottoscrizione della convenzione tra amministrazione centrale e comuni).

In particolare, le proposte di programma riguardano 16 comuni, ricadenti in obiettivo 2 e 14 comuni, ricadenti in obiettivo 1, per un importo totale di lire 120 miliardi.

5.3 *Attività della Direzione generale delle opere marittime.*

In materia portuale, il preesistente assetto istituzionale è stato profondamente modificato dalla legge 28 gennaio 1994, n.84 e dai successivi provvedimenti d'urgenza più volte reiterati (ben 12 a partire dal d.l. n. 696 del 1994). Infine il d.l. n.535 del 96 è stato convertito dalla legge 23 dicembre 1996, n.647. Recentemente, ulteriori modifiche alla legge n.84 1994 sono state apportate dagli articoli 8 bis e 9 del decreto legge n..457 del 1997, convertito dalla legge n. 30 del 1998 che, tra l'altro, ha previsto che i porti sede di Autorità portuale appartengono comunque ad una delle prime due classi della categoria II ed ha sostituito il controllo sulla gestione dell'Autorità portuale esercitato dalla Corte dei conti ex art. 12 legge n.259 del 1958 con quello sul rendiconto della gestione finanziaria.

Tra le novità di maggior rilievo introdotte dalla legge di riordino, si segnalano: la riclassificazione dei porti; una nuova disciplina in tema di programmazione e realizzazione delle opere portuali, ripartite tra la competenza dello Stato e delle regioni; la riforma degli Enti portuali (definiti "organizzazioni portuali" dalla normativa in esame), ai quali subentrano le Autorità portuali, con personalità di diritto pubblico. Sono state, pertanto, istituite 18 Autorità portuali (art. 6), costituite *ope legis* con decorrenza 1 gennaio 1995, alle quali, con d.P.R. n. 20 marzo 1996, si è aggiunta quella del porto di Piombino.

Nei porti in cui esse mancano, le competenze loro attribuite dalla legge n. 84 del 1994 sembrerebbero restare in capo alle autorità marittime.

A seguito della modifica apportata dall'articolo 5, comma 6, della citata. legge n. 84 del 1994 all'articolo 88, n. 1, del d.P.R. n. 616 del 1997, sono di competenza statale le funzioni amministrative concernenti "le opere marittime relative ai porti di cui alla categoria I e alla categoria II, 1^ classe , e le opere di preminente interesse nazionale per la sicurezza dello Stato e della navigazione nonché per la difesa delle coste"; il successivo comma 7 trasferisce alla competenza regionale le funzioni amministrative concernenti le opere marittime relative ai porti di II categoria, classi II e III (porti di rilievo nazionale, regionale ed interregionale).

Per quanto riguarda invece l'onere per la realizzazione delle opere, il comma 8 del medesimo articolo intesta tale competenza allo Stato nei porti di I categoria, mentre con riferimento ai porti di II categoria, 1^ e 2^ classe (porti di rilievo internazionale e nazionale), riserva al medesimo l'onere soltanto per le opere di grande infrastrutturazione. La legge citata considera opere di grande infrastrutturazione la costruzione di canali marittimi, di dighe foranee, di darsene, di bacini e banchine, nonché l'escavazione e l'approfondimento di fondali.

Si evidenzia che negli esercizi 1995-96 e 1997 la disciplina di riordino della legislazione portuale non ha avuto piena operatività in quanto non sono stati adottati taluni regolamenti di attuazione; tra questi si ricordano quelli relativi alla riclassificazione dei porti, la cui mancata adozione ha comportato l'impossibilità di predisporre la programmazione triennale da sottoporre al Ministro dei trasporti.

Dalla parziale attuazione della legge n.84 del 1994, è conseguito che la Direzione generale OO.MM., nel corso degli esercizi citati, anche nei porti oggi sede di Autorità portuali, ha continuato a gestire il settore sulla base della vecchia classificazione dei porti (t.u. approvato con r.d. n.2 aprile 1885, n. 3095; r.d. 26 settembre 1904, n.713 che approva il relativo regolamento di esecuzione), che li distingueva secondo il criterio di appartenenza alla I o alla II categoria, quest'ultima a sua volta suddivisa in quattro classi, in ordine alle quali lo Stato era competente nei porti di I e II categoria, I classe.

Nell'intento di dare attuazione alle novità comunque introdotte dalla legge di riforma della portualità, pur in attesa della riclassificazione dei porti, l'Amministrazione ha quindi proceduto sulla base delle esigenze prioritariamente rappresentate dalle Autorità portuali e, pertanto, le opere di grande infrastrutturazione - che presentavano il requisito della cantierabilità, e per le quali è stato possibile assicurare la copertura finanziaria a seguito di concertazione tra i Ministri dei lavori pubblici e dei trasporti - sono state inserite nel programma di attività delle OO.MM. approvato per il 1997.

Per quanto concerne la progettazione e la realizzazione di tali opere, finanziate dallo Stato con i fondi stanziati sul cap. 7501 della Direzione citata, è stata ravvisata una sorta di "competenza concorrente" tra quest'ultima e le Autorità portuali da parte sia dell'Ufficio studi e legislazione del Ministero dei lavori pubblici che del Consiglio di Stato.

In questa situazione, l'Amministrazione dei lavori pubblici ha ritenuto di intervenire facendo ricorso a protocolli d'intesa (sulla base di uno schema-tipo) da stipulare con le singole Autorità portuali, diretti a puntualizzare l'ambito delle rispettive competenze e di reciproca collaborazione, nonché le modalità di erogazione dei finanziamenti per le opere da realizzare a cura delle Autorità portuali.

Conseguentemente, nel corso del 1997, la Direzione generale delle OO.MM. ha stipulato otto protocolli d'intesa con le Autorità portuali, di Civitavecchia, Venezia, Savona, Trieste, Ravenna e Livorno, sei dei quali sono stati anche approvati con decreto ministeriale adottato nel medesimo anno, contenente l'impegno della spesa, complessivamente per lire 205.606.912.314 sul cap. 7501, occorrente per la realizzazione delle opere da parte delle Autorità portuali citate.

5.3.1 Attività tecniche ed amministrative connesse all'attuazione del programma di attività 1997.

In attuazione della programmazione dell'attività per l'anno 1997, approvata dal Ministro dei lavori pubblici con decreto n.1554 in data 6 agosto 1997, ai sensi dell'art. 5 della legge 84 del 1994, l'amministrazione ha proceduto all'istruttoria tecnico-amministrativa dei progetti presentati dagli undici Uffici operativi periferici del Genio Civile per le opere marittime.

Il predetto programma di attività prevede interventi per complessive lire 1.017.182.389.294, interventi ai quali è stata data attuazione impegnando lire 430 miliardi per l'anno 1997 e lire 57,375 miliardi, per l'antro 1998.

Per i restanti interventi previsti nel programma e non ancora approvati, la situazione è la seguente:

- per i due interventi (Porto di Genova-Diga Duca di Galliera, 30 mld e Porto di Genova-Protezione testata aeroporti, 19,5 mld) da realizzare a cura dell'Autorità portuale di Genova l'istruttoria si è conclusa con la stipula dei relativi protocolli d'intesa in data 19 febbraio 1998 ed è imminente la consegna dei lavori;
- vi sono, poi, interventi, per un totale di lire 23,450 miliardi, per i quali sono già stati pubblicati i relativi bandi di gara da parte dell'Ispettorato generale per l'ANC e per i contratti, nei seguenti porti:

Porto di Fano e Mondolfo	13,0 mld
Porto di Città S. Angelo	2,0 mld
Porto di Follonica	3,8 mld
Porto di Francavilla	1,4 mld
Porto di Cupra Marittima	540 milioni
Abitato di Marinella di Sarzana	1,2 mld
Porto di Pescara	1,7 mld

Vi sono, inoltre, lavori, per un totale di lire 21,837 miliardi, per i quali è ormai imminente la pubblicazione dei relativi bandi di gara da parte del predetto Ispettorato nei seguenti porti.

Monfalcone: Piazzali retrostanti la banchina di Portorosega	9,1 mld
Porto di Ancona-Stazione Marittima	5,7 mld
Porto di Ravenna-Lido di Savio	1,1 mld
Comune di Reggio Calabria-Località Torre Lupo	840 milioni
Comune di Reggio Calabria-Località Fiumera di Catona	950 milioni
Porto di Crotone-Recinzione area portuale	1,6 mld
Porto di Nisida-Caserma Cappellini	578 milioni
Porto di Brindisi-Banchina S. Apollinare	761 milioni

Per un quarto gruppo di interventi, complessivamente 21 per un totale di lire 323,640 miliardi, sono in corso di ultimazione le procedure istruttorie.

Le opere attivate hanno dato luogo all'esperimento di gare ufficiose da parte degli Uffici del genio civile OO.MM, con riferimento a progetti di importo inferiore ai 400 milioni e di licitazioni private da parte dell'Ispettorato generale per l'ANC e per i contratti con riferimento a progetti di importo superiore ai 400 milioni. Per la parte di competenza della Direzione generale delle opere marittime, sono state esperite 10 gare di appalto per un totale a base d'asta di L. 109.537.545.531, stipulati 13 contratti, per un complessivo importo di L. 21.880.387.214, nonché 4 atti aggiuntivi di contratti già in corso. L'importo di aggiudicazione è stato pari a lire 76.054.940.570.

Sono stati, inoltre, stipulati n.8 protocolli d'intesa con le Autorità Portuali per il complessivo importo di L.217.787.172. 744.

5.3.2 I dati della gestione contabile.

Nell'anno 1997 sono stati eliminati tutti i residui sul capitolo 7501 e sono stati assunti impegni in conto competenza sul medesimo capitolo nei limiti consentiti dalla manovra di bilancio nonché su altri capitoli indicati in tabella, per un totale di lire 151.499.438.786, oltre ad un rilevante impegno anche sullo stanziamento 1998 del cap. 7501 di L. 57.375.710.948.

In particolare, la situazione dell'impegnato e pagato è la seguente.

Cap. 2801	Manut.ne rip. illum.ne in ambito portuale	Impegnato Pagato tot.	20.788.467.488 7.228.685.307
Cap. 7501	Costruz opere portuali ad opera dello Stato	Impegnato Pagato tot.	88.351.713.908 77.618.930.915
Cap 7504	Riparazioni danni mareggiate	Impegnato Pagato tot.	10.351.638.396 5.464.113.418
Cap 7509	Legge n.879/86 Ancona	Impegnato Pagato tot.	17.000.000.000 2.349.102.320
Cap 7510	Legge n.798/84 Venezia	Impegnato Pagato tot.	11.154.401.141 10.925.001.215
Cap 7533	FIO 1984 Livorno/Monfalcone/ Trieste/Genova	Impegnato Pagato tot.	12.818.680 6.511.906.392
Cap 7532	FIO 1983 Brindisi/Augusta/ Ostia/Torvaianica	Impegnato Pagato tot.	8.564.623 8.564.623
Cap 7538	FIO 1986 Livorno/Darsena Toscana	Impegnato Pagato tot.	0 0
Cap 7542	Legge n. 433/91	Impegnato Pagato tot.	0 0
Cap 7511	Legge n. 505/92	Impegnato Pagato tot.	0 0
Cap 9419	Cogestito con la Direzione difesa suolo	Impegnato Pagato tot.	3.831.834.550 11.349.839.803

5.3.3 Attuazione legge n. 84 del 1994.

Nell'esercizio 1996, sono state stipulate, a valere per gli anni 1996 e 1997, convenzioni con le Autorità portuali per l'erogazione dei contributi e per la manutenzione straordinaria delle parti comuni in ambito portuale, in attuazione alle modifiche introdotte all'articolo 6 lett. b) della legge n. 84 del 1994 per effetto del d.l. n. 535 del 1996, convertito dalla legge n. 647 del 1996.

Va precisato che nell'esercizio '96 non si é potuto dar corso all'approvazione delle convenzioni con assunzione degli impegni di spesa ammontanti, per l'anno 1996, a lire 50 miliardi. Nell'esercizio 1997, è stato impegnato l'importo di 100 miliardi.

5.4 *Attività della Direzione generale edilizia statale e servizi speciali.*

L'attività gestionale della Direzione generale, durante il 1997, 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, permane l'incongruenza, già rilevata nello scorso referto[43], 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.

L'attività gestionale della Direzione generale, completata l'attività di programmazione di competenza in coerenza con gli indirizzi fissati dal Ministro, ai sensi degli articoli 3 e 14 del decreto legislativo n. 29 del 1993 e tenuto conto degli obiettivi fissati nella legge finanziaria, è stata condizionata sul piano delle risorse impegnate dalle disposizioni contenute nell'articolo 8

[43] Cfr. Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1996*, in Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, XIII legislatura, *Atti parlamentari*, XIV, n. 2, vol 2, capitolo XVII "Ministero dei lavori pubblici" paragrafo 6.4, pag. 701.

del d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, convertito dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30, in tema di blocco degli impegni.

Rilevanti, inoltre, sono state le richieste avanzate dai Provveditorati alle OO.PP. per variare parzialmente i programmi approvati nel 1996 e 1997, allo scopo da un lato di evitare la caduta in economia di fondi per sopravvenuta impossibilità di realizzare gli interventi programmati, e, dall'altro, di realizzare lavori a suo tempo non programmati ma divenuti, nel frattempo, necessari ed improcrastinabili.

In merito alle determinazioni adottate da parte della Direzione Generale, vanno evidenziate, in particolare, quelle relative al rinnovo di gestioni commissariali delle cooperative vigilate e all'adozione di provvedimenti che hanno portato ad una prima parziale soluzione delle problematiche concernenti i decreti di approvazione delle perizie di variante relative alle caserme dell'Arma dei Carabinieri, in corso di realizzazione, in attuazione della legge 16 del 1985, attraverso l'atto di concessione con la Servizi Tecnici S.p.A ritenuto, per alcuni profili, dalla Sezione di Controllo della Corte dei conti, non conforme a legge[44].

Durante il 1997, a seguito di numerose richieste di arbitrato da parte della predetta concessionaria, un gruppo di lavoro paritetico ha esaminato la possibilità di pervenire ad accordi transattivi.

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 1996-1997									
	Finanziamento 1996 (milioni)			Finanziamento 1997 (milioni)			Finanziamento totale (milioni)		
	Nord e centro	Mezzo-giorno	Totale	Nord e centro	Mezzo-giorno	Totale	Nord e centro	Mezzo-giorno	Totale
L16/85 Arma carabinieri	40.000	44.603	84.603	8.288	11.459	19.747	48.288	56.062	104.350
L831/86 Guardia Finanza	76.128	17.864	93.992	0	0	0	76.128	17.864	93.992
L. n. 521/88 Vigili Fuoco	24.937	21.187	46.124	30.042	27.500	57.542	54.979	48.687	103.666
Eventi sismici L879/86; L34/82; L493/93; L219/81; L32/92; L433/91	0	20.000	20.000	0	0	0	0	20.000	20.000
Alluvioni L726/94; L35/95; L22/95	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Piani ricostruzioni L317/93	16.000	0	16.000	0	0	0	16.000	0	16.000
Fondi ordinari 8405; 4501; 8419	108.170	89.814	197.984	142.000	80.3000	222.3000	250.170	170.114	420.284
Totale	265.235	193.468	458.703	180.330	119.259	2999.589	445.565	312.727	758.292

Il riepilogo degli appalti ed affidamenti effettuati dalla medesima Direzione generale è esposto nel prospetto che segue:

[44] Deliberazione n. 93/95 della Sezione del controllo.

	Riepilogo appalti e affidamenti effettuati dalla Direzione generale edilizia					
	ANNO 1996		ANNO 1997		TOTALE	
	Num.	Importo (mld)	Num.	Importo (mld)	Num.	Importo (mld)
Appalti effettuati direttamente dalla D.G.	0	0	2	44.346.030.000	2	44.346.030.000
Appalti effettuati a seguito di convenzione con la soc. Servizi tecnici per l'Arma dei carabinieri	4	54.529.767.474	3	102.313.8000.854	7	156.843.568.328
Appalti effettuati a seguito di convenzione con la soc. Servizi tecnici per gli Istituti penitenziari	0	0	0	0	0	0
TOTALE	4	54.529.767.474	5	146.659.830.854	9	201.189.598.328

5.4.1 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), l'Amministrazione[45] ha concluso la fase programmatoria per l'attuazione degli interventi nel settore idrico, pur con talune difficoltà anche di tipo istituzionale per il coordinamento con regioni e enti locali, soggetti beneficiari del cofinanziamento, con l'ammissione a finanziamento di progetti per un importo di lire 4.540 miliardi.

Si ricorda, in proposito, che, con decreto ministeriale 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
SITUAZIONE AL 31.12.1997

Regione	Importi ammessi (Mld)	Importo lavori in corso (Mld)	Importo lavori in corso di appalto (Mld)	quota regionale 1994/1999 (Mld)
ABRUZZO	180,9	112,1	68,8	106,2
MOLISE	224,4	94,4	130	207
CAMPANIA	846,3	127,4	718,9	716,1
PUGLIA	292,7	74,7	218	343,7
BASILICATA	715,6	225,6	490	322,8
CALABRIA	704,3	84,9	619,4	607,6
SICILIA	990,6	161,7	828,9	724,8
SARDEGNA	585,9	326,1	259,8	357,6
TOTALE	4.540,7	1.206,9	3.333,8	3.385,8

[45] Il Ministero dei lavori pubblici è stato individuato 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). Il Ministero 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.

5.4.2 Edilizia penitenziaria[46].

1) Spesa per la costruzione, il completamento e l'adattamento degli edifici destinati ad istituti di prevenzione e pena che viene sostenuta con i fondi annualmente disponibili sul pertinente capitolo 8404 dello stato di previsione del Ministero.

L'Amministrazione ha provveduto, utilizzando i residui provenienti dall'esercizio finanziario 1996 ed ancora disponibili in bilancio, ad assegnare ai Provveditorati regionali alle opere pubbliche 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 1.521.725.283.

Con i medesimi residui provenienti dall'esercizio finanziario 1996 ed ancora disponibili in bilancio, sono stati assegnati 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 7.146.786.516.

Per quanto riguarda le assegnazioni per il completamento, l'adeguamento e la ristrutturazione degli Istituti Penitenziari, nel corso del 1997 si è provveduto ad assegnazioni per un totale di lire 137.820.000.000.

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[47]. Va precisato che, a fine 1997, i due istituti penitenziari sono stati chiusi e avviate le procedure per la realizzazione dei rispettivi parchi naturali.

Interventi sull'isola di Pianosa.

Per quanto riguarda gli interventi sull'isola di Pianosa, sono in via di completamento 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 nel 1997 sono stati pari all'importo complessivo di lire 1.412.216.300.

Interventi sull'isola dell'Asinara.

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; nel 1997, sono stati autorizzati pagamenti per l'importo complessivo di lire 7.371.033.270.

5.4.3 Terremoto 1968 - Valle del Belice.

Nel corso del 1997, è stata assegnata al Provveditorato regionale alle OO.PP. per la Sicilia la somma di lire 25 miliardi per opere pubbliche ed urbanizzazione primaria a carico del capitolo 9051 dello stato di previsione di spesa del Ministero dei LL.PP. in conto competenza anno 1997.

A seguito del parere favorevole della Commissione parlamentare bicamerale sulla destinazione dei fondi per la ricostruzione del Belice del 5 febbraio 1997, è stato predisposto il D.M. n. 510 dell'11 aprile 1997, relativo alla ripartizione tra i Comuni della Valle del Belice

---

[46] Per le valutazioni sulla gestione 1994-95, cfr. deliberazione della Sezione del controllo della Corte dei conti n. 43/97.

[47] La legge ha autorizzato uno stanziamento di 50 miliardi, 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).

della somma di lire 6 miliardi (capitolo 8817 del Ministero del tesoro), per contributi relativi alla ricostruzione del patrimonio edilizio abitativo privato.

In proposito, la legge n. 135 del 1997 (di conversione del d.l. n. 67 del 1997) ha previsto che la quota "pari a lire 50 miliardi per ciascuno degli anni dal 1998 al 2013, da ripartire con deliberazione del CIPE, è destinata alla copertura di mutui finalizzati agli interventi di cui all'articolo 17, comma 5, della legge 11 marzo 88, n. 1967".

Con delibera CIPE n. 186 del 1997, sono stati destinati (punto 4 comma 4 e 5 e tabella 4), per il rifinanziamento di interventi ex art. 17, comma 5, legge 67 del 1988, lire 225 miliardi (punto 4 comma 4), " ... sulle risorse rivenienti dai mutui previste dall'articolo 1, comma 1, della legge n. 135 del 1997" (limite di impegno) e lire 300 miliardi (punto 4.5 e tabella 4), con assegnazione al Ministero dei lavori pubblici per il finanziamento nel triennio 1997/1999, con riferimento all'articolo 2, comma 10, della legge 662 del 1996.

La Commissione parlamentare bicamerale per il parere al Governo sulla destinazione dei fondi per la ricostruzione del Belice, riunitasi in data 23 dicembre 1997, al fine di ripartire i fondi di cui alla delibera CIPE n. 186 del 25 settembre 1997, sulla base delle proposte formulate dal Provveditore Regionale alle OO.PP. per la Sicilia, d'intesa con i comuni interessati, ha espresso parere favorevole sul piano di riparto delle richiamate disponibilità 525 miliardi tra i comuni della Valle de Belice.

Per i 225 miliardi, (legge n. 135 del 1997, e punto 4.4 della delibera CIPE), la Direzione Generale edilizia statale e servizi speciali ha potuto predisporre il relativo decreto. Per quanto riguarda invece i 300 miliardi di cui alla legge n. 662 del 1996, art. 2, comma 100, da assegnare su base triennale, per le finalità stabilite dall'articolo 17, comma 5, legge n. 67 del 1988, l'Amministrazione dovrà provvedere in considerazione della scansione temporale deliberata dal CIPE in base al disposto dell'articolo 54, comma 13, della legge 27 dicembre 1997, n. 449.

Per quanto riguarda la gestione della spesa i capitoli interessati alla suddetta attività sono stati i seguenti: 7006 - 8647 - 9051.

Per la finalità di specie, risultano assegnate ai Provveditorati alle OO.PP., in conto competenza 1997, lire 25 miliardi. Le assegnazioni di cassa effettuate in relazione alla massa spendibile per l'esercizio finanziario 1997 risultano: capitolo 7006, lire 60 milioni; capitolo 8647, lire 1.201 milioni ; capitolo 9051, lire 40 milioni.

5.4.4 Piani di ricostruzione[48].

Per il completamento delle opere in corso nei Comuni interessati (Ariano Irpino; Macerata; Pantelleria; Ancona), l'art. 4 della legge 317 del 1993 ha stanziato 230 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[49].

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.

---

[48] 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. 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.

[49] In ordine alle gestioni 1994-95, cfr. deliberazione della Sezione del controllo della Corte dei conti n. 43/97.

Ottenuto il prescritto parere delle Commissioni Parlamentari competenti entro il termine stabilito, lo stanziamento in questione è stato così ripartito: p.r. Ancona, L. 91 mld; p.r. Ariano Irpino, L. 39 mld; p.r. Macerata, L. 62 mld; p.r. Pantelleria, L. 37 mld.

Risulta in particolare:

Ancona - In data 20.3.97 si è provveduto alla nomina delle commissioni di collaudo in corso d'opera per gli interventi in programma.

Con dd.mm. n. 71 e n. 86 del 21 marzo 1997 sono stati approvati i progetti dell'intervento n. 3 asse nord-sud e svincolo A. Baracchiola (opere delegate), avendo ottenuto parere favorevole dal C.T.A. presso il Provveditorato alle OO.PP. per le Marche, rispettivamente in data 29 gennaio 1997 e 26 febbraio 1997. In data 29.7.97 e 31.7.97 sono state svolte le gare a licitazione privata per l'aggiudicazione dei lavori. In data 11 novembre 1997 è stato disposto l'accreditamento al Comune di Ancona del primo acconto pari al 35% dell'importo dei lavori.

Per quanto riguarda le opere non delegate, nel mese di giugno 1997 l'U.T. della Direzione generale edilizia statale e servizi speciali ha predisposto il progetto esecutivo per il completamento della sopraelevata e variante alla S.S. 16, che ha ottenuto il parere favorevole del D.T.A. presso il Provveditorato alle OO.PP. per le Marche in data 25 giugno 1997.

La gara per l'appalto dei lavori si è svolta nei giorni 11 e 12 settembre 1997, e le relative risultanze sono state approvate con d.m. n. 340 del 19 novembre 1997.

Con d.m. n. 354 del 18 novembre 1997 è stato approvato il progetto esecutivo per l'importo complessivo di lire 43.973.000.000 ed assunto l'impegno di spesa.

Con lettera prot. n. 355 del 20 novembre 1997, nelle more della stipulazione del contratto e della sua approvazione, è stata autorizzata la consegna dei lavori.

Macerata - Per avviare la fase della progettazione esecutiva, il Comune ha svolto le procedure relative alla formazione degli stati di consistenza e alle indagini geologiche per i due interventi delegati (via Mugnoz e tronco centrale strada nord), ed ha approvato con delibera del 2 ottobre 1997 un programma di attività per la formazione degli stati di consistenza relativi alle opere non delegate.

Pantelleria - Per quanto riguarda le opere di viabilità urbana delegate, tre progetti inviati dal Comune sono all'esame del C.T.A. del Provveditorato alle OO.PP. per la Sicilia.

Per il prolungamento del molo sopraflutto della diga foranea a protezione del porto (opera non delegata), si è provveduto all'approvazione del contratto stipulato con il R.T.I. aggiudicatarie dell'appalto. con d.m. n. 262 del 18 settembre 1997, ed i lavori hanno avuto inizio in data 1 settembre 1997. Il 5 giugno 1997 è stata inoltre predisposta da parte dell'Ufficio del Genio civile OO.MM. di Palermo una perizia tecnica per l'installazione di una media fissa per segnalazioni, ed approvata con D.M. n. 184 del 16 giugno 1997.

5.4.5 Leggi speciali.

I programmi di interventi previsti per il potenziamento delle infrastrutture sia del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco (Leggi n.197 del 1985 e n.521 del 1988 artt. 27/30) che dell'Arma dei Carabinieri (legge n. 16 del 1985) e del Corpo della Guardia di Finanza (legge n. 831 del 1986) - leggi, peraltro, rimodulate di anno in anno dalle varie leggi finanziarie - sono in fase di avanzata esecuzione.

In particolare:

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 del 1980 e legge n. 197 del 1985, viene continuata utilizzando i finanziamenti disposti fino al 1996 in applicazione della

legge n. 521 del 1988 (artt. 27-30).
Il programma di impiego dello stanziamento relativo all'esercizio 1997, predisposto dal Ministero dell'interno, è stato opportunamente rielaborato in relazione alle esigenze del corpo dei VV.F.
Con decreto interministeriale n. 3149 del 9 dicembre 1997, sono state apportate alcune variazioni all'originario programma costruttivo e relativo piano finanziario. Sono stati, conseguentemente, assegnati per l'esercizio 1997 ai Provveditorati interessati i relativi fondi per l'ammontare complessivo di lire 66.542 milioni.

2) 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 stato previsto dalla legge n. 16 del 1985. Con decreto n. 1299 del 12 giugno 1997 la convenzione con la Servizi Tecnici S.p.A. è stata prorogata al 31 dicembre 2000. Nel corso del 1997, risultano essere stati ultimati 82 interventi.

5.4.6 Rilevazione sullo stato di attuazione delle opere pubbliche di edilizia demaniale e sviluppo del sistema per il monitoraggio - SIMOP.

Per l'esercizio della propria funzione di programmazione, controllo e verifica dell'attuazione dei programmi di intervento sugli edifici demaniali, attraverso l'ottimizzazione dei flussi informativi tra organi periferici e centrali, è stato istituito, nel 1996, presso la Direzione generale edilizia statale e servizi speciali - Ufficio Piani e Programmi, un servizio di Osservatorio sulle opere di edilizia demaniale.

Lo strumento operativo è rappresentato dalla "Rilevazione statistica sullo stato di attuazione delle opere pubbliche di edilizia demaniale", inserita nel Programma SISTAN per il triennio 1996-98, ed avviata ufficialmente nel 1996. Tale strumento è stato apprestato per il monitoraggio del percorso attuativo degli interventi finanziati dalla Direzione generale, realizzati, in massima parte, attraverso i Provveditorati regionali alle OO.PP. e per permetterne la verifica di tempi e costi (con particolare attenzione a sospensioni e perizie di variante o suppletive), la misurazione della qualità dei servizi resi e dell'efficienza dei vari settori preposti alla gestione operativa, ed infine, la corretta programmazione degli interventi.

A supporto della rilevazione, è stato progettato un sistema informativo denominato SIMOP - Sistema Informativo per il Monitoraggio delle Opere Pubbliche, che permette l'inserimento e la gestione automatica delle schede-intervento, e la elaborazione statistica dei dati rilevati.

Dal 1996, sono stati forniti a tutti i Provveditorati regionali alle OO.PP. il necessario *hardware* e il *software* SIMOP.

Nel corso del primo semestre del 1997, hanno comunicato i dati 16 Provveditorati su 19 coinvolti, per una totale di 208 interventi appaltati nel semestre.

Nel mese di novembre 1997, nella prospettiva di avviare l'Osservatorio delle opere pubbliche, la rilevazione suddetta è stata estesa a tutte le opere di competenza del Ministero, coinvolgendo pertanto, oltre alla Direzione generale edilizia statale, anche la Direzione generale opere marittime e la Direzione generale difesa del suolo.

Sono stati avviati contatti con altre amministrazioni che realizzano o stanno organizzando altre iniziative connesse con la rilevazione di dati sulle opere pubbliche, specie con la Cabina di Regia presso il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, che ha in programma la realizzazione di un Catasto delle Opere Pubbliche.

Con i dati rilevati risultano essere stati elaborati il "Rapporto Statistico - Anno 1996", ed il "Rapporto Statistico - primo semestre 1997".

5.4.7 Attività di supporto organizzativo, statistico ed informatico.

In materia di attività di supporto organizzativo, statistico ed informatico, tenuto conto della riorganizzazione del Ministero, si prevede, tra l'altro, il potenziamento delle strutture periferiche della Direzione generale, cui sono attribuite le competenze residue relative alla legge n.64 del 1986 e le nuove iniziative di cui alla legge n. 341 del 1995, nelle aree depresse del Mezzogiorno.

Tali uffici periferici ex Agensud, fino al 1997, sono stati supportati, dal punto di vista informatico e telematico, da applicazioni ed attrezzature messe a disposizione dal SINIT-RGS, struttura informatica del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, che, dal 1998, non potrà più mantenere questo servizio.

Pertanto è stato predisposto d'intesa con SINIT-RGS, un progetto di rete, organizzata attraverso stazioni di lavoro presso 13 uffici periferici ubicati nel Mezzogiorno, in collegamento LAN, progetto presentato all'AIPA nel mese di novembre 1997, e che prevede l'utilizzo di fondi strutturali europei.

5.4.8 Progettazione e gestione interventi da parte degli Uffici tecnici della Direzione generale.

Va segnalata l'intensa attività progettuale e di gestione del progetto da parte della struttura tecnica della Direzione generale, che si pone all'interno dell'iter procedurale di approvazione e realizzazione dell'edilizia demaniale.

Gli uffici tecnici della Direzione si pongono come supporto per le amministrazioni sprovviste di una adeguata struttura tecnica e di progettazione, assolvendo anche compiti che, altrimenti, graverebbero sui Provveditorati alle Opere Pubbliche.

In particolare, gli uffici tecnici hanno, tra l'altro, curato la progettazione di nuovi sei Istituti Penitenziari, un Centro Clinico, una Caserma dell'Arma dei Carabinieri, ristrutturazioni di edifici per la residenza delle Forze dell'Ordine presenti nelle isole penitenziarie, due Comandi Provinciali dei Vigili del Fuoco di Varese (Nucleo Elicotteri Aeroporto di Milano-Malpensa) e di Verbania.

Nel corso del 1997, essi hanno portato a termine la seguente progettazione, sulla base di apposite convenzioni:

a) Ancona - Progetto esecutivo delle opere relative al completamento della sopraelevata e della Variante alla S.S. 16 nel Comune di Ancona. Il finanziamento dell'intervento ammonta a lire 43.973.000.000 ed è stato approvato dal Comitato tecnico amministrativo del Provveditorato regionale alle opere pubbliche delle Marche il 25 giugno 1997. Sono state peraltro espletate le procedure di gara in data 11 settembre 1997; b) con Atto d'intesa tra il Ministero dell'interno e l'amministrazione dei Lavori Pubblici è stata affidata alla Direzione generale dell'edilizia statale la progettazione esecutiva del Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco di Biella, il cui finanziamento ammonta a lire 12 miliardi. Detta progettazione è in fase di ultimazione; c) con Atto d'intesa tra il Ministero dell'interno, il Comando generale dell'Arma dei Carabinieri e il Ministero dei lavori pubblici è stata delegata alla Direzione generale dell'edilizia statale la progettazione e realizzazione dei lavori per la costruzione della nuova Scuola Marescialli dell'Arma dei Carabinieri in Firenze-Castello, per un importo presunto di circa lire 420 miliardi. E' stata espletata in data 23 dicembre 1997 la gara relativa alle indagini idrologiche e geotecniche, nonché alla bonifica da ordigni bellici relativa all'area su cui insisterà l'intervento.

Con riferimento agli adempimenti tecnici derivanti dal Programma operativo "Risorse Idriche" per le regioni Calabria e Campania, le richieste di finanziamento pervenute sono relative a 953 interventi per complessivi 7.967 miliardi. In particolare riguardano: 403 schede

tecniche (pari al 42%) per 2.311 miliardi di lire, 351 progetti preliminari (37%) per 2.473 miliardi di lire e 188 progetti esecutivi (21%) per 3.183 miliardi di lire.

I dati disponibili relativi a ciascun intervento aggregati per collocazione territoriale e secondo fase progettuale sono rappresentati nella tabella che segue.

(Importi in miliardi di lire)

	Schede Progettuali		Progetti Preliminari		Progetti Esecutivi		Totale Interventi	
Provincia	**N.**	**Importo**	**N.**	**Importo**	**N.**	**Importo**	**N.**	**Importo**
Catanzaro	18	139,65	48	253,97	36	426,72	102	820,34
Cosenza	56	367,13	63	427,06	23	179,81	142	974,00
Crotone	11	186,15	16	88,34	6	71,87	33	346,36
Reggio Calabria	34	162,82	36	541,89	12	427,78	82	1.132,49
Vibo Valentia	9	111,20	27	157,69	5	106,49	41	375,38
Totale Calabria	**128**	**966,95**	**190**	**1.468,95**	**82**	**1.212,67**	**400**	**3.648,57**
Avellino	32	57,95	40	64,50	18	168,24	90	290,69
Benevento	65	155,87	52	230,24	24	263,50	141	649,61
Caserta	31	212,23	22	126,25	20	266,43	73	604,91
Napoli	59	444,68	7	64,38	25	776,63	91	1.285,69
Salerno	88	474,09	39	509,61	19	195,64	146	1.179,34
Totale Campania	**275**	**1.344,82**	**160**	**994,98**	**106**	**1.670,44**	**541**	**4.010,24**
Catania					4	80,03	4	80,03
Messina			1	8,77	2	39,31	3	48,08
Palermo					2	43,90	2	43,90
Siracusa					3	136,46	3	136,46
Totale Sicilia			**1**	**8,77**	**11**	**299,70**	**12**	**308,47**
Totale Generale	**403**	**2.311,77**	**351**	**2.472,70**	**199**	**3.182,81**	**953**	**7.967,28**

La distribuzione dei numeri di interventi e degli impegni, in funzione della localizzazione territoriale, è rappresentata dai *Grafici 1 e 2.*

Grafico 1 - Numero interventi

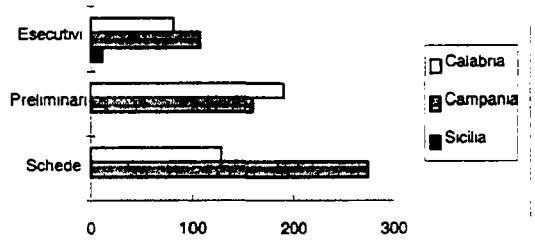
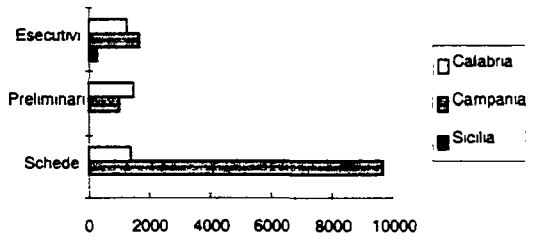


Grafico 2 - Importo degli interventi



5.4.9 Fabbisogno di cassa connesso all'attuazione delle delibere CIPE nelle aree depresse.

In relazione all'attuazione delle delibere CIPE nelle aree depresse, si espongono di seguito i dati di cassa necessari, secondo le valutazioni del Ministero dei lavori pubblici, in considerazione degli interventi di competenza raggruppati per delibera CIPE.

	Finanziamento in miliardi	**Spesa presunta 1998**	**Spesa presunta 1999**	**Spesa presunta 2000**	**Spesa presunta 2001**
L. n. 135/97 CIPE 29/08/97	1.183,203	205,171	451,186	363,316	114,216
L. n. 135/97 Belice CIPE 25/09/97	303	79,718	93	103,582	23,7
L. n. 135/97 Irpinia CIPE 25/09/97	525	20	269	78	158
L. n. 135/97 Totali	2.008,203	304,889	813,186	544,898	295,916
L. n. 341/95 CIPE 23/04/97	1.923,308	563,746	802,604	464,248	78,377
L. n. 641/96 CIPE 18/12/96	350	157,445	131,575	57,78	3,2
L. n. 641/96 Strade CIPE 23/04/97	200		50	100	50
L. n. 641/96 CIPE 18/12/96-23/04/97	550	157,445	181,575	157,78	53,2
Totale generale	**4.481,511**	**1.026,080**	**1.797,365**	**1.166,926**	**427,493**

5.4.10 Fondo ex art. 19 d.lgs. n. 96 del 1993.

La situazione degli impegni e dei pagamenti relativi agli esercizi 1994-1997, con riferimento ai fondi ex articolo 19 del decreto legislativo n. 96 del 1993, relativamente al Ministero dei lavori pubblici è la seguente.

1994		1995		1996		1997	
Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
815.042	**815.042**	**547.653**	**547.653**	**986.327**	**986.327**	**1.349.740**	**480.327**

5.4.11 Riepilogo generale delle assegnazioni ai Provveditorati alle OO.PP. suddivise per territorio.

Le tabelle che seguono espongono le assegnazioni, in milioni di lire, disposte, al dicembre 1997, nei confronti dei Provveditorati alle opere pubbliche del centro-nord e del mezzogiorno, per i capitoli di competenza della Direzione generale dell'edilizia e servizi speciali, sulla base delle quote bimestrali, ai sensi dell'articolo 8 del d.l. n. 669 del 1996, convertito dalla legge n. 30 del 1997.

	Capitolo 8405 *Spese per la costruz. compl. E manut. straor. edifici pubbl. statali e edif. privati ad uso pubbl.*		capitolo 4501 *Manutenzione ordinaria degli edifici pubblici statali ed edifici privati ad uso pubblico*		Capitolo 8419 *Manutenzione ordinaria degli edifici pubblici statali ed edifici privati ad uso pubblico*	
Provveditorati Centro nord	Ripartizione 1997	Assegnazione 1997	Ripartizione 1997	Assegnazione 1997	Ripartizione 1997	Assegnazione 1997
Totale	**125.000**	**50.120**	**9.400**	**8.040**	**7.600**	**1.650**

	Capitolo 8405 *Spese per la costruz. compl. E manut. straor. edifici pubbl. statali e edif. privati ad uso pubbl.*		capitolo 4501 *Manutenzione ordinaria degli edifici pubblici statali ed edifici privati ad uso pubblico*		Capitolo 8419 *Manutenzione ordinaria degli edifici pubblici statali ed edifici privati ad uso pubblico*	
Provveditorati Mezzogiorno	Ripartizione 1997	Assegnazione 1997	Ripartizione 1997	Assegnazione 1997	Ripartizione 1997	Assegnazione 1997
Totale	**70.500**	**29.300**	**5.200**	**4.140**	**4.600**	**1.550**

6. Principali esiti del controllo della Corte dei conti.

6.1 Gestione stralcio ANAS.

Nell'ambito del controllo sulla gestione dell'ANAS (ex Azienda nazionale autonoma delle strade fino al 26 luglio 1995), la delegazione della Corte presso il Ministero dei lavori pubblici ha condotto un'indagine sull'accensione di prestiti per complessivi 8.000 miliardi, autorizzati dalla legge n. 405 del 1990 per il finanziamento dei programmi di costruzioni stradali.

In particolare, è stata svolta un'approfondita istruttoria sulla terza e la quarta *tranche* di 2.000 miliardi ciascuna acquisite mediante contratti di mutuo stipulati rispettivamente con la Società "Nomura International" e con un gruppo di banche italiane, che si è conclusa con il deferimento della gestione nella sede collegiale. La Sezione del controllo, II Collegio, con due ordinanze (deliberazioni n. 46A/98 e n. 46B/98 dell'11 maggio 1998), ha chiesto, da un lato, all'amministrazione l'esibizione di ogni atto o documento utile a dimostrare la convenienza economica delle predette operazioni di mutuo e, per l'altro, ha ritenuto di inviare gli atti alla Corte di giustizia delle Comunità europee, ai sensi dell'articolo 177 del Trattato di Roma, al fine di ottenere una pronuncia, in via pregiudiziale, sull'interpretazione della direttiva 92/50/CEE, riguardante l'aggiudicazione di appalti pubblici di servizi, in ordine alla sua applicabilità all'ANAS, quale amministrazione aggiudicatrice, e alle operazioni finanziarie di cui si è detto.

In particolare, con l'ordinanza n. 46A/98, la Corte, nella sede collegiale del controllo, in coerenza con la posizione istituzionale riconosciutale dalla Corte costituzionale (sent. n. 29/95), ritenendo sussistenti i requisiti stabiliti dalla Corte di giustizia per essere ritenuta "giudice del rinvio", come definito da recenti pronunce giurisdizionali della stessa Corte di giustizia, per la prima volta, nell'esercizio del controllo sulla gestione, ha sospeso il procedimento e, ai sensi dell'articolo 177 del Trattato, ha sollevato due questioni pregiudiziali sull'interpretazione di norme contenute nella direttiva 92/50/CEE, rimettendo gli atti alla Corte di giustizia delle Comunità europee.

6.2 Revisione della Convenzione ANAS - Società AUTOSTRADE S.p.A.

Sul versante delle concessioni autostradali, la cui approvazione è attribuita dalla legge al Ministro dei lavori pubblici di concerto con quello del tesoro (d.lgs. n. 143 del 1994 - art. 5), particolare rilevanza ha assunto la vicenda della revisione della convenzione ANAS e Società AUTOSTRADE S.p.A. (rep. n. 230 del 4 agosto 1997, approvata con decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con quello del tesoro, n. 314 del 4 agosto 1997), ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 498 del 1992 e della successiva delibera CIPE di attuazione.

In particolare, con la deliberazione n. 136 del 1997, la Corte ha contestato l'applicabilità dell'articolo 14 del decreto legge n. 333 del 1992, convertito dalla legge n. 359 del 1992, al settore delle concessioni autostradali, nel riflesso che la legislazione speciale, vigente in tale comparto, non consente la concessione di proroghe a "piè di lista" (nel caso specifico venti anni, a decorrere dal 2018 fino al 2038), poiché la durata della concessione è strettamente

connessa all'articolazione dei piani finanziari di ammortamento del costo di costruzione delle singole opere. La Sezione del controllo - respingendo la tesi, sostenuta dall'Amministrazione, dell'avvenuta trasformazione del rapporto in concessione di pubblico servizio - ha dichiarato il provvedimento non conforme a legge, per la mancata applicazione delle norme comunitarie e nazionali, in materia di concessione di costruzione e gestione di opere pubbliche, con specifico riferimento alla realizzazione della c.d. variante di valico sull'autostrada A1, nel tratto Bologna-Firenze.

Tale pronuncia di non conformità a legge è stata successivamente confermata dalle Sezioni riunite della Corte con deliberazione n. 20/E/98 del 19 marzo 1998, che ha disposto la "registrazione con riserva" del decreto ministeriale di approvazione della nuova convenzione con la Società AUTOSTRADE S.p.A., prorogata al 2038, in riferimento alla specifica richiesta in tal senso avanzata dal Governo, ai sensi dell'articolo 25, comma 2, del testo unico sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e dell'articolo 2, comma 3, lett. n), della legge 23 agosto 1988, n. 400.

In ordine alla problematica della proroga delle concessioni autostradali, va altresì segnalato che, in data 22 maggio 1998, si è pronunciata anche l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, richiamando, in senso adesivo, le censure mosse dalla Corte in materia. Al riguardo, l'Autorità ha auspicando quale alternativa alla proroga delle concessioni l'affidamento delle singole tratte attraverso gare la cui base d'asta abbia come riferimento l'ammontare del credito vantato dalla società concessionaria e la cui durata sia analoga a quella che l'ANAS avrebbe previsto nell'ipotesi della proroga. In tal modo, l'esigenza prospettata dall'ente gestore di compensare i debiti nei confronti delle società concessionarie si potrebbe conciliare con procedure di affidamento coerenti con i principi della concorrenza.

Resta quindi aperto il problema della eventuale proroga delle convenzioni in corso con le altre concessionarie pubbliche e private - anch'esse soggette a revisione (entro il 30 giugno 1998), ai sensi dell'art. 11 legge n. 498 del 1992 - con specifico riferimento alla possibilità di concedere proroghe per la risoluzione del contenzioso in atto tra l'ANAS e le società concessionarie.

PAGINA BIANCA

ALLEGATI

elaborazioni per funzioni-obiettivo
formazione e utilizzo massa impegnabile
formazione e utilizzo massa spendibile

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

Esercizio finanziario 1997

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
DG1 Gabinetto e segreterie particolari DG2 Affari generali e del Personale DG4 Difesa del suolo DG5 Coordinamento territoriale DG7 Edilizia residenziale DG8 Consiglio Sup. Lavori Pubblici	1. Indirizzo politico-amministrativo	1.1 Diretta collaborazione organi di direzione politica 1.2 Controllo interno 1.3 Attività informatiche	1.1.1 Consulenza giuridica e legislativa 1.1.2 Consulenza economica 1.1.3 Rapporti con i media
DG2 Affari generali e del Personale DG5 Coordinamento territoriale DG8 Consiglio Sup. Lavori Pubblici DG9 Ispettorato tecnico	2 Programmazione, indirizzo e coordinamento	2.1 Coordinamento territoriale ed urbanistico 2.2 Coordinamento e Programmazione grandi infrastrutture a rete 2.3 Coordinamento e Programmazione opere edilizie 2.4 Programmazione bilancio 2.5 Indagini ispettive 2.6 Coordinamento e partecipazione ad organismi internazionali e comunitari 2.7 Politiche urbane	2.1.1 Programmazione opere pubbliche 2.1.2 Commissioni e Comitati 2.2.1 Contributi 2.2.2 Realizzazione e manutenzione d'opere pubbliche 2.3.1 Edilizia abitativa 2.3.2 Edilizia penitenziaria 2.3.3 Edilizia demaniale 2.4.1 Stesura bilancio preventivo e consuntivo 2.4.2 Esame del rendiconto dello Stato 2.7.1 Programmi di riqualificazione urbana
DG4 Difesa del suolo DG6 Edilizia statale e servizi speciali DG3 Opere marittime DG2 Affari generali e del Personale	3. Difesa del suolo e delle coste	3.1 Opere idrauliche 3.2 Sistemazione idrogeologica 3.3 Opere marittime 3.4 Opere igieniche e sanitarie	3.1.1 Costruzione nuove opere 3.1.2 Completamenti 3 1.3 Manutenzioni 3.1.4 Comitato Naz. Difesa del suolo 3.2.1 Bacini Nazionli 3.2.2 Bacini regionali ed interregionali 3.3.1 Difesa degli abitati e delle coste 3.3.2 Contributi 3.3.3 Opere per la sicurezza della navigazione 3.4.1 Contributi 3.4.2 Vigilanza
DG6 Edilizia statale e servizi speciali DG5 Coordinamento territoriale DGA Ispettorato circolazione e sicurezza stradale	4. Viabilità	4.1 Strade 4.2 Autostrade (società concessionarie)	4.1.1 Trasferimenti ANAS 4.1.2 Vigilanza 4.1.3 Trasferimenti Enti locali 4.1.4 Trasferimenti Enti vari
		4.3 Sicurezza stradale	4.3.1 Studi per la sicurezza 4.3.2 Propaganda sicurezza 4.3.3 Educazione stradale

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
DG6 Edilizia statale e servizi speciali DG7 Edilizia residenziale	5. Edilizia pubblica	5.1 Edilizia residenziale	5.1.1 Edilizia agevolata 5.1.2 Edilizia sovvenzionata 5.1.3 Contributi 5.1.4 Vigilanza e controllo
		5.2 Scuole e Università	5.2.1 Contributi
		5.3 Edilizia demaniale (caserme, penitenziari e sedi uffici statali.)	5.3.1 Costruzione nuove opere 5.3.2 Completamenti 5.3.3 Manutenzione
		5.4 Edilizia pubblica non	
		5.5 Edilizia ospedaliera	5.5 1 Statale 5.5.2 Privato 5.5.3 Contributi
		5.6 Opere a tutela del patrimonio storico - artistico	
		5.7 Edilizia di culto	5.7.1 Contributi
	6. Opere portuali	6.1 Grandi infrastrutture	6.1.1 Progettazione 6.1.2 Esecuzione 6.1.3 Contributi, trasferimenti e rimborsi
		6.2 Edilizia demaniale in ambito portuale	6.2.1 Progettazione 6.2.2 Esecuzione 6.2.3 Manutenzione
DG4 Difesa del suolo DG6 Edilizia statale servizi speciali DG5 Coordinamento territoriale DG7 Edilizia residenziale	7. Interventi nelle aree depresse	7.1 Difesa del suolo e delle coste	7.1.1 Opere igienico - sanitarie 7.1.2 Opere idrauliche 7.1.2 Sistemazione idrogeologica 7.1.3 Opere marittime
		7.2 Viabilità	7.2.1 Manutenzione 7.2.2 Nuove opere
		7.3 Edilizia pubblica	7.3.1 Manutenzione 7.3.2 Nuove opere
DG2 Affari Generali e del Personale DG4 Difesa del suolo DG6 Edilizia statale e servizi speciali	8.Interventi in dipendenza di pubbliche calamità	8.1 Prevenzione 8.2 Ricostruzione e adeguamento funzionale 8.3 Risanamento	
DG2 Affari generali e del Personale DG4 Difesa del suolo DGB Ispettorato generale A.N.C. e contratti	9. Servizi generali	9.1 Gestione 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 - Onorificenze 9.1.5 Vertenze del personale
		9.2 Acquisizione e gestione risorse strumentali	9.2.1 Misure per la prevenzione e sicurezza nel lavoro

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
		9.3 Attività contabili e ragioneria 9.4 Risorse informatiche 9.5 Ricerca, studi, sperimentazione 9.6 Comunicazione istituzionale e relazioni con il pubblico. 9.7 Contributi - rimborsi 9.8 Attività rete periferica e decentrata del Ministero 9.9 Contenzioso 9.10 Certificazione albo nazionale costruttori 9.11 Attività tecnico - consultiva per altre amministrazioni	

N.B.: I centri di responsabilità sono quelli individuati dal d.lgs. n.279/97.

Nota: *Le DG indicate con A e B sono centri di responsabilità soppressi nel '98.*

1997 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 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	0	24.125	24 125	20.705	3.420	0	-16	16	20.689	16	85,76%
2 Programmazione, indirizzo e coordinamento	688.000	14.122	702.122	12.178	1.945	0	1.010	686.990	13.188	686.990	1,88%
3 Difesa del suolo e delle coste	383.032	698.500	1.081.532	285 729	11.451	401.321	278 675	104.358	564.403	505.679	52,19%
4 Viabilità	55.586	6.175.715	6.231.301	6.119.953	701	55.061	55.582	4	6.175.535	55.065	99,11%
5 Edilizia pubblica	495.310	3.272.082	3.767.392	870.026	2.031.801	370.255	257.306	238.004	1.127 332	608 259	29,92%
6 Opere portuali	288.707	133.511	422.218	72.737	12.295	48 479	288.505	202	361.242	48.681	85,56%
7 Interventi nelle aree depresse	18.330	611.914	630.244	609.716	1.737	461	18.322	8	628.038	469	99,65%
8 Interventi in dipendenza di pubbliche calamità	2.175.696	305.559	2.481.255	137.573	13.002	154.984	1.875.467	300.230	2.013.040	455.213	81,13%
9 Servizi generali	49.012	395.179	444 191	258.516	13.871	122.792	37.878	11.134	296.394	133.926	66,73%
TOTALE	***4.153.673***	***11.630.707***	***15.784.381***	***8.387.132***	***2.090.222***	***1.153.353***	***2.812.729***	***1.340.944***	***11.199.861***	***2.494.297***	***70,96%***

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

1997 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 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
1 Indirizzo politico-amministrativo	3 578	24 125	27 703	25 790	18 748	1 957	1 957	2 475	21 222	4 026	2 455	93,09%	76,61%	82,29%
2 Programmazione, indirizzo e coordinamento	689 967	14 122	704 090	49 790	11 213	964	964	1 957	13 170	2 300	688 620	7,07%	1,87%	26,45%
3 Difesa del suolo e delle coste	961 141	698 500	1 659 641	758 312	151 835	133 894	535 215	202 221	354 056	113 144	1 192 441	45,69%	21,33%	46,69%
4 Viabilità	78 756	6 175 715	6 254 471	823 691	549 135	5 570 818	5 625 879	66 561	615 696	3 123	5 635 652	13,17%	9,84%	74,75%
5 Edilizia pubblica	3 574 089	3 272 082	6 846 171	3.785 093	358 190	511 836	882 091	1 051 640	1 409 831	2 389 822	3 046 519	55,29%	20,59%	37,25%
6 Opere portuali	526 447	133 511	659 958	242 988	17 721	55 016	103 496	75 396	93 117	83 570	483 272	36,82%	14,11%	38,32%
7 Interventi nelle aree depresse	784 717	611 914	1 396 632	656 154	7 322	602 394	602 855	399 572	406 894	16 602	973 136	46,98%	29,13%	62,01%
8 Interventi in dipendenza di pubbliche calamità	2 927 841	305 559	3 233 400	1 293 030	82 655	54 919	209 902	915 186	997 841	79 570	2 155 988	39,99%	30,86%	77,17%
9 Servizi generali	134 028	395 179	529 206	321 610	210 564	47 951	170 743	39 580	250 144	36 589	242 473	60,77%	47,27%	77,78%
TOTALE	*9.680.565*	*11.630 707*	*21.311.273*	*7.956 456*	*1.407.384*	*6.979.748*	*8 133.101*	*2.754.588*	*4.161.972*	*2 728.745*	*14.420.556*	*37,33%*	*19,53%*	*52,31%*

1997 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 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 uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	0	23.378	23.378	20.692	2.686	0	-16	16	20.677	16	88,44%
Affari generali e personale	1.005	456.201	457.206	436.162	12.048	7.990	859	147	437.021	8.137	95,59%
Opere marittime	431.996	192.626	624.622	94.445	20.002	78 178	421.917	10.079	516.362	88.258	82,67%
Difesa del suolo	1.101.840	870.708	1.972.548	259.102	12.220	599.387	845 592	256.248	1.104.694	855.634	56,00%
Coordinamento territoriale	688.000	6.101.442	6.789.442	6.100.643	799	0	1.015	686.985	6.101.658	686.985	89,87%
Edilizia statale e Servizi speciali	775.792	1.831.713	2.607.505	1.164.462	264 688	402.563	388.349	387.442	1.552.812	790.005	59,55%
Edilizia residenziale	1.100.040	2.062.724	3.162 764	277.546	1.774.943	10.235	1 100 030	11	1.377.576	10 246	43,56%
Consiglio superiore dei Lavori pubblici	0	11.474	11.474	10.154	1.320	0	-8	8	10.146	8	88,43%
Ispettorato tecnico	0	1.397	1.397	1.224	174	0	-1	1	1.223	1	87,50%
Ispettorato generale circolazione e sicurezza stradale	55.000	72.826	127.826	17.248	578	55 000	54 997	3	72.245	55.003	56,52%
Ispettorato generale Albo nazionale costruttori e contratti	0	6.219	6.219	5.454	765	0	-5	5	5.449	5	87,62%
TOTALE	*4.153.673*	*11.630.707*	*15.784.381*	*8.387.132*	*2.090.222*	*1.153.353*	*2.812.729*	*1.340.944*	*11.199.861*	*2.494.297*	*70,96%*

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

1997 MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

- *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 uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	3 387	23 378	26 765	24 983	18 736	1 957	1 957	2 392	21 128	3 249	2 388	93,34%	78,94%	84,57%
Affari generali e personale	154 351	456 201	610 552	510 247	289 177	146 985	154 975	91 548	380 725	32 364	197 462	83,57%	62,36%	74,62%
Opere marittime	711 442	192 626	904 067	323 898	35 558	58 887	137 066	98 458	134 016	120 625	649 425	35,83%	14,82%	41,38%
Difesa del suolo	1 728 482	870 708	2 599 190	981 823	137 860	121 242	720 629	392 100	529 960	121 293	1 947 937	37,77%	20,39%	53,98%
Coordinamento territoriale	688 903	6 101 442	6 790 345	778 869	545 278	5 555 364	5 555 364	1 233	546 511	971	6 242 863	11,47%	8,05%	70,17%
Edilizia statale e Servizi speciali	4 410 370	1 831 713	6 242 084	2 574 313	295 736	868 726	1 271 289	1 291 153	1 586 889	559 195	4 095 999	41,24%	25,42%	61,64%
Edilizia residenziale	1 909 387	2 062 724	3 972 111	2 665 945	65 635	211 911	222 146	812 019	877 654	1 885 517	1 208 940	67,12%	22,10%	32,92%
Consiglio superiore dei *Lavori pubblici*	1 805	11 474	13 279	11 912	9 066	1 088	1 088	1 236	10 302	1 626	1 350	89,71%	77,58%	86,48%
Ispettorato tecnico	194	1 397	1 592	1 477	1 147	76	76	129	1 276	211	105	92,82%	80,16%	86,36%
Ispettorato generale circolazione e sicurezza stradale	71 319	72 826	144 145	76 392	4 137	13 111	68 111	63 685	67 822	2 763	73 560	53,00%	47,05%	88,78%
Ispettorato generale Albo nazionale costruttori e contratti	925	6 219	7 144	6 596	5 053	400	400	636	5 689	929	525	92,34%	79,64%	86,25%
TOTALE	*9.680.565*	*11.630.707*	*21.311.273*	*7.956 456*	*1.407 384*	*6 979.748*	*8 133.101*	*2 754 588*	*4.161.972*	*2.728 745*	*14.420 556*	*37,33%*	*19,53%*	*52,31%*

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

Esercizio finanziario 1997

(importi in milioni)

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE

		TITOLO I						TITOLO II						
		PERSONALE IN ATTIVITA DI SERVIZIO	ACQUISTO BENI E SERVIZI	TRASFERI MENTI	INTERESSI	ALTRE (1)	TOTALE	OPERE BENI IMMOBILIARI MOBILIARI	TRASFERI MENTI	OPERAZIONI FINANZIARIE		ALTRE (1)	TOTALE	SPESA FINALE
		CAT II	CAT IV	CAT V	CAT VI			CAT X + XI	CAT XII	CAT 13 + 14	CAT 13+14+15			TIT I + II
1	RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 (2)	0	0	55.000	0	0	55.000	2.249.830	1.848.843	0	0	0	4.098.673	4.153.673
2	STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	283.158	140.948	1.045.375	0	19.596	1.489.077	1.830.248	8.311.382	0	0	0	10.141.630	11.630.707
3	MASSA IMPEGNABILE (1 + 2)	283.158	140 948	1.100.375	0	19.596	1.544.077	4 080.078	10 160.225	0	0	0	14.240.304	15.784.381
4	IMPEGNI EFFETTIVI SU COMPETENZA	248.463	135.969	990.375	0	19.555	1.394.362	568.464	6 424 307	0	0	0	6.992.770	8.387.132
5	ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE (-) (2 - (4 + 6))	34.694	4 980	0	0	41	39.715	212.103	1.838.403	0	0	0	2.050.507	2.090.222
6	RESIDUI DI STANZIAMENTO DA COMPETENZA AL 31/XII	0	0	55.000	0	0	55.000	1.049.682	48.672	0	0	0	1.098.353	1 153.353
7	IMPEGNI SU RESIDUI DI STANZIAMENTO (1 - 8)	-207	0	55.000	0	0	54.793	1.641.336	1.116.600	0	0	0	2.757.936	2.812.729
8	RESIDUI DI STANZIAMENTO DA ESERCIZI PRECED_ AL 31/XII	207	0	0	0	0	207	608.494	732.243	0	0	0	1.340.737	1.340.944
9	IMPEGNI TOTALI SU MASSA IMPEGNABILE (4 + 7)	248.256	135.969	1 045.375	0	19.555	1.449.155	2.209.800	7.540.907	0	0	0	9 750 707	11.199.861
10	RESIDUI TOTALI DI STANZIA_ MENTO "F" AL 31/XII (6 + 8)	207	0	55.000	0	0	55.207	1.658.175	780.915	0	0	0	2.439.090	2.494.297
11	RAPPORTO % TRA IMPEGNI TOTALI E MASSA IMPEGNABILE (% 3)	87,67	96,47	95	0	99,79	93,85	54,16	74,22	0	0	0	68,47	70,96

1) *CALCOLATE PER DIFFERENZA*

2) *I RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 SONO ASSUNTI UGUALI AI RESIDUI DI STANZIAMENTO "F" AL 31/12 DELL'ANNO PRECEDENTE*

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		TITOLO I						TITOLO II						
		PERSONALE IN ATTIVITA DI SERVIZIO	ACQUISTO BENI E SERVIZI	TRASFERI MENTI	INTERESSI	ALTRE (1)	TOTALE	OPERE BENI IMMOBILIARI MOBILIARI	TRASFERI MENTI	OPERAZIONI FINANZIARIE		ALTRE (1)	TOTALE	SPESA FINALE
		CAT II	CAT IV	CAT V	CAT VI			CAT X + XI	CAT XII	CAT 13 + 14	CAT 13+14+15			TIT I + II
12	RESIDUI INIZIALI "F + C" AL 1 ;	40.249	181.959	55.598	0	7.510	285.316	5.147.899	4.247.350	0	0	0	9.395.249	9.680.565
13	STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	283.158	140 948	1 045.375	0	19.596	1 489.077	1.830.248	8.311.382	0	0	0	10.141.630	11.630.707
14	MASSA SPENDIBILE (12 + 13)	323.406	322.908	1.100.973	0	27.106	1.774.393	6 978.148	12.558.732	0	0	0	19.536.880	21.311.273
15	AUTORIZZAZIONI DI CASSA	300.014	195.212	55.619	0	22.512	573.357	2.567.801	4.815.298	0	0	0	7.383 099	7.956.456
16	PAGAMENTI SU COMPETENZA	232.877	28.937	63	0	13.660	275.537	379.433	752.414	0	0	0	1.131.847	1.407.384
17	RESIDUI PROPRI DA COMPETENZA "C" (4 - 16)	15.586	107.032	990.312	0	5.895	1.118.825	189.030	5.671.893	0	0	0	5.860.923	6.979.748
18	RESIDUI TOTALI DA COMPETENZA (6 + 17)	15.586	107.032	1.045.312	0	5.895	1.173.825	1.238.712	5.720.565	0	0	0	6.959.277	8.133 101
19	PAGAMENTI SU RESIDUI	26.250	72.846	55.346	0	1.977	156.419	1.122.249	1.475.920	0	0	0	2.598.169	2.754.588
20	PAGAMENTI TOTALI (16 + 19)	259.127	101.783	55.409	0	15.637	431.956	1.501.682	2.228.334	0	0	0	3.730.016	4.161.972
21	ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE(-)TOTALI (14-(20+22))	42.236	38.670	252	0	192	81.350	498.837	2 148.558	0	0	0	2.647.395	2.728 745
22	RESIDUI TOTALI "F + C" AL 31/XII ((14 - (20 + 21))	22.043	182.455	1.045.312	0	11.277	1.261.087	4.977.628	8.181.840	0	0	0	13.159.469	14.420.556
23	RAPPORTO % TRA AUTORIZZAZIONI DI CASSA E MASSA SPENDIBILE (15 14)	92,77	60,45	5,05	0	83,05	32,31	36,8	38,34	0	0	0	37,79	37,33
24	RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E MASSA SPENDIBILE (20 14)	80,12	31,52	5,03	0	57,69	24,34	21,52	17,74	0	0	0	19,09	19,53
25	RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E AUTORIZZAZIONI DI CASSA (20 15)	86,37	52,14	99,62	0	69,46	75,34	58,48	46,28	0	0	0	50,52	52,31

1) *CALCOLATE PER DIFFERENZA*

PAGINA BIANCA

Capitolo XVIII

Ministero dei trasporti e della navigazione

Sommario: **1. Considerazioni di sintesi.**
2. Programmazione della gestione e adozione di indicatori.
3. Norme e criteri organizzativi.
4. Personale.
5. Attività contrattuale.
6. Analisi delle spese per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità: *6.1 Dati complessivi; 6.2 Analisi per funzioni-obiettivo;* 6.2.1 Indirizzo politico-amministrativo; 6.2.2 Programmazione e coordinamento; 6.2.3 Trasporto terrestre; 6.2.4 Trasporto aereo; 6.2.5 Trasporto per vie d'acqua; 6.2.6 Trasporti misti e speciali; 6.2.7 Controllo del mare, delle coste e dei porti; 6.2.8 Interventi nelle aree depresse; 6.2.9 Servizi per le amministrazioni centrali e servizi generali del Ministero; 6.2.10 Le spese per centri di responsabilità.
7. I residui passivi.
8. Enti soggetti a vigilanza: *8.1 Le Ferrovie dello Stato S.p.A.;* 8.1.1 Trasferimenti a carico del bilancio dello stato; 8.1.2 I nuovi contratti; 8.1.3 Vigilanza sulla F.S. S.p.A.; 8.1.4 Vigilanza sulla T.A.V. S.p.A.; 8.1.5 E.N.A.V.

Esercizio 1997 - Risultati della gestione per funzioni-obiettivo - dati di competenza

(in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Autorizzaz. di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni (*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico-amministrativo	10.890	11.569		9.748	9.748	8.561	1.187	1.142
2 Programmazione e coordinamento	10.949	19.029	*5.304*	10.741	7.171	4.665	6.076	208
3 Trasporto terrestre	3.749.231	3.007.707	*934.229*	2.409.579	2.120.762	1.562.024	847.554	1.339.653
4 Trasporto aereo	240.221	393.631	*297.165*	204.756	82.421	59.818	144.938	35.465
5 Trasporto per vie d'acqua	2.653.660	2.731.615	*1.830.589*	2.412.854	2.343.469	2.068.595	344.258	240.807
6 Trasporti misti e speciali	110.531	90.685	*85.000*	53.128	53.128	35.300	17.827	57.403
7 Controllo del mare, delle coste e dei porti	204.044	277.597	*69.826*	189.167	184.122	170.634	18.532	14.877
8 Interventi nelle aree depresse	3.686	3.771		3.283	3.283	3.114	169	404
9 Servizi per le amministrazioni centrali	2.740	2.872		2.568	2.568	2.327	241	173
10 Servizi generali del Ministero	436.494	492.415	*128.977*	364.209	310.649	238.989	125.220	72.285
TOTALE	***7.422.447***	***7.030.892***	***3.351.090***	***5.660.031***	***5.117.321***	***4.154.027***	***1.506.004***	***1.762.416***

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

1. Considerazioni di sintesi.

La riforma riorganizzativa del Ministero dei trasporti e della navigazione, da tempo auspicata e ormai prossima alla conclusione con le emanande norme regolamentari, viene a compimento contestualmente ai provvedimenti di decentramento delle funzioni amministrative attribuite alle regioni ed agli enti locali.

Tale circostanza rende più urgente la completa riorganizzazione delle strutture amministrative centrali, con l'emanazione dei decreti di attuazione, che debbono regolare compiutamente la materia.

Secondo il disegno originario delle previsioni programmatiche e delle direttive generali finora emanate, gli organi dell'amministrazione centrale assumono compiti di programmazione delle funzioni riservate allo Stato e di indirizzo e vigilanza per i servizi pubblici di trasporto di interesse nazionale; si configura, infatti, come eccezione, tassativamente regolata, l'estensione di tali funzioni oltre i limiti previsti (ad. es. per ciò che attiene alla materia della sicurezza e per la riduzione dell'inquinamento).

Particolare rilievo assumono i rapporti tra l'Amministrazione centrale e la Società Ferrovie dello Stato, attualmente non strutturati in materia tale da offrire garanzia di un'azione di vigilanza tempestiva ed efficace.

I tempi previsti per il trasferimento alle regioni ed agli enti locali delle rispettive funzioni decentrate sono determinati con criteri di ridotta elasticità (comunque entro e non oltre il 1° gennaio 2000) e non consentono ritardi nella esecuzione dei programmati piani di ristrutturazione.

L'attuale situazione economico-finanziaria delle gestioni da trasferire non presenta aspetti soddisfacenti e la possibilità di riequilibrio delle condizioni deficitarie di bilancio non si prospetta di pronta e facile soluzione.

Il previsto coordinamento programmatico tra interventi dello Stato, definiti dal CIPE, e piani regionali, promosso in sede di conferenza Stato-regioni, dovrebbe trovare il suo assetto definitivo con le previsioni del Piano nazionale dei trasporti, cui si è inteso dare nuovo impulso ai fini della previsione onnicomprensiva delle risorse pubbliche da investire nel settore dei trasporti. Le spese dello Stato, in tale comparto, per investimenti pubblici risultano complessivamente diminuite del 6,3%, con una particolare flessione nel settore aeroportuale e per i trasporti in concessione. Per quanto attiene agli aspetti organizzativi dell'Amministrazione Centrale la carenza dei programmi di indirizzo generale può essere in parte attribuita alla lentezza del processo di riorganizzazione del Ministero, che a sua volta si estende all'esecuzione dei programmi di riforma e decentramento delle funzioni amministrative del settore.

Nel corso della relazione si sono analizzati gli aspetti particolari dell'inadempimento all'obbligo di definizione di programmi e obiettivi generali e di verifica dei risultati; si può ritenere, peraltro, che con l'entrata in vigore della nuova disciplina degli aspetti economico-finanziari del bilancio dello Stato, che rendono più urgente l'esigenza di programmazione degli obiettivi e di verifica dei risultati, possa essere conclusa la definizione di parametri ed indicatori atti a rilevare con immediatezza ed esattezza l'efficienza e l'efficacia della gestione dei singoli centri di responsabilità.

Al perseguimento di tali finalità deve ritenersi particolarmente impegnato il Servizio di controllo interno del Ministero, che ha prospettato esigenze riorganizzative necessarie per una maggiore e piena funzionalità.

Per quanto riguarda i risultati contabili di bilancio si rileva, innanzitutto, una lieve ma significativa flessione nell'esercizio 1997 rispetto all'esercizio precedente degli stanziamenti

definitivi di competenza, che registrano un importo di lire 7.422.447 miliardi (-2,7%), che trova riscontro nelle direttive di contenimento della spesa pubblica.

La flessione è accentuata per le spese correnti rispetto a quelle in conto capitale, che registrano un lieve incremento.

Stabile è l'importo delle risorse destinate agli investimenti diretti mentre le spese per il personale registrano un incremento del 4,1% nel biennio considerato, sempre in termini di previsioni di competenza.

Un notevole decremento si evidenzia per i trasferimenti correnti (-17,9%).

La consistente riduzione delle poste relative alle autorizzazioni di cassa, che registrano nel 1997 un importo complessivo di lire 7.030,892 miliardi (-30,7 rispetto all'esercizio precedente) conferma le direttive generali di contenimento della spesa anche attraverso la manovra riguardante il bilancio di cassa.

Non si registrano, peraltro, aumenti nei residui complessivi di competenza, mentre si evidenzia una notevole flessione nei residui di stanziamento (-65%), per effetto delle direttive generali sulla limitazione di tali residui.

L'analisi particolare sulle singole voci di spesa viene esposta nel paragrafo relativo alle funzioni-obiettivo.

Nel quadro dei trasferimenti si mantengono elevate le sovvenzioni a favore delle Ferrovie dello Stato S.p.A. e gli impegni per il programma dell'Alta velocità; ritardi si segnalano per il riordinamento del gruppo FINMARE e nei programmi per il trasporto rapido di massa. Notevole è, altresì, l'intervento per i prepensionamenti nel settore marittimo.

La riforma del settore portuale ed aeroportuale, che deve essere progressivamente completata sul piano ordinamentale, evidenzia problemi particolari di transizione dal vecchio al nuovo sistema, aperto ora agli interventi privatistici ed a criteri di liberalizzazione del mercato, che richiedono attenta vigilanza ed impegno nel controllo della gestione da parte degli organi competenti, con particolare riguardo all'eventuale emergere di posizioni di monopolio.

L'avvio dei provvedimenti di adeguamento alle direttive comunitarie, che apre prospettive nuove anche per la gestione dei servizi ferroviari nazionali in concessione alle Ferrovie dello Stato, trova in atto un non soddisfacente quadro di gestione, penalizzato da crescenti disavanzi e da disfunzioni operative evidenti.

Anche nella materia ordinamentale si evidenziano carenze per quanto attiene alla disciplina dell'area dirigenziale e a quella dei settori operativi, in particolare nell'area marittima ed aeroportuale.

Lo sforzo di risanamento, che interessa questo ed altri settori del trasporto ferroviario (v. trasporti regionali e locali), impegnerà nel prossimo futuro severamente i responsabili della gestione in una politica di maggiore produttività dei fattori impiegati; dal raggiungimento di tali obiettivi dipenderà il corrispondente impegno finanziario a carico delle finanze pubbliche, sulle quali ancora gravano rilevanti oneri di spesa.

2. Programmazione della gestione e adozione di indicatori.

Si osserva, dall'esame particolare delle singole situazioni relative ai vari centri di responsabilità, che il compito di programmazione politica della gestione presenta delle difficoltà di determinazione compiuta dall'iter previsto dal modello legislativo (linee generali - obiettivi particolari - giudizio valutativo), dovute in parte alla tecnicità della materia trattata ed in parte a carenze concettuali di impostazione degli schemi teorici.

La predisposizione dei programmi gestionali, infatti, appare da un lato descrittiva e dettagliata, con riferimento alla normativa di settore (ci si riferisce in particolare alla fattispecie

della Direzione Generale del Naviglio), alle risorse impiegate, agli obiettivi teorici da perseguire.

Un'analisi più approfondita, peraltro, rivela innanzitutto la carenza, comune a molte amministrazioni, di predisposizione di parametri-indicatori, atti a fornire un dato di sintesi di evidenza immediata sul grado di efficienza, efficacia, economicità della gestione; manca, inoltre, quasi sempre un riferimento temporale allo svolgimento ed all'esecuzione dei compiti assegnati, che appaiono, pertanto, privi di un elemento essenziale, necessario per esprimere un congruo giudizio valutativo; non sono, spesso, specificamente indicate le risorse attribuite alle singole funzioni-obiettivo (vedasi al riguardo le osservazioni generali e specifiche richiamate nella deliberazione di questa Corte dei conti, a Sezioni riunite in sede referente, n. 25/98 del 8.4.1998).

Sono, infine, carenti i giudizi finali di valutazione sul grado di ottimizzazione dell'attività gestionale; giudizi che, d'altra parte, non potrebbero essere che generici, in mancanza degli elementi - presupposti di valutazione-, in base ai quali esprimere un adeguato giudizio.

La Direzione Generale della motorizzazione civile ha, in particolare, rilevato le difficoltà di avvio dell'elaborazione di un valido sistema di indicatori, soprattutto per quanto concerne la determinazione di grandezze omogenee misurabili; il CED di tale servizio ha fornito un quadro completo, peraltro, della quantificazione numerica delle varie tipologie di atti prodotti, che costituisce una base di partenza valida per successive approssimazioni della rilevazione dei costi e dei tempi di lavoro. Valido appare il sistema di indicatori statistici, economico-finanziari, elaborato per la gestione delle ferrovie in gestione commissariale ed in concessione, che continua la serie storica già rilevata negli esercizi precedenti. Come sempre vasta ed accurata si rivela la parte del Conto nazionale dei trasporti dedicata all'esposizione dei dati statistici del settore ed alla elaborazione di indicatori di produttività del servizio.

Deve, peraltro, osservarsi, in linea generale, che, ad una elaborazione teorica descrittiva più che completa (forse troppo ampia e dettagliata) da parte dell'amministrazione, fa riscontro una carenza di elaborazione e di riferimento a dati tecnici congrui e coerenti con il sistema del controllo di gestione, quale è desumibile dalle norme, che regolano la materia.

Si tratta, in sostanza, di elementi di base di una nuova cultura amministrativa, che stenta ad affermarsi in maniera compiuta, con nuovi modelli operativi, che tentano di incidere su ormai desueti schemi di rilevazione delle attività delle amministrazioni pubbliche.

Occorre, peraltro, osservare che l'impianto generale normativo, che deve regolare il settore, non appare del tutto compiuto, anche sotto l'aspetto dell'entrata in vigore delle nuove norme, che debbono regolare l'esposizione dei dati contabili di bilancio sotto il profilo economico, oltreché finanziario, sicché le carenze rilevate possono essere in parte attribuite alla mancanza di punti di riferimento più precisi per quanto riguarda i parametri di valutazione della gestione.

Un dato positivo appare il notevole miglioramento di impostazione dei programmi per l'esercizio 1998 rispetto a quelli dell'esercizio precedente.

Non giustificabile appare, invece, la mancanza di un giudizio valutativo di sintesi sul grado e la qualità di esecuzione dei programmi, da parte degli organi competenti, senz'altro dovuto alla imperfezione nella impostazione a priori dello schema concettuale utilizzato.

Si segnala, al riguardo, che lo stesso Servizio di controllo interno ha evidenziato la necessità di tempi lunghi per l'elaborazione completa di parametri di valutazione sintetica dell'efficienza - efficacia - economicità; detto Servizio ha elaborato, altresì, una ipotesi di schema di elaborazione di un progetto obiettivo, esaminato analiticamente nelle varie fasi di sviluppo. Tale schema, senz'altro pregevole dal punto di vista scientifico, non sembra del tutto

adeguato a criteri di rappresentazione sintetica e semplificata, tali da permettere un'agevole percezione del grado di valutazione della gestione.

Appare, tra le varie ipotesi di modelli proposti, utile per un ulteriore perfezionamento ed affinamento dei risultati teorici rappresentati.

Per quanto riguarda le singole situazioni dei diversi centri di responsabilità si segnala, inoltre, che il responsabile della Direzione Generale del Naviglio evidenzia come la mancata attuazione del sistema del d.lgs. n. 29 del 1993, in specie per ciò che attiene alla individuazione di indici e parametri, da adottarsi d'intesa con il Servizio di controllo interno, ha impedito un più preciso riferimento a criteri di valutazione obiettivi.

Tale segnalazione, che trova riscontro anche nelle relazioni dello stesso Servizio di controllo interno, non appare del tutto convincente, dal momento che il carattere sperimentale e nuovo del sistema di Controllo di gestione non attenua, anzi rafforza l'obbligo di elaborare criteri e strumenti di valutazione dell'efficienza-efficacia-economicità dedotti dalla scienza del settore aziendalistico, dalle norme che regolano la gestione delle imprese private e dalla disciplina tecnico-giuridica propria di ciascun settore amministrativo.

Al riguardo, si segnala quanto esposto dalla Direzione Generale degli AA.GG. e del Personale del settore marittimo, che, in mancanza di adozione di parametri ed indici di produttività, ha ritenuto di elaborare un sistema, di apprezzabile validità sperimentale, di redazione dei progetti di attività con riferimento ai processi di servizio, ed ha corredato i singoli piani di operatività di parametri medi stimati, relativi ai tempi di lavoro (espressi in numero di ore lavorative), ai costi globali ed al personale impiegato.

Nella presente relazione, pertanto, ai fini della valutazione del grado di efficienza ed efficacia della gestione dell'amministrazione, si è dovuto fare riferimento, in parte, ai tradizionali metodi di analisi per categorie finanziarie di bilancio, coniugati, peraltro, con i nuovi schemi di valutazione per funzione-obiettivo, già sperimentati negli anni precedenti ed ora convalidati dalle recenti riforme di bilancio.

3. Norme e criteri organizzativi.

Sull'attuazione delle procedure previste dalla nuova normativa relativa al decentramento alle regioni ed agli enti locali delle funzioni amministrative del settore dei trasporti ha riferito espressamente ed esaurientemente la Direzione Generale della motorizzazione civile, per il settore di propria competenza.

Le altre direzioni generali non hanno fatto conoscere l'attività svolta a tal fine, anche se è da ritenere, da impliciti riferimenti, che non abbiano trascurato tale compito.

Com'è noto, i criteri generali, che riguardano la materia, sono stabiliti dalla legge 15 marzo 1997, n. 59, che ha successivamente trovato esecuzione, per quanto riguarda il settore dei trasporti, con l'emanazione del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, che disciplina il conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, e dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, che agli articoli 102 e seguenti del Capo VII, completa il quadro normativo concernente le funzioni soppresse, quelle mantenute nella competenza dello Stato e quelle proprie di regioni ed enti locali. Viene soppresso il Servizio escavazione porti, mentre formano oggetto di riordinamento gli uffici della motorizzazione civile e i centri prova autoveicoli, le Direzioni generali del lavoro marittimo e del demanio marittimo, il Comitato Centrale e i comitati provinciali per l'albo degli autotrasportatori.

Non ci si sofferma sull'analisi del sistema normativo in questione, che costituisce uno dei punti qualificati della programmata riforma delle pubbliche amministrazioni, i cui principi sono stati illustrati nella relazione presentata per il precedente esercizio.

Si sottolinea, peraltro, che la riforma verrà completata con l'adozione del nuovo testo normativo riguardante il riordino dell'Amministrazione Centrale dei Trasporti, che risulta in corso di pubblicazione, e che riassume, in sostanza, i principi generali programmati sia per quanto riguarda i criteri del decentramento funzionale sia per tutte le altre implicazioni di carattere riorganizzativo, che attengono alla nuova struttura del bilancio, alla semplificazione amministrativa ed all'attribuzione delle funzioni programmatiche generali e settoriali.

L'articolato dell'emanando regolamento prevede l'istituzione di tre dipartimenti (trasporti terrestri, navigazione marittima ed interna, aviazione civile) e cinque servizi (tra i quali quello di vigilanza sulle Ferrovie dello Stato S.p.A.).

Il Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di porto è posto alle dipendenze del Ministro.

E' prevista l'emanazione di successivi decreti per la determinazione delle unità operative centrali e periferiche, con l'attribuzione delle correlative competenze.

Dalla cennata relazione della Direzione Generale della motorizzazione civile si rileva come sussistono ancora limitati ma importanti settori, che devono essere più congruamente vagliati e definiti (ad. es. rapporti tra Ministero e F.S. S.p.A.); tali compiti dovranno essere assolti in sede di determinazione delle specifiche competenze dei Dipartimenti e dei Servizi.

Il lavoro svolto dalla predetta Direzione Generale appare di notevole impegno, comportando l'approfondimento di vasti settori amministrativi (segnatamente per quanto riguarda gli accordi di programma relativi al nuovo assetto delle gestioni decentrate).

Notevole rilevanza riveste, anche ai fini organizzativi, l'elaborazione del nuovo Piano generale dei trasporti, per il quale la Direzione generale P.O.C. ha avviato la predisposizione di un documento di analisi e di verifica, per il necessario aggiornamento.

Nel quadro delle misure necessarie per il nuovo assetto organizzativo, particolare importanza rivestono altre attività svolte dalla stessa Direzione generale P.O.C, quali l'elaborazione di numerose pubblicazioni specifiche, che interessano il settore dei trasporti nei suoi aspetti generali (Conto nazionale dei trasporti) e particolari, la realizzazione dell'impianto e dell'efficiente funzionamento dell'Ufficio di statistica del Ministero, nell'ambito del programma SISTAN, la partecipazione alla predisposizione di altri importanti documenti (contratto di programma delle Ferrovie dello Stato S.p.A., master-plan di Gioia Tauro, ecc...).

Si segnalano le osservazioni del Servizio aeroporti della Direzione generale Aviazione Civile, che, in merito al ritardo della esecuzione di infrastrutture aeroportuali, auspica un migliore coordinamento tra il servizio tecnico ed amministrativo della Direzione Generale, da attuare in sede di entrata in vigore della riforma del Ministero, anche con l'intervento dell'ENAC.

L'assetto organizzativo del Servizio di controllo interno è stato perfezionato con il Decreto ministeriale del 19 marzo 1997, che ha approvato le norme regolamentari per l'istituzione e le attribuzioni dell'Ufficio.

Con il successivo decreto del 19 marzo 1998 è stato determinato il contingente di personale, per qualifiche funzionali e profili professionali, da assegnare al Servizio.

Appare necessario il completamento della disciplina organizzativa del Servizio stesso, in particolare per quanto attiene allo stanziamento delle risorse.

Si deve, peraltro, segnalare che il completamento della nuova disciplina organizzativa del Ministero, in tutti i suoi aspetti, assume carattere di particolare urgenza, anche al fine di evitare che il perpetuarsi di una situazione di incertezza e di provvisorietà faciliti il ripetersi di atti di gestione privi del necessario coordinamento, che hanno dato luogo nel decorso esercizio ad alcuni inconvenienti, fra i quali la difficoltà di esatta e tempestiva elaborazione dei dati contabili relativi alle funzioni-obiettivo.

La Direzione Generale del Demanio marittimo e dei porti ha riferito sugli aspetti organizzativi relativi al completamento delle previsioni normative attinenti al proprio settore.

Per quanto riguarda l'ordinamento portuale, in esecuzione delle previsioni della legge n. 647 del 1996, l'amministrazione ha provveduto ad ulteriori nomine dei Presidenti delle autorità portuali, mentre restano ancora in gestione commissariale i porti di Messina e di Brindisi; sono ancora da approvare le piante organiche delle segreterie delle autorità portuali di Napoli e di Messina.

E' stata espletata l'attività di vigilanza sui bilanci e le deliberazioni delle Autorità portuali.

E' in corso di completamento la procedura per l'approvazione dei regolamenti di contabilità dei singoli enti portuali, mentre è in via di definizione il testo del regolamento generale per la disciplina delle concessioni demaniali di aree e banchine.

Sono stati esaminati gli aggiornamenti dei piani operativi triennali delle Autorità portuali e le relazioni annuali sulla gestione del demanio.

E' in fase di definizione il decreto ministeriale per la determinazione dei canoni delle concessioni demaniali marittime, per finalità turistico-ricreative previste dall'art. 3 della legge n. 494 del 1993; sono state quasi ultimate le stipule delle convenzioni con le regioni per l'amministrazione per delega da parte delle autorità marittime dei beni demaniali, mentre è stato definito il regolamento relativo al procedimento per le concessioni demaniali marittime e per la concessione e la gestione degli approdi turistici, previsto dalla legge 15.3.1997, n. 59 (d.P.R. 2/12/1997, n. 509).

E' in corso la definizione della classificazione dei porti prevista dalla legge n. 84 del 1994.

Per quanto riguarda i problemi della concorrenza nel mercato europeo si segnala la rielaborazione del sistema tariffario di pilotaggio, a seguito della procedura di infrazione, di cui alla decisione della Commissione europea del 30.10.1997, mentre si sta procedendo per la liberalizzazione della gestione di alcuni servizi portuali.

Sono in corso le procedure di modifica per il regolamento relativo all'attività di pilotaggio e la determinazione delle tariffe per il servizio di rimorchio.

Per quanto riguarda il settore dell'Aviazione civile si richiama l'avvenuta costituzione dell'E.N.A.C., che assume le funzioni già esercitate dalla Direzione generale dell'aviazione civile, del Registro aeronautico e dell'ente nazionale della gente dell'aria (d.lgs. 25.7.1997, n. 250); con la stessa disposizione sono state rideterminate le funzioni del nuovo Dipartimento dell'aviazione civile. E' stato, inoltre, emanato il regolamento per la disciplina della gestione dei sistemi aeroportuali attraverso società a capitale misto (d.m. 12.11.1997, n. 521).

L'Ufficio di controllo di questa Corte dei conti presso il Ministero ha concluso un'indagine sugli effetti della mancata adozione di norme regolamentari di organizzazione, che devono disciplinare l'azione dell'amministrazione nei vari settori interessati (V. referto adottato dalla Sezione del controllo con deliberazione del 3/6/1998).

La normativa considerata comprende, oltre quella relativa al regolamento di riorganizzazione del Ministero, anche quella concernente l'area marittima (determinazione dei canoni per le concessioni demaniali, di cui all'art. 3 della legge n. 494 del 1993, riordino della legislazione portuale, navigazione da diporto), l'area aeroportuale (per la quale è stato nel frattempo emanato, come già riferito, il decreto per la costituzione delle società di capitali) e la determinazione delle competenze dirigenziali.

L'Ufficio, ha sottolineato le inevitabili conseguenze dannose, che derivano dalla carenza di norme che presiedono alla regolarità ed all'efficacia dello svolgimento dell'azione amministrativa.

Ha rilevato la mancata attuazione dei regolamenti delegati per la riorganizzazione del Ministero, previsti dall'art. 1, c. 13, della legge n. 537 del 1993, con il conseguente ritardo di tutte le altre fonti regolamentari di organizzazione e l'applicazione di vecchi schemi procedimentali.

Ha constatato che il persistere di tali situazioni di inadempienza è in contrasto con il principio di "buon andamento" dell'attività amministrativa, prescritto dall'art. 97 della Costituzione, conseguente alla mancata realizzazione dell'interesse pubblico perseguito dalle norme, che regolano il settore e alla carenza di realizzazione degli obiettivi da queste fissate. Ha sottolineato l'importanza del puntuale adempimento, per il sostegno dell'economia nazionale e locale, dei piani e delle direttive programmatiche in materia delle grandi infrastrutture portuali ed aeroportuali, la cui mancata attuazione si riflette negativamente sulla situazione di sviluppo complessivo dell'economia.

Ha concluso per la dichiarazione di non conformità del comportamento dell'Amministrazione ai canoni del buon andamento, efficacia, efficienza ed economicità.

4. Personale.

Si segnala l'adozione dei decreti relativi alla rideterminazione delle dotazioni organiche (qualifiche dirigenziali, qualifiche funzionali e profili professionali) del settore marittimo, dell'aviazione civile e della motorizzazione civile, di cui ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, rispettivamente, del 5 novembre 1996, del 7 gennaio 1997 e del 22 aprile 1997.

Tali provvedimenti sono stati emanati previa rilevazione dei carichi di lavoro, con l'approvazione del Dipartimento della funzione pubblica e, costituiscono di fatto, la base necessaria anche per il nuovo assetto riorganizzativo del Ministero, per quanto riguarda la dotazione di personale per i dipartimenti ed i servizi.

Sono stati posti vari quesiti alle Direzioni Generali concernenti la consistenza del personale dipendente nel triennio 1995/97, l'ammontare delle retribuzioni corrisposte e l'applicazione di vari istituti (compensi incentivanti, part-time, buoni pasto, telelavoro).

Per quanto riguarda il personale del settore marittimo nel periodo 1993/1997 si sono verificate cessazioni dal servizio per n. 262 unità, di cui 112 per dimissioni (personale centrale e periferico) e nuove assunzioni per n. 404 unità.

E' stata accertata una sottodotazione di presenze rispetto all'organico di n. 216 unità al 31/12/1997, di cui n. 95 per il personale periferico e n. 121 per il personale centrale.

Il calcolo degli incrementi medi nel triennio considerato evidenzia aumenti contrattuali, nel complesso (personale dirigente e non dirigente), superiore al tasso di inflazione programmato.

L'incremento é maggiore per gli importi relativi allo stipendio base, rispetto a quelli delle competenze accessorie.

Nel triennio considerato l'utilizzo del part-time é stato non significativo (appena n. 19 unità nel complesso).

La spesa complessiva per i buoni pasto é stata di lire 988 milioni nel 1996 e di lire 1.440 milioni nel 1997 (incidenza rispettivamente del 14,5% e del 21,4% sull'importo della spesa totale per il personale).

Un'accurata relazione é stata svolta per il progetto di telelavoro, che introduce metodologie che consentono maggiore indipendenza per i lavoratori rispetto al sistema operativo centrale, con prevedibili conseguenze sulla riduzione dei costi di gestione, sull'aumento dei livelli di produttività e sulla riduzione del traffico nei centri abitati.

I settori interessati sono varie direzioni marittime e della motorizzazione civile del Ministero dei trasporti e alcune sedi periferiche del Ministero di Grazia e giustizia e delle Politiche Agricole.

I costi stimati sono di circa 33 miliardi di lire.

La situazione esposta dalla Direzione Generale della Motorizzazione civile evidenzia una notevole sottodotazione di organico complessiva al 31 dicembre 1997: sono presenti n. 5.772 unità di personale rispetto ad una dotazione di 6.500 unità.

Il personale presente in servizio si è progressivamente ridotto nel triennio 1995/97 (da 5.899 unità a 5.845 e a 5.772); le cessazioni per dimissioni sono state n.354 nel periodo 1993/97 su un totale di n.1.230 cessazioni dal servizio.

Per quanto riguarda il costo del personale relativo al trattamento economico per competenze fisse si rileva un incremento medio, nel triennio, superiore al tasso di inflazione programmato. Il personale in posizione di lavoro part-time ha una consistenza al 31/12/1997 di n. 146 unità con un risparmio di spesa nell'anno 1997 di lire 443,5 milioni. I corsi di formazione del personale nel triennio 1995/97 hanno visto impegnate n. 399 unità di personale, con una spesa complessiva di lire 211 milioni.

Anche per la Direzione Generale dell'aviazione civile è presente una situazione di sottodotazione rispetto all'organico del personale dipendente; i posti in organico complessivi previsti sono al 31/12/1997 di n. 1.198 unità (di cui n. 454 dell'amministrazione centrale), mentre le presenze in servizio risultano di n. 1.019 unità (di cui n. 389 dell'Amministrazione centrale).

L'andamento del costo delle retribuzioni medie evidenzia nel triennio 1995/97 un incremento lievemente superiore al tasso di inflazione programmato.

La spesa per i buoni pasto è stata nel 1996 di lire 418,8 milioni (l'1% rispetto alle retribuzioni fisse) e nel 1997 di lire 1,796 miliardi (il 4% rispetto alle retribuzioni base).

Scarsa rilevanza ha avuto nel 1997 l'utilizzazione del lavoro part-time (n.7 dipendenti).

Sono stati attivati n. 13 corsi di formazione per il personale, con la partecipazione di n. 172 dipendenti.

La situazione del personale dipendente dal Comando generale delle Capitanerie di porto presenta un incremento della dotazione di organico nel triennio 1995/97 (n. 9.136 unità al 31/12/95, n. 10.820 al 31/12/96, n. 10.639 al 31/12/97), cui non corrisponde un eguale andamento delle presenze in servizio (rispettivamente n. 8.474, 8.738 e 8.624), con una conseguente sottodotazione rispetto all'organico.

Il costo del personale ha avuto nel triennio considerato incrementi medi superiori a quelli del tasso di inflazione programmato. Un'ampia indagine relativa alle misure di riforma delle pubbliche amministrazioni previste dal decreto legislativo 3/2/1993, n. 29 (e successive modifiche ed integrazioni) è stata svolta dalla Sezione del controllo di questa Corte dei conti e si è conclusa con deliberazione n. 101/97 del 20/5/1997.

L'indagine, che ha avuto uno sviluppo intersettoriale interessando tutte le amministrazioni di vertice dello Stato, ha esaminato gli aspetti organizzativi, di gestione del personale, di analisi dei procedimenti, del rilevamento dei costi e dei rendimenti e dei servizi di controllo interno, con l'adozione di strumenti di monitoraggio e di rilevazioni statistiche, che hanno consentito di acquisire ampi e significativi elementi di valutazione.

Nelle conclusioni della deliberazione adottata, che qui si riassumono brevemente, rinviando per una più precisa analisi alla lettura del testo, si richiamano la lentezza del processo di attuazione delle riforme promosse con il decreto n. 29 del 1993, la carenza di strutture atte alla rilevazione ed alla vigilanza nell'attuazione di tali riforme, la necessità di perseguire contemporaneamente la riforma dell'Amministrazione e la riqualificazione dell'impiego

pubblico, come obiettivi inscindibili, intesi al miglioramento qualitativo dell'attività e dei servizi resi ai cittadini, valutabile anche in termini di risorse impiegate.

Con deliberazione n. 23 del 17/2/1998, inoltre, la Sezione del controllo ha approvato la relazione sulla gestione dei procedimenti disciplinari da parte del Ministero dei trasporti.

Delle molteplici osservazioni e rilievi contenuti nella delibera (al cui testo si fa rinvio per una più approfondita lettura) si richiama l'accertamento della durata di gran parte dei procedimenti disciplinari (l'83%) protratta oltre il termine di legge di giorni 90; il mancato recupero da parte dell'Amministrazione, ad oltre cinque anni dal passaggio in giudicato delle sentenze di condanna dei dipendenti, degli importi di numerose e rilevanti condanne in sede penale; lo sviamento di potere nell'esercizio della funzione disciplinare, con riapertura del relativo procedimento dopo l'intervenuta condanna di dipendenti già cessati dal servizio per dimissioni, al fine di irrogare sanzioni, che non comportassero la non valutabilità ai fini pensionistici del periodo di servizio compreso tra la data di sospensione e quella di conclusione del procedimento disciplinare; l'applicazione discrezionale delle sanzioni in base alle nuove regole dettate dal nuovo contratto collettivo con la irrogazione ad libitum in misura inferiore alla pena edittale.

5. Attività contrattuale.

Proseguendo l'indagine intrapresa nel decorso esercizio è stato avviato il monitoraggio e l'analisi dell'attività contrattuale relativa ai lavori pubblici, forniture e servizi per i quali l'amministrazione ha stipulato gare o concessioni nel corso del 1997, al fine di acquisire dati non solo sui valori assoluti dei contratti stipulati ma anche per accertare il tipo di procedura prescelto ed il rispetto delle norme comunitarie vigenti in materia.

L'analisi di bilancio condotta per categorie evidenzia che nel 1997 l'amministrazione ha contratto impegni totali per acquisto di beni e servizi (cat. IV) per lire 255,949 miliardi, con residui totali per lire 143,562 miliardi (di cui residui da competenza per lire 97,558 miliardi) e pagamenti totali per lire 231,573 miliardi; il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile è stato del 48,60%, mentre il rapporto tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa è stato del 60,53%.

Nell'esercizio precedente sia gli stanziamenti definitivi di competenza che gli impegni totali erano stati pressoché invariati (questi ultimi ammontavano a lire 250,338 miliardi) e così pure i pagamenti totali (lire 223,111 miliardi).

La forte contrazione della spesa nel settore è certamente imputabile alle direttive generali di contenimento della spesa pubblica.

L'analisi particolare della indagine ha evidenziato presso la Direzione Generale della motorizzazione civile, per quanto riguarda i lavori pubblici, la gestione di contratti per 87,968 miliardi di lire, con netta prevalenza della stipulazione a trattativa privata (65,5%) mentre il 79,3% dei contratti ha superato il limite della soglia comunitaria; il dato richiederebbe una indagine più approfondita, in quanto da altri dati le deroghe giustificate risultano di consistenza modesta (per lire 3,917 miliardi). Ritardi di esecuzione risultano per un contratto con importo di lire 1,325 miliardi.

Per quanto riguarda le forniture e l'acquisto di prodotti risultano stipulati contratti per lire 28,848 miliardi; risultano stipulati a trattativa privata il 43% dei contratti, mentre i contratti con importo superiore alla soglia comunitaria rappresentano l'85% del totale, con giustificazione delle deroghe per un importo corrispondente al 43% del totale (coincidente, quindi, con le stipulazioni a trattativa privata).

Per quanto riguarda i servizi sono stati stipulati contratti per un importo complessivo di lire 5,160 miliardi, di cui il 43,3% di importo superiore alla soglia comunitaria, mentre la

stipulazione con trattativa privata rappresenta il 71% del totale, dato corrispondente a quello delle deroghe alle procedure concorsuali.

Per i servizi informatici sono stati stipulati contratti per lire 46,498 miliardi.

Per quanto riguarda la Direzione Generale degli AA.GG. e del Personale del settore marittimo sono stati conclusi contratti per l'esecuzione di lavori pubblici per un importo di lire 332,9 milioni, con prevalenza della stipulazione con cottimo fiduciario (51%); non risultano lavori di importo superiore al limite della soglia comunitaria.

Per quanto riguarda i contratti relativi ai servizi l'importo complessivo è stato di lire 214 milioni, con gestione a mezzo di cottimi fiduciari.

I contratti per i servizi informatici ammontano ad un importo complessivo di lire 27 miliardi, quasi tutti superiori per importo al limite della soglia comunitaria e stipulati per il 99% con trattativa privata, ai sensi dell'art. 11 del R.D. 18.11.1923, n. 2.440 (aumento del quinto d'obbligo).

Per gli acquisti di prodotti e forniture l'ammontare totale per gli affidamenti è stato di lire 1,809 miliardi di cui il 50% di importo superiore alla soglia comunitaria, con stipulazione a trattativa privata, giustificata con la presenza di ditte aventi l'esclusiva dell'offerta richiesta.

La Direzione Generale dell'Aviazione Civile non ha restituito debitamente compilati i modelli predisposti per la rilevazione completa dell'attività contrattuale nelle sue varie forme.

Dalla documentazione allegata appare la situazione seguente. Risultano stipulati contratti per lavori pubblici per un importo complessivo di lire 18,757 miliardi, oltre ad un importo di lire 2,308 miliardi relativo a lavori conclusi con cottimo fiduciario.

Da una esposizione analitica sullo stato dei lavori di esecuzione per le infrastrutture aeroportuali si rilevano concessioni di proroghe, ritardi nell'esecuzione dei lavori, lievitazione dei prezzi originari (in particolare per l'aeroporto intercontinentale di Roma-Fiumicino, di Milano-Malpensa, di Venezia e di Napoli-Capodichino).

Per i servizi risultano stipulati contratti con cottimo fiduciario per lire 7,8 miliardi circa per pulizia e manutenzione degli aeroporti nazionali, oltre ad altri contratti per circa lire 330 milioni.

Sono stati stipulati contratti per attrezzature informatiche della sede centrale per circa lire 425 milioni e per servizi inerenti alla protezione rischi nei luoghi di lavoro per lire 930 milioni circa.

Il Comando delle Capitanerie di porto ha comunicato di aver proceduto ad affidamenti per lavori pubblici per un importo complessivo di lire 9,971 miliardi, oltre ad incrementi di spesa per variazione di opere e di progetti per lire 387,9 milioni.

Il totale delle opere eseguite è stato affidato in concessione, da ricomprendersi tra le concessioni di committenza, traslative di funzioni proprie del committente, nel quadro del programma di potenziamento delle Capitanerie di porto e degli altri uffici marittimi periferici (art. 39, c. 2 della legge n. 979 del 1982), su cui si riferirà più ampiamente nella parte specifica della funzione del trasporto marittimo.

Per l'acquisto di prodotti e forniture la Direzione Generale ha proceduto ad affidamenti per un importo totale di lire 7,940 miliardi, di cui solo il 7,2% con procedure derogatorie, variamente giustificate (per uno dei contratti, di importo di lire 3,123 miliardi si verificano notevoli ritardi di esecuzione per proroghe concesse).

Gli affidamenti relativi ai servizi ammontano a lire 4,413 miliardi, gestiti in prevalenza con licitazione privata e trattativa privata (23%); i contratti di importo superiore alla soglia comunitaria rappresentano per importo l'82% del totale, con deroghe nell'applicazione delle relative procedure per un importo pari al 32,3% del totale.

La direzione del demanio marittimo e dei porti, per quanto riguarda i lavori pubblici, ha comunicato di aver proceduto all'affidamento in forma di licitazione privata di un contratto dell'importo di lire 3,942 miliardi relativo a lavori per il porto di Ancona; ha, inoltre, provveduto alla stipula, in forma privata, di un atto di transazione per lire 358,173 milioni, previo parere dell'Avvocatura Generale dello Stato, sempre relativo ad opere per il porto di Ancona, con cessione a favore dell'Amministrazione del progetto esecutivo relativo ai lavori.

Si deve qui fare cenno anche all'indagine intersettoriale sulla gestione dei lavori pubblici, che è stata oggetto di deliberazione della Sezione del controllo di questa Corte (n. 96/97 del 9/4/1997). L'indagine è stata condotta per l'esercizio finanziario 1994 ed ha interessato tutti gli aspetti relativi alle commesse affidate dalle Amministrazioni dello Stato nella materia dei lavori pubblici, sia sotto il profilo gestionale che sotto quello relativo all'applicazione della normativa nazionale e comunitaria; nella valutazione di sintesi sono stati evidenziati i seguenti rilievi.

Si è accertata, innanzitutto, la mancanza di un'applicazione coordinata ed uniforme della normativa e dei principi comunitari per quanto riguarda la concorrenza nel mercato europeo; sussistono anomalie molteplici sotto il profilo della trasparenza della gestione (abuso del ricorso a procedure di urgenza, mancata pubblicità dei criteri di determinazione dei prezzi, frequenti variazioni di progetto dovute ad errori programmatici, finanziamenti corrisposti prima della definizione progettuale degli interventi ...).

Sotto il profilo della economicità sono stati evidenziati l'assenza di parametri di riferimento dei prezzi, il coinvolgimento o la delega al contraente per l'elaborazione dei progetti e delle relative condizioni economiche (fenomeno proprio delle concessioni), il mancato ricorso a tecniche di controllo di gestione e di budget. Sotto il profilo dell'efficacia è stata rilevata una assoluta carenza di programmazione, tale da non permettere il confronto tra obiettivi e risultati; una insufficienza progettuale, che dà luogo ad una serie di ricontrattazioni, attraverso l'adozione di sospensioni, varianti e riserve.

Si richiamano, infine, alcune specifiche deliberazioni della Sezione del controllo, che attengono sia alla materia contrattuale che a quella delle concessioni, per opere pubbliche disposte dal Ministero dei Trasporti.

Con deliberazione n. 25/97 del 9.1.1997 è stato ricusato il visto per i decreti del Ministro dei Trasporti concernenti l'approvazione dell'atto integrativo e l'atto di rettifica, riguardanti la realizzazione di opere civili della tratta Poggio Rusco - Ferrara della ferrovia Ferrara-Suzzara, con relativo aggiornamento di varie riserve apposte dal concessionario. Il Collegio ha ritenuto che l'apposizione di riserve unilaterali sia alla conclusione che all'esecuzione del contratto, in quanto assumono natura giuridica di clausole contrattuali, non sono legittime perché condizionate dall'espressione della volontà di una sola delle parti, in violazione delle specifiche norme che regolano la fattispecie.

Con la deliberazione n. 120/1997 del 17.7.1997 la Sezione ha, poi, ricusato il visto al decreto del Ministero dei Trasporti - Direzione Generale Aviazione civile - con il quale sono stati affidati in concessione beni demaniali siti nell'aeroporto di Firenze nonché la gestione dell'aerostazione passeggeri e merci per la durata di venti anni, per l'espletamento dei principali servizi aeroportuali. Il Collegio ha stabilito che, sulla base delle norme che regolano la materia, non è consentito rilasciare concessioni demaniali parziali e provvisorie, in attesa dell'emanazione dell'apposito regolamento, anche se la fattispecie può ritenersi regolata dalle norme nel frattempo sopravvenute (d.l. 25.3.1997, n. 67, convertito con legge 23.5.1997, n. 135), in quanto queste non consentono il consolidamento o la proroga attraverso lo strumento convenzionale delle gestioni parziali o in regime precario.

6. Analisi della spesa per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità.

6.1 Dati complessivi.

I dati complessivi di spesa, analizzati per massa impegnabile evidenziano, per l'esercizio 1997 stanziamenti definitivi di competenza per lire 7.422,447 miliardi;

una massa impegnabile di lire 9.072,065 miliardi;

impegni totali per lire 6.572,119 miliardi e residui totali di stanziamento per lire 737,530 miliardi.

Il rapporto tra impegni totali e massa impegnabile è del 72,44%.

I dati complessivi esposti per massa spendibile evidenziano, per l'esercizio 1997, residui iniziali complessivi per lire 5.810,738 miliardi;

una massa spendibile per lire 13.233,185 miliardi;

pagamenti totali per lire 5.895,729 miliardi e residui totali per lire 2.638,294 miliardi (oltre ad economie per lire 4.699,162 miliardi).

Per la comparazione dei dati rispetto all'esercizio precedente si rinvia a quanto esposto nelle considerazioni di sintesi, evidenziando, peraltro, il decremento, nel biennio 1996/'97 del rapporto tra impegni totali e massa impegnabile (da 77,55% al 72,44%), e la flessione del rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile (dal 53% al 44,55%).

6.2 Analisi per funzioni-obiettivo.

I dati dell'esercizio 1997 espongono i risultati per massa impegnabile e per massa spendibile, già illustrati nei loro importi complessivi, ma non comparabili con quelli dell'esercizio precedente, in quanto alcune delle funzioni sono variate, per aggregazione secondo diversi profili, e di conseguenza si è verificata una variazione nell'imputazione dei capitoli di spesa corrispondenti.

La nuova analisi, inoltre, evidenzia in maniera più completa le varie fasi della spesa (impegni, pagamenti e residui per massa impegnabile e massa spendibile), per le funzioni-obiettivo di primo livello e, per l'analisi economica semplificata, si estende alle funzioni di secondo livello.

6.2.1 Indirizzo politico-amministrativo. Si rilevano stanziamenti definitivi di competenza per lire 10,890 miliardi (pressoché invariati rispetto all'esercizio precedente), una massa impegnabile di lire 10,931 miliardi e impegni totali per lire 9,787 miliardi (il rapporto tra impegni e massa impegnabile è del 89,53%. La massa spendibile è di lire 12,302 miliardi ed il rapporto con i pagamenti totali è dell'81,77%; il rapporto tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa è del 86,96%.

6.2.2 Programmazione e coordinamento. Per la massa impegnabile si rilevano stanziamenti definitivi di competenza per lire 10,949 miliardi, una massa impegnabile di lire 23,095 miliardi, impegni totali per lire 15,470 miliardi e residui totali di stanziamento per lire 7,416 miliardi (il rapporto tra impegni totali e massa impegnabile è del 66,99%).

La massa spendibile è di lire 29,747 miliardi, i pagamenti totali ammontano a lire 10,704 miliardi, con un rapporto rispetto alla massa spendibile del 35,98%, mentre il rapporto tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa è del 56,25%.

Dall'analisi dei dati di spesa del Centro di responsabilità Programmazione, organizzazione e coordinamento si rileva un incremento negli stanziamenti definitivi di competenza e corrispondentemente degli impegni (+62,86%) e dei pagamenti totali (+13,15%) rispetto all'esercizio 1996, una riduzione dei residui propri (-27,73% rispetto al 1996), mentre i residui di stanziamento sulle spese per i buoni pasto, sono giustificati da richieste tardive di

rimborso da parte della F.S. S.p.A.; tale motivazione è valida anche per l'importo delle somme andate in economia, in gran parte imputabili a rimborsi non effettuati per spese di personale alle F.S., come conseguenza di movimenti di personale distaccato presso la Direzione P.O.C.

6.2.3 Trasporto terrestre. La funzione-obiettivo in esame comprende il trasporto su strada, quello su rotaia (rete nazionale e locale), le metropolitane ed il trasporto rapido di massa.

La massa impegnabile ammonta a lire 4.985,210 miliardi, con impegni totali per lire 3.268,629 miliardi, con un rapporto tra impegni e massa impegnabile del 65,57%; i residui totali di stanziamento sono pari a 376,929 miliardi.

La massa spendibile è pari a lire 6.472,916 miliardi, con pagamenti totali per lire 2.334,712 miliardi, economie per lire 2.991,933 miliardi e residui totali per lire 1.146,272 miliardi, con un rapporto tra pagamenti e massa spendibile del 36,07%.

L'analisi della spesa per interventi diretti evidenzia nell'esercizio 1997 stanziamenti definitivi per lire 1.907,790 miliardi (-13% rispetto al 1996, in cui le due funzioni, trasporto su strada e trasporto su rotaia, erano separate). Nell'ambito degli interventi particolare importanza assume il trasporto su rete ferroviaria locale, che rappresenta il 52,80% del totale; segue il trasporto su strada (47,20%).

Per quanto riguarda gli investimenti, gli stanziamenti ammontano nel 1997 a lire 1.512,021 miliardi (+9,6% rispetto all'esercizio precedente). Fra gli investimenti hanno maggiore rilevanza quelli relativi al trasporto ferroviario locale (51% del totale) e quelli concernenti le metropolitane ed il trasporto rapido di massa (40% del totale).

Per dati più dettagliati, riguardanti anche gli impegni ed i pagamenti si rinvia alle tabelle allegate.

L'analisi condotta per leggi e capitoli di spesa, con riguardo ai principali settori di intervento, e per trasferimenti evidenzia, per quanto riguarda l'autotrasporto di cose in conto terzi, l'applicazione di varie norme di finanziamento: legge n. 404 del 1985 (in relazione a riassegnazione di somme perente); legge n. 240 del 1990 (per il controllo sui legittimi titoli dei beneficiari di contributi); legge n. 68 del 1992 (anche per quanto riguarda il versamento di contributi previdenziali); d.l. 20.2.1996, n. 67, convertito nella legge 4.12.1996, n. 611; d.l. 2.1.1997, n. 1, convertito nella legge 5.3.1997, n. 38 (in merito ai benefici fiscali di tali ultime norme la Commissione Europea ha richiesto precisi chiarimenti per quanto riguarda l'osservanza delle regole comunitarie); l. 23.12.1997, n. 454.

Per il complesso delle provvidenze a favore delle imprese di trasporto nel triennio 1995/97 si sono avute disponibilità per lire 322,412 miliardi, ridotte nel 1997 da lire 57 miliardi a lire 35 milioni, in applicazione della direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 16.1.1998 sul contenimento dei residui di stanziamento; i residui di stanziamento sono stati così portati a lire 20 milioni (cap. 7294).

Per i capitoli 1590 e 7295, per l'attuazione delle disposizioni degli artt. 8 e 10 della legge 23.12.1997, n. 454, risultano stanziati rispettivamente lire 500 milioni e lire 50 miliardi, senza contabilizzazione di pagamenti.

Si deve, infine, segnalare che l'amministrazione ha predisposto il ricorso contro la decisione della Commissione U.E. del 22.10.1996 presentato alla Corte di Giustizia in data 10.3.1997 per il giudizio sulla compatibilità con le regole comunitarie del cosiddetto "bonus fiscale".

Più esteso si presenta il campo degli interventi e dei trasferimenti per quanto riguarda il trasporto ferroviario.

Per quanto riguarda i trasporti locali e le ferrovie non gestite dalla F.S. S.p.A., le ferrovie in gestione commissariale governativa sono state affidate per la ristrutturazione alla Società

Ferrovie dello Stato dalla legge 23.12.1996, n. 662 e con il d.lgs. 19.12.1997, n. 422 sono state per esse delegati alle regioni le funzioni e i compiti di programmazione e di amministrazione; entro il termine massimo del 1/1/2000 dovrà essere completato il programma di trasferimento.

Entro lo stesso termine dovranno essere conferite alle Regioni le funzioni relative alle ferrovie in concessione a soggetti diversi dalla F.S. S.p.A.

Per il riassetto delle gestioni è previsto che le nuove imprese debbano porre in essere un contratto di servizio, che regoli funzioni ed oneri, anche a tutela delle esigenze degli utenti.

Per le ferrovie in concessione sono state stanziate nel triennio 1995/97 sovvenzioni per complessive lire 1.250 miliardi oltre a lire 390 miliardi previste per l'esercizio 1998; mentre per sussidi integrativi di esercizio sono stati previsti nel triennio stanziamenti per lire 172,168 miliardi complessivi; oltre a lire 78 miliardi previsti per il 1998 (capp. 1652 e 1654).

Per la copertura degli oneri di ammortamento dei mutui per i disavanzi di esercizio è stata autorizzata l'accensione di mutui fino a tutto il 1993 per un importo di lire 711,734 miliardi, con oneri di ammortamento a carico dello Stato pari a lire 101,092 miliardi annue, per dieci anni, a decorrere dall'esercizio 1995 (v. cap. 1669).

A tutto il 1997 è stato accertato un disavanzo ulteriore da ripianare di circa lire 700 miliardi.

Sul fondo comune per rinnovo impianti fissi e materiale rotabile risultano impegni nel triennio 1995/97 per lire 110,400 miliardi (gli impegni nel 1997 sono stati ridotti al 40% per il blocco previsto dall'art. 8 del d.l. 669/1996, convertito in l. n. 30/1997) (cap. 7206).

Le spese per investimenti hanno visto assegnati per il cap. 7304 fondi a favore delle ferrovie concessionarie e delle gestioni governative, nel triennio 1995/97 per lire 1.361,912 miliardi per ammortamento mutui garantiti dallo Stato.

Per quanto riguarda le ferrovie in gestione governativa è in corso di esecuzione, come già riferito, il programma di ristrutturazione, dopo il passaggio delle gestioni alle F.S. S.p.A. Sul conto intestato in Tesoreria alla predetta Società sono state versate le somme stanziate sui capitoli 1653 e 7206 del bilancio dello Stato per il periodo 1.2.97 - 31.12.97.

Per l'esame dei piani di ristrutturazione la Direzione Generale della motorizzazione civile ha curato l'istruttoria relativa alla vigilanza sulla gestione condotta dalle F.S. S.p.A.

Dal monitoraggio dei bilanci risultano i finanziamenti erogati alle gestioni a tutto l'esercizio 1996 per le leggi n. 297 del 1978, n. 910 del 1986 e con altri fondi;

gli stanziamenti complessivi ammontano a lire 4.359 miliardi.

Il disavanzo di esercizio per il 1997 è previsto in lire 1.149 miliardi e per il 1998 in lire 995,6 miliardi.

Le sovvenzioni del Ministero dei trasporti ammontano a lire 515,8 miliardi per il 1997 e a lire 520,2 miliardi per il 1998; il disavanzo non coperto ammonta per il 1997 a lire 519,2 miliardi e per il 1998 a lire 475,3 miliardi.

I contributi a carico del bilancio dello Stato sono stanziati nei capp. 1653, 1669, 7206, 7304.

Dai dati comunicati dall'amministrazione risulta, inoltre, che il disavanzo delle gestioni al 31.12.1993 ammonta complessivamente a lire 455,082 miliardi, al quale bisogna aggiungere un disavanzo di lire 99,471 miliardi per i servizi imputabili alle regioni, la cui sovvenzione dovrà essere ripartita anche a carico dello Stato in via sussidiaria, se non coperta integralmente dalle regioni.

Per il trasporto pubblico locale è previsto l'intervento dello Stato per la copertura dei disavanzi per gli anni 1987/1993 (cap. 1668).

Gli stanziamenti per il solo triennio 1995/97 ammontano a lire 730 miliardi annui (legge n. 204 del 1995); ulteriori interventi sono previsti sul capitolo 1670 per lire 20 miliardi annui per le regioni a statuto speciale.

Per quanto riguarda gli investimenti la legge n. 30 del 1997 ha previsto stanziamenti annui per lire 12,5 miliardi per agevolare l'acquisto di automezzi nuovi. Sul capitolo 7858 - Tesoro risultano pagamenti in conto residui per lire 139,305 miliardi per interessi sui mutui contratti dai commi per la costruzione di sistemi ferroviari passanti;

sul capitolo 7877 - Tesoro risultano pagamenti in conto competenza e in conto residui per lire 155, 348 miliardi per oneri ammortamento mutui contratti dalle regioni per investimenti per il trasporto pubblico locale.

Il disavanzo complessivo accumulato a tutto il 31.12.1996 è stato stimato in lire 14.124 miliardi, solo in parte coperto da interventi dello Stato (fonte: I trasporti in Italia, 1997).

Per la riforma del trasporto pubblico locale ha dettato norme di attuazione il d.lgs. 19.11.1997, n. 422, che prevede, fra l'altro, l'applicazione della normativa comunitaria ai fini della scelta del gestore del servizio o dei soci privati delle società, che dovranno provvedere alla gestione.

Per i trasporti rapidi di massa, lo Stato concorre al finanziamento previsto dalla legge n. 211 del 1992 e da successive leggi integrative (V. legge finanziaria 1997); sul capitolo 7279 risultano stanziamenti complessivi per lire 9.400 miliardi, con impegni fino al 1997 per lire 54 miliardi; notevoli i residui di stanziamento (lire 448 miliardi al 1997) e i residui di competenza (per l'esercizio 1997 lire 50,6 miliardi).

Per il capitolo 7311 risultano stanziamenti complessivi per lire 3.110 miliardi e residui di stanziamento al 1997 per lire 875 miliardi.

Da un prospetto relativo all'esecuzione dei progetti autorizzati con deliberazioni del CIPE del 20.11.1995 e del 30.1.1997 risulta che è ancora in corso l'esecuzione per numerose opere programmate.

Cospicui residui di competenza risultano per i contributi per l'esecuzione delle Metropolitane di Roma e di Milano (legge n. 1042 del 1969), per lire 11,913 miliardi nell'esercizio 1997, a fronte di stanziamenti nell'ultimo triennio per complessive lire 60,19 miliardi.

Non risultano rilevati e comunicati dati statistici relativi a fenomeni riguardanti la sicurezza ferroviaria, intervenuti nell'esercizio 1997; l'esito delle indagini per gli incidenti sulla rete si prolunga nel tempo mentre non sono stati trasmessi i dati tecnici richiesti riguardanti l'obsolescenza dei mezzi di trasporto.

Per quanto riguarda il controllo di gestione esercitato dall'Ufficio di controllo della Corte dei conti presso il Ministero si segnala che con deliberazione n. 41/97 del 23.10.1996 la Sezione del controllo ha riferito sul controllo successivo sulle gestioni commissariali governative Bologna-Portomaggiore, Circumvesuviana e Sud-est per gli esercizi finanziari 1992/1995, nonché sui rendiconti della ferrovia Sud-est per il 1992 e il 1993.

Nelle considerazioni conclusive di detta relazione si è rilevata la mancanza della determinazione di criteri per la gestione secondo principi di imprenditorialità ed efficienza; la mancata determinazione delle tariffe annuali per il trasporto delle persone; la carenza di attuazione del piano di trasferimento delle gestioni a Società per azioni a prevalente capitale pubblico, secondo le previsioni della legge n. 385 del 1990; la mancata adozione del decreto interministeriale per la copertura dei disavanzi di esercizio secondo criteri di revisione parametrica, ai sensi della legge 8.6.1978, n. 297.

6.2.4 Trasporto aereo. La funzione-obiettivo del trasporto aereo (cui corrisponde la gestione del centro di responsabilità dell'Aviazione Civile), ha registrato per l'esercizio 1997 stanziamenti definitivi di competenza per lire 240,221 miliardi (+10,5% rispetto all'esercizio precedente), una massa impegnabile di lire 437,410 miliardi, impegni totali per lire 251,381 miliardi ed un rapporto tra impegni totali e massa impegnabile del 57,47%, con residui totali di stanziamento per lire 150,564 miliardi ed economie per lire 35,465 miliardi. La massa spendibile è stata di lire 1.296,216 miliardi, i pagamenti totali di lire 291,514 miliardi e il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile del 22,49%.

Gli stanziamenti definitivi per interventi diretti sono stati di lire 115,148 miliardi, notevolmente superiori rispetto all'esercizio precedente (nel 1996 vi sono stati interventi per 1 miliardo), dovuti quasi interamente ad opere ed infrastrutture aeroportuali.

Le spese per investimenti hanno registrato stanziamenti definitivi per lire 37,674 miliardi (-71,4% rispetto all'esercizio precedente) con una notevole flessione dell'impegno nel settore aeroportuale, compensato peraltro dagli interventi diretti.

La Direzione Generale dell'Aviazione Civile ha fornito i seguenti dati di spesa relativi ad interventi nel settore aeroportuale.

Il finanziamento globale per i programmi relativi agli aeroporti intercontinentali di Roma e di Milano (cap. 7509), secondo le previsioni delle varie leggi di intervento, ammonta a lire 2.255 miliardi, di cui 936 per quello di Milano (41,50%) e 1319 per quello di Roma (58,50%).

Gli impegni complessivi (dal 1986 al 1997) ammontano a lire 1.810,380 miliardi, di cui 725,002 per Milano e 1.025,378 per Roma (oltre lire 60 miliardi per spese progettuali generali comuni).

Per l'aeroporto di Venezia, sulla base delle varie leggi di finanziamento vi sono stati stanziamenti per lire 22,361 miliardi dal 1993 al 1997 e corrispondenti impegni di pari importo (cap. 7513).

Per l'Aeroporto di Pisa vi sono stati stanziamenti dal 1984 al 1997 per lire 20,776 miliardi (fondi FIO) e impegni di pari importo.

Per l'Aeroporto di Bologna vi sono stati stanziamenti per lire 27,383 miliardi (fondi FIO) dal 1988 al 1996 ed impegni per un importo corrispondente.

L'Ufficio di controllo della Corte dei conti presso il Ministero ha segnalato che sono stati approvati i provvedimenti riguardanti l'autorizzazione alla gestione provvisoria degli aeroporti (Pisa-Firenze-Pescara-Ancona) per le Società che, scaduto il termine della precedente convenzione, ne avevano fatto richiesta, in applicazione dei criteri stabiliti con le delibere della Sezione del controllo n. 120/1997 e n. 138/1997 sull'interpretazione delle nuove norme previste dall'art. 17 della legge 25.5.1997, n. 135.

Nell'ambito del programma di controllo successivo sulla gestione del bilancio la Sezione del controllo, nell'adunanza del 31.3.1998, ha deliberato sul referto predisposto dall'Ufficio di controllo sull'esito delle indagini concernenti le opere e i lavori eseguiti nel settore aeroportuale - aeroporti di Ronchi dei legionari - Gorizia e di Pisa - S. Giusto; le indagini hanno evidenziato una carenza progettuale dei lavori, comprovata dai vari atti aggiuntivi alla convenzione originaria, che, a seguito di perizia di variante, hanno determinato una lunga proroga dei tempi di esecuzione ed una lievitazione dei relativi costi.

Sono in corso di esecuzione altre indagini sull'esecuzione dei lavori disposti per l'aeroporto di Roma-Fiumicino (legge n. 449 del 1985) e sulle gestioni dei concessionari aeroportuali, per il regime convenzionale ed i proventi della gestione.

Deve essere segnalata la deliberazione della Sezione del controllo n. 26/97, adottata nell'adunanza del 16.1.1997, con la quale è stato ricusato il visto al decreto del 30.4.1996 della Direzione Generale dell'Aviazione Civile.

Con tale decreto si accertavano residui passivi sul capitolo 2079 del Ministero per l'esercizio 1995, con illegittimità derivata dalla violazione delle norme che prevedono il controllo di legittimità della Corte dei conti sulle obbligazioni contrattuali di servizi, che superino il limite previsto dalla norme comunitarie; la illegittimità degli atti di impegno è stata ritenuta conseguenzialmente estesa ai decreti di accertamento dei residui.

Per quanto riguarda la riforma del settore dell'Aviazione Civile si richiama la segnalazione, in data 31.5.1997, dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato espressa sullo schema del d.lgs. presentato alle Camere, in relazione alla necessità che il controllo sul rispetto del divieto di intese e posizioni dominanti a tutela della concorrenza fra le imprese fosse affidato ad organismi indipendenti, per un'efficace ed imparziale applicazione delle norme sulla concorrenza.

Con il regolamento ministeriale del 12.11.1997 è stata disciplinata la costituzione di società di capitali per la gestione dei servizi aeroportuali; a tali società, sottoposte alla vigilanza del Ministro dei Trasporti, possono partecipare soggetti pubblici e privati. Si segnala, peraltro, il notevole ritardo con il quale si è provveduto a completare la disciplina del settore, già prevista dall'art. 10, c. 13, della legge 24/12/1993, n. 537.

6.2.5 Trasporto per vie d'acqua. La funzione-obiettivo in esame considera la gestione relativa a diversi centri di responsabilità, che esercitano attività in materia (Direzioni Generali del naviglio, della navigazione e del traffico marittimo, del demanio marittim e dei porti, delle capitanerie di porto, della motorizzazione civile, del lavoro marittimo e portuale, e dell'ispettorato tecnico).

Gli stanziamenti definitivi di competenza per tale settore ammontano, per l'esercizio 1997, a lire 2.653,660 miliardi (+2,8% rispetto all'esercizio precedente).

La massa impegnabile ha una consistenza di lire 2.736,968 miliardi e gli impegni totali ammontano a lire 2.409,139 miliardi, con un rapporto tra impegni totali e massa impegnabile dell'88,02%; i residui totali di stanziamento sono di lire 87,022 miliardi, con economie per lire 240,807 miliardi.

La massa spendibile regista un importo di lire 4.355,272 miliardi, i pagamenti totali ammontano a lire 2.695,185 miliardi, con un rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile del 61,88%. I residui totali sono di lire 535,163 miliardi e le economie di lire 1.124,924 miliardi.

La Direzione Generale del naviglio ha trasmesso i dati relativi alle spese in conto capitale per la gestione dei fondi assegnati per trasferimenti alle imprese per costruzioni navali, credito navale, infrastrutture dei cantieri, ricerca scientifica, copertura degli oneri sociali per la Fincantieri S.p.A. La disponibilità complessiva per il 1997 (competenza più residui) è stata di circa 800 miliardi di lire (i dati sono stati integrati con quelli relativi al cap. 7701, desunti dai tabulati CED-R.G.S.).

Gli impegni assunti sono stati di circa 542 miliardi di lire, i residui di stanziamento di circa lire 100 miliardi, le economie di stanziamento sono state di lire 12 miliardi, i residui propri di lire 200 miliardi circa.

Mancano i dati relativi alle economie per il capitolo 7701; è stato corretto il dato relativo ai residui di competenza del cap. 7703 in quanto palesemente errato.

Sulla consistenza dei residui di stanziamento sarà riferito in apposito paragrafo, analizzando le direttive emanate al riguardo dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

La Direzione Generale ha segnalato gli inconvenienti derivati dalle consistenti riduzioni degli stanziamenti di cassa per contributi ai cantieri navali e per l'armamento; tale situazione, peraltro, che comportava il fermo delle concessioni di contributi per impegni già assunti dalle imprese, è stata superata con il ricorso al prelevamento straordinario autorizzato dal Ministero del Tesoro e con la parziale deroga al blocco degli impegni di spesa, autorizzata dalla Presidenza del Consiglio.

E' stata, altresì, segnalata la situazione di incertezza relativa alla stipulazione dei mutui per i limiti di impegno quindicennali previsti dalla legge n. 261 del 1997, in attesa della definizione delle relative condizioni finanziarie con il sistema bancario.

La Direzione Generale della navigazione e del traffico marittimo ha trasmesso i dati contabili relativi alla gestione del 1997 dei fondi stanziati per sovvenzioni alle società assuntrici di servizi marittimi per ripianamento degli oneri di ristrutturazione e contributi di avviamento, contributi per i servizi merci di linea, contributi assicurativi per il prepensionamento e per gli sgravi contributivi per le imprese di navigazione del Mezzogiorno, contributi alle impresi armatoriali per oneri di costruzione e riparazione navale e per l'acquisto di navi di bandiera estera. Lo stanziamento complessivo (competenza più residui) ammonta a lire 588 miliardi, di cui 434 miliardi erogati nel 1997; si registrano residui per lire 87 miliardi, economie per 67 miliardi (capitoli 3651, 3653, 3654, 3656, 3658, 7706, 7951);

I residui di stanziamento ammontano a lire 40 miliardi.

L'onere pluriennale dei limiti di impegno per il capitolo 7706 (anni 1993/2005) ammonta a complessive lire 463,50 miliardi.

Per il capitolo 7951 il limite di impegno (periodo 1989/2003) ammonta a lire 336,4 miliardi; occorre, peraltro, segnalare che sono andate in economia lire 332 miliardi per rinuncia ai contributi da parte di alcune società.

Si segnala, infine, per quanto riguarda l'osservanza delle norme comunitarie, che la procedura di infrazione avviata dalla Commissione Europea per le disposizioni dell'art. 224 del codice della navigazione sul cabotaggio ha portato a modifiche introdotte con la legge 27.2.1998, n. 30, (di conversione del d.l. 30.12.1997, n. 457), nel senso auspicato dalle Autorità comunitarie.

La Direzione del demanio marittimo e dei porti ha trasmesso i dati relativi ai lavori per l'esecuzione del Catasto del Demanio marittimo, che hanno comportato, nel 1997, il pagamento dei saldi finali relativi al contratto con il Consorzio CO.GI. per lire 21,954 miliardi. Ulteriori stanziamenti per il completamento del sistema informatizzato del demanio marittimo sono stati previsti dall'art. 9 bis della legge n. 30 del 1998.

Sul corrispondente capitolo (n. 3924) non risultano residui di stanziamento, mentre risultano residui di competenza per lire 943 milioni.

Prosegue l'impegno per il completamento del programma.

Per la gestione dei fondi occorrenti per gli oneri delle rate di ammortamento dei mutui erogati alle organizzazioni portuali, per la copertura dei disavanzi dell'esercizio 1993 e per il trattamento di fine rapporto (cap. 3958) lo stanziamento di lire 91 miliardi è stato interamente erogato.

Per il capitolo 8092 si è provveduto all'assegnazione a favore dell'Autorità portuale di Venezia dello stanziamento di lire 3,500 miliardi, per lavori portuali.

Per il porto di Ancona (capitolo 8051) risultano stanziamenti di lire 30 miliardi negli anni 1996/97, con residui di competenza nel 1997 di lire 4,331 miliardi e residui di stanziamento per lire 15,309 miliardi; i pagamenti sono ammontati a lire 359,483 milioni.

La materia dell'organizzazione portuale è stata oggetto di un approfondito esame da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (v. Provvedimento n. 5415 del

16.10.1997), con una indagine conoscitiva, che ha riguardato oltreché l'evoluzione economica ed istituzionale del settore portuale, anche i problemi della liberalizzazione delle operazioni portuali ed i conseguenti aspetti della concorrenza. Nelle sue conclusioni l'Autorità ha rilevato che il processo di liberalizzazione e di riorganizzazione del settore portuale sembra incontrare ancora resistenze e vischiosità per ragioni di carattere istituzionale, normativo e culturale; in particolare uno degli ostacoli principali è ravvisato nel permanere di una commistione di funzioni di regolazione e di attività imprenditoriali, ancora presente nelle imprese controllate dalle autorità portuali.

In tal senso è, del resto, anche la pronuncia della Sezione controllo enti di questa Corte dei conti (n. 29 del 23.7.1997), nella quale si conferma, fra l'altro. che la legge n. 84 del 1994 ha posto il divieto per le autorità portuali di esercitare operazioni nei porti, anche in ordine alle attività strettamente connesse alle predette operazioni, pur se esercitate attraverso la costituzione o la partecipazione societaria. Si segnala, peraltro, che con la modifica dell'art. 6, c. 6, apportata dal d.l. n. 457 del 1997, convertito con legge n. 30 del 1998, è stata concessa alle autorità portuali la possibilità di costituire o partecipare a società esercenti attività accessorie o strumentali rispetto ai compiti istituzionali loro affidati.

E' in corso di esecuzione, nel quadro del controllo successivo sulla gestione del bilancio, l'indagine promossa dall'Ufficio di controllo sulle attività dell'amministrazione del Demanio marittimo e delle Capitanerie di porto.

Alla funzione-obiettivo in esame partecipa anche il Comando delle Capitanerie di porto, attraverso varie attività, che interessano la disciplina normativa, la gestione del demanio marittimo e l'attività di vigilanza e controllo.

Gli stanziamenti complessivi, dell'ordine di circa 83 miliardi, risultano dall'accorpamento di vari capitoli, secondo percentuali ritenute pertinenti alle funzioni corrispondenti; tali capitoli, peraltro, contribuiscono anche alla gestione di altre funzioni, talché la precisa rendicontazione sarà effettuata in sede di determinazione del terzo livello di disaggregazione, con i corrispondenti dati contabili.

Per la Direzione Generale della motorizzazione civile rientrano in questa funzione i servizi relativi agli interventi per il sistema idroviario padano-veneto e l'esercizio della navigazione lacuale.

Il capitolo 7211, relativo agli interventi per il sistema idroviario è stato nel 1997 soppresso; residuano lire 2 miliardi, derivanti da autorizzazioni di cassa per lire 3,593 miliardi.

Per i servizi di navigazione lacuale risultano rendicontate le spese relative agli stanziamenti del capitolo 7278, mentre non risultano i dati disaggregati relativi al capitolo 1653 (esposte cumulativamente insieme con i dati delle ferrovie in gestione diretta). Le spese di carattere patrimoniale hanno registrato nel triennio 1995/97 stanziamenti complessivi d lire 30,635 miliardi, residui di stanziamento nel 1997 per lire 9,730 miliardi e residui di competenza per lire 270 milioni.

Le attività relative alla sicurezza della navigazione coinvolgono varie direzioni generali e l'ispettorato tecnico; esse sono, peraltro, devolute istituzionalmente al Comando Generale delle Capitanerie di porto (v. art. 2 della l. 23/12/1996, n. 647).

Gli stanziamenti complessivi per gli interventi diretti e per investimenti non risultano apprezzabili; sono contabilizzate le spese di funzionamento, che ammontano a lire 78 miliardi, di cui 63 miliardi per spese di personale (esercizio 1997).

6.2.6 Trasporti misti e speciali. Per questa funzione si registra una massa impegnabile di lire 132,371 miliardi, con impegni totali per lire 74,966 miliardi ed un rapporto tra impegni totali e massa impegnabile del 56,63%.

La massa spendibile ammonta a lire 140,567 miliardi, con pagamenti totali per lire 35,735 miliardi ed economie per lire 82,835 miliardi.

Della funzione fanno parte i servizi relativi ai trasporti intermodali, ai trasporti speciali e agli impianti a fune.

6.2.7 Controllo del mare, delle coste e dei porti. La funzione vede impegnati i centri di responsabilità delle Capitanerie di Porto e dell'Ispettorato tecnico.

Il Comando delle Capitanerie ha esposto un quadro riassuntivo dei dati contabili relativi alla funzione in esame.

Tali dati espongono per il 1997 stanziamenti per lire 73,945 miliardi per il soccorso e assistenza in mare, con impegni per lire 66,982 miliardi e pagamenti per lire 69,337 miliardi; per le attività di polizia e militari (attività antiimmigrazione, anticrimine, leva, difesa ....) risultano stanziamenti per lire 17,614 miliardi, impegni per lire 16,779 miliardi e pagamenti per lire 16,806 miliardi; per la tutela del mare e delle sue risorse (vigilanza sullo sfruttamento e l'inquinamento del mare) si registrano stanziamenti per lire 68,537 miliardi, impegni per lire 64,548 miliardi e pagamenti totali per lire 66,119 miliardi.

Non risulta rendicontata la spesa per il capitolo 7950 (adozione del sistema di sicurezza V.T.S.), per il quale risultano ora previsioni di cassa ridotte a lire 635 milioni, con residui totali per lire 795 milioni.

Non risultano documentati i dati relativi alla gestione dell'Ispettorato tecnico, attinenti alla funzione in esame.

6.2.8 Interventi nelle aree depresse. La funzione coinvolge molteplici centri di responsabilità; i dati contabili evidenziano una massa impegnabile non rilevante (lire 3,716 miliardi) ed una massa spendibile di lire 3,899 miliardi. Occorre, peraltro, tenere presente che l'attuale classificazione della funzione non permette l'esatta imputazione dei capitoli corrispondenti a tutti gli interventi ordinari pertinenti alla funzione.

6.2.9 Servizi per le amministrazioni centrali e servizi generali del Ministero. Per i dati contabili della funzione si rinvia alle tabelle allegate, che analizzano i dati della massa impegnabile e della massa spendibile. La maggior parte delle spese relative alle due funzioni sono state esposte nelle parti relative all'esame del costo del personale e della attività contrattuale.

6.2.10 Le spese per centri di responsabilità. Nelle tabelle allegate è riportato il quadro generale del riferimento delle funzioni-obiettivo ai vari centri di responsabilità, che ne gestiscono la spesa. Si ritiene, pertanto, superfluo, ai fini dell'analisi delle politiche pubbliche di settore, ripetere quanto già esposto in sede di esame dei dati relativi alle singole funzioni-obiettivo, per le quali sono stati richiamati i capitoli di spesa e le norme che si riferiscono ai vari centri di responsabilità

7. I residui passivi.

La manovra di bilancio per l'esercizio 1997 ha inciso sulla consistenza delle autorizzazioni di cassa; contemporaneamente, la mancanza di misure restrittive per quanto riguarda il bilancio di competenza, ha contribuito alla lievitazione dei residui passivi.

Le successive misure disposte da parte del Governo con il collegato alla legge finanziaria 1998 (legge n. 449 del 1997) e con la direttiva del 16/1/1998 hanno perseguito l'obiettivo di riduzione dei residui di competenza e di stanziamento.

Per i presupposti di tale manovra e sulle conseguenze generali per il bilancio dello Stato si rinvia al referto specifico reso da questa Corte dei conti nell'aprile di questo anno alla Camera dei deputati.

Per quanto riguarda il Ministero dei trasporti e della navigazione i risultati specifici sulla riduzione dei residui di stanziamento sono desumibili dalle tabelle allegate al d.P.C.M. del 20.2.1998.

Si rileva, al riguardo, una riduzione delle disponibilità totali (lire 847,262 miliardi) del 33% (riduzione a lire 562,505 miliardi a fronte di richieste di conservazione per lire 601,885 miliardi).

Le maggiori riduzioni hanno interessato i contributi per le imprese navalmeccaniche ed armatoriali, l'edilizia di servizio, le spese per attrezzature tecniche e per sistemi di sicurezza dei veicoli, le spese per la manutenzione straordinaria degli aeroporti statali, l'autotrasporto di cose per conto terzi, l'acquisto di mezzi nautici.

E' da rilevare, peraltro, che, essendo tali spese attinenti anche a programmi di interventi, che incidono su aspettative essenziali per le imprese sovvenzionate, l'amministrazione, in molti casi, ha dovuto chiedere la reintegrazione degli stanziamenti con nuove assegnazioni di fondi o l'adozione di provvedimenti legislativi di rifinanziamento.

Per quanto riguarda i residui propri provenienti dalla gestione di competenza essi hanno assunto la consistenza a fine esercizio 1997 di lire 1.708,472 miliardi a fronte di residui per lire 1.713,302 miliardi per il precedente esercizio, con una sostanziale invarianza del risultato finale;

il dato è significativo soprattutto se si considera che le autorizzazioni di cassa hanno subìto nel 1997 una forte contrazione (da lire 10.155 miliardi nel 1996 a lire 7.030 miliardi nell'esercizio successivo) ed è indicativo di una notevole rigidità della spesa dell'amministrazione, che non appare suscettibile di riduzioni apprezzabili, come conferma l'incremento del rapporto tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa e del rapporto tra impegni totali e massa impegnabile.

8. Enti soggetti a vigilanza.

8.1 Le Ferrovie dello Stato S.p.A.

8.1.1 Trasferimenti a carico del bilancio dello Stato. Per l'esercizio 1997 sono stati effettuati pagamenti in conto competenza a favore delle F.S. S.p.A. per lire 18.533 miliardi (+20,8% rispetto all'esercizio precedente, in cui erano state erogate lire 15.334 miliardi).

I pagamenti hanno riguardato le quote capitali comprese in mutui contratti dalle F.S. S.p.A., l'apporto dello Stato al capitale sociale per la realizzazione di investimenti e le somme corrisposte per la copertura del disavanzo del fondo pensioni.

Dal bilancio di esercizio approvato per l'anno 1997 risulta che le perdite sono aumentate da lire 3.840 miliardi (esercizio 1996) a lire 7.324 miliardi; anche l'ammontare totale dei debiti è in aumento (da lire 12.780 miliardi a lire 14.710 miliardi).

Con le disposizioni del collegato alla legge finanziaria 1997 (legge n. 662 del 1996) i mutui contratti e da contrarre da parte delle Ferrovie dello Stato S.p.A., entro i limiti autorizzati

dalle disposizioni di legge, sono stati assunti a carico dello Stato, che ne sopporta l'onere di ammortamento.

Lo stesso provvedimento prevedeva un minor onere a carico dello Stato per il rinnovo dei contratti di servizio e di programma di almeno lire 2.810 miliardi annue.

Si disponeva, altresì, la rideterminazione complessiva dell'entità degli apporti al capitale della S.p.A. da parte dello Stato, che per il 1997 venivano determinati in lire 2.400 miliardi.

Era prevista, inoltre, una riduzione di lire 550 miliardi dell'autorizzazione di spesa per il ripiano delle perdite dei fondi speciali.

La legge finanziaria 1997, poi, prevedeva il concorso dello Stato per il fondo pensioni dei ferrovieri in lire 5.300 miliardi per il 1997, con allineamento dell'aliquota dei contributi pensionistici a quella stabilità per il fondo pensioni lavoratori dipendenti dell'INPS; era anche soppresso il concorso finanziario dello Stato per il ripianamento delle perdite di esercizio e di gestione dei fondi speciali relative al periodo 1988-1992 in favore delle F.S. S.p.A.

Con la tabella E veniva, infine, ridotto di lire 150 miliardi l'apporto dello Stato al capitale della F.S. S.p.A. (cap. 8023-Tesoro).

Con decreto del Ministro delle finanze del 13.3.1998 è stata accolta la richiesta della F.S. S.p.A. di concessione delle agevolazioni di pagamento per il carico tributario di imposte per lire 3.160,514 miliardi (periodo 1992/1995), con il pagamento in dodici rate da aprile 1998, con riserva di sgravio delle sanzioni irrogate.

Si segnala che è stata conclusa l'indagine avviata dall'Ufficio di controllo presso il Ministero sui rapporti tra il Ministro e la F.S. S.p.A. in ordine all'esercizio dei poteri di indirizzo e di vigilanza ed altri profili di gestione risultanti dall'atto di concessione.

L'Ufficio del Gabinetto del Ministro ha comunicato che è stato presentato alle competenti commissioni parlamentari lo schema di regolamento per l'attuazione della direttiva comunitaria n. 440 del 1991, con la disciplina della separazione della gestione della rete da quella dell'esercizio del servizio di trasporto. Per quanto riguarda gli aspetti relativi al controllo di gestione sulla attività della S.p.A. si rinvia al referto deliberato dalla Sezione Controllo enti di questa Corte con determinazione n. 36/98 del 29/5/1998.

L'indagine avviata dall'Ufficio di controllo della Corte presso il Ministero dei Trasporti sui rapporti tra il Ministero e la F.S. S.p.A. (conclusa con referto deliberato dalla Sezione del controllo n. 67/98 del 28/4/1998) ha evidenziato la mancanza di una stabile struttura di vigilanza, che ha proceduto per tentativi senza una precisa ripartizione delle competenze tra i Ministeri interessati (Ministero dei trasporti e della navigazione, Ministero del tesoro e della programmazione economica); quest'ultimo, in particolare, in qualità di azionista unico, deve esercitare un controllo che investe non solo gli aspetti tecnico-giuridici dell'esercizio della concessione ma anche l'intero comportamento degli organi direttivi della società, compresa la gestione economica e finanziaria relativa agli investimenti e all'utilizzazione del patrimonio. L'esame del problema relativo al trasferimento dei beni intestati all'Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato prima, all'Ente (1985) e, poi, da questo alla Società (1992) ha portato a conclusioni di rilevante interesse pubblico tenuto conto che l'assetto giuridico di detti beni configura un patrimonio riferibile all'Azienda autonoma, potenzialmente produttivo di reddito e composto sia di beni mobili che immobili, diversi dal demanio ferroviario, che non può essere confuso con i beni da trasferire in proprietà alla F.S. S.p.A.

A tal proposito la relazione evidenzia come l'art. 18 del citato d.m. 225T del 1993 (atto di concessione) intestato "Riscatto da parte dello Stato" prevede che, allo scadere della concessione, i beni trasferiti e quelli successivamente acquisiti dalla concessionaria resteranno nella proprietà di quest'ultima, lasciando al concedente la facoltà di riscatto degli stessi. Ne consegue che, in applicazione di tale articolo, lo Stato italiano, allo scadere della concessione

dell'esercizio ferroviario alla F.S. S.p.A., per rientrare in possesso del demanio ferroviario dovrà riacquistarlo a prezzi di mercato, con evidenti, gravi oneri di bilancio.

La relazione in parola ha, inoltre, posto in evidenza come il mancato esercizio da parte dello Stato del potere di vigilanza abbia determinato anche il proliferare di un rilevante numero di società partecipate, in tutto o in parte, dalle Ferrovie dello Stato S.p.A., con riflessi negativi sugli aspetti economico-finanziari e di spesa nonché sull'efficienza aziendale.

Analoghe considerazioni vanno estese, per quanto attiene ai mancati adeguamenti funzionali e strutturali, alla normativa comunitaria che indica agli stati membri precisi percorsi per giungere all'integrazione dei sistemi ferroviari sia sotto il profilo gestionale che di utilizzazione della rete.

La relazione conclude per un giudizio di non positività in termini di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa di vigilanza nei confronti dei ministri interessati (Tesoro e Trasporti), considerando però che il secondo, ha conferito apposita delega formale della funzione di vigilanza alla Direzione generale della MCTC, ponendo in essere così i presupposti per una razionalizzazione delle funzioni di controllo della gestione.

8.1.2 I nuovi contratti. Con delibera del C.I.P.E. del 25.9.1997 è stato dato parere favorevole per il nuovo "addendum" al contratto di programma 1994-2000, per gli interventi da realizzare con le risorse previste dalla legge n. 550 del 1995 (legge finanziaria 1996). L'impegno totale è di lire 7.286 miliardi, di cui 1.654 miliardi per le linee dell'alta velocità.

E' ancora in fase di elaborazione il nuovo contratto di servizio pubblico, scaduto il 31.12.1996, ed è in fase di ultimazione il nuovo piano di impresa.

E' stato definito in data 6.2.1998 il nuovo contratto collettivo nazionale per il personale dipendente, che prevede le nuove retribuzioni spettanti dal 1.7.1997.

Il contratto, nel quale sono determinati gli obiettivi strategici generali della gestione dell'impresa, ha termine il 31.12.1999; disciplina ampiamente la materia della sicurezza degli impianti e della sicurezza dei luoghi di lavoro; prevede la costituzione di un Fondo di pensione complementare e del Fondo sanitario integrativo. Non risulta allegata, peraltro, una relazione tecnica relativa all'incidenza dei nuovi trattamenti economici.

8.1.3 Vigilanza sulla F.S. S.p.A.. La Direzione Generale della motorizzazione civile ha presentato un'ampia relazione sulla attività di vigilanza svolta sulla gestione delle F.S. S.p.A.

Tale attività, che ha presentato alcune difficoltà nei rapporti tra amministrazione e società controllata, anche per quanto riguarda la comunicazione di dati e notizie, ha riguardato tutti i più importanti settori della gestione (utilizzo delle risorse pubbliche, esecuzione del contratto di programma, monitoraggio sul progetto di Alta Velocità, rispetto del contratto di servizio, attuazione dei piani di ristrutturazione delle aziende in regime di gestione commissariale governativa, applicazione delle tariffe, emanazione dei regolamenti relativi alle direttive comunitarie per la libertà di accesso all'infrastruttura ferroviaria).

Sono stati individuati elementi di disfunzione sia per quanto riguarda l'analisi di redditività per gli interventi previsti dal contratto di programma sia per altri elementi particolari relativi alla gestione del servizio. Sono stati proposti interventi correttivi e di miglioramento, che sono stati portati all'esame del Ministro dei Trasporti.

E' stato dato avvio anche ad una attività di consultazione e monitoraggio per quanto riguarda le condizioni di sicurezza dell'esercizio delle linee ferroviarie, alla luce degli elementi ricognitivi accertati in relazione agli incidenti occorsi nell'anno ed ai risultati delle inchieste amministrative e giudiziarie, che sono tuttora in corso di svolgimento.

8.1.4 Vigilanza sulla T.A.V. S.p.A.. Da un prospetto corredato di dati contabili risultano i costi preventivati e stimati per i tronchi Nord-Sud ed Est-Ovest, pari a lire 28.390 miliardi. Le anticipazioni erogate per atti integrativi stipulati tra il gennaio 1992 e gennaio 1995 ammontano a lire 3.535 miliardi circa.

Per il tratto Roma-Napoli (importo di lire 5.508 miliardi per 204,4 Km di linea) risultano stipulati 30 contratti su 49 gare esperite; la fine dei lavori è prevista per il 1999.

Sono stati eseguite verifiche e monitoraggi tecnico-giuridici dell'esecuzione del programma.

Sono stati rilevati numerosi elementi critici per quanto riguarda l'impostazione e lo sviluppo del programma, tra cui l'assunzione da parte della F.S. S.p.A. (insieme con lo Stato) del rischio di impresa (con la piena e completa garanzia per tutte le obbligazioni contratte per la costruzione e l'esercizio del sistema) senza il correlativo potere di gestione dell'impresa stessa; l'acquisizione di una posizione privilegiata da parte della T.A.V S.p.A. nell'esercizio del servizio, in contrasto con la Direttiva del consiglio C.E. n. 91/440; la mancata previsione, nell'atto di concessione del 26.11.1993, dello sfruttamento economico del sistema A.V. da parte della F.S. S.p.A.

Per il chiarimento di tali situazioni e per un definitivo assetto delle reciproche obbligazioni ed intese da parte di F.S. S.p.A. e T.A.V. S.p.A. l'amministrazione vigilante ha proposto un nuovo atto unico ricognitivo della convenzione del 24.9.1991, con le necessarie modifiche ed integrazioni.

Non si rileva agli atti un documento contenente l'analisi completa degli impegni finanziari dello Stato per il progetto A.V.

Risultano erogati nel 1997 a favore della T.A.V. S.p.A lire 702 miliardi (fonte: Relazione sulla situazione economica del Paese, 1997).

Dallo stato patrimoniale del bilancio di esercizio 1996 della T.A.V. S.p.A. risultano finanziamenti erogati dalla F.S. S.p.A. per lire 5.143,969 miliardi.

8.1.5 E.N.A.V.. Si richiama la pronuncia della Sezione controllo enti di questa Corte n. 33 del 30.7.1997 con la quale è stata approvata la relazione sulla gestione dell'ente per gli esercizi 1989/1995.

In tale referto si censura il ritardo nella conclusione del procedimento per la determinazione del coefficiente di tassazione di sorvolo e di terminale; si rileva, inoltre, come indice di non sana gestione, la continua crescita dei residui attivi e passivi; si valuta, infine, negativamente il frequente ricorso alla trattativa privata nella stipulazione dei contratti, con conseguenze negative sui risparmi di spesa derivanti dall'assenza o limitazione della concorrenza. Sul bilancio del Ministero del tesoro (esercizio 1997) risultano, come trasferimenti a favore dell'E.N.A.V., previsioni di competenza per lire 260,540 miliardi e residui di competenza per lire 260 miliardi.

Tabella 1

INDAGINE INTERSETTORIALE SULLA GESTIONE CONTRATTUALE DEI LAVORI PUBBLICI
AFFIDAMENTI DI LAVORI PUBBLICI NELL'AMBITO DEL SETTORE DEI TRASPORTI

Es. finan.rio 1995

	AVIAZIONE CIVILE	CAPITANERIE DI PORTO	MOTORIZZAZIONE CIVILE	AFF. GEN.LI E PERS.LE	DEMANIO E PORTI	PROGRAMMAZIONE, ORGANIZZAZIONE, COORDINAMENTO	TOTALE CONTRATTI
Cottimo fiduciario:				*315.758.661*			
senza gara informale							
con gara informale				*315.758.661*			
Appalto:			**39.224.785.920**				
pubblico incanto							
licitazione privata			*2.049.964.542*				
appalto-concorso			2.471.330.790				
trattativa privata			*34.703.490.588*				
Concessione			**241.280.724.031**		**14.195.843.177**		
Accordo di programma							
Società a partecipazione pubblica							
Totale affid. sup. a 5 milioni di ECU							
Lavori consegnati in pendenza dell'approv.ne contratto							
Lavori con diniego di approv.ne contratto							
Variazione di opere e di progetti (aumenti di spesa)							
TOTALE SETTORE			**280.505.509.951**	**315.758.661**	**14.195.843.177**		

Dati pervenuti al 30/05/1998

Tabella 2

QUADRI STATISTICI TECNICO - ECONOMICI FERROVIE IN CONCESSIONE **1996**

FERROVIE IN CONCESSIONE	F E R R O V I A			
	VIAGGIATORI-km	TONN-km	TRENI - km	SPESE personale
	N° viaggiatori	N° tonnellate	N° AGENTI	N° AGENTI
	PERCORRENZA MEDIA DEL VIAGGIATORE	PERCORRENZA MEDIA DELLE TONN-MERCI	PRODUTTIVITA'	COSTO MEDIO PER AGENTE
ASSUNTA - COLLALBO	DATI NON PERVENUTI			
BARI - BARLETTA	24,82	70,00	2.647,67	70.918.130,25
CASALECCHIO - VIGNOLA		16,56		72.020.111,32
CO.TRA.L.	DATI NON PERVENUTI			
DOMODOSSOLA CONF. SVIZZERO	22,53		3.946,37	65.542.097,38
FUNIV. ALTO TIRRENO S.P.A.		18,00		75.919.708,03
FERR. DEL GARGANO	43,03		3.571,31	63.845.291,75
LA FERROVIARIA ITALIANA	22,10		6.181,88	73.691.448,79
MODENA SASSUOLO	13,11		2.303,81	65.225.781,05
NORD MILANO ESRCIZIO S.P.A.	21,18	56,20	2.228,56	79.890.489,91
REGGIANE	17,00	18,02	3.883,08	44.787.844,31
SATTI S.P.A.	24,00		2.199,57	70.121.693,12
S.E.P.S.A. S.P.A.	9,75	11,92	1.677,32	62.141.520,79
TRENTO - MALE'	22,37	41,68	4.063,88	71.497.916,50

FERROVIE IN CONCESSIONE	F E R R O V I A			
	SPESE TOTALI	SPESE personale	INTROITI Viagg.	INTROITI MERCI
	TRENI - km	TRENI - km	TRENI-km Viagg.	TRENI - km merci
	Costo totale per km percorso dal treno	Costo personale per km percorso dal treno	Profitto per ogni km percorso dal treno viaggiatori	Profitto per ogni km percorso dal treno viaggiatori+merci
ASSUNTA - COLLALBO	DATI NON PERVENUTI			
BARI - BARLETTA	40.172,49		6.531,48	141,72
CASALECCHIO - VIGNOLA	861.882,12	694.017,72		4.268,07
CO.TRA.L.	DATI NON PERVENUTI			
DOMODOSSOLA CONF. SVIZZERO	24.298,17	16.608,21	10.935,48	
FUNIV. ALTO TIRRENO S.P.A.	1.500,75	927,44		544,54
FERR. DEL GARGANO	26.178,65	17.877,26	2.430,30	
LA FERROVIARIA ITALIANA	27.040,20	11.565,27	2.599,61	8.206,03
MODENA SASSUOLO	37.270,83	27.370,39	3.221,56	
NORD MILANO ESRCIZIO S.P.A.	53.174,42	35.265,85	10.833,60	15.452,24
REGGIANE	27.717,15	9.928,04	1.756,47	26.940,73
SATTI S.P.A.	56.652,38	31.879,67	5.423,13	
S.E.P.S.A. S.P.A.	54.823,60	36.565,51	9.818,70	182,19
TRENTO - MALE'	26.720,89	17.179,26	5.060,97	

fonte: Ministero dei trasporti e della navigazione - D.G. M.C.T.C. - D.C. II - Divisione 24

Tabella 3

QUADRI STATISTICI TECNICO - ECONOMICI FERRORVIE IN CONCESSIONE

1996

FERROVIA			
FERROVIE IN CONCESSIONE	VIAGGIATORI-km	TONN-km	VIAGGIATORI-km
	TRENI-km Viagg.	TRENI-km merci	POSTI-km offerti
	FREQUENZA VIAGG / TRENO	FREQUENZA TONN / TRENO	OCCUPAZIONE MEDIA DEI POSTI
ASSUNTA - COLLALBO	DATI NON PERVENUTI		
BARI - BARLETTA	135,92	0,40	0,80
CASALECCHIO - VIGNOLA		7,20	
CO.TRA.L.	3,54		0,01
DOMODOSSOLA CONF. SVIZZERO	28,84		0,31
FUNIV. ALTO TIRRENO S.P.A.		0,47	
FERR. DEL GARGANO	29,97		0,12
LA FERROVIARIA ITALIANA	35,10	533,09	0,24
MODENA SASSUOLO	35,01		0,14
NORD MILANO ESRCIZIO S.P.A.	167,87	152,10	0,44
REGGIANE	23,69	204,78	0,14
SATTI S.P.A.	76,03		0,45
S.E.P.S.A. S.P.A.	81,55	0,02	0,17
TRENTO - MALE'	74,38	290,08	0,83

FERROVIA			
FERROVIE IN CONCESSIONE		INTROITI VIAGG.	INTROITI MERCI
		VIAGGIATORI-km	TONN-km
	COEFFICIENTE DI ESERCIZIO GENERALE	Profitto per ogni km percorso dal viaggiatore	Profitto per ogni km percorso dalla tonn merce
ASSUNTA - COLLALBO	DATI NON PERVENUTI		
BARI - BARLETTA	0,16	48	359
CASALECCHIO - VIGNOLA	0,00		593
CO.TRA.L.	DATI NON PERVENUTI		
DOMODOSSOLA CONF. SVIZZERO	0,45	379	
FUNIV. ALTO TIRRENO S.P.A.	0,36		1.163
FERR. DEL GARGANO	0,09	81	882
LA FERROVIARIA ITALIANA	0,10	74	15
MODENA SASSUOLO	0,08	92	
NORD MILANO ESRCIZIO S.P.A.	0,21	65	102
REGGIANE	0,19	74	132
SATTI S.P.A.	0,10	71	
S.E.P.S.A. S.P.A.	0,18	120	8.331
TRENTO - MALE'	0,19	68	12.824

fonte: Ministero dei Trasporti e della Navigazione - D.G. M.C.T.C. - D.C. II - Divisione 24

tabella 4

QUADRI STATISTICI TECNICO - ECONOMICI DELLE GESTIONI GOVERNATIVE — ANNO DI RIFERIMENTO 1996

GESTIONI GOVERNATIVE	FERROVIA												AUTOLINEE				
	POSTI km offerti	TONN km offerte	VIAGGIATORI km	TONN km	Viagg km+Ton km	VIAGGIATORI km	TONN km	VIAGGIATORI km	TONN km	Viagg km+Ton km	TRENI - km	SPESE personale	VIAGGIATORI km	VIAGGIATORI km	VIAGGIATORI km	AUTOBUS km	SPESE personale
	TRENI km Viagg	TRENI km merci	TRENI km Viagg	TRENI km merci	TRENI - km	POSTI km offerti	TONN km offerte	N° viaggiatori	N° tonnellate	N° AGENTI	N° AGENTI	N° AGENTI	AUTOBUS km	N° viaggiatori	N° AGENTI	N° AGENTI	N° AGENTI
	POSTI VIAGGIATORI PER TRENO	TONN MERCI PER TRENO	FREQUENZA VIAGG / TRENO	FREQUENZA TONN / TRENO	FREQUENZA VIAGG + TONN TRENO	OCCUPAZIONE MEDIA DEI POSTI	OCCUPAZIONE MEDIA DELLE TONN-MERCI	PERCORRENZA MEDIA DEL VIAGGIATORE	PERCORRENZA MEDIA DELLE TONN-MERCI	PRODUTTIVITA'		COSTO MEDI PER AGENTE	FREQUENZA MEDIA DEL VIAGGIATORE	PERCORRENZA MEDIA DEL VIAGGIATORE	PRODUTTIVITA'		COSTO MEDIO PER AGENTE
ALIFANA - BENEV NAPOLI	DATI NON ANCORA PERVENUTI																
APPULO LUCANE	DATI NON ANCORA PERVENUTI																
BOLOGNA PORTOMAGG	80,00		55,01	1,82	53,42	0,69		27,32	7,43	235 619,97	4 410,65	65 089.881	19,92	18,55	544.647,29	27.339,74	65.839.965
CENTRALE UMBRA	168,12	450,00	33,74	264,46	41,51	0,20	0,59	23,22	24,54	180 444,79	4 347,50	67.148.954	17,95	23,22	464.528,13	25.876,40	64.074 150
CIRCUMETNEA			36,28		36,28			25,77		104 506,08	2 880,70	75.681.377	25,37	16,52	378.352,58	14.914,94	106.410 326
CIRCUMVESUVIANA	257,06		101,05		100,37	0,39		15,10		181 123,75	1 804,51	74 128 711	13,16	16,59	124.073,11	9.426,47	72.872.440
FERR della CALABRIA	61,42		19,70	57,51	19,70	0,32		16,87	29,83	34.259,27	1.738,62	63 987.997	11,24	23,11	146.477,53	13.033,71	68.179.244
FERR della SARDEGNA	DATI NON ANCORA PERVENUTI																
FERROVIE VENETE	80,13		31,71	32,35	31,73	0,40		20,58	19,81	180 419,49	5 686,51	67.363 911	AUTOLINEE A NOLEGGIO				
GENOVA CASELLA	36,51		20,32		20,32	0,56		15,00	8,80	85 651,40	4 215,56	62.966 016	3,23	8,00	93 224,00	28 901,50	79 074.699
MERIDIONALI SARDE	NON SVOLGE SERVIZIO FERROVIARIO												17,35	22,18	222.944,50	12 851,65	61.561.262
PADANE	186,03	650,00	37,67	51,92	38,90	0,20	0,08	28,17	39,92	85 532,68	2 198,82	70.240.971	12,84	21,26	392 352,24	30 552,97	75 727.799
PENNE PESCARA	NON SVOLGE SERVIZIO FERROVIARIO												16,47	5,02	260.832,96	15 839,16	87 391 595
SANGRITANA	51,04	85,93	17,43	85,93	19,73	0,34	1,00	20,00	13,00	56 059,53	2 840,84	73.132.128	16,07	20,00	84 576,77	5 262,19	73.081 136
SUD EST	129,75		35,94	22,95	35,60	0,28		23,05	40,17	67 958,65	1.909,01	81.714.573	19,90	20,90	399.933,27	20.100,52	71.941.767
SUZZARA FERRARA	349,24		47,72	41,73	46,51	0,14		45,00	25,43	210 871,59	4.534,24	72 975.592	NON SVOLGE SERVIZIO AUTOMOBILISTICO				

GESTIONI GOVERNATIVE	COEFFICIENTE DI ESERCIZIO GENERALE	FERROVIA										AUTOLINEE					
		SPESE TOTALI Viagg km+Ton km	SPESE personale Viagg km+Ton km	INTROITI Viagg VIAGGIATORI k	INTROITI MERCI TONN km	Introiti viagg+merci Viagg km+Ton km	SPESE TOTALI TRENI km	SPESE personale TRENI km	INTROITI Viagg TRENI km Viagg	INTROITI MERCI TRENI km merci	Introiti viagg+merci TRENI km	SPESE TOTALI VIAGGIATORI km	SPESE personale VIAGGIATORI k	INTROITI Viagg VIAGGIATORI k	SPESE TOTALI AUTOBUS km	SPESE personale AUTOBUS km	INTROITI Viagg AUTOBUS km
		Costo totale per km percorso da viaggiatore + tonn	Costo personale per km percorso da viaggiatore + tonn merce	Profitto per ogni km percorso dal viaggiatore	Profitto per ogni km percorso dalla tonn merce	Profitto per ogni km percorso dal viaggiatore + tonn merce	Costo totale per km percorso dal treno	Costo personale per km percorso dal treno	Profitto per ogni km percorso dal treno viaggiatori	Profitto per ogni km percorso dal treno merci	Profitto per ogni km percorso dal treno viaggiatori+merci	Costo totale per km percorso dal viaggiatore	Costo personale per km percorso dal viaggiatore	Profitto per ogni km percorso dal viaggiatore	Costo totale per km percorso dall'autobus	Costo personale per km percorso dall'autobus	Profitto per ogni km percorso dall'autobus
ALIFANA BENEVENTANA	DATI NON ANCORA PERVENUTI																
APPULO LUCANE	DATI NON ANCORA PERVENUTI																
BOLOGNA PORTOMAGG	4,22	355,76	276,25	63,04	646,82	63,38	19 004,84	14.757,45	3 467,81	1 176,10	3 385,87	203,47	120,89	66,81	4 053,50	2 408,21	1 331,05
CENTRALE UMBRA	5,69	525,17	372,13	65,47	131,21	80,56	21 797,24	15 445,42	2 209,09	34 698,85	3 343,70	187,59	137,93	65,47	3 367,58	2 476,16	1.175,38
CIRCUMETNEA	5,20	892,28	724,18	152,21		152,21	32 370,05	26 271,90	5 521,71		5 521,71	357,55	281,25	88,84	9 070,04	7 134,48	2 253,75
CIRCUMVESUVIANA	6,02	567,03	409,27	108,78		108,78	56.914,59	41.079,74	10 992,13		10.918,98	713,30	587,33	63,62	9 388,64	7 730,62	837,33
FERR della CALABRIA	13,85	2 597,49	1.867,76	66,88	973,78	67,37	51 183,07	36 803,87	1 317,37	56 000,00	1 327,60	581,56	465,46	66,29	6 535,82	5 230,99	745,00
FERR della SARDEGNA	DATI NON ANCORA PERVENUTI																
FERROVIE VENETE	6,81	527,33	373,37	73,68	241,08	77,48	16.731,00	11.846,26	2 336,52	7 799,78	2.458,38	AUTOLINEE A NOLEGGIO					
GENOVA CASELLA	8,77	1 036,74	735,14	116,92	16 065,91	117,23	21 064,38	14 936,58	2 375,52		2 381,97	1 067,26	848,22	146,48	3 442,52	2 736,01	472,47
MERIDIONALI SARDE	5,25	NON SVOLGE SERVIZIO FERROVIARIO										355,48	276,13	67,75	6 166,63	4 790,14	1 175,25
PADANE	4,48	997,70	821,22	122,85	133,97	124,13	38 809,71	31 944,80	4 628,13	6.955,57	4 828,64	288,61	193,01	117,81	3 706,26	2 478,57	1.512,92
PENNE PESCARA	4,03	NON SVOLGE SERVIZIO FERROVIARIO										425,35	335,05	105,58	7 004,55	5 517,44	1 738,64
SANGRITANA	12,79	1.721,55	1.304,54	46,74	355,76	92,02	33.972,15	25.743,17	814,58	30 569,86	1 815,93	1 250,69	864,08	222,63	20 101,81	13 887,96	3 578,27
SUD EST	11,71	1 679,57	1 202,42	64,11	181,12	66,09	59.791,02	42 804,77	2 304,16	4 157,28	2 352,86	268,29	179,88	60,15	5 337,98	3 579,10	1.196,83
SUZZARA FERRARA	10,76	473,31	346,07	41,13	191,84	43,99	22.011,95	16.094,34	1.962,65	8,004,91	2.046,02	NON SVOLGE SERVIZIO AUTOMOBILISTICO					

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 1997

Centro di responsabilit	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg1 - Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	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	
		1.3 Gestione attività informatica	
dg4 - Programmazione, organizzazione e	2. Programmazione e coordinamento	2.1 Pianificazione dei trasporti	2.1.1 Programmazione generale nel settore dei trasporti
			2.1.2 Formazione del conto nazionale trasporti e studi di settore
		2.2 Coordinamento delle attivita' di programmazione	2.2.1 Coordinamento del processo di formazione del bilancio annuale e pluriennale
			2.2.2 Affari internazionali del settore dei trasporti
			2.2.3 Sistemi informativi di governo nel trasporto
			2.2.4 Coordinamento statistiche nel trasporto
dg2 - Motorizzazione civile e trasporti in	3. Trasporto terrestre	3.1 Regolamentazione del trasporto su strada	3.1.1 Disciplina normativa
			3.1.2 Concessioni, licenze e autorizzazioni
			3.1.3 Trasporto nazionale ed internazionale di viaggiatori e merci
			3.1 4 Gestione e vigilanza associazionismo autotrasportatori
			3.1.5 Interventi finanziari
		3.2 Abilitazione alla circolazione stradale	3.2.1 Disciplina normativa
			3.2.2 Immatricolazione e verifiche tecniche veicoli
			3.2.3 Idoneità alla guida
			3.2 4 Strutture e impianti
		3.3 Sicurezza della circolazione stradale	3.3.1 Ricerche, studi e sperimentazioni sui veicoli
			3.3.2 Ricerche, studi e sperimentazioni sui conducenti
		3.4 Trasporto su rotaia rete nazionale	3.4.1 Vigilanza sulle ferrovie dello Stato
			3.4.2 Pianificazione per il potenziamento della rete ferroviaria
		3.5 Trasporto su rotaia rete locale	3.5.1 Trasporto ferroviario in concessione
			3.5.2 Trasporto ferroviario in gestione governativa
			3.5.3 Vigilanza su rete ferroviaria locale
			3.5.4 Progettazioni e infrastrutture
			3.5.5 Idoneità personale tecnico
			3.5.6 Interventi finanziari
		3.6 Metropolitane e sistema di trasporto rapido	3.6.1 Progetti, infrastrutture, impianti e materiale rotabile
			3.6.2 Esercizio metropolitane
			3.6.3 Idoneità personale tecnico
			3.6.4 Interventi finanziari
		3.7 Sicurezza del trasporto su rotaia	3.7.1 Vigilanza tecnica su rete nazionale e locale
			3.7.2 Ricerca

Centro di responsabilit	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg3 - Aviazione civile	4 Trasporto aereo	4.1 Programmazione e realizzazione aereoporti	4.1.1 Programmazione strutture e impianti aereoportuali
			4.1.2 Realizzazione impianti e strutture
			4.1.3 Manutenzione infrastrutture aeroportuali
		4.2 Regolamentazione e vigilanza aeroporti	4.2.1 Disciplina normativa
			4.2.2 Concessioni aereoportuali e demaniali
			4.2.3 Esercizio aereoporti
			4.2.4 Vigilanza sulla gestione degli aeroporti
		4.3 Regolamentazione e vigilanza sulla navigazione aerea	4.3.1 Accordi sul traffico aereo
			4 3.2 Programmazione e servizi aerei
			4.3.3 Sistemi tariffari
			4.3.4 Autorizzazioni e controllo attività aerea
			4.3.5 Valutazioni connesse all'impiego dell'aeromobile
			4.3.6 Livelli operativi degli aeroporti e delle rotte
			4.3.7 Titoli aeronautici e addestramento equipaggi
			4.3.8 Registro aeronautico nazionale
		4.4 Sicurezza del trasporto aereo	4.4.1 Sicurezza della navigazione area
			4.4.2 Vigilanza tecnica sulle strutture ed impianti aeroportuali
			4.4.3 Sicurezza aeroportuale
dg6 - Naviglio	5. Trasporto per vie d'acqua	5.1 Navigazione marittima	5.1.1 Registro proprietà navale e regime amministrativo delle navi
			5.1.2 Normativa e vigilanza navigazione da
			5.1.3 Vigilanza su enti e aziende
			5.1.4 Attività tecnica di supporto alla navigazione
		5.2 Sostegno all'attività navalmeccanica e armatoriale	5.2.1 Interventi finanziari per costruzioni navali
			5.2.2 Vigilanza su enti e aziende
			5.2.3 Attività tecnica di supporto
dg8 - Navigazione e traffico marittimo		5.3 Trasporto marittimo	5.3.1 Disciplina e attuazione della normativa trasporti nazionali e internazionali
			5.3.2 Interventi finanziari per armamenti pubblici e privati
			5.3.3 Attività tecnica di supporto
			5.3.4 Contributi ad organismi internazionali
dg10 - Demanio		5.4 Demanio marittimo	5.4.1 Disciplina normativa del demanio marittimo
dg7 - Capitanerie di porto			5.4.2 Gestione del demanio marittimo
			5.4.3 Vigilanza e controllo
			5.4.4 Catasto dei beni demaniali
		5.5 Porti	5.5.1 Programmazione e realizzazione delle infrastrutture portuali
			5.5.2 Disciplina dei servizi e delle attività portuali
			5.5.3 Servizio escavazione porti
			5.5.4 Vigilanza sulle autorità portuali
dg2 - Motorizzazione civile e trasporti in		5.6 Navigazione interna	5.6.1 Interventi per il sistema idroviario padano-veneto
			5.6.2 Esercizio navigazione lacuale
dg9 - Lavoro marittimo e portuale		5.7 Lavoro marittimo	5.7.1 Gestione delle risorse umane marittime
			5.7.2 Abilitazioni nautiche

Centro di responsabilit	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg2 - Motorizzazione civile e trasporti in dg6 - Naviglio dg7 - Capitanerie di porto dg8 - Navigazione e traffico marittimo dg9 - Lavoro marittimo e portuale dg10 - Demanio marittimo e porti dg11 - Ispettorato tecnico		5.8 Sicurezza della navigazione	5.7.3 Gestione delle risorse umane portuali 5.8.1 Disciplina e attuazione della normativa nazionale ed internazionale 5.8.2 Verifiche tecniche e accertamenti 5.8.3 Gestione stazioni radiocostiere
dg2 - Motorizzazione civile e trasporti in	6. *Trasporti misti* e speciali	6.1 Trasporto intermodale	6.1.1 Interventi finanziari per strutture e servizi interportuali 6.1.2 Pianificazioni delle strutture interportuali 6.1.3 Convenzioni strutture interportuali
		6.2 Trasporti speciali e impianti a fune	6.2.1 Normativa trasporto merci pericolose e derrate deperibili 6.2.2 Funivie e funicolari: progetti, esercizio e abilitazione
		6.3 Sicurezza del trasporto	6.3.1 Vigilanza e controllo degli impianti 6.3.2 Ricerca sulla sicurezza
dg7 - Capitanerie di porto dg11 - Ispettorato Tecnico	7. Controllo del mare, delle coste e dei porti	7.1 Soccorso e assistenza in mare	7.1.1 Coordinamento e gestione delle attività di soccorso in mare 7.1.2 Concorso nella protezione civile
		7.2 Attività operative di polizia e militari	7.2.1 Attività antimmigrazione 7.2.2 Attività anticrimine 7.2.3 Concorso difesa dei porti e delle coste 7.2.4 Leva di mare e supporto forze armate
		7.3 Tutela del mare e delle sue risorse	7.3.1 Vigilanza sullo sfruttamento del mare e delle sue risorse 7.3.2 Lotta all'inquinamento
dg2 - Motorizzazione civile e trasporti in	8. Interventi nelle aree depresse	8.1 Trasporto su rotaia rete nazionale	8.1.1 Progettazione e realizzazione strutture e impianti 8.1.2 Ammodernamento e potenziamento materiale rotabile
		8.2 Trasporto su rotaia rete locale	8.2.1 Progettazione e realizzazione strutture e impianti 8.2.2 Ammodernamento e potenziamento materiale rotabile 8.2.3 Interventi finanziari
		8.3 Metropolitane e sistema di trasporto rapido	8.3.1 Progettazione e realizzazione strutture e impianti 8.3.2 Ammodernamento e potenziamento materiale rotabile 8.3.3 Interventi finanziari
dg3 - Aviazione civile		8.4 Trasporto aereo	8.4.1 Progettazione e realizzazione strutture e 8.4.2 Manutenzione infrastrutture aeroportuali 8.4.3 Interventi finanziari
dg6 - Naviglio dg7 - Capitanerie di porto dg8 - Navigazione e traffico marittimo		8.5 Trasporto per vie d'acqua	8.5.1 Progettazione e realizzazione delle infrastrutture portuali 8.5.2 Manutenzione infrastrutture portuali 8.5.3 Interventi finanziari

Centro di responsabilit	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg9 - Lavoro marittimo e portuale dg10 - Demanio marittimo e porti dg11 - Ispettorato tecnico			
dg2 - Motorizzazione civile e trasporti in	9. Servizi per le amministrazioni centrali	9.1 Gestione veicoli di Stato	9.1.1 Acquisto e vendita 9.1.2 Esercizio e manutenzione 9.1.3 Noleggio
dg1 - Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro dg2 - Motorizzazione civile e trasporti in dg3 - Aviazione civile	10. Servizi generali del Ministero	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 e aggiornamento
dg4 - Direzione generale della programmazione, organizzazione e dg5 - Affari generali, personale e servizi informatici del settore dg6 - Naviglio dg7 - Capitanerie di porto dg8 - Navigazione e del traffico marittimo dg9 - Lavoro marittimo e portuale dg10 - Demanio marittimo e porti dg11 - Ispettorato tecnico		10.2 Acquisizione e gestione risorse strumentali 10.3 Gestione amministrativa 10.4 Risorse informatiche 10.5 Risorse statistiche 10.6 Comunicazione Istituzionale e relazioni con il pubblico 10.7 Contributi, rimborsi e varie	10.1.4 Attività di protezione sociale - onorificenze 10.1.5 Personale militare 10.1.6 Contenzioso del personale 10.1.7 Personale comandato presso altre amministrazioni 10.2.1 Misure di prevenzione e sicurezza sul lavoro 10.2.2 Gestione e manutenzione immobili 10.2.3 Gestione veicoli 10.2.4 Contenzioso 10.3.1 Organizzazione e metodi 10.3.2 Attività contabili e di ragioneria 10.3.3 Formazione e gestione del bilancio

N.B. I Centri di Responsabilità sono quelli censiti dal decreto legislativo n. 279/97

1997 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 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	42	10.890	10.931	9.748	1.142	0	40	2	9.787	2	89,53%
2 Programmazione e coordinamento	12.146	10.949	23.095	7.171	208	3.569	8.299	3.847	15.470	7.416	66,99%
3 Trasporto terrestre	1.235.979	3.749.231	4.985.210	2.120.762	1.339.653	288.816	1.147.866	88.112	3.268.629	376.929	65,57%
4 Trasporto aereo	197.189	240.221	437.410	82.421	35.465	122.335	168.960	28.229	251.381	150.564	57,47%
5 Trasporto per vie d'acqua	83.307	2.653.660	2.736.968	2.343.469	240.807	69.385	65.670	17.638	2.409.139	87.022	88,02%
6 Trasporti misti e speciali	21.840	110.531	132.371	53.128	57.403	0	21.838	2	74.966	2	56,63%
7 Controllo del mare, delle coste e dei porti	5.826	204.044	209.870	184.122	14.877	5.044	4.739	1.087	188.861	6.132	89,99%
8 Interventi nelle aree depresse	29	3.686	3.716	3.283	404	0	28	2	3.310	2	89,09%
9 Servizi per le amministrazioni centrali	11	2.740	2.751	2.568	173	0	10	1	2.578	1	93,70%
10 Servizi generali del Ministero	93.249	436.494	529.743	310.649	72.285	53.560	37.348	55.900	347.998	109.460	65,69%
TOTALE	***1.649.618***	***7.422.447***	***9.072.065***	***5.117.321***	***1.762.416***	***542.710***	***1.454.798***	***194.820***	***6.572.119***	***737.530***	***72,44%***

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

1997 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) = (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 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
1 Indirizzo politico-amministrativo	1 413	10 890	12 302	11 569	8 561	1 187	1 187	1 499	10 060	930	1 312	94,04%	81,77%	86,96%
2 Programmazione e coordinamento	18 798	10 949	29 747	19 029	4 665	2 507	6 076	6 039	10 704	264	18 780	63,97%	35,98%	56,25%
3 Trasporto terrestre	2 723 685	3 749 231	6 472 916	3 007 707	1 562 024	558 738	847 554	772 688	2 334 712	2 991 933	1 146 272	46,47%	36,07%	77,62%
4 Trasporto aereo	1 055 995	240 221	1 296 216	393 631	59 818	22 603	144 938	231 696	291 514	387 277	617 425	30,37%	22,49%	74,06%
5 Trasporto per vie d'acqua	1 701 612	2 653 660	4 355 272	2 731 615	2 068 595	274 874	344 258	626 589	2 695 185	1 124 924	535 163	62,72%	61,88%	98,67%
6 Trasporti misti e speciali	30 036	110 531	140 567	90 685	35 300	17 827	17 827	435	35 735	82 835	21 997	64,51%	25,42%	39,41%
7 Controllo del mare, delle coste e dei porti	93 420	204 044	297 464	277 597	170 634	13 488	18 532	48 889	219 524	26 123	51 818	93,32%	73,80%	79,08%
8 Interventi nelle aree depresse	213	3 686	3 899	3 771	3 114	169	169	236	3 350	324	226	96,71%	85,91%	88,83%
9 Servizi per le amministrazioni centrali	339	2 740	3 079	2 872	2 327	241	241	346	2 673	144	263	93,27%	86,81%	93,07%
10 Servizi generali del Ministero	185 227	436 494	621.720	492 415	238 989	71 661	125 220	53 285	292 273	84 409	245 038	79,20%	47,01%	59,36%
TOTALE	*5.810 738*	*7.422.447*	*13.233.185*	*7.030.892*	*4.154.027*	*963 294*	*1.506.004*	*1.741.702*	*5 895.729*	*4 699.162*	*2.638 294*	*53,13%*	*44,55%*	*83,85%*

1997 MINISTERO DEI TRASPORTI E DELLA NAVIGAZIONE

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

(milioni di lire)

	(1)	(2)	(3) = (1+2)	(4)	(5) = (2-(4+6))	(6)	(7) = (1-8)	(8)	(9) = (4+7)	(10) =(6+8)	(11) =(9/5)
Centro di Responsabilità	Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	Stanziamenti definitivi di competenza	Massa impegnabile	Impegni effettivi su competenza	Economie o maggiori spese	Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	Impegni su residui di stanziamento	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/XII	Impegni totali su massa impegnabile	Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	2	3.571	3.573	3.047	524	0	2	0	3.049	0	85,35%
Demanio marittimo e porti	20.002	114.209	134.211	113.419	790	0	4.693	15.309	118.111	15.309	88,00%
Ispettorato tecnico	1	3.168	3.170	2.768	400	0	1	0	2.769	0	87,37%
Motorizzazione civile e trasporti in concessione	1.270.736	4.135.249	5.405.985	2.385.527	1.449.985	299.737	1.182.578	88.158	3.568.105	387.895	66,00%
Aviazione civile	197.519	278.401	475.920	111.794	44.271	122.335	169.122	28.398	280.916	150.733	59,03%
Programmazione, organizzazione e coordinamento	12.143	11.352	23.496	7.596	187	3.569	8.297	3.847	15.892	7.416	67,64%
Affari generali, personale e servizi informatici del settore marittimo	90.103	71.181	161.284	16.522	2.289	52.370	34.410	55.694	50.932	108.063	31,58%
Naviglio	41.761	1.727.372	1.769.133	1.530.170	197.202	0	41.761	0	1.571.931	0	88,85%
Capitanerie di porto	8.282	529.508	537.790	473.853	39.057	16.598	6.127	2.155	479.980	18.753	89,25%
Navigazione e traffico marittimo	2.371	500.311	502.682	438.265	22.066	39.979	2.371	0	440.636	39 979	87,66%
Lavoro marittimo e portuale	6.698	48.124	54.822	34.359	5.644	8.121	5.437	1.260	39.797	9.381	72,59%
TOTALE	*1.649.618*	*7.422.447*	*9.072.065*	*5.117.321*	*1.762.416*	*542.710*	*1.454.798*	*194.820*	*6.572.119*	*737.530*	*72,44%*

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

1997 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 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 uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	398	3 571	3 969	3 909	2 802	245	245	455	3 257	421	291	98,50%	82,07%	83,32%
Demanio marittimo e porti	28 097	114 209	142 306	126 158	99 482	13 936	13 936	8 274	107 756	692	33 858	88,65%	75,72%	85,41%
Ispettorato tecnico	504	3 168	3 672	3 592	2 519	249	249	382	2 901	307	463	97,83%	79,01%	80,77%
Motorizzazione civile e trasporti in concessione	2 821 893	4 135 249	6 957 142	3 394 258	1 765 757	619 770	919 507	804 314	2 570 070	3 128 002	1 259 070	48,79%	36,94%	75,72%
Aviazione civile	1 055 479	278 401	1 333 880	430.122*	86 093	25 702	148 037	231 381	317 473	395.323	621 083	32,25%	23,80%	73,81%
Programmazione, organizzazione e coordinamento	22 683	11 352	34 035	23 190	4 890	2 706	6 275	9 496	14 386	653	18 996	68,13%	42,27%	62,04%
Affari generali, personale e servizi informatici del settore marittimo	94 873	71 181	166 054	102 095	14 588	1 934	54 303	4 589	19 178	1 752	145 124	61,48%	11,55%	18,78%
Naviglio	1 437 056	1 727 372	3 164 428	1 691 961	1 324 521	205 649	205 649	516 664	1 841 185	1 053 414	269 829	53,47%	58,18%	108,82%
Capitanerie di porto	183 931	529 508	713 439	658 874	428 049	45 804	62 402	76 916	504 965	76 822	131 652	92,35%	70,78%	76,64%
Navigazione e traffico marittimo	150 155	500 311	650 465	533 734	394 329	43 937	83 916	84 037	478 366	31 660	140 440	82,05%	73,54%	89,63%
Lavoro marittimo e portuale	15 671	48 124	63 795	62 998	30 997	3 362	11 483	5 193	36 191	10 117	17 488	98,75%	56,73%	57,45%
TOTALE	*5.810.738*	*7.422.447*	*13.233.185*	*7.030.892*	*4.154.027*	*963 294*	*1.506.004*	*1.741.702*	*5 895 729*	*4.699.162*	*2.638.294*	*53,13%*	*44,55%*	*83,85%*

MINISTERO DEI TRASPORTI E DELLA NAVIGAZIONE

Esercizio finanziario 1997

(importi in milioni)

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE

		TITOLO I						TITOLO II						SPESA FINALE
		PERSONALE IN ATTIVITÀ DI SERVIZIO	ACQUISTO BENI E SERVIZI	TRASFERIMENTI	INTERESSI	ALTRE (1)	TOTALE	OPERE BENI IMMOBILIARI MOBILIARI	TRASFERIMENTI	OPERAZIONI FINANZIARIE		ALTRE (1)	TOTALE	
		CAT II	CAT IV	CAT V	CAT VI			CAT X + XI	CAT XII	CAT 13 + 14	CAT 13+14+15			TIT I + II
1	RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 (2)	3.619	18.235	0	0	0	21.854	442.275	1.185 489	0	0	0	1.627.764	1.649.618
2	STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	904.452	319.614	2.469.381	0	33.172	3.726.619	463.724	3 232.104	0	0	0	3.695.828	7.422.447
3	MASSA IMPEGNABILE (1 + 2)	908.071	337.848	2.469.381	0	33.172	3.748.473	905.999	4 417.593	0	0	0	5.323.592	9.072.065
4	IMPEGNI EFFETTIVI SU COMPETENZA	806 408	239 174	2.278.895	0	28.911	3.353.388	81.466	1.682 467	0	0	0	1.763.933	5 117.321
5	ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE (-) (2 - (4 + 6))	98 044	64.222	150.507	0	4.261	317.035	92.974	1.352.407	0	0	0	1.445.382	1.762.416
6	RESIDUI DI STANZIAMENTO DA COMPETENZA AL 31/XII	0	16.217	39.979	0	0	56.197	289 283	197.230	0	0	0	486.513	542 710
7	IMPEGNI SU RESIDUI DI STANZIAMENTO (1 - 8)	3.010	16.774	0	0	0	19.785	324.566	1.110.447	0	0	0	1 435.013	1.454.798
8	RESIDUI DI STANZIAMENTO DA ESERCIZI PRECED. AL 31/XII	609	1.460	0	0	0	2.069	117.709	75.042	0	0	0	192.751	194.820
9	IMPEGNI TOTALI SU MASSA IMPEGNABILE (4 + 7)	809.419	255.949	2.278 895	0	28.911	3.373.173	406.033	2.792.914	0	0	0	3.198.947	6.572.119
10	RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 31/XII (6 + 8)	609	17.678	39 979	0	0	58.266	406 991	272.272	0	0	0	679.264	737.530
11	RAPPORTO % TRA IMPEGNI TOTALI E MASSA IMPEGNABILE (9 3)	89,14	75,76	92,29	0	87,15	89,99	44,82	63,22	0	0	0	60,09	72,44

1) CALCOLATE PER DIFFERENZA

2) I RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 SONO ASSUNTI UGUALI AI RESIDUI DI STANZIAMENTO "F" AL 31/12 DELL'ANNO PRECEDENTE

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		TITOLO I						TITOLO II						SPESA FINALE
		PERSONALE IN ATTIVITÀ DI SERVIZIO	ACQUISTO BENI E SERVIZI	TRASFERIMENTI	INTERESSI	ALTRE (1)	TOTALE	OPERE BENI IMMOBILIARI MOBILIARI	TRASFERIMENTI	OPERAZIONI FINANZIARIE		ALTRE (1)	TOTALE	
		CAT II	CAT IV	CAT V	CAT VI			CAT X + XI	CAT XII	CAT 13 + 14	CAT 13+14+15			TIT I + II
12	RESIDUI INIZIALI "F + C" AL 1/1	41.059	156.893	564.518	0	4 773	767.244	1.558.475	3.485.019	0	0	0	5.043.494	5.810.738
13	STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	904.452	319.614	2.469.381	0	33.172	3.726.619	463.724	3.232.104	0	0	0	3.695.828	7.422.447
14	MASSA SPENDIBILE (12 + 13)	945.511	476.507	3.033.899	0	37.945	4.493.863	2.022.198	6.717.123	0	0	0	8.739.322	13.233.185
15	AUTORIZZAZIONI DI CASSA	923.857	382.550	2.337.331	0	36.064	3.679.802	760.467	2.590.623	0	0	0	3.351.090	7.030.892
16	PAGAMENTI SU COMPETENZA	764.970	157.834	1.747.904	0	24.961	2.695.669	32.300	1 426.058	0	0	0	1.458.358	4.154.027
17	RESIDUI PROPRI DA COMPETENZA "C" (4 - 16)	41.438	81.341	530.990	0	3.950	657.719	49.167	256.408	0	0	0	305.575	963.294
18	RESIDUI TOTALI DA COMPETENZA (6 + 17)	41.438	97.558	570.970	0	3.950	713.916	338.450	453.639	0	0	0	792.088	1.506.004
19	PAGAMENTI SU RESIDUI	44.107	73.740	347.999	0	1.627	467.474	332.503	941.726	0	0	0	1.274.229	1.741.702
20	PAGAMENTI TOTALI (16 + 19)	809.077	231.573	2.095.903	0	26.588	3.163.142	364.802	2.367.785	0	0	0	2.732.587	5.895 729
21	ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE(-)TOTALI (14-(20+22))	86.534	101.371	317.118	0	4.721	509.744	567.663	3.621.754	0	0	0	4.189.418	4.699.162
22	*RESIDUI TOTALI "F + C" AL 31/XII ((14 - (20 + 21))*	49.900	143.562	620.877	0	6.637	820.976	1.089.733	727.584	0	0	0	1.817.317	2.638.294
23	RAPPORTO % TRA AUTORIZZAZIONI DI CASSA E MASSA SPENDIBILE (15 14)	97,71	80,28	77,04	0	95,04	81,89	37,61	38,57	0	0	0	38,34	53,13
24	RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E MASSA SPENDIBILE (20 14)	85,57	48,6	69,08	0	70,07	70,39	18,04	35,25	0	0	0	31,27	44,55
25	RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E AUTORIZZAZIONI DI CASSA (20 15)	87,58	60,53	89,67	0	73,73	85,96	47,97	91,4	0	0	0	81,54	83,85

1) CALCOLATE PER DIFFERENZA

Capitolo XIX

Ministero per i beni culturali e ambientali

Sommario

1. Sintesi.

2. Il quadro programmatico e normativo di riferimento: *2.1 Direttive e programmi; 2.2 La normativa di settore; 2.3 Stato di attuazione del d.lgs. 29 del 1993; 2.4 Convenzioni e accordi di programma.*

3. Analisi dei risultati contabili e finanziari della gestione: *3.1 Quadro di classificazione per funzioni-obiettivo; 3.2 Profili generali della gestione; 3.3 Spesa periferica; 3.4 Trasferimenti; 3.5 Monitoraggio di leggi speciali di spesa; 3.6 Analisi delle entrate.*

4. Analisi per centri di responsabilità: *4.1 Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro; 4.2 Direzione generale per gli affari generali amministrativi e del personale (DAG); 4.3 Ufficio centrale per i beni librari, le istituzioni culturali e l'editoria (UCBLE); 4.4 Ufficio centrale per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici (UCBAAAS); 4.5 Ufficio centrale per i beni archivistici (UCBA); 4.6 Ufficio centrale per i beni ambientali e paesaggistici (UCBAP).*

5. Valutazione dei risultati: *5.1 Il Servizio di controllo interno; 5.2 Il controllo sulla gestione.*

6. Organizzazione e gestione del personale.

7. Problemi e profili particolari: *7.1 Gestione imprenditoriale dei beni culturali. Servizi aggiuntivi; 7.2 Attività informatica; 7.3 Oneri per locazione di immobili; 7.4 Furti e recuperi di opere d'arte; 7.5 Eventi calamitosi; 7.6 Competenze in materia di spettacolo e sport.*

Esercizio 1997 - Risultati della gestione per funzioni-obiettivo - dati di competenza

(in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Autorizzaz. di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni(*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico - amministrativo	15.629	18.515		14.716	14.716	12.510	2.206	913
2 Programmazione di settore	149.397	201.524	*68.244*	142.999	141.933	95.450	47.550	6.397
3 Tutela e conservazione	1.948.614	3.014.961	*1.608.608*	1.894.212	1.817.863	1.006.730	887.482	54.403
4 Valorizzazione	337.760	407.114	*104.124*	327.303	326.628	207.772	119.531	10.456
5 Servizi generali	279.547	356.914	*116.253*	270.267	269.476	192.585	77.682	9.280
TOTALE	***2.730.946***	***3.999.027***	***1.897.229***	***2.649.497***	***2.570.616***	***1.515.047***	***1.134.450***	***81.449***

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

1. Sintesi.

Istituito con d.l. 14.12.1974 n. 657, convertito in legge 29.1.1975 n. 5, e organizzato con il d.P.R. 3.12.1975 n. 805, il Ministero per i beni culturali e ambientali, in base al d.P.R. 20.12.1994 n. 760, risulta oggi strutturato in cinque uffici di livello dirigenziale generale, oltre al Gabinetto del ministro: la Direzione generale per gli affari generali amministrativi e del personale (DAG); l'Ufficio centrale per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici (UCBAAAS)[1]; 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).

In attesa del regolamento di individuazione degli uffici di livello dirigenziale, le attività e i compiti istituzionali continuano ad esprimersi a livello organizzativo nella tradizionale articolazione strutturale e funzionale dell'amministrazione centrale e periferica.

Preposto alla tutela di un patrimonio ampiamente diffuso per ragioni storico-culturali, il Ministero è organizzato infatti in una rete estremamente articolata, distribuita su tutto il territorio nazionale, la quale comprende allo stato attuale:

4 istituti centrali; 10 istituti con finalità particolari (8 istituti o soprintendenze speciali afferenti all'UCBAAAS, l'Archivio centrale dello Stato e il Centro di fotoriproduzione, legatoria e restauro degli Archivi di Stato dipendenti dall'UCBA); 64 soprintendenze afferenti all'UCBAAAS o, per i beni ambientali, all'UCBAP (21 archeologiche, 15 per i beni artistici e storici, 16 per i beni ambientali e architettonici, 12 miste); 103 Archivi di Stato (4 non ancora attivati), 20 soprintendenze archivistiche (1 non attivata), 35 biblioteche pubbliche statali e 11 biblioteche annesse ai monumenti nazionali: per un totale di 247 uffici, con 161 sedi distaccate e 602 sedi dipendenti (musei, gallerie, monumenti, scavi e 34 sezioni di Archivio di Stato)[2].

Le recenti discussioni e i progetti di riforma istituzionale in senso federalistico hanno riportato però in primo piano, con il problema delle competenze statali sui beni culturali, quello delle strutture amministrative di riferimento, anche se le ipotesi di devoluzione di competenze appaiono al momento fortemente contenute. Infatti la legge 15.3.1997 n. 59, nel delegare al governo l'emanazione di decreti legislativi per il conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle regioni e agli enti locali, ha esplicitamente escluso (art. 1 c. 3d) la «tutela dei beni culturali e del patrimonio storico artistico», nonché i compiti di rilievo nazionale «per la tutela dell'ambiente e della salute»; mentre la successiva legge 15.5.1997 n. 127 ha precisato (art. 17 c. 131) che, nell'esercizio della delega prevista dal capo I della legge n. 59 del 1997, «il governo può prevedere il trasferimento della gestione di musei statali alle regioni, alle province o ai comuni».

Con il recente decreto legislativo 31.3.1998, n. 112 (in attuazione della legge n. 59 del 1997) è stata confermata la riserva a favore dello Stato delle funzioni e dei compiti di tutela dei beni culturali (con riferimento alla legge n. 1089 del 1939 e al d.P.R. n. 1409 del 1963, e successive modificazioni e integrazioni), trasferendosi invece alle regioni, province o comuni,

---

[1] Già denominato UC per i beni ambientali, architettonici, archeologici, artistici e storici, esso aveva inizialmente anche la competenza sui beni ambientali, ora attribuita all'UC per i beni ambientali e paesaggistici istituito con il d.P.R. 20.12.1994 n. 760. Con lo stesso provvedimento è stata contestualmente soppressa la Soprintendenza generale agli interventi post-sismici in Campania e Basilicata, istituita dall'art. 57 c. 1 del d.lgs. 30.3.1990 n. 76, e le sue competenze sono state trasferite all'UC per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici.

[2] La maggior parte di questi istituti afferiscono alle funzioni dell'Ufficio centrale per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici (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 centrali, distaccate e istituti dipendenti) e in Campania (104), seguite 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.

secondo il principio di sussidiarietà, la gestione di musei o altri beni culturali da individuarsi da apposita commissione[3]. Significativo che, per quanto riguarda gli archivi, venga mantenuta la più ampia competenza dello Stato, nel preciso dettato della stessa legge archivistica in vigore: conservazione degli archivi degli Stati italiani preunitari e dello Stato unitario, vigilanza sugli archivi degli enti pubblici e dei privati, nonché le ulteriori competenze previste dal d.P.R. 30.9.1963 n. 1409[4].

In questo quadro si inserisce il disegno di riorganizzazione delle strutture centrali e periferiche del Ministero che, in attuazione dell'art. 11 della legge n. 59 del 1997, dovrebbe concretarsi entro pochi mesi in un decreto legislativo. Secondo una prima ipotesi di lavoro, elaborata da un'apposita commissione e già presentata a grandi linee al Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali, il Ministero - che assumerebbe la denominazione di Ministero per i beni e le attività culturali - oltre alla tutela, conservazione, gestione e valorizzazione dei beni culturali e ambientali, dovrebbe provvedere anche alla promozione delle attività culturali e delle attività sportive, e assorbirebbe quindi le competenze e le attribuzioni in materia di diritti d'autore e di promozione delle attività culturali nonché quelle in materia di spettacolo e di sport già spettanti ai relativi dipartimenti o uffici presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

In questo scenario istituzionale in evoluzione, e a fronte di un sensibile aumento di interesse e di una maggiore vivacità del dibattito politico sui beni culturali, l'analisi della gestione per il 1997 indica la presenza di segnali contraddittori, tra testimonianze di iniziative e realizzazioni di grande interesse e il permanere di antiche carenze e disfunzioni, in parte legate alla peculiare realtà in cui si trova ad operare l'amministrazione per i beni culturali e ambientali, per l'immensità del patrimonio da tutelare, la scarsezza di mezzi finanziari e di personale tecnico, l'imprevedibilità degli eventi naturali.

Questo si avverte già nel quadro programmatico di riferimento, il quale, pur meno disorganico che in passato, manca ancora della direttiva politica del ministro, prevista dagli articoli 3 e 14 del d.lgs. n. 29 del 1993.

Anche la struttura organizzativa continua a presentare insufficienze o inadempienze che non possono non incidere sui risultati dell'azione amministrativa. E', ad esempio, ancora inattuato il disposto dell'art. 6 c. 1 del d.lgs. n. 29 del 1993, relativamente all'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale e delle relative funzioni, con la conseguenza, tra l'altro, che l'Ufficio centrale per i beni ambientali e paesaggistici, istituito con d.P.R. 20.10.1994 n. 760, è tuttora privo di organizzazione di secondo livello. Così come rimane parzialmente inattuato, ad alcuni anni dalla creazione delle nuove province, il disposto dell'art. 3 lett. b del d.P.R. 30.9.1963 n. 1409 che prevede che gli Archivi di Stato abbiano sede in tutti i capoluoghi di provincia: al 31.12.1997 risultavano istituiti i nuovi Archivi di Stato di Biella, Prato, Rimini, Verbano-Cuso-Ossola, Vibo Valentia, mentre rimanevano ancora non attivati gli Archivi di Crotone, Lecco, Lodi nonché l'Archivio di Stato e la Soprintendenza archivistica di Aosta.

Il quadro generale del personale mostra, a sua volta, carenze numeriche e organizzative, con una percentuale di copertura della pianta organica (essa stessa considerata insufficiente), limitata al 92%, ma che scende al 90,4% per gli addetti ai servizi di custodia e di vigilanza ed addirittura all'81,7% per il personale con qualifica dirigenziale. Permangono poi le conseguenze del blocco delle assunzioni; né le deroghe parziali disposte di volta in volta per il Ministero e le assunzioni di personale a tempo determinato bastano ad impedire il progressivo degrado delle strutture operative per la riduzione e il crescente invecchiamento dei dipendenti,

[3] E' previsto anche l'eventuale trasferimento alle Università di biblioteche pubbliche statali ad esse collegate.

[4] Va qui ricordato che anche il progetto di legge costituzionale elaborato dalla Commissione bicamerale riservava esplicitamente allo Stato (art. 58 lett. v) la tutela dei beni culturali e ambientali.

soprattutto dei ruoli tecnici, senza alcun ricambio generazionale.

Nonostante la politica attuata negli ultimi anni, che ha privilegiato i movimenti di personale verso le regioni settentrionali, è ancora evidente poi uno scompenso nella copertura organica nei diversi settori geografici, che (pari al 92% sul piano nazionale) risulta del 79,1% per le regioni del nord e 92% per il centro e presenta invece addirittura eccedenze nel sud e nelle isole, per effetto degli esuberi di antica data, di personale soprattutto di custodia, in Molise (+29,9%), Sicilia (+17%), Calabria (+13,8%).

L'analisi contabile pone in evidenza, su un bilancio definitivo di competenza di 2.730,9 mld., un'altissima incidenza delle spese di funzionamento (1.558 mld., pari al 57,05%) e in esse della spesa per il personale (1.329,3 mld., pari al 48,68% del totale): percentuali che salgono ancora alla voce dei pagamenti totali: 60,19% di spese di funzionamento (1.391,8 mld.), 50,98% per il personale (1.178,8 mld.). In termini di gestione il rapporto tra spesa totale annua e numero di dipendenti risulta di L. 50.658.186 per ciascun dipendente.

La persistente preponderanza delle voci di spesa per l'Ufficio centrale per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici, con 1.861,2 mld. di stanziamenti (pari al 68,15% del totale), si accompagna a quella della F.O. Tutela e conservazione, con 1.948,6 mld. di stanziamenti (71,35% del totale); mentre la F.O. Valorizzazione, cui pure corrisponde una fascia di attività particolarmente significativa, rappresenta, con stanziamenti per 337,8 mld., appena il 13,83% del totale. Il raffronto con i dati del 1996 per centri di responsabilità evidenzia invece, su un aumento globale delle risorse pari al 10,63%, aumenti molto differenziati per i diversi uffici: da +100,95% per la Direzione generale per gli affari generali amministrativi e del personale e +41,77% per il Gabinetto, ad aumenti assai più contenuti per l'Ufficio centrale per i beni ambientali e paesaggistici (+16,73%), per l'Ufficio centrale per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici (+11,25), per l'Ufficio centrale per i beni librari, le istituzioni culturali e l'editoria (+3,89), mentre l'Ufficio centrale per i beni archivistici vede addirittura una riduzione degli stanziamenti (-9.670 milioni, pari al -2,83%) sul 1996, sia pur compensata da una leggera lievitazione delle autorizzazioni di cassa (+2,12).

La netta diminuzione dei residui di stanziamento da competenza, da 368,3 mld. nel 1992 a 145,6 nel 1996, a 78,9 nel 1997 (da 17,87 a 2,89% degli stanziamenti) non basta a modificare sostanzialmente il peso complessivo dei residui finali, passati da 2.311,1 mld. nel 1992 a 2.044,3 nel 1996 a 2.270 nel 1997.

La presenza di una cospicua massa residua - tra le cui cause vanno sempre sottolineate le carenze organizzative e di programmazione, le complessità e le lentezze procedurali, le insufficienze di personale tecnico-amministrativo - continua così a costituire uno dei maggiori problemi di gestione dei beni culturali. La stessa amministrazione non ignora la gravità del fenomeno e compie qualche sforzo per invertire la tendenza, con le istruzioni fornite in occasione della preparazione annuale dei piani di spesa ma anche con la riduzione o il taglio dei finanziamenti agli istituti che abbiano dimostrato difetti o carenze di gestione.

Il problema è in parte legato alla gestione degli interventi, nella quale la Corte ha più volte censurato l'assenza di piani organici di prevenzione e di progetti generali, l'eccessivo frazionamento della spesa, l'estensiva applicazione delle deroghe consentite dalla normativa speciale nelle procedure concorsuali, la troppo frequente attuazione di lavori urgenti, il continuo ricorso a perizie di variante, per incompletezza e inadeguatezza dei progetti esecutivi, il ritardo nei collaudi finali.

L'assenza di una strategia globale, accompagnata dalla discontinuità dell'impegno e dalla irregolarità dei finanziamenti, è evidente soprattutto nell'attività informatica che pure dovrebbe costituire la nuova frontiera dell'amministrazione e il parametro di valutazione della capacità di affrontare la sfida del rinnovamento. La dirigenza del Ministero sembra infatti utilizzare con

eccessiva lentezza lo strumento informatico nello svolgimento delle attività istituzionali e, soprattutto, non sembra in grado di ragionare in termini unitari e di superare i limiti di una forte settorializzazione. L'impianto attuale dei sistemi informativi rimane strutturato in sottosistemi indipendenti, sia a livello centrale che periferico, con conseguente moltiplicazione di hardware e di software, ridondanza delle informazioni memorizzate, sensibile limitazione dei costi di realizzazione e di gestione.

Nonostante le disfunzioni e le carenze lamentate, e malgrado la perdurante modestia dell'impegno economico per la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale (pari ad appena lo 0,27% del bilancio totale dello Stato), non può peraltro completamente sottovalutarsi lo sforzo compiuto dall'amministrazione nel 1997, con provvedimenti normativi e di gestione, con la realizzazione di alcuni degli obiettivi fissati negli indirizzi programmatici: dalla ricerca di nuovi canali di finanziamento al miglioramento delle opportunità di fruizione, dalla introduzione di forme di autonomia per gli istituti periferici al potenziamento dei piani di prevenzione e sicurezza del patrimonio culturale.

Sul piano legislativo, con la legge n. 352 del 1997 (Disposizioni sui beni culturali), si è provveduto ad intervenire, sia pure in via interlocutoria e in modo non sistematico, su aspetti diversi dell'attività del Ministero, con il conferimento di autonomia scientifica, amministrativa e finanziaria alla Soprintendenza archeologica di Pompei, con la costituzione di una società per azioni per la promozione e il sostegno finanziario e tecnico di progetti per il restauro, il recupero e la valorizzazione dei beni culturali, con la concessione di incentivazioni fiscali per la partecipazione dei privati alle attività culturali, con la delega al governo per la emanazione di un testo unico delle norme sui beni culturali, indispensabile ormai questo data la sovrabbondanza e la disorganicità della legislazione in materia, complicata ogni giorno di più dalle diverse direttive delle leggi finanziarie, ma anche dalla presenza di una crescente normativa regionale e locale soprattutto in materia di pianificazione territoriale e urbanistica.

Nella direzione di una più ampia autonomia delle strutture periferiche va anche il decreto 18.11.1997 con cui il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, su richiesta del Ministero B.C.A., ha autorizzato l'apertura di contabilità speciali - intestata ai titolari degli uffici periferici e degli Istituti centrali per il restauro e per il catalogo e la documentazione - alle quali affluiscono, con le somme stanziate dal bilancio, anche quelle versate da enti pubblici e da privati, ai sensi degli artt. 1280 segg. delle istruzioni generali sui servizi del Tesoro. E' stato così esteso a tutti gli istituti il progetto sperimentale approvato con d.P.C.M. 27.7.1995, relativamente a otto istituti periferici dei diversi settori, e svoltosi, a partire dal dicembre 1996 e per tutto il 1997, con risultati abbastanza soddisfacenti nonostante le inevitabili difficoltà insorte a causa delle anomalie della sperimentazione nei confronti della consuetudinaria prassi burocratica.

Con il d.l. 6.5.1997 n. 117, emanato dopo l'incendio della cattedrale di Torino dell'aprile 1997 e convertito in legge 1.7.1997 n. 203, è stata poi prevista l'adozione di un piano per interventi straordinari di potenziamento degli impianti di prevenzione e sicurezza a tutela del patrimonio culturale; mentre con la legge 30.3.1998 n. 88 sono state recepite le direttive comunitarie in materia di circolazione e di recupero dei beni culturali illecitamente esportati.

Inoltre, con la legge n. 662 del 1996 (norme di razionalizzazione della finanza pubblica) è stata stabilita, a favore del Ministero, una quota non superiore a 300 mld. sugli utili erariali delle estrazioni del lotto; mentre la legge n. 127 del 1997 ha dettato disposizioni in materia di pagamenti d'imposta mediante la cessione di beni culturali.

Sono inoltre in discussione alle Camere altri importanti provvedimenti in materia di decentramento e semplificazione della procedura di esercizio dei poteri di tutela ambientale e paesaggistica per l'esecuzione di opere pubbliche, esercizio dell'attività archeologica

subacquea, disciplina del commercio dei beni culturali, deposito legale dei documenti d'interesse culturale destinati all'uso pubblico.

Di significativa rilevanza devono poi considerarsi le iniziative e gli interventi sostitutivi di pianificazione territoriale compiuti nel 1997 nei confronti della regione Calabria; mentre con d.m. del 4.10.1997 è stato approvato il PTP del Cilento costiero (Salerno) in sostituzione della regione Campania inadempiente.

Altro profilo di particolare rilievo è rappresentato dallo sviluppo di una gestione imprenditoriale dei beni culturali, già avviata con la legge n. 4 del 1993, ma in accelerazione dopo l'entrata in vigore del nuovo regolamento (d.m. 24.3.1997 n. 139) più agile e snello di quello precedente, con la moltiplicazione delle strutture dei cosiddetti «servizi aggiuntivi» e un consistente aumento degli introiti relativi. Parallelamente è stato attuato il prolungamento degli orari di apertura di alcuni importanti musei, è stata riaperta la Galleria Borghese di Roma, sono state accelerate le iniziative per il completamento dei Grandi Uffizi e per il recupero operativo di altri importanti contenitori museali. Ed è cresciuto il numero totale dei visitatori nei musei e nelle aree archeologiche, con un aumento del 3,91% sul 1996 e del 6,67% in termini di introiti.

Importanti possono considerarsi pure le realizzazioni del Servizio bibliotecario nazionale, allo stato attuale la sola rete attiva del Ministero a livello nazionale, con la compartecipazione a regime di 37 poli, con 684 biblioteche collegate, per circa 4 milioni di records complessivi. Mentre intensa è stata pure nel 1997 l'attività di tutela e di valorizzazione del patrimonio documentario svolta, malgrado la evidente povertà di un bilancio in continua diminuzione, dall'Ufficio centrale per i beni archivistici attraverso l'Anagrafe informatizzata degli archivi italiani, l'attività di salvaguardia degli archivi vigilati, la produzione di inventari, la pubblicazione di studi e di ricerche.

Non mancano quindi segnali che possono far pensare ad un'inversione di tendenza, ad un principio di risanamento della gestione dei beni culturali. Ma questo processo deve fare i conti - oltre che con le lamentate carenze e le disfunzioni settoriali - con la lentezza di una macchina burocratica abituata all'ordinaria amministrazione e con la consuetudine di quella che è stata definita la cultura dell'emergenza, il rifiuto cioè di ogni seria istanza di programmazione di medio e di lungo periodo: un atteggiamento, giustificato dalla cronica scarsezza delle risorse, che in passato ha avuto espressione in operazioni costose e deludenti, come quelle dei cosiddetti «giacimenti culturali» degli anni Ottanta, e che appare diffuso soprattutto in periodo di vincoli di bilancio, proprio quando sarebbe invece necessaria un'analisi rigorosa delle priorità e delle compatibilità, per la migliore distribuzione delle somme disponibili. Senza dimenticare la sistematica assenza di coordinamento e, a volte, di comunicazione tra i diversi soggetti istituzionali cui compete la tutela del patrimonio culturale a livello centrale e periferico; nonché la mancanza, spesso, di dati di base sui quali programmare politiche e interventi a carattere sistematico e non transitorio.

2. Il quadro programmatico e normativo di riferimento.

2.1 Direttive e programmi.

Neppure per il 1997 è stata emanata la direttiva di cui agli artt. 3 e 14 del d.lgs. n. 29 del 1993 che prevede che il ministro «periodicamente e comunque entro sessanta giorni dall'approvazione del bilancio» (ridotti ora a dieci dal d.lgs. 31.3.1998 n. 80) definisca gli obiettivi e i programmi da attuare ed emani le conseguenti direttive per l'azione amministrativa e per la gestione.

In effetti, come precisato dalla deliberazione n. 25 del 1998 delle Sezioni riunite, la portata della disposizione di cui al d.lgs. 29 non può ritenersi attenuata dalle previsioni legislative secondo le quali gli obiettivi che le amministrazioni intendono conseguire devono essere già indicate nelle note preliminari della spesa. Queste infatti costituiscono strumento indispensabile per la lettura del documento di bilancio da parte del Parlamento, laddove le direttive generali traducono le politiche pubbliche di settore in indirizzi di gestione, coniugando la pianificazione strategica con il dettaglio della programmazione operativa e con il controllo di gestione.

I piani di spesa e i programmi che li accompagnano e i successivi decreti ministeriali di approvazione, emanati per i diversi centri di responsabilità in date variabili tra il 29.11.1996 e il 17.2.1997, quand'anche non si riducano ad una semplice giustapposizione di progetti e di elenchi contabili, non possono da parte loro fornire un quadro organico e coerente dell'azione amministrativa e della gestione del Ministero.

Anche le circolari recanti direttive sulla programmazione di settore (emanate nel luglio precedente a firma del ministro o del direttore generale competente e vistate dal ministro) oltre a presentarsi sostanzialmente immutate negli anni, si limitano ad enunciare criteri generali, norme procedurali, esigenze di massima, illustrando le iniziative in corso al fine di giustificare i finanziamenti richiesti.

Pur nei limiti di semplice illustrazione al documento di bilancio, la nota premessa allo stato di previsione per il 1997 (tab. 18) rimane quindi il principale testo di riferimento per l'individuazione dei percorsi e degli obiettivi dell'azione dell'amministrazione. Essa sottolinea anzitutto come, nelle limitazioni imposte al bilancio ordinario dello Stato dagli obiettivi di risanamento, il reperimento di risorse finanziarie esterne si configuri quale necessità strategica. E in tale ottica individua quattro canali aggiuntivi di finanziamento: l'incremento della quota dell'8‰ destinata ai beni culturali; l'utilizzazione di fondi comunitari per lo sviluppo regionale, nonché dei fondi per la formazione, per gli aiuti all'occupazione, per la ricerca scientifica e tecnologica; il cofinanziamento di progetti con altri enti pubblici, e in particolare con le regioni e gli enti locali; l'aumento degli interventi dei privati, grazie ad un accorto uso della leva fiscale.

Ciò premesso, vengono stabiliti i principali obiettivi da raggiungere nel corso del 1997: la realizzazione di un testo unico e la riforma della normativa di settore; la revisione del regolamento sui servizi aggiuntivi, ai fini della compiuta attuazione della legge n. 4 del 1993 e dell'art. 47 *quater* della legge n. 85 del 1995, che introducono forme di collaborazione tra il pubblico e il privato nel settore dei beni culturali; la riorganizzazione della struttura amministrativa con la introduzione di ampia autonomia, oltre che scientifica, anche amministrativa e contabile delle principali strutture operative; lo sviluppo della tutela del patrimonio archivistico e bibliografico; l'avvio di specifiche iniziative nel campo dell'arte moderna e contemporanea; l'apertura di nuovi settori, sia sul versante della tutela che su quello dell'organizzazione espositiva, come quello degli audiovisivi.

Un altro segnale significativo di maggiore attenzione per i beni culturali viene dal fatto che, nel quadro della programmazione triennale per gli anni 1998-2000, il D.P.E.F. approvato

dal Consiglio dei ministri il 30.5.1997 reca per la prima volta esplicito riferimento alle «politiche per lo sviluppo della cultura», individuando tra le fondamentali priorità del governo la crescita della produzione e dei consumi e delle attività culturali in tutti i settori. Con preciso richiamo agli interventi normativi già effettuati per accrescere le risorse finanziarie, disciplinare in forme innovative gli enti, le istituzioni e le strutture operanti nel settore, snellire le regolamentazioni e le procedure, il D.P.E.F. sottolinea l'intendimento di proseguire e sviluppare questa azione nella convinzione che «la politica per il libero sviluppo della cultura debba avvalersi di indirizzi unitari in grado di sostenere uno sviluppo integrato dei vari settori, in un quadro di rafforzamento reciproco».

Anche per il 1998, in assenza di una esplicita direttiva politica del ministro, il principale punto di riferimento per individuare gli obiettivi dell'amministrazione rimane la nota politica allo stato di previsione (tab. 18), per altro espressamente richiamata dal d.m. 8.1.1998 che ha assegnato ai titolari dei centri di responsabilità le somme stanziate in base ai capitoli di spesa.

In tale nota si fissano in ordine prioritario - in parte riprendendo quelli del 1997 - gli obiettivi che il Ministero dovrà perseguire nel 1998, tra i quali appaiono di particolare rilievo: l'attuazione del piano di prevenzione e sicurezza del patrimonio culturale; lo sviluppo della gestione privata dei servizi per la fruizione dei beni culturali; l'attribuzione dell'autonomia agli organi periferici e l'individuazione e l'attivazione di tutti gli strumenti amministrativi e contabili necessari per assicurare la concreta e tempestiva realizzazione degli interventi programmati. Al fine di valutare il raggiungimento degli obiettivi sono individuati inoltre, per la prima volta, specifici indicatori quali: rispetto dei tempi di realizzazione, rapporto tra interventi nuovi e in completamento, incremento delle attività di valorizzazione rispetto all'anno precedente.

A sua volta il D.P.E.F. per il 1999-2001, approvato dal Consiglio dei ministri il 17.4.1998, dedica un lungo paragrafo a «Beni e attività culturali», sottolineando il ruolo insostituibile del settore nell'evoluzione dei livelli di vita e nel miglioramento della qualità del territorio e dell'ambiente, con particolare riguardo ai processi di sviluppo economico e sociale del Mezzogiorno; e fissa come obiettivi prioritari la crescita della produzione e dei consumi culturali insieme con la tutela, conservazione e valorizzazione del patrimonio storico-artistico del Paese.

Il documento ricorda le linee fondamentali secondo le quali si è mossa l'azione di direzione politico-amministrativa del Ministero, evidenziando quattro assi fondamentali: lo snellimento delle regolamentazioni e l'introduzione di forme innovative di gestione per le istituzioni operanti nel settore; il miglioramento delle condizioni di accessibilità del patrimonio e delle attività culturali; l'acquisizione di nuove risorse finanziarie; la promozione della *partnership* fra pubblico e privato e l'introduzione di nuove modalità organizzative e gestionali nel settore dei beni culturali.

A esplicitazione di questi principi orientativi sono poi intervenute nel corso dell'anno direttive specifiche del ministro o dei direttori generali su questioni particolari, come, ad esempio, di speciale rilievo, le due direttive ministeriali emanate nell'aprile del 1997, subito dopo l'incendio che devastò il Duomo e un'ala del Palazzo reale di Torino l'11 aprile: la prima in materia di progettazione, con previsione prioritaria al ricorso a professionisti esterni in considerazione della peculiare tipologia degli interventi sui beni culturali e delle esigenze di tempestività per la migliore utilizzazione delle risorse finanziarie (dir. min. 16.4.1997); l'altra in materia di sicurezza dei beni culturali negli istituti e nei cantieri, nel rispetto del piano delle misure per la sicurezza fisica dei lavoratori, di cui alla legge 19.3.1990 n. 55 (dir. min. 17.4.1997).

2.2 La normativa di settore.

Il quadro di indirizzo programmatico acquista più completo significato nel riferimento alle leggi e agli altri provvedimenti normativi di settore che, costituendo attuazione o in qualche modo ricollegandosi alle linee di indirizzo delineate, contribuiscono a meglio definire gli sviluppi dell'attività istituzionale dell'amministrazione per i beni culturali e ambientali.

Con D.P.C.M. 8.1.1997, intervenuto alla fine di un lungo e complesso iter procedurale, sono state rideterminate le dotazioni organiche del Ministero.

Con decreto 24.3.1997 n. 139 è stato approvato il nuovo regolamento su indirizzi e criteri di istituzione e di gestione dei servizi aggiuntivi (ai sensi dell'art. 4 della legge n. 4 del 1993) in sostituzione del precedente regolamento, assai più complesso e macchinoso, approvato con d.m. 31.1.1994 n. 171.

Con d.l. 6.5.1997 n. 117 convertito in legge 1.7.1997 n. 203, per interventi straordinari di potenziamento degli impianti di prevenzione e sicurezza a tutela del patrimonio culturale, oltre a prevedere l'adozione di un piano straordinario e la istituzione di un Servizio tecnico per la sicurezza alle dirette dipendenze del ministro, sono autorizzate operazioni finanziarie per 20 miliardi annui, per un periodo massimo di 10 anni; mentre ulteriori oneri per 22 miliardi nel 1997 e 1 miliardo annuo a partire dal 1998 sono autorizzati con copertura a carico in parte della quota 8 per mille, in parte degli introiti dei biglietti d'ingresso dei musei.

Con d.m. 10.9.1997 sono state apportate parziali modifiche alla direttiva sulle competenze dell'organo politico e dei dirigenti del Ministero, emanata con d.m. 13.9.1996.

Con successiva legge 8.10.1997 n. 352 (Disposizioni sui beni culturali) si è provveduto a intervenire, sia pure in via interlocutoria e in un quadro non sistematico, su aspetti diversi dell'attività del Ministero, nelle more della definizione e dell'attuazione di un nuovo organico provvedimento di legge. Viene conferita anzitutto delega al governo per l'emanazione, entro un anno, di un decreto legislativo recante un testo unico delle norme in materia di beni culturali e ambientali. Sono poi fissate norme per incoraggiare e regolare, in particolare con incentivazioni fiscali, la partecipazione di soggetti privati alle attività culturali, per favorire la diffusione della conoscenza del patrimonio culturale, per scoraggiare gli atti vandalici e il deturpamento dei monumenti e degli edifici storici. E sono previste convenzioni con associazioni di volontariato. Viene inoltre dotata di autonomia scientifica, organizzativa, amministrativa e finanziaria la Soprintendenza archeologica di Pompei; e viene prevista la costituzione di una società per azioni - Società italiana per i beni culturali, SIBEC S.p.A. - per la promozione e il sostegno finanziario e tecnico di progetti e altre iniziative di investimento per il restauro, il recupero e la valorizzazione dei beni culturali.

Con legge 30.3.1998 n. 88 (Norme sulla circolazione dei beni culturali) sono state infine fissate le disposizioni attuative per il recepimento delle direttive comunitarie in materia di circolazione e di recupero dei beni culturali illecitamente usciti da uno Stato membro: è stata disciplinata l'azione di restituzione dei beni; sono state fissate norme per la concessione della licenza di esportazione di beni culturali; è stata prevista l'istituzione di una banca-dati dei beni illecitamente sottratti; sono state apportate, infine, importanti modifiche alla legge 1.6.1939 n. 1089.

Vanno poi richiamati alcuni provvedimenti di carattere generale che hanno riflessi di qualche rilievo per l'attività del Ministero.

Già la legge 23.12.1996 n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), oltre a concedere alcune deroghe al blocco delle assunzioni, stabiliva infatti che a favore del Ministero B.C.A. venisse riservata una quota, non superiore a 300 mld., sugli utili erariali delle estrazioni del gioco del lotto. Ulteriori indicazioni, per l'anticipazione all'inizio di ciascun anno di una quota pari al 50% dell'assegnazione definitiva dell'anno precedente, sono state stabilite

con la legge 27.12.1997 n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica) con la quale sono altresì fissate nuove deroghe all'assunzione di personale.

La legge 15.5.1997 n. 127 - oltre alla ricordata norma sulla possibilità di trasferire a regioni ed enti locali la gestione di musei statali - prevede lo snellimento di procedimenti in materia di beni culturali e detta disposizioni in materia di pagamenti d'imposta mediante la cessione di beni culturali.

La legge 24.6.1997 n. 196, in materia di promozione dell'occupazione, e il successivo d.lgs. 1.12.1997 n. 468, indicano ai primi posti, tra i settori ai quali rivolgere progetti di lavori socialmente utili, la valorizzazione del patrimonio culturale, la salvaguardia dell'ambiente e la tutela del territorio, il recupero e la qualificazione degli spazi urbani.

Il d.lgs. 4.12.1997 n. 460 prevede agevolazioni fiscali per gli enti e organismi non lucrativi di attività sociale, che rivolgano la loro attività alla tutela, promozione e valorizzazione dei beni e delle attività culturali e artistiche e dell'ambiente.

Il d.l. 27.10.1997 n. 364 convertito in legge 17.12.1997 n. 434, per interventi urgenti nelle zone colpite da eventi sismici nelle regioni Marche e Umbria, riserva 25 miliardi (sui 220 stanziati in totale) per gli interventi sul patrimonio storico-artistico e prevede il passaggio di personale dal Ministero della difesa al Ministero B.C.A. Il successivo d.l. 30.1.1998 n. 6, convertito in legge 30.3.1998 n. 61, nel prevedere ulteriori interventi urgenti in favore delle zone terremotate e di altre zone colpite da eventi calamitosi, autorizza per gli interventi sui beni culturali la contrazione di mutui ventennali (per il periodo 1999-2018) nel limite di impegno annuo di 15 miliardi; nonché il potenziamento delle Soprintendenze interessate con l'assunzione di personale tecnico e amministrativo a tempo indeterminato. Ulteriori assegnazioni per 27 miliardi sono state poi stabilite con il più recente d.l. 11.6.1998 n. 180 che prevede anche 3 miliardi a favore del patrimonio storico-artistico nelle zone della Campania colpite dai disastri franosi del maggio 1998.

Vanno infine ricordati per i riflessi sui programmi e sulle spese del Ministero i provvedimenti relativi alla realizzazione del Giubileo del 2000, dal D.P.C.M. 18.9.1996 (Adozione del Piano degli interventi per il Giubileo) e dal d.l. 3.7.1996 n. 349 più volte reiterato e convertito in legge 23.12.1996 n. 651 (Misure urgenti per il Grande Giubileo del 2000) alle loro numerose successive modificazioni e integrazioni, sino al più recente decreto del 21.4.1998, e in particolare il d.P.R. 31.12.1997, di nomina del sindaco di Roma a commissario straordinario nell'ambito del territorio del Comune, con la costituzione di un Comitato di coordinamento con la presenza di un rappresentante del Ministero B.C.A.[5].

2.3 Stato di attuazione del d.lgs. n. 29 del 1993.

E' proseguito con lentezza il processo di attuazione del d.lgs. n. 29 del 1993.

Con decreto dirigenziale del 15.7.1997 è stato attuato il disposto dell'art. 25 c. 1 con l'inquadramento del personale dirigenziale nel nuovo ruolo di dirigente unico. E' in corso di esame invece la determinazione dei criteri per l'affidamento e la revoca degli incarichi.

Con separati decreti i direttori generali hanno provveduto, a norma del d.m. 13.9.1996 (recante Direttiva sulle competenze dell'organo politico e dei dirigenti, in attuazione dell'art. 3

[5] Sono invece ancora all'esame del Parlamento le seguenti proposte o disegni di legge: A.C. 1949: Decentramento e semplificazione della procedura di esercizio dei poteri di tutela ambientale e paesaggistica per l'esecuzione di opere pubbliche; A.C. 3216: Modifiche alla disciplina del commercio dei beni culturali: A.C. 3610: Norme relative al deposito legale dei documenti d'interesse culturale destinati all'uso pubblico; A.C. 3675: Disciplina della Società di cultura «La Biennale di Venezia»; A.C. 4015: Norme per le città storiche; A.C. 4021: Norme per la tutela dei beni culturali appartenenti ad enti trasformati in società; A.S. 3141: Disposizioni per l'esercizio dell'attività archeologica subacquea; A.S. 3167: Istituzione del Centro per lo sviluppo delle arti contemporanee e di nuovi musei, nonché modifiche alla normativa sui beni culturali.

c. 2 del d.lgs. 29), alla delega di funzioni ai dirigenti centrali e periferici dei rispettivi settori.

In attuazione dell'art. 17 del d.lgs., sulle funzioni di direzione del dirigente, e nell'ottica del decentramento delle funzioni amministrative, con circolare n. 164 del 15.7.1997 sono state impartite ai dirigenti periferici disposizioni per la gestione diretta di alcune determinate categorie di assenze del personale.

Rimane invece ancora inattuato il disposto dell'art. 6 c. 1 circa l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale e delle relative funzioni, dopo che la Sezione del controllo (con delibera 90/96 del 18.4.1996) ha rifiutato la registrazione del regolamento emanato con decreto n. 52 dell'8.1.1996, per una serie di motivi che comprendono: il divieto (per la legge 28.12.1995 n. 549) di istituire uffici di livello dirigenziale oltre quelli già esistenti alla data dell'1.8.1995; l'obbligo (in base all'art. 31 dello stesso d.lgs. n. 29 del 1993) di operare la ridefinizione degli uffici previa riduzione di quelli in atto esistenti e non in base al numero dei posti di funzione dei dirigenti; l'impossibilità, infine, di conferire con regolamento autonomia amministrativa e contabile ad uffici e istituti, come previsto dal d.m. in esame.

L'assenza del regolamento ha condizionato negativamente anche l'applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro sulla dirigenza, per la parte relativa alla retribuzione di posizione; per cui, con d.m. 18.11.1997, è stata operata, in via provvisoria e finalizzata all'approvazione della normativa contrattuale, l'individuazione e la ricognizione delle funzioni dirigenziali.

Nella relazione concernente l'indagine intersettoriale sull'attivazione del decreto legislativo n. 29 del 1993 nelle amministrazioni dello Stato per gli anni 1994-96, approvata con deliberazione n. 101 del 1997 del 20.5.1997, la Sezione del controllo ha dato comunque atto delle iniziative assunte dal Ministero in materia di atti di organizzazione, di articolazione degli uffici per funzioni omogenee e di conferimento di poteri di gestione, nonché nei riguardi dell'attività formativa; evidenziando inoltre la particolare attenzione portata alla problematica delle «pari opportunità», con un'azione amministrativa ispirata all'osservanza del dettato dell'art. 61 del decreto legislativo.

2.4 Convenzioni e accordi di programma.

Nel corso del 1997 sono stati stipulati numerosi accordi e convenzioni con ministeri e altre istituzioni pubbliche, tra cui possono considerarsi di particolare interesse: la convenzione del 7.5.1997 con il Dipartimento di sociologia dell'Università «La Sapienza» di Roma, per la realizzazione di uno studio preliminare di fattibilità per la progettazione del museo nazionale dell'audiovisivo; il protocollo d'intesa con il Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica (12.6.1997) per la realizzazione del Piano nazionale di ricerca su «Tecnologie per la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale», nel periodo 1998-2000; l'accordo di programma con il comune di Venezia del 20.6.1997 e il protocollo d'intesa del 26.6.1997 con lo stesso comune e con ministeri, Provincia e Regione per la sistemazione e valorizzazione di aree museali e dell'Accademia di belle arti di Venezia; l'accordo di programma dell'1.7.1997 con la Regione Molise ed enti territoriali della regione per la valorizzazione del patrimonio storico-culturale e architettonico locale; la convenzione del 10.7.1997 con la Regione Sicilia, per l'attivazione di una scuola di restauro; e infine la convenzione firmata il 14.5.1998 con il Ministero della difesa, che prevede la collaborazione della Marina Militare per la ricerca e il recupero di beni archeologici sommersi.

Il 17.2.1997 è stata inoltre rinnovata la convenzione con l'ANSA per il potenziamento del notiziario settimanale e una migliore diffusione dell'informazione sui beni culturali, anche su rete Internet ed eventualmente via satellite.

3. Analisi dei risultati contabili e finanziari della gestione.

3.1 Quadro di classificazione per funzioni-obiettivo.

Lo schema di classificazione per funzioni-obiettivo, già modificato in via provvisoria per la Relazione sul rendiconto 1996, è stato completamente riveduto d'accordo con l'amministrazione - alla luce di quanto previsto dalle leggi di riforma del bilancio dello Stato - in modo da consentire una più esatta conoscenza del quadro di ripartizione delle risorse tra le missioni istituzionali dell'amministrazione, e quindi una migliore valutazione del prodotto dell'attività amministrativa.

Il nuovo schema, che è stato recepito nella COFOG[6] dell'OCSE (come modificata in rapporto alla specificità della pubblica amministrazione italiana), risulta anche sostanzialmente in linea con la definizione delle funzioni proprie del Ministero B.C.A., quali individuate ora dal d.lgs. 31.3.1998 n. 112 (all'art. 148 del capo V).

Nel quadro adottato per il 1996 le F.O. erano state identificate nei beni stessi da tutelare, settorialmente considerati. Nello schema adottato per il 1997 l'accento viene posto invece sulla identificazione delle politiche pubbliche di settore, in modo da evidenziare i dati contabili complessivi delle funzioni che costituiscono le finalità proprie dell'attività dell'amministrazione. Ne è risultata un'articolazione in cinque funzioni-obiettivo (1. Indirizzo politico-amministrativo; 2. Programmazione di settore; 3. Tutela e conservazione; 4. Valorizzazione; 5. Servizi generali) a loro volta strutturate in microfunzioni esplicative dell'attività dei diversi settori e centri di responsabilità del Ministero, le quali riprendono sostanzialmente, ma con maggiore coerenza, le funzioni di 2° e di 3° livello già adottate per il rendiconto 1996.

Per effetto dei mutamenti apportati al quadro di classificazione, è risultato praticamente impossibile costruire valutazioni comparative per funzioni tra i dati del 1996 e quelli del 1997.

E' appena il caso di ricordare poi che, 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 (DAG); R. II (UCBLE); R. III (UCBAAAS); R. IV (UCBA); R. V (UCBAP), con esclusione del Gabinetto.

Per il 1998, invece, in base alla legge 3.4.1997 n. 94, il bilancio di previsione è articolato in unità previsionali di base con 30 unità di voto, corrispondenti a 6 centri di responsabilità. Mentre, come conseguenza della disaggregazione di numerosi capitoli prima gestiti in maniera accentrata (specie per le spese di funzionamento e soprattutto di personale), il numero complessivo dei capitoli del bilancio del Ministero (che era di 112 nello stato di previsione per il 1997 e 114 nella legge di bilancio per il 1997) è passato per il 1998 a 228. Tale moltiplicazione dei capitoli del bilancio gestionale non sembra però rispondere alle esigenze - pur rivendicate - di una maggiore flessibilità e articolazione dei flussi di spesa. Sembrerebbe invece preferibile una revisione della natura dei capitoli nel senso della creazione di più ampie unità omogenee di spesa, nella linea di un processo di semplificazione della gestione già avviato per il Ministero negli anni '80 (ad es. con i capp. 1534, 2035, 3035). In questo senso opera solo parzialmente la novità introdotta dalla legge di riforma con la possibilità di compensazione diretta tra capitoli facenti parte della medesima unità previsionale, con atto formale dell'amministrazione interessata.

[6] Classification of the functions of Government.

3.2 Profili generali della gestione.

Lo stato di previsione per l'anno finanziario 1997 recava stanziamenti per complessivi 1.973,9 mld. di competenza e 2.677,9 mld. di cassa, passati rispettivamente a 2.058,7 ed a 2.542,8 mld. con la legge di approvazione del bilancio del 23.12.1996 n. 664. A consuntivo gli stanziamenti definitivi di competenza sono lievitati a 2.730,9 mld., con un aumento di 262,5 mld. (+10,63%) sul 1996.

La percentuale delle risorse assegnate al Ministero sul totale del bilancio dello Stato risulta per il 1997 pari allo 0,27 contro lo 0,26% del 1996, mantenendosi nella media del ventennio che è appunto dello 0,27% (con una punta massima dello 0,50% nel 1987). La maggior parte delle somme sono relative al titolo I (spese correnti): 64,37% degli stanziamenti (1.758 mld.), 46,27% della massa spendibile (2.220,7 mld.), 52,56% delle autorizzazioni di cassa (2.101,8 mld.), 68,40% dei pagamenti totali (1.581,8 mld.), ma appena il 21,21% dei residui (481,5 mld.). Al titolo II (spese in conto capitale) si riferisce invece il 35,63% degli stanziamenti (972,9 mld.), il 53,73% della massa spendibile (2.579 mld.), il 47,44% della cassa (1.897,2 mld.), il 31,60% dei pagamenti (730,6 mld.), ma ben il 78,79% dei residui totali (1.788,6 mld.).

La massa impegnabile di 2.876,6 mld. ha dato luogo a impegni totali per 2.703,8 mld., pari al 93,99% (erano il 94,29% nel 1996); mentre gli impegni su competenza sono stati di 2.570,6 mld. (94,13% degli stanziamenti, contro 94,03 nel 1996). I residui di stanziamento da competenza al 31.12.1997 sono stati 78,9 mld. pari al 2,89% (contro il 5,89% del 1996).

A fronte di una massa spendibile di 4.799,7 mld., le autorizzazioni di cassa sono state pari a 3.999 mld. (-16,68%), i pagamenti su competenza 1.515 mld. (55,48% degli stanziamenti definitivi) e i pagamenti totali 2.312,4 mld.

Il rapporto tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (83,32%) segna una, sia pur leggera, positiva evoluzione rispetto al 1996 (81,43%) ma è in netto peggioramento sui dati del 1994 (85,37%) e del 1995 (87,08%); e rimane comunque sempre fortemente sbilanciato tra titolo I (94,79% nel 1994, 94,65% nel 1997) e titolo II (78,06% nel 1994 e 73,56% nel 1997). L'incidenza dei pagamenti totali sulla massa spendibile e sulle stesse autorizzazioni di cassa è, a sua volta, in netto peggioramento, passando da 52,92% e 64,99% rispettivamente nel 1996 a 48,18 e 57,82% nel 1997, col conseguente aumento della massa residua.

Prevista, in diminuzione, in 713,3 mld. nella nota preliminare tecnica della tab. 18 dello Stato di previsione per il 1997, la consistenza dei residui passivi si era attestata infatti al 1.1.1997 già a 2.068,7 mld. (di cui 1.923,1 di lett. C e 145,6 di lett. F). Al 31.12.1997 essi erano ulteriormente lievitati. I residui da competenza sono stati infatti 1.134,4 mld. (41,54% degli stanziamenti definitivi di competenza, contro il 35,93 del 1996); mentre i residui totali salgono ad un livello ancora superiore, 2.270 mld. (47,29% della massa spendibile e 56,76% delle autorizzazioni di cassa) con un aumento del 9,73% sui valori al 1.1.1997

Si è sensibilmente modificato invece il rapporto tra residui di stanziamento F e residui propri. I residui di stanziamento da competenza, da 145,6 mld. nel 1996 sono ridotti a 78,9 mld. per il 1997 (con una variazione di -45,81%), mentre i residui propri (lettera C) sono passati da 741,1 a 1.055,6 mld. (+42,44%). Sul totale dei residui da competenza la percentuale dei residui di lettera F passa così dal 16,42 al 6,96%.

I residui totali di stanziamento, che al 31.12.96, con 145,6 mld., rappresentavano il 7,04% dei residui totali, al 31.12.1997 erano scesi a 91,3 mld., pari al 4,02%, passando dal 5,64 al 3,17% della massa impegnabile.

Sono aumentate infine le economie, sia sulla competenza che sul totale della spesa, passando da 1,8 mld. (0,07% degli stanziamenti di competenza) e 76,1 mld. (2,07% delle autorizzazioni di cassa) rispettivamente, nel 1996, a 81,4 mld. (2,98% degli stanziamenti) e

217,3 (5,43% delle autorizzazioni) nel 1997. Le economie di cassa sono state a loro volta di 1.686,7 mld. nel 1997 (42,18% delle autorizzazioni di cassa) contro 1.284 mld. (35,01%) nel 1996.

Nell'analisi per centri di responsabilità va rilevata la persistente preponderanza delle voci di spesa dell'UCBAAAS che da solo riceve il più alto stanziamento definitivo del Ministero (1.861,2 mld., pari al 68,15%), seguito a grande distanza dall'UCBLE con 370,6 mld. (13,57%) e dall'UCBA con 332,1 mld. (12,16%); mentre gli altri tre centri di responsabilità, con 167,1 mld. complessivamente, costituiscono appena il 6,12% del totale.

Il raffronto con i dati del 1996 evidenzia invece un andamento non omogeneo dei flussi di finanziamento per i singoli centri di responsabilità. Con un aumento del 10,63% per il totale del Ministero si registrano infatti per i diversi settori valori che vanno da +100,95% per la DAG e +41,77 per il Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro, ad aumenti assai più contenuti per UCBAP (+16,73%), UCBAAAS (+11,25), UCBLE (+3,89). L'UCBA vede invece addirittura una riduzione degli stanziamenti (-9.670 milioni, pari al -2,83%) sul 1996, sia pur compensata da una leggera lievitazione delle autorizzazioni di cassa (+2,12).

Nell'analisi per funzioni, con riferimento al nuovo quadro di classificazione per F.O., va osservato il peso preponderante della F.O. 3 Tutela e conservazione, che attiene alle finalità più importanti dell'attività dell'amministrazione. Ad essa spettano 1.948,6 mld. di stanziamenti, con una massa spendibile di 3.671,6 mld., autorizzazioni di cassa per 3.015 mld., pagamenti totali per 1.655,4 mld. e residui totali per 1.858,7 mld. In percentuale questo significa il 71,35% degli stanziamenti definitivi totali del Ministero, il 76,50% della massa spendibile e il 75,59% delle autorizzazioni di cassa, con il 71,58% dei pagamenti totali e ben l'81,88% dei residui (+7,88% rispetto ai residui all'1.1.1997, valutabili in 1.723 mld.).

Nell'analisi per microfunzioni è evidente la preponderanza assunta dalle voci Manutenzione e restauro e Custodia, prevenzione e sicurezza, che rappresentano insieme (con 1.331,1 mld.) il 48,74% degli stanziamenti totali del Ministero e il 68,31% della F.O. Tutela e conservazione. Ancora più alta è la loro incidenza per massa spendibile (2.450 mld.: 51,04% del totale del Ministero), per pagamenti (1.563,2 mld., pari al 67,60% del totale) e quella per residui totali (1.303,7 mld., 57,43%). Da sola la microfunzione Manutenzione e restauro rappresenta il 25,30% degli stanziamenti totali del Ministero, il 32,89% della massa spendibile, il 21,51% dei pagamenti; mentre i residui, che ammontano a 1.051,2 mld. (pari al 46,31% dei residui totali del Ministero) rappresentano il 66,59% della massa spendibile della microfunzione.

Proporzionalmente irrisorie appaiono al confronto, in valore assoluto e in percentuale, le cifre relative all'intera funzione-obiettivo della Valorizzazione, che pur rappresenta una finalità particolarmente significativa per il Ministero, includendo anche tutte le attività promozionali. A stanziamenti definitivi per appena 337,8 mld. (12,37% del totale del Ministero), corrispondono infatti 479,1 mld. di massa spendibile (9,98%), 407,1 mld. di autorizzazioni di cassa (10,18%), 271,9 mld. di pagamenti totali (11,76%), mentre i residui totali (182,9 mld.) rappresentano il 44,92% delle autorizzazioni di cassa, ma appena l'8,05% dei residui totali del Ministero.

Assai più modeste sono le cifre per le altre funzioni-obiettivo Indirizzo politico-amministrativo, Programmazione di settore e Servizi generali, le quali complessivamente rappresentano il 16,28% degli stanziamenti, il 13,52% della massa spendibile, il 14,42% delle autorizzazioni e il 16,65% dei pagamenti totali, ma solo il 10,06% dei residui.

Dall'incrocio per categorie economiche viene confermata la prevalenza delle spese di funzionamento negli stanziamenti (1.558 mld., pari al 57,05%) come nei pagamenti (1.391,8 mld., 60,19%); e in esse della spesa per il personale (1.329,3 mld. di stanziamenti, 1.178,8 dei pagamenti, pari rispettivamente al 48,68 e 50,98% della spesa totale).

Gli investimenti rappresentano il 35,40% degli stanziamenti e il 31,42% dei pagamenti totali con 966,9 e 726,5 mld. rispettivamente. Gli interventi costituiscono invece appena il 7,14% degli stanziamenti e l'8,39% dei pagamenti con 194,9 e 194 mld. rispettivamente. I residui complessivi per investimenti ammontano a ben 1.770,2 mld., pari al 77,98% del totale dei residui e al 36,88% dell'intera massa spendibile. E di essi l'87,15% (1.542,8 mld.) si riferiscono alla sola F.O. Tutela e conservazione.

Nell'arco degli ultimi sei anni - dal 1992 al 1997 - gli stanziamenti definitivi di competenza sono passati da 2.060,6 a 2.730,9 mld., con un aumento del 32,53% (contro un coefficiente di svalutazione del 20,60%), mentre le autorizzazioni di cassa sono aumentate da 2.989,7 a 3.999 mld. (+33,76%). In questo contesto i pagamenti su competenza sono passati dal 49,82% degli stanziamenti nel 1992 al 55,49% nel 1997, mentre i pagamenti totali si sono al contrario percentualmente ridotti, passando dal 59,42 al 57,82% della cassa disponibile.

Le somme non utilizzate (economie di cassa) sono passate da 1.213,3 mld. (40,58% delle disponibilità di cassa) nel 1992 a 1.686,7 mld. (42,18%) nel 1997, incidendo sempre per oltre 2/3 sulle spese in conto capitale (tit. II).

I residui propri (lett. C) sono passati da 633,9 mld. nel 1992 a 1.055,6 nel 1997 (da 30,76 a 38,57% degli stanziamenti di competenza), mentre i residui di stanziamento di nuova formazione sono diminuiti da 368,3 nel 1992 a 78,9 mld. nel 1997 (da 17,87 a 2,89% degli stanziamenti). Anche i residui totali di stanziamento sono diminuiti sensibilmente, passando da 370,9 mld. nel 1992 a 113,3 nel 1993, a 155,4 nel 1994, a 112,9 nel 1995, a 145,6 nel 1996, a 91,3 nel 1997 (dal 18% degli stanziamenti nel 1992 al 3,34% nel 1997). Nel complesso però la consistenza dei residui totali di competenza, che da 48,64% degli stanziamenti nel 1992 era scesa negli anni al 35,93% del 1996, è risalita per il 1997 al 41,54% (con 1.134,4 mld.). A loro volta, i residui finali complessivi sono passati da 2.311,1 mld. nel 1992 a 1.946,7 nel 1993 per oscillare intorno ai 2.040 mld. nel triennio '94-'96 e risalire per il 1997 a 2.270 mld. La percentuale sulla disponibilità di cassa è passata dal 77,30% nel 1992 al 51,77 nel 1993 per risalire subito al 58-54% e attestarsi per il 1997 al 56,76%.

La sia pur leggera tendenza al miglioramento dei conti sembra subire così una battuta di arresto. La consistente diminuzione dei residui di stanziamento potrebbe tuttavia indicare una maggiore attenzione dell'amministrazione nella gestione degli impegni in conto capitale.

La evidenziata presenza di una cospicua massa residua di difficile smaltimento continua quindi a costituire uno dei maggiori problemi del Ministero, anche se certamente un problema comune ad altri settori della pubblica amministrazione; e tra le sue cause vanno sottolineate ancora una volta le carenze organizzative e di programmazione, le complessità procedurali, le insufficienze di personale tecnico-amministrativo.

La stessa amministrazione non ignora la gravità del fenomeno, che riconduce tra l'altro alla persistenza di cause specifiche, quali la lunghezza dei tempi medi per gli interventi di restauro, che vanno oltre i 15 mesi e finiscono con interessare due esercizi finanziari, o l'incidenza delle condizioni meteorologiche e delle difficoltà ambientali sull'esecuzione dei lavori in ambienti esterni o aperti al pubblico. Si avverte comunque uno sforzo per invertire la tendenza, con le rigorose istruzioni fornite, soprattutto dall'UCBAAAS, in occasione della preparazione annuale dei piani di spesa ma anche con la riduzione o il taglio dei finanziamenti agli istituti che abbiano dimostrato difetti o carenze di gestione.

3.3 Spesa periferica.

Il dato, aggiornato al 17 aprile 1998, riguardante gli ordini di accreditamento ai funzionari delegati del Ministero, evidenzia un accreditato in conto competenza di 699,5 mld e un pagato di 281,8 mld pari al 40,3 %. Di questi il 14 % è distribuito nelle regioni del Nord - Piemonte , Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Friuli Venezia-Giulia, Trentino Alto-Adige - , il 17,6 % al Sud e nelle isole- Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sardegna, Sicilia - e ben il 68,3 % al Centro - Toscana, Marche, Umbria e Lazio.

A tale proposito è utile precisare che nel Centro le risorse sono assorbite in prevalenza dal Lazio - dove sono localizzati 41 funzionari delegati suddivisi in 10 settori - con un accreditato in conto competenza di 416 mld e un pagato di 72,7 mld - 17,5 % -, riconducibile per 327,3 mld (78,67 %) alle spese per la realizzazione del piano degli interventi nel Lazio per il Giubileo del 2000 (capitolo 8039).

Passando all'analisi dei settori emerge il dato delle Soprintendenze per i beni archeologici con un accreditato in conto competenza di 248,1 mld, pari al 35,47 % dell'accreditato complessivo e quello delle Soprintendenze per i beni ambientali e architettonici, 184,8 mld - 26,42 % del totale.

Esiste anche nella spesa periferica una difficoltà nello smaltimento dei residui. L'accreditato in conto residui ammonta complessivamente a 1.264,5 mld con pagamenti per 639,4 mld pari al 50,5 %; in particolare i dati analitici evidenziano per le Soprintendenze per i beni ambientali e architettonici un accreditato di 421,3 mld e un pagato di 124,4 mld (29,5 %); per le Soprintendenze per i beni archeologici un accreditato di 242 mld con 124,4 mld pagati, (51,4 %); per le Soprintendenze miste 209,2 mld e 109,6 mld rispettivamente accreditati e pagati con un rapporto percentuale del 52,3 %; per le Soprintendenze per i beni architettonici e storici 130,2 mld accreditati e 75,3 pagati (57,8 %); infine per le Soprintendenze archivistiche e gli Archivi di Stato 117,5 mld accreditati e 45 mld pagati (38,2 %).

• Soprintendenze per i beni archeologici

Sono 21, distribuite su tutto il territorio nazionale: nel Lazio sono 4, in Campania 3 (Napoli, Pompei e Salerno) e 2 in Sardegna (Cagliari e Sassari).

L'accreditato in conto competenza è di 248,1 mld - il 35,47 % dell'accreditato complessivo - con un pagato di 54,4 mld e un rapporto percentuale di 21,9 %.

Il 78,47 % delle risorse, 194,7 mld, sono destinate al Lazio - il pagato, 15,2 mld, è solo il 7,8 % - di cui 136,2 mld (con pagamenti per 5 mld, 3,67 %) per la soprintendenza di Roma e 22,1 mld per quella di Ostia.

La Campania ha un accreditato di 19,2 mld con un pagato di 13,8 mld (pari al 71,8 %): alla soprintendenza di Pompei sono destinati 6,3 mld di cui 4,4 mld pagati (69,84 %).

Le risorse maggiori provengono dal capitolo 8039 con 175 mld - il 70,5 % del totale - distribuite tra le soprintendenze dell'Etruria meridionale, di Ostia, di Roma e del Lazio. Gli altri capitoli sono il 1021 e il 1033 - compensi per lavoro straordinario e fondo per la produttività - e il 2034, 2035 e 8005 destinati a spese di manutenzione degli uffici e alla valorizzazione e restauro dei beni.

• Soprintendenze per i beni ambientali e architettonici

Sono 16, distribuite specialmente nel Nord e Centro Italia: 3 sono in Veneto, 2 in Lombardia, 2 in Emilia Romagna, 2 in Toscana e 2 nel Lazio. L'accreditato totale, in conto competenza, ammonta a 184,8 mld con pagamenti per 44,9 mld (24,3 %).

Le due soprintendenze del Lazio assorbono il 72,6 %, pari a 134,2 mld, del totale complessivo. Molto ridotta, 9,76 %, appare la percentuale del pagato. Alla Toscana sono destinati 9,3 mld , il 5 % del totale, con un pagato che ammonta a 6,9 mld (74,19 %). Il Veneto

ha ricevuto accreditamenti per 7,6 mld , 4,1% del totale, di cui risulta pagato il 56,57 % (4,3 mld).

Anche in questo caso i fondi provenienti dal capitolo 8039 rappresentano la parte più cospicua, il 62,7 %, con poco meno di 116 mld, interamente destinati alle soprintendenze di Roma e del Lazio.

• Soprintendenze per i beni artistici e storici

Sono 15, di cui 2 nelle regioni Lombardia, Veneto e Toscana, 3 in Emilia Romagna e solo 2 nel Sud, Napoli e Matera. L'accreditato in conto competenza è di 58,6 mld, pari all'8,37 % del totale, il pagato ammonta a 36 mld con rapporto percentuale di 61,4 %.

Alla soprintendenza di Roma sono stati accreditati 19,2 mld, con pagamenti pari al 22,9 % (4,4 mld); 8,5 mld a quella di Firenze, di cui risultano pagati 8 mld (94,1 %). Infine a Napoli l'accreditato è pari a 8,3 mld e il pagato è di 6,3 mld (75,9 %).

Il 23,37 % dell'accreditato totale, 13,7 mld, è a carico del capitolo 8039 a completo beneficio della soprintendenza di Roma. Il 36,17 % è rappresentato dalle risorse provenienti complessivamente dai capitoli 2034 e 2035 (21,2 mld), e il 7% dal capitolo 8005 (4,1 mld). Da notare il dato del capitolo 1089, 2,1 mld, (3,6 % dell'accreditato), relativo a lavori socialmente utili, che riguarda in larga parte la soprintendenza di Napoli.

• Soprintendenze miste

Sono 12 distribuite per la quasi totalità nel Centro e Sud, di queste 2 sono localizzate in Toscana, 2 in Campania e 2 in Sardegna. Il totale dell'accreditato in conto competenza è di 53,6 mld pari al 7,66 dell'accreditato complessivo, con un pagato di 41,5 mld (77,42 %).

La soprintendenza di Caserta assorbe il 22,78 % del totale con 12,2 mld di cui risulta pagato il 91 % (11,1 mld); segue Bari con 5,8 mld (10,8 % del totale) di cui pagati 4,7 mld (81 %); infine Pisa con 5,4 mld accreditati (10,1 % del totale) e 3,8 pagati (70,37 %). Le maggiori risorse provengono dai capitoli 2034 (13,7 %), 2035(15,3 %) , 2102(12 %), 8005(12,1 %), 8103(17 %) e 8029(11,7%).

•Archivi di Stato e Soprintendenze archivistiche

Sono 118 e sono distribuiti su tutto il territorio nazionale.

Rappresentano, con 50 mld accreditati in conto competenza, il 7,15% del totale. Di questi il 73 %, 36,5 mld, risultano pagati.

Anche in questo caso le risorse maggiori sono destinate al Lazio con un accreditato di 7,2 mld e un pagato di 4,5 mld (62,5%), cifre che comprendono il dato dell'Archivio centrale dello Stato con 2,6 mld di accreditato e 1,5 mld di pagato (57,69%).

Alla Toscana sono state riservate risorse che ammontano a 6,3 mld di cui 4,3 mld pagati (68,25 %). Di questi il 52 % dell'accreditato (3,3 mld con pagamenti per 2,1 mld, 63,63%) si riferisce all'Archivio di Stato di Firenze.[7]

L'accreditato per il Piemonte ammonta a 4,7 mld di cui risulta pagato l'87,23 % (4,1 mld), l'archivio di Stato di Torino ne assorbe il 63,8 %, 3 mld, con pagamenti per 2,9 mld (96,6 %).

Da ultimo la Campania con un accreditato di 4,2 mld e un pagato di 3,2 mld (76,19 %); il 50 % è assorbito dall'Archivio di Stato di Napoli, con 2,1 mld accreditati e 1,6 mld pagati (77 %). Le maggiori risorse riguardano i capitoli 3033 (30,7 %) e 3035 (22,3 %), 1089 (6,66 %), e i capitoli 8203 (10 %) e 8230 (8,3 %).

[7] Comprende per il 1997 anche i dati relativi al nuovo Archivio di Stato di Prato.

• Biblioteche

Sono 35, oltre alla Sezione staccata della Biblioteca Vittorio Emanuele III di Napoli in Macerata. Di queste ben 9 sono situate a Roma, 6 in Toscana (di cui 4 a Firenze), 3 in Emilia Romagna, nel Veneto e in Lombardia, 2 nel Piemonte (entrambe a Torino) e 2 anche in Friuli Venezia Giulia, in Campania e in Sardegna.

L'accreditato è pari a 50 mld - e rappresenta il 7,1 % del totale complessivo - e il pagato è di 35 mld (70 %).

In particolare nel Lazio l'accreditato è di 11,6 mld - pari al 23,2 % del totale - il pagato è di 6,7 mld con un rapporto percentuale del 57,7 %. Il 27,5 % di tali risorse è assorbito dalla biblioteca nazionale centrale di Roma con 3,2 mld accreditati, seguono la biblioteca Alessandrina (1,9 mld), la biblioteca di archeologia e storia dell'arte (1,7 mld) e la biblioteca dell'istituto di storia moderna e contemporanea (1,5 mld).

In Toscana l'accreditato è di poco più di 7 mld e il rapporto con il pagato - 6,5 mld - è del 92,8 %. Interessante il dato che riguarda la biblioteca nazionale centrale di Firenze cui cono stati accreditati 3,7 mld, con una percentuale di pagamento del 100 %.

In Campania sono stati accreditati 6,9 mld e pagati 4,9 mld (71 %) e il dato della biblioteca Vittorio Emanuele III di Napoli rappresenta l'accreditato più alto per singola biblioteca con 5,3 mld di cui il 71,7 % - 3,8 mld - risulta pagato.

Al Piemonte sono riservate risorse che ammontano a 3,8 mld, di cui 3,4 mld (89,4 %) sono assegnati alla biblioteca nazionale universitaria di Torino.

Le maggiori risorse derivano dai capitoli 1534 (29,6 %) e dal 7801 (23,8 %) che si riferiscono rispettivamente al funzionamento delle biblioteche e all'acquisizione dei beni.

Il quadro della spesa periferica si completa con un breve cenno a:

• Istituti centrali (4 tutti situati a Roma) con un accreditato di 9,9 mld, pari all'1,4% del totale (con pagamenti per 5 mld, 50,8%). Tra di essi l'Istituto centrale del restauro ha l'accreditato più alto con 3,7 mld che rappresentano il 37,37% dell'accreditato totale; mentre lievemente inferiore (3,6 mld accreditati, 36,36% del totale) è il dato riguardante l'Istituto centrale per il catalogo unico. Molto forte è invece lo scarto sulle percentuali dei pagamenti, rispettivamente del 27% e dell'85%.

• Istituti con finalità particolari degli UCBAAAS, localizzati essenzialmente in Roma (6 su 8); hanno un accreditato di 37,2 mld che rappresenta il 5,3 del totale complessivo, e un pagato di 23,2 mld con un rapporto percentuale pari al 62,36%. Interessante il dato del Museo delle antichità egizie di Torino che ha un rapporto tra accreditato (1,2 mld) e pagato del 100%, seguito da quello dell'Istituto nazionale per la grafica (accreditato di 12,5 mld) in cui tale rapporto scende al 99,7%. Rispetto a tali valori appare piuttosto basso quello relativo alla Galleria nazionale d'arte moderna, con accreditamenti per 13,7 mld e pagamenti per 3,5 mld (25,5%).

• Monumenti nazionali, sono 11 e si trovano nel Lazio (6) nella Campania (3) e nel Veneto (2). Rappresentano lo 0,6 dell'accreditato totale con 4,2 mld e un pagato di 3,1 mld (73,8%).

3.4 Trasferimenti.

I trasferimenti incidono per una parte relativamente poco rilevante del bilancio del Ministero, con 317,7 mld. di stanziamenti definitivi (pari a 11,63% degli stanziamenti totali), una massa spendibile assai più elevata (699,4 mld.) ma comunque pari al 14,57% del totale, autorizzazioni di cassa per 518,4 mld., pagamenti totali per appena 289,1 mld. (41,34% della massa spendibile e 55,77% della cassa) pari al 12,50% del totale del Ministero.

Tutti i valori sono in netta riduzione rispetto al bilancio 1996 che presentava stanziamenti per 341,6 mld., massa spendibile di 746,2 mld. e pagamenti totali per 352,2 mld., cosicché risulta ampiamente raggiunto, anche per il Ministero B.C.A., l'obiettivo di contenimento dei trasferimenti previsto dalle direttive di programmazione economico-finanziaria.

La maggior parte delle spese per trasferimenti afferisce, come sempre, al titolo II (cap. XII) con il 64,20% degli stanziamenti, il 77,18% della massa spendibile, il 66,63% dei pagamenti totali e ben l'84,93% dei residui.

Essendo praticamente inesistenti i trasferimenti agli enti pubblici (582 milioni di stanziamenti, 2.527 di massa spendibile, 482 di pagamenti), la spesa è costituita in prevalenza da contributi, sussidi, finanziamenti, premi a enti, istituzioni e privati per interventi di restauro e valorizzazione del patrimonio, per l'adozione di impianti di prevenzione e sicurezza, per iniziative culturali di vario genere (congressi, pubblicazioni) anche a mezzo di apposite convenzioni.

3.5 Monitoraggio di leggi speciali di spesa.

Sono state prese in considerazione sei leggi pluriennali di spesa: la legge 15.12.1990 n. 396, Interventi per Roma, capitale della Repubblica; la legge 20.1.1992 n. 56, Concessione di un contributo straordinario per il progetto «Giacomo Leopardi nel mondo»; la legge 10.2.1992 n. 145, Interventi organici di tutela e valorizzazione dei beni culturali; la legge 12.8.1993 n. 320 sui contributi alle biblioteche statali annesse agli stabilimenti ecclesiastici; la legge 20.1.1994 n. 52, Adeguamento del contributo statale a favore della biblioteca italiana per i ciechi «Regina Margherita»; la legge 17.10.1996 n. 534, Nuove norme per l'erogazione di contributi statali alle istituzioni culturali.

Tali leggi rappresentano peraltro solo un campione delle leggi speciali di spesa che interessano il Ministero, per cui il monitoraggio che se ne è tentato conduce a conclusioni puramente orientative e di massima, anche per la mancanza di altre specifiche informazioni che consentano di valutare esattamente i risultati della gestione delle somme stanziate sui capitoli di riferimento.

In base alla legge n. 396 del 1990 sono venuti al Ministero B.C.A:, per l'esercizio finanziario 1997, stanziamenti per 232 milioni sui capitoli 8030 e 8116 afferenti all'UCBAAAS per interventi sui beni culturali esistenti nella città di Roma. Agli stanziamenti di competenza si è aggiunta, per il Ministero B.C.A., la gestione di una cospicua massa di residui sui due capitoli indicati e sul cap. 8115, per un ammontare complessivo di 60.798 milioni. Ad autorizzazioni di cassa per complessivi 51.531 milioni corrispondono pagamenti per 25.650 milioni (49,78%), con residui totali per 35.381 milioni, con una riduzione del 41,80% sulla massa iniziale residua al 1.1.1997. Nel 1996 sui capitoli di competenza non si erano registrati infatti stanziamenti, ma il totale dei residui iniziali risultava di 55.413 milioni.

Per la legge n. 56 del 1992 gli stanziamenti sul cap. 7905 (Fondo per il progetto Leopardi nel mondo) afferente all'UCBLE sono stati per il 1997 di 970 milioni, interamente impegnati e pagati nell'esercizio. Anche per il 1996 e per il 1995 gli stanziamenti erano stati di 970 milioni, e di 1.000 milioni per gli anni 1992, 1993 e 1994.

Per la legge n. 145 del 1992 «Interventi organici di tutela e valorizzazione dei beni culturali» gli ultimi stanziamenti di competenza (sul cap. 8036 dell'UCBAAAS) si riferiscono all'esercizio 1994 per 10 mld. Al 1997 sono stati riportati residui per 23.372 milioni, con autorizzazioni di cassa per 22.972 milioni. Si sono avuti pagamenti per 14.204, economie per 6.594 milioni e residui finali per 2.575 milioni.

Per la legge n. 320 del 1993, relativa ai contributi alle biblioteche statali annesse agli stabilimenti ecclesiastici, sul cap. 1548 di competenza dell'UCBLE risultano per il 1997 stanziamenti per 1 miliardo (con pagamenti per 931 milioni) e residui iniziali per 148 milioni (di cui 124 pagati).

Per la legge n. 52 del 1994 - che ha elevato a 5 miliardi, a decorrere dall'esercizio finanziario 1993, il contributo annuo dello Stato a favore della Biblioteca italiana per i ciechi «Regina Margherita» di Monza di cui alla legge 22.12.1981 n. 776, anche per il conseguimento delle finalità di cui all'art. 4 della legge medesima, con l'istituzione in Roma di un centro di documentazione - sono affluiti, per il 1997, al cap. 1626 (UCBLE) stanziamenti per 4.750 milioni interamente pagati.

Infine per la legge n. 534 del 1996 affluiscono per il 1997 al cap. 1605 (sempre dell'UCBLE) 18.240 milioni, interamente pagati. I pagamenti sono stati effettuati in base alla tabella delle Istituzioni culturali ammesse al contributo statale per il triennio 1997-1999 (di cui al decreto 9.7.1997 del ministro B.C.A. di concerto con il ministro del tesoro), sentito il competente Comitato di settore, secondo le modalità definite con circolare 139 del 1996.

Il complesso delle sei leggi speciali di spesa su ricordate ha interessato il Ministero, per il 1997, con stanziamenti per 41.392 milioni, oltre a residui iniziali per 84.881 milioni, con autorizzazioni di cassa per 116.374 milioni (pari al 92,16% della massa spendibile). I pagamenti totali sono ammontati a 75.492 milioni, pari al 64,87% delle autorizzazioni di cassa, mentre i residui sono stati 44.004 milioni (34,85% della massa spendibile).

Nel confronto con il bilancio totale del Ministero l'analisi delle sei leggi speciali sembra evidenziare un netto miglioramento della gestione nel rapporto tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa (64,87% contro 57,82% per il totale del Ministero) e tra residui totali e massa spendibile (34,85% contro 47,29% per il totale), con un più alto coefficiente di realizzazione dei procedimenti di spesa, che sarebbe confermato anche dalla sensibile riduzione dei residui totali, passati da 84.881 a 44.004 milioni (-48,16%) tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 1997.

3.6 Analisi delle entrate.

Nel 1997 i proventi delle entrate del Ministero B.C.A. sono affluiti a dieci capitoli di spesa al titolo II (entrate extratributarie). Di essi tre (2281, 2282 e 2283) afferiscono alla cat. VI, due (2580 e 2584) alla VII, il cap. 2931 alla cat. VIII, il cap. 3290 alla X, i capitoli 3680 e 3682 alla XI e il 3995 alla XII.

Su questi dieci capitoli il totale delle entrate è stato, per il 1997, di 129,7 mld. (contro 112,2 mld. nel 1996, +15,60%), nella quasi totalità sul cap. 2584 (127 mld., pari al 97,92%), per riassegnazione di somme introitate per diritti d'ingresso, servizi aggiuntivi e altro. La maggior parte delle somme rimanenti è affluita ai capitoli 3680 (entrate eventuali e diverse, 1,8 mld.), 2281 (tasse d'esportazione di cose di interesse artistico e storico, 494 milioni) e 2282 (indennità per trasgressioni alle norme sulla protezione delle bellezze naturali, 257 milioni).

4. Analisi per centri di responsabilità.

4.1 Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro.

Al centro di responsabilità rappresentato dal Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro corrisponde quasi totalmente la F.O. Indirizzo politico-amministrativo, la più significativa dal punto di vista della politica generale del Ministero, perché ad essa fanno capo le attività di direzione e di orientamento dell'amministrazione: individuazione delle linee di tendenza programmatiche, identificazione delle priorità, ripartizione delle risorse, valutazione dei risultati.

In assenza di responsabilità operative dirette le voci di spesa sono tuttavia assai modeste e destinate, praticamente per intero, alle spese di funzionamento e di personale: 15,6 mld. di stanziamenti (pari allo 0,57% del totale), 18,8 mld. di massa spendibile (0,39%) con 18,5 mld. di cassa (0,46%), pagamenti per 12,5 mld. (0,54%), residui totali per 3,2 mld. (0,14%).

4.2 Direzione generale per gli affari generali amministrativi e del personale (DAG).

Pur curando gli adempimenti della gestione giuridico-economica del personale, questo centro di responsabilità presenta dati di spesa estremamente limitati, anche se praticamente raddoppiati rispetto al 1996[8].

Gli stanziamenti per il 1997 sono stati infatti 70,2 mld. (2,57%) contro 34,9 (1,41%) nel 1996. La massa spendibile risulta di mld. 88,4 e le autorizzazioni di cassa 83,2 contro 64,5 e 63,1 mld. nel 1996. I pagamenti totali sono ammontati a 66,2 mld. (79,6% delle autorizzazioni di cassa) e i residui totali a 18,6 mld. (22,36% delle autorizzazioni di cassa e 0,82% del totale del Ministero).

Nel bilancio per rubriche, alla rubrica 1, relativa alla DAG, gli stanziamenti di competenza sono stati invece di 1.468,7 mld. (53,78% del totale), comprensivi ovviamente, anche per il 1997, di tutte le spese per il personale e di quelle per la gestione degli uffici di Gabinetto e di collaborazione con il ministro. Le autorizzazioni di cassa sono state di 1.726,3 mld., i pagamenti totali 1.277,3 mld. e i residui totali 353,7 mld. (di cui 229,5 da competenza).

Oltre all'attività propria di gestione degli affari generali e del personale, la Direzione generale, durante il 1997, ha curato la pubblicazione del Notiziario e di volumi illustrativi della struttura del Ministero, ed ha provveduto ad attivare corsi di formazione e di aggiornamento nonché corsi di lingua rivolti al personale tecnico ed amministrativo dell'amministrazione centrale e periferica.

4.3 Ufficio centrale per i beni librari, le istituzioni culturali e l'editoria (UCBLE).

Gli stanziamenti definitivi per questo centro di responsabilità sono stati di 370,6 mld., pari al 13,57% del totale del Ministero, contro i 356,7 (14,45%) per il 1996. La massa spendibile è stata di 616,6 mld., con autorizzazioni di cassa per 509,6 mld. I pagamenti totali sono stati 329,7 mld., pari al 64,70% delle autorizzazioni. I residui di competenza sono stati in totale 107,8 mld., e quelli complessivi F+C 254,6 mld.

Nel bilancio per rubriche spettano invece a questo ufficio centrale stanziamenti per 162,7

---

[8] Nell'analisi per centri di responsabilità le spese per il personale e quelle generali di funzionamento risultano infatti attribuite percentualmente ai rispettivi centri di responsabilità anche se gestite amministrativamente in modo unitario dalla DAG. A questo proposito va ricordato che la legge 27.12.1997 n. 453, di approvazione del bilancio dello Stato per il 1998, ha assegnato ai singoli centri di responsabilità del Ministero i capitoli di spesa relativi al personale e agli interventi di carattere generale di rispettiva competenza. Poiché tale trasferimento di voci di spesa implica (a norma dell'art. 3 c. 3 del d.lgs. 7.8.1997 n. 279) la responsabilità dell'ufficio cui sono attribuiti i fondi, il ministro - in assenza di strutture settoriali adeguate al nuovo imponente carico di lavoro - ha provveduto con proprio decreto (8.1.1998) ad affidare alla DAG per l'esercizio finanziario 1998 (a norma dell'art. 4 dello stesso decreto legislativo) la gestione unificata delle spese a carattere strumentale relative ai capitoli interessati.

mld. (pari al 5,96% del totale); mentre le autorizzazioni di cassa sono state di 266,7 mld., i pagamenti totali 154,9 mld. e i residui totali 199,8 mld. (di cui 69,9 da competenza).

La perdurante scarsità degli stanziamenti ha costretto l'ufficio ad una più rigorosa programmazione, per impiegare al meglio le risorse; il che ha portato, tra l'altro, a sospendere l'erogazione di contributi per congressi ed alla sottoscrizione di un protocollo d'intesa con la RGS (18.2.1997) per migliorare il sistema di controllo contabile presso le strutture periferiche. Sono proseguiti comunque gli interventi per l'adeguamento a norma degli impianti e per il potenziamento dei sistemi antitaccheggio e degli impianti televisivi a circuito chiuso per la protezione del patrimonio librario. Mentre in ossequio alla normativa in materia di sicurezza degli ambienti di lavoro sono stati finanziati o eseguiti interventi d'urgenza in alcuni istituti maggiormente a rischio, tra cui in particolare le biblioteche Reale di Torino, Statale di Cremona, Riccardiana di Firenze, Casanatense e di Storia moderna e contemporanea di Roma.

L'attività specifica ha visto il potenziamento del Servizio bibliotecario nazionale (SBN), con la compartecipazione a regime di 37 poli mono e multibiblioteca, con 684 biblioteche collegate, per complessivi circa 4 milioni di records[9].

E' proseguita la pubblicazione dell'Annuario delle biblioteche italiane, articolato per regioni. Alla data del 31.12.1997 il totale delle biblioteche della «base dati generale anagrafe» era di 13.724, di cui 10.225 censite. Le schede di 6.281 risultano presenti nei volumi già pubblicati dell'Annuario, relativi a 11 regioni su 20. Particolare rilievo ha avuto anche nel 1997 la tutela del patrimonio sonoro e audiovisivo, attraverso l'azione della Discoteca di Stato. Inoltre sono stati istituiti tre nuovi comitati nazionali celebrativi di personaggi e avvenimenti di particolare rilievo (portando così a 18 il numero di quelli attualmente operanti); nonché due commissioni per le edizioni nazionali di autori italiani significativi (giunte così a un totale di 50 in attività).

Con decreto del 9.7.1997, di concerto con il ministro del tesoro è stata approvata la nuova tabella delle istituzioni culturali ammesse a contributo ordinario dello Stato per il triennio 1997-99. Un protocollo di intesa è stato sottoscritto con associazioni di categoria e organismi operanti nel settore dell'editoria elettronica, finalizzato al deposito dei documenti elettronici prodotti in Italia presso la Biblioteca nazionale centrale di Firenze. Il Ministero del lavoro ha poi approvato il progetto CREMISI (creazione di mediateche per introdurre la società dell'informazione) nell'ambito dell'iniziativa comunitaria ADAPT.

L'ufficio continua altresì ad essere presente sul piano internazionale, attraverso l'Osservatorio dei programmi internazionali per le biblioteche (istituito con legge 7.2.1994 n. 99), e con la fattiva adesione al Programma biblioteche della Commissione europea. Sul piano organizzativo si segnala la anomala situazione della Discoteca di Stato, ancora considerata «organo» dell'Ufficio centrale, ma per la cui trasformazione in Istituto centrale per i beni sonori e audiovisivi sono stati, già nelle passate legislature, presentati appositi disegni di legge.

Tra i provvedimenti organizzativi e di gestione di qualche rilievo, si segnalano inoltre:

- la circolare 18.12.1996 n. 7664, che fissa disposizioni procedurali per la concessione di contributi alle pubblicazioni periodiche di elevato valore culturale;
- il d.m. 21.1.1997 che ricostituisce la Commissione nazionale del libro;
- il d.m. 14.2.1997, che reca nuove modalità per la concessione di mutui agevolati per l'editoria;
- la legge 1.12.1997 n. 420, che istituisce la Consulta dei comitati nazionali e delle edizioni nazionali con la finalità di individuare le celebrazioni o manifestazioni culturali di particolare rilevanza, nonché le edizioni nazionali da realizzare, stanziando 13 miliardi per il 1997, 10 per il 1998 e 11 per il 1999;

[9] Al 31.12.1996 i poli erano 33 con 586 biblioteche collegate per 3.800.000 records.

- la circolare n. 6652 del 12.12.1997, che fissa i criteri per il conferimento dei premi nazionali per la traduzione, edizione 1998.

4.4 Ufficio centrale per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici (UCBAAAS).

Anche dopo lo scorporo delle funzioni per i beni ambientali e paesaggistici (avvenuto con d.P.R. 20.12.1994 n. 760) l'Ufficio centrale per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici continua a costituire, nel suo complesso, il più importante centro di spesa del Ministero, con il più alto stanziamento definitivo di competenza (1.861,2 mld. pari al 68,15% del totale, contro 1.654,4 pari al 67,02% nel 1996), la più alta massa spendibile (3.404,8 mld., 70,93%), le più abbondanti autorizzazioni di cassa (2.806,5 mld., 70,18%); mentre i residui totali da competenza (916,1 mld.) e quelli finali F+C (1.737,5 mld.) costituiscono da soli rispettivamente l'80,76% e il 76,54% del totale del Ministero.

Nel bilancio per rubriche, nella rubrica 3 riferita a questo ufficio centrale gli stanziamenti di competenza sono stati invece di 987,9 mld., pari al 36,17% del totale. Le autorizzazioni di cassa sono state 1.781,4 mld., i pagamenti totali 768,2 mld. e i residui totali 1.541,2 mld. (di cui 788,7 da competenza).

Nel corso del 1997 l'UCBAAAS ha svolto l'attività istituzionale nell'ambito dei programmi prefissati, realizzando alcuni obiettivi di prestigio, tra i quali si segnalano: la riapertura della Galleria Borghese (250 mila visitatori dal 28 giugno al 31 dicembre e 1.685 milioni di introito), l'intesa con il Comune di Roma per il Parco musei di Villa Borghese, l'avvio della fase esecutiva del programma per il Giubileo, l'accelerazione del progetto dei Grandi Uffizi, il rafforzamento di iniziative per il recupero funzionale e operativo di importanti contenitori museali.

Nel 1997 il totale dei visitatori nei musei e aree archeologiche dello Stato è stato di 26.050.461, con un aumento del 3,91% sul 1996 (25.029.755). I visitatori paganti sono stati, nel 1997, 12.003.158 (pari al 46,07% del totale), con un aumento del 5,60% rispetto al 1996 (11.366.184) e con introiti pari a Lit. 108.879 milioni, contro 102.072 milioni nel 1996 (+6,67%).

Ancora più sensibile è naturalmente l'incremento rispetto ai dati del 1995. Il totale dei visitatori è aumentato infatti nel 1997 del 5,39% rispetto al 1995 (24.718.007) mentre gli introiti sono aumentati del 14,83% rispetto allo stesso anno (94.812 milioni).

Dal 7.4.1998, nel quadro di un progetto sperimentale, 16 musei di grande richiamo con sede nelle maggiori città italiane prolungano l'orario di apertura sino a tarda sera; mentre in altri 11 musei l'orario viene prolungato la domenica sino alle ore 22. Inoltre già dal 1997, per il periodo estivo, numerosi musei, monumenti e aree archeologiche scelti su tutto il territorio italiano rimangono aperti sino a notte, per uno o più giorni la settimana.

Si sono conclusi inoltre gli interventi per la realizzazione, mediante rilievo fotogrammetrico, della copia della statua equestre di Marco Aurelio, che, completata, è stata collocata il 21.4.1997 nella piazza del Campidoglio, al posto dell'originale.

Nel settore dei beni artistici e storici l'impegno maggiore è consistito nell'acquisizione di opere d'arte funzionali all'integrazione e al completamento di collezioni e raccolte, e nell'imposizione di vincoli di tutela. Nel corso del 1997 sono stati acquistati dipinti di particolare pregio da destinare al museo di palazzo Mansi di Lucca (attualmente in riordino), alla Pinacoteca di Brera, all'istituenda Pinacoteca del palazzo dei Presidi di Cosenza, alla Galleria Sabauda di Torino. Nella stessa logica si colloca l'autorizzazione all'esproprio, data al comune di S. Severino Marche, per l'acquisizione di una collezione di 27 dipinti di F. Bigioli, artista di quella città.

Il Centro Progetti museali, nato con la finalità di fornire consulenza e supporto agli

istituti periferici, ha avviato o proseguito la direzione lavori e la progettazione esecutiva relativa a 16 musei o aree archeologiche, tra cui il Museo archeologico nazionale di Ancona e il Museo di archeologia subacquea di Grado.

Va ricordato infine che nel corso del 1997 l'amministrazione ha proseguito i seguenti programmi speciali di intervento:

a) legge 20 maggio 1998 n. 160. Fondo di rientro disoccupazione (dieci progetti approvati e ammessi a finanziamento con deliberazione CIPE 20 dicembre 1990);

b) legge n. 84 del 1990 «Piano organico di inventariazione, catalogazione ed inventariazione della carta del rilievo dei beni culturali, anche in relazione all'entrata in vigore dell'Atto unico europeo» (progetti attuativi approvati con d.m. 23.1.1991);

c) progetti FIO 86 approvati con delibere CIPE 12.5.1988 e 3.8.1988; FIO 89 approvati con delibera CIPE 19.12.1988 (progetti immediatamente eseguibili finalizzati al recupero e al restauro dei beni culturali);

d) programma operativo multiregionale «Sviluppo e valorizzazione del turismo» - sostenibile nelle regioni obiettivo 1, 1994-99 - sottoprogramma I Misura 5.

La normativa di settore annovera alcuni provvedimenti di particolare interesse:

- la legge 7.3.1997 n. 53, che reca disposizioni urgenti per la salvaguardia della torre di Pisa, autorizzando una spesa annua di 6 miliardi per il 1997 e il 1998;

- la legge 25.3.1997 n. 78, che sopprime la tassa di ingresso ai musei statali e il successivo d.m. 11.12.1997 n. 507, che reca il regolamento per l'istituzione del biglietto di ingresso;

- il d.P.R. 16.7.1997 n. 294, che reca norme sulla Scuola di restauro presso l'Opificio delle pietre dure di Firenze e il d.P.R. 16.6.1997 n. 399 che reca norme sulla Scuola di restauro presso l'Istituto centrale di restauro;

- la legge 23.7.1997 n. 242, che reca rifinanziamenti per il consolidamento della rupe di Orvieto e del colle di Todi;

- la legge 8.10.1997 n. 352 «Disposizioni sui beni culturali», che assegna, tra l'altro, autonomia scientifica, organizzativa, amministrativa e finanziaria alla Soprintendenza archeologica di Pompei e il successivo regolamento (D. 27.2.1998 n. 66) che reca norme per il funzionamento amministrativo-contabile e per il servizio di cassa della stessa Soprintendenza;

- il d.m. 21.3.1998, che fissa procedure, modalità e condizioni per il rilascio di garanzie statali sulle mostre d'arte.

In attuazione dell'art. 11 c. 1 lett. b della legge 15.3.1997 n. 59 il governo ha poi provveduto, con separati decreti legislativi, alla trasformazione in persone giuridiche private degli enti pubblici «La Biennale di Venezia» e «Istituto nazionale per il dramma antico».

4.5 Ufficio centrale per i beni archivistici (UCBA).

Destinato per legge alla conservazione dei documenti degli organi giudiziari e amministrativi dello Stato e alla vigilanza sugli archivi non statali, questo centro di responsabilità presenta all'interno dell'amministrazione una posizione particolare, dovuta alla duplice valenza - da un lato storica e culturale, dall'altro giuridica e amministrativa - del patrimonio tutelato. Da ciò discende anche una sovrapposizione di competenze con il Ministero dell'interno, il quale - per effetto della legge 29.1.1975 n. 5, istitutiva del Ministero per i beni culturali e ambientali - rimane il centro di riferimento in materia di atti riservati non ammessi alla libera consultabilità.

Il suo bilancio rimane tuttavia assai ridotto, in rapporto ai compiti, alle strutture (154 istituti sparsi su tutto il territorio nazionale), e alla quantità ed importanza del patrimonio conservato o tutelato. Nel 1997 gli stanziamenti definitivi di competenza sono stati infatti per

l'UCBA, solo tra tutti i centri di responsabilità del Ministero, addirittura inferiori a quelli del 1996: 332,1 mld. contro 341,8 (-2,83%), con una percentuale sul totale del Ministero passata da 13,85 nel 1996 a 12,16 nel 1997. Sono aumentate invece leggermente massa spendibile ed autorizzazioni di cassa (da 551,2 e 471,2 mld. nel 1996 a 560,1 e 481,3 rispettivamente nel 1997); mentre sono diminuiti i pagamenti totali, da 310,2 a 304,9 mld. I residui totali, da 229,8 mld. nel 1996, sono passati con una lieve riduzione a 221,4 mld. nel 1997.

Nel bilancio per rubriche risultano invece assegnati a questo ufficio centrale 107,7 mld. di stanziamenti (pari al 3,94% del bilancio del Ministero) contro 122,1 mld. nel 1996; mentre le autorizzazioni di cassa sono state di 220,2 mld., i pagamenti totali 109,1 mld. e i residui totali 174 mld. (di cui 45,2 da competenza).

Malgrado gli evidenti limiti finanziari, l'UCBA ha svolto anche nel 1997 un'intensa attività di tutela e di valorizzazione del patrimonio documentario. E' stato continuato, sia pure in modo discontinuo, il programma di informatizzazione degli uffici e l'anagrafe informatizzata degli archivi storici. E' proseguita l'acquisizione dei microfilm dell'*Allied Control Commission for Italy*, con relativa schedatura indicizzata delle bobine. L'attività di studio e ricerca ha portato nell'anno alla realizzazione di 13 volumi nella collana delle «Pubblicazioni degli Archivi di Stato», oltre ai fascicoli della rivista quadrimestrale «Rassegna degli Archivi di Stato». Rimane inoltre molto attiva la partecipazione all'attività archivistica internazionale, attraverso la presenza istituzionale nel Consiglio internazionale degli archivi e nei suoi comitati e sezioni e per mezzo di incontri di lavoro e accordi bilaterali di collaborazione con altri paesi nel quadro degli accordi culturali stipulati dal Ministero degli affari esteri.

Importante, nel 1997, è stata anche l'attività di salvaguardia degli archivi vigilati, attraverso i provvedimenti di vincolo (88), i recuperi, le prelazioni, i depositi, i doni, gli acquisti (complessivamente 137 provvedimenti), nonché per gli interventi di recupero degli archivi delle zone terremotate di Umbria e Marche.

E' continuata inoltre l'attività di produzione di inventari, soprattutto di archivi comunali. Al 31.12.1997 risultavano depositati nell'Archivio centrale dello Stato, come previsto per legge, 4.906 inventari di archivi comunali (oltre il 60% di tutti i comuni italiani).

Ma obiettivo primario delle Soprintendenze archivistiche rimane l'*Anagrafe informatizzata degli archivi italiani*, un progetto avviato sin dal 1992, che contempla una massiccia opera di precatalogazione della documentazione archivistica ai fini della salvaguardia e della tutela, e che quindi è necessario sia regolarmente proseguito e potenziato anche in vista dell'apertura della libera circolazione dei beni in ambito europeo. Alla data del 31.12.1997 il numero degli archivi censiti (archivi di comuni, enti pubblici territoriali, privati, ecclesiastici) risulta di 4.903. Alla stessa data gli archivi dichiarati di notevole interesse storico, ai sensi dell'art. 36 del d.P.R. 30.9.1963 n. 1409, ammontano a 2.373.

Nella finalità del miglioramento dei servizi prestati all'utenza, è stato iniziato lo studio di una Carta di qualità dei servizi d'archivio; mentre, d'accordo con il Servizio di controllo interno e con l'ISTAT, è stato avviato un progetto sperimentale per individuare - attraverso un'accurata analisi dell'attività istituzionale - parametri idonei a consentire un giudizio sul funzionamento degli istituti periferici.

E' sempre rilevante l'attività didattica e di formazione del personale attraverso i corsi biennali delle scuole di Archivistica, paleografia e diplomatica in funzione presso 17 Archivi di Stato. Nell'anno accademico 1996-97 si sono avuti 336 iscritti al 1° corso e 540 al 2° corso.

Particolare attenzione merita il problema dei locali. La grande maggioranza dei 154 istituti archivistici e lo stesso Ufficio centrale sono ospitati in immobili di proprietà di privati o di enti, per i quali sono stati stipulati 185 contratti di locazione, con una spesa, nel 1997, di 35 mld., compresi gli oneri accessori (l'11,48% della spesa totale dell'anno per questo centro di

responsabilità); mentre somme rilevanti sono altresì richieste per la manutenzione ordinaria e straordinaria, per la installazione e la manutenzione di impianti di sicurezza e antincendio, per la realizzazione di interventi di adeguamento strutturale e funzionale delle sedi.

Si tratta di una situazione comune ad altri settori del Ministero (cf. 7.3) ma che è particolarmente pesante per gli Archivi di Stato, ove appare oltretutto destinata ad aggravarsi sempre più per l'inevitabile crescita esponenziale del patrimonio cartaceo da conservare. Per ovviare almeno in parte a tale onere - in mancanza di stanziamenti straordinari per l'acquisto o la costruzione di nuove sedi - sarebbe opportuno modificare almeno la natura dei capitoli di spesa in modo da consentire l'acquisto di immobili mediante locazione finanziaria.

Tra la normativa di settore di particolare interesse vanno ricordati:

- il d.m. 30.7.1997, che fissa criteri e modalità per l'erogazione di contributi per archivi privati di notevole interesse storico e per archivi appartenenti ad enti ecclesiastici o ad istituti o associazioni di culto;

- il d.P.R. 10.11.1997 n. 513, in materia di formazione, archiviazione e trasmissione di documenti con strumenti informatici e telematici, a norma del quale la definizione delle relative regole tecniche per le pubbliche amministrazioni è affidata all'AIPA, d'intesa con l'amministrazione degli Archivi di Stato;

- la legge 13.11.1997 n. 395, che istituisce un Archivio storico della Presidenza della Repubblica modificando la legge 3.2.1971 n. 147 sugli archivi storici parlamentari, che assume ora il titolo «Archivi storici di organi costituzionali».

Va infine ricordato che il d.P.C.M. 6.12.1996 n. 694 ha esteso ai privati la facoltà di riproduzione sostitutiva su microfilm dei documenti d'archivio, già prevista per la pubblica amministrazione sin dal 1974, e ne ha fissato modalità e procedimenti tecnici. La possibilità dell'uso di qualsiasi supporto tecnico anche diverso dal microfilm (come il supporto ottico) che dia adeguate garanzie di fedeltà, duplicabilità, leggibilità, resistenza dell'immagine a tentativi di alterazioni, stabilità nel tempo, prevista dal c. 3 dell'art. 1 dello stesso d.P.C.M., rimane invece per il momento sospesa, in attesa di apposita regolamentazione. Ma la volontà del legislatore (evidente anche nella recente legge n. 59 del 1997) di fare sempre più affidamento sulle nuove tecnologie rende indispensabile, in tempi brevi, il coordinamento di tutto il quadro normativo sulla materia, al fine di assicurare, non solo la razionalizzazione e la semplificazione dei procedimenti, ma la massima garanzia sull'autenticità e l'integrità del documento.

D'altra parte rimane ancora parzialmente inattuato, dopo alcuni anni dalla creazione delle nuove province, il disposto dell'art. 3 lett. b del d.P.R. 30.9.1963 n. 1409 che dispone che gli Archivi di Stato abbiano sede in tutti i capoluoghi di provincia. Nel 1997 sono stati istituiti i nuovi Archivi di Stato di Biella, Prato, Rimini, Verbano-Cusio-Ossola, Vibo Valentia (d.m. 24.5.1997), mentre rimangono ancora non attivati gli archivi di Crotone, Lecco, Lodi nonché l'Archivio di Stato e la Soprintendenza archivistica di Aosta.

Inoltre, per effetto della rideterminazione delle dotazioni organiche delle qualifiche dirigenziali attuata con d.P.C.M. 8.1.1997, il settore degli Archivi di Stato rimane il solo del Ministero con un'alta percentuale di istituti a livello non dirigenziale: 2 Soprintendenze archivistiche e 61 Archivi di Stato, su 154 istituti (con uno scoperto pari al 40,9%).

4.6 Ufficio centrale per i beni ambientali e paesaggistici (UCBAP).

Istituito con d.P.R. 20.12.1994 n. 760, l'Ufficio centrale per i beni ambientali e paesaggistici è tuttora privo di organizzazione di 2° livello. Il d.m. 8.12.1995, che approvava il Regolamento di individuazione degli uffici di livello dirigenziale del Ministero, è stato infatti respinto dalla Corte dei conti con delibera 90 del 1996 del 18.4.1996[10].

[10] Vedi sopra 2.3.

Nel frattempo l'ufficio è stato temporaneamente organizzato in settori (disposizione di servizio n. 8474 del 22.3.1996) e successivamente (con d.d. del 7.11.1996) sono state delegate ai responsabili funzioni di rilevanza esterna proprie del direttore generale. Anche il citato d.m. 18.11.1997, oltre tutto a carattere provvisorio e ricognitivo, e finalizzato esclusivamente all'attuazione degli istituti contrattuali di carattere economico, si limita a definire temporaneamente le posizioni di tre dirigenti con incarico di collaborazione, rinviando in sede di regolamento ex art. 6 d.lgs. n. 29 del 1993 l'individuazione degli uffici e delle funzioni corrispondenti.

Per quanto riguarda la spesa, gli stanziamenti definitivi sono stati, nel 1997, di 81,3 mld. pari al 2,98% del totale del Ministero, di poco superiori a quelli per il 1996 (69,6 mld., 2,82%); la massa spendibile di 110,9 mld. (2,31%) con autorizzazioni di cassa per 99,9 mld. (2,50%); i pagamenti totali 69,2 mld. e i residui totali 34,7.

Nel bilancio per rubriche risultano assegnati a questo ufficio centrale 3.859 milioni (pari all'1,41% del totale), con autorizzazioni di cassa per 4.326 milioni; i pagamenti totali sono stati 2.915 milioni, mentre i residui totali sono stati 1.352 milioni (di cui 1.171 da competenza).

Nel quadro delle iniziative di settore particolare rilievo hanno rivestito gli interventi sostitutivi di pianificazione territoriale, ai sensi degli artt. 4 e 82 del d.P.R. 24.7.1977 n. 616, nei confronti delle regioni inadempienti all'obbligo di redazione dei piani paesistici o urbanistico-territoriali. Nel 1997 l'azione dell'amministrazione ha continuato a svolgersi nei confronti della regione Campania, per la quale era stato disposto l'intervento sostitutivo già con d.P.R. 15.6.1994, confermato da sentenza della Corte costituzionale n. 36 del 6.2.1995. Con d.m. del 4.10.1997 è stato approvato il PTP del Cilento costiero (Salerno). Contemporaneamente, con d.P.R. 16.2.1998, è stata iniziata la procedura sostitutiva nei confronti della regione Calabria per la formazione e l'approvazione del Piano Territoriale paesistico, mentre la formale diffida notificata alla Lombardia ha condotto il governo regionale all'adozione di uno strumento pianificatorio.

In questa materia assume particolare rilievo la decisione n. 170 del 4.6.1997 con la quale la Corte costituzionale ha ritenuto non fondata la eccezione di legittimità costituzionale sollevata dal T.A.R. Campania, in merito all'art. 82 del citato d.P.R. n. 616 del 1977.

Inoltre nel 1997 sono state istruite e definite in via sostitutiva, da parte delle Soprintendenze competenti, 1.185 richieste di autorizzazioni paesaggistiche non concluse nei tempi stabiliti dalle regioni e dai comuni, di cui circa il 76% relative al Lazio. Al controllo delle Soprintendenze sono stati poi sottoposti 157.482 progetti di opere già autorizzate da regioni ed enti locali in aree assoggettate a vincolo paesaggistico (in Italia praticamente circa il 47% del territorio); e ne sono stati annullati 2.839, pari all'1,8% del totale, ma con un incremento del 35,77% su quelli annullati nel 1996 (2.091).

L'Ufficio centrale ha altresì definito 653 istruttorie progettuali di controllo e autorizzazione paesistica per opere sovracomunali o statali e 73 procedimenti istruttori di valutazione di impatto ambientale (contro 464 e 65 rispettivamente nel 1996).

Una interessante linea di ricerca è stata seguita, nel campo della «prevenzione dei grandi rischi», con una serie di convenzioni per studi circa gli effetti negativi dell'azione dell'uomo sul paesaggio, con particolare attenzione all'impatto antropico del fenomeno turistico nelle aree archeologiche di Pompei ed Ercolano e nel sito di Tharros (in Sardegna).

Il sistema informativo dell'Ufficio centrale BAP ha continuato a basarsi essenzialmente sulla realizzazione dei due progetti SITAP (Sistema informativo territoriale ambientale e paesaggistico), dedicato principalmente alla gestione di informazioni geografiche, tabellari e di immagini relative alla vincolistica ambientale, e WOAG (Workflow office automation global) per la gestione integrata dell'iter tecnico-amministrativo dei procedimenti, delle risorse umane

e del monitoraggio delle attività.

5. Valutazione dei risultati.

I ritardi nell'avvio del controllo di gestione (quale previsto dagli artt. 3 e 4 della legge n. 20 del 1994) e la difficoltà di raccolta delle informazioni, anche per l'assenza di un quadro soddisfacente di indicatori di efficienza, di efficacia e di economicità, costringono ancora a fermare l'attenzione sui risultati della gestione negli anni precedenti al 1997, sulla base degli accertamenti condotti dal competente ufficio di controllo della Corte, in assenza di indagini preliminari del Servizio di controllo interno dello stesso Ministero.

5.1 Il Servizio di controllo interno.

Il servizio di controllo interno del Ministero B.C.A., istituito con d.m. 26.7.1996 n. 528, è ancora infatti privo delle strutture previste dal regolamento, anche se con d.m. 28.1.1997 è stato costituito un collegio con compiti di direzione.

Pur in presenza di gravi difficoltà operative il Servizio ha comunque ora provveduto a definire un programma di lavoro - d'intesa con l'ISTAT - avente ad oggetto, in una sua prima fase, gli Archivi di Stato e le Sezioni di Archivio di Stato, e finalizzato alla rilevazione dei costi ed alla valutazione dei risultati dei servizi resi. La successiva estensione dell'indagine alle Soprintendenze archivistiche ed a quelle del settore BAAAS prevede anzitutto l'individuazione delle funzioni e delle microfunzioni di rispettivo riferimento, la ricostruzione del quadro organizzativo, l'elaborazione di modelli di rilevazione di notizie sulle risorse distribuite nei diversi procedimenti di servizio. Il Servizio di controllo interno intende poi procedere ad un'analisi approfondita delle diverse possibili cause dei residui passivi, con l'esame delle procedure seguite, onde accertare quanto gli eventuali ritardi siano stati determinati da irrazionalità delle norme, o dalle stesse strutture organizzative degli uffici.

Il Servizio non ha mancato peraltro di evidenziare le difficoltà che si oppongono all'individuazione di indicatori significativi di efficienza, efficacia ed economicità, tenuto conto delle peculiarità delle funzioni attribuite al Ministero e della specifica natura dei beni oggetto degli interventi dell'azione pubblica. In particolare, con riferimento alla ricerca avviata nel settore dei beni archivistici, ha sottolineato la natura altamente impegnativa del percorso da seguire per l'individuazione dei parametri e degli elementi informativi necessari per la loro determinazione: un processo complesso che richiede continui approfondimenti e verifiche, tenendo anche presente che per l'amministrazione degli Archivi si tratta di servizi e prodotti destinati non alla collettività ma ad un numero limitato di utenti, interessati al prodotto in relazione alla qualità del bene e alle proprie personali professionalità.

5.2 Il controllo sulla gestione.

Con delibera 1/97 dell'11 e 16.12.1996 la Sezione del controllo aveva fissato per il 1997 programmi e parametri del controllo successivo sulla gestione del 1996, con riferimento alle spese di funzionamento e di gestione (con esclusione delle spese per il personale) degli istituti centrali del Restauro e del Catalogo e documentazione; alle spese per manutenzione, recupero, salvaguardia e restauro dei beni di proprietà statale e non statale di competenza delle Soprintendenze ai beni ambientali, architettonici, artistici e storici di Calabria e Campania; nonché, a cura delle delegazioni regionali, programmi di controllo sull'attività contrattuale della Soprintendenza della Campania, sui lavori di scavo e di restauro monumentale della Soprintendenza archeologica del Molise, sulla gestione e il funzionamento del Museo archeologico di Firenze. Aveva previsto inoltre indagini intersettoriali sulle biblioteche pubbliche statali non universitarie di Bologna, Genova, L'Aquila, e sulle biblioteche delle

amministrazioni centrali dei ministeri del Lavoro e previdenza sociale e dell'Industria, commercio e artigianato.

Il programma fissato per il 1998 (con delibera 5/98 del 18.12.1997) sul controllo della gestione del 1997 prevede, oltre alla continuazione dell'indagine sulle attività delle Soprintendenze delle regioni Calabria e Campania (con estensione ai fatti gestori relativi al 1997), analoga indagine per le Soprintendenze della regione Lombardia; nonché il controllo, da parte delle delegazioni regionali competenti, delle gestioni contrattuali della Soprintendenza ai beni ambientali e architettonici del Piemonte e dell'Archivio di Stato di Torino, e degli interventi per la ricostruzione del Teatro La Fenice di Venezia; e infine la verifica dello stato di attuazione del progetto di recupero ambientale e museale del Parco e Castello di S. Michele a cura della Soprintendenza ai beni ambientali, architettonici, artistici e storici per le province di Cagliari e Oristano.

Nell'esercizio del controllo successivo sulla gestione la Delegazione regionale per le Marche ha svolto un'indagine sull'attività di recupero, restauro e conservazione dei beni architettonici e artistici esplicata dalla Soprintendenza per i beni ambientali e architettonici delle Marche nel 1996 (delib. del 24.2.1998).

L'analisi, condotta su una serie di progetti per interventi ordinari e straordinari (per un finanziamento complessivo di L. 45.888 milioni), pur non ignorando la peculiare realtà in cui si trova ad operare l'amministrazione per i beni culturali, per l'immensità del patrimonio da tutelare, la scarsezza di personale tecnico, l'imprevedibilità degli eventi naturali, non può fare a meno di sottolineare una serie di inadempienze procedurali e di gestione. E in particolare l'assenza di piani di prevenzione e di progetti generali di intervento, improntati ad una visione organica dell'azione da intraprendere; l'eccessivo frazionamento della spesa, in interventi di modesta entità e privi di riferimento a progetti generali; l'estensiva applicazione delle deroghe consentite dalla normativa speciale (legge n. 44 del 1975 e norme successive) nelle procedure concorsuali per la scelta dei contraenti e il sistematico ricorso al cottimo fiduciario e alla trattativa diretta, senza adeguate forme di pubblicità e di gara, almeno informali; la troppo frequente attuazione di lavori urgenti e di «pronto intervento»; il continuo ricorso a perizie di variante, per incompletezza e inadeguatezza dei progetti esecutivi; il ritardo nei collaudi finali[11].

Si tratta di atteggiamenti e profili comportamentali già rilevati e censurati - con riferimento alla gestione complessiva dell'amministrazione centrale e periferica dei beni culturali per il 1994 - nella relazione intersettoriale sulla gestione dei lavori pubblici da parte delle amministrazioni dello Stato, approvata dalla Sezione del controllo con deliberazione n. 96 del 9.4.1997, alla quale la relazione della delegazione di Ancona esplicitamente fa riferimento[12].

---

[11] A conclusioni analoghe era giunta la relazione sull'attività della Soprintendenza per i beni ambientali, architettonici, artistici e storici dell'Aquila e della Soprintendenza archeologica di Chieti per gli anni 1994 e 1995 (delib. Sez. contr. 71/97 del 5.3.1997).

[12] Per quanto riguarda il settore dei beni culturali, l'indagine intersettoriale - condotta su 6 Archivi di Stato, 1 Soprintendenza archivistica, 20 Soprintendenze ai beni archeologici, ambientali, artistici e storici, e sui servizi dell'Ufficio centrale per i beni librari, le istituzioni culturali e l'editoria - ha evidenziato come, in quasi tutti gli interventi relativi ai beni culturali, l'affidamento dei lavori sia avvenuto senza gare e senza bandi di gara: comportamento che viene genericamente giustificato dall'amministrazione con la specialità dell'opera e la necessità di uniformare le procedure di intervento. In 27 dei 28 uffici esaminati (con esclusione dell'AS di Taranto) le commesse affidate in cottimo fiduciario sono ammontate a 173.264 milioni, pari al 95,52% di quelle prese in considerazione per il settore dei B.C.A. (181.390 milioni) e al 26,41% delle commesse totali di tutte le amministrazioni esaminate: e di esse il 75,14% (per 130.183 milioni) sono state attribuite senza gara informale. Anche i limitati affidamenti dati in appalto in 4 uffici (8.125 milioni, 4,48%) sono stati per il 66,49% rappresentati da licitazioni private e solo per 2.723 milioni (pari al 33,51%) da appalto concorso.

Per ovviare agli inconvenienti rilevati, l'amministrazione ha ripetutamente invitato gli Istituti dipendenti alla corretta applicazione delle procedure concorsuali. E, nelle more dell'emanazione del regolamento per la realizzazione dei lavori relativi ai beni culturali, ha richiamato l'attenzione degli organi periferici sui sistemi di scelta del contraente previsti dalle norme generali vigenti, ricordando in particolare i limiti di spesa e le incombenze procedurali previste per l'affidamento a trattativa privata, e le ragioni che sole possono giustificare l'adozione della procedura speciale del cottimo fiduciario. Le disposizioni sulla scelta del contraente sono state reiterate con la nota ministeriale del 10.12.1997, di approvazione dei piani di spesa per il 1998.

Con deliberazione n. 70 del 9.4.1997 la Sezione del controllo ha poi deliberato in ordine alla indagine intersettoriale sulla gestione dei procedimenti disciplinari nelle amministrazioni dello Stato, la mancata costituzione dei collegi arbitrali e le disfunzioni riscontrate nell'applicazione della nuova disciplina. Per quanto riguarda il Ministero B.C.A., la relazione ha rilevato che il collegio arbitrale previsto dall'art. 59 d.lgs. 29 del 1993 è funzionante sin dall'11.6.1996; mentre abbastanza limitato è, nei confronti delle altre amministrazioni, il numero complessivo dei ricorsi presentati (18), tutti relativi a sanzioni relativamente lievi, e risolti in buona parte con l'accoglimento.

In sede di controllo preventivo di legittimità sono stati poi sollevati rilievi istruttori su provvedimenti di organizzazione di importanza per l'amministrazione (quali il d.P.C.M. 8.1.1997 sulla dotazione organica del Ministero, il d.P.R. 16.7.1997 sul regolamento della Scuola di restauro presso l'Istituto centrale per il restauro, o il d.P.R. 25.7.1997 relativo al regolamento in materia di piante organiche degli ordini dei collegi professionali e dell'ente autonomo «La Triennale» di Milano) che sono stati ammessi al visto e alla registrazione solo parzialmente.

In particolare del d.P.C.M. 8.1.1997 è stata esclusa dal visto la parte in cui si prevedeva un secondo dirigente storico dell'arte in quattro Soprintendenze, e del d.P.R. 16.7.1997 sono stati esclusi gli articoli che prevedevano l'istituzione, in sedi diverse da Roma, di Scuole per il restauro, definite Sezioni ma poste alle dipendenze non dell'Istituto centrale bensì di non meglio identificati Istituti del Ministero.

Nella sua funzione di verifica delle tipologie di copertura adottate e delle tecniche di quantificazione degli oneri la Corte, a Sezioni riunite, ha inoltre espresso ampie riserve nei confronti delle leggi 1.7.1997 n. 203 e 8.10.1997 n. 352, là dove prevedono, a copertura degli oneri relativi, l'utilizzazione delle entrate derivanti dalla vendita dei biglietti d'ingresso ai musei, nonché (per la legge n. 203 del 1997) del fondo corrispondente alla quota dell'8‰.

6. Organizzazione e gestione del personale.

Fissato inizialmente in 20.263 unità complessive con il d.P.R. 3.12.1975 n. 805, istitutivo del Ministero, l'organico del personale ha subito negli anni continue fluttuazioni tra cospicui incrementi e successive riduzioni sino al d.P.C.M. 8.1.1997, attualmente in vigore, che lo ha rideterminato in 25.307 unità, di cui 1.340 per l'Amministrazione centrale e 23.967 per le sedi periferiche.

Sul totale sono 9.290 (pari al 36,7%) gli addetti ai servizi di vigilanza e di custodia; mentre il personale con qualifica dirigenziale (6 dirigenti generali e 251 dirigenti) costituisce appena l'1%, una percentuale bassissima, ben al di sotto della media del settore pubblico statale, con indubbi riflessi negativi per la funzionalità e l'efficienza della gestione.

La distribuzione dell'organico nazionale sul territorio è stata effettuata in modo da riequilibrare almeno in parte le sproporzioni verificatesi nel tempo tra le diverse aree regionali. Gli organici più cospicui rimangono però comunque concentrati nelle dodici regioni centro-

meridionali per le quali i posti complessivi sono ben 20.099 (79,4% del totale) di cui 6.565 solo nel Lazio (ivi compresi però 1.340 assegnati all'Amministrazione centrale), 4.528 in Campania, 2.903 in Toscana, 1.147 in Calabria, 1.113 in Puglia. Sono appena 316 invece le unità assegnate alla Sicilia, regione in cui soltanto gli Archivi di Stato fanno parte della struttura ministeriale, le altre competenze essendo affidate alla Regione.

Il personale in servizio alla data del 31 dicembre 1997 ammontava tuttavia - secondo i dati forniti dall'Amministrazione - soltanto a 23.270 unità, sulle 25.307 della pianta organica (-2.037), con una percentuale di copertura pari al 92%, che scende a 90,4% per gli addetti ai servizi di custodia (8.397 su una dotazione organica di 9.290) e ad 81,7 per il personale con qualifica dirigenziale, 210 unità (-47). Il personale a tempo parziale ammontava a 505 unità (di cui 286 a tempo parziale oltre il 50%)[13].

Permangono le conseguenze del blocco delle assunzioni, disposto per legge sin dal 1983 (legge 26.4.1983 n. 130), nonostante le deroghe parziali di volta in volta concesse. Anche la deroga prevista per il 1997 dall'art. 1, c. 46 della legge 23.12.1996 n. 662 (con la possibilità di assunzione entro il 40% dei posti resisi disponibili per cessazione nonché per il funzionamento di uffici creati nelle otto province di nuova istituzione, e comunque previo espletamento delle procedure di mobilità) ha avuto effetti assai ridotti; e così può prevedersi per quella fissata dal c. 49 dello stesso art. 1 per il biennio 1998-99, nel limite del 10% dei posti disponibili.

A sua volta la deroga, concessa dalla legge 27.12.1997 n. 449, per l'assunzione di 600 unità di personale anche in eccedenza ai contingenti previsti per i singoli profili professionali (ma nei limiti delle dotazioni organiche complessive), per far fronte alle esigenze di salvaguardia dei beni culturali nelle aree soggette a rischio sismico, non può essere considerata misura risolutiva della grave situazione denunciata. Mentre l'autorizzazione (prevista dall'art. 8 c. 7 del d.l. 30.1.1998 n. 6 convertito in legge 30.3.1998 n. 61) alle Soprintendenze delle regioni Marche e Umbria, colpite dal terremoto del settembre 1997, per il potenziamento degli uffici attraverso l'assunzione di personale tecnico e amministrativo a tempo determinato per un periodo massimo di tre anni, rimane un provvedimento di emergenza per una situazione di emergenza.

Nel 1995 erano state assunte 849 unità (di cui ben 842 per trasformazione del rapporto di lavoro a tempo determinato, ex legge 19.7.1993 n. 236). Nel 1996 le nuove assunzioni a tempo indeterminato - tra conclusioni di concorsi banditi in precedenza e procedure non concorsuali - erano state soltanto 243, relative ai vari profili professionali. Nel 1997 si è provveduto all'assunzione di 469 unità (126 assistenti amministrativi - qual. VI - e 343 capi addetti ai servizi di vigilanza - qual. V) per l'espletamento di concorsi banditi in anni precedenti e di 41 unità a seguito di procedure non concorsuali.

Si aggiunga che nel corso del 1997 sono cessate dal servizio ben 1.178 unità, contro le 859 del 1996 e le 640 del 1995; e che al 31.12.1997 risultavano comandate o collocate fuori ruolo presso altre amministrazioni ben 733 unità dei Beni culturali, contro 66 collocate fuori ruolo o comandate da altre amministrazioni presso il Ministero.

Sempre alla data del 31.12.1997 risultavano inoltre in fase conclusiva concorsi per 11 posti di archeologo, per 37 di funzionario amministrativo, per 19 di storico dell'arte; mentre nel corso del 1997 sono stati pubblicati bandi per 66 posti di assistente restauratore (qual. VI), nonché per l'accesso alla dirigenza, con una serie di concorsi per titoli e colloqui (15 posti) e per esami (10 posti) per l'amministrazione centrale, gli Archivi di Stato, le biblioteche, e per architetti e archeologi.

Altri provvedimenti sono stati poi avviati parallelamente per potenziare le strutture

[13] Il personale in servizio era di complessive 24.461 unità alla data del 31.12.1995 e di 23.963 unità al 31.12.1996 (rispettivamente 96,7 e 94,7% rispetto all'organico oggi in vigore).

centrali e periferiche dell'Amministrazione, come le assunzioni a tempo determinato (autorizzate, anche per il 1997, dall'art. 51 della citata legge n. 662 del 1996) e le utilizzazioni di personale volontario, cassintegrati, obiettori di coscienza.

Per il periodo marzo-dicembre 1997, sono stati assunti a tempo determinato, per gli istituti dipendenti dall'Ufficio centrale BAAAS, n. 754 addetti ai servizi di vigilanza (erano stati 633 nel 1996), così distribuiti sul territorio: 165 al Nord (21,9% del totale), 277 al Centro (36,7%), 312 al Sud e in Sardegna (41,4%). Inoltre, in applicazione della convenzione sottoscritta con il Ministero della Difesa in data 29.11.1996, sono state impiegate 2.155 unità in servizio civile sostitutivo, di cui: 753 al Nord (pari al 34,9%), 881 al Centro (40,9%) e 521 al Sud (24,2%); mentre, in esecuzione del protocollo d'intesa firmato con l'Associazione nazionale carabinieri il 24.2.1994, sono state stipulate convenzioni per l'utilizzazione di volontari carabinieri presso sedi e istituti centrali e periferici, per prestazioni generalmente limitate a particolari avvenimenti promozionali. In base a convenzione con la GEPI, sono stati poi utilizzati 1.911 lavoratori cassintegrati in mobilità o sussidiati, di cui: 765 al Centro (pari al 40% del totale), 1.135 al Sud e in Sardegna (59,4%) e appena 11 al Nord (0,6%).

L'assunzione di personale a tempo determinato e l'utilizzazione di volontari e cassintegrati costituiscono indubbiamente uno strumento prezioso per far fronte a situazioni di emergenza, o per consentire l'apertura prolungata di istituti museali, specie nei periodi estivi o nei giorni festivi. Ma non bastano ancora a risolvere il grave problema degli organici, e non impediscono il graduale degrado delle strutture operative, dovuto al crescente invecchiamento del personale, soprattutto dei ruoli tecnici, senza alcun ricambio generazionale.

Nonostante la politica attuata negli ultimi anni, che ha privilegiato i movimenti di personale verso le regioni settentrionali, è ancora evidente poi uno scompenso nella percentuale di copertura organica nei diversi settori geografici, che (pari al 92,3% sul piano nazionale) risulta del 79,1% per le regioni del nord (con 1.086 unità in meno su un organico di 5.148) e 92% per il centro[14] (775 unità in meno su 9.706) e presenta invece addirittura eccedenze nel sud e nelle isole (globalmente +13, pari allo 0,1%), per effetto degli esuberi di antica data, di personale soprattutto di custodia, in Molise (+29,9%), Sicilia (+17%), Calabria (+13,8%).

La carenza di personale si avverte quindi specialmente nelle regioni settentrionali (nelle quali si registra il 54,6% del totale scoperto), aggravando così ulteriormente la ricordata sproporzione degli organici tra le diverse aree del paese. Ma una soluzione definitiva del problema appare ancora lontana, anche perché i criteri di applicazione delle disposizioni sulla mobilità sono oggetto di contrattazione sindacale, ai sensi dell'art. 5 del C.C.N.L., e le relative procedure non sono state ancora portate a compimento. L'Amministrazione ha comunque dato corso a limitati ed eccezionali provvedimenti di mobilità interna; mentre è in via di espletamento il concorso per l'assunzione, ex legge 2.4.1968 n. 482, di complessive 253 unità di personale delle categorie protette, delle qualifiche funzionali III e IV (addetti ai servizi di vigilanza e ai servizi ausiliari e di anticamera) da destinare prevalentemente alle regioni dell'Italia settentrionale con più evidenti carenze di copertura organica (cfr. D.D. 19.11.1997).

In termini di spesa, i pagamenti effettivi per il personale sono stati, nel 1997, di 1.178,8 mld. pari al 50,98% della spesa totale (contro il 48,08% nel 1996). In termini di gestione il rapporto tra spesa totale annua e numero di dipendenti risulta di L. 50.658.186 in media per ciascun dipendente.

[14] Che scende però al 91.7% se si include nel calcolo il personale dell'Amministrazione centrale.

7. Problemi e profili particolari.

Alcuni aspetti della gestione del Ministero meritano anche per il 1997 considerazioni particolari: la gestione imprenditoriale dei beni culturali e i cosiddetti servizi aggiuntivi, il programma e l'attività di informatizzazione, il problema dei fitti per locali, i furti e i recuperi delle opere d'arte, i danni provocati da eventi calamitosi e i relativi interventi urgenti di salvaguardia e di recupero. Un cenno a parte va poi aggiunto per i settori dello spettacolo e dello sport, le cui competenze dovrebbero passare al Ministero B.C.A. e che comunque sono già ora attribuite per delega al ministro per i beni culturali e ambientali nelle sue funzioni di vice presidente del Consiglio dei ministri.

7.1 Gestione imprenditoriale dei beni culturali. Servizi aggiuntivi.

Sembra ormai consolidata la fase di avvio della gestione imprenditoriale dei beni culturali.

Già la legge 4.1.1993 n. 4, prevedendo l'intervento gestionale dei privati e affermando il principio della redditività economica dei beni (con il ritorno degli introiti agli istituti di provenienza) aveva introdotto nel nostro ordinamento un nuovo modello di valorizzazione dei beni culturali.

Nelle linee di indirizzo che si possono individuare, per il 1997 e per il 1998, nelle note politiche allegate alla tab. 18 e nei D.P.E.F., l'importanza della collaborazione tra pubblico e privato rimane un obiettivo centrale dell'amministrazione, confermato dalle agevolazioni fiscali previste per gli interventi sui beni culturali (si vedano soprattutto le leggi nn. 449 del 1997 e 352 del 1997 e il d.lgs. n. 460 del 1997) e da una serie di altre misure, come la costituzione della Società italiana per i beni culturali, SIBEC S.p.A. (autorizzata dalla ricordata legge n. 352 del 1997), per la promozione e il sostegno di interventi di restauro, recupero e valorizzazione dei beni culturali e la previsione di convenzioni con associazioni di volontariato.

Ma è soprattutto il decollo dei cosiddetti «servizi aggiuntivi» a confermare l'interesse della nuova strategia di gestione del patrimonio culturale. Inizialmente lento e faticoso, a causa delle inevitabili vischiosità della macchina burocratica, il processo di attuazione dell'art. 4 della legge 4.1.1993 n. 4 ha registrato infatti nel corso del 1997 una netta accelerazione, mettendo in evidenza le potenzialità contenute nel modello normativo e organizzativo introdotto per migliorare l'offerta delle strutture culturali del paese. A tre anni dall'entrata in vigore del regolamento approvato con d.m. 31.1.1994 n. 171, la novità della materia e il susseguirsi delle disposizioni normative hanno reso comunque necessaria l'adozione di un nuovo regolamento (d.m. 24.3.1997 n. 139), più agile e snello del precedente, per coordinare la disciplina della legge n. 4 del 1993 con l'art. 47 *quater* della legge 22.3.1995 n. 85. Ulteriori mutamenti sono poi intervenuti per effetto della legge 8.10.1997 n. 352, che ha provveduto a modificare i termini di conferimento e la durata delle concessioni; mentre il d.m. 11.12.1997 n. 507 sull'istituzione dei biglietti d'ingresso nei musei e altri istituti culturali, ha aperto la possibilità di affidare in concessione i sistemi di gestione dei biglietti a soggetti pubblici o privati.

Anche per effetto dell'entrata in vigore della nuova normativa, il processo avviato con l'apertura del primo punto vendita presso la Galleria d'arte moderna di Roma, nel febbraio 1996, ha registrato sviluppi positivi con la riapertura della Galleria Borghese a Roma, dotata di ampie strutture di servizio e di accoglienza, nonché con l'attivazione di tutta una rete di punti di servizio a gestione integrata nelle principali città d'arte (complessivamente 37 librerie, 13 caffetterie e punti di ristoro, 14 punti di servizio bibliotecario o archivistico, già in funzione o in corso di avviamento alla data del 31.12.1997).

Il totale degli introiti per uso degli spazi e diritti di riproduzione per il periodo gennaio-dicembre 1997 è stato di L. 6.543.186.663 - contro L. 5.187.368.000 per il 1996, L.

3.321.263.000 per il 1995 e L. 1.176.525 per il periodo maggio-dicembre 1994.

Va infine ricordato che nel 1997 sono stati stipulati con società private accordi specifici per la valorizzazione del patrimonio culturale: con la società Fratelli Alinari, IDEA S.p.A., per la utilizzazione dell'archivio fotografico Alinari (già dichiarato di notevole interesse storico) e per la realizzazione di future campagne fotografiche; con la società A. e R. Ammannito per la produzione di fascicoli e video della serie «Itinerari culturali d'Italia»; con la RCS Libri S.p.A. per la realizzazione dell'opera a fascicoli a carattere divulgativo «Itinerari italiani», e di video denominati «Italia magica».

7.2 Attività informatica.

L'impegno informatico del Ministero continua ad essere caratterizzato da sforzi isolati e discontinui, mancanti di strategia globale ma anche privi di finanziamenti regolari.

Sul bilancio ordinario soltanto due capitoli di spesa sono esplicitamente destinati al finanziamento delle attività informatiche (1083 e 7530, rispettivamente per la gestione e per lo sviluppo dei sistemi informativi), con stanziamenti per 11,5 mld, mentre altri 9,1 mld sono destinati all'SBN informatico (cap. 1536). Su altri capitoli di bilancio (1534, 2035, 2042, 7602, 8302 etc.) confluiscono poi altre risorse provenienti da leggi speciali o da altra normativa. Nella classifica per funzioni, alla microfunzione 5.5 (Risorse informatiche) risultano imputati per il 1997, stanziamenti per 12,4 mld. contro 7,5 mld. nel 1995 e 1,4 nel 1996, con una percentuale sul totale del Ministero pari a 0,45% (0,33 nel 1995 e 0,06% nel 1996). Altri 3,1 mld. sono imputati alla microfunzione 1.4, che comprende però, oltre ad Attività informatiche, anche il Servizio statistico.

Sorprende, data la scarsità delle risorse a disposizione, l'alto livello dei residui che, per i due capitoli dedicati, erano, al 1.1.1997, di ben 19,8 mld., saliti a 25 alla fine dell'esercizio, con aumento del 26,3% (contro un aumento del 9,73% per i residui totali del Ministero).

La dirigenza del Ministero sembra utilizzare con eccessiva lentezza lo strumento informatico nello svolgimento delle attività istituzionali e, soprattutto, non sembra in grado di ragionare in termini unitari, superando i limiti di una forte settorializzazione.

Assai severe sono in questo senso le conclusioni dello studio di fattibilità Medusa, redatto dalla Etnoteam S.p.A. nel giugno 1997, allo scopo di individuare carenze e problemi dei sistemi informativi operanti nel Ministero, e fornire le linee di indirizzo per loro razionalizzazione e integrazione, e per il miglioramento dei servizi.

Emerge con evidenza da questo studio come negli anni il patrimonio informatico dell'Amministrazione si sia accresciuto in modo selvaggio in assenza di una vera pianificazione, attraverso acquisizioni successive in occasione di finanziamenti straordinari piuttosto che su analisi delle necessità operative di rinnovamento e di integrazione, con conseguente mancanza di omogeneità dei sistemi e sovradimensionamento tecnologico rispetto al loro reale utilizzo.

La duplicazione di attività e la realizzazione di progetti non più coerenti con le strategie generali ha provocato una sensibile lievitazione dei costi di realizzazione e di gestione, anche a causa delle complesse tipologie dei finanziamenti e della difficoltà o incapacità di gestire in proprio i beni e i prodotti rinvenienti.

Certo, risultati apprezzabili sono stati pure raggiunti dai programmi settoriali dei diversi uffici centrali e della DAG: basta ricordare il Servizio bibliotecario nazionale, l'Anagrafe informatizzata degli archivi italiani, i progetti WOAG (gestione elettronica dei documenti amministrativi) e SITAP (banca dati cartografica del sistema informativo territoriale nazionale), la Carta del rischio, la catalogazione informatica dei beni a cura dell'ICCD. Ma anche qui la sottovalutazione delle possibilità di interscambio informatico ha severamente

limitato gli sviluppi del quadro globale, con conseguente dispendio economico e ridotti benefici generali; mentre alcuni istituti periferici risultano ancora oggi non completamente forniti di attrezzature di *office automation.*

Esiste, allo stato attuale, nel Ministero una sola rete geografica nazionale, il Servizio bibliotecario nazionale, che continua anche ad essere il progetto finanziariamente più significativo, con circa 21 miliardi di spesa, tra sviluppo e gestione del sistema informativo.

Prendendo atto delle conclusioni e dei suggerimenti del progetto Medusa, il piano triennale per l'informatica 1998-2000, elaborato dall'Ufficio del responsabile per i sistemi informatici automatizzati (URSIA), prevede, in accordo con le linee strategiche dell'AIPA, la creazione di nuclei informativi presso la DAG e ciascun ufficio centrale[15], mentre la funzione strategica dovrebbe essere svolta dall'URSIA come unità organizzativa autonoma avente competenza sull'intera amministrazione.

Per il triennio 1998-2000, dopo l'apertura del sito Internet del Ministero, i maggiori impegni sono destinati alla predisposizione del progetto del nuovo sistema informativo Unix dell'UCBAAAS, oltre che al Sistema informativo catalogo dell'ICCD, al Sistema archivistico nazionale, all'SBN, al WOAG e al SITAP. Per la prima volta viene inserito un progetto «Integrazione sistemi ICCD-Comando carabinieri tutela patrimonio artistico», avente lo scopo di implementare la banca dati delle opere rubate per potenziare l'attività di recupero.

Ma l'obiettivo fondamentale nel processo di informatizzazione del Ministero dopo la sperimentazione dei servizi di interoperatività e la distribuzione dell'informazione attraverso Internet, rimane la costituzione della rete Intranet e la cooperazione applicativa fra amministrazioni diverse. Nel disegno dell'amministrazione, il sistema dovrà costituire una struttura di riferimento per l'accesso alle informazioni sui beni culturali, in cui potranno inserirsi tutte le altre iniziative esistenti; e avrà un'architettura distribuita tra la sede centrale del Ministero e le altre sedi degli uffici centrali e periferici.

7.3 Oneri per locazione di immobili.

Ancora una volta è da sottolineare la crescente passività della spesa per locazione di immobili, collegata al grande numero di istituti che hanno sede in edifici di proprietà non statale.

Gli stanziamenti per fitto locali sono stati nel 1997 di 44,9 mld., ancora in aumento, sia pur lieve (+1,8%) sul 1996. Le spese effettive sono state di 42,2 mld. Di esse 1.215 milioni(2,88%) si riferiscono all'UCBLE, e 10.211 milioni (24,20%) all'UCBAAAS, mentre ben 30.771 milioni (72,92%) si riferiscono agli Archivi di Stato, settore per il quale il problema dei locali è particolarmente grave, considerato che, su 154 istituti, solo 49 sono ubicati in immobili demaniali o in uso gratuito.

Nella sua relazione sulla gestione delle spese di funzionamento relative agli oneri per canoni di locazione di immobili degli uffici centrali del Ministero, per i settori BLE, BAAAS e BA per il 1995 (approvata dalla Sezione del controllo con del. 53 del 31.1.1998), l'Ufficio di controllo BCA ha evidenziato l'abnorme lievitazione dei canoni di affitto immobili per uffici dopo l'entrata in vigore della legge n. 392 del 1978 sull'equo canone, con incrementi percentuali, al 1995, sino al 3.781%, contro un incremento medio dei canoni di immobili per uso abitativo del 330,7%. D'altra parte la legge 27.12.1997 n. 449 all'art. 55 c. 9 ha dato mandato al Presidente del Consiglio dei ministri di adottare misure finalizzate a ridurre gradualmente l'utilizzo di immobili presi in locazione da privati da parte delle pubbliche amministrazioni.

---

[15] Un Nucleo di coordinamento per l'informatica esiste già presso l'UCBA, istituito con Decreto del D.G. 12.12.1991 e riconfermato con dd.mm. 31.3.1992 e 19.4.1994.

Per ovviare, almeno in parte, a tale situazione - in mancanza di stanziamenti straordinari per l'acquisto diretto o la costruzione di nuove sedi, o di assegnazione di immobili da parte della amministrazione finanziaria - appare urgente la ricerca di altre possibili soluzioni, come la modifica dei capitoli di spesa per consentire l'acquisto di immobili mediante locazione finanziaria.

7.4 Furti e recuperi di opere d'arte.

Grave rimane ancora la situazione - per quanto leggermente migliorata rispetto al 1996 - con riguardo ai furti e agli scavi clandestini.

Nel corso del 1997 sono stati denunciati 1.987 furti con l'asportazione di 23.511 oggetti, di cui 154 da musei (statali e non statali), 766 da enti pubblici e privati, 4.271 da chiese e 18.320 da private abitazioni. Le regioni più colpite risultano Piemonte, Lazio, Lombardia e Emilia-Romagna. Nello stesso anno le forze dell'ordine (Carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di finanza) hanno proceduto al sequestro di 50.113 oggetti in Italia e all'estero e al recupero di 10.805 pezzi trafugati tra i quali 7.708 reperti archeologici provenienti da scavi abusivi; ed hanno altresì sequestrato 782 opere d'arte falsificate.

Rispetto al 1996 gli oggetti d'arte asportati sono diminuiti del 33,6% (23.511 contro i 35.422 del 1996); mentre è lievitata di 2 punti la percentuale dei recuperi (dal 45 al 47%). Nell'arco di tempo 1970-1997 il Comando (già Nucleo) carabinieri per la tutela del patrimonio artistico (istituito il 3.5.1969) ha recuperato 150.274 opere d'arte e 313.678 reperti archeologici da scavi clandestini, arrestando 3.223 persone e denunciandone altre 8.982.

Va comunque segnalato il «salto di qualità» verificatosi nelle tipologie degli attacchi al patrimonio artistico con la rapina a mano armata (due Van Gogh e un Cézanne) realizzata alla Galleria d'arte moderna di Roma la sera del 19 maggio 1998: un'operazione che - per quanto conclusasi rapidamente con il recupero delle opere rubate - propone in termini del tutto nuovi il problema della sicurezza dei musei e dei luoghi espositivi.

Va ricordato che la struttura operativa del Comando carabinieri per la tutela del patrimonio artistico (TPA) è stata di recente potenziata con d.m. 4.11.1996, che ha istituito nuclei distaccati presso le sedi periferiche del Ministero - a Milano (Monza), Venezia, Bologna, Firenze, Napoli e Bari - e della Regione Sicilia in Palermo.

In stretta collaborazione con il Comando carabinieri TPA continua ad operare il Servizio tecnico per la ricognizione patrimoniale, istituito presso l'UCBAAAS, il quale prosegue nell'attività di ricognizione e schedatura delle opere d'arte in deposito esterno presso sedi istituzionali, e trasmette periodicamente al Comando stesso i dati relativi alle opere disperse, distrutte o rubate.

7.5 Eventi calamitosi.

Due eventi calamitosi hanno segnato il 1997 con gravi ripercussioni per i beni culturali: l'incendio della Cappella Guarini e del Palazzo reale di Torino in aprile e gli eventi sismici dell'autunno in Umbria e nelle Marche.

A seguito del primo evento sono intervenute le due ricordate direttive ministeriali (n. 5164 e 5186) in materia di progettazione e di miglioramento della sicurezza; ed è stato quindi emanato un importante provvedimento normativo, il d.l. 6.5.1997 n. 117, poi convertito in legge 1.7.1997 n. 203, che prevede interventi straordinari per il potenziamento degli impianti di prevenzione e sicurezza a tutela del patrimonio culturale.

Per far fronte alla situazione creata con il terremoto in Umbria e nelle Marche si è provveduto immediatamente alla nomina di un commissario delegato e alla costituzione di una struttura centrale, con nuclei operativi sul territorio, con il compito di procedere

all'accertamento dei danni subiti dal patrimonio storico-artistico e all'individuazione degli opportuni provvedimenti. Un documento sui "Primi indirizzi per i progetti di pronto intervento" è stato redatto a cura del Comitato nazionale per la prevenzione del patrimonio culturale dal rischio sismico; mentre l'Istituto centrale del restauro ha avviato la produzione di cartografie tematiche delle aree interessate e altre iniziative di supporto all'attività di rilevamento e gestione dei dati nell'ambito del sistema informativo territoriale «Carta del rischio».

Secondo i primi dati, il computo complessivo dei danni subiti risultava, al 20.12.1997, non inferiore a 806 miliardi, su rilevamenti di circa 1.450 edifici in Umbria e 1.500 nelle Marche. 3 musei inoltre sono stati evacuati e 16 sono stati più o meno gravemente danneggiati. I primi interventi avviati hanno comportato stanziamenti per 18.714 milioni per l'Umbria e 26.561 milioni per le Marche. Oltre 3.000 opere sono state rimosse nelle operazioni di sgombero dei materiali mobili a rischio.

Notevoli danni sono stati inoltre rilevati agli immobili sedi di istituti archivistici statali a Perugia, Assisi e Camerino, e al patrimonio archivistico comunale ed ecclesiastico, che spesso è stato necessario trasferire in altre sedi. Non minori, anche se non ancora quantificati, risultano i danni al patrimonio librario: un primo progetto di pronto intervento è stato avviato per la biblioteca comunale di Fabriano per l'importo di 100 milioni.

Con il d.l. 27.10.1997 n. 364, convertito in legge 17.12.1997 n. 434, e con il successivo d.l. 30.1.1998 n. 6 convertito in legge 30.3.1998 n. 61 sono stati disposti interventi urgenti per il rilevamento dei danni al patrimonio culturale e per l'avvio delle attività progettuali per il loro recupero, con stanziamenti di fondi, autorizzazioni a contrarre mutui, potenziamento del personale anche con assunzioni a tempo determinato, semplificazione dei procedimenti[16].

7.6 Competenze in materia di spettacolo e sport.

Con i decreti P.C.M. 18.5.1996 e 31.5.1996 è stato conferito al vice presidente del Consiglio e ministro per i beni culturali e ambientali, on. Walter Veltroni, l'incarico per le materie dello spettacolo e dello sport, con delega ad esercitare le funzioni relative a tali settori attribuite alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Inoltre, secondo l'ipotesi di riorganizzazione delle strutture ministeriali già presentata a grandi linee al Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali, il Ministero (che assumerebbe la denominazione di Ministero per i beni e le attività culturali) dovrebbe assorbire competenze e attribuzioni attualmente spettanti alla Presidenza del Consiglio: quelle in materia di diritto d'autore e di diritti connessi e di riconoscimento e di promozione delle attività culturali spettanti al Dipartimento per l'informazione e l'editoria istituito dall'art. 26 della legge 23.8.1988 n. 400 e quelle in materia di spettacolo e sport spettanti alla Presidenza per effetto dell'art. 2 del d.l. 29.3.1995 n. 97, convertito in legge 30.5.1995 n. 203.

In questa prospettiva è sembrato opportuno anticipare qualche elemento per la valutazione del quadro allargato che emerge dall'inserimento delle nuove funzioni nelle competenze del Ministero per i beni culturali e ambientali, tanto più che la delibera della Sezione del controllo 5/98 del 18.12.1997 ha incluso nel programma di controllo successivo sulla gestione per il 1998 anche il Dipartimento dello spettacolo, per quanto attiene alla gestione della quota F.U.S. destinata al settore della prosa.

Naturalmente l'articolazione e la distribuzione di competenze tra gli uffici della Presidenza del Consiglio coinvolti (Dipartimento dello spettacolo, Ufficio per i rapporti con gli

[16] In particolare 25 miliardi sono stati assegnati per l'attuazione degli interventi urgenti; mentre i soprintendenti sono stati autorizzati a contrarre mutui ventennali nel limite di 15 miliardi annui dal 1999 al 2018 (vedi sopra 2.2.). Altri 27 miliardi sono stati assegnati con il più recente D.L. 11.6.1998 n. 180, che prevede anche 3 miliardi per interventi urgenti sui beni del patrimonio storico-artistico della Campania a seguito dei disastri franosi del maggio 1998.

organismi sportivi, Ufficio per il diritto d'autore e la promozione delle attività culturali del Dipartimento per l'informazione e l'editoria) rende impossibile un'analisi che vada al di là dell'esame delle microfunzioni 10.3 (Indirizzo promozione e controllo dello spettacolo), 10.4 (Interventi finanziari a favore dello spettacolo) e 10.5 (Vigilanza e sostegno dell'attività sportiva) nell'ambito della F.O. 10 (Sostegno al turismo, allo sport e allo spettacolo) della PCM, con l'avvertenza che comunque i dati relativi al complesso delle microfunzioni per lo spettacolo (10.3 e 10.4) corrispondono esattamente a quelli del C.R. Spettacolo nell'analisi per centro di responsabilità.

I dati da prendere in esame sono quindi necessariamente parziali e possono rivelarsi fuorvianti, per esempio per la totale assenza di indicazioni di spese per il personale nell'analisi per categorie economiche. Con questi limiti è tuttavia possibile avanzare qualche indicazione. E anzitutto sull'incidenza molto limitata della spesa per il complesso delle attività dello sport e dello spettacolo nel bilancio della P.C.M. Gli stanziamenti per lo spettacolo (953,5 mld.) e per lo sport (8 mld.) corrispondono infatti rispettivamente al 10,27 e allo 0,09% del bilancio della P.C.M. Ed egualmente basso è il rapporto sulla massa spendibile (8,48 e 0,48% rispettivamente); mentre i pagamenti totali, con 864 mld. per lo spettacolo e 66,5 per lo sport, rappresentano rispettivamente il 18,35% e l'1,41% del totale della P.C.M., con residui in corrispondenza molto limitati (434 mld. e 4,23% per lo spettacolo e 4,9 mld. e 0,05% per lo sport).

Può essere interessante osservare che il complesso delle spese per le funzioni dello sport e dello spettacolo avrebbe invece, in un bilancio unico con il Ministero per i B.C.A., una valenza assai più alta, pari al 26,04% degli stanziamenti, al 22,58 della massa spendibile, al 28,69 dei pagamenti totali e al 16,20% dei residui; e verrebbe quindi a costituire il secondo aggregato di spesa per importanza, dopo quello che fa capo all'UCBAAAS e pari a tre volte i complessi di spesa per l'UCBLE o per l'UCBA.

Della normativa di settore emanata nell'anno vanno ricordati, per il settore spettacolo, il decreto 2.1.1997 in materia di promozione all'estero dello spettacolo italiano; il d.P.R. 14.1.1997 n. 15 sulla concessione di premi agli esercenti di sale d'essai e di comunità ecclesiali; il d. 24.3.1997 su interventi urgenti a favore del cinema; il d. 16.5.1997 sulla determinazione, per l'anno 1997, della quota a recita per le stagioni liriche; il d. 4.12.1997 n. 516, che approva il regolamento per l'erogazione di finanziamenti di lavori di restauro, ristrutturazione e adeguamento parziale degli immobili adibiti a teatro.

Inoltre, con d.lgs. 8.1.1998 n. 3, in attuazione dell'art. 11, c. 1 lett. a della legge 15.3.1997 n. 59, è stato approvato il riordino degli organi collegiali operanti presso il Dipartimento dello spettacolo; mentre con una serie di decreti legislativi in attuazione dell'art. 11 c. 1 lett. b della stessa legge si è provveduto a regolare la trasformazione in fondazioni degli enti lirici e delle istituzioni concertistiche assimilate e del Centro sperimentale di cinematografia[17].

[17] Sono ancora in discussione alle Camere tre provvedimenti legislativi di settore relativi a: «Nuove misure di contrasto delle violazioni in materia di diritto d'autore» (AS 1496), «Disciplina generale dell'attività teatrale» (AC 3433) e «Disciplina delle società e associazioni sportive dilettantistiche e degli enti di promozione sportiva» (AC 2761).

PAGINA BIANCA

ALLEGATI

elaborazioni per funzioni-obiettivo
formazione e utilizzo massa impegnabile
formazione e utilizzo massa spendibile

MINISTERO DEI BENI CULTURALI E AMBIENTALI

Esercizio finanziario 1997

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni
dg1 - Gabinetto e segreterie particolari	1. Indirizzo politico - amministrativo	1.1 Attività di indirizzo 1.2 Supporto normativo 1.3 Rapporti con i "media" 1.4 Attività informatiche e servizio statistico 1.5 Controllo interno
Tutte le dg	2. Programmazione di settore	2.1 Formulazione dei programmi 2.2 Verifica delle attività e dell'attuazione dei programmi
dg4 - Beni archeologici, architettonici, artistici e storici	3. Tutela e conservazione	3.1 Catalogazione (beni architettonici e monumentali) 3.2 Vigilanza e contributi (beni architettonici e monumentali) 3.3 Acquisizioni (beni architettonici e monumentali) 3.4 Custodia, prevenzione e sicurezza (beni architettonici e monumentali) 3.5 Manutenzione e restauro (beni architettonici e monumentali) 3.6 Gestione e manutenzione delle sedi (beni architettonici e monumentali)
dg4 - Beni archeologici, architettonici, artistici e storici		3.7 Catalogazione (beni archeologici) 3.8 Vigilanza e contributi (beni archeologici) 3.9 Acquisizioni (beni archeologici) 3.10 Custodia, prevenzione e sicurezza (beni archeologici) 3.11 Scavi, manutenzione e restauro (beni archeologici) 3.12 Gestione e manutenzione delle sedi (beni archeologici)
dg4 - Beni archeologici, architettonici, artistici e storici		3.13 Catalogazione (beni artistici e storici) 3.14 Vigilanza e contributi (beni artistici e storici) 3.15 Acquisizioni (beni artistici e storici) 3.16 Custodia, prevenzione e sicurezza (beni artistici e storici) 3.17 Manutenzione e restauro (beni artistici e storici) 3.18 Gestione e manutenzione delle sedi (beni artistici e storici)
dg3 - Beni librari, istituzioni culturali ed editoria		3.19 Catalogazione (beni librari) 3.20 Vigilanza e contributi (beni librari) 3.21 Acquisizioni (beni librari) 3.22 Custodia, prevenzione e sicurezza (beni librari) 3.23 Manutenzione e restauro (beni librari) 3.24 Gestione e manutenzione delle sedi (beni librari) 3.25 Servizio Bibliotecario Nazionale
dg5 - Beni archivistici		3.26 Inventariazione (beni archivistici) 3.27 Vigilanza e contributi (beni archivistici) 3.28 Acquisizioni (beni archivistici) 3.29 Custodia, prevenzione e sicurezza (beni archivistici) 3.30 Manutenzione e restauro (beni archivistici) 3.31 Gestione e manutenzione delle sedi (beni archivistici)
dg6 - Beni ambientali e paesaggistici		3.32 Sistema informativo e pianificazione territoriale (beni ambientali e paesaggistici) 3.33 Vigilanza (beni ambientali e paesaggistici) 3.34 Prevenzione dei grandi rischi (beni ambientali e paesaggistici)

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni
dg4 -Beni archeologici, architettonici, artistici e storici	4. Valorizzazione	4.1 Mostre, manifestazioni culturali e attività promozionali (beni architettonici e monumentali) 4.2 Pubblicazioni, studi e ricerche (beni architettonici e monumentali) 4.3 Attività didattica e per la fruizione (beni architettonici e monumentali)
dg4 - Beni archeologici, architettonici, artistici e storici		4.4 Mostre, manifestazioni culturali e attività promozionali (beni archeologici) 4.5 Pubblicazioni, studi e ricerche (beni archeologici) 4.6 Attività didattica e per la fruizione (beni archeologici)
dg4 - Beni archeologici, architettonici, artistici e storici		4.7 Mostre, manifestazioni culturali e attività promozionali (beni artistici e storici) 4.8 Pubblicazioni, studi e ricerche (beni artistici e storici) 4.9 Attività didattica e per la fruizione (beni artistici e storici)
dg3 - Beni librari, istituzioni culturali ed editoria		4.10 Mostre, manifestazioni culturali e attività promozionali (beni librari) 4.11 Pubblicazioni, studi e ricerche (beni librari) 4.12 Attività didattica e per la fruizione (beni librari) 4.13 Interventi per le istituzioni culturali e l'editoria
dg5 - Beni archivistici		4.14 Mostre, manifestazioni culturali e attività promozionali (beni archivistici) 4.15 Pubblicazioni, studi e ricerche (beni archivistici) 4.16 Attività didattica e per la fruizione (beni archivistici)
dg6 - Beni ambientali e paesaggistici		4.17 Mostre, manifestazioni culturali e attività promozionali (beni ambientali e paesaggistici) 4.18 Pubblicazioni, studi e ricerche (beni ambientali e paesaggistici)
dg2 Affari generali, amministrativi e personale Tutte le dg	5. Servizi generali	5.1 Gestione delle risorse umane 5.2 Formazione, aggiornamento e riqualificazione 5.3 Acquisizione e gestione delle risorse strumentali 5.4 Contabilità e ragioneria 5.5 Risorse informatiche 5.6 Studi, ricerche e consulenze 5.7 Relazioni esterne 5.8 Contributi e rimborsi 5.9 Contenzioso

Nota: I centri di responsabilità sono quelli individuati dal d.lgs. n.279 del 1997

1997 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 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	0	15.629	15.629	14.716	913	0	-1	1	14.715	1	94,15%
2 Programmazione di settore	4.108	149.397	153.505	141.933	6.397	1.066	3.536	572	145.470	1.638	94,77%
3 Tutela e conservazione	131.526	1.948.614	2.080.140	1.817.863	54.403	76.348	120.782	10 744	1.938.645	87.092	93,20%
4 Valorizzazione	6.477	337.760	344.237	326.628	10.456	676	5.948	530	332.575	1.206	96,61%
5 Servizi generali	3.519	279 547	283.066	269.476	9.280	791	2.939	580	272.415	1.371	96,24%
TOTALE	*145.631*	*2.730.946*	*2.876.577*	*2.570.616*	*81.449*	*78.881*	*133.204*	*12.427*	*2.703.820*	*91.308*	*93,99%*

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

1997 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 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
1 Indirizzo politico - amministrativo	3 181	15 629	18 810	18 515	12 510	2 206	2 206	1 456	13 966	1 671	3 172	98,43%	74,25%	75,43%
2 Programmazione di settore	80 581	149 397	229 977	201 524	95 450	46 484	47 550	31 619	127 069	13 283	89 626	87,63%	55,25%	63,05%
3 Tutela e conservazione	1 722 970	1 948 614	3 671 585	3 014 961	1 006 730	811 133	887 482	648 627	1 655 357	157 487	1 858 741	82,12%	45,09%	54,90%
4 Valorizzazione	141 328	337 760	479 088	407 114	207 772	118.855	119 531	64 157	271 930	24 233	182 925	84,98%	56,76%	66,79%
5 Servizi generali	120 665	279 547	400 211	356 914	192 585	76 890	77 682	51 466	244 051	20 588	135 572	89,18%	60,98%	68,38%
TOTALE	*2.068 725*	*2 730 946*	*4 799.671*	*3 999 027*	*1.515 047*	*1.055 568*	*1.114.450*	*797.126*	*2.312 373*	*217 262*	*2 270 036*	*83,32%*	*48,18%*	*57,82%*

1997 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 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 uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	0	15.629	15.629	14.716	913	0	-1	1	14.715	1	94,15%
Affari generali, amministrativi e personale	0	70.157	70.157	68.834	1.323	0	-4	4	68.830	4	98,11%
Beni librari, istituzioni culturali ed editoria	16.708	370.607	387.315	341.940	11.300	17.367	16.700	8	358.640	17.375	92,60%
Beni archeologici, architettonici, artistici e storici	98.961	1 861.159	1.960.120	1.769.801	50.822	40.535	86.990	11.971	1.856.791	52.507	94,73%
Beni archivistici	29.445	332 112	361.557	301.771	13.268	17.073	29.271	174	331.042	17.247	91,56%
Beni ambientali e paesaggistici	517	81.282	81.799	73.553	3.823	3.906	248	269	73.801	4.175	90,22%
TOTALE	***145.631***	***2.730.946***	***2.876.577***	***2.570.616***	***81.449***	***78.881***	***133.204***	***12.427***	***2.703.820***	***91.308***	***93,99%***

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

1997 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 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 uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	3 181	15 629	18 810	18 515	12 510	2 206	2 206	1 456	13 966	1 671	3 172	98,43%	74,25%	75,43%
Affari generali, amministrativi e personale	18 237	70 157	88 394	83 205	58 756	10 078	10 078	7 460	66 216	3 604	18 574	94,13%	74,91%	79,58%
Beni librari, istituzioni culturali ed editoria	246 027	370 607	616 635	509 609	251 554	90 387	107 753	78 134	329 688	32 316	254 610	82,64%	53,47%	64,69%
Beni archeologici, architettonici, artistici e storici	1 543 665	1 861 159	3 404 824	2 806 524	894 232	875 569	916 104	634 180	1 528 413	138 884	1 737 527	82,43%	44,89%	54,46%
Beni archivistici	227 964	332 112	560 076	481 260	241 913	59 858	76 932	62 991	304 904	33 788	221 384	85,93%	54,44%	63,36%
Beni ambientali e paesaggistici	29 651	81 282	110 933	99 915	56 083	17 471	21 377	13 103	69 186	6 998	34 750	90,07%	62,37%	69,24%
TOTALE	*2.068.725*	*2.730.946*	*4.799.671*	*3.999.027*	*1.515.047*	*1.055.568*	*1.134.450*	*797.326*	*2.312.373*	*217.262*	*2.270.036*	*83,32%*	*48,18%*	*57,82%*

MINISTERO PER I BENI CULTURALI ED AMBIENTALI

Esercizio finanziario 1997

(importi in milioni)

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE

		TITOLO I						TITOLO II						SPESA FINALE
		PERSONALE IN ATTIVITA' DI SERVIZIO	ACQUISTO BENI E SERVIZI	TRASFERIMENTI	INTERESSI	ALTRE (1)	TOTALE	OPERE BENI IMMOBILIARI MOBILIARI	TRASFERIMENTI	OPERAZIONI FINANZIARIE		ALTRE (1)	TOTALE	
		CAT II	CAT IV	CAT V	CAT VI			CAT X + XI	CAT XII	CAT 13 + 14	CAT 13+14+15			TIT I + II
1	RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 (2)	0	0	0	0	0	0	132.351	13.280	0	0	0	145.631	145.631
2	STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	1.329.415	306 477	113.698	0	8.453	1.758.043	768.946	203 957	0	0	0	972.903	2.730.946
3	MASSA IMPEGNABILE (1 + 2)	1.329.415	306 477	113.698	0	8.453	1.758.043	901.297	217.237	0	0	0	1.118.533	2.876.577
4	IMPEGNI EFFETTIVI SU COMPETENZA	1.249.098	306.035	113.373	0	8.440	1.676.945	716.870	176.801	0	0	0	893.671	2.570.616
5	ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE (-) (2 - (4 + 6))	80.317	442	325	0	13	81.098	351	0	0	0	0	351	81 449
6	RESIDUI DI STANZIAMENTO DA COMPETENZA AL 31/XII	0	0	0	0	0	0	51.725	27.156	0	0	0	78.881	78 881
7	IMPEGNI SU RESIDUI DI STANZIAMENTO (3 - 5)	-207	0	0	0	0	-207	126.771	6.640	0	0	0	133.411	133.204
8	RESIDUI DI STANZIAMENTO DA ESERCIZI PRECED_ AL 31/XII	207	0	0	0	0	207	5.580	6 640	0	0	0	12.220	12.427
9	IMPEGNI TOTALI SU MASSA IMPEGNABILE (4 + 7)	1.248.891	306.035	113.373	0	8.440	1.676.738	843.641	183 441	0	0	0	1.027.082	2.703.820
10	RESIDUI TOTALI DI STANZIA_ MENTO "F" AL 31/XII (6 + 8)	207	0	0	0	0	207	57.305	33 796	0	0	0	91.101	91.308
11	RAPPORTO % TRA IMPEGNI TOTALI E MASSA IMPEGNABILE (9 3)	93,94	99.86	99.71	0	99,84	95,38	93,6	84.44	0	0	0	91,82	93.99

1) CALCOLATE PER DIFFERENZA

2) I RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 SONO ASSUNTI UGUALI AI RESIDUI DI STANZIAMENTO "F" AL 31/12 DELL'ANNO PRECEDENTE

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		TITOLO I						TITOLO II						SPESA FINALE
		PERSONALE IN ATTIVITA DI SERVIZIO	ACQUISTO BENI E SERVIZI	TRASFERIMENTI	INTERESSI	ALTRE (1)	TOTALE	OPERE BENI IMMOBILIARI MOBILIARI	TRASFERIMENTI	OPERAZIONI FINANZIARIE		ALTRE (1)	TOTALE	
		CAT II	CAT IV	CAT V	CAT VI			CAT X + XI	CAT XII	CAT 13 + 14	CAT 13+14+15			TIT I + II
12	RESIDUI INIZIALI "F + C" AL 1/1	267.075	148.857	45.868	0	818	462.618	1.270.237	335.870	0	0	0	1.606.107	2.068.725
13	STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	1.329.415	306.477	113.698	0	8.453	1.758.043	768.946	203.957	0	0	0	972.903	2.730.946
14	MASSA SPENDIBILE (12 + 13)	1.596.490	455.334	159.566	0	9.271	2.220.661	2.039.183	539.827	0	0	0	2.579.010	4.799.671
15	AUTORIZZAZIONI DI CASSA	1.559.174	405.846	127.516	0	9.262	2.101.798	1.506.382	390.847	0	0	0	1.897.229	3.999.027
16	PAGAMENTI SU COMPETENZA	1.078.407	204.232	64.631	0	6.805	1.354.075	99.333	61.639	0	0	0	160.972	1.515.047
17	RESIDUI PROPRI DA COMPETENZA "C" (4 - 16)	170.691	101.803	48.741	0	1.634	322.870	617.536	115.162	0	0	0	732.699	1.055.568
18	RESIDUI TOTALI DA COMPETENZA (6 + 17)	170.691	101.803	48 741	0	1.634	322.870	669.262	142.318	0	0	0	811.580	1.134.450
19	PAGAMENTI SU RESIDUI	100 497	94.779	31.850	0	573	227.699	438.641	130.985	0	0	0	569.626	797.326
20	PAGAMENTI TOTALI (16 + 19)	1 178.903	299.011	96.482	0	7.379	1.581.775	537.974	192.624	0	0	0	730.598	2.312.373
21	ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE(-)TOTALI (14-(20-22))	143.178	10.524	3.656	0	65	157.423	47.628	12.210	0	0	0	59.839	217.262
22	RESIDUI TOTALI "F + C" AL 31/XII ((1= - (20 + 21))	274 409	145.798	59.428	0	1.828	481.463	1.453.580	334.993	0	0	0	1.788.574	2.270.036
23	RAPPORTO % TRA AUTORIZZAZIONI DI CASSA E MASSA SPENDIBILE (15 14)	97,66	89,13	79,91	0	99,9	94,65	73,87	72,4	0	0	0	73,56	83,32
24	RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E MASSA SPENDIBILE (20 14)	73,84	65,67	60,47	0	79,59	71,23	26,38	35,68	0	0	0	28,33	48,18
25	RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E AUTORIZZAZIONI DI CASSA (20 15)	75,61	73,68	75,66	0	79,67	75,26	35,71	49,28	0	0	0	38,51	57,82

1) CALCOLATE PER DIFFERENZA

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; 1.5 Spesa globale COFOG.*

2. Analisi per funzioni obiettivo e per centri di responsabilità: *2.1 Indirizzo politico-amministrativo (Gabinetto); 2.1.1 Nucleo Operativo Ecologico; 2.2 Programmazione, indirizzo e coordinamento (Gabinetto); 2.3 Impatto sull'ambiente (VIA); 2.4 Protezione e tutela della natura (Conservazione della natura); 2.5 Tutela delle acque (ARS); 2.6 Tutela del suolo (Acque, rifiuti e suolo-ARS); 2.7 Tutela dell'aria (IAR); 2.8 Prevenzione del rischio ambientale (IAR); 2.9 Ambiente marino e costiero (Difesa del mare); 2.10 Informazione e educazione ambientale (VIA); 2.11 Servizi generali del Ministero (Affari generali e personale); 2.12 Servizio di collaborazione agli organi di alta consulenza (SCOC); 2.12.1 Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (ANPA)*

3. Attività contrattuale.

4. Organizzazione.

Esercizio 1997 - Risultati di gestione per funzioni obiettivo - dati di competenza

(in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Autorizzaz. di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni(*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico-amministrativo	47.983	50.763	*30.000*	46.431	46.431	6.857	39.574	1.552
2 Programmazione, indirizzo, coordinamento	20.496	283.489	*275.388*	15.696	15.696	4.217	11.479	4.800
3 Impatto sull'ambiente	21.851	34.172	*15.277*	17.667	17.667	9.719	7.948	4.184
4 Protezione e tutela della natura	130.790	561.219	*415.510*	114.237	108.237	59.479	54.758	16.554
5 Tutela delle acque	150.883	434.008	*426.236*	148.862	132.346	13.059	135.803	2.020
6 Tutela del suolo	143.921	194.035	*186.455*	141.883	59.676	9.973	131.910	2.039
7 Tutela dell'aria	53.528	136.083	*126.254*	42.996	35.996	2.672	40.325	10.532
8 Prevenzione del rischio ambientale	6.296	8.525		4.712	4.712	2.344	2.368	1.584
9 Ambiente marino e costiero	106.048	113.328	*43.507*	98.935	58.528	38.396	60.539	7.113
10 Informazione ed educazione ambientale	22.559	27.151	*22.112*	2.239	2.239	784	1.455	20.320
11 Servizi generali del Ministero	42.694	46.221		41.341	41.341	10.399	30.942	1.353
TOTALE	***747.049***	***1.888.992***	***1.540.739***	***674.998***	***522.869***	***157.898***	***517.100***	***72.051***

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

Sintesi e conclusioni.

La gestione degli interventi di politica ambientale nel 1997 (e nella prima parte del 1998), pur caratterizzata da elementi dinamici sotto il profilo del completamento del quadro normativo, presenta alcuni fattori strutturali e istituzionali di debolezza.

In materia di difesa del suolo la divisione delle competenze fra interventi di difesa idrogeologica affidati al Ministro dei lavori pubblici, interventi di disinquinamento delle acque di competenza del Ministero dell'ambiente e interventi di emergenza attribuiti al Dipartimento della protezione civile, riduce le capacità di una coerente programmazione e di una efficiente gestione. E' insufficiente la pianificazione congiunta delineata dalla legge n. 183 del 1989 fondata sull'intesa Lavori Pubblici-Ambiente ed appare carente la configurazione dei poteri di coordinamento, sul territorio, delle Autorità di bacino nazionale e interregionale, concepite dal legislatore come momenti di unificazione dell'intervento per grandi aree territoriali e funzionali, ma disciplinate in modo debole e contraddittorio.

L'intero sistema delle politiche ambientali resta caratterizzato da un meccanismo di programmazione "a cascata" dal livello nazionale a quello regionale, a quello locale che rende lento il processo di formazione delle decisioni e inefficiente il processo di implementazione e realizzazione degli interventi.

La ridefinizione delle competenze con la "regionalizzazione" disposta (sulla base della legge n. 59 del 1997) con il decreto legislativo n. 112 del 1998 deve essere, ora, completata con il riordinamento dell'apparato di governo delle politiche di assetto del territorio, di tutela ambientale, di intervento per i grandi sistemi infrastrutturali[1].

In questa direzione si possono formulare, sulla base delle esperienze della gestione, alcune considerazioni costruttive.

1) L'abbandono del programma nazionale per la tutela dell'ambiente (sancito dal decreto legislativo n. 112 del 1998) allarga l'area dell'autonomia regionale; ma resta necessario un quadro di riferimento programmatico globale di assetto del territorio che (secondo il modello francese dell'aménagement du territoire) ponga un disegno di compatibilità e di priorità, unificando la visione urbanistica territoriale con le scelte fondamentali per gli interventi infrastrutturali (art. 52 d.lgs. n. 112 del 1998).

2) In materia di risorse idriche e di difesa del suolo la disciplina dettata dal decreto legislativo n. 112 del 1998 lascia aperti - in vista della fase successiva di riordino delle amministrazioni centrali - alcuni temi fondamentali: la unificazione dei poteri di pianificazione nazionale; la coerenza fra sistema della difesa del suolo (legge 183 del 1989) e ordinamento delle risorse idriche (legge n. 36 del 1994); la debolezza delle attribuzioni delle Autorità nazionali di bacino, compresse fra compiti dei Ministeri e attribuzioni delle Regioni, sino al rischio di configurarsi come un inutile momento di complessità dell'ordinamento.

3) In materia di "aree a rischio" sembra necessaria la ricerca di un maggiore equilibrio fra competenze nazionali e compiti delle regioni rispetto alla scomparsa di ogni momento unificante introdotta dal d.lgs. n. 112 del 1998 che sancisce una tutela autonoma delle regioni non solo, come è giusto, nelle fasi gestionali, ma anche nel momento della definizione delle priorità che richiede, invece, una valutazione e una responsabilità di livello nazionale.

Segnali positivi, nell'attività del Ministero nel 1997, derivano:

- dalla avvenuta presentazione della Relazione sullo stato dell'ambiente che colma un patologico ritardo e costituisce un documento scientificamente persuasivo, ricco di informazioni e valutazioni di essenziale importanza;

---

[1] Sulla base di ipotesi al vaglio del Governo e senza anticipare alcun giudizio in merito, nel nuovo quadro di razionalizzazione degli assetti istituzionali deputati alla regolamentazione e tutela del territorio si ipotizza la creazione di due poli ministeriali: uno per l'ambiente e per il territorio, l'altro per i trasporti e le infrastrutture.

- dalla presenza di numerose e significative iniziative legislative innovative (legge sull'inquinamento acustico n. 447 del 1995; legge sull'occupazione in materia ambientale n. 344 del 1997), o volte a superare carenze e disfunzioni della disciplina vigente, in particolare in materia di industrie a rischio e di rifiuti (legge n. 137 del 1997; decreto legislativo n. 22 del 1997);

- da una significativa attività svolta per la valutazione dell'impatto ambientale, sia pure con ritardi da superare;

- da una notevole attività di regolazione volta a completare l'assetto degli enti parco e delle riserve naturali.

Per quanto attiene alla gestione 1997, si avverte il condizionamento delle disposizioni restrittive, di portata generale, sia sul versante degli impegni che su quello dei pagamenti.

Particolarmente incisiva si è dimostrata la manovra diretta alla riduzione delle autorizzazioni di cassa - che proseguirà nel prossimo biennio - soprattutto nel settore dei trasferimenti agli enti decentrati, i quali, secondo le analisi del Tesoro, hanno potuto far fronte alle esigenze di spesa attingendo alle disponibilità di tesoreria.

La manovra di contenimento ha condotto, tuttavia, alla dilatazione dei residui passivi; le misure limitatrici degli impegni hanno generato residui di stanziamento - in presenza di dotazioni di competenza non altrettanto incise in diminuzione. Il taglio di questi residui operato all'inizio del 1998 ne ha considerevolmente ridotto il peso.

Circa, infine, il rispetto sostanziale delle disposizione del decreto legislativo n. 29 del 1993, per la parte riguardante i provvedimenti di programmazione degli interventi da realizzare nel corso del 1997, si osserva, da un lato, il ritardo nell'adozione dei relativi provvedimenti[2] e l'assenza di direttive generali di coordinamento e controllo e, dall'altro, la genericità delle priorità segnalate, malgrado l'esistenza di programmi pluriennali già in corso.

Come per il passato esercizio, anche le direttive per il 1998 risultano frazionate e sostanzialmente ricettive delle proposte avanzate dai Dirigenti generali, meramente descrittive delle competenze istituzionali.

Le formulazioni generiche e disarticolate per centri di responsabilità, l'assenza di indicatori di efficienza e di efficacia, la carenza di un quadro di convergenza unitario delle politiche del settore, particolarmente grave nei comparti interagenti - quali difesa del suolo, dell'aria e dell'acqua di fronte alle gravi carenze dello smaltimento dei rifiuti; difesa del suolo, delle coste e del mare dall'inquinamento e dalla tracimazione dei fiumi; tutela del territorio dagli insediamenti industriali pericolosi o nocivi - rivela l'insufficiente valenza di tali documenti programmatici, non adeguatamente conformati agli indirizzi di programmazione economico-finanziaria.

Queste indicazioni mancano anche nella nota preliminare premessa allo stato di previsione del Ministero dell'ambiente che non contiene, né per il 1997 né per il 1998, la nota politica.

Risulta, inoltre, inapplicato l'art. 16 - lett. b - del decreto legislativo n. 29 del 1993, che prescrive ai dirigenti - ai fini dell'attuazione delle direttive del Ministro - l'articolazione dei programmi in progetti[3].

---

[2] Adottati solo a fine maggio 1997 con distinti provvedimenti per ciascun settore di competenza (Affari Generali; Conservazione della natura; VIA; ARS; IAR; SCOC; Difesa del mare; Difesa del suolo). Per l'esercizio 1998 gli analoghi provvedimenti risultano adottati solo a fine maggio del corrente anno.

[3] Secondo un'analisi condotta in termini generali nel corso del 1997 nella competente sede del controllo (deliberazione n. 101/97), le cause della mancata predisposizione dei progetti sono individuabili nella genericità dei programmi ministeriali che non consente la definizione di progetti attuativi. Non risultando ancora realizzato il disposto dell'art. 3 del decreto legislativo n. 29/93 - secondo il quale ai dirigenti spettano autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo - "appare difficile ipotizzare la redazione di progetti

Una notazione di carattere generale si riferisce al Servizio di controllo interno, istituito solo nell'aprile 1997. Tale ritardo non ha consentito al Servizio di fornire notizie utili ai fini dell'analisi dei risultati della gestione.

Per quanto, infine, si riferisce al grado di attuazione del Piano Triennale 1994-1996, peraltro non aggiornato né durante il 1997 né per il 1998, permangono irrisolti i nodi che ne hanno finora ostacolato la spedita attuazione; questi - oltre alla frammentazione di competenze e ai procedimenti di programmazione di cui alla legge n. 305 del 1989 troppo complessi e sostanzialmente non risolti, malgrado le innovazioni[4] apportate in sede di programmazione degli interventi per il triennio 1994-96 - possono sintetizzarsi nella inadeguatezza tecnica delle Amministrazioni regionali e locali che non ha consentito la tempestiva predisposizione dei progetti di competenza, e nella debolezza dell'Amministrazione centrale non in grado di imporre tempi e procedure né di sostituirsi alle Amministrazioni inadempienti.

Si assiste così al protrarsi di interventi che, finanziati anticipatamente all'approvazione del I Piano Triennale 1989-91 per motivi d'urgenza, risultano da un decennio ancora in corso. Fra questi, non hanno trovato compiuta attuazione gli interventi previsti per la bonifica delle aree a rischio; l'emergenza rifiuti è diventata una costante nel panorama dei disastri ambientali; si aggrava sempre più il bilancio degli inquinamenti del suolo e delle acque.

I ritardi accumulati dal I Piano Triennale sono stati tali da condizionare la programmazione del II Piano (1994-96) che, sostanzialmente, è stato finanziato con buona parte delle risorse non utilizzate tempestivamente dal programma precedente; infatti, su risorse disponibili per 3.205,4 miliardi, alla data di predisposizione del II Piano triennale, 1.525,4 miliardi erano imputabili al triennio 1989-91, in quanto ancora non utilizzate.

1. Aspetti finanziari della gestione. Dati complessivi.

Il rendiconto dell'esercizio 1997, riguardante lo stato di previsione del Ministero dell'ambiente, espone i seguenti dati di competenza (espressi in miliardi).

affidati ai singoli dirigenti, i quali in concreto non hanno alcuna possibilità di influire sulle risorse umane, logistiche e strumentali, di norma tutt'ora affidata ad altri uffici" (generalmente alla Direzione generale degli Affari Generali e del Personale). In effetti, ai dirigenti continuano ad applicarsi i limiti di spesa previsti dalla legge n. 748/72 "con la conseguenza che difficilmente un dirigente esercita autonomi poteri di gestione e di spesa".

Nelle rare ipotesi in cui nelle proposte dei dirigenti vi siano indicazioni progettuali mancano dati sui costi presunti e sui tempi di attuazione.

[4] L'innovazione più significativa, rispetto alle precedenti norme di finanziamento, è rappresentata dalla scelta di privilegiare essenzialmente i trasferimenti, previa individuazione, da parte delle Regioni, degli interventi ritenuti prioritari mediante la predisposizione di un "documento regionale di programma" e la verifica di coerenza e compatibilità del medesimo, da parte dell'amministrazione, rispetto agli obiettivi e alle priorità fissati dal Piano triennale. Altra innovazione riguarda l'anticipazione del 5% delle risorse, dirette a finanziare anche la predisposizione dei progetti esecutivi. Le procedure fissate dal II Piano triennale si applicano anche agli interventi precedentemente finanziati e non ancora conclusi.

Stanziamenti iniziali	367,2
Stanziamenti definitivi	747
Impegni totali su massa impegnabile	829,8
Impegni effettivi di competenza	522,9
Pagamenti totali*	512,6
Residui**	1.870,4
Economie***	417,3

* di cui 157,9 miliardi sulla competenza

**211,4 miliardi si riferiscono a residui di stanziamento, 59,3 dei quali provenienti da esercizi precedenti; 1.658,9 miliardi rappresentano residui propri.

*** di cui 236,9 miliardi sono perenti agli effetti amministrativi.

Rispetto all'esercizio precedente tutte le suindicate voci presentano consistenti flessioni.

Infatti gli stanziamenti definitivi sono complessivamente diminuiti del 56%; detta percentuale sale al 73,5% nel comparto delle spese in conto capitale che presenta tuttavia un indice di utilizzazione della massa impegnabile in notevole aumento rispetto all'esercizio 1996[5].

Altrettanto significativa è la flessione dei pagamenti (-50,7%), interamente concentrata nel titolo II delle spese in conto capitale e più specificamente sulla categoria XII dei trasferimenti (-61%) e XI dei beni mobili, macchine e attrezzature a carico diretto dello Stato (-26,3%); di segno positivo - anche se in assoluto di modesto ammontare - risulta il dato sui pagamenti della categoria X dei beni ed opere immobiliari a carico diretto dello Stato.

La politica di contenimento delle spese ha suggerito, a fine esercizio 1997, una diversa e più uniforme modalità di accertamento dei residui passivi da mantenere in bilancio per l'esercizio 1998; fermo restando l'ammontare dei residui passivi propri, corrispondenti a risorse già impegnate entro il 31.12.1997, è stata disposta la riduzione dei residui di stanziamento per la parte corrispondente a risorse non impegnate nel corso dell'esercizio e non strettamente correlate a programmi già operativi[6].

Pertanto, su un ammontare complessivo di residui di stanziamento risultanti al 31.12.1997 - pari a 321,5 miliardi, 192,7 dei quali sulla competenza - e a richieste di conservazione in bilancio per 232,7 miliardi, i residui di stanziamento da iscrivere sul bilancio 1998 ammontano a 211,4 miliardi.

Infine, le somme andate in economia rappresentano, in percentuale della massa spendibile, valori superiori a quelli registrati nel precedente esercizio.

---

[5] +341,5% nella categ. X e + 18,6% nella categ. XI malgrado le disposizioni restrittive degli impegni di cui all'art. 8 della legge 28 febbraio 1997 n. 30 (collegato alla finanziaria 1997).

[6] d.P.C.M. 20.2.98. Globalmente i residui di stanziamento sono stati mantenuti nella percentuale del 68,3% dei residui risultanti a fine esercizio. Per il Ministero dell'ambiente tale percentuale si è ridotta al 65,8%.

1.1 Massa impegnabile e impegni.

La massa impegnabile di 1.113,3 miliardi, costituita dagli stanziamenti di competenza più i residui di stanziamento risultanti all'1.1.1997[7] è stata utilizzata nel corso dell'esercizio mediamente al 74,5%[8], con percentuali di oltre il 90% nella categoria dei trasferimenti sia di parte corrente che in conto capitale e intorno al 32% negli investimenti diretti (categorie X e XI del conto capitale).

La significatività dei dati suindicati non è, tuttavia, omogenea.

Infatti, le risorse impegnate per trasferimenti alle Regioni, agli enti locali e ad altri enti decentrati, rappresentano per il Ministero accantonamenti contabili assimilabili a prenotazioni di risorse, cui non corrispondono necessariamente attività progettuali e gestionali dell'ente destinatario già compiutamente individuate. Si tratta, quindi, di una "messa a disposizione di risorse finanziarie" che si perfezionerà al momento dell'effettivo trasferimento dei fondi (= pagamenti), che generalmente interviene anche a lunga distanza di tempo, per "tranche" successive erogate a progetto esecutivo definito. La non effettiva spendibilità delle risorse così impegnate consentirebbe all'Amministrazione la revoca degli impegni (in tutti i casi in cui gli interventi cui si riferiscono non possono essere realizzati) e la redistribuzione delle risorse recuperate, previa una nuova valutazione di priorità e fattibilità degli interventi deliberata dal CIPE. Il potere di revoca, tuttavia, è stato tardivamente e scarsamente utilizzato.

Pertanto, l'attività svolta dall'Amministrazione nell'area dei trasferimenti è apparsa un'attività "passiva", spedita solo in quanto priva di indicazioni per gli interventi da realizzare, senza adeguati strumenti di valutazione, stimolo e concertazione degli enti destinatari finali delle risorse.

Del tutto diversa è la responsabilità che l'Amministrazione assume nell'area degli interventi diretti[9] , compresi nelle categorie X e XI; in quest'area l'impegno di risorse corrisponde ad atti formali in senso proprio che trovano rispondenza in interventi già perfezionati sotto il profilo progettuale, con gare d'appalto già definite - ove necessario - e controparte o esecutore individuati; è un'attività composita nei confronti della quale gli adempimenti tecnici direttamente finalizzati all'impegno delle risorse sono spesso più complessi e defatiganti della concreta erogazione finanziaria. Pertanto, pur auspicando un'accelerazione delle procedure d'impegno, ai fini del perseguimento tempestivo degli obiettivi istituzionali - almeno nei settori non condizionati da interferenze e difficoltà di raccordo con i cointestatari di competenze in materia di tutela ambientale - in considerazione dei limiti fissati all'assunzione di impegni dall'art. 8 del collegato alla finanziaria 1997[10] la distanza percentuale che intercorre tra gli impegni per trasferimenti e quelli riguardanti gli interventi in gestione diretta - di per sé negativa - si attenua ma non si annulla, giacché i suindicati limiti attengono solo alla competenza[11].

---

[7] Pari a 366,3 miliardi, in diminuzione di un punto percentuale rispetto al precedente esercizio.

[8] La percentuale scende al 68,5% della massa impegnabile relativamente agli impegni del Titolo II.

[9] Si tratta, tra l'altro, della programmazione triennale per le aree naturali protette; dell'istituzione dei parchi nazionali; del potenziamento dei servizi tecnici di controllo dello stato dell'ambiente; della costruzione e dell'acquisto di mezzi da adibire al controllo degli inquinamenti marini, ecc.

[10] Legge 18.2.1997 n. 30.

[11] Gli impegni sui residui di stanziamento da pregressi esercizi, assunti nel corso del 1997, rappresentano infatti meno del 60% delle disponibilità.

1.2 Massa spendibile e pagamenti.

La massa spendibile di 2.800,3 miliardi - costituita dallo stanziamento 1997 di competenza e dal totale dei residui passivi derivanti da precedenti esercizi - pari a 2.053,3 miliardi - è stata ridotta dalle autorizzazioni di cassa a poco meno di 1.889 miliardi[12] che, peraltro, rappresentano circa il doppio delle autorizzazioni di cassa inizialmente preventivate[13]; rispetto allo scorso esercizio la massa spendibile si è ridotta di circa il 15%, il rapporto tra la massa spendibile e le autorizzazioni di cassa è rimasto sostanzialmente invariato (67,5%) mentre è diminuito dal 32 al 27,1% il rapporto tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa[14] anche in conseguenza dei meccanismi restrittivi imposti dalle manovre di contenimento della spesa pubblica che, iniziate con la finanziaria 1997 e il provvedimento collegato, sono state reiterate con la legge n. 449 del 1997, collegata alla finanziaria 1998.

Persiste, con una ridotta divaricazione rispetto al passato, il maggior peso percentuale dei pagamenti di parte corrente rispetto a quelli del conto capitale (46,1% delle autorizzazioni di cassa del Titolo I a fronte del 22,9% del Titolo II)[15].

Con un andamento negativo già segnalato in precedenti relazioni, l'insufficiente indice di smaltimento delle risorse - costituito dai dati sui pagamenti - soprattutto nelle categorie X e XI[16] che comprendono tutte le attività più significative di competenza dell'Amministrazione - pone in evidenza inadeguate capacità programmatorie e gestionali che in primo luogo condizionano e prolungano i tempi degli impegni di spesa e in fase di attuazione rallentano o ostacolano le erogazioni.

L'analogo ridotto ammontare delle erogazioni sulla categoria XII dei trasferimenti[17] ha, invece, risentito presumibilmente delle limitazioni imposte alle erogazioni nei casi in cui gli enti destinatari risultavano titolari di cospicue giacenze di tesoreria.

1.3 Residui.

I residui totali al 31.12.1997 sono ammontati a 1.870,4 miliardi, in diminuzione di circa il 9% rispetto al precedente esercizio e mediamente del 30% rispetto al triennio precedente[18].

L'ammontare complessivo dei residui è composto per 211,4 miliardi da residui di stanziamento[19] e per 1.658,9 miliardi da residui propri[20].

L'analisi della consistenza dei residui per categorie vede al primo posto - nell'ambito dei residui di stanziamento - le categorie X e XI delle opere mobiliari e immobiliari a carico diretto dello Stato con 171,4 miliardi (su una massa impegnabile di 295,9 miliardi) seguita dalla categoria XII dei trasferimenti che espone 40 miliardi di residui di stanziamento a fronte della massa impegnabile di 503,9 miliardi.

Relativamente ai residui propri, invece, 1.466,3 miliardi appartengono alla categoria XII mentre il totale dei residui propri della X e XI categoria ammonta a complessivi 52,5 miliardi. Pertanto, mentre i residui passivi della XII categoria corrispondono per la quasi totalità a

---

[12] Più esattamente 1.888,992 miliardi.

[13] La legge di bilancio n. 664/96 aveva fissato le autorizzazioni di cassa in 896,1 miliardi.

[14] Tale rapporto è sceso ulteriormente al 18,3% rispetto alla massa spendibile.

[15] Lo stesso rapporto nel 1994 era del 51,2% contro il 22,4% del Titolo II; nel 1995 era del 67,3% contro il 19,8%; nel 1996 del 62,8% contro il 27,6%.

[16] Nonché di alcuni capitoli della categoria IV del Titolo I, riguardanti attività di raccolta ed elaborazione dei dati sull'ambiente. Il rapporto tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa nelle categorie X e XI si è attestato al 25,4%, ma era solo del 2,2% nel 1996, del 21,7% nel 1995 e del 12,1% nel 1994.

[17] Pari al 22,3% delle autorizzazioni di cassa; nel 1996 è stato del 32,2%.

[18] Tale dato va tuttavia letto alla luce delle riduzioni apportate ai residui di stanziamento - pari a 110,1 miliardi - dal d.P.C.M. 20.2.98.

[19] 152.1 miliardi dei quali derivanti dalla competenza 1997.

[20] circa 365 miliardi sono da imputare alla competenza 1997.

impegni già assunti[21], la maggior parte dei residui delle categorie X e XI sono ancora disponibili[22]

1.4 Economie.

Al 31.12.97 l'ammontare delle economie è risultato di 417,3 miliardi[23] ancora in diminuzione rispetto ai precedenti esercizi.

Come per il passato, il valore più alto[24] - sia pure in diminuzione rispetto all'esercizio precedente - è stato rilevato nella categoria XII dei trasferimenti composto per circa due terzi di mancati trasferimenti alle regioni e per un terzo di mancati trasferimenti agli enti pubblici dell'Amministrazione locale, conseguenti all'obbligo di utilizzare le giacenze di tesoreria.

1.5 Spesa globale COFOG.

Oltre alle risorse attribuite al Ministero dell'ambiente altre si rinvengono negli stati di previsione di alcune Amministrazioni centrali[25], coinvolte in attività e interventi diretti alla salvaguardia ambientale.

Sulla base della classificazione OCSE, che comprende tutte le risorse comunque finalizzate alla tutela dell'ambiente, la ricostruzione della spesa effettuata nell'intero comparto espone 2.105,7 miliardi di risorse stanziate sulla competenza dell'esercizio 1997; autorizzazioni di cassa per complessivi 3.243,1 miliardi; impegni globali lordi per 1.990,1 miliardi di cui 1.412,5 sulla competenza, e pagamenti complessivi per 1.507,9 miliardi.

Tali dati sono comprensivi delle risorse in gestione al Ministero dell'ambiente.

2. Analisi per funzioni obiettivo e per centri di responsabilità.

I dati fin qui analizzati nel loro complesso evidenziano notevoli differenziazioni tra le varie funzioni-obiettivo sia sotto il profilo quantitativo dell'entità delle risorse finanziarie assegnate ai singoli obiettivi e al grado di utilizzazione, sia con riguardo alle modalità, alla tempestività e ai risultati concretamente realizzati.

In ordine all'ammontare delle risorse impegnabili, la funzione che si conferma finanziariamente più dotata è quella riguardante la "protezione e tutela della natura" (funzione-obiettivo n. 4); seguono nell'ordine "tutela delle acque" (funzione-obiettivo n. 5) e "ambiente marino e costiero (funzione-obiettivo n. 9). Le relative risorse non risultano ugualmente utilizzate sia per quanto si riferisce agli impegni che ai pagamenti che vanno, rispettivamente, da un minimo del 9,9% negli impegni[26] e del 6,1% nei pagamenti, ad un massimo del 96,7% negli impegni[27] e del 75,6% nei pagamenti[28].

---

[21] Con l'avvertenza di cui si è detto al paragrafo 1.1 in ordine alla significatività di tale tipo di impegni.

[22] Si osserva in proposito che anche nel triennio precedente tali categorie hanno presentato andamenti analoghi.

[23] A fronte di economie 1996 per 493,8 miliardi. Al 31.12.95 le economie avevano raggiunto ben 1.747 miliardi.

[24] 284,4 miliardi.

[25] Le altre Amministrazioni sono: la Presidenza del Consiglio dei Ministri che nel 1997 ha gestito risorse per 79,4 miliardi sulla competenza, con autorizzazioni di cassa per 120,7 miliardi, e pagamenti complessivi per 50,6 miliardi; il Ministero dei lavori pubblici con 648,7 miliardi sulla competenza, autorizzazioni di cassa per 668,3 miliardi e pagamenti per 309 miliardi circa; il Ministero dei trasporti e della navigazione con stanziamenti di competenza per 104,5 miliardi, autorizzazioni di cassa per 113 miliardi e pagamenti per 97,2 miliardi; il Ministero per le politiche agricole con stanziamenti di competenza per 586,4 miliardi, autorizzazioni di cassa per 760 miliardi e pagamenti complessivi per 565,5 miliardi.

[26] Nella funzione-obiettivo "informazione ed educazione ambientale".

[27] Nella funzione-obiettivo "programmazione, indirizzo e coordinamento".

[28] Nella funzione-obiettivo "Servizi Generali"; sono comunque superiori al 90% gli impegni delle funzioni-obiettivo "indirizzo politico-amministrativo"; "protezione e tutela della natura".

L'ammontare dei residui totali vede al primo posto, per valori assoluti, la "tutela delle acque", seguita dalla "tutela dell'aria" e dalla "programmazione, indirizzo e coordinamento".

La distribuzione delle risorse per centri di responsabilità evidenzia la più consistente massa impegnabile nel Servizio conservazione della natura e il più alto valore di risorse spendibili nel Servizio Acque, rifiuti e suolo (ARS) che espone anche, in valore assoluto, l'ammontare maggiore di residui passivi.

Nei paragrafi che seguono, saranno dettagliatamente esposti i dati finanziari in gestione ai centri di responsabilità, distinti per funzioni-obiettivo.

2.1 Indirizzo politico-amministrativo (Gabinetto).

Le risorse finanziarie assegnate al Gabinetto si distinguono in risorse finalizzate al funzionamento della struttura[29] ed in risorse disponibili per la funzione di indirizzo politico-amministrativo, il cui peso si distribuisce su tutte le funzioni-obiettivo.

Nel corso del 1997 la massa impegnabile è stata utilizzata al 96,8% ma il rapporto tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa evidenzia un'ulteriore forte flessione rispetto all'esercizio precedente, con residui totali - sia pure propri - al 31.12.1997 pari al 76,5% delle disponibilità[30].

L'importo di maggior rilievo riguarda le risorse da trasferire all'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA) per finalità operative.

Il ritardo nell'adozione del Regolamento concernente la disciplina delle modalità di organizzazione dell'Agenzia in strutture operative - approvato con d.P.R. 4 giugno 1997 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale solo nell'ottobre 1997 - ha impedito il tempestivo accreditamento dei fondi[31], rinviato all'esercizio 1998, malgrado l'ANPA sia stata istituita già nel 1994; all'inizio del 1998 risultano operative 8 agenzie regionali sulle 13 già istituite[32].

Nel rinviare all'apposito paragrafo specifiche osservazioni sulla funzionalità e la valutazione dei risultati gestionali dell'ANPA si rileva che nel gennaio 1998 sono state formulate dal Ministro dell'ambiente le direttive volte ad indirizzare il programma di attività dell'ANPA verso obiettivi ritenuti prioritari dal Ministero, alla luce delle peculiarità tecniche e scientifiche in dotazione dell'Agenzia.

I settori sui quali il Ministro dell'ambiente ha richiamato l'attenzione dell'organo tecnico - attendendone elementi conoscitivi, supporto tecnico e suggerimenti operativi - sono individuati: nella gestione dei rifiuti con particolare riferimento a quelli radioattivi; nella tutela delle acque soprattutto nei profili del riciclo e del riuso; nella bonifica dei siti industriali, delle aree a rischio e delle aree inquinate; nel disinquinamento delle aree urbane.

2.1.1 Nucleo Operativo Ecologico (NOE).

Il Nucleo Operativo Ecologico dei Carabinieri, funzionalmente posto alle dipendenze del Ministero dell'ambiente, provvede, mediante ispezioni sull'intero territorio nazionale, alla prevenzione ed alla repressione degli illeciti ambientali.

---

[29] Si tratta di 9,3 miliardi quasi totalmente destinati a spese di personale (per oltre 7 miliardi).

[30] La massa impegnabile di quasi 48 miliardi corrisponde allo stanziamento 1997 mentre la massa spendibile è stata di poco superiore e leggermente ridotta dalle autorizzazioni di cassa (50,8 miliardi). A fine esercizio non risultano residui di stanziamento ma solo residui propri per circa 40 miliardi.

[31] Pari a 38,3 miliardi.

[32] Nel corso del 1995 sono state istituite e risultano operative le Agenzie regionali (ARPA) del Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, delle Province Autonome di Trento e Bolzano, dell'Emilia Romagna, della Toscana; tra il 1996 e il 1998 sono state istituite le Agenzie del Veneto, del Friuli, delle Marche, della Campania e della Basilicata. Per le altre Regioni la procedura istitutiva è in corso.

Articolato a livello regionale, grava finanziariamente sul Ministero per le spese di missione e per le spese di funzionamento ivi compreso il casermaggio.

A fronte di assegnazioni definitive sulla competenza 1997 per poco più di 2 miliardi e di una massa spendibile di 3,8 miliardi, i pagamenti sono ammontati a 2,6 miliardi, ivi comprese le spese per il reperimento di locali idonei e per il loro allestimento funzionale.

Nel corso del 1997 il NOE ha effettuato complessivamente n. 31.906 controlli; sono state riscontrate 10.885 infrazioni e segnalate all'Autorità giudiziaria 8.487 persone di cui 5 in stato di arresto; sono stati, infine, effettuati 784 sequestri per un ammontare complessivo di 510 miliardi circa.

2.2 Programmazione, indirizzo e coordinamento (Gabinetto).

La Corte da tempo sottolinea l'importanza delle funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento quali espressioni fondamentali e imprescindibili dell'esercizio delle funzioni politiche, attribuite all'organo di Governo. Tale importanza è stata ribadita ed esaltata a livello legislativo nel momento in cui l'ordinamento ha preteso una netta distinzione tra funzioni politiche e attività gestionali, attribuite queste ultime - quale competenza pressoché esclusiva - ai dirigenti.

La rinuncia all'esercizio delle potestà programmatorie e di indirizzo o la scarsa incisività delle medesime e, soprattutto, l'assenza di controlli da parte dell'autorità politico-amministrativa relativamente al grado di attuazione dei programmi formulati, configura un grave "vulnus" alla responsabilità dell'organo politico, non compensata né compensabile da eventuali risultati positivi sotto il profilo gestionale, di spettanza di altri soggetti.

La distinzione fra "politica" e "gestione" stenta ad imporsi concretamente per difficoltà intrinseche e per resistenze culturali che è auspicabile vengano presto superate ma che, al momento, rendono obiettivamente difficile l'individuazione delle diverse responsabilità e la lettura corretta dei documenti programmatici.

L'analisi finanziaria dei dati, infatti, fa emergere in maniera non del tutto evidente il peso che la programmazione assume nel contesto della gestione.

Sotto il profilo contabile l'85,2% della massa impegnabile attribuita alla funzione risulta impegnata, le erogazioni effettuate nel corso del 1997 rappresentano solo il 6,2% delle risorse disponibili evidenziando residui totali pari al 75,4% delle autorizzazioni di cassa[33].

La disaggregazione dei dati a livello di microfunzioni che compongono la funzione-obiettivo, evidenzia l'assenza di iniziative nel settore degli interventi cofinanziati dalla Comunità europea mentre quelle per la disoccupazione espongono 10 miliardi di impegni (con erogazioni per 7,7 miliardi) su 28,4 miliardi disponibili per investimenti nel settore.

L'attività di programmazione propriamente detta, da assumere ai sensi del decreto legislativo n. 29 del 1993, è stata esercitata mediante la predisposizione di distinti provvedimenti programmatici destinati ai Dirigenti generali posti a capo dei Servizi dell'amministrazione contenenti l'indicazione delle priorità e delle modalità di attuazione degli interventi.

Si tratta di documenti estremamente succinti e sostanzialmente generici e ripetitivi di attribuzioni e attività già regolamentate in via normativa, che non corrispondono, nella sostanza, alle esigenze poste dal decreto legislativo n. 29 del 1993. Si avverte, infatti, l'assenza di un documento unitario di impostazione e raccordo di tutta la politica ambientale vista nel

[33] Sulla massa impegnabile di 59,3 miliardi di cui 26,2 attribuiti al Piano Triennale di tutela ambientale e 28,4 ad iniziative per la disoccupazione, risultano impegni complessivi per 50,5 miliardi, 15,7 dei quali sulla competenza e solo 5,3 riferiti al Piano Triennale; i pagamenti complessivi (competenza+residui) ammontano a 17,6 miliardi. Le spese di funzionamento ammontano a 2,3 miliardi, 1,2 dei quali riguardanti spese di personale.

contesto delle attività già in itinere ed eventualmente da sviluppare; mancano indicazioni sulla pur necessaria esigenza di coordinamento non solo interno all'Amministrazione ma volto a cogliere dall'esterno opportunità e suggerimenti in grado di ottimizzare l'utilizzo delle risorse pubbliche[34]; nessun cenno alla necessità di riscontri periodici sull'attuazione degli interventi programmati, scarsi richiami all'esigenza di effettuare verifiche sull'attività svolta a livello periferico.

2.3 Impatto sull'ambiente (Valutazione impatto ambientale, informazione ai cittadini e relazione sullo stato dell'ambiente).

Oltre alle attività propedeutiche alla valutazione di impatto ambientale - affidate ad un'apposita Commissione - la funzione in argomento svolge le attività connesse alla raccolta ed elaborazione dei dati e degli elementi che confluiscono periodicamente nella "Relazione sullo stato dell'ambiente"; svolge, inoltre, residue attività relative alla gestione del sistema SINA, in attesa che si perfezioni il trasferimento di detto sistema all'ANPA.

La massa impegnabile, costituita per quasi la metà da residui di stanziamento provenienti dall'esercizio precedente, è stata utilizzata per il 53% delle potenzialità, con una flessione del 10% rispetto all'analogo dato del 1995; per contro, i pagamenti risultano aumentati del 15%. L'andamento finanziario evidenzia una maggiore dinamicità della competenza sia sul versante degli impegni che su quello dei pagamenti, e maggiori difficoltà nello smaltimento dei residui pregressi[35].

La disaggregazione dei dati all'interno della funzione evidenzia, però, il peso delle spese di funzionamento della struttura - attribuibili soprattutto al costo del personale e delle procedure di valutazione d'impatto - che incidono ciascuna per oltre il 70% sull'ammontare delle erogazioni[36].

Circa l'attività concretamente svolta nel corso del 1997 si è rilevato, relativamente al settore della valutazione di impatto ambientale, che permangono difficoltà nell'iter dei procedimenti di valutazione derivanti dal progressivo ampliamento delle categorie di opere soggette a valutazione di impatto che gravano su una struttura amministrativa numericamente inadeguata[37].

Nel corso del 1997 le pronunce di compatibilità ambientale sono state complessivamente 30[38] e hanno avuto riguardo ad opere stradali e ferroviarie, a dighe e a centrali elettriche, ad attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, ad impianti industriali.

Un aspetto particolarmente delicato della valutazione di impatto ambientale è quello che si riferisce alla valutazione di pericolosità dell'opera o dell'impianto ai fini della prevenzione del danno ambientale, cui sono particolarmente esposti gli impianti industriali. Le valutazioni

---

[34] In tale contesto merita una particolare censura l'indifferenza manifestata dal Ministero nei confronti delle risorse comunitarie che risultano non utilizzate se non per attività marginali.

[35] La massa impegnabile di 40,9 miliardi (costituita da 21,9 miliardi sulla competenza + 19 miliardi di residui di stanziamento) evidenzia impegni totali per 21,7 miliardi, 17,7 dei quali sulla competenza. La massa spendibile di 58,4 miliardi, ridotti a 34,2 dalle autorizzazioni di cassa, è stata utilizzata solo per 12,5 miliardi di pagamenti, 9,7 dei quali sulla competenza. Al 31.12.97 risultano residui totali per 35 miliardi, 15 dei quali rappresentano residui di stanziamento nella quasi totalità risalenti ad esercizi precedenti. Si sono registrati 10,9 miliardi di economie.

[36] Infatti, sull'ammontare globale dei pagamenti, le spese di funzionamento del complesso di VIA hanno raggiunto i 5,8 miliardi, 3,8 dei quali riguardanti spese di personale. L'incidenza delle spese di funzionamento del SINA, invece, è in parte compensata da risorse di poco superiori (3,5 miliardi contro i 3,2 miliardi delle spese di funzionamento) erogate per investimenti diretti all'implementazione della dotazione informatica.

[37] Il campo di applicazione della procedura di VIA è, peraltro, destinato ad ampliarsi ulteriormente all'entrata in vigore del "d.P.R. opere statali".

[38] 5 delle quali dichiarate compatibili dalla Commissione. ma non ancora perfezionate proceduralmente. 37 progetti, 15 dei quali riguardanti impianti industriali, risultano in istruttoria.

connesse, cui si collegano problematiche di carattere strategico e occupazionale, rallentano i tempi di definizione delle procedure che difficilmente si esauriscono nel corso di un esercizio.

Affine alla valutazione di impatto è l'esame delle autorizzazioni alle attività estrattive di cave e torbiere in aree vincolate dalla normativa sulla tutela paesaggistica, che hanno comportato la verifica di compatibilità paesaggistico-ambientale di alcune centinaia di autorizzazioni, circa 300 delle quali concluse positivamente.

Per quanto riguarda, invece, la gestione del Sistema Informativo Nazionale dell'Ambiente (SINA), nel corso del 1997 ha avuto inizio il procedimento di trasferimento del Sistema nell'ambito dell'ANPA, secondo quanto stabilito dall'art. 1 bis della legge n. 61 del 1994, istitutiva dell'Agenzia; con direttiva 21.5.97 a firma del Ministro dell'ambiente si è provveduto al trasferimento all'ANPA della gestione dei primi elementi del modulo centrale SINA (con l'intesa che il Servizio VIA collabori con l'ANPA per la riattivazione e gestione del Centro Elaborazione Dati, in via provvisoria, in attesa che si concluda la predisposizione della bozza di decreto ministeriale per il trasferimento all'ANPA di progetti, beni e risorse finanziarie del SINA, da sottoporre entro 60 giorni dalla pubblicazione del Regolamento dell'Agenzia alla Conferenza Stato-Regioni). Il provvedimento - già passato al vaglio delle Regioni- corredato da schede tecniche contenenti i dati essenziali all'individuazione delle risorse e delle dotazioni da trasferire - nonché di quelle funzionali all'attività del Ministero e non oggetto di trasferimento - risulta predisposto ma non ancora adottato.

Contestualmente al procedimento di trasferimento, l'Amministrazione - attraverso un'apposita commissione di vigilanza - ha provveduto ad approvare il collaudo finale dei lavori riguardanti la realizzazione dei "Primi elementi del modulo centrale del SINA"[39].

Infine, nel corso del 1997 ha visto finalmente la luce la Relazione sullo stato dell'ambiente che, prevista con cadenza biennale, era attesa dal 1994.

L'approfondimento scientifico degli argomenti trattati, la ricca e dettagliata documentazione sui fenomeni distorsivi della qualità dell'ambiente, l'apertura alle problematiche internazionali riguardanti la salvaguardia ambientale, ne fanno uno strumento di conoscenza di notevole livello e di facile accessibilità che può validamente contribuire al formarsi di una coscienza sociale sensibile alla salvaguardia dell'ambiente come condizione essenziale della convivenza civile.

2.4 Protezione e tutela della natura (Conservazione della natura).

Con un rapporto tra massa impegnabile e impegni pari al 93,6% e una percentuale di pagamenti di 15 punti superiore a quella dello scorso anno, la funzione in argomento è stata nel corso del 1997 tra le più dinamiche dell'Amministrazione, con residui di stanziamento trascurabili, tenuto conto del cospicuo ammontare dei medesimi all'inizio dell'esercizio 1997[40]. Va tenuto presente che le decurtazioni ai residui di stanziamento, effettuate con il d.P.C.M. 20.2.98, hanno considerevolmente inciso sulla consistenza dei medesimi, portandoli dagli 85,9 miliardi a 10 miliardi, pur in presenza di richieste di mantenimento pari a 22,1 miliardi[41].

---

[39] Commissionati al Consorzio CORESIA con contratto del 9.4.91 e conclusi nel febbraio 1997 per un importo complessivo di 28,5 miliardi.

[40] La massa impegnabile di 353,8 miliardi rappresenta il valore più elevato di risorse disponibili e ha consentito impegni per 331,3 miliardi, 223,1 dei quali sui residui di stanziamento risultanti all'1.1.97, totalmente azzerati. Anche la massa spendibile espone un valore elevato con 608,7 miliardi (477,9 dei quali si riferiscono ai residui all'1.1.97), ridotti a 561,2 miliardi dalle autorizzazioni di cassa. La quota più consistente di pagamenti è stata effettuata sui residui (160,2 miliardi su 219,6 miliardi di erogazioni). I residui totali, pari a 259,7 miliardi sono nella quasi totalità residui propri; 129,4 miliardi sono andati in economia.

[41] In particolare la decurtazione ha azzerato la consistenza dei residui di stanziamento derivanti da pregressi esercizi sui capitoli 7410 e 7412 della categoria XII dei trasferimenti, per un ammontare complessivo di 63,6 miliardi.

I pagamenti, pari al 39,1% delle autorizzazioni di cassa, sono ammontati complessivamente a 219,6 miliardi e, oltre alle spese di funzionamento [42], sono stati destinati ad interventi riguardanti quasi esclusivamente l'istituzione e gestione delle aree naturali protette e ad investimenti che, in quota maggiore, sono stati rivolti all'individuazione e conservazione degli ambienti naturali [43].

Circa l'attività concretamente svolta, è da segnalare come particolarmente significativo il completamento delle procedure di nomina degli organismi di gestione[44] e l'approvazione di quasi tutti gli Statuti degli Enti Parco[45]; l'approvazione delle piante organiche[46] intervenuta tra il 1995 e il 1997 - ha consentito l'avvio delle procedure concorsuali di provvista del personale.

Definiti i profili organizzativi, dovrebbero risultare superate le difficoltà che non hanno finora consentito l'adozione dei regolamenti e dei piani del Parco, da assumere ai sensi degli artt. 11 (Regolamento) e 12 - commi 3 e 4 (Piani) della legge-quadro n. 394 del 1991. Qualora il ritardo dovesse permanere, è intento dell'Amministrazione usare il potere sostitutivo ex art. 12 - comma 4 della legge 394 del 1991.

Particolarmente significativa è l'iniziativa assunta dall'Amministrazione - in occasione dell'esame preventivo di legittimità e controllo contabile di tutti i bilanci degli Enti Parco - circa l'esigenza della corretta e puntuale tenuta delle scritture contabili e dell'esatta imputazione della spesa sui pertinenti capitoli, con suggerimenti e indicazioni diretti ad omogeneizzare la redazione dei bilanci degli Enti, ai fini di una migliore leggibilità e comparabilità dei dati finanziari e gestionali.

Inoltre, con d.P.C.M. 26 giugno 1997, pubblicato in Gazzetta Ufficiale nel settembre 1997, si è provveduto all'istituzione degli organi del coordinamento territoriale del Corpo Forestale dello Stato, cui sono demandate funzioni di vigilanza sull'ambiente[47].

L'esigenza di garantire la sorveglianza delle aree protette è stata da tempo avvertita da più parti per fronteggiare l'incremento dell'abusivismo edilizio, il proliferare di discariche, in alcuni casi addirittura autorizzate[48], l'attività di trivellazioni e perforazioni di idrocarburi, la presenza di poligoni di tiro[49], il ripristino ambientale delle aree minerarie dismesse[50].

---

[42] Per 11,7 miliardi, 4,1 dei quali per spese di personale.

[43] Infatti, su 55,7 miliardi di erogazioni per interventi solo 205 milioni si riferiscono alla I microfunzione; per contro, su 152,3 miliardi di erogazioni per investimenti 94,9 miliardi sono stati spesi nell'individuazione e conservazione degli ambienti naturali e 57,4 miliardi si riferiscono all'istituzione e gestione delle aree protette.

[44] Presidenti e Direttori, componenti dei consigli direttivi, revisori dei conti ecc. per ciascun Ente parco. Allo stato, risultano istituiti 18 parchi nazionali.
Le aree protette - pari attualmente al 7,4% del territorio nazionale - comprendono, inoltre, 147 riserve naturali statali; 71 parchi regionali; 171 riserve naturali regionali; 94 oasi e biotopi protetti; 7 riserve marine già in esercizio e altre 6 istituite nel corso del 1997.

[45] Ad eccezione del Parco Nazionale del Gran Paradiso, del Parco Nazionale d'Abruzzo, del Parco Nazionale del Circeo e dei due parchi dell'Arcipelago della Maddalena e dell'Arcipelago Toscano, di recente istituzione.

[46] Sono ancora in discussione le piante organiche presentate dei Parchi Nazionali d'Abruzzo e dello Stelvio mentre non risultano ancora pervenute quelle riguardanti il Parco Nazionale del Circeo e quelli dell'Arcipelago Toscano e della Maddalena.

[47] Il personale del Corpo Forestale, assegnato a ciascun Ente, sarà a carico del medesimo; non è previsto, tuttavia, un corrispondente aumento delle dotazioni finanziarie annualmente assegnate dal bilancio dello Stato agli Enti Parco, i quali hanno già segnalato difficoltà nella copertura della spesa.

[48] Il fenomeno dell'abusivismo edilizio non sanabile e l'apertura autorizzata di una discarica - motivata dalle necessità di fronteggiare calamità naturali - è stata segnalata dagli organi gestori del Parco Nazionale del Vesuvio. Anche sul Parco del Cilento pende la minaccia di aperture di discariche; nei parchi nazionali e regionali e nelle riserve sono stati individuati dal NOE 2.785 casi di abusivismo edilizio non sanabile, oltre la metà dei quali concentrati in Campania.

[49] Segnalati dai responsabili del Parco Nazionale del Gran Sasso.

[50] Segnalata dai responsabili del Parco Nazionale dell'Arcipelago Toscano.

Difficoltà sono state, infine, segnalate dagli Enti gestori dei Parchi in ordine ai ritardi nella disponibilità delle risorse assegnate al bilancio del Ministero e da trasferire agli Enti. Il procedimento di ripartizione e attribuzione dei fondi determina, infatti, un oggettivo ritardo nei trasferimenti mentre sarebbe opportuno accreditare tempestivamente, ad inizio di ogni esercizio finanziario, le risorse di bilancio, eventualmente attraverso un unico provvedimento del Ministro.

Gli interventi a tutela della natura si giovano, inoltre, dei contributi internazionali e comunitari derivanti da accordi internazionali[51] e diretti alla protezione e conservazione di specie faunistiche e vegetali, degli habitat, della biodiversità, attraverso attività di censimento e monitoraggio, definizione di protocolli e piani[52].

Circa, invece, l'utilizzo dei fondi comunitari, destinati alla tutela ambientale, si rilevano ritardi nella ripartizione e nell'utilizzazione delle risorse, non gestite direttamente dall'Amministrazione ma ripartite, previa valutazione dei progetti, a favore di Regioni e Comuni.

Le risorse disponibili sul Programma Comunitario ENVIREG, in scadenza al 31 dicembre 1997, sono state per buona parte utilizzate in prossimità della scadenza a causa dei ritardi nella presentazione da parte dei beneficiari[53] della documentazione necessaria sia per definire l'andamento del Programma sia per consentire l'erogazione di ulteriori quote di finanziamento, oltre all'anticipazione.

2.5 Tutela delle acque (Acque, rifiuti e suolo-ARS).

Secondo l'attuale struttura organizzativa, la funzione fa capo al centro di responsabilità costituito dal Servizio delle acque, dei rifiuti e del suolo.

L'importanza che la politica diretta alla salvaguardia dell'ambiente annette alla tutela delle acque è evidenziata dal fatto che alla funzione è attribuita la quota maggiore di risorse sulla competenza dell'esercizio[54]. L'accelerazione assunta dagli impegni negli esercizi precedenti[55] ha ridotto significativamente i residui di stanziamento per cui la massa impegnabile è ammontata a 175,9 miliardi, impegnati all'86,6%[56].

Si registra una diminuzione percentuale dei pagamenti (26,7% delle autorizzazione di cassa), significativa di difficoltà gestorie ove si consideri che le autorizzazioni di cassa hanno più che dimezzato la massa spendibile[57].

Al 31.12.97 per questa funzione risultano complessivamente erogati 115,9 miliardi, 3 dei quali attinenti a spese di funzionamento e di personale; per il risanamento di fiumi, laghi e sorgenti sono stati spesi poco meno di 47 miliardi e 65,9 miliardi sono stati erogati per investimenti finalizzati all'uso e al trattamento delle risorse idriche.

---

[51] Si richiamano, in proposito le convenzioni di Ramsar, delle Alpi, di Rio de Janeiro, di Barcellona, Berna, Bonn e Washington; la Convenzione sulla Biodiversità, Convenzione CITES.

[52] Sul tema è in corso di predisposizione il Piano Nazionale di tutte le zone umide italiane - sotto l'egida della convenzione di Ramsar - con il quale si intende verificare lo stato di conservazione delle zone umide già individuate e protette (quali, ad es. gli stagni sardi) e di istituirne di nuove.

[53] Le Regioni che nel corso del 1997 hanno ottenuto il cofinanziamento di progetti rientranti nel Programma ENVIREG sono: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Toscana e Veneto. Secondo dati forniti dall'Amministrazione, le erogazioni 1997 sono ammontate a 84 miliardi.

[54] Infatti 150,9 miliardi rappresentano lo stanziamento di competenza più alto attribuito ad una funzione.

[55] 97% nel 1995 e 92% nel 1996.

[56] Le risorse complessivamente non impegnate ammontano a 21,5 miliardi, 16,5 dei quali si riferiscono alla competenza.

[57] A fronte della massa spendibile di 916,6 miliardi , le autorizzazioni di cassa ammontano a 434 miliardi. Poiché i residui propri ad inizio esercizio 1997 ammontavano a oltre 765,8 miliardi e i pagamenti sui residui, effettuati nel corso del 1997 hanno di poco superato i 100 miliardi, gli investimenti procedono lentamente.

Le difficoltà nella realizzazione tempestiva degli interventi di tutela delle acque derivano - analogamente a quelle riguardanti la tutela del suolo - dalla pluralità di soggetti titolari di competenze in materia di regolamentazione e fruizione delle acque; dall'ampiezza e dalla varietà delle componenti antropiche e idrogeologiche dei bacini e quindi dalla difficoltà di contemperare esigenze diverse e spesso antitetiche; dalla netta separazione di competenze (fra Lavori Pubblici e Ambiente) in materia di opere idrauliche e interventi di disinquinamento. Le difficoltà che in sede programmatica e progettuale si possono superare mediante gli strumenti di concertazione e attraverso le Autorità di bacino, si ripresentano spesso in sede attuativa comportando rallentamenti e ritardi nella realizzazione degli interventi.

Le carenze nei rapporti interorganici tra l'Amministrazione e le Regioni sono evidenti anche in contesti che si potrebbero definire marginali ma che, in effetti. condizionano l'esatta percezione dei fenomeni aventi incidenza nelle scelte di salvaguardia ambientale.

Un esempio è costituito dalle rilevazioni periodiche sulla qualità dei corpi idrici; le Regioni sono tenute a comunicare al Ministero dell'ambiente i dati delle centraline di rilevamento collocate sul territorio regionale: la maggior parte delle Regioni ha fornito dati parziali; la Valle d'Aosta, la Sicilia, la Calabria e la Puglia non hanno comunicato alcun dato.

La costituzione delle autorità di bacino, interregionali e regionali, procede con lentezza. Infatti, su 16 bacini interregionali le Autorità di bacino costituite sono solo 4; 8 sono in costituzione e 4 non risultano ancora costituite; quanto alle autorità di bacino regionali, sulle 15 previste ne sono state costituite solo 3; 8 sono in costituzione e 4 non sono ancora costituite[58].

Nel corso del 1997 alcune delibere CIPE hanno provveduto all'assegnazione di fondi destinati ad interventi di depurazione e collettamento[59], anche in relazione al piano straordinario delle acque di cui all'art. 6 della legge n. 135 del 1997, finalizzata al completamento e alla razionalizzazione dei sistemi di collettamento e depurazione delle acque reflue.

Le suindicate delibere hanno, inoltre, integrato finanziamenti già disposti con il piano triennale 94-96, per interventi ritenuti prioritari, a favore di Venezia (+ 97 miliardi), del fiume Sarno (+245 miliardi) e di Bagnoli (Napoli +3 miliardi).

In particolare, relativamente alla salvaguardia della Laguna di Venezia, già l'art. 8 della legge n. 59 del 1987 poneva a carico dei soggetti pubblici e privati coinvolti e operanti in situ l'obbligo di rimuovere la grave situazione di rischio ambientale e sanitario esistente in Laguna.

Il conseguimento di tale obiettivo ha comportato la determinazione del livello minimo di qualità delle acque della Laguna e del suo bacino scolante, cui è seguita la determinazione dei carichi massimi di inquinanti compatibili con il rispetto dei limiti di qualità delle acque; la verifica del carico inquinante attualmente sversato in Laguna ne ha posto in luce l'incompatibilità con la salvaguardia dell'ecosistema e l'esigenza di provvedere con urgenza al riequilibrio mediante strategie diversificate, incidenti non solo sui processi depurativi ma, soprattutto, sui processi produttivi del sistema industriale che attualmente grava sulla Laguna, con possibili e gravi ripercussioni sull'occupazione.

Una prima misura di salvaguardia, intervenuta con ordinanza del Ministro dell'ambiente in data 1° ottobre 1996, diretta alle industrie operanti in Laguna, ha disposto l'obbligo a carico

---

[58] Le regioni che presentano maggiori ritardi sono la Sicilia, la Sardegna, la Calabria, la Puglia, l'Abruzzo e il Molise. Nella regione Toscana è stata costituita solo l'Autorità di bacino dell'Arno, di rilievo nazionale.
Le Autorità di bacino di rilievo nazionale sono state tutte istituite.

[59] Delibera 18.12.96: prevede investimenti per 242 miliardi, di cui 52,1 sulla cassa '98; delibera 23.4.97 per 750 miliardi, 135,9 dei quali sulla cassa '98; delibera 29.8.97 per 800 miliardi, 95,5 dei quali sulla cassa '98, riguardante le direttive per il finanziamento dei singoli interventi del Piano straordinario delle acque, approvato a fine 1997.

dei titolari delle imprese di predisporre i progetti di adeguamento degli scarichi industriali, con collettamento verso il sistema di depurazione pubblico di Fusina e Campalto.

Tale obbligo, riconfermato dall'art. 17 del decreto legislativo n. 22 del 1997 - che disciplina le attività di sicurezza e bonifica - si inserisce nel più ampio contesto della legge n. 135 del 1997 che si propone di affrontare e risolvere radicalmente i problemi legati all'inquinamento mediante l'attuazione di un "Piano straordinario di completamento e razionalizzazione dei sistemi di collettamento e depurazione delle acque"[60].

A tal fine l'Amministrazione ha già chiesto alla Regione Veneto di individuare gli interventi di depurazione e collettamento prioritari, necessari a garantire la tutela delle acque lagunari, perché vengano inseriti nel Piano; i relativi progetti sono all'esame del Gruppo tecnico costituito ai sensi dell'art. 6 della legge n. 135 del 1997.

Per l'attuazione degli interventi a favore della Laguna di Venezia le risorse - pari a complessivi 328,5 miliardi, 97 dei quali destinati alla delimitazione e all'escavo dei canali portuali maggiormente inquinati - fanno carico alle leggi n. 341 del 1995 e n. 135 del 1997 - art. 1.

Anche gli interventi da effettuare lungo il bacino idrografico del fiume Sarno rivestono carattere di somma urgenza e sono stati a suo tempo inseriti nel Piano triennale 1994-96, articolati nei sottobacini dell'Alto, del Medio Sarno e della Foce[61]; con ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri 30.4.97 e 23.12.97 (di proroga dei termini al 31.12.98) sono stati ridefiniti programmi e obiettivi sotto l'incalzare delle emergenze.

Gli interventi programmati nell'alto Sarno riguardano la realizzazione del trattamento terziario a Mercato S. Severino, del costo di 15,7 miliardi[62], la rinaturalizzazione dei torrenti Solofrana e Cavaiola del costo di circa 6 miliardi[63] ed, infine, interventi a favore del settore conciario, diretti a ridurre la presenza di inquinanti nei reflui di produzione[64], con un costo di 5,5 miliardi.

Un maggior impegno finanziario contraddistingue gli interventi da effettuare nel Medio Sarno, il cui ammontare presunto si aggira complessivamente sui 4.000 miliardi.

Si tratta, in particolare, della realizzazione di quattro depuratori sub-comprensoriali[65] (il cui costo - comprensivo della rete di collettori - ammonta a circa 3.550 miliardi) e del completamento delle reti fognarie comunali[66] (del costo presunto di 240 miliardi); sono, inoltre, previsti interventi di sostegno (per 76 miliardi circa) a favore delle imprese conserviere. A fronte delle previsioni di spesa, le risorse attualmente disponibili si aggirano sui 400 miliardi, ivi compresa una quota di fondi comunitari intorno ai 100 miliardi.

---

[60] Il Piano straordinario delle acque è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 244 in data 9 dicembre 1997. Sono stati individuati 1.471 interventi urgenti per un costo complessivo di 13.059 miliardi.

[61] Gli impianti di depurazione di Solofra e Mercato S. Severino - Alto Sarno -, già inseriti nel Piano triennale, hanno ottenuto un ulteriore finanziamento mediante l'utilizzazione di 160 miliardi - trasferiti dall'ex Agensud al Consorzio ASI di Avellino - per l'ampliamento del trattamento biologico dell'impianto di Solofra - già concluso - e di quello di Mercato S. Severino.

[62] L'intervento è finanziariamente a carico del programma operativo "risorse idriche" del Ministero dei lavori pubblici. Il progetto è in corso di approntamento.

[63] Diretto ad assicurare il mantenimento del flusso minimo vitale dei corsi d'acqua, l'intervento è finanziato con fondi comunitari (Programma Operativo Multiregionale Ambiente). Gli interventi - già approvati dalla Commissione scientifica, - sono in corso di progettazione.

[64] Analogamente al precedente, il finanziamento, nella forma di aiuto alle imprese, fa carico ai fondi comunitari.

[65] L'intervento interessa le aree di Scafati, Poggiomarino - Striano, Nocera e Angri. Conclusa la progettazione preliminare e la gara per l'aggiudicazione della progettazione esecutiva; tale progettazione è in corso.

[66] In corso di progettazione. L'Amministrazione lamenta carenze per lacune conoscitive e organizzative dei Comuni interessati.

Infine, gli interventi programmati sulla foce del Sarno comprendono il completamento dell'impianto comprensoriale di Foce Sarno con biologico[67] e la realizzazione del collettore comprensoriale denominato Emissario di Gragnano[68]. Le risorse necessarie per realizzare gli interventi programmati saranno acquisite mediante utilizzazione dei ribassi d'asta conseguenti all'aggiudicazione degli interventi deliberati dal CIPE il 29.8.97 (per 600 miliardi[69]).

Secondo notizie fornite dall'Amministrazione, nel corso del 1997 si è provveduto alla ripulitura e risagomatura di tratti del fiume, per contenere eventuali esondazioni e per eliminare materiali inquinanti dalle sponde; un'analoga attività è stata svolta, a cura del Commissario delegato, per l'eliminazione dei macroinquinanti che dal fiume si riversano nel Golfo di Napoli, in conseguenza della lavorazione delle industrie agroalimentari. Inoltre, risulta attivo un completo sistema di monitoraggio nell'Alto Sarno per il controllo dei reflui delle industrie conciarie, al fine di verificare il rispetto dei limiti imposti allo sversamento.

Sul processo di attuazione degli interventi, con particolare riguardo al nesso fra impegno, progettazioni e realizzazione degli interventi la Corte condurrà, nel corso del 1998, apposite indagini a fini di referto.

2.6 Tutela del suolo (ARS).

Anche questa funzione a capo al centro di responsabilità costituito dal Servizio acque, rifiuti e suolo.

Le risorse finanziarie sono state assegnate per oltre la metà alla gestione dei rifiuti solidi urbani e per la restante parte alle due microfunzioni riguardanti la bonifica dei suoli e la "minimizzazione dei rifiuti speciali".

La massa impegnabile è stata utilizzata al 48,4%[70] mentre la massa spendibile di quasi 273,7 miliardi, è stata ridotta a 194 miliardi dalle autorizzazioni di cassa con pagamenti pari al 7,4%; sono, pertanto, notevolmente aumentati i residui totali risultanti al 31.12.97.

L'analisi dei pagamenti per microfunzioni evidenzia spese complessive di funzionamento per 5,7 miliardi (2 dei quali per spese del personale) che hanno gravato quasi totalmente a carico della microfunzione deputata alla gestione dei rifiuti solidi urbani; le erogazioni per investimenti sono ammontate a 8,8 miliardi e rappresentano le spese di investimento spettanti per metà alla gestione dei rifiuti solidi urbani, e per l'altra metà a spese per bonifica dei suoli. Considerato che buona parte delle risorse ancora non erogate risulta impegnata[71] la valutazione sulla dinamicità della gestione, da un punto di vista teorico, potrebbe essere positiva qualora non si trattasse di trasferimenti; poiché gli impegni sui trasferimenti costituiscono solo prenotazione di risorse da parte degli enti decentrati e l'esperienza ormai pluriennale sull'inadeguatezza non solo progettuale delle amministrazioni locali e sulle difficoltà di consenso non fanno ben sperare sulla sollecita definizione delle opere programmate, il dato sugli impegni va valutato con cautela.

Per quanto si riferisce alla gestione dei rifiuti, le difficoltà di attivazione degli interventi in ordine alle localizzazioni e alle dimensioni delle discariche e degli impianti di smaltimento e

[67] Per un costo di 104,2 miliardi. Il progetto preliminare è in corso.

[68] Il costo previsto ammonta a circa 27,8 miliardi. Il progetto preliminare è in corso.

[69] Le disponibilità finanziarie per ribassi d'asta sono state stimate dall'Amministrazione in 120 miliardi circa.

[70] La percentuale degli impegni è salita al 100% sui residui di stazionamento all'1.1.97.

[71] I residui di stanziamento ammontano a 82,2 miliardi (tutti sulla competenza), pari al 50% circa delle disponibilità.

trattamento non risultano affatto superate; a ciò si aggiungono le interferenze malavitose[72] che - malgrado la cospicua e dettagliata legislazione[73] - non risultano debellate.

Analoghe difficoltà si rinvengono nel settore della bonifica dei suoli: sono ancora per buona parte irrisolte le problematiche riguardanti l'inquinamento da amianto, né migliori risultati si rinvengono nel trattamento dei siti industriali inquinati: nel settore, le riconversioni e le innovazioni tecnologiche dirette al miglioramento della produzione industriale e agricola sono molto lente; il dissesto idrogeologico aggrava ulteriormente le condizioni del territorio, la cui concreta gestione è ostacolata da un'eccessiva frammentazione di competenze a livello centrale e locale.

Si registra un disegno orientato a convogliare presso un unico organismo centrale, deputato alla tutela del territorio, tutte le competenze in materia di programmazione generale e legislazione-quadro, attribuendo direttamente a livello regionale e locale compiti di regolamentazione e di gestione degli interventi.

In tal senso, un passo importante è stato compiuto con il decreto legislativo n. 112 del 1998; entro il gennaio del 1999 è attesa la riforma dell'amministrazione statale che - secondo recenti orientamenti del Governo - dovrebbe profondamente innovare gli assetti organizzativi deputati alla regolamentazione e alla tutela del territorio.

La pervasività delle problematiche ambientali, la cui soluzione costituisce il presupposto dello sviluppo sostenibile, permea di sé tutte le attività che insistono sul territorio e ne sfruttano le potenzialità. Ne deriva l'esigenza che sia un unico soggetto a valutare la compatibilità ambientale, ovviamente in linea strettamente tecnica, in tutte le sue componenti: suolo, acque, aria; quindi in base a regole e a programmi annualmente fissati dall'organo centrale, spetterà alle autorità locali vagliare esigenze e risorse finanziarie, individuare e realizzare gli interventi di competenza; ciò anche al fine di ridurre allo stretto necessario l'esigenza di intese e accordi che, come l'esperienza trascorsa ha ampiamente dimostrato, ostacolano la tempestiva realizzazione degli obiettivi da conseguire.

2.7 Tutela dell'aria (IAR).

La funzione fa capo al Servizio Inquinamento acustico e atmosferico, responsabile anche del settore delle aree a rischio, oggetto della funzione-obiettivo n. 8.

L'utilizzazione della massa impegnabile e della massa spendibile ha subito una notevole flessione rispetto all'esercizio precedente, essendo passata, rispettivamente, dal 99,4% al 68,7% e dal 53,1% al 43,1%.

La disaggregazione dei dati per microfunzioni evidenzia impegni sufficientemente sostenuti nel settore del disinquinamento atmosferico.

I pagamenti sugli investimenti diretti al disinquinamento atmosferico rappresentano oltre il 99% del totale delle erogazioni per investimenti e il 93,5% di tutti i pagamenti effettuati dalla funzione. Sono, pertanto, pressoché conclusi gli interventi di disinquinamento atmosferico nelle principali aree urbane, risalenti a finanziamenti disposti dal I Piano triennale 1989-91.

Altri provvedimenti, adottati nel corso del 1997 con d.P.C.M., hanno riguardato la fissazione di valori limite alle emissioni sonore[74].

---

[72] Sono ancora in corso le indagini dell'apposita Commissione ricostituita nel corso del 1997 che non ha ancora concluso i lavori.

[73] Da ultimo compendiata nel decreto legislativo n. 22/97, sul riciclaggio dei rifiuti e in materia di imballaggi e rifiuti di imballaggio che prevede 39 decreti attuativi di competenza del Ministro dell'ambiente la maggior parte dei quali da adottare di concerto con le altre amministrazioni interessate nel settore (Industria, Sanità, Agricoltura, Tesoro, Trasporti, Conferenza Stato-Regioni,) e la stipula di accordi di programma con gli operatori.

[74] Oltre alla legge-quadro sull'inquinamento acustico n. 447/95, tra i più significativi si segnalano: DM 19.11.97 n. 503 sui "Limiti alle emissione dagli impianti di incenerimento di rifiuti solidi urbani; DM 12.6.97 e DM 24.11.97.

L'attività concretamente svolta nel 1997 ha riguardato la prevenzione e il controllo dell'inquinamento atmosferico ed acustico nelle regioni e in 56 aree urbane[75].

I 186 progetti che prevedono investimenti per oltre 250 miliardi, sono diretti, fra l'altro, all'ottimizzazione delle reti di rilevamento dell'inquinamento atmosferico e acustico; all'elaborazione di piani regionali e comunali di risanamento atmosferico e acustico; alla promozione del trasporto pubblico a basso impatto ambientale con conseguente riduzione del traffico privato nei centri urbani; alla realizzazione di barriere acustiche.

Ai sensi della legge n. 344 del 1997, diretta ad incentivare l'occupazione in attività di salvaguardia ambientale, l'Amministrazione, in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti di Firenze ha avviato il programma "Città amiche dell'infanzia" per una spesa preventivata di 1 miliardo. Analoghe finalità stanno alla base del programma di premi per la sostenibilità ambientale delle aree urbane, che prevede erogazioni, a carico della medesima legge, per 1,33 miliardi.

2.8 Prevenzione del rischio ambientale (IAR).

La funzione in argomento fa capo al Servizio disinquinamento atmosferico e acustico e ne costituisce il settore più problematico.

Con risorse fortemente ridotte rispetto all'esercizio 1996 e ancor più relativamente al passato in considerazione del sostanziale stallo del settore, a fronte di una massa spendibile di 11,7 miliardi, ridotta a 8,5 dalle autorizzazioni di cassa, sono state effettuate erogazioni per il 75,6% delle disponibilità con pagamenti concentrati per 2/3 sui residui e totalmente assorbiti dalle spese di funzionamento della struttura e del personale[76].

Concretamente, non risulta sbloccata la situazione delle aree a rischio della Sicilia e della Sardegna[77] e di alcuni programmi-stralcio che interessano le aree di Brindisi, Taranto, Savona, Genova.

Infatti, la maggior parte degli interventi già finanziati è ancora nella fase della progettazione esecutiva; i progetti in corso di realizzazione riguardano il Sulcis Iglesiente[78] e alcuni progetti dell'area di Priolo-Augusta[79].

Gli investimenti disposti a favore delle aree di Brindisi, Taranto, Savona e Genova ammontano complessivamente a 112,5 miliardi[80]; a fine 1997 risulta solo completata

---

sulla "Proroga dei termini delle emissioni inquinanti", rispettivamente, della Centrale termoelettrica della Tecnoparco Val Basento (Pisticci-Basilicata) e dell'adeguamento delle emissioni di biossido di zolfo della Raffineria AGIP Petroli di Gela; Circolare Ministero ambiente 23.7.97 contenente, informazioni ai cittadini in materia di rischi di incidenti rilevanti; DM 5.11.97 sulle "modalità di presentazione e di valutazione dei rapporti di sicurezza degli scali merci terminali di ferrovie".

[75] Tra i progetti più significativi si segnala il monitoraggio del rumore negli aeroporti di Linate, Malpensa e Orio al Serio per una spesa di 1,3 miliardi, d'intesa con la Regione Lombardia; analoghi monitoraggi sono allo studio e riguardano gli aeroporti di Bologna, Treviso, Verona, Venezia, Torino, Genova, Firenze, Pisa, Ancona, Bari e Palermo, per una spesa complessiva di circa 5 miliardi.

[76] Solo 6,4 miliardi, impegnati per il 75,6%.

[77] Le aree interessate sono le solite: Massa, Manfredonia, Augusta-Priolo-Gela, il Sulcis Iglesiente, l'area del Lambro-Olona e Seveso (per la cui bonifica sono stati stanziati ulteriori fondi con il Piano triennale 1994-96), Bagnoli, ecc. (Vedere in proposito la Relazione al parlamento per il 1996 - pag. 805).

[78] Complessivamente sono stati finanziati 18 progetti con risorse pubbliche per 40 miliardi e private per 800 miliardi. Risulta, inoltre, avviato il piano di risanamento delle aree minerarie dismesse, con finanziamenti per 800 miliardi nel Guspinese.

[79] Sono stati complessivamente finanziati 48 progetti con risorse pubbliche per 100 miliardi e investimenti privati per 450 miliardi.

[80] Il programma stralcio per l'area di Brindisi prevede la realizzazione di 28 progetti per una spesa pubblica di 40 miliardi; quello di Taranto interessa 18 progetti con una spesa pubblica di 25 miliardi; 14 progetti riguardano l'area

l'elaborazione dei piani e dei programmi stralcio; risulta, inoltre, completato il programma ENVIREG, finanziato con 10 miliardi e predisposto con il Centro Ricerche di Ispra, finalizzato alla prevenzione, al controllo e al monitoraggio dei rischi connessi alla movimentazione delle sostanze pericolose nelle aree portuali di Milazzo, Augusta e Gela.

Infine, la legge n. 522 del 1996 ha imposto all'IRI - relativamente alle aree industriali e al Ministero dell'ambiente relativamente allo specchio di mare antistante tali aree - la bonifica di Bagnoli.

E' stato quindi predisposto il Piano di recupero ambientale, approvato dal CIPE con delibere 13.4 e 20.12.94 e dal Ministero dell'ambiente con DM 21.12.95[81].

In collaborazione con l'ENEA e d'intesa con la Regione Campania e la Provincia di Napoli, il Ministero sta predisponendo il progetto preliminare di bonifica e il ripristino della morfologia naturale della linea di costa, in conformità del piano urbanistico del Comune di Napoli.

2.9 Ambiente marino e costiero (Difesa del mare).

Le problematiche insorte in occasione del trasferimento presso il Ministero dell'ambiente del comparto della difesa del mare, in via di superamento, hanno tuttavia registrato un ulteriore elemento di ritardo in conseguenza di un procedimento giudiziario, concluso nel 1996, con il quale il TAR del Lazio ha annullato il decreto interministeriale 28.4.94, che regolamentava detto trasferimento[82].

In ottemperanza alla sentenza del TAR, l'amministrazione, nel corso del 1997, ha emesso un provvedimento censurato dalla Corte, nella sede del controllo, in quanto adottato senza il rispetto delle forme del decreto interministeriale annullato. E', pertanto, in corso di perfezionamento un nuovo decreto interministeriale, già trasmesso agli organi concertanti[83] che ripropone quello annullato.

Le risorse assegnate alla funzione, benché impegnate solo al 42,6% - misura quasi dimezzata rispetto al precedente esercizio - non sono state incise dal d.P.C.M. 20.2.98 che ha abbattuto parte dei residui di stanziamento risultanti al 31.12.97 nei bilanci delle Amministrazioni dello Stato: ciò, a motivo della destinazione dei medesimi la cui utilizzazione è finalizzata al pagamento delle competenze dovute alla Soc. Castalia per le attività di sorveglianza antinquinamento a mare effettuate e non ancora erogate[84].

---

di Savona e comporteranno erogazioni a carico dello Stato per 20 miliardi; a 27,5 miliardi ammontano i finanziamenti pubblici per la realizzazione di 21 progetti.

[81] L'area interessata copre circa 2 milioni di metri quadrati.

[82] Sentenza n. 1655/96. L'annullamento è stato disposto per questioni non direttamente incidenti sull'incardinamento del comparto Difesa del mare nell'organigramma del Ministero dell'ambiente.

[83] Ministero del tesoro - Funzione pubblica - Ministero dei trasporti e della navigazione.

[84] I residui di che trattasi, per un importo complessivo di 75,7 miliardi (35,3 dei quali provenienti dall'esercizio precedente) sono in dotazione al cap. 8630 riguardante l'acquisto e il noleggio di mezzi navali, aerei, ecc. per la prevenzione e il controllo degli inquinamenti del mare, secondo le disposizioni dell'art. 4 della legge n. 979/82 sulla difesa del mare.

Poiché l'approvvigionamento di tali mezzi richiedeva tempi lunghi l'Amministrazione dell'epoca (Marina mercantile) ritenne, in considerazione dell'urgenza e dell'essenzialità del servizio, di affidarne l'esercizio in concessione, da ultimo alla Soc. Castalia-Ecolmare.

Il protrarsi nel tempo di tale situazione anomala è stato ritenuto illegittimo dalla Corte nella competente sede del controllo, per cui la concessione è decaduta.

Ne è derivato un contenzioso tra l'amministrazione e la Società-concessionaria, che si è concluso con sentenza del TAR del Lazio 3.9.96 e la condanna dell'Amministrazione.

Il permanere di difficoltà nella gestione del settore è anche evidenziato dal modesto indice di erogazione delle risorse, fermo al 38,4% delle autorizzazioni di cassa, ma in notevole aumento (+15%) rispetto ai pagamenti effettuati nell'esercizio precedente.

La percentuale maggiore di pagamenti (85,5%) attiene a spese per interventi mentre è modestissimo l'ammontare degli investimenti[85].

Le spese di funzionamento[86] rappresentano il 7% del totale delle erogazioni.

Circa l'attività concretamente svolta nel corso dell'esercizio, risulta avviata la rete di monitoraggio delle acque marine e costiere che, ad eccezione delle coste della Calabria e della Sicilia[87], copre l'intero perimetro delle coste nazionali. Inoltre, sono in corso contatti con il Comando Generale delle Capitanerie di Porto per il rinnovo della Convenzione, stipulata per la prima volta nel 1996, tra Ministero dell'ambiente e Capitanerie, che garantisce la vigilanza preventiva sull'inquinamento procurato dalle navi e l'assistenza sul mare.

Il servizio per la difesa del mare ha assorbito le competenze già esercitate dal Servizio Conservazione della natura in ordine alle riserve marine[88].

2.10 Informazione ed educazione ambientale (VIA).

La funzione in oggetto fa capo al Servizio VIA, ma è stata estrapolata dal contesto delle altre competenze per la particolare valenza che assume nei confronti dell'opinione pubblica.

Anche il Piano triennale di tutela ambientale ne ha valorizzato l'importanza, destinando ad un apposito programma - INFEA - specifiche risorse.

Tuttavia, l'attuazione del Programma ha evidenziato difficoltà e ritardi soprattutto a livello regionale, tant'è che sia pure con notevole ritardo l'amministrazione ha provveduto alle revoche dei finanziamenti già accordati, alcuni risalenti a risorse rese disponibili con il Piano triennale 1989-91, e alla riassegnazione ad altri beneficiari.

L'andamento della gestione nel corso del 1997 mostra un'ancora insufficiente utilizzazione della massa impegnabile (9,9%) e una forte flessione nei pagamenti che dal 25% del precedente esercizio sono scesi ad appena il 6,2% delle autorizzazioni di cassa. Le economie hanno assorbito l'80,7% della massa spendibile, pari al 90% delle autorizzazioni di cassa.

2.11 Servizi Generali del Ministero (Affari generali e personale).

Le risorse assegnate nel 1997 alla funzione evidenziano un aumento di circa il 10% rispetto all'esercizio precedente, con impegni pari al 96,8% della massa impegnabile; per contro i pagamenti sono in forte flessione essendo passati dal 45% delle autorizzazioni di cassa del 1996 al 28,9%; i residui propri al 31.12.1997 rappresentano quasi il 67% delle autorizzazioni di cassa e corrispondono quindi a pagamenti solo differiti: la maggior distanza tra il dato finanziario degli impegni e quello delle erogazioni, è da attribuire alla microfunzione riguardante la gestione delle risorse umane, che evidenzia pagamenti in misura inferiore al 10% delle risorse impegnate, attribuibili tutti a spese di funzionamento, giacché gli impegni per spese di personale corrispondono esattamente alle erogazioni effettuate; al secondo posto si collocano gli impegni riguardanti l'acquisizione e gestione delle risorse strumentali, con erogazioni pari al 77,5% degli impegni.

---

[85] Solo 3,2 miliardi.

[86] Per 3,1 miliardi, 2,2 dei quali per spese di personale.

[87] Con i cui rappresentanti, secondo notizie fornite dall'Amministrazione, non è stato ancora possibile addivenire ad intese.

[88] Capitolo 4637 con una dotazione di competenza di 7,3 miliardi ed erogazioni per 1,6 miliardi.

La spesa del personale addetto alla funzione rappresenta il 13,6% dell'ammontare complessivo delle spese di funzionamento[89].

Il personale di ruolo è passato dalle 410 unità al 31.12.1996 a 518 unità al 31.12.1997, per effetto di 117 inquadramenti effettuati ai sensi della legge n. 6 del 1997 e di 9 collocamenti a riposo; al personale di ruolo vanno aggiunte 34 unità dell'ex Federconsorzi e 147 dell'Ente Nazionale Cellulosa e Carta in assegnazione provvisoria presso il Ministero dell'ambiente; 29 sono le unità di personale comandate presso altre Amministrazioni mentre i comandati presso il Ministero dell'ambiente ammontano a 49 unità.

Come già segnalato nelle passate relazioni, tra le attività funzionalmente attribuite al Servizio Affari Generali una particolare attenzione merita l'attuazione dell'art. 6 della legge n. 160 del 1988 che, nell'istituire presso il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale il "Fondo per il rientro della disoccupazione", ha previsto il finanziamento di piani e progetti di investimenti nel settore ambientale.

Con delibera CIPE risalente al dicembre 1990 sono stati approvati una serie di progetti[90], alcuni dei quali non hanno avuto seguito, altri sono ancora nella fase istruttoria, altri sono in corso di esecuzione[91].

Quelli in corso sono 3 e riguardano: a) il Progetto per la "creazione di un centro informatico per lo studio degli eventi sismici attraverso l'archiviazione digitale ed elaborazione dei sismografi storici" situati presso la sede dell'Istituto Nazionale di Geofisica che ne cura l'attuazione; i pagamenti finora effettuati ammontano a 2,5 miliardi; b) il progetto riguardante un "Impianto di trattamento e smaltimento R.S.U. e fanghi da impianti di depurazione reflui e assimilabili" in Agro di Molfetta; il progetto, in esecuzione alla Soc. Mazzitelli, al 31.12.1997 ha comportato pagamenti per 13,4 miliardi; c) Il progetto concernente "Investimenti per la creazione di una struttura di servizi per l'ambiente in Calabria "affidato alla Soc. Comerint S.p.A. - con convenzione stipulata nel 1994; al 31.12.1997 ha comportato pagamenti per 2,5 miliardi. Le risorse ancora disponibili ammontano a 159,5 miliardi.

Infine, nell'ambito del Programma Triennale per la tutela ambientale 1994-96, con delibera CIPE del 21.12.1993 e successive modificazioni, sono stati programmati interventi diretti alla creazione di nuova occupazione nel Mezzogiorno. Le risorse finanziarie destinate all'attuazione del Programma in argomento ammontano complessivamente a 347 miliardi, 116 dei quali recuperati dal Programma Triennale 1989/1991, e interessano 10 regioni del Mezzogiorno[92].

Altri investimenti, diretti ad incrementare l'occupazione nel settore della salvaguardia ambientale, conseguono dai provvedimenti di attuazione, di cui all'Accordo per il lavoro - stipulato in data 24.9.96 tra Governo e parti sociali - che ha coinvolto il Ministero dell'ambiente.

Le misure individuate hanno ad oggetto l'accelerazione degli interventi di salvaguardia ambientale anche attraverso l'istituzione di corsi di formazione e di orientamento, destinati in particolare ai disoccupati del Mezzogiorno.

---

[89] Il totale della spesa per il personale ha inciso sul totale delle spese di funzionamento dell'Amministrazione per il 43,2%.

In rapporto alle erogazioni per interventi e investimenti, le spese di funzionamento, ivi compresa la spesa del personale, hanno inciso per il 15%.

[90] Complessivamente 10 progetti di interesse ambientale fra i quali 3 riguardanti i rifiuti.

[91] Le risorse complessivamente assegnate su capitoli di spesa appositamente istituiti a partire dal 1991 nel bilancio del Ministero dell'ambiente ammontano a 209,2 miliardi.

[92] Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Marche, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia: i progetti finanziati sono 63.

A tal fine si è provveduto alla riprogrammazione dei fondi inutilizzati e disponibili sul Piano Triennale 94/96 per 1.900 miliardi; all'assegnazione di 95 miliardi per l'attuazione dei programmi Natour e Pan[93], con uno stanziamento di 26 miliardi, disponibili a partire dal 1988; al cofinanziamento nel limite di 60 miliardi[94] per favorire iniziative e progetti per lo sviluppo di un turismo sostenibile nelle aree protette; alla realizzazione - tramite un protocollo di intenti tra Amministrazione e ANCI - di piattaforme ecologiche per lo stoccaggio, la trasformazione e il recupero di materiali elettrodomestici, cui l'Amministrazione partecipa con un finanziamento di 10 miliardi e l'occupazione - a regime - di 750 unità di personale; è, inoltre, in corso di definizione un programma-stralcio per la tutela ambientale, da sottoporre alla Conferenza Stato - Regioni nel corso del 1998, utilizzando le risorse disponibili nel triennio 1997 - 99 per un ammontare complessivo 325 miliardi.

Inoltre, sempre in attuazione dell'accordo per il lavoro per le prevedibili ricadute occupazionali[95] - e con riferimento alle disposizioni contenute nella finanziaria 1997 - in data 29.7.97, con decreto ministeriale, è stato approvato il piano straordinario di completamento e razionalizzazione dei sistemi di collettamento e depurazione delle acque per una spesa prevista in 13.059 miliardi[96].

2.12 Servizio di collaborazione agli organi di alta consulenza (SCOC).

Oltre alle attività direttamente finalizzate al perseguimento degli obiettivi tipici della tutela ambientale, il Ministero dell'ambiente svolge una serie di attività strumentali al conseguimento degli obiettivi, realizzate anche mediante il contributo di soggetti estranei all'Amministrazione, dotati di alta qualificazione professionale nei vari settori della salvaguardia ambientale e che, a tale titolo, partecipano in qualità di membri di Comitati e Commissioni operanti presso l'Amministrazione, alla predisposizione dei programmi e dei progetti di settore[97].

Nell'elaborazione per funzioni-obiettivo le risorse gestite dal predetto Servizio risultano distribuite tra la funzione di indirizzo politico-amministrativo; quella riguardante la programmazione; quella relativa alla protezione della natura, funzioni tutte supportate dalle consulenze degli esperti e dai pareri e dalle valutazioni tecnico-scientifiche espresse dalle commissioni che operano nell'ambito dell'Amministrazione.

Le risorse finanziarie in gestione al Servizio sono ammontate nel 1997 a quasi 39 miliardi, impegnati pressoché totalmente, come di solito anche nei precedenti esercizi. Per contro, i pagamenti evidenziano una flessione superiore all'80% rispetto all'analogo dato dell'esercizio precedente[98] e ciò malgrado il limite delle autorizzazioni di cassa fosse più che sufficiente a coprire la spesa.

---

[93] Si tratta di interventi riguardanti turismo, artigianato e agricoltura da destinare ad opere realizzabili all'interno delle aree protette.

[94] Delibera CIPE del 23.4.97.

[95] Secondo stime elaborate dal Ministero dell'ambiente a fronte di un investimento di 200 miliardi - diviso in parti uguali tra opere di collettamento e opere di depurazione -, corrisponde una ricaduta occupazionale di oltre 1.600 posti in fase di cantiere e di oltre 190 posti a regime, senza ulteriori aggravi per la finanza pubblica, posto che i relativi oneri saranno compresi nei costi di gestione.

[96] 2.337 miliardi da investire per il risanamento dei fiumi compromessi; 5.899,4 miliardi per la tutela delle coste; 587 miliardi per il risanamento e la salvaguardia di lagune e aree umide; 2.815,5 miliardi per la bonifica e salvaguardia del suolo e del sottosuolo; 424,4 miliardi per il risanamento nei laghi; 995,6 miliardi per i fiumi a rischio.

[97] Il riferimento riguarda, ad esempio, i componenti del Consiglio Nazionale dell'ambiente; i membri della Commissione di Alta Consulenza per la Ricerca Ambientale ecc.

[98] I pagamenti effettuati nel 1996 hanno raggiunto il 97% delle autorizzazioni di cassa contro il 12,9% del 1997.

Secondo notizie fornite dal Servizio, la Commissione di Alta Consulenza per la Ricerca Ambientale ha approvato, nel corso del 1997, 15 progetti di ricerca in materia ambientale.

A seguito dell'approvazione dei progetti sono stati complessivamente erogati, a favore degli Enti ed Istituti di Ricerca esecutori dei progetti, 5,4 miliardi quale prima quota di cofinanziamento - pari al 40% del totale complessivo - per l'inizio dei lavori di ricerca.

Al Servizio è stata, inoltre, attribuita la vigilanza sull'Agenzia Nazionale di protezione dell'Ambiente - ANPA.

2.12.1 Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (ANPA).

Con l'adozione del Regolamento che disciplina le modalità di organizzazione dell'ANPA e delle articolazioni periferiche ARPA e APPA[99] - emanato con d.P.R. 7 giugno 1997 - si è concluso, a tre anni dall'istituzione dell'Agenzia, il ciclo normativo delle istituzioni deputate a livello centrale e decentrato alla salvaguardia ambientale[100].

Resta, peraltro, l'esigenza di semplificare e armonizzare la cospicua mole di disposizioni normative e tecniche che - determinata da situazioni di emergenza e da crisi ambientali - stenta a costituirsi in un insieme organico di prescrizioni in grado di tradursi in informazioni facilmente accessibili e tra loro interagibili.

In particolare, le difficoltà di dialogo e di interazione tra i vari soggetti titolari di competenze in materia di salvaguardia ambientale ha finora ostacolato la convergenza verso le istituzioni di vertice[101] di un flusso aggiornato e significativo di informazioni necessarie alla conoscenza dell'ambiente e alla impostazione, verifica e adeguamento delle politiche ambientali; ciò ha provocato anche l'avvio di numerose procedure di infrazione da parte della Comunità Europea nei confronti dell'Italia che si sarebbero evitate (nei casi in cui i dati richiesti erano già disponibili e gli inadempimenti contestati inesistenti) ove la situazione reale fosse stata conosciuta a livello centrale.

La percezione di tali carenze e difficoltà di raccordo e l'esigenza che siano superate tempestivamente mediante sistemi di rilevazioni e controlli più penetranti e mirati[102], avvertite dall'ANPA, è alla base di un'ipotesi di lavoro incentrata nella realizzazione di un "sistema nazionale dei controlli" che realizzi la completezza dei dati sulla qualità dell'ambiente; l'omogeneizzazione di attività e risultati; strutture operative specializzate per settore, in modo da acquisire un' adeguata ed efficace conoscenza dello stato dell'ambiente.

Tale ipotesi di lavoro è, tuttavia, al momento realizzabile solo in parte, non essendosi ancora completata la rete delle Agenzie Regionali (ARPA)[103].

Intanto nel corso del 1997 l'ANPA e il Ministero dell'ambiente hanno provveduto alla ricognizione del SINA e delle risorse ancora disponibili da destinare al completamento del sistema e all'implementazione dei dati[104].

In ordine alle attività di ricerca affidate ad Istituti di ricerca e Università, in assenza di apposite direttive del Ministero dell'ambiente[105], le risorse disponibili - pari a 7,3 miliardi -

---

[99] ARPA: Agenzia Regionale; APPA: Agenzia per le province autonome di Trento e Bolzano.

[100] Ovviamente nei limiti in cui le future disposizioni normative di assetto delle strutture di Governo, ipotizzate dalla legge n. 59/97 e in parte attuate dal recente decreto legislativo n. 112/98, non comportino ulteriori modificazioni istituzionali.

[101] Governo e in particolare Ministero dell'ambiente; Ministero dei Lavori Pubblici; ISTAT; ANPA.

[102] Come si rileva dal programma delle attività da sviluppare, elaborato dall'ANPA (ANPA-Sistema nazionale dei controlli in campo ambientale. Registri e criteri di realizzazione - serie - "Documenti" 2.1998).

[103] Non risultano ancora costituite la maggior parte delle Agenzie Regionali del Centro-Sud; mancano infatti Abruzzo - Molise - Lazio - Puglia - Calabria - Sardegna e Sicilia.

[104] Vedi paragrafo 2.3 su VIA.

[105] Emanate , invece, per il 1998 con nota del 12.1.1998 nella quale sono indicati i settori prioritari sui quali dovranno concretarsi le attività dell'ANPA (gestione dei rifiuti, con particolare riferimento ai rifiuti radioattivi - sui

sono state ripartite nei seguenti settori: 1) caratterizzazione dell'ambiente e del territorio[106]; 2) prevenzione e risanamento ambientali[107]; 3) fenomeni ad effetto globale[108]; 4) strategie integrate e promozione[109].

Senza entrare nel merito della gestione condotta dall'ANPA nel corso del 1997, che spetta da altra articolazione della Corte[110], si osserva che l'attuale organico - fissato in 285 unità da portare a 600 - risulta di fatto costituito dal personale appartenente all'ex Direzione DISP dell'ENEA, trasferito all'ANPA, e da un esiguo contingente di personale comandato presso l'Agenzia dall'ENEA e da altre amministrazioni dello Stato. Al 31.12.1997 le unità di personale presenti in servizio sono diminuite da 258 a 247.

Le risorse iscritte sul bilancio del 1997 del Ministero dell'ambiente per un ammontare complessivo di 38 miliardi circa[111], non erogate nel corso del 1997, risultano trasferite nei primi mesi del 1998.

3. Attività contrattuale.

Nel corso del 1997 l'Amministrazione ha stipulato convenzioni e contratti - sottoposti al controllo preventivo di legittimità - per un ammontare complessivo di 102 miliardi circa.

Si segnalano, tra i più significativi, la convenzione stipulata dall'Ispettorato per la Difesa del mare con il Comando generale del Corpo delle Capitanerie di Porto - dell'ammontare di 2,4 miliardi - riguardante l'attività di vigilanza e pattugliamento marittimo in funzione di prevenzione e lotta all'inquinamento marino; l'atto aggiuntivo alla Convenzione stipulata nel 1995 con il "Consorzio Campania Ecologia" - dell'importo di 50,1 miliardi - per la realizzazione del progetto riguardante la creazione di una struttura di servizi per l'ambiente; inoltre sono stati stipulati dal Servizio VIA alcuni contratti, eseguiti in economia - per un importo complessivo di 50 milioni -, ad esclusione del contratto relativo al quinto d'obbligo - per un importo di oltre 47 milioni - riguardante il contratto stipulato con la Planning Ricerche e Studi relativamente al "Servizio di monitoraggio SINA", stipulato a licitazione privata.

E', infine, da segnalare la transazione - dell'importo di 49,3 miliardi - intervenuta tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministero dell'ambiente - Difesa del mare - e l'Ambiente Spa in proprio e quale mandataria dell'Associazione temporanea di Imprese ATI-ENI-IRI, conseguente alla fornitura di servizi effettuati in seguito al sinistro occorso alla nave Haven.

---

quali, peraltro l'ANPA ha già svolto indagini e controlli specifici -, in relazione agli obiettivi fissati dal decreto legislativo n. 22/97; tutela delle acque, con particolare riferimento al riciclo e al riuso dell'acqua; bonifica di aree inquinate e siti industriali; rischi industriali; biodiversità e conservazione della natura; azioni contro la desertificazione).

[106] Le ricerche - per un ammontare complessivo di 2,1 miliardi - hanno interessato le metodologie e le tecniche di monitoraggio.

[107] Con ricerche specifiche su risorse idriche; inquinamento atmosferico e acustico; gestione rifiuti; tecnologie ecocompatibili ecc. per un ammontare di 3,2 miliardi.

[108] Ad esempio clima globale; tutela della biodiversità; desertificazione, per un ammontare di 1,2 miliardi.

[109] Esempio Sviluppo sostenibile, strumenti di politica ambientale ecc. per un ammontare di 795 milioni. Su 64 temi di ricerca, con tempi di esecuzione da un minimo di 2 mesi ad un massimo di 5 anni - per la partecipazione al programma di cooperazione internazionale sugli incidenti ai reattori nucleari, promosso dalla USNQC statunitense - 29 sono ancora in corso di definizione e manca l'indicazione del contraente.

[110] Ai sensi dell'art. 12 della legge n. 259/58.

[111] 8,079 miliardi sul capitolo 3921 delle spese correnti e 30 miliardi sul capitolo 8370 del conto capitale. Nel corso del 1997 risultano erogati solo 191 milioni per spese di funzionamento dell'ANPA. 190 dei quali destinati al personale.

4. **Organizzazione.**

Come già sottolineato nella relazione dello scorso anno, la frammentazione di competenze in materia di tutela ambientale tra più organi istituzionali, difficilmente governabile senza un adeguato coordinamento e una "reductio ad unum" relativamente all'attribuzione di responsabilità definite, trova ulteriori motivi di inefficienza nell'organizzazione del Ministero dell'ambiente.

Per quanto si possa ritenere marginale, la collocazione logistica del Ministero, frazionata in più sedi, ostacola lo scambio di conoscenze e di dati da uno all'altro settore e ritarda l'acquisizione degli elementi utili al perseguimento degli obiettivi istituzionali più elementari; in concreto viene rallentata la tempestiva definizione dei procedimenti, soggetti frequentemente alla propedeutica valutazione dei vari servizi coinvolti.

A ciò si aggiunga - sotto il profilo sostanziale ben più significativo - la constatazione della insufficiente collaborazione fra i vari Servizi dell'Amministrazione.

Anche la tardiva istituzione del Servizio di controllo interno che, come accennato in premessa, è intervenuta nell'aprile 1997, è sintomatica dello scarso interesse che l'Amministrazione manifesta nei confronti dell'utilizzo di strumenti di conoscenza e valutazione in grado di potenziarne le capacità, eventualmente correggendone le distorsioni.

Previsto dall'art. 20 - commi 2 e 8 - del decreto legislativo n. 29 del 1993, con il compito di verificare - mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti - la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa, - il Servizio di controllo interno si inserisce funzionalmente nel circuito dei controlli ricollegandosi all'art. 3 della legge n. 20 del 1994; infatti, attraverso l'analisi dell'azione amministrativa, condotta alla luce delle direttive generali del Ministro e degli obiettivi prefissati, è tenuto ad esprimere valutazioni e a suggerire correttivi per il più adeguato raggiungimento dei fini istituzionali; valutazioni e correttivi che costituiscono uno degli elementi-base del controllo esercitato dalla Corte.

L'importanza delle valutazioni del Servizio di controllo interno, ai fini del controllo della Corte e, in definitiva, del controllo del Parlamento sull'azione amministrativa del governo, è data dal carattere di indipendenza e terzietà dell'organo che costituisce il referente privilegiato per un'analisi obiettiva dei risultati della gestione.

La realizzazione di un valido sistema informatico automatizzato avrebbe risolto in parte alcune difficoltà; purtroppo anche in tal caso, secondo notizie fornite dal responsabile dei sistemi informativi automatizzati, è mancata la fattiva collaborazione interna all'Amministrazione per cui la situazione del Ministero relativamente all'informatica si presenta del tutto scoordinata, sia in termini di acquisto di apparecchiature hardware sia di acquisto e gestione del software di base e gestionale.

Le difficoltà di raccordo funzionale dovrebbero costituire un ulteriore stimolo alla revisione dell'attuale distribuzione di competenze che, secondo quanto risulta dal dibattito politico-culturale in corso, dovrebbe concludersi entro gennaio 1999 con la riforma delle Amministrazioni centrali, in armonia con le disposizioni dettate dal decreto legislativo n. 112 del 1998.

PAGINA BIANCA

ALLEGATI

elaborazioni per funzioni-obiettivo
formazione e utilizzo massa impegnabile
formazione e utilizzo massa spendibile

MINISTERO DELL'AMBIENTE

Esercizio finanziario 1997

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg1 - Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	1. Indirizzo politico-amministrativo	1.1 Diretta collaborazione organi di direzione politica	1.1.1 Consulenza giuridica e legislativa
dg2 - Affari generali e personale			1.1.2 Consulenza economica
dg4 - Acque, rifiuti e suolo			1.1.3 Rapporti con i "media"
dg5 - Valutazione impatto ambientale, informazioni ai cittadini e relazione sullo stato dell'ambiente		1.2 Controllo interno	
dg6 - Collaborazione agli organi di alta consulenza		1.3 Attività di regolazione e controllo: attività ispettiva	
		1.4 Agenzia nazionale per l'ambiente	
		1.5 Danno ambientale	
		1.6 Nucleo operativo ecologico	
dg1 - Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	2. Programmazione, indirizzo, coordinamento	2.1 Piano Triennale per l'Ambiente (P.T.T.A.) - Assetto del territorio	
dg2 - Affari generali e personale		2.2 Programmazione interventi cofinanziati dalla U.E.	
dg3 - Conservazione della natura		2.3 Cooperazione con organismi internazionali	
dg4 - Acque, rifiuti e suolo		2.4 Iniziative per la disoccupazione	
dg5 - Valutazione impatto ambientale, informazioni ai cittadini e relazione sullo			
dg6 - Collaborazione agli organi di alta consulenza			
dg7 - Inquinamento acustico ed atmosferico			
dg4 - Acque, rifiuti e suolo	3. Impatto sull'ambiente	3.1 Valutazione di impatto ambientale (V.I.A.)	3.1.1 Valutazione piani di settore
dg5 - Valutazione impatto ambientale, informazioni ai cittadini e relazione sullo			3.1.2 Infrastrutture e opere civili
dg6 - Collaborazione agli organi di alta consulenza			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	3.3.1 *Indicatori* e statistiche
			3.3.2 *Contabilità ambientale* e analisi settoriale
			3.3.3 Elaborazioni per organismi UE ed internazionali
dg3 - 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 sia terrestri che marini
dg4 - Acque, rifiuti e suolo			4.1.2 Monitoraggio dello stato di conservazione degli ambienti naturali

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg5 - Valutazione impatto ambientale, informazioni ai cittadini e relazione sullo dg6 - Collaborazione agli organi di alta consulenza		4.2 Istituzione e gestione delle aeree naturali protette	4.2.1 Iniziative per lo sviluppo sociale ed economico: criteri di 4.2.2 Erogazione contributi e controllo amministrativo 4.2.3 Programma didattico-
dg4 - Acque, rifiuti e suolo dg6 - Collaborazione agli organi di alta consulenza dg8 - Difesa del mare	5. Tutela delle acque	5.1 Risanamento di fiumi, laghi, sorgenti 5.2 Uso e trattamento delle risorse idriche	5.1.1 Piani di bacino 5.1.2 Attuazione dei piani di bacino 5.2.1 Interventi di emergenza
dg4 - Acque, rifiuti e suolo dg6 - Collaborazione agli organi di alta consulenza	6 Tutela del suolo	6.1 Attività finalizzata alla gestione dei rifiuti solidi urbani 6.2 Attività finalizzata alla minimizzazione dei rifiuti speciali 6.3 Bonifica del suolo	6.1.1 Raccolta 6.1.2 Trattamento e smaltimento 6.1.3 Recupero rifiuti per energia 6.1.4 Commercializzazione dei 6.3.1 Piani di bonifica 6.3.2 Interventi in situazioni di
dg4 - Acque, rifiuti e suolo dg6 - Collaborazione agli organi di alta consulenza dg7 - 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 - Inquinamento acustico e atmosferico	8. Prevenzione del rischio ambientale	8.1 Aree ad elevato rischio di crisi ambientale 8.2 Prevenzione dei rischi industriali 8.3 Interventi di emergenza	8.1.1 Predisposizione piani di risanamento 8.1.2 Attuazione piani e stipula accordi di programma 8.1.3 Monitoraggio e controllo 8.2.1 Valutazione dei rapporti di sicurezza e prescrizioni tecniche 8.2.2 Programmi di intervento ed 8.3.1 Elaborazione ed aggiornamento dei piani 8.3.2 Attuazione interventi 8.3.3 Unità di crisi
dg4 - Acque, rifiuti e suolo dg6 - Collaborazione agli organi di alta consulenza dg8 - Difesa del mare	9. Ambiente marino e costiero	9.1 Tutela e conservazione ambiente marino (flora, fauna, habitat naturale) 9.2 Controllo ed intervento antinquinamento	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.) 9.2.1 Sicurezza dell'ambiente marino e prevenzione del danno ambientale 9.2.2 Pianificazione e coordinamento degli interventi di emergenza inquinamento

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
			9.2.3 Comitato Interministeriale di Pronto Intervento ex art. 3 D.P.R. 504 del 1978 9.2.4 Rete di monitoraggio
dg5 - Valutazione impatto ambientale, informazioni ai cittadini e relazione sullo dg7 - Inquinamento acustico e atmosferico	10 Informazione ed educazione ambientale	10.1 Informazione 10.2 Educazione *10.3 Formazione*	10.1.1 Marchio di qualità ambientale (ECOLABEL) 10.1.2 Diffusione della relazione 10.2.1 Archivio nazionale ed aumentazione rete 10.2.2 Laboratori 10.2.3 Rapporti comunità scolastiche e associazioni
dg2 - Affari generali e personale dg3 - Conservazione della natura	11. Servizi generali del Ministero	11.1 Gestione delle risorse umane 11.2 Acquisizione e gestione delle risorse strumentali 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	11.1.1 Accesso all'impiego 11.1.2 Stato giuridico ed economico del personale 11.1.3 Formazione e 11.1.4 Attività di protezione sociale - onorificenze 11.1.5 Vertenze del personale 11.2.1 Misure per la prevenzione e sicurezza sul lavoro

Nota: I centri di responsabilità sono quelli individuati dal d.l.vo n.279 del 1997

1997 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
1 Indirizzo politico-amministrativo	0	47.983	47.983	46.431	1.552	0	0	0	46.431	0	96,76%
2 Programmazione, indirizzo, coordinamento	38.840	20 496	59.336	15.696	4.800	0	34.840	4.000	50.536	4.000	85,17%
3 Impatto sull'ambiente	19.012	21.851	40.863	17.667	4.184	0	4.012	15.000	21.679	15.000	53,05%
4 Protezione e tutela della natura	223.051	130.790	353.841	108.237	16.554	6.000	223.051	0	331.287	6.000	93,63%
5 Tutela delle acque	25.021	150.883	175.903	132.346	2.020	16.516	20 021	5.000	152 367	21.516	86,62%
6 Tutela del suolo	19.440	143.921	163.361	59.676	2.039	82 206	19 440	0	79.116	82.206	48,43%
7 Tutela dell'aria	2.526	53.528	56.054	35.996	10.532	7.000	2.526	0	38.522	7.000	68,72%
8 Prevenzione del rischio ambientale	0	6.296	6.296	4.712	1.584	0	0	0	4.712	0	74,84%
9 Ambiente marino e costiero	38.367	106.048	144.415	58.528	7.113	40.407	3.060	35.307	61.588	75.714	42,65%
10 Informazione ed educazione ambientale	0	22.559	22.559	2.239	20.320	0	0	0	2.239	0	9,93%
11 Servizi generali del Ministero	0	42.694	42.694	41.341	1.353	0	0	0	41.341	0	96,83%
TOTALE	*366.256*	*747.049*	*1.113.305*	*522.869*	*72.051*	*152.130*	*306.949*	*59.307*	*829.818*	*211.436*	*74,54%*

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

1997 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 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
1 Indirizzo politico-amministrativo	3 622	47 983	51 605	50 763	6 857	39 574	39 574	1 900	8 757	2 847	40 001	98,37%	16,97%	17,25%
2 Programmazione, indirizzo, coordinamento	273 253	20 496	293 749	283 489	4 217	11 479	11 479	13 424	17 641	62 129	213 979	96,51%	6,01%	6,22%
3 Impatto sull'ambiente	36 514	21 851	58 365	34 172	9 719	7 948	7 948	2 749	12 468	10 866	35 030	58,55%	21,36%	36,49%
4 Protezione e tutela della natura	477 919	130 790	608 709	561 219	59 479	48 758	54 758	160 167	219 646	129 378	259 686	92,20%	36,08%	39,14%
5 Tutela delle acque	765 751	150 883	916 633	434 008	13 059	119 286	135 803	102 805	115 865	123 065	677 704	47,35%	12,64%	26,70%
6 Tutela del suolo	129 755	143 921	273 677	194 035	9 973	49 703	131 910	4 464	14 437	2 531	256 709	70,90%	5,28%	7,44%
7 Tutela dell'aria	296 577	53 528	350 105	136 083	2 672	33 325	40 325	56 071	58 743	48 732	242 631	38,87%	16,78%	43,17%
8 Prevenzione del rischio ambientale	5 399	6 296	11 695	8 525	2 344	2 368	2 368	4 097	6 441	1 889	3 365	72,89%	55,08%	75,56%
9 Ambiente marino e costiero	51 463	106 048	157 510	113 328	38 396	20 132	60 539	5 153	43 549	8 406	105 556	71,95%	27,65%	38,43%
10 Informazione ed educazione ambientale	7 920	22 559	30 479	27 151	784	1 455	1 455	912	1 696	24 558	4 226	89,08%	5,56%	6,25%
11 Servizi generali del Ministero	5 081	42 694	47 775	46 221	10 399	10 942	10 942	2 957	13 356	2 931	31 488	96,75%	27,96%	28,90%
TOTALE	*2.053.253*	*747.049*	*2 800.302*	*1.888.992*	*157.898*	*364 971*	*517.100*	*354.699*	*512 597*	*417.332*	*1.870.373*	*67,46%*	*18,31%*	*27,14%*

1997 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-(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 uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	0	9.543	9.543	7.996	1.548	0	0	0	7.996	0	83,78%
Affari generali e personale	18.422	54.274	72.696	52.673	1.601	0	18.422	0	71.094	0	97,80%
Conservazione della natura	243.469	135.489	378.957	108.538	20.951	6.000	239.469	4.000	348.006	10.000	91,83%
Acque, rifiuti e suolo	44.461	296.610	341.071	193.648	4.240	98 723	39.461	5.000	233.108	103.723	68,35%
Valutazione impatto ambientale, informazioni ai cittadini e relazione sullo stato dell'ambiente	19.012	43.776	62.788	19.535	24.241	0	4.012	15.000	23.547	15.000	37,50%
Collaborazione agli organi di alta consulenza	0	38.953	38.953	38 829	123	0	0	0	38.829	0	99,68%
Inquinamento acustico e atmosferico	2.526	62 586	65.111	43.319	12.267	7.000	2.526	0	45.845	7.000	70,41%
Difesa del mare	38.367	105.820	144.187	58 332	7.080	40.407	3.060	35.307	61.393	75.714	42,58%
TOTALE	*366.256*	*747.049*	*1.113.305*	*522.869*	*72.051*	*152.130*	*306.949*	*59.307*	*829.818*	*211.436*	*74,54%*

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

1997 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 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 uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	1 984	9 543	11 527	10 951	6 307	1 689	1 689	686	6 993	2 768	1 766	95,00%	60,67%	63,86%
Affari generali e personale	252 019	54 274	306 293	301 239	11 613	41 059	41 059	11 704	23 318	50 390	232 585	98,35%	7,61%	7,74%
Conservazione della natura	498 815	135 489	634 304	581 346	59 413	49 125	55 125	160 575	219 988	143 481	270 835	91,65%	34,68%	37,84%
Acque, rifiuti e suolo	866 280	296 610	1 162 890	605 488	24 611	169 037	267.759	107 268	131 879	125 963	905 048	52,07%	11,34%	21,78%
Valutazione impatto ambientale, informazioni ai cittadini e relazione sullo stato dell'ambiente	44 378	43 776	88 153	60 675	10 400	9 135	9 135	3 661	14 060	35 110	38 983	68,83%	15,95%	23,17%
Collaborazione agli organi di alta consulenza	5 174	38 953	44 127	44 095	627	38 202	38 202	5 043	5 670	211	38 246	99,93%	12,85%	12,86%
Inquinamento acustico e atmosferico	303 773	62 586	366 359	147 709	6 719	36 600	43 600	60 610	67 329	51 062	247 968	40,32%	18,38%	45,58%
Difesa del mare	80 829	105 820	186 649	137 490	38 208	20 124	60 531	5 151	43 360	8 347	134 942	73,66%	23,23%	31,54%
TOTALE	*2.053.253*	*747.049*	*2.800.302*	*1.888.992*	*157.898*	*364.971*	*517.100*	*354.699*	*512.597*	*417.332*	*1 870 373*	*67,46%*	*18,31%*	*27,14%*

MINISTERO DELL'AMBIENTE

Esercizio finanziario 1997

(importi in milioni)

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE

		TITOLO I						TITOLO II						SPESA FINALE
		PERSONALE IN ATTIVITA' DI SERVIZIO	ACQUISTO BENI E SERVIZ.	TRASFERIMENTI	INTERESSI	ALTRE (1)	TOTALE	OPERE BENI IMMOBILIARI MOBILIARI	TRASFERIMENTI	OPERAZIONI FINANZIARIE		ALTRE (1)	TOTALE	
		CAT II	CAT IV	CAT V	CAT VI			CAT X + XI	CAT XII	CAT 13 + 14	CAT 13+14+15			TIT I + II
1	RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 (2)	0	19.392	0	0	0	19.392	146.569	200.295	0	0	0	346.864	366.256
2	STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	36.055	114.348	117.672	0	26.066	294.141	149.302	303.606	0	0	0	452.908	747.049
3	MASSA IMPEGNABILE (1 + 2)	36.055	133.741	117.672	0	26.066	313.534	295.871	503.901	0	0	0	799.772	1.113.305
4	IMPEGNI EFFETTIVI SU COMPETENZA	29.713	89.407	117.497	0	26.066	262.682	6.813	253.373	0	0	0	260.186	522.869
5	ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE (-) (2 - (4 + 6))	6.342	24.941	175	0	0	31.459	30.392	10.200	0	0	0	40.592	72.051
6	RESIDUI DI STANZIAMENTO DA COMPETENZA AL 31/XII	0	0	0	0	0	0	112.097	40.033	0	0	0	152.130	152.130
7	IMPEGNI SU RESIDUI DI STANZIAMENTO (1 - 8)	0	19.392	0	0	0	19.392	87.262	200.295	0	0	0	287.557	306.949
8	RESIDUI DI STANZIAMENTO DA ESERCIZI PRECED. AL 31/XII	0	0	0	0	0	0	59.307	0	0	0	0	59.307	59.307
9	IMPEGNI TOTALI SU MASSA IMPEGNABILE (4 + 7)	29.713	108.799	117.497	0	26.066	282.075	94.075	453.668	0	0	0	547.743	829.818
10	RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 31/XII (6 + 8)	0	0	0	0	0	0	171.404	40.033	0	0	0	211.436	211.436
11	RAPPORTO % TRA IMPEGNI TOTALI E MASSA IMPEGNABILE (9 3)	82.41	81.35	99.85	0	100	89.97	31.8	90.03	0	0	0	68.49	74.54

1) CALCOLATE PER DIFFERENZA

2) I RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 SONO ASSUNTI UGUALI AI RESIDUI DI STANZIAMENTO "F" AL 31/12 DELL'ANNO PRECEDENTE

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		TITOLO I						TITOLO II						SPESA FINALE
		PERSONALE IN ATTIVITA' DI SERVIZIO	ACQUISTO BENI E SERVIZ.	TRASFERIMENTI	INTERESSI	ALTRE (1)	TOTALE	OPERE BENI IMMOBILIARI MOBILIARI	TRASFERIMENTI	OPERAZIONI FINANZIARIE		ALTRE (1)	TOTALE	
		CAT II	CAT IV	CAT V	CAT VI			CAT X + XI	CAT XII	CAT 13 + 14	CAT 13+14+15			TIT I + II
12	RESIDUI INIZIALI "F + C" AL 1/1	9.561	67 624	2.216	0	18	79.418	206.250	1.767.585	0	0	0	1.973.835	2.053.253
13	STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	36.055	114.348	117.672	0	26.066	294.141	149.302	303.606	0	0	0	452.908	747.049
14	MASSA SPENDIBILE (12 + 13)	45.616	181 972	119.888	0	26.084	373.559	355.552	2.071.191	0	0	0	2.426.743	2.800.302
15	AUTORIZZAZIONI DI CASSA	44.302	159.077	118.888	0	25.987	348.253	281.034	1.259.706	0	0	0	1.540.739	1.888.992
16	PAGAMENTI SU COMPETENZA	26.378	49 198	59.842	0	537	135.955	4 420	17.523	0	0	0	21.943	157.898
17	RESIDUI PROPRI DA COMPETENZA "C" (4 - 16)	3.335	40 209	57.655	0	25.529	126.727	2.393	235.850	0	0	0	238.243	364.971
18	RESIDUI TOTALI DA COMPETENZA (6 + 17)	3.335	40.209	57.655	0	25.529	126.727	114 490	275.883	0	0	0	390.373	517.100
19	PAGAMENTI SU RESIDUI	2.527	19.708	2.215	0	17	24.468	66.916	263.315	0	0	0	330.232	354.699
20	PAGAMENTI TOTALI (16 + 19)	28.905	68 906	62.057	0	554	160.423	71.336	280.839	0	0	0	352.175	512.597
21	ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE(-)TOTALI (14-(20+22))	12.718	54 750	175	0	0	67.643	65.293	284.395	0	0	0	349 688	417.332
22	RESIDUI TOTALI "F + C" AL 31/XII ((14 - (20 + 21))	3.992	58.316	57.655	0	25.530	145.493	218.923	1.505.957	0	0	0	1.724.880	1.870.373
23	RAPPORTO % TRA AUTORIZZAZIONI DI CASSA E MASSA SPENDIBILE (15 14)	97,12	87,42	99,17	0	99,63	93,23	79,04	60,82	0	0	0	63,49	67,46
24	RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E MASSA SPENDIBILE (20 14)	63,37	37,87	51,76	0	2,12	42,94	20,06	13,56	0	0	0	14,51	18,31
25	RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E AUTORIZZAZIONI DI CASSA (20 15)	65,25	43,32	52,2	0	2,13	46,06	25,38	22,29	0	0	0	22,86	27,14

1) CALCOLATE PER DIFFERENZA