

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XIV
n. 4

DECISIONE E RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1998

Trasmesse alla Presidenza il 24 giugno 1999

VOLUME III

TOMO I

PAGINA BIANCA

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

	Decisione
VOLUME I	Premessa alla relazione; Andamenti e tendenze della finanza pubblica; Bilancio e ordinamento contabile; Legislazione di spesa e mezzi di copertura; Il bilancio dello Stato: risultati del 1998; Attività normativa del Governo e Comitati interministeriali; Organizzazione della pubblica amministrazione; Personale; Attività contrattuale.
VOLUME II	Conto generale del patrimonio; Le dismissioni delle partecipazioni pubbliche: privatizzazioni e concorrenza nei mercati; Finanza locale; Fondi di rotazione e gestioni fuori bilancio. Tabelle statistiche.
VOLUME III	Ministeri
<i>Tomo I</i>	<i>Presidenza del Consiglio dei ministri e ministeri istituzionali:</i> Presidenza del Consiglio dei ministri; Ministero di grazia e giustizia; Ministero degli affari esteri; Ministero dell'interno; Ministero della difesa. <i>Ministeri finanziari:</i> Ministero del tesoro del bilancio e della programmazione economica; Ministero delle finanze.
<i>Tomo II</i>	<i>Politica sociale:</i> Ministero della pubblica istruzione; Ministero del lavoro e previdenza sociale; Ministero della sanità; Ministero dell'università e della ricerca scientifica. <i>Settori produttivi:</i> Ministero delle comunicazioni; Ministero per le politiche agricole, Ministero dell'industria del commercio e dell'artigianato; Ministero del commercio con l'estero. <i>Assetto del territorio:</i> Ministero dei lavori pubblici; Ministero dei trasporti; Ministero per i beni e le attività culturali; Ministero dell'ambiente.

VOLUME IV Scuola elementare: profili finanziari statali.

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

**DECISIONE E RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI
SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1998**

PAGINA BIANCA

INDICE**VOLUME III****TOMO I****PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI E MINISTERI ISTITUZIONALI:**

Presidenza del Consiglio dei ministri	<i>Pag.</i>	9
Ministero di grazia e giustizia	»	93
Ministero degli affari esteri	»	145
Ministero della difesa	»	207
Ministero dell'interno	»	257

MINISTERI FINANZIARI:

Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica	»	327
Appendice — La spesa per le aree depresse nel bilancio dello Stato.....	»	395
Ministero delle finanze	»	405

PAGINA BIANCA

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Sintesi e conclusioni

Sommario: 1. Il quadro istituzionale di riferimento.

2. Il processo di attuazione della legge 59; 2.1 *La «terza regionalizzazione»*; 2.2 *La riforma delle strutture centrali*; 2.3 *La attuazione della normativa in materia di contrattazione collettiva, di lavoro pubblico e di dirigenza.*

3. L'attuale assetto dell'apparato; 3.1 *La nuova organizzazione interna*; 3.2 *I supporti alle strategie.*

4. L'adeguamento al disegno del D.lgs. 29/93 4.1 *Gli indirizzi programmatici*; 4.2 *Le indagini del servizio di controllo interno*; 4.3 *La gestione delle risorse umane e logistiche.*

5. L'impulso sul sistema economico di sviluppo e di finanza pubblica; 5.1 *Il patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione*; 5.2 *Il monitoraggio sulle misure di finanza pubblica e le direttive sui residui di stanziamento.*

6. La gestione finanziaria. 6.1 *I profili generali*; 6.2 *L'analisi funzionale*; 6.3 *L'analisi per centri di responsabilità.*

Sintesi e conclusioni

Le linee strategiche che hanno caratterizzato l'attività della Presidenza si riconducono a tre prioritarie ed interconnesse tematiche di intervento: la guida dei percorsi di riforma della P.A. tracciati dal legislatore e che sollecitano una compiuta attuazione nel tessuto amministrativo; l'individuazione ed il

trasferimento delle risorse finanziarie ed umane alle Autonomie, per consentire l'effettività del disegno di decentramento, che con il d.lgs. 112 del '98 ha trovato ampia e generale definizione normativa; il più diretto coinvolgimento nelle funzioni di impulso e di monitoraggio sul sistema economico-sociale, nella consapevolezza del significato strategico del processo di semplificazione dei rapporti tra cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni. In tale prospettiva, che qualifica ulteriormente il ruolo della Presidenza di sede primaria di impulso e coordinamento della vita amministrativa, in coerenza al disegno costituzionale (art. 95) ed ai principi affermati dalla legge 59/97, proprio con riguardo alla fondamentale esigenza di un ridisegno delle articolazioni centrali come perno della riforma del sistema, è da registrare che risultano di recente predisposte, da parte del Governo, iniziative legislative di riordino di Ministeri e della stessa Presidenza, come previsto dalla delega contenuta negli articoli 11 e 12 della legge 59/1997.

La Corte ha da tempo indicato l'esigenza di una ridefinizione delle strutture della Presidenza, nella quale si sono sovrapposte competenze eterogenee riferite ad interi rami di amministrazione, di cospicuo spessore finanziario, che non rendono univoca e coerente la fisionomia dell'apparato e che si riflettono sulla rappresentazione contabile e sulla gestione finanziaria. Tale composizione estremamente diversificata, derivante dagli interventi via via assegnati, evidenzia nella ricostruzione funzionale e per centri di responsabilità, la netta prevalenza di risorse non riconducibili al nucleo «proprio» delle competenze della Presidenza. In relazione ad esse emerge nel rendiconto un cospicuo ammontare di residui, anche di stanziamento, che - seppure in base a specifiche previsioni normative ed al nuovo processo valutativo disegnato dall'art. 3 della legge 94/97, ritenuti non suscettibili di ridimensionamento nella direttiva emanata dalla stessa Presidenza a tutte le amministrazioni (D.P.C.M. 30 aprile 1999) - rappresentano un indice non fisiologico e sollecitano ad una più rigorosa attenzione e monitoraggio degli interventi sottesi.

In tale quadro evolutivo, la stessa rappresentazione contabile richiede un processo di aggiustamento in linea con i principi della legge n. 94/97, affidando ai singoli centri di responsabilità, nei limiti di compatibilità e peculiarità dell'apparato, effettiva dimensione operativa ed autonomia di intervento, in coerenza con una riqualificazione dei documenti di bilancio, in cui la «nota preliminare» è sostanzialmente assente e con i principi a base del circuito programmatico di cui agli articoli 3 e 14 d.lgs. n. 29/93.

Su tali elementi di criticità nel processo attuativo della riforma riscontrati con riguardo alla generalità delle Amministrazioni, la Corte ha attirato l'attenzione del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro per la funzione pubblica formulando, con deliberazione delle SS.RR., nel maggio 1999, specifiche «osservazioni», in base all'art. 3, comma 6, della legge 20 del 1994. Il Presidente del Consiglio ha fornito una risposta positiva, confermando la volontà del Governo di rafforzare il processo di attuazione della riforma amministrativa e del bilancio, anche attraverso nuovi strumenti tecnici di coordinamento affidati alla stessa Presidenza. Nel prendere atto di una maggiore attenzione, anche per quanto attiene alla adozione di simili iniziative all'interno dell'amministrazione, è da segnalare la distanza che tuttavia permane da una compiuta operatività del disegno normativo nell'intero sistema amministrativo; in tale contesto assumono dunque ulteriore spessore i compiti propulsivi della Presidenza anche nella concreta elaborazione dei profili metodologici ed operativi seguiti dalle diverse amministrazioni.

E' in definitiva auspicabile una sollecita attuazione del riordino delle strutture centrali in coerenza con i principi indicati dal legislatore per completare il disegno normativo ed assicurare la funzionalità dell'intero impianto di riforma, nell'attesa del quale, per la Presidenza, si è ricorsi a provvedimenti di natura organizzatoria, quali quelli assunti nel 1998, che, nella dichiarata transitorietà, mostrano un carattere sostanzialmente ricognitivo.

1. Il quadro istituzionale di riferimento.

L'azione della Presidenza del Consiglio si colloca in una fase istituzionale caratterizzata dall'obiettivo di dare concreta attuazione al processo avviato con il ciclo delle leggi di riforma di ammodernamento delle pubbliche amministrazioni, di semplificazione delle procedure amministrative, di traduzione operativa, anche sul versante delle risorse umane e finanziarie, del disegno di federalismo «a costituzione invariata».

Il ruolo della Presidenza viene sempre più a qualificarsi nell'ordinamento non solo come necessaria sede di impulso e di coordinamento dell'attività dei Ministeri, in attuazione dell'art. 95 della Costituzione, ma anche, su un piano più generale, come momento di ricomposizione delle problematiche con le quali si misura l'intero processo di riorganizzazione delle Pubbliche amministrazioni.

Le linee strategiche che guidano i complessi processi di attuazione della riforma coinvolgono il ruolo della Presidenza come sede primaria di impulso e di coordinamento su tre fondamentali direttrici: l'individuazione e l'attribuzione alle Regioni ed alle Autonomie delle risorse umane e finanziarie necessarie per rendere effettivo l'esercizio delle funzioni ad esse conferite; il parallelo riassetto delle strutture centrali e della stessa Presidenza, in coerenza con la classificazione per funzioni del bilancio statale (l. n. 94/1997); la guida di una concreta attuazione della riforma delle pubbliche amministrazioni come presupposto essenziale anche per un rilancio dell'occupazione e del mercato.

Di tali ultimi profili è esplicita testimonianza il «Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione», siglato con i rappresentanti delle Autonomie e del mondo del lavoro il 22 dicembre 1998 e definitivamente firmato il 1° febbraio 1999, che dedica prioritaria attenzione al tema cruciale della semplificazione amministrativa¹. In tale linea strategica si innesta anche la recente legge 8 marzo 1999, n. 50 (legge di semplificazione 1998), che nel definire l'essenziale

¹ Il processo di semplificazione disegnato dal legislatore incontra tempi non brevi di attuazione: alla data del 19 maggio risultano emanati 21 regolamenti sui 112 originariamente previsti dalla legge 59. Ulteriori regolamenti di semplificazione sono previsti dalla l. 191/98.

obiettivo di semplificazione, coordinamento e «conoscibilità» della ingente produzione normativa, prevede opportunamente (art. 5) una «analisi dell'impatto della regolamentazione» sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese in relazione agli schemi di atti normativi adottati dal Governo di regolamenti ministeriali o interministeriali. La legge prevede altresì la costituzione, nell'ambito della Presidenza di un «Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure», composto da 25 esperti nei settori della redazione di testi normativi, delle analisi economiche, della valutazione di impatto delle norme, della analisi costi-benefici, del diritto pubblico comparato, della scienza e tecnologia dell'organizzazione, dell'analisi organizzativa, dell'analisi delle politiche pubbliche.

In tale ottica sembra ragionevolmente privilegiarsi un approccio della Presidenza al problema dell'effettiva semplificazione dei rapporti tra cittadini, imprese e Pubbliche amministrazioni, non sul solo versante, pur necessario, della razionale e coerente ricomposizione normativa, ma anche su quello del concreto impatto nella realtà sociale.

Al tema della semplificazione e razionalizzazione delle procedure amministrative è strettamente collegato e strategicamente coerente, anche nell'attenzione degli Organi di Governo, l'obiettivo di una valorizzazione delle risorse umane del settore pubblico, con un deciso rilancio della formazione e riqualificazione professionale ed in particolare della dirigenza, necessaria condizione per un effettivo decollo del disegno di ammodernamento della pubblica amministrazione. In tale prospettiva si colloca l'adozione del regolamento istitutivo di un ruolo unico della dirigenza presso la Presidenza del Consiglio², quale presupposto necessario anche per il conferimento degli incarichi dirigenziali, in coerenza con la sottesa definizione degli obiettivi e dei programmi specificamente attribuiti.

² D.P.R. n. 150 del 26 febbraio 1999 in G.U. n. 121 del 26 maggio 1999. Con la recente delibera della Sezione del controllo (I Collegio) nell'adunanza del 13 maggio 1999 il provvedimento è stato ammesso al visto ed alla conseguente registrazione con esclusione dell'art. 3, comma 4 e dell'art. 5, comma 4 e comma 7.

In tali coordinate di fondo, peculiare spessore riveste la funzione di valutazione, misurazione e monitoraggio del sistema delle amministrazioni pubbliche: a tal fine l'art. 17, c.1, lett. c) della legge n. 59/1997 prevede la costituzione presso la Presidenza di una banca dati sull'attività di valutazione, collegata con tutte le amministrazioni, attraverso sistemi informativo-statistici di supporto al controllo interno di gestione, alimentato da rilevazioni periodiche, al massimo annuali, dei costi, delle attività e dei prodotti ed il collegamento al sistema informatico del Ministero del Tesoro - RGS, accessibile anche al pubblico con le modalità da definirsi in via regolamentare.

L'attuazione della norma, affidata ad uno schema di d.lgs. oggi all'esame delle Camere, prevede una complessiva modifica dell'attività di misurazione e valutazione, sulla base di una distinzione tra controllo di gestione, volto ad ottimizzare il rapporto tra costi e risultati, attraverso verifiche ed interventi correttivi sull'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa; valutazione della dirigenza, sulla base anche dei risultati del controllo di gestione ed in coerenza a quanto previsto dai contratti collettivi di lavoro anche ai fini dell'eventuale applicazione delle misure di cui all'art. 21, commi 1 e 2 del d.lgs. 29; controllo «strategico» volto a supportare gli organi di indirizzo e controllo politico, valutando l'adeguatezza delle scelte attuative adottate in termini di congruenza tra obiettivi predefiniti e risultati conseguiti. Nel disegno complessivo del sistema, l'esigenza di informazione statistica, oltre ad essere di necessario supporto al controllo interno di gestione (ed in via mediata sull'ulteriore processo di ricomposizione degli andamenti gestionali da parte della Corte dei conti), appare fortemente vincolata alla lettura dei dati di bilancio, per la prima volta per lo Stato rendicontati, per il 1998, sulla base della nuova impostazione per centri di responsabilità e unità previsionali (oltre che per capitoli) (l. n. 94/1997; d.lgs. n. 279/1997).

In queste coordinate di fondo del sistema, si inquadra strategicamente l'ormai indifferibile esigenza, da tempo segnalata dalla Corte³ - e con chiarezza indicata dal legislatore (art. 12 l. 59/1997) - di una riorganizzazione delle strutture e della configurazione interna, privilegiando, anche in coerenza con i principi costituzionali, il nucleo delle articolazioni di supporto alle funzioni di impulso, di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio e di collegamento con le altre amministrazioni. In tal senso appare orientato il recente schema di riordino, approvato dal Governo in via preliminare nella seduta del 4 giugno u.s. ed ora all'esame delle Camere, imperniato su tre obiettivi di fondo: l'individuazione delle funzioni «tipiche» e proprie della Presidenza; la conseguente riallocazione presso le amministrazioni di settore delle funzioni eterogenee e non riconducibili agli specifici profili funzionali della Presidenza; l'individuazione di nuove regole organizzative e di funzionamento ispirate a principi di notevole flessibilità⁴.

La stessa architettura contabile, oggi evidenzia, nei documenti di bilancio, una compresenza di attività non omogenee e coerenti all'indicato nucleo di competenze connaturali al ruolo costituzionale della Presidenza e tra l'altro prevalenti, dal punto di vista quantitativo, nel complesso delle risorse gestite dall'Amministrazione⁵.

Il necessario riassetto interno non può, peraltro, non misurarsi anche con il quadro evolutivo del sistema, in senso federale ed autonomistico, che postula momenti di coordinamento e di monitoraggio con l'intero universo delle pubbliche amministrazioni. La nuova configurazione deve dunque apparire coerente con le indicate linee strategiche, assicurando i necessari supporti operativi per le delicate funzioni di monitoraggio, di guida e di impulso del sistema. Tale attività, che sembra acquisire sempre maggiore spessore all'interno dell'Amministrazione, deve dunque oggi misurarsi soprattutto con tre temi: il

³ Vedasi le Relazioni al rendiconto generale dello Stato per gli anni passati.

⁴ Vedasi par. 2.2.

⁵ Vedasi par. 6.1.

monitoraggio della effettiva attuazione delle misure legislative approvate, ed in particolare di quelle di razionalizzazione della spesa e di rilancio dell'occupazione; la guida del processo di riforma delle amministrazioni pubbliche disegnato dalle leggi del 1997; la concreta definizione del complesso delle risorse umane e finanziarie da trasferire alle Regioni ed alle autonomie a garanzia della concreta «fattibilità» dell'ampio decentramento avviato.

2. Il processo di attuazione della legge n. 59 del 1997.

2.1 La «terza regionalizzazione».

La legge n. 59 del 1997 prevede un amplissimo processo riformatore in cui il conferimento di funzioni dallo Stato alle regioni e alle autonomie locali è strettamente collegato al riordino dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato.

Nella complessa fase di attuazione della riforma della legge 59 - che vede interagire diversi livelli di Governo, di fonti normative, di procedure - un centrale ruolo di impulso, di coordinamento e di monitoraggio viene svolto dalla Presidenza, ove a tal fine è costituito un apposito gruppo di coordinamento istituito con D.P.C.M. del 30 aprile 1997⁶. La rilevanza strategica dell'attuazione del ciclo riformatore è testimoniata dalla specifica delega conferita ad uno dei Sottosegretari di Stato (D.P.C.M. 30 ottobre 1998, in G.U. n. 269 del 17.11.1998) per il coordinamento delle attività anche di carattere normativo, inerenti all'attuazione delle leggi n. 59 e n. 127 del 1997 e n. 191 del 1998, e più in generale alla semplificazione del sistema di regolazione, insieme ai profili della disciplina dei sistemi informatici e telefonici presso le pubbliche amministrazioni.

⁶ La composizione del Gruppo, già integrato con alcuni decreti del Segretario Generale definito con D.P.C.M. 29 dicembre 1998. Nel suo ambito, con D.P.C.M. 18 febbraio 1999, su proposta del Ministro del Tesoro, è stato istituito un «Gruppo tecnico» per la determinazione delle risorse finanziarie e strumentali da trasferire alle regioni ed agli enti locali, ai fini della predisposizione dei D.P.C.M. necessari a rendere operativi i conferimenti di funzioni previsti dal D.lgs. 112/1998.

Nel rinviare ad altro capitolo⁷ della Relazione per un approfondimento sistematico dell'impatto delle misure attuate sul complesso organizzativo della P.A., in questa sede va, sinteticamente, dato conto delle linee fondanti e dello stato di attuazione del processo riformatore, con particolare attenzione ai profili più direttamente coinvolti dal ruolo propulsivo della Presidenza.

Con riguardo ai decreti legislativi di conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti amministrativi risultano emanati, in base all'art. 1 comma 1 della legge, il D.lgs 4 giugno 1997, n. 143 «Conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'amministrazione centrale» (G.U. 3 giugno 1997, n. 129) ed il D.lgs. 23 dicembre 1997 n. 469 «Conferimento funzioni e compiti alle regioni in materia di mercato del lavoro (G.U. 8 gennaio 1998, n. 5).

Il provvedimento di maggior rilievo è il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 «Conferimento alle regioni ed enti locali di funzioni e compiti statali (G.U. 21 aprile 1998, suppl. ord. 77/L), che coinvolge amplissimi settori dell'attività amministrativa, dallo sviluppo economico alle attività produttive, al territorio, all'ambiente ed alle infrastrutture, ai servizi alla persona e alla comunità, alla polizia amministrativa regionale e locale.

Nel sistema della sanità, recentemente interessato da una nuova complessiva riforma, (legge n. 419 del 1998) è intervenuto, sempre in base alla delega in discorso, (fondata anche sull'art. 3, comma 1, lett. c) in tema di raccordo, coordinamento e collaborazione tra i diversi livelli di Governo), il D.lgs 31 marzo 1998, n. 115 di «Completamento del riordinamento dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali» (G.U. 27 aprile 1998, n. 96)⁸.

⁷ Capitolo «Organizzazione della pubblica amministrazione».

⁸ In attuazione delle deleghe speciali (Art. 4 co. 4 lett. a) risulta emanato il D.lgs. 19 novembre 1997, n. 422 «Conferimento alle Regioni e agli Enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59» (G.U. 10 dicembre 1997, n. 287).

Tra i Decreti legislativi per la ridefinizione, il riordino e la razionalizzazione delle attività economiche e industriali ex art. 4 co. 4 lett. c) risultano emanati i seguenti provvedimenti:

- D.lgs. 11 febbraio 1998, n. 32 «Razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti» (G.U. 5 marzo 1998, n. 53).

Di particolare importanza, anche per l'impatto sul concreto assetto organizzativo e funzionale della Presidenza, è il D.lgs 28 agosto 1997, n. 281, recante «Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali» (G.U. 30 agosto 1997, n. 202). La Conferenza, in base all'art. 8 della legge 59 dell'art. 5 del d. lgs. n. 112/1998, è chiamata ad esprimersi anche in relazione alle funzioni di indirizzo e di coordinamento⁹, oltre che per la procedura di cui all'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 112 in tema di interventi sostitutivi¹⁰ adottati in caso di accertata inattività che comporti inadempimento

- D.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, «Riforma della disciplina relativa al settore commercio a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 59/97» (G.U. 24 aprile 1998, S.O. n. 80/L).

D.lgs. 31 marzo 1998, n. 123 «Interventi per la razionalizzazione del sostegno pubblico alle imprese» (G.U. 30 aprile 1998, n. 99).

- D.lgs. 31 marzo 1998, n. 143 «Disposizioni in materia di commercio con l'estero» (G.U. 13 maggio 1998, n. 109), recentemente modificato dal d.lgs. 27 maggio 1999, n. 170 (G.U. n. 138 del 15 giugno 1999).

⁹ La disciplina ora richiamata è stata ritenuta nel suo complesso coerente con i principi costituzionali dalla Consulta (sentenza 10-14 dicembre 1998, n. 408), che ha peraltro ribadito, dichiarando illegittima l'abrogazione dell'art. 2, comma 3, lett. d, della legge n. 400 del 1988, la necessità di una pronuncia del Consiglio dei Ministri. Tale deliberazione collegiale esprime infatti «l'assunzione di responsabilità a livello dell'Organo chiamato a delineare, sotto la direzione del Presidente del Consiglio, la politica generale del Governo (art. 95 della Costituzione) in ordine alla esigenza di indirizzare e coordinare l'attività delle Regioni in vista di interessi unitari individuati dalla legge della Repubblica». La necessità di una siffatta collegialità non può venir meno, per la Consulta, neanche nell'ipotesi di atti di indirizzo su cui si sia raggiunta l'intesa nella Conferenza Stato-Regioni, sia perché si tratta di una competenza «non disponibile» radicata nelle norme costituzionali concernenti la struttura e l'attività del Governo, sia perché la sola intesa, che potrebbe venire conseguita a maggioranza, non può consentire l'introduzione di nuovi vincoli all'autonomia delle singole Regioni «al di fuori dei presupposti sostanziali e procedurali costituzionalmente necessari». In sostanza, confermando la precedente giurisprudenza (n. 338/1989; n. 453/1991; n. 124/1994; n. 18/1997), la Consulta ribadisce che l'esercizio in via non legislativa della funzione di indirizzo e coordinamento nei confronti delle Regioni, deve far capo necessariamente all'Organo collegiale di Governo non potendosi identificare con una funzione propria dell'amministrazione statale di volta in volta competente per materia. Peraltro, la Stessa Corte ha ritenuto non fondata la questione di incostituzionalità prospettata con riguardo alla possibilità di esercizio, in caso di urgenza, della funzione di indirizzo, senza la preventiva intesa con la Conferenza Stato-Regioni. Al riguardo la Consulta ha chiarito che la previsione della previa intesa con la Conferenza o con la Regione specificamente interessata, se è «certamente idonea a connotare in senso meno autoritativo e più collaborativo i modi di esercizio del potere di indirizzo e coordinamento non risponde ad una necessità costituzionale». Infatti, nel caso in cui l'intesa non sia raggiunta la possibilità di un potere del Governo di provvedere unilateralmente, sia pure con ulteriori garanzie procedurali, «appare necessaria al fine di non lasciare sguarnito di garanzia l'interesse unitario per la cui salvaguardia la legge ha fondato in concreto il potere governativo».

¹⁰ In tali casi il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del ministro competente per materia, assegna un termine per provvedere, decorso il quale, sentito il soggetto inadempiente, nomina un commissario che provvede in via sostitutiva. In casi di assoluta urgenza il Governo può adottare il provvedimento, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, e di concerto con ministro competente, che è di immediata esecuzione, e che va comunicato alle Conferenze Stato Regioni e Stato Città, che ne possono chiedere il riesame, con gli effetti, di cui sopra. Il comma 4 dell'art. 5 del D.lgs. n. 112 del 1998, precisa comunque che «restano ferme le disposizioni in materia di poteri sostitutivi previste dalla legislazione vigente».

degli obblighi derivati dall'appartenenza alla UE o pericolo di grave pregiudizio agli interessi nazionali. Con D.P.C.M. n. 98 del 19 maggio 1999 è stato emanato il Regolamento recante norme per la organizzazione ed il funzionamento della segreteria della Conferenza (G.U. n. 94 del 20 aprile 1999).

Nel complesso disegno riformatore, che vede interagire diversi livelli di produzione normativa, particolarmente delicato è il tema degli interventi conseguenti all'eventuale inerzia delle regioni nell'emanazione delle leggi regionali di conferimento alle province e agli enti locali. La legge n. 59 (art. 4, comma 5) prevede infatti che entro il termine di sei mesi dal conferimento di funzioni devono essere emanate le leggi regionali per il conferimento di funzioni agli enti locali e che decorso il termine previsto di novanta giorni, di fronte all'eventuale inadempienza regionale, il Governo deve a sua volta provvedere in via sostitutiva con proprio decreto. Risultano emanati interventi sostitutivi relativamente alle ripartizione di funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca, trasporto pubblico locale, mercato del lavoro e, più di recente, in relazione all'area di interventi del d.lgs. n. 112/1998¹¹.

Nel ricordare che tali norme hanno valore suppletivo - in quanto con l'emanazione della legislazione regionale viene meno quella statale emanata in via sostitutiva - è da segnalare che è comunque intervenuta o risulta in avanzato iter procedimentale, una notevole produzione normativa a livello regionale anche in relazione al D.lgs. 112/98, oltre che in materia di agricoltura e pesca, trasporto pubblico locale e mercato del lavoro.

In tale delicata fase di attuazione del disegno di decentramento, di primario ed essenziale rilievo è dunque l'emanazione dei D.P.C.M. per la individuazione

¹¹ Si tratta dei seguenti provvedimenti:

D.lgs. 5 marzo 1998, n. 60 «Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali in materia di agricoltura e pesca» (G.U. 27 marzo 98, n. 72); D.lgs. 22 settembre 1998, n. 345 «Intervento sostitutivo del governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali in materia di trasporto pubblico locale» (G.U. 8 ottobre 1998, n. 235); D.lgs. 6 ottobre 1998, n. 379 «Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali in materia di mercato del lavoro» (G.U. 3 novembre 1998, n. 257). Di valenza generale è il più recente D.lgs. n. 30 marzo 1999, n. 96, che si ricollega al D.lgs. 112/1998 (G.U. n. 90 del 19 aprile).

dei beni, delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative per attuare i trasferimenti delle funzioni, con la loro ripartizione tra regioni ed enti locali.

E' al riguardo da segnalare il recente accordo-quadro (22 aprile 1999) intervenuto in sede di Conferenza unificata tra Governo, Regioni, Province, Comuni e Comunità montane per la predisposizione dei criteri e dei parametri, di contenuto e di metodo, che devono guidare l'attività di elaborazione e predisposizione dei singoli D.P.C.M. di trasferimento (per la cui definizione puntuale sono previsti successivi specifici accordi). In particolare, per quanto attiene alla quantificazione delle risorse finanziarie, umane e strumentali risultano stabiliti criteri di riferimento agli stanziamenti del bilancio statale - valutati su base storica ed attualizzati al momento del conferimento - e alla individuazione dei fabbisogni, correlati anche alle realtà territoriali.

Nel ricordare che, per quanto riguarda il d.lgs. n. 112 del 1998, i termini per l'individuazione dei beni e delle risorse da trasferire è fissato al 31 dicembre 1999, è comunque da segnalare l'urgenza di una tempestiva emanazione dei provvedimenti in questione, in coerenza con il parallelo riassetto delle articolazioni centrali¹².

L'amministrazione informa che, nel quadro della procedura concertata di cui si è detto sono operativi «tavoli tecnici» nei diversi settori, alcuni dei quali (agricoltura) in fase di completamento dei lavori.

2.2. La riforma delle strutture centrali.

In essenziale e coerente correlazione con il richiamato processo di conferimento alle autonomie delle attribuzioni già svolte a livello centrale la legge 59 prevede una delega al Governo per ridefinire l'assetto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il numero e le strutture dei Ministeri, il riordino degli enti autonomi. La legge prevede altresì il completamento della riforma del

¹² Risulta emanato il d.P.C.M. 9 ottobre 1998 «Individuazione in via generale delle risorse da trasferire alle regioni nonché di modalità e procedure di trasferimento in materia di mercato del lavoro» (G.U. 5 gennaio 1999, n. 3). Ulteriori schemi risultano di recente trasmessi alla Commissione bicamerale.

pubblico impiego, nonché la riforma della dirigenza e della giurisdizione in tale materia, l'organizzazione dei processi formativi e delle scuole di formazione pubblica; interviene sul terreno della semplificazione, della delegificazione, della ricerca di nuovi sistemi di misurazione e di valutazione dell'attività amministrativa, della ridefinizione di nuove modalità di verifica delle prestazioni rese dagli esercenti i servizi pubblici, della ricerca scientifica e tecnologica¹³.

Il processo di riforma delle strutture centrali va svolto, oltre che in base ai principi generali desumibili dalla legge 23 agosto 1988, n. 400 dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, nell'ottica di assicurare il collegamento funzionale e operativo della Presidenza del Consiglio dei ministri con le amministrazioni interessate e potenziare, ai sensi dell'articolo 95 della Costituzione, le autonome funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio dei ministri, in una linea strategica da tempo segnalata dalla Corte e sicuramente maggiormente coerente con la piena attuazione della norma costituzionale.

Tale obiettivo presuppone in parallelo, come previsto dalla norma, l'eliminazione, riallocazione e trasferimento delle funzioni e delle risorse concernenti compiti operativi o gestionali in determinati settori.

Anche in relazione al conferimento alle Autonomie vanno dunque trasferiti a Ministeri o ad enti ed organismi autonomi i compiti non direttamente riconducibili alle funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio dei ministri secondo criteri di omogeneità e di efficienza

¹³ Tra i Regolamenti governativi su validità e rilevanza a tutti gli effetti di legge di atti, dati e documenti formati, archiviati o trasmessi dalla pubblica amministrazione con strumenti informatici o telematici si ricorda che in attuazione del D.P.R. 10 novembre 1997, n. 513 «Atti, documenti e contratti in forma elettronica» (G.U. 13 marzo 1998, n. 60) è stato emanato il D.P.C.M. 8 febbraio 1999 «Regole tecniche per la formazione, la trasmissione, la conservazione, la duplicazione, la riproduzione e la validazione, anche temporale, dei documenti informatici ai sensi dell'art. 3, comma 1, del D.P.R. 10 novembre 1997, n. 513 (G.U. 15 aprile 1999, n. 87). Sulla G.U. n. 291 del 14 dicembre 1998 è stato pubblicato il D.P.R. recante norme per la gestione del protocollo informatico, da attuare da parte della P.A. entro cinque anni a partire dal 1° gennaio 1999.

gestionale, nella prospettiva indicata dalla norma di una riduzione dei costi amministrativi¹⁴.

Come più volte segnalato dalla Corte, tale percorso riformatore postula una necessaria parallela rivisitazione delle allocazioni di bilancio in coerenza alla nuova articolazione funzionale e per centri di responsabilità. Di recente risulta al riguardo predisposto uno schema di d.lgs. (Riforma dell'organizzazione del Governo) che prevede la riduzione e conseguente riagggregazione degli attuali Ministeri per aree omogenee, con la previsione di agenzie per lo svolgimento di attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale, in atto esercitate da Ministeri ed enti pubblici.

Al di là delle complessive implicazioni di ordine istituzionale¹⁵, il progetto, che interagisce strettamente con la riforma della Presidenza, prevede che alla istituenda Agenzia per la protezione civile siano trasferite anche le competenze del Dipartimento per la protezione civile e del servizio sismico, insieme a quelle della D.G. protezione civile del Ministero dell'Interno); analogamente è previsto che all'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici siano trasferite, tra le altre, le ulteriori attribuzioni dei Servizi tecnici nazionali. Lo schema di riforma della Presidenza prevede che alcuni trasferimenti ad altre amministrazioni siano di immediata applicabilità (turismo, italiani nel mondo, Segreteria del Comitato per le pensioni privilegiate ordinarie, aree urbane e Roma capitale, diritti d'autore) e che altri siano differiti, in relazione alla istituzione di nuovi ministeri (come gli affari sociali, destinati a confluire nella

¹⁴ La lettera f) dell'art. 12 della l. 59 prevede dunque una razionalizzazione e redistribuzione delle competenze tra i Ministeri, tenuto conto delle esigenze derivanti dall'appartenenza dello Stato all'Unione europea, dei conferimenti attribuiti, in ogni caso riducendone il numero, con decorrenza differita all'inizio della nuova legislatura. La norma stabilisce (lett. g) che siano comunque eliminate le duplicazioni organizzative e funzionali, sia all'interno di ciascuna amministrazione, sia fra di esse, sia tra organi amministrativi e organi tecnici, con eventuale trasferimento, riallocazione o unificazione delle funzioni e degli uffici esistenti, e ridisegnate le strutture di primo livello, anche mediante istituzione di dipartimenti o di amministrazioni ad ordinamento autonomo o di agenzie e aziende, anche risultanti dalla aggregazione di uffici di diverse amministrazioni, sulla base di criteri di omogeneità, di complementarità e di organicità.

Con D.lgs. n. 368 del 20 ottobre 1998 è stato istituito il Ministero per i beni culturali e le attività culturali; con D.lgs. n. 301 del 28 settembre 1998 è stato istituito il Servizio consultivo ed ispettivo tributario. Ulteriori decreti legislativi concernono il riordino di enti pubblici nazionali che operano in settori diversi dalla previdenza ed assistenza.

¹⁵ Vedi capitolo Organizzazione della Pubblica amministrazione.

nuova amministrazione per i «diritti sociali» e delle nuove Agenzie, oltre ai commissariati di Governo, trasferiti al ministero dell'Interno);

Alla Presidenza del Consiglio dei ministri, cui la norma (lett. e) garantisce autonomia organizzativa, regolamentare e finanziaria nell'ambito dello stanziamento previsto ed approvato con le leggi finanziaria e di bilancio dell'anno in corso, vanno poi trasferite (lett. d), per l'eventuale affidamento alla responsabilità dei Ministri senza portafoglio, anche funzioni attribuite a questi ultimi direttamente dalla legge¹⁶. In attesa dell'imminente riordino di recente proposto dal Governo¹⁷ va segnalato il conferimento di deleghe a Ministri con portafoglio di rami di amministrazione omogenei sotto il profilo funzionale¹⁸.

Con riferimento all'attuale compagine governativa si ricordano il conferimento dell'incarico per gli italiani all'estero al Ministro per gli Affari esteri; del coordinamento della protezione civile al Ministro dell'Interno; del turismo al Ministro dell'industria del commercio e dell'artigianato¹⁹. Per quanto attiene ai due Sottosegretari di Stato alla P.C.M., oltre alla ricordata delega in materia di coordinamento dell'attività di attuazione della riforma della P.A., unita a quella di un generale potere di firma di atti e provvedimenti, (ad esclusione di quelli che scaturiscono da una deliberazione collegiale del Consiglio dei Ministri o attengono alla politica generale del Governo), va segnalata la delega attribuita

¹⁶ La norma (lett. c) garantisce inoltre al personale inquadrato ai sensi della legge 23 agosto 1988, n. 400, il diritto di opzione tra il permanere nei ruoli della Presidenza del Consiglio dei ministri e il transitare nei ruoli dell'amministrazione cui saranno trasferite le competenze.

¹⁷ Seduta del Consiglio dei Ministri del 4 giugno 1999.

¹⁸ Nel primo governo della legislatura sono state conferite le seguenti deleghe:

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

Ulteriori deleghe sono state conferite dal PCM: al Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali in materia di magistratura amministrativa (D.P.C.M. 13 giugno 1997 - G.U. n. 144 del 23 giugno 1997); al Sottosegretario di Stato agli affari esteri in materia di politiche comunitarie (D.P.C.M. 20 marzo 1998 - G. U. n. 88 del 16 aprile 1998); al Ministro dei lavori pubblici in materia di interventi relativi al Giubileo nelle località al di fuori del Lazio (D.P.C.M. 9 aprile 1998 - G.U. n. 95 del 24 aprile 1998). Si segnala che i provvedimenti di delega adottati a partire dal novembre 1996 risultano assoggettati al controllo preventivo di legittimità ai sensi dell'articolo 3, comma 1 lett. a) della l. n. 20/1994, come deliberato dalla Sezione del controllo - delibera n. 9 in data 7 novembre 22 gennaio 1997.

¹⁹ D.P.C.M. 22 ottobre 1998, in G.U. n. 251 del 27.X.1998.

ad altro sottosegretario oltre che di presidenza, per la parte italiana, della Commissione mista per il Giubileo del 2000²⁰. in materia di informazione e di editoria, di quelli attribuiti al P.C.M. dalla legge n. 183 del 1989, dei servizi tecnici nazionali. Tali ultimi compiti erano stati delegati, nella precedente compagine governativa, al Ministro per il lavoro pubblici, al quale anche nell'attuale Governo è conferito l'incarico per le aree urbane, per Roma Capitale e per il Giubileo del 2000²¹. Va poi ricordata la delega al Vicepresidente del Consiglio dei Ministri in materia di Servizi di sicurezza e di segreto di Stato, ad esclusione della responsabilità politica generale e del coordinamento della politica informativa e di sicurezza²².

Di peculiare spessore, anche nel quadro dei prioritari obiettivi programmatici del Governo è la delega al Ministro del lavoro e della previdenza sociale dei compiti del Presidente del Consiglio dei Ministri riguardanti le iniziative di contrasto alla disoccupazione e di promozione dell'occupazione, con particolare riferimento, in un contesto di pari opportunità nell'accesso al lavoro, al Mezzogiorno, alle aree depresse ed alle aree di crisi, nonché all'emersione del lavoro irregolare. Per l'esercizio di tali funzioni, il Ministro del lavoro si avvale di un apposito ufficio²³.

L'esercizio di tale delega si inquadra in una prioritaria attenzione al tema, come testimoniato del rilievo del Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione²⁴; peraltro, sul versante più propriamente amministrativo, nel quadro della imminente ricomposizione organizzativa delle strutture centrali, appare utilmente percorribile la via di una più stabile impostazione delle strutture di supporto per tali funzioni, che attualmente coinvolgono diversi apparati (Presidenza del Consiglio dei Ministri, ministeri del Lavoro e dell'Industria, Dipartimento per le

²⁰ D.P.C.M. 30 ottobre 1998 in G.U. n. 269 del 17.X.1998.

²¹ D.P.C.M. 5 novembre 1988, in G.U. n. 263 del 10.XI.1988.

²² D.P.C.M. Novembre 1998, in G.U. n. 271 del 19.11.1998.

²³ D.P.C.M. 17 novembre 1998, in G.U. n. 277 del 26.X.1998. Con D.P.C.M. 20 aprile 1999, n. 166 è stato adottato il "Regolamento recante norme per l'istituzione dell'Ufficio per le politiche di promozione dell'occupazione, nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri" (G.U. n. 137 del 14-6-99).

²⁴ Vedasi par. 5.1.

Politiche di Coesione e di Sviluppo del ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione economica).

Nel complesso, le misure di delega qui sinteticamente richiamate, se risultano in linea con i ricordati principi di riordinamento dell'Amministrazione centrale dello Stato, sul piano della lettura critica dell'apparato amministrativo presentano naturalmente un carattere di transitorietà, da superare in una ormai indifferibile attuazione dei percorsi che, in linea con i principi costituzionali, ha chiaramente indicato il legislatore²⁵.

2.3 La attuazione della normativa in materia di contrattazione collettiva, di lavoro pubblico e di dirigenza.

Per quanto attiene ai decreti legislativi correttivi ed integrativi del d.lgs. n.29/1993 al fine di conformarlo alle disposizioni della legge n. 59/1997 (Art. 11 co. 4, con un termine previsto al 31 ottobre 1998) risultano emanati importanti provvedimenti in materia di lavoro pubblico.

Con il d. lgs. 31 marzo 1998, n. 80 «Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa²⁶ si è ulteriormente precisato il disegno strategico già iniziato dal d.lgs. n. 29 del 1993, nella disciplina dei rapporti tra attività di indirizzo politico e attività gestionale e amministrativa, rimessa alla dirigenza, in ordine alla quale sono state introdotte nuove modalità di accesso, ne sono state accresciute le responsabilità, tenuto anche conto della riforma del bilancio dello Stato e del quadro evolutivo del sistema.

Importanti innovazioni concernono la flessibilità del rapporto di lavoro pubblico (contratti interinali, contratti di formazione e lavoro), di

²⁵ Vanno infine ricordate le deleghe di funzioni a Ministri in materia di riforme istituzionali; di pari opportunità; di rapporti con il Parlamento; di affari regionali (D.P.C.M. in data 10 novembre 1998 in G.U. n. 272 del 20 dicembre '98.

²⁶ (G.U. 8 Aprile 1998 S.O. n. 65/L).

programmazione delle risorse umane e adeguamento flessibile degli organici, di disciplina degli esuberi e della mobilità. Rilevanti modifiche attengono infine al contenzioso sui rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici attribuito alle competenze dei giudici civili. Il disegno normativo va ora compiutamente tradotto nella realtà operativa, verificandone l'effettivo impatto e le modalità di concreta attuazione.

Con d. lgs. 4 novembre 1997, n. 396 sono state apportate modificazioni al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n.29 in materia di contrattazione collettiva e di rappresentatività sindacale nel settore del pubblico impiego, a norma dell'articolo 11, commi 4 e 6 della legge 15 marzo 1997, n. 59²⁷.

Va ricordato che con d.lgs. 29 ottobre 1998, n. 387, sono state apportate ulteriori modifiche ed integrazioni al D.lgs. n. 29/93 in materia di lavoro pubblico²⁸. E' al riguardo da segnalare la recente emanazione²⁹ del Regolamento recante la disciplina del telelavoro nelle pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'art. 4 della l. n. 191/1998.

La nuova disciplina, nella logica di ricondurre alla componente accessoria della retribuzione, una reale funzione di stimolo e di promozione dell'efficienza, valorizza la contrattazione di secondo livello, intesa appunto ad incentivare innovazione, produttività e flessibilità. Ulteriori norme concernono la ridefinizione delle regole, che presiedono alla definizione della rappresentanza sindacale e la formazione delle delegazioni titolari del potere di trattare.³⁰

Tra i contratti relativi al personale pubblico risultano di recente sottoscritti quelli relativi al comparto ministeri (periodo 1998-2001), agli enti pubblici non economici, agli enti locali, alla sanità, alla scuola. Risultano

²⁷ (G.U. 14 novembre 1997, n. 266).

²⁸ (G.U. 7 novembre 1998, n. 261).

²⁹ G.U. n. 70 del 25 maggio 1998.

³⁰ La l. 24 marzo 1999, n. 69 di conversione del d.l. 22 gennaio 1999, n. 5 reca disposizioni in materia di elezioni delle rappresentanze unitarie del personale e di valutazione della rappresentatività delle organizzazioni e confederazioni sindacali nel comparto "scuola" (G.U. 24 marzo 1999, n. 69). Con tale legge ci si è allineati anche per il comparto scuola a quanto già previsto dagli accordi quadro per i restanti comparti di contrattazione collettiva.

altresì recepiti gli accordi sindacali concernenti il rinnovo dei contratti del personale non dirigente delle forze di polizia ad ordinamento civile e militare e delle forze armate³¹.

Nello svolgimento delle specifiche attribuzioni di recente ridisegnate dal legislatore (d.lgs. n. 387/1998), la Corte ha evidenziato all'ARAN ed alle amministrazioni competenti taluni profili critici che in sede di attuazione dei contratti richiedono un consapevole monitoraggio anche da parte dei collegi dei revisori e dei servizi di controllo interno. La salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica sottende infatti il funzionamento coordinato ed incisivo dell'intero sistema dei controlli disegnato, per questa materia, dal legislatore. E' stata, altresì raccomandata l'adozione da parte degli enti destinatari dei contratti, di sistemi di contabilità economico-analitica integrata e per *budget* quale strumento di programmazione e di controllo delle attività e verifica dei risultati per ogni centro di costo.

E' necessario infatti che la parte pubblica si avvalga di adeguati strumenti di monitoraggio e di tempestiva rilevazione dei dati, anche al fine di verificare che gli andamenti della contrattazione integrativa non alterino, in concreto, gli equilibri finanziari stabiliti in sede di programmazione. All'obiettivo risulta funzionale una maggiore trasparenza dei documenti di bilancio, nonché la costituzione di reti per la acquisizione di dati ed

³¹ La Corte ha esaminato, ai sensi degli artt. 51 e ss. del D.lgs. 29/93 e successive modifiche, i seguenti ulteriori contratti e accordi collettivi:

- Accordo-quadro per la definizione dei comparti di contrattazione collettiva;
- Accordo-quadro per la definizione delle autonome aree di contrattazione della dirigenza;
- Accordo collettivo quadro per la costituzione del RSU per il personale dei comparti delle pubbliche amministrazioni e per la definizione del relativo regolamento elettorale;

Accordo su integrazioni e modificazioni al ccnl quadro per la costituzione delle RSU - comparto Servizio sanitario nazionale;

Contratto collettivo nazionale quadro sulle modalità di utilizzo dei distacchi, aspettative e permessi nonché delle altre prerogative sindacali;

Contratto collettivo nazionale quadro integrativo e correttivo del ccnq sulle libertà e prerogative sindacali;

Contratto collettivo quadro per la ripartizione dei distacchi e permessi sindacali nelle autonome aree di contrattazione della dirigenza;

Contratto collettivo nazionale quadro integrativo e correttivo del ccnq sulla ripartizione dei distacchi e permessi sindacali nelle autonome aree di contrattazione della dirigenza;

informazioni idonee ad evitare scostamenti eccessivi nelle quantificazioni dei costi.

Sempre con riguardo al crescente ruolo della Presidenza nel sistema di reclutamento e di formazione del personale pubblico, va ricordato che, con D.P.R. 21 gennaio 1999³² è stata autorizzata l'assunzione di 4.547 unità, ripartite tra le varie amministrazioni dello Stato, nell'ambito della programmazione annuale prevista dalla legge n. 449 del 1997 («collegato» alla finanziaria per il 1998). Il provvedimento reca altresì alcune indicazioni di prima applicazione delle nuove disposizioni di reclutamento dei dirigenti³³.

La concreta attuazione dei percorsi di riforma indicati dal legislatore ha evidenziato una consistente problematica, di recente presa in esame nella sede del controllo.

In particolare, per quanto attiene al Regolamento³⁴ recante la disciplina delle modalità di costituzione e tenuta del ruolo unico della dirigenza delle amministrazioni statali e della relativa banca dati nonché delle modalità di elezione del componente del comitato dei garanti, previsto dall'art. 23 del d.lgs. n. 29, nel testo modificato dal d.lgs. n. 80/1998, la Corte ha rilevato talune illegittimità riferite a specifici settori (sanitario e dei vigili del fuoco) ed alla fonte normativa necessaria per la costituzione dell'apposito Ufficio presso la P.C.M.³⁵

Al di là delle valutazioni espresse nella sede del controllo preventivo di legittimità, in relazione alla temporanea messa a disposizione della Presidenza di dirigenti nell'ambito di programmi specifici di ispezione e verifica, nonché di ricerca, studio e di monitoraggio del grado di attuazione delle riforme legislative e delle innovazioni amministrative (art. 6), si segnalano taluni

³² Quanto alla formazione di recente è stato approvato il sottoprogramma di formazione di funzionari della pubblica amministrazione responsabili dei fondi strutturali nelle aree del Mezzogiorno (G.U. n. 80 del 7 aprile 1999).

³³ G.U. n. 37 del 15 febbraio 1999.

³⁴ D.P.R. 26 febbraio 1999.

³⁵ Con la recente delibera della Sezione del controllo (I Collegio) nell'adunanza del 13 maggio 1999 il provvedimento è stato ammesso al visto ed alla conseguente registrazione con esclusione dell'art. 3, comma 4 e dell'art. 5, comma 4 e comma 7.

profili attuativi di non secondaria rilevanza. Si tratta in primo luogo di calibrare i nuovi accessi alla dirigenza anche tenuto conto delle effettive disponibilità di detto personale dirigenziale, in linea con il carattere temporaneo della prevista «messa a disposizione». Nel contempo, anche nelle indicate prospettive di riforma della Presidenza, va operata una effettiva utilizzazione ai fini indicati, evitando pericoli di una generica attribuzione di compiti, che richiedono invece nell'indicato disegno normativo, specifiche capacità e professionalità. Una possibile incongrua utilizzazione di tali dirigenti risulterebbe invero in contrasto con i principi di buon andamento dei quali la recente legislazione intende dare compiuta attuazione e che vede, come si è detto, la stessa Presidenza assumere un più incisivo ruolo di guida del processo evolutivo.

Il ruolo unico costituisce, tra l'altro, condizione indispensabile per l'attuazione di nuovi meccanismi di mobilità della dirigenza, superando le previgenti norme specifiche che disciplinavano il collocamento fuori ruolo di dirigenti nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato.

Un indice delle difficoltà incontrate nel dare attuazione alla nuova disciplina è dato dalla problematica in tema di conferimento di incarichi dirigenziali: nella indeterminatezza della previsione normativa, l'Amministrazione ha adottato criteri non univoci nella sequenza di atti procedurali a ciò preordinati. Al di là dei profili inerenti a possibili discrasie nella attuazione del disegno normativo, la ratio della intera nuova disciplina da un lato ancora lo svolgimento dell'azione amministrativa alla definizione di obiettivi ed alla predisposizione di priorità, piani e programmi, e dall'altro richiede che tutti gli incarichi di direzione degli uffici di livello dirigenziale siano contraddistinti da caratteri di concretezza; questi devono risultare tali da giustificare il conferimento, sia sotto il profilo oggettivo della loro coerenza con il quadro dell'indirizzo politico-amministrativo deliberato dall'organo di governo, sia sotto il profilo soggettivo della sussistenza di

idonee attitudini a capacità professionali dei singoli dirigenti, tenuto conto anche dei risultati conseguiti in precedenza³⁶.

Nel nuovo disegno il ricorso alla «reggenza» va ulteriormente ricondotto nei limiti propri di assicurare la necessaria continuità dell'azione dei pubblici poteri per sopperire ad imprevedibili carenze organizzative, escludendone una operatività come misura ordinaria nella fase di prima applicazione delle nuove disposizioni sul conferimento degli incarichi dirigenziali.

Per analogia di materia, pur non riferendosi alla normativa di cui al d.lgs. n. 29 e successive modificazioni, ma al sistema di norme per il controllo parlamentare delle nomine degli enti pubblici (l. n. 14 del 1978; art. 3 l. n. 400 del 1988), la Corte ha ritenuto che l'intervento parlamentare - rivesta esso carattere propriamente consultivo o misto, con prevalenti caratteri di controllo - deve precedere la deliberazione del Consiglio dei Ministri, alla quale non va attribuita natura di proposta, riconducibile invece al singolo ministro proponente³⁷.

3. L'attuale assetto organizzativo. La riforma dell'apparato.

3.1. La nuova organizzazione interna.

Sul piano organizzativo va segnalata l'approvazione del D.P.C.M. 6 agosto 1998³⁸, recante un «Ordinamento transitorio delle strutture del Segretariato

³⁶ Sez. controllo, delibera n. 39 del 3 giugno 1999.

³⁷ Sez. Controllo, I Collegio, n. 94 del 14 luglio 1998.

³⁸ *Gazzetta Ufficiale* del 5-11-1998. *Serie generale* - n. 259. Sono abrogati i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 marzo 1994 e dell'11 novembre 1994. Va ricordato che il primo provvedimento, non assoggettato al controllo preventivo di legittimità, non aveva acquistato efficacia nel mondo giuridico (Sez. controllo, delibera n. 58 del 11 gennaio 1996). Va segnalato, che con d.P.R. 3 luglio 1997, n. 520 è stato emanato il regolamento recante norme per l'organizzazione dei dipartimenti e degli uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri e per la disciplina delle funzioni dirigenziali. Il provvedimento che aveva dato luogo alla deliberazione della Sezione del controllo n. 149/97 ha avuto - a seguito di richiesta motivata del Governo - ulteriore corso. Va ricordato - in particolare - che in relazione all'art. 8 del decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543 convertito - con modificazioni - dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 era stata prospettata una interpretazione innovativa della norma tale da determinare la creazione di un sistema organizzativo imperniato su un ufficio monocratico e sul conseguente non riconoscimento della sussistenza di attribuzioni proprie ai dirigenti di livello dirigenziale generale preposti alle unità organizzative; in proposito la Sezione del controllo ha ritenuto che, in base ai criteri ermeneutici fissati dall'articolo 12 delle disposizioni sulla legge in generale, all'articolo 8 del D.lgs. n. 543 del 1996, potesse essere attribuita una portata non contrastante con il sistema previgente. La stessa Sezione ha considerato, altresì che l'art. 8 citato non potesse essere ritenuto abrogativo (nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri) del comma 4 dell'art. 19 del D.lgs. n. 29 del 1993, poiché la "ripartizione" delle attribuzioni dei vari uffici di diverso livello dirigenziale non costituisce

generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri» emanato, come si legge espressamente nelle premesse del provvedimento, per l'esigenza (in attesa del riordinamento generale previsto dalla legge 15 marzo 1997, n. 59) di ridefinire l'organizzazione dei dipartimenti e degli uffici del Segretariato generale (limitatamente a quelli non affidati a Ministri o Sottosegretari di Stato delegati), nonché l'organizzazione dell'Ufficio di segreteria del Consiglio dei Ministri, al fine di rendere più efficace l'esercizio delle funzioni di supporto alle attribuzioni di impulso, indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio dei Ministri, e di razionalizzare l'articolazione organizzativa secondo funzioni omogenee. Con successivo D.P.C.M. del 31 Dicembre 1998³⁹ sono state apportate ulteriori modifiche organizzative. Sono considerate strutture generali di livello dirigenziale generale i dipartimenti della Presidenza (articolati in Uffici, cui sono preposti dirigenti generali) e gli Uffici autonomi ad essi equiparati, compresi quelli affidati ai Ministri o posti alle dirette dipendenze di Sottosegretari di Stato. Tali strutture generali sono a loro volta articolate in servizi (strutture di livello dirigenziale).

A questa impostazione organizzativa, suggerita dalle non rinviabili accennate esigenze di funzionalità, non sembra peraltro coerentemente conformarsi l'attuale rappresentazione contabile per centri di responsabilità, che nel bilancio 1998 e 1999 prevede che al Segretariato generale, ed alla connessa unità previsionale di base, si riconducano risorse diversificate. Nel quadro di un complessivo ripensamento, non solo della attuazione della riforma, ma anche di una più coerente rappresentazione di bilancio, il tema andrà dunque utilmente ripreso.

esercizio di una funzione amministrativa di competenza del Segretario generale, essendo demandata ad una normativa di carattere regolamentare, da ciò derivando che sono fatte salve le "attribuzioni" proprie degli uffici dirigenziali e che risulta non giustificata la loro collocazione come entità di rilievo meramente interno. E' stato inoltre affermato, nella ricordata sede collegiale del controllo, che l'incardinazione dei dirigenti negli uffici di livello dirigenziale deve essere qualificata anche nell'ambito del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio, come incarico di funzione dirigenziale, ai sensi del già ricordato art. 19 del decreto legislativo n. 29 del 1993 e successive modifiche e integrazioni.

³⁹ In G.U. n. 23 del 29 gennaio 1999.

Le strutture generali previste dall'«ordinamento transitorio» possono, ad una prima e naturalmente solo schematica ricognizione, suddividersi in articolazioni di immediato raccordo con il Presidente (l'ufficio stampa e del portavoce; l'ufficio dei consiglieri diplomatico; l'ufficio del consigliere militare; l'ufficio del cerimoniale); strutture di supporto agli snodi cruciali del Governo (l'ufficio di segreteria del Consiglio dei Ministri; il dipartimento per gli affari giuridici e legislativi); di impulso, coordinamento e monitoraggio sul sistema (il dipartimento per il coordinamento amministrativo; il dipartimento per gli affari economici, che oggi ricomprende anche i compiti già assegnati al dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali); di supporto organizzativo e strumentale al funzionamento dell'apparato, relativamente alla gestione del personale e delle risorse (il dipartimento degli affari generali e del personale; l'ufficio bilancio e contabilità; l'ufficio dei servizi amministrativi e tecnici; l'ufficio per l'informatica, la telematica e la statistica, l'ufficio del Sovrintendente); di coordinamento generale e controllo (l'Ufficio del Segretario generale; il Servizio per il controllo interno).

Nel provvedimento sono disciplinati anche l'ufficio di segreteria del Comitato per le pensioni privilegiate ordinarie e l'ufficio di segreteria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Non appare, tuttavia, nell'assetto organizzativo del Segretariato, convincente la inclusione di tali strutture: l'una per evidenti ragioni di specificità funzionale, solo storicamente ascrivibile all'area delle competenze dell'amministrazione ed opportunamente trasferita nel recente schema di riordino al ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica; l'altra in quanto appare fisiologicamente raccordata - nelle norme e nella ratio del sistema - alla Conferenza Stato-Regioni (del resto lo stesso provvedimento prevede che siano individuati, con apposito atto, i moduli di organizzazione e di funzionamento della Conferenza unificata Stato-Regioni e Stato-città); appare dunque utile approfondire tali profili, anche in relazione alle competenze del Dipartimento per gli Affari regionali. Non

esaustiva, neanche nella dichiarata transitorietà, appare comunque la nuova normativa: viene infatti rinviato ad un successivo provvedimento - ai sensi dell'articolo 21, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 - la disciplina della struttura e del funzionamento del dipartimento per l'informazione e l'editoria; nonché delle strutture generali affidate a Ministri, dell'ufficio del Vice Presidente e dell'ufficio per i rapporti con gli organismi sportivi; è poi previsto che con successivi provvedimenti del Segretario generale siano specificati attribuzioni e compiti degli uffici e servizi.

Nell'architettura complessiva dell'apparato va sottolineata la disposizione in base a cui i comitati, le commissioni e gli altri organi collegiali, (la cui istituzione sia anteriore alla data del 18 maggio 1996 e non derivi da disposizioni legislative o regolamentari) siano soppressi, salvo che non siano confermati dall'autorità competente, entro due mesi dalla data di entrata in vigore del decreto. La disposizione, peraltro sollecitata dalle stesse relazioni del servizio di controllo interno (Rel. dicembre 1995) appare in linea con quanto disposto dall'art. 41, comma 1, della l. n.449/1997 (collegato 1998).

Sempre sul piano dell'apparato va infine segnalato che con D.P.C.M. 19 novembre 1998, n. 456 è stato istituito, nell'ambito della Presidenza, il dipartimento per le riforme istituzionali, affidato alla responsabilità del Ministro per le riforme istituzionali, con competenza in materia di riforme istituzionali ed elettorali, con particolare riferimento agli organi costituzionali o di rilievo costituzionale, alla Rappresentanza italiana nel Parlamento europeo nonché al sistema delle autonomie⁴⁰.

La peculiarità e la flessibilità del sistema, da tempo oggetto di attenzione nelle diverse sedi di controllo della Corte e nelle passate relazioni, è evidente anche nella nuova disciplina. In base all'art. 3 del D.P.C.M. 6 agosto 1998, l'organizzazione interna del Segretariato generale può essere modificata, senza aumento delle strutture generali e nel limite degli organici dirigenziali, con

provvedimento del Segretario generale, su proposta del capo della struttura generale interessata. Per le attribuzioni che implicano l'azione unitaria di più strutture, il Segretario generale può istituire, sentiti i capi dei dipartimenti interessati e su richiesta delle autorità politiche, ove si tratti di strutture affidate alla responsabilità di Ministri o Sottosegretari, strutture di coordinamento interdipartimentali⁴¹. Il Segretario generale provvede inoltre alla preposizione di dirigenti agli uffici dirigenziali interni alle strutture generali⁴² ed alla assegnazione del personale agli uffici della Presidenza, sulla base dei criteri generali eventualmente fissati dal Presidente.

Anche con riguardo ai «moduli di coordinamento» previsti dall'art. 4, emerge una posizione peculiare del Segretario generale, che convoca periodicamente la conferenza dei capi delle strutture generali. In particolare, sono convocati i capi del dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, del dipartimento per il coordinamento amministrativo, del dipartimento per gli affari economici, insieme ai capi di altre strutture generali eventualmente interessate, al fine di garantire l'uniformità degli interventi necessari per l'esercizio delle attribuzioni del Presidente, nonché per la valutazione dei problemi connessi alla fattibilità delle iniziative che provvedono istituzionalmente allo svolgimento degli interventi di impulso, di indirizzo e di coordinamento necessari per il tempestivo conseguimento degli obiettivi programmati dal Governo⁴³.

⁴⁰ G.U. n. 303 del 30.12.1998.

⁴¹ Il provvedimento del Segretario generale indica il coordinatore della struttura, il livello dell'incarico, anche ai fini della graduazione delle inerenti responsabilità.

⁴² In ragione alle peculiarità delle funzioni del segretario generale va segnalato (Art. 5.) che nelle strutture di livello dirigenziale generale, le funzioni vicarie, per i casi di assenza o impedimento del responsabile, sono attribuite con provvedimento del Segretario generale, su proposta del capo delle strutture stesse; in mancanza di tale provvedimento, le funzioni sono svolte dal dirigente con maggiore anzianità nella qualifica in servizio presso dette strutture. I soggetti preposti a strutture generali e quelli preposti alle segreterie di cui all'art. 10 sono datori di lavoro ai sensi del decreto legislativo 19 marzo 1996, n. 242, e sono responsabili della funzionalità dell'ufficio e della utilizzazione ottimale del personale a questo assegnato.

⁴³ Il Segretario generale convoca, altresì, periodicamente la conferenza dei capi del dipartimento degli affari generali e del personale, dell'ufficio bilancio e contabilità, dell'ufficio dei servizi amministrativi e tecnici dell'ufficio del Sovrintendente e dell'ufficio per l'informatica, la telematica e la statistica per assicurare l'integrazione funzionale delle attività di organizzazione e di gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali. Alle riunioni partecipano anche il Presidente del collegio per il controllo interno, il Vice Segretario generale ed il capo dell'ufficio del Segretario generale.

L'Ufficio del Segretario generale (Art. 20) svolge compiti di raccordo organizzativo e funzionale fra le diverse strutture del Segretariato, fornendo assistenza al Segretario generale ed al Vice Segretario generale nella loro attività.

3.2. I supporti alle strategie.

Sul piano della definizione delle linee programmatiche va segnalato che nell'ambito della Segreteria del Presidente opera un apposito servizio di elaborazione delle politiche, al cui coordinamento può essere preposto anche un esperto esterno, con struttura e compiti determinati dal Presidente. Il servizio assiste il Presidente nella sua attività di coordinamento, impulso e indirizzo per l'elaborazione delle politiche di Governo. Presso il servizio possono essere chiamati a collaborare esperti, anche esterni alla pubblica amministrazione, reclutati ai sensi degli articoli 29, 31 e 37 della legge n. 400 del 1998, oltre che personale in servizio presso la Presidenza.

Nell'ambito della segreteria del Presidente opera altresì un Nucleo tecnico, che ha il compito di esaminare, istruire ed approfondire, anche in raccordo con il servizio di elaborazione delle politiche, singole questioni di natura tecnica, in funzione delle determinazioni del Presidente. Il responsabile del Nucleo è designato, anche tra gli esperti esterni, dal Presidente.

Nella centrale significatività della materia, si profila l'esigenza di un efficace coordinamento con le strutture istituzionalmente preposte allo svolgimento degli interventi di impulso, elaborazione, supporto e monitoraggio degli obiettivi programmati dal Governo, anche alla luce della trasformazione del preesistente Ufficio per il Programma di Governo in un Servizio dell'Ufficio del segretariato generale e della crescente attenzione data alla programmazione della politica economica e di sviluppo dal Dipartimento per gli affari economici.

Sempre in tale fondamentale ottica programmatoria (che sottende e privilegia un attento monitoraggio) va segnalato che il dipartimento per gli affari

L'ufficio provvede, altresì, per il tramite della Segreteria speciale, alla tutela del segreto di Stato ed alla cura delle tematiche inerenti alla sicurezza interna, anche mediante il centro cifra.

L'ufficio elabora il quadro conoscitivo per l'analisi, la verifica e l'aggiornamento del programma di Governo, provvedendo altresì alla periodica predisposizione di una relazione, al fine di garantire al Segretario generale ed al Comitato di esperti di cui all'articolo 21 della legge 400 la tempestiva conoscenza, in ordine allo stato di attuazione del programma. A tale scopo, l'ufficio opera in stretto collegamento con le altre strutture della Presidenza, cui può richiedere notizie o informazioni.

economici opera in materia di analisi macroeconomiche, con riferimento anche alla finanza pubblica ed al mercato del lavoro, predisponendo provvedimenti economico-finanziari di carattere generale e curando l'attività di concertazione del Governo con le parti sociali ed il monitoraggio sul conseguimento degli obiettivi economico-finanziari programmati⁴⁴.

Nel quadro del processo riformatore in atto il dipartimento per il coordinamento amministrativo effettua il monitoraggio sull'attuazione, in via amministrativa, delle politiche del Governo e svolge le relative azioni di coordinamento; verifica, anche attraverso i moduli previsti dall'art. 4, la copertura amministrativa e la fattibilità delle iniziative legislative; cura ogni altra attività attinente al coordinamento amministrativo demandato alla Presidenza e non attribuito ad altri dipartimenti; fornisce il supporto allo svolgimento delle attività della commissione per l'accesso ai documenti amministrativi di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241⁴⁵.

Nella previsione della norma (art. 19) sembra misurarsi piuttosto con le esigenze interne che con l'accennato quadro di sviluppo e di monitoraggio del sistema l'ufficio per l'informatica, la telematica e la statistica, che predispone e gestisce il piano triennale e i piani annuali relativi all'informatizzazione della Presidenza, cura l'analisi funzionale e la progettazione dei sistemi e dei servizi informatici e di telecomunicazioni e ne coordina la relativa gestione, con riguardo alle esigenze relative alla sicurezza e riservatezza dei sistemi e dei servizi informatici e di telecomunicazioni, assicurando la formazione specialistica degli addetti ai sistemi e servizi. Suscettibile di ulteriore valorizzazione appare, a fronte del crescente ruolo di monitoraggio della

⁴⁴ Vedasi par. 5.1.

⁴⁵ Nell'ambito del dipartimento per il coordinamento amministrativo opera, in posizione di autonomia funzionale, l'ufficio per la valutazione delle attività delle amministrazioni pubbliche, il quale provvede alla valutazione dell'efficienza e dell'efficacia delle attività svolte dalle amministrazioni pubbliche, al coordinamento dell'attività di valutazione dei costi, rendimenti e risultati delle pubbliche amministrazioni, anche attraverso la banca dati di cui all'art. 17, comma 1, lettera e), della legge 15 marzo 1997, n. 59, nonché alla vigilanza sulle gestioni pubbliche.

Presidenza, la funzione del Servizio statistico, attese anche le delicate sue connessioni con le strutture interne e gli organi esterni (ISTAT)⁴⁶.

Il dipartimento per gli affari giuridici e legislativi coordina e promuove l'istruttoria dell'iniziativa legislativa del Governo, verificandone, sulla base delle indicazioni del dipartimento per i rapporti con il Parlamento, la coerenza con il programma dei lavori parlamentari, curando la qualità dei testi normativi e degli emendamenti del Governo, anche con riferimento all'omogeneità e alla chiarezza della formulazione, all'efficacia per la semplificazione e al riordinamento della legislazione vigente, al corretto uso delle diverse fonti. Al riguardo va segnalato che con la recente circolare del Segretario Generale del 20 marzo 1999 è stata richiamata la direttiva del Presidente del Consiglio del 15 aprile 1998, adottata a breve distanza di tempo dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni del Regolamento della Camera dei deputati⁴⁷. Con tale direttiva è stato sottolineato il rilievo, in sede di elaborazione dell'iniziativa normativa del Governo, della Relazione tecnico-normativa, contenente, tra l'altro, una specifica valutazione dell'impatto amministrativo, da affiancare necessariamente alla consueta Relazione illustrativa ed a quella tecnica sulla quantificazione degli oneri finanziari recati dal provvedimento. In particolare, a fronte di un insoddisfacente adempimento sinora emerso da parte delle Amministrazioni, né è stato richiamata l'importanza anche ai fini della «analisi dell'impatto della regolamentazione» previsto dall'art. 5 della recente l. n. 50 del 1999, allegando a tal fine una apposita scheda di lavoro predisposta per la stesura della «relazione tecnico-normativa».

⁴⁶ Nell'ambito dell'ufficio opera la Commissione interdipartimentale per l'informazione, presieduta dal Segretario generale e composta dal capo dell'ufficio, dai capi dei dipartimenti interessati o, su loro delega, dai responsabili di cui al comma 4, nonché da consulenti e esperti nel settore informatica e di telecomunicazioni. Tale commissione individua le linee di indirizzo, le strategie e le priorità di intervento a livello interdipartimentale, definisce i relativi progetti, costituisce gruppi di lavoro e nomina il relativo responsabile, verifica lo stato di avanzamento di tali progetti e il raggiungimento degli obiettivi, risolve eventuali conflitti.

⁴⁷ G.U. n. 263 del 12 novembre 1997, n. 264 del 13 novembre 1997.

4. L'adeguamento al disegno del D.lgs 29.

4.1 Gli indirizzi programmatici e le direttive.

La questione degli indirizzi programmatici dell'azione amministrativa, della elaborazione e della traduzione operativa delle direttive di vertice assume termini peculiari per la Presidenza del Consiglio dei ministri, che nel suo nucleo di competenze costituzionali identifica prioritariamente tali indirizzi e obiettivi attraverso il programma generale di Governo esposto nelle dichiarazioni programmatiche presentate all'atto della costituzione del Governo e approvate dal Parlamento. Tali indirizzi sono poi concretati e aggiornati negli annuali documenti di programmazione economica e finanziaria e nell'attività di indirizzo e coordinamento affidata al Presidente del Consiglio dei Ministri.

In tale quadro istituzionale, resta peraltro aperto il tema della necessità di atti programmatici in primo luogo in ordine al consistente nucleo di strutture e funzioni di amministrazioni «ordinarie», il cui svolgimento non sembra potersi ragionevolmente sottrarre ai percorsi indicati dal d.lgs. n. 29 (presenti anche nella legislazione generale e di settore) dell'attivazione di un circuito tra indirizzi programmatici generali, programmazione di bilancio ed operativa, controllo; in secondo luogo, nei limiti e nelle naturali compatibilità di sistema⁴⁸, anche per il nucleo di strutture più direttamente coinvolte nelle funzioni «strategiche» della Presidenza.

Pur nella evidente peculiarità dell'Amministrazione, la coerenza delle scelte gestionali con il quadro programmatico di bilancio - la cui articolazione va, come si è detto, opportunamente rimodellata - offre sicuramente ulteriori spazi di corretta traduzione operativa. La stessa insufficienza della nota preliminare sul piano dei contenuti e della qualità, viene a compromettere sin dalla fase iniziale della programmazione di bilancio e della prevista allocazione delle risorse, un virtuoso passaggio alla fase delle direttive (artt. 3 e 14 del d.lgs. n. 29/1993).

⁴⁸ In tal senso si ricorda la disposizione di cui all'articolo 45, comma 3, del D.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 che stabilisce che le disposizioni del D.lgs. n. 29/1993 si applicano alla Presidenza solo se compatibili con i principi e le norme della legge n. 400/1988.

Sul tema, in rapporto alla generalità delle Amministrazioni centrali dello Stato, la Corte ha formulato osservazioni al Presidente del Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20⁴⁹, evidenziando, sulla base della ricostruzione del quadro normativo posto a base della decisione di bilancio, una generalizzata carenza dei vertici politici nella formulazione di precise direttive guida per l'azione dei dirigenti.

L'iniziativa della Corte ha incontrato la sollecita attenzione del Presidente del Consiglio dei ministri che, rispondendo al Presidente della Corte, ha dato assicurazione circa la rilevanza strategica delle direttive generali e più particolarmente, degli strumenti di valutazione e misurazione dei risultati dell'azione amministrativa, dei quali, in attuazione dell'articolo 17 della legge n. 59/1997, è stato di recente approvato in via preliminare dal Governo un significativo provvedimento, che dedica (art. 1) specifica attenzione anche al tema della direttiva del ministro, alla costituzione presso la Presidenza di una banca dati ed alla istituzione di un apposito Comitato tecnico-scientifico⁵⁰.

Tali proposte innovative, che concorrono ad ulteriormente qualificare il ruolo di impulso della Presidenza nei confronti delle altre amministrazioni, sollecitano anche a momenti di stimolo e di supporto e comparazione metodologica nella costruzione ed operatività di tali strumenti programmatici.

Pertanto nell'occasione, il Presidente del Consiglio dei ministri aveva espresso la convinzione che la Presidenza non può comprendersi tra le amministrazioni inadempienti all'obbligo della formulazione delle direttive, in quanto per propria natura deve ritenersi esonerata dall'applicazione delle norme prima richiamate non soltanto per la difficoltà di prefissare obiettivi per le attività istituzionali di indirizzo, impulso e coordinamento, ma anche per l'inesistenza di una sfera distinta di poteri gestionali della dirigenza.

⁴⁹ Delibere SS.RR. n. 25 in data 8-27 aprile 1998, n. 22 in data 20 maggio 1999.

⁵⁰ Vedasi par. 1.

Tali considerazioni, che pur riflettono una obiettiva problematica, non appaiono, per quanto sopra si è detto, convincenti in ordine alle attività di amministrazione «ordinaria», attualmente affidate all'apparato organizzativo della Presidenza del Consiglio dei ministri, che, come è noto, ha finito con riunire, accanto ai servizi chiamati a svolgere compiti di supporto diretto degli organi di governo, significativi, soprattutto in termini finanziari, rami di amministrazione diverse e con finalità eterogenee, da ultimo, in varie misure e forme, delegati (si pensi agli interventi di protezione civile o alle misure di assistenza sociale).

Di ciò appare convinto lo stesso Presidente del Consiglio nella recente nota del 18 giugno 1998. Nel quadro complessivo della riforma, non sembrano ragionevolmente doversi sottrarre ai percorsi indicati, pur nella specificità dell'apparato, le ulteriori attività soprattutto a carattere gestionale presenti nella Amministrazione.

Presupposto fondamentale per l'effettiva costruzione e traduzione operativa delle linee programmatiche appare naturalmente proprio la fase programmatica di bilancio, che ha evidenziato la sostanziale assenza di una vera e propria «nota preliminare», così come emerge anche dai documenti di bilancio per il 1999. Nella attuale fase evolutiva, che vede nella stessa costruzione del legislatore, strettamente interconnessi i profili di riforma delle strutture a quelli di bilancio, in un approccio dell'attuazione del disegno normativo di progressivo affinamento degli strumenti operativi, emergono in definitiva, spazi di più coerente ricostruzione anche alla luce della riforma proposta. Va al riguardo segnalato il comma 7 dell'art. 5 dello schema di riordino della Presidenza trasmesso alle Camere, che prevede che il Segretario Generale, e per le strutture ad essi affidate, i ministri ed i sottosegretari delegati, indicano i parametri organizzativi e funzionali, nonché gli obiettivi di gestione e di risultato cui sono tenuti i dirigenti generali preposti alle strutture indipendenti dal Presidente. Viene in altri termini

accolto, pur nella peculiarità del nuovo disegno organizzativo, il principio a base dell'indicato circuito programmatico e di valorizzazione della dirigenza.

Sul piano delle concrete attuazioni ne sono coerente testimonianza le recenti direttive emanate dai Ministri per i Rapporti con il Parlamento (11 gennaio 1999) e per le Riforme istituzionali (20 gennaio 1999). Tale ultimo documento si compone dei piani e dei programmi relativi all'unico centro di responsabilità del Dipartimento; i piani, riferiti alle missioni istituzionali del Dipartimento, definiscono gli obiettivi e le politiche operative, con l'indicazione delle principali azioni ad attività funzionali, nonché delle risorse umane e finanziarie assegnate; in coerenza ad essi sono articolati i programmi.

Per il 1998, oltre alla Direttiva del Sottosegretario di Stato delegato al coordinamento della protezione civile, emanata il 20 febbraio 1998, solo il Ministro per la funzione pubblica aveva adottato, in data 9 gennaio 1998, la direttiva generale per l'anno 1998.

Per il 1999, analoga direttiva per il Dipartimento della funzione pubblica risulta emanata in data 8.1.1999. Il documento, destinato ai dirigenti generali o equiparati preposti agli uffici ed ai dirigenti responsabili dei progetti obiettivo, si compone di attività - riferite alle missioni istituzionali del Dipartimento, previste da disposizioni normative o accordi, cui si raccordano gli obiettivi di ogni ufficio, le azioni e le attività necessarie, le risorse umane e finanziarie assegnate - e di specifici progetti-obiettivo. Appaiono sufficientemente individuate le scansioni logico-temporali tra la direttiva generale, la programmazione operativa ed i referti periodici elaborati dai destinatari della stessa con la possibile ridefinizione degli obiettivi. Risulta, altresì, effettuata una articolata disaggregazione di attribuzione delle risorse finanziarie, ricomprese in una unica entità previsionale di base ed un unico Centro di responsabilità. E' infine da prendersi positivamente atto della Direttiva per il Dipartimento del Turismo (7 gennaio 1999).

4.2. Le indagini del Servizio di controllo interno.

Il Servizio di controllo interno della PCM ha proseguito nel corso del 1998 le attività di indagine e di rilevazioni programmate. Esse sono presentate nei quaderni n. 1, 2, 3, e 4 del 1998. Una prima analisi ha riguardato la rilevazione per gli anni 1996 e 1997 dei procedimenti di competenza degli Uffici e dipartimenti della Presidenza del Consiglio non conclusi entro i termini previsti dai regolamenti emanati ai sensi degli artt. 2 e 4 della l. n. 241 del 1990. Di notevole rilievo, in coerenza con l'attuale quadro evolutivo sono l'elaborazione di una prima proposta sperimentale sul contenuto e sulla metodologia di valutazione, orientata alla specificità dell'amministrazione e ad un monitoraggio sistematico dell'attività dei dirigenti. Alcune indagini «mirate» hanno preso in esame le spese telefoniche degli Uffici e dipartimenti della Presidenza del Consiglio, nonché gli automezzi in dotazione all'amministrazione. E' da segnalare che al Servizio è demandata la verifica dell'attuazione e dei risultati della gestione degli accordi di programma stipulati nel novembre 1996 tra Servizio geologico nazionale e regioni, università e C.N.R. per la realizzazione ed informatizzazione della carta geologica nazionale (art. 8, c 3 d.p.r. n. 367/1994), - i cui risultati sono rappresentati nella relazione n. 1/1998.

Sono inoltre proseguite le valutazioni dei risultati raggiunti mediante l'utilizzazione dei fondi previsti dai contratti collettivi di lavoro: temi delle indagini svolte il fondo per la produttività collettiva ed il miglioramento dei servizi (art. 36 C.C.L.N. comparto ministeri) ed il fondo per la qualità delle prestazioni individuali (art. 37 C.C.L.N. comparto ministeri). Nelle conclusioni cui si perviene emergono incongruenze nella ripartizione delle risorse finanziarie, che nel primo caso sono apparse ispirate soprattutto dalla corrispondenza quantitativa alle unità addette al servizio, trascurando in parte la prioritaria valutazione del carico di lavoro e la tipologia delle attività svolte. Analoghe appaiono le incongruenze relative alla ripartizione del Fondo di cui all'art. 37, che sovente è sembrato corrispondere piuttosto all'esigenza di assicurare la sua

rotazione nell'ambito del personale dei vari uffici, che a quella di premiare, previa adeguata valutazione degli interessati, i risultati raggiunti in termini di maggiore efficienza dei servizi dell'amministrazione.

Di sicura valenza anche per la piena esplicazione della funzione del controllo di gestione, in coerenza al quadro di riferimento normativo ed istituzionale, risultano le «linee guida per la rilevazione dei costi e dei rendimenti», con l'impostazione di uno schema-base fondato su di un primo sistema di indicatori di parametri di misurazione dei costi dell'amministrazione; è stato al riguardo avviato, un programma per l'analisi comparativa dei costi e dei prodotti dal Dipartimento del bilancio e dei servizi amministrativi e tecnici. L'obiettivo del Servizio per il controllo interno è quello di ottenere non solo il costo del singolo centro di produzione di attività, ma anche il costo delle diverse linee di attività prodotte dall'amministrazione. L'analisi si è recentemente ampliata all'intera area delle 17 articolazioni del Segretario Generale, rappresentando un essenziale presupposto, con una dettagliata analisi dell'intero apparato, per linee di attività e prodotti resi, funzionale al controllo interno, ma anche ad una rilettura in chiave propositiva e di ulteriore precisazione dei compiti e dei costi delle diverse strutture. Risulta altresì effettuata una rilevazione delle spese per l'acquisizione di beni e servizi del Gabinetto e del Segretariato Generale per gli anni 1996 - 1998.

Quanto all'organizzazione, una specifica analisi ha riguardato, in applicazione dell'art. 49, comma 1, della l. n. 449 del 1997, l'individuazione degli organi collegiali (comitati, commissioni e consigli con funzioni amministrative) con la rilevazione della relativa spesa: detti organi risultano sensibilmente incrementati nel numero dal 1994 (157) al 1998 (176).

4.3 La gestione delle risorse umane e logistiche.

Nella complessa fase di transizione e di riorganizzazione strategica indicata dal legislatore, si innesta anche la gestione delle risorse umane.

Va innanzitutto segnalata l'esigenza di commisurare l'entità del personale ad una struttura «snella» in coerenza con il più volte richiamato nucleo di funzioni «non trasferibili» della Presidenza.

Al riguardo è stata avviata una ricognizione delle unità impiegate nei diversi Uffici, al fine di una redistribuzione e di un ridimensionamento, provvedendo anche ad una prima restituzione di personale alle amministrazioni di provenienza⁵¹. In materia è altresì in corso - attraverso la redazione di un apposito questionario da compilarsi dagli stessi interessati - una analisi della consistenza qualitativa e delle specifiche attitudini professionali dei dirigenti in servizio, al fine di commisurare la qualità della risposta alle esigenze formative e di consentire una migliore allocazione delle risorse umane, anche nella prospettiva del previsto generale riordino.

RIEPILOGO GENERALE PERSONALE

SITUAZIONE AL 4 GIUGNO 1999	TOTALE DIRIGENTI		TOTALE QUALIFICHE		Altri				TOTALE		
	Ruolo	Altri	Ruolo	Altri	I.	E.	E.f/r.	C.tp	Ruolo	Altri	Totale
Ufficio del Segretario Generale	7	5	86	46	1	4	1	1	93	51	144
Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi	4	3	53	21		1		7	57	24	81
Dipartimento Affari Economici	6	3	44	27	1	9			50	30	80
Dipartimento Coordinamento Amministrativo	1	4	29	20		1		1	30	24	54
Ufficio Cerimoniale	5	4	21	7	1				26	11	37
Ufficio Consigliere Diplomatico		2	7	5					7	7	14
Ufficio Consigliere Militare		2	4	6		3			4	8	12
Ufficio Stampa e del Portavoce	1	1	30	6		2			31	7	38
Dipartimento Affari Generali e Personale:	18	3	123	66		1			141	69	210
Uffici passi e corrispondenza Stamperia			10	16					10	16	26
Seg. Comitato Nazionale Bioetica			5	3		3			5	3	8
Seg. Commissione Diritti Umani			2	0					2	0	2
Seg. Commissione garanzia Informazione Statistica			6	1					6	1	7
Seg. Commissione parità Uomo - Donna			10	2					10	2	12
Seg. Commissione garanzia attuazione legge Sciopero			10	18	2	12			10	18	28
Seg. Comitato Biosicurezza e Biotecnologie..	1		1	0					2	0	2
Seg. tecnica Legge 59/97	1		0	2					1	2	3
Comitato anno 2000		1	1	5	1	3			1	6	7
Totale Dip. Aff.gen. e Pers.	20	4	168	113	3	19	0	0	188	117	305

⁵¹ E' stata altresì ridotta il contingente delle forze di polizia da 432 a 350 unità. L'Amministrazione prevede di restituire a breve termine altri 60 agenti delle forze di polizia con la realizzazione della privatizzazione del servizio automobilistico.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Ufficio Bilancio e Contabilità	5	1	50	10	1	3		2	55	11	66
Ufficio per i Servizi Amministrativi e Tecnici	5	1	114	221					119	222	341
Ufficio Informatica, Telematica e Statistica	3	3	79	13					82	16	98
Dipartimento Informazione Editoria	23	4	174	23	1	1		1	197	27	224
Dipartimento Servizi Tecnici Nazionali	64		377	176		7		6	441	176	617
Ufficio Sovrintendente	2		12	5					14	5	19
Servizio Controllo Interno	8	1	6	6				1	14	7	21
Uff. Segr. Conferenza Stato - Città'		2	5	8					5	10	15
Ufficio Seg. Comitato Pensioni Privilegiate		3	63	25					63	28	91
Dipartimento Riforme Istituzionali		1	6	4			1		6	5	11
Dipartimento Affari Sociali	15	6	63	46	8	10		2	78	52	130
Dipartimento Rapporti con il Parlamento	11	2	33	35	2	2	1	1	44	37	81
Dipartimento Funzione Pubblica	11	23	103	126		1		5	114	149	263
Dipartimento Affari Regionali	6	2	49	22		5		3	55	24	79
Segreteria Conferenza Stato-Regioni	6	6	21	28					27	34	61
Dipartimento Politiche Comunitarie	7	6	27	39	2	3		1	34	45	79
Dipartimento Pari Opportunità	7		10	19		4	1		17	19	36
Dipartimento Aree Urbane:	2	1	7	10	1	1		1	9	11	20
Ufficio per Roma capitale e grandi eventi		5	3	41					3	46	49
Commissione per Reggio Calabria		6	0	1					0	7	7
Totale Dip. Aree Urbane	2	12	10	52	1	1	0	1	12	64	76
Dipartimento Protezione Civile	18	10	241	80		1		1	259	90	349
Dipartimento Italiani nel Mondo	2	3	10	5		1			12	8	20
Ufficio Vicepresidente	1	5	19	15				4	20	20	40
Ufficio Segreteria Consiglio dei Ministri	1	2	7	1					8	3	11
Ufficio di Cancelleria O.M.R.I.	1	1	7	7					8	8	16
Ufficio Segreteria Consiglio Supremo Difesa		1	0	5		1			0	6	6
Scuola Superiore Pubblica Amministrazione	14	2	126	50					140	52	192
Ufficio Comm. Straord. Gov. interventi in Albania	4	2	7	4					11	6	17
Segr. Comm. Straord. Gov. Giubileo 2000		1	2	12		5			2	13	15
Ufficio Nazionale Servizio Civile	2	2	5	8					7	10	17
Ministro Solidarietà Sociale		1	1	11					1	12	13
Ministro Funzione Pubblica		2	1	9					1	11	12
Ministro Affari Regionali		3	1	8				1	1	11	12
Ministro Pari Opportunità		2	0	9					0	11	11
Ministro Rapporti con il Parlamento		1	0	6					0	7	7
Ministro Politiche Comunitarie		2	0	6					0	8	8
Presidente del Consiglio dei Ministri		3	29	31	5	7			29	34	63
Sonosegretario di Stato alla P.C.M.	1		7	19		1		1	8	19	27
Sonosegretario Editoria		1	0	5		2			0	6	6
Sottosegretario Funzione Pubblica		1	3	3					3	4	7
Sottosegretario Rapporti con il Parlamento		1	0	2					0	3	3
Commissariati del Governo	23	33	218	126					241	159	400
Totale	286	180	2.328	1.531	26	94	4	39	2.614	1.711	4.325
Personale dei Ruoli comandato o Fuori Ruolo	17		76						93	0	93
Personale F/R - A.I.P.A.		1	0						0	1	1
Totale generale	303	181	2.404	1.531	26	94	4	39	2.707	1.712	4.419

Dall'ottobre 1996 all'aprile 1999 il personale è passato da 4479 a 4337 unità. Peraltro, nel frattempo, sono state istituite nuove strutture, quali: la Segreteria tecnica della Conferenza Stato-Città; la Segreteria tecnica del gruppo di coordinamento per l'attuazione della legge 59/97; l'Ufficio del Commissario straordinario per l'Albania; la Segreteria del Commissario straordinario per il Giubileo 2000 e il Dipartimento per le pari opportunità.

Nell'obiettivo di dotare la Presidenza di personale di specifiche professionalità, come previsto anche dal collegato alla finanziaria del 1998, che consente di reclutare specialisti in economia, in tecnica legislativa, in statistica, in informatica, ecc., sono stati effettuati concorsi per l'acquisizione di determinati profili tecnici: ingegneri, analisti di sistema, analisti di procedure, statistici.

Inoltre sono stati portati a compimento due concorsi per dirigenti per la copertura di 28 posti del Segretariato Generale e di 39 per Commissariati di Governo, banditi nel 1995, il che ha consentito la restituzione di 19 dirigenti di «prestito» (14 al Ministero dell'Interno, 2 al Tesoro e 2 ai Beni culturali).

Sul versante del razionale impiego delle risorse logistiche e strumentali, è stata effettuata una ricognizione degli immobili in dotazione alla Presidenza, con relativo grado di utilizzazione, dismettendo il contratto di affitto di alcuni immobili, con un risparmio di circa 600 milioni annui.

In tale problematica, si innesta la complessa vicenda relativa alla locazione ed occupazione del complesso immobiliare sito in Roma, Piazza del Parlamento 18, di rilievo anche logistico per la funzionalità degli uffici della Presidenza, che ha portato al riconoscimento di una indennità di occupazione per il periodo 1° agosto 1996-31 dicembre 1998, nella misura del canone ritenuto congruo dell'UTE, ridotta rispetto ai canoni in precedenza pattuiti e già disdettati dalla Presidenza. Peraltro, al di là delle economie di bilancio rappresentate dall'Amministrazione, la vicenda appare emblematica, anche sul versante della funzionalità dell'apparato, di una fase ancora non conclusa di ricognizione e

risistemazione delle risorse umane e logistiche in coerenza anche alle complessive linee di riassetto strategico dell'Amministrazione.

5. L'impulso sul sistema economico di sviluppo e di finanza pubblica.

5.1 Il patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione.

Come si è riferito nella scorsa relazione, in data 14 gennaio 1998, il Governo e le parti sociali hanno sottoscritto un accordo per il rilancio del *Welfare*, occupazione, sviluppo e trasparenza, con l'intento di coniugare il risanamento della finanza pubblica con il sostegno all'occupazione e per garantire la posizione dell'Italia nel contesto sociale ed economico nell'Unione europea. Gli interventi definiti nel documento si ricollegano all'Accordo per il lavoro, sottoscritto nel settembre 1996 tra Governo e parti sociali⁵².

La materia è stata ripresa nel Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione siglato con i rappresentanti delle autonomie e del mondo del lavoro il 22 dicembre 1998, di cui diverse misure trovano puntuale previsione normativa nella recente legge di approvazione del collegato ordinamentale sul lavoro (l. 17 maggio 1999, n. 44).

Il Governo ha avviato una rilevazione finalizzata a tenere costantemente aggiornato lo stato di attuazione delle misure dirette al sostegno dello sviluppo e in materia di politiche sociali e del lavoro, contenute nel provvedimento collegato alla legge finanziaria e nello stesso Patto.

In particolare è prevista la costruzione di uno scadenziario delle fasi di attuazione, in relazione al quale verificare il rispetto dei termini fissati per gli adempimenti, ovvero gli eventuali ritardi e le difficoltà che li hanno generati;

⁵² Le linee direttrici del documento si articolano in: interventi per l'occupazione, interventi in specifici settori economici, politiche e interventi per la qualificazione dello Stato sociale. In tale ambito, l'impegno assunto dal Governo mira a creare le migliori condizioni di sviluppo delle piccole e medie imprese e ad apprestare gli strumenti specifici per stabilire forme di partenariato economico tra le aree più sviluppate del Paese.

Sono previsti interventi intesi alla riqualificazione delle pubbliche amministrazioni nonché alla semplificazione amministrativa. Particolare attenzione viene dedicata a rafforzare le garanzie per la sicurezza nella vita civile e nel lavoro e alla lotta alla criminalità organizzata, nonché alla formazione e qualificazione delle risorse umane. L'attuazione degli impegni assunti tra le parti formeranno oggetto di apposito monitoraggio secondo le procedure contenute nell'accordo.

l'individuazione dei soggetti responsabili; un'analisi dell'impatto, delle misure in settori considerati prioritari dal programma di Governo; la definizione degli ulteriori interventi di impulso e coordinamento che si rendessero necessari; l'orientamento delle politiche di settore e dell'allocazione delle risorse, a partire dalla predisposizione del prossimo D.P.E.F..

L'impostazione adottata prevede il monitoraggio delle procedure (individuazione dei provvedimenti attuativi, dei soggetti competenti, dei termini eventualmente fissati); il monitoraggio finanziario (evidenza delle risorse messe a disposizione e della fase contabile - impegni/pagamenti - della loro utilizzazione); il monitoraggio degli effetti (risultati conseguiti). Una prima analisi delle misure previste, sfociata nel confronto con le parti sociali del 22-23 aprile 1999, si è basata soprattutto su verifiche di ordine quantitativo; la percentuale degli adempimenti attuati sull'insieme delle scadenze esplicitamente previste per la fine del marzo 1999 dal protocollo d'intesa è pari al 79%, mentre l'insieme degli adempimenti attuati sul totale di quelli previsti dal Patto è pari a una percentuale del 32%⁵³. Peraltro, non risulta parimenti accertato l'effettivo

⁵³ Su un totale di 44 adempimenti in scadenza entro il 31 marzo 1999, risultano attuati 35 adempimenti. In dettaglio (il riferimento è all'amministrazione capofila, per quanto parecchi adempimenti coinvolgano più di una amministrazione):

	Impegni	Attuati
Presidenza del Consiglio	17	14
Funzione Pubblica	8	4
Tesoro e Bilancio	8	7
Lavoro	4	3
Industria	2	2
Regioni	1	1
Di attribuzione generale	4	4

2. Adempimenti per i quali non è prevista una scadenza precisa oppure è esplicitamente prevista una scadenza successiva al 31 marzo 1999.

Risultano attuati 45 adempimenti previsti dal Patto.

in dettaglio:

	Attuati
Presidenza del Consiglio	6
Funzione Pubblica	10
Tesoro e Bilancio	10
Lavoro	5
Lavori pubblici	4
Università e ricerca scientifica	3
Pubblica Istruzione	4
Funzione Pubblica	1

impatto sulla realtà economico-sociale, per settore d'intervento, passaggio questo necessario per una più significativa valutazione.

Sotto il profilo qualitativo, i provvedimenti che è possibile segnalare per la loro importanza sono, tra gli strumenti per lo sviluppo e la promozione dell'occupazione: la costituzione della Società «Sviluppo Italia»; il concorso nella Programmazione dei fondi strutturali 2000-2006⁵⁴; lo «sportello unico» per le imprese (attuazione e programmi di formazione). l'approvazione delle intese istituzionali di programma; il rafforzamento delle strutture tecniche per la programmazione degli investimenti pubblici⁵⁵.

5.2. Il monitoraggio sulle misure di finanza pubblica e le direttive sui residui di stanziamento.

In materia si segnala l'attivazione, in stretto collegamento con il Ministero del Tesoro, di un apposito «Gruppo per il monitoraggio delle misure per lo sviluppo l'occupazione e le politiche sociali», volto ad assicurare un aggiornato quadro finanziario delle risorse per gli investimenti, con particolare riferimento a quelle allocate con la manovra di bilancio per il 1999. Tale monitoraggio appare sintomatico di una accresciuta attenzione alla guida, in sinergia con il Ministro del Tesoro, dei percorsi di controllo e riqualificazione di finanza pubblica, con particolare attenzione all'andamento dei pagamenti delle spese in conto capitale.

Di attribuzione generale	2
--------------------------	---

⁵⁴ E' da segnalare che risultano presentati alla data prevista del 15 maggio, i rapporti interinali settoriali e regionali, da parte delle Amministrazioni centrali e delle Regioni del Mezzogiorno, con il concorso delle autonomie e delle parti sociali, funzionali alla programmazione di fondi strutturali 2000 - 2006 (Del. CIPE 22 dicembre 1998).

⁵⁵ Per i profili più direttamente finalizzati al sostegno alle imprese, gli adempimenti previsti concernono la proroga della fiscalizzazione degli oneri sociali; gli sgravi contributivi triennali; gli sgravi contributivi per il lavoro autonomo; il credito imposta nelle zone «cuscinetto»; l'estensione al turismo della legge 488; il potenziamento della dual income tax». Tra le infrastrutture programmate si segnalano: l'autostrada Salerno - Reggio Calabria e la Pedemontana Veneta. Per quanto attiene alla semplificazione e riforma amministrativa, i principali obiettivi sono costituiti dalla firma digitale; dai regolamenti di semplificazione; del riordino degli enti di ricerca (vedasi par. 2). Per la formazione, l'istruzione e la ricerca, gli adempimenti previsti concernono: la durata dell'obbligo scolastico; il comitato formazione per l'offerta integrata di formazione, istruzione e ricerca (elaborazione del Master Plan); il completamento dell'autonomia scolastica; l'estensione dell'obbligo formativo a 18 anni; il fondo interprofessionale per la formazione continua.

Il monitoraggio delle disposizioni contenute nel collegato ha numerosi punti di contatto con quello relativo al patto sociale: vi sono infatti impegni assunti in quest'ultima sede che hanno trovato poi traduzione legislativa nella legge n. 448 del 1998; in tali casi l'impegno previsto nel patto è considerato assolto dall'amministrazione anche se la corrispondente disposizione normativa non ha ancora avuto attuazione. Per l'attuazione del collegato il monitoraggio si sviluppa sulle fasi applicative delle singole norme approvate⁵⁶, prendendo in considerazione il capo I del titolo I e i capi V e VI del titolo II, cui si è aggiunto l'articolo 8, poiché il gettito della carbon tax è destinato a copertura di misure agevolative per le imprese⁵⁷.

Dal monitoraggio effettuato emerge che il rifinanziamento di numerose leggi di spesa previsto dagli articoli 50 e 71 non ha fino ad ora dato luogo ad effetti significativi, peraltro in un contesto di crescita degli investimenti pubblici. L'allocazione diretta delle risorse nel provvedimento collegato non modifica i tempi di realizzazione delle spese, quali espressi in base alle procedure ed alle prassi già instauratesi.

Va positivamente segnalato lo sviluppo dei rapporti con le amministrazioni responsabili dell'attuazione, privilegiando un metodo volto ad accertare qual'è l'organo principalmente responsabile, quali interventi assumono carattere prioritario, quali fasi procedurali compongono ciascun intervento, in quali tempi si assume l'impegno ad attuarle, potenziando così il ruolo di impulso e di coordinamento della Presidenza.

⁵⁶ Su 94 disposizioni normative oggetto di rilevazione, è stato accertato che in 27 casi (29%) sono stati adottati provvedimenti per l'attuazione o che si tratta di disposizioni immediatamente esecutive. Nel caso di provvedimenti di attuazione per la cui emanazione è prevista esplicitamente dalla legge la scadenza del 31 marzo 1999, l'adempimento è stato verificato positivamente in 3 casi su 13; tuttavia va anche considerato che in alcuni casi il provvedimento attuativo è in corso di definizione e che in un caso nel disegno di legge «collegato» sugli investimenti è prevista una modifica procedurale.

⁵⁷ Da una prima ricognizione per aree omogenee di intervento emerge che le disposizioni che recano incentivi per le imprese risultano attuate nelle parti che riguardano la ripartizione delle risorse assegnate al Fondo unico e l'estensione dei benefici al settore del commercio. Devono ancora essere adottate invece le disposizioni attuative per la riduzione degli oneri contributivi e per la concessione del credito d'imposta. Risultano adottati i provvedimenti di attuazione previsti dall'art. 8 (carbon tax).

Dal confronto tra le rilevazioni effettuate dalle amministrazioni e raccolte dalla Presidenza del Consiglio e dal Ministero del Tesoro dovrebbero essere individuati eventuali profili critici delle procedure amministrative. L'obiettivo di semplificazione appare funzionale all'attività del neo costituito «Osservatorio sulle semplificazioni» in vista del raggiungimento dell'obiettivo strategico di semplificazione, che trova prioritaria collocazione nella recente legislazione e nello stesso «Patto».

In tale contesto di peculiare attenzione ai temi di finanza pubblica, va inquadrata anche la procedura seguita per l'attuazione dell'articolo 3 della legge n. 94/1997, che prevede l'esame, da parte del Ministero del tesoro, dello stato di attuazione dei programmi in corso ai fini della conservazione in bilancio, come residui, delle somme relative a spese in conto capitale non impegnate entro la chiusura dell'esercizio. Al riguardo, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dello stesso Ministro del Tesoro, ha adottato la direttiva generale 16 gennaio 1998 per l'accertamento dei residui di stanziamento, sulla cui base il Consiglio dei Ministri ha approvato la delibera 20 febbraio 1998 che ha fissato nel 68,3% la percentuale riferita a tale anno.

Con D.P.C.M. 25 febbraio 1999⁵⁸ è stata inizialmente determinata l'analoga percentuale di conservazione dei residui di stanziamento al 31 dicembre 1998, nella misura del 70%. Per la Presidenza, su di un totale di 4.929,8 mld. (di cui 2.615 da esercizi pregressi e 2314,8 dalla competenza 1998), che copre ben il 23% della intera massa di residui del bilancio statale (con una percentuale inferiore solo al Ministero del tesoro, con il 44%) ed una richiesta dell'amministrazione pari a 4.896,8 mld. (99,3%), le proposte del Tesoro di conservazione erano pari a 3.450, mld., con 1.478,9 mld. di somme considerate eliminabili.

Per quanto attiene alla regionalizzazione della spesa ambientale l'Amministrazione riferisce che essa è subordinata ad una riallocazione delle risorse relative, mediante variazione di bilancio, ed alla attuazione delle procedure per la stipula delle intese di programma.

⁵⁸ in G.U. n. 78 del 3 aprile 1999.

Con successivo D.P.C.M. 30 aprile 1999, a modifica delle precedenti determinazioni, si è stabilito che la percentuale di conservazione, pari al 70%, va riferita all'intero bilancio e non a ciascuna amministrazione, non considerando inoltre le dotazioni disposte negli ultimi quattro mesi dell'anno, per una loro concreta impossibilità di utilizzo nell'esercizio. In particolare, sono stati esclusi dalla procedura tutti gli stanziamenti dello stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in vista del «perseguimento di interventi qualificanti ritenuti irrinunciabili per gli aspetti socio-economici e politici particolarmente rilevanti in presenza di eventi eccezionali anche di carattere religioso e umanitario (Giubileo 2000, lotta alla droga, volontariato, emergenza e protezione civile ecc.)». Nel rinviare al successivo par. 6.1 per talune considerazioni specificamente riferite all'Amministrazione, va qui sottolineata la valenza istituzionale da riconoscersi alle direttive in questione nei confronti delle altre Amministrazioni, emergendo per la Presidenza, in sinergia con le funzioni peculiari del Tesoro, un unitario momento di indirizzo e coordinamento anche sul terreno della finanza pubblica, cui vanno opportunamente raccordate le valutazioni ed il monitoraggio avviati in ordine alla realizzazione delle politiche di investimento.

Oltre alle indicate direttive in materia di residui di stanziamento, la Presidenza ha adottato importanti direttive in diversi settori dell'economia e delle amministrazioni pubbliche.

Con direttiva del 6 agosto 1998 è stata adottata, ai sensi dell'art. 25, comma 5 del d.lgs. n. 143 del 1998, su proposta dei ministri del tesoro del bilancio e della programmazione economica e del commercio con l'estero una direttiva per la determinazione dei criteri, delle modalità e dei tempi per il passaggio dal MedioCredito Centrale S.p.A. alla SIMEST S.p.A., società incaricata dalla gestione degli interventi di sostegno finanziario all'internalizzazione del sistema produttivo delle risorse materiali e del personale impiegato per la gestione gli

interventi trasferiti, nonché per la determinazione dell'indennizzo spettante al precedente gestore in relazione all'anticipata risoluzione delle convenzioni.

Per quanto attiene più specificamente al funzionamento delle amministrazioni pubbliche, è stata emanata in data 27 febbraio 1998 una direttiva in materia di utilizzo delle autovetture di servizio in dotazione alle amministrazioni civili dello Stato ed agli enti pubblici non economici, anche sulla base delle conclusioni dei lavori di una apposita commissione costituita presso il Provveditorato generale dello Stato con D.M. 120 maggio 1997.

Il provvedimento, che segue ai D.P.C.M. 28 febbraio 1992 e 11 aprile 1997⁵⁹ indica modalità per l'affidamento a terzi del servizio di trasporto di beni e persone nonché, tramite procedure concorsuali, a società specializzate per le procedure di dismissione.

Nel settore delle comunicazioni mobili e personali, dall'apposito Comitato di Ministri previsto dal d.l. n. 115/1997 convertito dalla legge n. 189/1997 e presieduto dal P.C.M., sono state approvate misure atte a garantire condizioni di effettiva concorrenza nel mercato.

Con l'ingresso sul mercato della telefonia di nuovi competitori, si è ritenuto di aggiornare le indicazioni già fornite con la precedente direttiva dell'11 aprile 1997, precisando, con direttiva del 25 settembre 1998, profili attinenti alla concorrenza ed alla attività contrattuali, alle nuove tecnologie di riferimento, alle prospettive della rete privata virtuale. Il provvedimento precisa che all'interno di ogni amministrazione dovrà essere individuato un responsabile dei sistemi di telefonia.

Sotto un altro significativo versante, quello della realizzazione delle grandi opere infrastrutturali, è stata emanata in data 23 gennaio 1998 una direttiva ai ministri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, dei lavori pubblici, dei trasporti e della navigazione, prevedendo che la società «Stretto di Messina S.p.A.», quale organismo di diritto pubblico ai sensi della normativa

comunitaria, sia comunque sottoposta alle procedure da questa previste per l'aggiudicazione degli appalti necessari alla realizzazione del collegamento stabile tra la Sicilia ed il continente.

Nel complesso settore della prevenzione dei grandi rischi che incombono sul territorio va infine segnalata l'emanazione di un «Atto di indirizzo e coordinamento» in materia di rischio idrogeologico, in data 20 settembre 1997 e la definizione di un Accordo di Programma Quadro tra il Dipartimento per i servizi tecnici nazionali, il Dipartimento della protezione civile e la Regione siciliana, in attuazione dell'intesa istituzionale di programma relativa al sistema «Poseidon», concernente la sorveglianza sismica e vulcanica.

6. Analisi dei risultati della gestione.

6.1 Profili generali.

Come si è accennato, l'impostazione della tabella relativa alla Presidenza del Consiglio è espressione della complessità dell'apparato, in cui appaiono storicamente sovrapposte funzioni ed attività amministrative eterogenee. La lettura delle risultanze contabili generali non può non tener conto di tale dato essenziale, anche in vista della imminente ristrutturazione e coerente dislocazione di risorse, di cui, già peraltro, le indicate attribuzioni di deleghe⁶⁰ a Ministri costituiscono coerente tendenza. Nell'ampio processo riformatore delle strutture e del bilancio dello Stato, non appare, peraltro, del tutto coerente con il principio della responsabilità gestionale delle risorse assegnate a ciascun centro di responsabilità, l'allocazione delle risorse finanziarie relative al personale e alle spese di funzionamento delle diverse articolazioni nell'unità previsionale di base corrispondente al Segretariato generale.

Gli stanziamenti definitivi di competenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel 1998, sono stati pari a pari a 8.609 mld., di cui 5.347,9 di spese

⁵⁹ In G.U. n. 51 del 3 maggio 1997 e n. 107 del 10 maggio 1997.

⁶⁰ Vedasi par. 2.2.

correnti e 3.261,1 di spese in conto capitale, in flessione rispetto ai 9.820,2 mld. del 1997, ripartiti in 4.191,5 mld. di parte corrente e in 5.088,7 mld. conto capitale. In tale esercizio, rispetto al dato globale dell'anno precedente (5.870,9 mld. del 1996), si era registrato un incremento degli stanziamenti, pari al 58% (con un incremento del 96,1% rispetto al 1996 degli stanziamenti di competenza di parte capitale) riferito essenzialmente alla protezione civile⁶¹.

Attesa la complessità dello stato di previsione del ministero appare utile disaggregare gli stanziamenti complessivi per centri di responsabilità, distinguendo tra spese di funzionamento, interventi ed investimenti, secondo l'unito prospetto.

⁶¹ Per tale esercizio va precisato che, gli stanziamenti complessivi, inizialmente fissati in 4.769 mld, di cui 3.561 di spese correnti e 1.208 di spese in conto capitale, hanno raggiunto, in seguito alla legge di assestamento e alle ulteriori variazioni disposte in via legislativa o amministrativa, i 9.820 mld: la differenza tra previsione iniziale e definitiva è pari a 5.051 mld ed esprime un incremento del 106%. L'indice era stato pari al 18,42% e al 26,55%, rispettivamente nel 1995 e nel 1996. Lo scostamento è riferito essenzialmente alla protezione civile: i relativi stanziamenti sono aumentati in corso d'esercizio da 722 mld a 4.758, (+4.036 mld). Ciò è dovuto, come si è già chiarito negli anni passati, al peculiare sistema di provvista finanziaria della protezione civile. Essa è alimentata con trasferimenti di risorse a carico delle diverse amministrazioni pubbliche in relazione al carattere delle emergenze che si verificano. Nel 1997 l'entità delle somme transitate sul bilancio della Presidenza si è di tanto elevato per i numerosi eventi alluvionali e, soprattutto, per il terremoto che ha interessato le regioni dell'Italia centrale.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Stanziamenti definitivi di competenza

In milioni di lire

Centri di Responsabilità	Funzionamento	di cui personale	Interventi	Investimenti	Oneri comuni	Trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	Totale C.d.R.
1 GABINETTI E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI E DEI MINISTRI SENZA PORTAFOGLIO	9.838	9.398	387.165	-			397.003
2 SEGRETARIATO GENERALE	202.916	147.704	103.561	73.952	450.808	980	832.217
3 CONSIGLIO DI STATO E TRIBUNALI AMMINISTRATIVI REGIONALI	247.398	203.396				40	247.438
4 CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA DELLA REGIONE SICILIANA	221	199					221
5 AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO	192.212	176.606				40	192.252
6 PROTEZIONE CIVILE	141.973	28.388	663.470	1.095.422			1.900.865
7 RAPPORTI CON IL PARLAMENTO	5.545	4.028					5.545
8 POLITICHE COMUNITARIE	6.421	4.694					6.421
9 FUNZIONE PUBBLICA	21.638	12.709	406.635	16.900			445.173
10 AFFARI REGIONALI	7.413	7.275					7.413
11 AREE URBANE	2.079	1.286		123.246			125.325
12 FAMIGLIA E SOLIDARIETA' SOCIALE	26.167	6.451	824.029		10.000		860.196
13 RIFORME ELETTORALI E ISTITUZIONALI	1.031	1.024					1.031
14 TURISMO	14.342	13.633	48.192	342.406		8	404.949
15 SPETTACOLO	11.457	10.138	753.824	207.880			973.141
16 SERVIZI TECNICI NAZIONALI	58.221	34.855		30.197			88.418
17 INFORMAZIONE E EDITORIA	28.870	21.156	704.490	189.452			922.812
18 ITALIANI NEL MONDO	1.400	987					1.400
19 ROMA CAPITALE	1.981	657		1.181.673			1.183.654
20 PARI OPPORTUNITA'	13.598	1.256					13.598
Totale	1.023.571	706.996	4.595.857	3.450.580	460.808	1.068	9.531.884

Da esso risulta che vi sono C.d.R. interessati da sole spese di funzionamento: si tratta dei tre Organi di giustizia: Consiglio di Stato e Tribunali Amministrativi Regionali; Consiglio di giustizia amministrativa della Regione Siciliana; Avvocatura dello Stato, e di 6 dipartimenti: Politiche comunitarie, Rapporti con il Parlamento, Affari regionali, Riforme elettorali e istituzionali,

Italiani nel mondo, Pari opportunità. Negli altri C.d.R. prevalgono invece gli interventi e gli investimenti; le risorse per interventi appaiono concentrati nella Famiglia e solidarietà sociale, nei Servizi tecnici nazionali, nella Informazione ed editoria, nella Protezione civile, nella Funzione Pubblica, nel Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Presidente del Consiglio di Ministri e dei Ministri senza portafoglio. Le risorse per investimenti concernono naturalmente in larga misura i C.d.R. corrispondenti a Roma capitale ed alla Protezione civile ed in misura minore quelli relativi al Turismo, Spettacolo, Aree urbane, Informazione ed editoria. Il Segretariato generale vede le risorse ripartite tra spese di funzionamento (202,9 mld.), interventi (103,5 mld.), investimenti (73,9 mld.) oneri comuni (450,8 mld.; si tratta del trasferimento alla Corte dei conti, cap. 1275).

Per la gestione di competenza, il raffronto con i corrispondenti dati degli esercizi precedenti dà le seguenti risultanze: gli impegni effettivi di competenza sono stati 6.147,5 mld. (5.546 mld. nel 1997; 4.235 mld. nel 1996); i pagamenti in conto competenza sono risultati 3.775 mld. (2.899 mld. nel 1997; 3.037 mld. 1996).

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

(in milioni)

Centri di Responsabilità	Massa impegnabile	Impegni effettivi	% imp. eff. su massa imp.	Residui di stanz. da comp. al 31/XII	Economie di competenza
1 GABINETTI E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI E DEI MINISTRI SENZA PORTAFOGLIO	397.003	394.123	99,27	0	2.880
2 SEGRETARIATO GENERALE	869.935	721.866	82,98	67.600	42.752
3 CONSIGLIO DI STATO E TRIBUNALI AMMINISTRATIVI REGIONALI	247.438	221.183	89,79	0	25.254
4 CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA DELLA REGIONE SICILIANA	221	217	98,19	0	4
5 AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO	194.056	188.099	96,93	111	4.041
6 PROTEZIONE CIVILE	2.162.318	1.180.013	54,57	712.812	8.039
7 RAPPORTI CON IL PARLAMENTO	5.545	4.316	77,84	0	1.229
8 POLITICHE COMUNITARIE	6.421	3.740	58,25	0	2.681
9 FUNZIONE PUBBLICA	453.756	426.380	93,97	12.400	6.393
10 AFFARI REGIONALI	7.413	5.702	76,92	0	1.711
13 AREE URBANE	153.105	92.591	60,48	0	32.734
14 FAMIGLIA E SOLIDARIETA' SOCIALE	1.143.985	612.923	53,58	244.745	2.528
15 RIFORME ELETTORALI E ISTITUZIONALI	1.031	614	59,55	0	417
16 TURISMO	405.798	402.155	99,10	25	2.769
17 SPETTACOLO	1.033.913	923.615	89,33	42.239	7.287
18 SERVIZI TECNICI NAZIONALI	108.490	63.535	58,56	15.854	9.030
19 INFORMAZIONE E EDITORIA	1.108.811	582.358	52,52	318.035	22.420
20 ITALIANI NEL MONDO	1.400	748	53,43	0	652
21 ROMA CAPITALE	4.074.969	309.019	7,58	874.298	337
22 PARI OPPORTUNITA'	13.598	13.254	97,47	0	344
TOTALE	12.389.204	6.147.449	49,62	2.551.764	173.502

La massa impegnabile (residui di stanziamento provenienti dagli esercizi precedenti più stanziamenti definitivi di competenza) ascende a 12.389,2 mld. (11.012 mld. nel 1997, a sua volta maggiore di 3.264 mld. e di circa il 42%, rispettivamente, in valore assoluto e in percentuale nei confronti dell'esercizio precedente, con 7.748 mld.). La massa impegnabile è costituita da 5.812,4 mld. di parte corrente [(4.489 nel 1997 (41%); 4.154 nel 1996 (54%)] e 6.576,8 mld. in conto capitale [(6.523 mld. 1997 (59%); 3.594 nel 1996 (46%)).

Gli impegni effettivi totali hanno raggiunto nel 1998 i 7.375,8 mld. (7.026 mld. nel 1997; 5.877 nel 1996), con un rapporto di circa il 59,5% sulla massa impegnabile (nel 1997 l'indice era stato del 63,80%; nel 1996 del 75,85%). Tale flessione nella capacità di spesa (impegni) dell'amministrazione, trovano in parte una base di spiegazione nella entità e qualità delle disponibilità finanziarie che - come si è visto - è stata notevolmente diversa negli anni. Tale rapporto percentuale si presenta non omogeneo: per le spese di parte corrente è infatti pari al 77,9% (86,4% nel 1997); per quelle in conto capitale, scende al 43,2% (48,3% nel 1997). Emerge dunque una generalizzata flessione della capacità di impegno dell'amministrazione: il valore medio deriva peraltro da percentuali sensibilmente diverse e che si avvicinano al 100% per il Gabinetto e uffici di diretta collaborazione, ed il Turismo, seguiti dagli Organi di giustizia (97-98%) dalle pari opportunità, dalla funzione pubblica, tutti con percentuali superiori al 90%. La protezione civile, che registrava l'86,3% nell'esercizio precedente, si attesta sul 63%. Il valore più basso si registra per Roma capitale (25,2%), peraltro maggiore di quello del 1997 dello stesso C.d.R. (21,2%). La disomogeneità dei dati riflette la estrema diversità del tipo di attività svolta dai diversi C.d.R. della Presidenza, di cui appare pertanto non rinviabile la riconduzione a schemi organizzativi più omogenei anche sul fronte dell'analisi più squisitamente finanziaria.

Alla chiusura dell'esercizio, i residui di stanziamento assommano a 4.839,9 mld. (3.780,1 miliardi nel 1997), con un aumento del 28% circa rispetto all'esercizio precedente. La parte di gran lunga maggiore (oltre il 62%) è costituita (3.049,6 mld., di cui 2.174,5 provenienti da esercizi precedenti), proprio da Roma capitale, cui segue con il 16,3% la protezione civile, il 9,7% la Famiglia e solidarietà sociale il 7,2% l'Informazione ed editoria.

In materia è da ricordare che con d.P.C.M. 25 febbraio 1999 è stata determinata la percentuale di conservazione dei residui di stanziamento al 31 dicembre 1998, nella misura del 70%. Per la Presidenza, su di un totale allora

stimato in 4.929,8 mld. (di cui 2.615 da esercizi pregressi e 2314,8 dalla competenza 1998), che copre ben il 23% della intera massa di residui del bilancio statale (con una percentuale inferiore solo al Ministero del tesoro, con il 44%) ed una richiesta dell'amministrazione pari a 4.896,8 mld. (99,3%), le proposte del tesoro di conservazione erano pari a 3.450, mld. con 1.478,9 mld. di somme considerate eliminabili.

Con successivo D.P.C.M. 30 aprile 1999, a modifica delle precedenti determinazioni, si è stabilito che la percentuale di conservazione, pari al 70%, va riferita all'intero bilancio e non a ciascuna amministrazione; inoltre vengono esclusi da detto limite tutti gli stanziamenti dello stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per il «perseguimento di interventi qualificanti ritenuti irrinunciabili per gli aspetti socio-economici e politici particolarmente rilevanti, in presenza di eventi eccezionali anche di carattere religioso e umanitario (Giubileo 2000, lotta alla droga, volontariato, emergenza e protezione civile ecc.)».

Nel caso della PCM, per alcuni dei capitoli che presentano considerevoli masse di residui di stanziamento, è la legge stessa a fornire una valutazione tipica dei requisiti richiesti dal citato d.lgs. 279/97⁶². Ciò posto va ricordata la valenza generale dei principi a base della conservazione dei residui di stanziamento, che deve formare oggetto di adeguata motivazione del proponente e di una approfondita valutazione da parte del ministro del tesoro, nel quadro della riferita funzione di monitoraggio e di guida dell'attuazione degli investimenti pubblici.

Al riguardo tali essenziali scansioni meritano più approfondita traduzione operativa e specifica considerazione anche all'interno dell'apparato.

⁶² E' il caso della L. 19 febbraio 1998, n. 26 che autorizza la conservazione dei residui di stanziamento sul cap. 2966 (lotta alla droga) per ulteriori due esercizi. Lo stesso dicasi per la L. 7 agosto 1997, n. 270 con riferimento al cap. 7902 (Giubileo). Infine va ricordato il d.l. 646 del 24 novembre 1994, convertito con L. n. 22/95 e successive modifiche, con riferimento al cap. 7615 (fondo per la protezione civile) per determinate calamità già verificatesi.

Le motivazioni delle richieste di conservazione avanzate dai responsabili delle unità previsionali di base riguardate dal fenomeno dei residui di stanziamento dell'Amministrazione non rispondono sempre al rigore voluto dalla norma nelle relazioni trasmesse al Tesoro ai sensi della citata direttiva, nelle quali viene talora richiamata una generica necessità di non disattendere le legittime aspettative degli aventi diritto al pagamento, ovvero di evitare danni all'erario per corresponsione di interessi e rivalutazione monetaria, o ancora difficoltà procedurali di ordine contabile.

Alla luce del nuovo quadro normativo, e dello spessore dato espressamente dalla legge alla materia, sembra in definitiva, anche a fronte della ingente massa di residui evidenziata dal rendiconto, necessaria una più approfondita analisi ed evidenziazione dell'effettivo livello di realizzazione dei progetti e della specifica utilità di mantenimento delle risorse in bilancio.

(in milioni di lire)

Centri di Responsabilità	Massa spendibile	Pag. totali	% Pag. tot. su massa spend.	Residui totali al 31/12
1 GABINETTI E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI E DEI MINISTRI SENZA PORTAFOGLIO	407.817	391.346	95,96	13.223
2 SEGRETARIATO GENERALE	1.123.890	786.881	70,01	282.160
3 CONSIGLIO DI STATO E TRIBUNALI AMMINISTRATIVI REGIONALI	269.541	215.217	79,85	26.392
4 CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA DELLA REGIONE SICILIANA	245	212	86,53	9
5 AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO	232.009	171.946	74,11	45.715
6 PROTEZIONE CIVILE	3.751.683	1.594.010	42,49	2.145.378
7 RAPPORTI CON IL PARLAMENTO	6.242	3.967	63,55	1.047
8 POLITICHE COMUNITARIE	7.783	3.445	44,26	1.066
9 FUNZIONE PUBBLICA	598.778	326.639	54,55	259.797
1 AFFARI REGIONALI	8.677	5.128	59,10	1.400
1 AREE URBANE	700.725	84.681	12,08	583.301
1 FAMIGLIA E SOLIDARIETA' SOCIALE	1.504.195	664.634	44,19	835.870
1 RIFORME ELETTORALI E ISTITUZIONALI	1.379	572	41,48	154
1 TURISMO	1.690.666	317.677	18,79	1.369.379
1 SPETTACOLO	1.376.003	994.168	72,25	357.405
1 SERVIZI TECNICI NAZIONALI	274.526	98.600	35,92	163.476
1 INFORMAZIONE E EDITORIA	1.987.667	367.971	18,51	1.406.635
1 ITALIANI NEL MONDO	1.842	616	33,44	264
1 ROMA CAPITALE	4.831.189	799.591	16,55	4.031.067
2 PARI OPPORTUNITA'	14.745	2.168	14,70	12.027
TOTALE	18.789.604	6.829.469	36,35	11.535.765

Sulla massa spendibile 18.789,6 mld. (15.614,3 mld. nel 1997) i pagamenti totali sono stati pari a 6.829,4 (4.709,6 nel 1997) miliardi. Il rapporto pagamenti - massa spendibile permane su livelli non elevati, pari al 36,4%, comunque superiore al dato 1997 (30,2%), esercizio che aveva denotata una riduzione di circa 10 punti percentuali rispetto al 1996 (40%). Particolarmente bassa è la capacità di pagamento per i centri di responsabilità delle aree urbane (12,1%), delle pari opportunità (14,7%), di Roma capitale (16,5%), del turismo (18,8%).

Rispetto alla autorizzazione complessiva di cassa - 12.779,4 mld. - sono stati effettuati pagamenti totali per 6.829,5 mld., con un rapporto di circa il 53,4% (51,4% nel 1997).

I residui totali, pari a 11.535,7 mld. (10.260,2 mld. nel 1997), dei quali 4.660 provenienti dalla competenza (6.175 nel 1997) e 4.085 (3.650 nel 1997) da residui di precedenti esercizi, fanno registrare complessivamente un aumento del 9,8% rispetto al 1997, a sua volta del ^{61,7}~~61,9~~% maggiori rispetto al 1996. Peraltro, emerge un incremento dell'indice di smaltimento dei residui: i pagamenti in conto residui sono stati infatti pari a 3.952 mld., a fronte dei 1.810 nel 1997 e di 1.563 nel 1996, evidenziando per la gestione dei residui un sensibile miglioramento nella capacità di erogazione delle risorse. Permane peraltro una problematicità per la loro ampiezza, che ha sollecitato un ulteriore approfondimento⁶³.

Le tavole predisposte indicano per ciascun centro di responsabilità la formazione ed utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile. Una più dettagliata lettura delle risultanze del rendiconto, svolta nel successivo par. 6.3, ne consente la misurazione, con riferimento alle diverse grandezze considerate.

Per la competenza le somme collocate tra le economie hanno raggiunto i 173,5 mld. (206 mld. nel 1997; 139 nel 1996). Le economie sulla intera massa spendibile sono pari a circa 586,4 mld. (644,5 mld. nel 1996).

⁶³ Vedasi par. 6.3.

6.2 Analisi dei risultati contabili secondo la Classification of the function of Government (COFOG).

Per l'esercizio 1998 le risorse del bilancio statale risultano aggregate sulla base della *Classification of the functions of Government* (COFOG), classificazione che per la sua matrice internazionale (OCSE) consente indubbiamente un elevato grado di uniformazione nella lettura dei dati, per converso rinunciando ad un tasso di analiticità raggiungibile in prospettiva con la rielaborazione e l'approfondimento delle funzioni obiettivo di 4 livello. L'analisi consente in primo luogo di precisare una «fotografia» dell'amministrazione alla luce di tali coordinate generali; da essa risulta che proprio per la molteplicità delle funzioni ad essa riconducibili, la Presidenza del Consiglio è presente in ben sette (Servizi Generali della Pubblica Amministrazione; Difesa; Affari economici; Protezione dell'ambiente; Abitazione ed Assetto territoriale; Attività ricreative, culturali e di culto; Protezione sociale) delle dieci sezioni della COFOG (cfr. tavola allegata, che espone le percentuali sul totale dell'amm.ne e la riconducibilità ai singoli C.d.R.).

Dall'analisi emerge innanzitutto una netta prevalenza quantitativa di tre funzioni: Servizi generali della Pubblica Amministrazione (2.101,4 mld. di stanziamenti definitivi 24,41%); Protezione sociale (2.633 mld. di stanziamenti definitivi 39,58%); Attività ricreative, culturali e di culto (2.603,3 mld. di stanziamenti definitivi 30,24%). Seguono gli Affari economici, con 586,7 mld. di stanziamenti definitivi (6,81%); l'Abitazione ed Assetto territoriale, con 495 mld. di stanziamenti definitivi (5,75%); la Difesa, con 167,3 mld. di stanziamenti

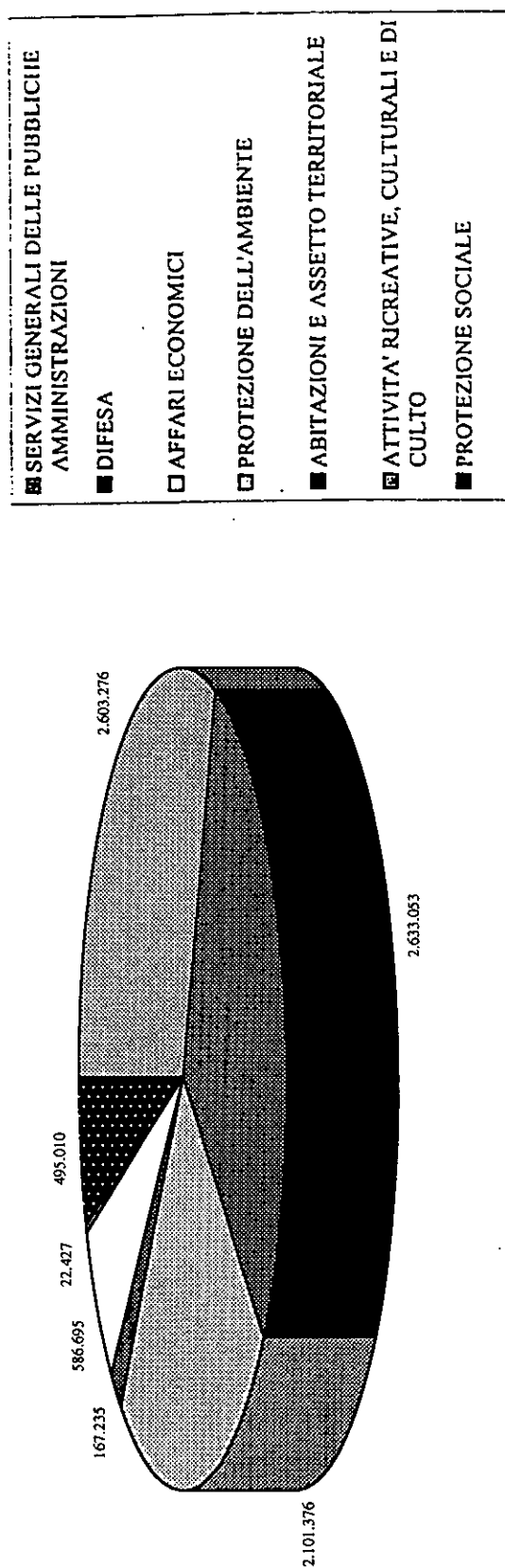
XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

(in milioni)

	FUNZIONI OBIETTIVO	FUNZIONAM.	INTERV.	INVESTIM.	ONERI COMUNI	TRATTAMENTI DI QUIESCENZA, INTEGRATIVI E SOSTITUTIVI	TOTALE DIVISIONE COFOG
1	SERVIZI GENERALI DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI	698.035	873.973	77.500	450.808	1.060	2.101.376
	% SU TOT. DIV. COFOG	33,22	41,59	3,69	21,45	0,05	100,00
	% SU TOT. AMMIN.						24,41
2	DIFESA	140.861	12.821	13.553			167.235
	% SU TOT. DIV. COFOG	84,23	7,67	8,10	0,00	0,00	100,00
	% SU TOT. AMMIN.						31,94
4	AFFARI ECONOMICI	29.789	62.522	494.379		5	586.695
	% SU TOT. DIV. COFOG	5,08	10,66	84,27	0,00	0,00	100,00
	% SU TOT. AMMIN.						6,81
5	PROTEZIONE DELL'AMBIENTE	14.124		8.303			22.427
	% SU TOT. DIV. COFOG	62,98	0,00	37,02	0,00	0,00	100,00
	% SU TOT. AMMIN.						0,26
6	ABITAZIONE E ASSETTO TERRITORIALE	9.435		485.575			495.010
	% SU TOT. DIV. COFOG	1,91	0,00	98,09	0,00	0,00	100,00
	% SU TOT. AMMIN.						5,75
8	ATTIVITA' RICREATIVE, CULTURALI E DI CULTO	44.929	1.471.946	1.086.397		3	2.603.276
	% SU TOT. DIV. COFOG	1,73	56,54	41,73	0,00	0,00	100,00
	% SU TOT. AMMIN.						30,24
10	PROTEZIONE SOCIALE	57.525	1.470.106	1.095.422	10.000		2.633.053
	% SU TOT. DIV. COFOG	2,18	55,83	41,60	0,38	0,00	100,00
	% SU TOT. AMMIN.						30,58
	TOTALE AMMINISTRAZIONE						8.609.072

definitivi (1,94%); la Protezione dell'ambiente con 22,4 mld. di stanziamenti definitivi (0,26%).

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA PER CLASSIFICAZIONE POLITICA



XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

FUNZIONE OBIETTIVO		(in milioni)					
	CENTRO DI RESPONSABILITA'	FUNZIONAMENTO	INTERVENTO	INVESTIMENTO	ONERI COMUNI	TRATTAMENTI DI QUERISCENZA INTEGRATIVI E SOSTITUTIVI	TOTALE
1	SERVIZI GENERALI DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI	698.035	873.973	77.500	450.808	1.060	2.101.376
	GABINETTI E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI E DEI MINISTRI SENZA PORTAFOGLIO	9.838	387.165	-	-	-	397.003
	2 SEGRETERIATO GENERALE	200.120	74.173	64.600	450.808	980	790.681
	CONSIGLIO DI STATO E TRIBUNALI	247.398	-	-	-	40	247.438
	AMMINISTRATIVA DELLA REGIONE SICILIANA	221	-	-	-	-	221
	5 AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO	192.212	-	-	-	40	192.252
	7 RAPPORTI CON IL PARLAMENTO	5.545	-	-	-	-	5.545
	8 POLITICHE COMUNITARIE	6.421	-	-	-	-	6.421
	9 FUNZIONE PUBBLICA	21.638	406.635	12.900	-	-	441.173
	10 AFFARI REGIONALI	7.413	-	-	-	-	7.413
	12 FAMIGLIA E SOLIDARIETA' SOCIALE	-	6.000	-	-	-	6.000
	13 RIFORME ELETTORALI E ISTITUZIONALI	1.031	-	-	-	-	1.031
	17 INFORMAZIONE E EDITORIA	1.083	-	-	-	-	1.083
	18 ITALIANI NEL MONDO	1.400	-	-	-	-	1.400
	19 ROMA CAPITALE	119	-	-	-	-	119
	20 PARI OPPORTUNITA'	3.598	-	-	-	-	3.598
2	DIFESA	140.861	12.821	13.553	-	-	167.235
	2 SEGRETERIATO GENERALE	250	-	-	-	-	250
	6 PROTEZIONE CIVILE	107.550	12.821	-	-	-	120.370
	16 SERVIZI TECNICI NAZIONALI	33.060	-	13.553	-	-	46.613
	19 ROMA CAPITALE	2	-	-	-	-	2
4	AFFARI ECONOMICI	29.789	62.522	494.379	-	5	586.695
	2 SEGRETERIATO GENERALE	-	14.329	-	-	-	14.329
	6 PROTEZIONE CIVILE	12.436	-	-	-	-	12.436
	9 FUNZIONE PUBBLICA	-	-	4.000	-	-	4.000
	11 AREE URBANE	958	-	66.500	-	-	67.458
	14 TURISMO	9.785	48.192	24.656	-	5	82.639
	16 SERVIZI TECNICI NAZIONALI	5.703	-	8.342	-	-	14.045
	19 ROMA CAPITALE	907	-	390.881	-	-	391.788
5	PROTEZIONE DELL'AMBIENTE	14.124	-	8.303	-	-	22.427
	6 PROTEZIONE CIVILE	2.487	-	-	-	-	2.487
	16 SERVIZI TECNICI NAZIONALI	11.637	-	8.303	-	-	19.940
6	ABITAZIONI E ASSETTO TERRITORIALE	9.435	-	485.575	-	-	495.010
	2 SEGRETERIATO GENERALE	30	-	-	-	-	30
	11 AREE URBANE	1.121	-	56.746	-	-	57.867
	16 SERVIZI TECNICI NAZIONALI	7.821	-	-	-	-	7.821
	19 ROMA CAPITALE	463	-	428.829	-	-	429.292
8	ATTIVITA' RICREATIVE, CULTURALI E DI CULTO	44.929	1.471.946	1.086.397	-	3	2.603.276
	2 SEGRETERIATO GENERALE	657	13.792	9.352	-	-	23.802
	14 TURISMO	4.557	-	317.750	-	3	322.310
	15 SPETTACOLO	11.437	753.824	207.880	-	-	973.141
	17 INFORMAZIONE E EDITORIA	27.788	704.330	189.452	-	-	921.570
	19 ROMA CAPITALE	490	-	361.964	-	-	362.454
10	PROTEZIONE SOCIALE	57.525	1.470.106	1.095.422	10.000	-	2.633.053
	2 SEGRETERIATO GENERALE	1.858	1.267	-	-	-	3.126
	6 PROTEZIONE CIVILE	19.500	650.649	1.095.422	-	-	1.765.571
	12 FAMIGLIA E SOLIDARIETA' SOCIALE	26.167	818.029	-	10.000	-	854.196
	17 INFORMAZIONE E EDITORIA	-	160	-	-	-	160
	20 PARI OPPORTUNITA'	10.000	-	-	-	-	10.000
TOTALE AMMINISTRAZIONE							8.609.072

Dall'incrocio con i centri responsabilità emerge con immediatezza che la funzione n. 1 fa capo naturalmente al numero maggiore di C.d.R. (15), seguita dagli Affari economici (7), dalle Attività ricreative e di culto e della Protezione sociale (entrambe 5); la funzione «abitazioni e assetto territoriale» fa capo a 4 C.d.R., mentre la Protezione dell'ambiente è riferita solo alla protezione civile ed ai servizi tecnici nazionali. Con la prevista riforma dell'apparato anche la classificazione funzionale subirà consistenti modifiche, concentrandosi fisiologicamente sulla prima delle descritte funzioni.

Ad una ulteriore disaggregazione risulta che sulla funzione Servizi generali della Pubblica Amministrazione (2.101,4 mld.) la parte preponderante (1.446,4 mld. di stanziamenti definitivi) è assorbita dalla sezione 1.1.1 *Organi esecutivi e legislativi*, riferita alla politica generale governativa e dello Stato, essendo compresa nell'aggregato la spesa per gli organi di rilievo costituzionale; seguono i Servizi generali, con 629,9 mld. di stanziamenti definitivi, mentre trascurabili appaiono in confronto le altre voci. Per le Attività ricreative, culturali e di culto (2.603,3 mld. di stanziamenti definitivi), la parte più cospicua è assorbita dalle Attività culturali (1.363 mld.), seguita dai Servizi radiotelevisivi e editoria (921,1 mld.) e dalle Attività ricreative (319,2 mld.). Per la Protezione sociale (2.633 mld. di stanziamenti definitivi), la classificazione Cofog non appare soddisfacentemente puntuale in quanto la parte maggiore delle risorse (1.722,2 mld.) è riferita alla «protezione sociale non altrimenti classificabile», seguita dall'*esclusione sociale non altrimenti classificabile* (784,6 mld.).

Ad una utile lettura delle risultanze del rendiconto soccorre dunque, in attesa di un ulteriore processo di affinamento, l'incrocio rappresentato nella tavola allegata con i relativi centri di responsabilità con riferimento ai quali tiene più dettagliatamente analizzata la spesa.

Risulta comunque utile, per un quadro d'insieme, riportare gli andamenti gestionali di bilancio riferiti alle indicate funzioni.

Per i Servizi generali della Pubblica Amministrazione i 2.101,4 mld. di stanziamenti definitivi, uniti ai 52,1 mld. di residui di stanziamento, portano per il 1998 ad una massa impegnabile pari a 2.153,5 mld., sulla quale risultano impegnati 1.987,3 mld. (87%), con 10,5 mld. di residui di stanziamenti a fine esercizio. Sulla massa spendibile, cui concorrono 502,4 mld. di residui iniziali, i pagamenti sono pari a 1.872,3 mld. (71,9% sulla massa spendibile e 78,5% sulle autorizzazioni di cassa) con 620 mld. di residui a fine esercizio.

Per le Attività ricreative, culturali e di culto i 2.603,3 mld. di stanziamenti definitivi, uniti ai 713,4 mld. di residui di stanziamenti, portano per il 1998 ad una massa impegnabile pari a 3.316,6 mld. sulla quale risultano impegnati 2.267,4 mld. (68,37%), con 1.018,9 mld. di residui di stanziamenti a fine esercizio. Sulla massa spendibile, cui concorrono ben 3.265,5 mld. di residui iniziali, i pagamenti totali sono pari a 1.739,6 mld. (29,6% sulla massa spendibile e 50,8% sulle autorizzazioni di cassa) con 3.890,6 mld. i residui a fine esercizio; (si tratta questo dell'ammontare più elevato per funzione di residui totali).

Per la Protezione sociale i 2.633 mld. di stanziamenti definitivi, uniti ai 532,5 mld. di residui di stanziamenti, portano per il 1998 ad una massa impegnabile pari a 3.165,6 mld., sulla quale risultano impegnati 1.925,9 mld. (60,8%), con 304,5 mld. di residui di stanziamenti a fine esercizio. Sulla massa spendibile, cui concorrono ben 2.406 mld. di residui iniziali, i pagamenti totali sono pari a 2.160 mld. (42,8% sulla massa spendibile e 51,8 sulle autorizzazioni di cassa) con 2.874,3 mld. i residui a fine esercizio (si tratta questa dell'ammontare più elevato per funzione di residui totali dopo le Attività ricreative, culturali e di culto).

Un elevato ammontare di residui a fine esercizio risulta anche per gli Affari economici (2.328,6 mld.); tale funzione presenta anche l'ammontare più elevato per funzione di residui di stanziamento (1.325,5 mld.) a fine esercizio, con 586,7 mld. di stanziamenti definitivi, che, uniti ai 1.820,4 mld. di residui di

stanziamenti, portano per il 1998 ad una massa impegnabile pari a 2.407,1 mld., sulla quale risultano impegnati 744,6 mld. (30,9%).

Anche per l'Abitazione ed Assetto territoriale; con 495 mld. di stanziamenti definitivi, è basso l'indice di impegno (26%) su di una massa impegnabile pari a 1.140,8 mld. sulla quale risultano impegnati solo 295,3 mld., con 321,2 mld. di residui di stanziamenti a fine esercizio; elevati appaiono anche i residui totali (843 mld.), con modesti indici di pagamento sulla massa spendibile (14,8%) e sulle autorizzazioni di cassa (30,8%).

Per la Difesa, con 167,3 mld. di stanziamenti definitivi, e la Protezione ambientale, con 22,4 mld. di stanziamenti definitivi, i rapporti sono più elevati (80% e 70% rispettivamente sulla massa impegnabile di 179,8 mld. e di 25,8 mld.); gli indici di pagamento sulla massa spendibile sono rispettivamente del 42,6% e del 33,5% e sulle autorizzazioni di cassa del 56,5% e 47%.

6.3. Analisi per centri di responsabilità.

Attesa la più volte ricordata complessità strutturale della Presidenza, di cui la rappresentazione contabile è evidente testimonianza, appare particolarmente utile, nell'analisi delle risultanze del rendiconto, procedere ad una valutazione dei risultati finanziari riferita ai diversi centri di responsabilità, con particolare attenzione agli interventi ed investimenti di maggiore spessore quantitativo e qualitativo ed alle eventuali ricadute in termini di controllo sulla gestione amministrativa.

Ad una prima schematica ricognizione, funzionale naturalmente solo ad una migliore lettura dei dati di bilancio, e quindi esclusiva di eventuali implicazioni e valutazioni di taglio organizzatorio, che meritano ulteriore approfondimento, appare comunque possibile riportare la valutazione che segue nell'ambito di talune più ampie aree di attività dell'amministrazione.

6.3.1 *C.d.R. con funzioni di supporto e governo dell'apparato centrale* (Gabinetti e uffici di diretta collaborazione all'opera del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei ministri senza portafoglio, e segretariato generale): per tali due C.d.R. sembra, in una prospettiva di rilettura della classificazione contabile dello stato di previsione, possibile un accorpamento in un unico C.d.R.

Per il primo, con uno stanziamento pari a 397 mld., di cui 9,8 mld. per il funzionamento e 387,2 per interventi, (destinati al Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza), risultano impegni effettivi per 394,1 mld. ed economie per 2,8 mld., con un rapporto tra impegni e massa impegnabile prossimo al 100% (99,3%); sulla massa spendibile, cui concorrono 10,8 mld., di residui iniziali, per un totale di 405 mld., i pagamenti sulla competenza sono pari a 388,2 mld., con 7,1 mld. di residui. Risultano, altresì, effettuati 3,2 mld. di pagamenti sui residui per un totale di 391,4 mld. di pagamenti. I residui totali a fine esercizio sono pari a 14,5 mld. Il rapporto tra pagato totale e massa spendibile, così come quello tra P.T. e autorizzazioni di cassa è prossimo al 96%.

Per il Segretariato Generale, con 832,2 mld. di stanziamenti definitivi, di cui 202,9 mld. per il funzionamento (nei quali sono ricomprese le spese per i Commissariati di governo con 34,8 mld. di stanziamenti definitivi), 103,6 mld. per interventi e 450,8 per oneri comuni⁶⁴ e 37,7 di residui iniziali, riferiti essenzialmente alle spese per l'informatica di servizio, con una massa impegnabile di 869,9 mld., gli impegni effettivi di competenza sono pari a 721,8 mld., le economie a 42,7 mld., con 67,6 mld. di residui di stanziamento da competenza, che assommata ai residui di stanziamento, degli esercizi precedenti sono pari a fine esercizio a 75,5 mld.. Il rapporto tra impegni e massa impegnabile è dell'86,4%. Naturalmente tale rapporto è più elevato per le spese di funzionamento (87% per il Segretariato generale, e 93,1% per i commissariati di governo). Quanto agli interventi, il rapporto raggiunge il 100% per i contributi

⁶⁴ Si tratta, come si è detto, del finanziamento alla Corte dei conti.

ad enti ed altri organismi (29,2 mld. di stanziamenti definitivi), e per i trasferimenti all'AIPA (20,9 mld.).

Anche per l'Autorità per i servizi di pubblica utilità il rapporto è elevato (100% circa dello stanziamento di 32,6 mld.), così come per la solidarietà internazionale (98% di 2,6 mld.) ed il Fondo per i cittadini illustri indigenti (0,5 mld.; 88,2%). Non risultano invece impegnati nell'anno i 10 mld. destinati all'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo ed i 7,8 mld. destinati all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici.

Tra gli investimenti gestiti dal segretariato, risultano impegnati 32,2 mld. sui residui di stanziamento dell'informatica di servizio (37,7 mld. al 1.1.), con 5,5 di residui non impegnati, così come gli stanziamenti, di competenza (6,9 mld.). Il rapporto tra impegni totali e massa impegnabile è dunque per tale voce del 72,2%. Lievemente inferiore è il dato (circa il 68%) per gli interventi nelle grandi città (9,3 mld. di stanziamenti definitivi di competenza, di cui 6,3 impegnati). Le risorse per investimenti destinati all'AIPA (57,6 mld. di stanziamenti definitivi di competenza) non risultano invece impegnati nell'anno, con il passaggio a residui di stanziamento. Risultano infine totalmente impegnati i 450,8 mld. di stanziamenti definitivi di competenza, indicati tra gli oneri comuni, per la Corte dei conti.

I residui totali di stanziamento del C.d.R. - pari a 67,6 mld. - concernono dunque soprattutto le risorse per investimenti destinati all'AIPA, all'informatica di servizio, ed in misura minore agli interventi nelle grandi città.

Quanto ai pagamenti effettuati dal C.d.R., sui 1.123,9 mld. di massa spendibile (832,2+291,7 di residui iniziali), con 1.007 mld. di aut. cassa, risultano effettuati P.T. per 786,9 mld. (541,2 sulla competenza e 245,6 sui residui), con un rapporto del 70% tra P.T. e massa spendibile e del 78,1% tra P.T. ed autorizzazioni di cassa. I residui totali a fine esercizio sono pari a 282,1 mld., sostanzialmente attestati sui valori iniziali, a conferma di una stazionarietà nella capacità di pagamento. E' particolarmente utile analizzare le percentuali per

single voci. Non elevato è tale rapporto per le spese di funzionamento (68,5% per il Segretariato, per il quale le risultanze finali espongono circa 62,7 mld. di residui a fine esercizio su di una massa spendibile pari a 235,3 mld. e 80,6% per i Commissariati di governo, che espone residui per 6,3 mld. su una massa spendibile pari a 40,4).

Quanto agli interventi, il rapporto raggiunge il 100% per i trasferimenti all'AIPA (20,8 mld.), e per l'Autorità per i servizi di pubblica utilità (98% circa dello stanziamento di 32,6 mld.); il 67,4% per i contributi ad enti ed altri organismi (29,2 mld. di stanziamenti, definitivi); l'82,7% per la solidarietà internazionale (2,6 mld.) e l'87% per il Fondo per i cittadini illustri indigenti (0,5 mld.). Non risultano pagati nell'anno i 10 mld. destinati all'Agenzia Nazionale per la Sicurezza del Volo ed i 7,8 mld. destinati all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici. Sui 3 mld. di residui del Giubileo 2000 risultano pagamenti per 0,1 mld. (3,8%).

Tra gli investimenti gestiti dal segretariato, risultano pagati 33,3 mld. per l'informatica di servizio (46,2 mld. di massa spendibile), con 12,9 mld. di residui totali a fine esercizio: il rapporto tra P.T. e massa spendibile è dunque per tale voce del 72%. Lievemente inferiore è il dato (circa il 73,5%) per gli interventi nelle grandi città (9,3 mld. di stanziamenti definitivi di competenza +2 mld di residui iniziali). Sulle risorse destinate ad impianti sportivi (2,9 mld. di residui iniziali) risultano pagati 1,4 mld. (circa il 48%). Come si è detto, le risorse per investimenti destinati all'AIPA (57,6 mld. di stanziamenti definitivi di competenza) risultano passate a residui.

Risultano infine pagati 474,2 mld. sulla massa spendibile (450,8 mld. di stanziamenti definitivi di competenza, sulla quale sono stati pagati 338,1 mld., con 112,7 mld. di residui propri e 136,2 di residui iniziali, questi ultimi tutti pagati nell'anno) indicati tra gli oneri comuni, per la Corte dei conti.

I residui totali del C.d.R. sono pari a 282,2 mld. e concernono dunque soprattutto le risorse destinate alla Corte dei conti (oneri comuni) al

funzionamento del Segretariato Generale (69 mld.), agli investimenti per l'AIPA (57,6 mld.), all'informatica di servizio (circa 13 mld.).

6.3.2 Gli Organi di giustizia (Consiglio di Stato e Tribunali Amministrativi Regionali; Consiglio di Giustizia Amministrativa della regione siciliana; Avvocatura Generale dello Stato). Tali C.d.R. rispondono naturalmente ad una fondamentale esigenza di funzionamento della giustizia, ma non sembrano collocarsi nella vera e propria configurazione di C.d.R. quale disegnata in via generale dalla recente normativa del bilancio statale.

Per il Consiglio di Stato e Tribunali Amministrativi Regionali sui 247,4 mld. di stanziamento definitivi, sono stati impegnati 222,2 mld., con 25,2 mld. di economie (89,8% sulla massa impegnabile). Sulla massa spendibile, che comprende anche 21,9 di residui iniziali, dei quali 12,2 pagati nell'anno, sono stati effettuati pagamenti per un totale di 215 mld., (79,8% sulla massa spendibile; 86,4% sulla autorizzazioni di cassa), con 26,3 mld. di residui a fine anno.

Per il Consiglio di Giustizia Amministrativa della regione siciliana sui 221 milioni di stanziamenti definitivi, sono stati impegnati 217 milioni, con 4 milioni di economie (98,1% sulla massa impegnabile). Sulla massa spendibile, che comprende anche 25 milioni di residui iniziali, sono stati effettuati pagamenti per un totale di 212 milioni, (86,2% sulla massa spendibile; 96,8% sulla autorizzazioni di cassa).

Per l'Avvocatura Generale dello Stato, sui 192,2 mld. di stanziamento definitivi, sono stati impegnati 188,1 mld., con 4 mld. di economie (97,5% della massa impegnabile, cui concorrono 1,8 mld. di residui di stanziamento). Sulla massa spendibile, che comprende anche 39,7 mld. di residui iniziali, dei quali 21 pagati nell'anno, sono stati effettuati pagamenti per un totale di 171,9 mld., (74,1% sulla massa spendibile; 79,7% sulla autorizzazioni di cassa), con 45,7 mld. di residui a fine anno.

6.3.3 Centri di responsabilità affidati a Ministri senza portafoglio.

Sotto il profilo dell'analisi contabile, tra i centri di responsabilità affidati a ministri senza portafoglio. (Rapporti con il Parlamento; Funzione Pubblica; Politiche Comunitarie; Affari Regionali; Famiglia e Solidarietà Sociale; Riforme Elettorali e Istituzionali, Italiani nel Mondo) ve ne sono alcuni caratterizzati sostanzialmente da spese di funzionamento. Si tratta dei seguenti C.d.R.

Per i RAPPORTI CON IL PARLAMENTO sui 5,5 mld. di stanziamenti definitivi sono stati impegnati 4,3 mld., con 1,2 mld. di economie (77,8% sulla massa impegnabile). Sulla massa spendibile, che comprende anche 0,7 mld. di residui iniziali, dei quali 0,4 pagati nell'anno, sono stati effettuati pagamenti per un totale di circa 4 miliardi (63,5% sulla massa spendibile; 67,6% sulle autorizzazioni di cassa); a fine anno risultano 0,4 mld. di economie sulla massa spendibile e di 1,9 mld. di residui.

Per le POLITICHE COMUNITARIE, sui 6,4 mld. di stanziamenti definitivi, sono stati impegnati 3,7 mld., con 2,7 mld. di economie (58,2% sulla massa impegnabile). Sulla massa spendibile, che comprende anche 1,4 mld. di residui iniziali, dei quali 0,6 pagati nell'anno, sono stati effettuati pagamenti per un totale di circa 3,4 miliardi, (44,3% sulla massa spendibile; 51% sulla autorizzazioni di cassa), con 2,4 mld. di economie sulla massa spendibile e con 1,4 mld. di residui a fine anno.

Per gli AFFARI REGIONALI, sui 7,4 mld. di stanziamenti definitivi sono stati impegnati 5,7 mld., con 1,7 mld. di economie (76,9% sulla massa impegnabile). Sulla massa spendibile, che comprende anche 1,3 mld. di residui iniziali, dei quali 0,6 pagati nell'anno, sono stati effettuati pagamenti per un totale di 5,1 miliardi, (60% sulla massa spendibile; 63% sulle autorizzazioni di cassa); a fine anno risultano 1,2 mld. di economie sulla massa spendibile e 2,4 mld. di residui.

Per le RIFORME ELETTORALI E ISTITUZIONALI su 1 miliardo di stanziamenti definitivi sono stati impegnati 0,6 mld., con 0,4 mld. di economie (59,5% sulla massa impegnabile). Sulla massa spendibile, che comprende anche 0,3 mld. di residui iniziali, sono stati effettuati pagamenti per un totale di 0,6 miliardi (41,5% sulla massa spendibile; 53,7% sulle autorizzazioni di cassa); a fine anno risultano 0,4 mld. di economie sulla massa spendibile e 0,1 mld. di residui.

Per il centro di responsabilità ITALIANI NEL MONDO su 1,4 miliardi di stanziamenti definitivi e (senza residui iniziali) sono stati effettuati pagamenti per un totale di 0,6 miliardi, (33,4% sulla massa spendibile; 42,7% sulle autorizzazioni di cassa); a fine anno risultano 0,7 mld. di economie sulla massa spendibile e 0,5 mld. di residui.

Per le PARI OPPORTUNITÀ, sui 13,6 miliardi di stanziamenti definitivi, ne sono stati impegnati 13,2 con 0,3 mld. di economie (97,5%); sulla massa spendibile, pari a 14,7 mld., con 1,1 mld. di residui iniziali, sono stati effettuati pagamenti per un totale di 2,2 miliardi, con indici molto bassi (14,7% sulla massa spendibile; 15,6% sulle autorizzazioni di cassa); a fine anno risultano 0,5 mld. di economie sulla massa spendibile e 12 mld. di residui.

Altri C.d.R. si qualificano anche per la gestione di risorse destinate ad interventi. Per la FAMIGLIA E SOLIDARIETÀ SOCIALE su di una massa impegnabile di 1.114,4 mld. (860,2 mld. di stanziamenti definitivi e 283,8 di residui di stanziamento) sono stati impegnati complessivamente 671,1 mld. (612,9 sulla comp. e 58,2 sui residui) con 2,5 mld. di economie (rapporto del 58,7% sulla massa impegnabile). Sulla massa spendibile, pari a 1.504,2 mld., con 644 mld. di residui iniziali, sono stati effettuati pagamenti per un totale di 664,6 miliardi, con indici del 44,2% sulla massa spendibile e del 51,5% sulle autorizzazioni di cassa; a fine anno risultano 284,9 mld. di economie sulla massa spendibile e 554,6 mld. di residui.

Le risorse per spese di funzionamento del C.d.R. (21 mld.) risultano impegnate all'88,5%, con 3,4 mld. di economie; bassa risulta peraltro al percentuale dei pagamenti (36% sulla massa spendibile; 37,6% sulla autorizzazioni di cassa); risultano impegnati al 100% le risorse per oneri comuni (fondo per le politiche sociali 10 mld.), senza però che vi risultino pagamenti.

Tra gli interventi le risorse maggiori attengono alla lotta alla droga, con 251,5 mld. di stanziamenti definitivi di competenza e 275,9 mld. di residui di stanziamento, per una massa impegnabile pari a 527,4 mld., sulla quale risultano nel complesso impegnati solo 59 mld. (8,6 sulla competenza e 50,4 sui residui di stanziamento, con una percentuale dell'11,2%). Anche per i pagamenti il rapporto è basso (circa il 30%): su di una massa spendibile di 744,5 mld., composta da 493 mld. di residui e 251,5 di stanziamento di competenza, con 544 mld. di autorizzazioni di cassa, i pagamenti totali sono pari a 159,1 mld., con 585 mld. di residui a fine esercizio⁶⁵.

In materia sono da ricordare talune significative pronunce della Sezione del controllo nella sede del controllo sulle gestione: in particolare, con delibera n. 66 del 1 giugno 1998, è stata esaminata la gestione del Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga posta in essere dall'amministrazione per la solidarietà sociale nel corso dell'esercizio 1996 e relativa sia ai fondi stanziati negli esercizi 1990-1995, che a quelli stanziati nell'esercizio 1996. L'indagine, che si ricollega a quella in precedenza svolta sul tema, con riferimento al periodo che va dal 2° semestre 1994 all'intero 1995 e conclusa con la deliberazione n. 153/1996, conferma taluni profili critici già emersi, pur con taluni momenti di recupero dell'efficienza dell'azione amministrativa. Nella complessità normativa della materia, che vede interagire diversi livelli di Governo (Stato e Regioni, alle

⁶⁵ Al riguardo va segnalato che in base alla legge n. 26 del 1998, è autorizzata la conservazione di residui di stanziamento sul cap. 2966 per ulteriori due esercizi. L'Amministrazione fa presente che con il recente riordino del quadro normativo in materia di tossico dipendenza, sarà possibile procedere sia all'assegnazione di fondi riferiti agli anni 1997 e 1998, sia all'esecuzione della gestione di fondi riferiti agli anni 1993, 1994, 1995 e 1996, mediante riscossione di ordini di accreditamento a favore di vari funzionari delegati (cap. 2966).

quali a partire dal 1996 viene destinato il 75% delle disponibilità del Fondo) ed una pluralità di soggetti incaricati della presentazione ed attuazione dei progetti (enti locali, enti ed organizzazioni di volontariato, cooperative, privati) diffuse appaiono le carenze riscontrate, sia sotto il profilo della mancanza di chiari e puntuali indirizzi ed obiettivi programmatici - da esplicitare nella più volte richiamata direttiva generale ex art. 3 e 14 del d.lgs. n. 29 - che di conseguente scarsa efficacia dei controlli in sede regionale e centrale, funzionali ad una corretta assegnazione di risorse.

Alla indicata insufficienza delle linee programmatiche fa riscontro una inadeguatezza delle strutture preposte a tale delicata funzione: peraltro, proprio in relazione alle osservazioni svolte dalla Corte nella citata delibera n. 153 del 1996, è da segnalare che l'amministrazione ha avviato un contenzioso con oltre mille soggetti destinatari dei finanziamenti, con la espressa richiesta di giustificare il corretto impiego dei finanziamenti ricevuti per il quadriennio 1990-1993 ovvero di restituire le somme eventualmente non impiegate. Sotto un altro profilo, l'indagine svolta fa emergere negli anni considerati un insoddisfacente trend di utilizzazione dei finanziamenti da parte dei beneficiari collocati nelle regioni meridionali ed insulari, a fronte di un migliore ritmo di impiego da parte di quelli operanti nelle regioni del nord, con un decrescente utilizzo rilevabile nelle aree del centro del paese, che pure nel 1990 avevano evidenziato valori soddisfacenti. In parallelo, il recupero delle somme non utilizzate appare maggiore nelle regioni meridionali ed insulari e minore nel centro-nord. Nella complessità della gestione, evidenziata dal non univoco susseguirsi di provvedimenti normativi, sovente adottati in via d'urgenza e talora non convertiti e dalla accennata interazione di soggetti pubblici e privati, al di là delle risultanze emerse per gli esercizi considerati, la materia sollecita diversi profili di riflessione ordinamentale. Si tratta di promuovere un maggiore coordinamento con le

Quanto al volontariato (cap. 2955) le disponibilità residue sono destinate al funzionamento di progetti presentati dalle associazioni iscritte nei registri regionali ai sensi dell'art. 12 della l. 266/1991; le relative domande prodotte a seguito della circolare 27 luglio 1998, (G.U. 31 luglio 1998) sono in corso di valutazione.

analoghe funzioni svolte da altre strutture centrali (vedasi in particolare per i tossicodipendenti detenuti il ruolo del ministero di Grazia e Giustizia⁶⁶ e per i militari di quello del ministero della Difesa) in coerenza alla parallela riallocazione di compiti e responsabilità a livello regionale. In ogni caso l'indagine svolta conferma la necessità di una riaffermazione delle funzioni programmatiche e di controllo, anche al fine di una coerente assegnazione delle risorse⁶⁷.

Significative appaiono le risorse destinate al Fondo per l'infanzia e l'adolescenza, con 318 mld. di stanziamenti definitivi, tutti impegnati nell'anno - di cui 218,3 pagati e 99,7 passati a residui - e 123 mld. di residui iniziali, di cui 85,8 pagati (il rapporto tra pagamenti totali, massa spendibile ed autorizzazioni di cassa è del 70% circa) e quelle destinate alla Protezione ed assistenza sociale (112,5 mld. di stanziamenti definitivi., impegnati e pagati per 74,5 mld., con 1 mld. di economie). Sul fondo per le politiche migratorie sui 70,5 mld. di stanziamenti definitivi, tutti impegnati, sono stati pagati 48,5 mld., con 22 mld. circa di residui propri. Per gli interventi integrativi in favore dei disabili, sui 62,5 mld. stanziati ed impegnati sono stati pagati 50,5 mld., con 12 mld. di residui propri. Per il fondo per il volontariato (4 mld. di massa impegnabile, per metà proveniente da residui di stanziamento, questi ultimi tutti impegnati nell'anno a differenza della competenza, che a fine esercizio risulta tutta passata a residui di stanziamento), bassissima è la percentuale (circa il 3%) dei pagamenti. Per la solidarietà internazionale risultano infine impegnati nell'anno sia i 6 mld. della competenza che i 4 dei residui di stanziamento (100%), mentre i pagamenti sulla massa spendibile (11,5 mld.) sono pari a 7,8 mld. (circa il 68%). Per i centri di accoglienza e servizio immigrati risulta impegnato il miliardo stanziato nella

⁶⁶ Sezione del controllo II^a collegio, delibera n. 57 del 22 marzo 1998.

⁶⁷ Sul tema prosegue l'attenzione della Corte. Con delibera n. 11/1999, è stata programmata una indagine «intersettoriale» sul fenomeno della tossicodipendenza, (art. 1 commi 6 e 14 e n. 86/1992), fenomeno preso di recente in esame, per quanto attiene specificamente alle Regioni Puglia e Sardegna dalla Sezione del controllo nell'adunanza del 7 maggio 1999.

→ Conf 8

competenza, con un elevato indice di pagamenti (91,5%) sulla massa spendibile (9 mld. su 9,9 mld.).

Nel complesso, a parte la specificità delle risorse destinate alla droga per le quali, come si è detto, si ripropongono non indifferenti profili di opportuna riallocazione nel bilancio dello Stato anche a fronte delle crescenti competenze regionali, anche per le ulteriori somme si tratta in sostanza di interventi di chiara valenza sociale attribuiti alla Presidenza e che ripropongono indubbiamente, nella prospettiva di una riforma complessiva degli apparati centrali e delle conseguenti rappresentazioni contabili, profili di utile riconsiderazione.

Per la FUNZIONE PUBBLICA, su di una massa impegnabile di 453,7 mld. (445,2 mld. di stanziamento definitivi e 8,6 di residui di stanziamento) sono stati impegnati complessivamente 426,4 mld. (445,2 sulla competenza e 8,6 sui residui) con 6,4 mld. di economie (rapporto del 95,4% sulla massa impegnabile).

Sulla massa spendibile, pari a 598,8 mld. con 153,6 mld. di residui iniziali, sono stati effettuati pagamenti per un totale di 326,6 miliardi, con indici del 54,5% sulla massa spendibile e del 62% sulle autorizzazioni di cassa; a fine anno risultano 12,3 mld. di economie sulla massa spendibile e 259,8 mld. di residui.

Le risorse per spese di funzionamento del C.d.R. (21,6 mld.) risultano impegnate al 70,4%, con 6,4 mld. di economie; bassa risulta peraltro al percentuale dei pagamenti (44,7% sulla massa spendibile e 47,2% sulle autorizzazioni di cassa).

Tra gli interventi le risorse maggiori attengono al trasferimento all'ISTAT (215 mld. di stanziamenti definitivi di competenza, integralmente impegnati e pagati nell'anno); per i Progetti finalizzati ex art. 2, comma 3 legge n. 537/1993, con 102 mld. di stanziamento (tutti impegnati e sui quali sono stati pagati solo 28,8 mld.), risultano sulla intera massa spendibile (121,4 mld.) effettuati pagamenti pari a 34,8 mld., con 3,6 mld. di economie e 82,9 mld. di residui a fine esercizio. Ulteriori trasferimenti concernono il Formez (31 mld. di stanziamento tutti impegnati, con 28,1 mld. pagati e 2,9 passati a residui).

Per l'ARAN⁶⁸, con 6 mld. di competenza, tutti impegnati, risultano pagati 1,8 mld., con 4,2 di residui propri [peraltro i pagamenti totali (6,6 mld.) coincidono con l'autorizzazione di cassa]. Sulle spese formative per aree depresse i 28,3 mld. di stanziamento risultano tutti impegnati e passati a residui.

In favore della Scuola Superiore di Pubblica Amministrazione risultano impegnati integralmente i 24,2 mld. di stanziamenti della competenza, sui quali non risultano effettuati pagamenti nell'anno, transitando così tali somme nel conto dei residui, cui si aggiungono 11,2 mld. di residui dagli anni precedenti per un totale a fine esercizio di 35,4 mld. (risultano infatti pagati 20 mld. sui 31,2 iniziali). Occorre peraltro notare al riguardo che se è basso l'indice di pagamento sulla massa spendibile (36,1%), ben superiore è quello riferito alla autorizzazione di cassa (83,1%). La presenza di diverse allocazioni di bilancio destinate alla formazione è testimonianza del crescente rilievo che essa ha nella recente normativa e negli obiettivi di Governo⁶⁹.

In materia è di recente intervenuta, con riguardo alla gestione della S.S.P.A. relativamente all'esercizio finanziario 1996, la delibera della sezione del controllo n. 25 del 23 marzo 1999, sollecitata anche dal passaggio - in base alla normativa di cui al d.lgs. 29 - ad un proprio bilancio redatto in sia in termini di competenza che di cassa, che ha sostituito la preesistente rubrica esistente nello stato di previsione della Presidenza.

Nella difficoltà di operare confronti e valutazioni su base comparata con altre istituzioni interne ed europee, l'indagine ha operato un raffronto in termini di regolarità, efficienza ed economicità, tra le diverse sedi della Scuola. E' emersa nel complesso una insoddisfacente programmazione degli obiettivi, peraltro in buona parte superato negli anni successivi alla gestione presa in

⁶⁸ Di recente, con determinazione n. 1/1998 del consigliere delegato al controllo sugli atti e le gestioni della P.C.M., si è ritenuta conclusa nell'ambito dell'ufficio, l'indagine relativa alla gestione finanziaria dell'A.R.A.N. per gli esercizi 1994, 1995 e 1996. Da essa è emersa una sostanziale regolarità della gestione esaminata, peraltro in presenza di carenze e di incertezze operative per certi versi fisiologiche nella fase di avvio ed alle quali è in buona parte posto rimedio con l'emanazione di una normativa regolamentare.

⁶⁹ E' al riguardo da segnalare il recente piano per la formazione del personale predisposto dal Ministro per la Funzione pubblica.

esame, mentre non evidenziati sono apparsi i livelli ed i risultati dell'attività di ricerca, con insoddisfacente utilizzo, per il periodo considerato, anche delle convenzioni e dei protocolli stipulati con soggetti terzi a tal fine. Nel prendere positivamente atto del funzionamento di un'attività di controllo interno, risultano avviate iniziative, anche in ordine alla valutazione finale della formazione assicurata, mediante riscontri dalla stessa Scuola presso le amministrazioni.

Attesa la presenza dei docenti stabili in numero inferiore alla dotazione prevista, con la necessità di un maggiore impiego dei docenti incaricati, è emerso un non razionale approvvigionamento del personale docente, in larga parte residente a Roma: le frequenti autorizzazioni a spostarsi sul territorio, con il riconoscimento del trattamento di missione, ha comportato infatti non lievi oneri per l'amministrazione. Il problema sembra peraltro parzialmente avviato a soluzione con la deliberazione del comitato direttivo in data 14 febbraio 1997, seguita dal decreto del direttore della scuola in data 16 luglio 1997: tali provvedimenti hanno richiesto e fissato per i docenti stabili l'individuazione di una sede di servizio corrispondente ad una delle sedi della Scuola superiore. Con riguardo alle strutture residenziali di Caserta, il livello di utilizzo (75% della capacità recettiva) ha consentito per la formazione costi inferiori a quelli che l'amministrazione avrebbe dovuto sostenere in assenza delle stesse.

6.3.4 C.d.R con competenze sull'assetto e sulle emergenze territoriali.

Ulteriori C.d.R. hanno, a diverso titolo, competenze sull'assetto e sulle emergenze territoriali e risultano caratterizzati, sia pure con sensibili differenziazioni, dall'affidamento a deleghe anche a ministri con portafoglio⁷⁰ (protezione civile; aree urbane; Roma capitale; servizi tecnici nazionali).

Per la PROTEZIONE CIVILE, su di una massa impegnabile di 2.162,3 mld. (1.900,8 mld. di stanziamenti definitivi e 261,4 di residui di stanziamento) sono stati impegnati complessivamente 2.162,3 mld. (1.180 sulla competenza e

182,5 sui residui) con 8 mld. di economie (rapporto del 63% circa sulla massa impegnabile).

Sulla massa spendibile, pari a 3.751,7 mld. (1.900,8 mld. di stanziamenti definitivi, con 1.850,8 mld. di residui iniziali), sono stati effettuati pagamenti per un totale di 1.594 miliardi, con indici del 42,5% sulla massa spendibile e del 52,5% sulle autorizzazioni di cassa); a fine anno risultano 12,3 mld. di economie sulla massa spendibile e ben 2.145,4 mld. di residui.

Le risorse per spese di funzionamento del C.d.R. (141,9+8,7 mld.) per una massa impegnabile di 150,7 mld.) risultano impegnate al 72,6%, con 8 mld. di economie e 33,2 mld. di residui di stanziamento; al 31/12/98 bassa risulta peraltro la percentuale dei pagamenti (41,2% sulla massa spendibile; 51,3% sulle autorizzazione di cassa).

Tra gli interventi, le risorse maggiori attengono alle emergenze sul territorio (660,6 mld. di stanziamenti definiti di competenza di cui 183,3 impegnati e 477,3 mld. di residui di stanziamento al 31/12/98; il rapporto sulla massa impegnabile è di circa il 30%); sulla massa spendibile, pari a 696,3 mld., i pagamenti totali sono pari a 168,5 mld., con 527,3 mld. di residui a fine esercizio. Per le associazioni di volontariato su 5,8 mld. di massa impegnabile, (2,8+3 mld. di residui stanziamento, questi ultimi tutti impegnati) risultano impegni totali per 3,7 mld., con 2,1 mld. di residui di stanziamenti (rapporto del 63,8% sulla massa impegnabile); su 9,9 mld. di massa spendibile, con 5,8 mld. di autorizzazioni di cassa, i pagamenti sono pari a 4,5 mld., con 5,4 mld. di residui (rapporti di circa il 45% ed il 76,7%).

Tra gli investimenti, le risorse maggiori attengono al Fondo per la protezione civile, con una massa impegnabile pari a 1.115,3 mld. (composta da 884,6 di stanziamenti definitivi e 230,6 mld. di residui di stanziamento) sulla quale risultano impegnati 987,8 mld. (88,6%) con 127,5 mld. di residui di stanziamento a fine esercizio. Sulla massa spendibile, pari a 1321 mld., con

⁷⁰ Sulle specifiche attribuzioni di deleghe nei governi succedutisi vedasi par 2.1

autorizzazioni di cassa pari a 1092 mld., i pagamenti totali sono pari a 816,3 mld., con 504,8 mld. di residui totali a fine esercizio.

Sempre tra gli investimenti, ulteriori risorse attengono alle emergenze sul territorio (voce già esaminata per gli interventi), con una massa impegnabile pari a 227,7 mld. composta da 210,8 di stanziamenti definitivi e 16,9 mld. di residui di stanziamento) sulla quale risultano impegnati 132,6 mld. (33,5%) con 151,6 mld. di residui di stanziamento a fine esercizio. Sulla massa spendibile, pari a 1.511,8 mld., dei quali ben 1.301 di residui iniziali, con una autorizzazione di cassa pari a 1.110,6 mld., i pagamenti totali sono pari a 517,2 mld., con 994,4 mld. di residui totali a fine esercizio (34,2 % sulla massa spendibile; 46,6% sulle autorizzazioni di cassa). Sulla consistenza dei residui l'amministrazione fa presente che i tempi di attuazione degli interventi a seguito delle calamità naturali richiede tempi non brevi, non agevolmente riducibili anche a seguito della nuova impostazione delle ordinanze, che non si limitano a stanziare somme, ma prevedono l'adozione, da parte dei beneficiari, di specifici piani di emergenza per interventi urgenti ed indifferibili per i quali interviene la semplice presa d'atto del Dipartimento. L'Amministrazione ricorda poi che taluni fondi vengono erogati a privati, titolari di un diritto soggettivo, che richiedono la conservazione in bilancio delle relative somme.

Per i servizi tecnici nazionali, su di una massa impegnabile di 108,5 mld. (88,4 mld. di stanziamenti definitivi e 20 mld. di residui di stanziamento) sono stati impegnati 63,5 mld., con 9 mld. circa di economie e 5,4 mld. di residui di stanziamento al 31/12 (rapporto del 73,4% sulla massa impegnabile).

Sulla massa spendibile, pari a 274,5 mld., con 186,1 mld. di residui iniziali, sono stati effettuati pagamenti per un totale di 98,6 miliardi, con indici del 36% sulla massa spendibile e del 51,3% sulle autorizzazioni di cassa; a fine anno risultano 21,1 mld. di economie sulla massa spendibile e 163,5 mld. di residui.

Le risorse per spese di funzionamento del C.d.R. (58,2 mld.) risultano impegnate all'84,6%, con 8,9 mld. di economie; la percentuale dei pagamenti

(75,1 mld.) è del 66,7% sulla massa spendibile (82 mld.) e del 75,1% sulle autorizzazioni di cassa (72,9 mld.).

Gli investimenti concernono il Potenziamento di servizi e strutture, con una massa impegnabile pari a 50,3 mld. (composta da 30,2 mld. di stanziamenti definitivi e 20 mld. di residui di stanziamento) sulla quale risultano impegnati 14,3 mld. (60,4%) con 4 mld. di residui di stanziamento a fine esercizio. Sulla massa spendibile, pari a 192,4 mld., con una autorizzazione di cassa pari a 119,4 mld., i pagamenti totali sono pari a 43,8 mld., con 148,5 mld. di residui totali a fine esercizio.

Per le AREE URBANE, su di una massa impegnabile di 153,1 mld. (125,3 mld. di stanziamenti definitivi 27,8 di residui di stanziamento) sono stati impegnati solo 92,6 mld. sulla competenza con 32,7 mld. di economie (rapporto del 60,5% sulla massa impegnabile).

Sulla massa spendibile, pari a 700,7 mld., con 575,4 mld. di residui iniziali, sono stati effettuati pagamenti per un totale di 84,7 miliardi, con indici piuttosto bassi (12% sulla massa spendibile; 35,9% sulle autorizzazioni di cassa); a fine anno risultano 32,7 mld. di economie sulla massa spendibile e 583,3 mld. di residui.

Le risorse per spese di funzionamento del C.d.R. (2 mld.) risultano impegnate al 68,4%, con 0,6 mld. di economie; la percentuale dei pagamenti è del 45,6% sulla massa spendibile e del 50,8% sulle autorizzazione di cassa.

Tra gli investimenti, le risorse maggiori attengono agli Interventi nelle grandi città, con una massa impegnabile pari a 113 mld., composta da 85,2 mld. di stanziamenti definitivi e 27,8 mld. di residui di stanziamento) sulla quale risultano impegnati 83,2 mld. (73,6%) con 27,8 mld. di residui di stanziamento a fine esercizio.

Sulla massa spendibile, pari a 660 mld., con una autorizzazione di cassa pari a 225,6 mld., i pagamenti totali sono pari a 83,5 mld., con 574,5 mld. di residui totali a fine esercizio.

Per ROMA CAPITALE, su di una massa impegnabile di 4.074,9 mld. (1.183,6 mld. di stanziamento definitivi 2.891,3 di residui di stanziamento) sono stati impegnati 1.025,9 mld. con 0,3 mld. circa di economie e ben 3.048,8 mld. di residui di stanziamento al 31/12 (rapporto del 25,2% sulla massa impegnabile).

Sulla massa spendibile, pari a 4.831,2 mld., con 3.647,5 mld. di residui iniziali, sono stati effettuati pagamenti per un totale di 799,6 miliardi (con indici del 16,5% sulla massa spendibile e del 31,2% sulle autorizzazioni di cassa); a fine anno risultano ben 4.031,1 mld. di residui.

Per spese di funzionamento del C.d.R. su di una massa impegnabile di 7,8 mld. (1,98 mld. di stanziamento definitivi 5,8 mld. di residui di stanziamento) sono stati impegnati 1,4 mld. con 0,3 mld. circa di economie e 4,9 mld. di residui di stanziamento al 31/12 (rapporto del 29,4% sulla massa impegnabile); la percentuale dei pagamenti è del 24% sulla massa spendibile e del 42,7% sulle autorizzazione di cassa.

Gli investimenti concernono il Fondo per Roma capitale ed il Giubileo 2000. Per il primo, con una massa impegnabile pari a 2.958,1 mld. (composta da 72,6 mld. di stanziamento e 2.855,5 mld. di residui di stanziamento) risultano impegnati 715,9 mld. sui residui di stanziamento (24,2%) con 2.169,6 mld. di residui di stanziamento a fine esercizio. Sulla massa spendibile, pari a 3.712,7 mld., con una autorizzazione di cassa pari a 1.848,5 mld., i pagamenti totali sono pari a 683,7 mld., con 3.029 mld. di residui totali a fine esercizio. Per il secondo, con una massa impegnabile pari a 1.109 mld. composta dai soli stanziamenti definitivi risultano impegnati 307,6 mld. (27,7 %) con 801,4 mld. di residui di stanziamento a fine esercizio. Sulla massa spendibile, anch'essa pari a 1.109 mld., con una autorizzazione di cassa pari a 709,1 mld., i pagamenti totali sono pari a 113,6 mld., con 995,4 mld. di residui totali a fine esercizio.

Si tratta, come appare evidente, di ampia massa di residui legata alla realizzazione di interventi sul territorio, in parte riconducibili ad emergenze (protezione civile), in parte a peculiari ed eccezionali condizioni di recupero delle

aree urbane ed in particolare della città di Roma: la presenza di una consistente mole di residui, pur comprensibile per le evidenti ragioni che sono sottese a tale tipologia di spese, non sembra peraltro appieno valutata, come richiesto dalla recente norma (art. 3 legge n. 94/1997 e n. 279/1997) anche al fine di una riconsiderazione della tempestività di utilizzo delle risorse per investimento, per le quali peraltro, come si è visto (par. 5.2) l'amministrazione sta predisponendo e valorizzando apposite strutture ed obiettivi di monitoraggio su tale delicato comparto di finanza pubblica⁷¹.

Appaiono invero meritevoli di ulteriore esplicitazione a fronte della incisività delle risorse coinvolte, le ragioni sinteticamente evidenziate dall'Amministrazione, e cioè che le somme iscritte in conto residui, risultano assegnate a specifici interventi per i quali i soggetti beneficiari, individuati nel Programma e nei Piani hanno già attivato le procedure tecnico-amministrative ai fini della richiesta di finanziamento.

6.3.5. Ulteriori rami di amministrazione attiva.

Infine, diversi rami di amministrazione attiva sono attribuiti alla Presidenza. Si tratta dei seguenti C.d.R.

Per l'INFORMAZIONE E L'EDITORIA su di una massa impegnabile di 1.108,8 mld. (922,8 mld. di stanziamenti definitivi e 186 mld. di residui di stanziamento) sono stati impegnati 582,3 mld., con 22,4 mld. di economie e 30,2 mld. di residui di stanziamento al 31/12 (rapporto del 66,6% sulla massa impegnabile).

Sulla massa spendibile, pari a 1.987,7 mld. con (922,8 mld. di stanziamenti definitivi 1.064,8 mld. di residui iniziali), sono stati effettuati pagamenti per un totale di 368 miliardi, con indici del 18,5% sulla massa spendibile e del 25,6% sulle autorizzazioni di cassa; a fine anno risultano ben 1.406,6 mld. di residui.

⁷¹ E' da ricordare che risultano al riguardo programmate specifiche indagini della Sezione del controllo sia sulla Gestione dei fondi «Programma degli interventi per Roma capitale» — cap. 7900 che per quelli relativi al Giubileo del 2000 (cap. 7901).

Al riguardo le indicazioni fornite dall'Amministrazione sulle sfasature temporali tra momento dell'insorgenza dei diritti e relativa ricaduta in termini di impegni e pagamenti non risulta invero esaustiva, lasciando ampi margini ad una complessiva riconsiderazione.

Per spese di funzionamento del C.d.R. su di una massa impegnabile di 28,8 mld. in assenza di residui di stanziamento sono stati impegnati 18 mld. con 10,9 mld. circa di economie (rapporto del 62,3% sulla massa impegnabile); la percentuale dei pagamenti è del 51,4% sulla massa spendibile e del 55,7% sulle autorizzazioni di cassa.

Tra gli interventi, le risorse maggiori attengono alle imprese radiofoniche ed editoriali, con una massa impegnabile pari a 638,8 mld. (491,8 di stanziamenti, definitivi di competenza, di cui 330,6 impegnati e 147 mld. di residui di stanziamenti, tutti impegnati) sulla quale gli impegni totali ascendono a 477,7 mld. (rapporto del 74,8% sulla massa impegnabile); sulla massa spendibile, pari a 1.120,4 mld. (728,5 erano infatti i residui iniziali che si aggiungono agli stanziamenti di 491,8 mld), i pagamenti totali sono pari a soli 131,8 mld., con 196,1 mld. di economie e 892,4 mld. di residui a fine esercizio.

La seconda, per consistenza, voce del centro di responsabilità, è rappresentata dal contributo alla Rai (123,2 mld. di stanziamenti di comp. impegnati nell'anno e pagati nella misura di soli 5,3 mld.); sulla massa spendibile, comprensiva di 124,8 mld. di residui, sui quali sono stati pagati 115,4 mld., il rapporto dei pagamenti totali (120,7 mld.) è di circa il 48,7% ed il 99% rispetto alle autorizzazioni di cassa (pari a 120,9 mld.); i residui a fine anno sono pari a 126,4 mld.

Anche per le agenzie d'informazione gli 86 mld. di stanziamenti di competenza risultano impegnati nell'anno e pagati nella misura di 43,1 mld.; sulla massa spendibile, comprensiva di 27,4 mld. di residui, sui quali sono stati pagati 22,8 mld. il rapporto dei pagamenti totali (66 mld.) è di circa il 45%,

mentre risulta del 76,6% rispetto alle autorizzazioni di cassa (86 mld.); i residui a fine anno sono di 44,7 mld.

Tra gli investimenti, figurano ancora quelli destinati alle imprese radiofoniche ed editoriali, con una massa impegnabile pari a 220,5 mld. (189,4 di stanziamenti definitivi di competenza di cui solo 22,1 impegnati e 31 mld. di residui di stanziamenti, non impegnati) sulla quale gli impegni totali ascendono a 22,9 mld. con un rapporto molto basso (10,4%) sulla massa impegnabile; sulla massa spendibile, pari a 361,5 mld. (172 erano infatti i residui iniziali che si aggiungono agli stanziamenti di 189,4 mld.), i pagamenti totali sono pari a soli 24,8 mld., con 2,3 mld. di economie e 334,3 mld. di residui a fine esercizio.

Con riferimento alla materia è da ricordare che con delibera n. 44 del 7 maggio 1998, la sezione del controllo, 1 collegio ha ricusato il visto al DPR 2 dicembre 1997 concernente il regolamento emanato per la concessione di contributi e di provvidenze all'editoria in base alla legge 7 agosto 1991, n. 250 e successive modificazioni, rilevando diversi profili di illegittimità. In via preliminare è stato chiarito che l'art. 17, comma 1 della legge n. 400 del 1988 non consente l'emanazione di norme regolamentari «per definire modalità di interpretazione» di norme di legge (natura interpretativa che peraltro nel caso era esclusa dalla esplicita previsione di una applicazione futura). La sezione ha poi precisato che la normativa in tema di provvidenze all'editoria non condiziona la concessione di un contributo alla presentazione di una domanda entro un termine di decadenza, salvo l'eccezione prevista espressamente (art. 3 comma 10 della richiamata legge, n. 250) in ordine ai contributi in favore delle imprese editrici di quotidiani e periodici o giornali di forze politiche. Non è stata, inoltre, ritenuta fondata la deroga alla disciplina generale dell'accesso ai contributi in base ai requisiti di anzianità per i giornali organi di partito, ribadendo la esplicita esclusione normativa di contributi con riferimento al primo anno di attività; la sezione ha infine ritenuto inidonea una norma regolamentare ad estendere in termini generali uno specifico disposto normativo concernente solo una precisa

categoria di destinatari di contributi (nella specie si trattava sempre di imprese editrici di quotidiani e periodici organi di forze politiche).

Il provvedimento ha comunque avuto corso in relazione alla registrazione con riserva richiesta dal Governo ed ordinata dalle SS.RR. nell'adunanza del 18 gennaio 1999.

Per il TURISMO su di una m. i. di 405,8 mld., derivante dagli stanziamenti definitivi, sono stati impegnati 402,2 mld., con 2,8 mld. di economie (rapporto del 99,3% sulla massa impegnabile). Sulla massa spendibile, pari a 1.690,7 mld. (con 404,9 mld. di stanziamenti definitivi e ben 1.285,7 mld. di residui iniziali), sono stati effettuati pagamenti per un totale di 317,7 miliardi, con indici del 18,8% sulla massa spendibile e del 70,9% sulle autorizzazione di cassa pari a 448 mld.; a fine anno risultano 1.285,7 mld. di residui.

Per le spese di funzionamento del C.d.R., su di una massa impegnabile di 14,3 mld. (in assenza di residui di stanziamento) sono stati impegnati 12,2 mld., con 2,2 mld. circa di economie (rapporto del 85% sulla massa impegnabile); la percentuale dei pagamenti è del 71% sulla massa spendibile del 76% sulla autorizzazione di cassa.

Tra gli interventi le risorse maggiori attengono ai trasferimenti all'ente nazionale per il turismo (42,6 mld. tutti impegnati e pagati per 41,2 mld. insieme ai 9,4 di residui iniziali); al Club alpino italiano (2,4 mld., impegnati e pagati nell'anno); ad accordi ed organismi internazionali (2,1 mld. impegnati e pagati per 1,6 mld. insieme ai 9 degli 11,7 mld. del pagamento sui residui iniziali); alla promozione turistica (1 mld. di stanziamenti, impegnato; sulla massa spendibile pari a 2,1 mld., i pagamenti totali sono pari a 1,3 mld.).

Per lo SPETTACOLO su una massa impegnabile di 1.033,9 mld. (973,1 mld. di stanziamento definitivi 60,8 di residui di stanziamento) sono stati impegnati 984,2 mld. con 7,3 mld. di economie e 0,3 mld. di residui di stanziamento al 31/12 (rapporto del 95,2% sulla massa impegnabile). Sulla massa spendibile, pari a 1.376 mld. con (973,1 mld. di stanziamento definitivi 402,9

mld. di residui iniziali, sono stati effettuati pagamenti per un totale di 994,2 miliardi, con indici del 72,2% sulla massa spendibile e del 87,6% sulle autorizzazioni di cassa); a fine anno risultano 357,4 mld. di residui.

Per le spese di funzionamento del C.d.R. su 11,4 mld. di stanziamento sono stati impegnati 10,2 mld. con 1,3 mld. circa di economie (rapporto del 89% sulla massa impegnabile); la percentuale dei pagamenti è del 67% sulla massa spendibile e del 68% sulle autorizzazione di cassa.

Le risorse maggiori attengono al Fondo unico per lo spettacolo, presente sia tra gli interventi che gli investimenti; quanto ai primi, con una massa impegnabile pari a 754,8 mld. (750,5 di stanziamenti definitivi di competenza di cui 746,9 impegnati e 4,2 mld. di impegni su residui di stanziamento) gli impegni totali ascendono a 751,1 mld. (rapporto prossimo al 100% sulla massa impegnabile); sulla massa spendibile, pari a 987,4 mld. (236,9 erano infatti i residui iniziali che si aggiungono agli stanziamenti di 750,5 mld.), i pagamenti totali sono pari a 748,4 mld., con 10,6 mld. di economie e 228,3 mld. di residui a fine esercizio. Quanto agli investimenti del Fondo unico per lo spettacolo sulla massa impegnabile, pari a 264,4 mld. (207,9 di stanziamenti definitivi di competenza di cui 163,2 impegnati e 56,5 mld. di residui di stanziamenti), gli impegni totali ascendono a 219,4 mld. (il rapporto è pari all'83% sulla massa impegnabile); sulla massa spendibile, pari a 370,1 mld. (163,1 mld. erano infatti i residui iniziali che si aggiungono dagli stanziamenti di 207,9 mld.), i pagamenti totali sono pari a 233,5 mld., con 12,5 mld. di economie e 125 mld. di residui a fine esercizio⁷².

⁷² Con delibera n. 11/1999 della Sezione del controllo risulta programmata un'indagine sul Dipartimento dello spettacolo e più specificamente sulla gestione della quota F.U.S. destinata al settore della prosa (anni 1997-1998).

PAGINA BIANCA

Ministero di grazia e giustizia

Sommario: Sintesi e conclusioni

1. Quadro di riferimento programmatico

2. Analisi dei risultati di consuntivo: 2.1 *Profili generali*; 2.2. *Esposizione dei risultati contabili secondo la classificazione COFOG*; 2.3 *Analisi della spesa per centri di responsabilità*

3. Organizzazione e personale: 3.1 *Organizzazione*: 3.1.1 Servizio di controllo interno; 3.2 *Personale*

4. Contratti: 4.1 *Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria*; 4.1.1 *Edilizia penitenziaria*; 4.2 *Riconoscimenti di debito*

5. Esiti del controllo della Corte dei conti: 5.1 *Scuole di polizia penitenziaria*; 5.2 *Giudice di pace*; 5.3 *Attività di prevenzione della criminalità minorile nelle regioni meridionali*; 5.4 *Mobilità sul territorio del personale addetto alle cancellerie e segreterie giudiziarie*.

6. Profili di attività istituzionale: 6.1 *Ispettorato Generale*; 6.2 *La Giustizia minorile*; 6.3 *Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria*; 6.4 *Ufficio del responsabile dei sistemi informativi automatizzati*.

Sintesi e conclusioni

Nella relazione al Parlamento sull'esercizio 1997, si sottolineava che l'approvazione di alcuni provvedimenti legislativi intervenuta nei primi mesi del 1998 si proponeva come riforma organica di un settore disciplinato per quanto attiene all'apparato amministrativo da una legge del 1927, mentre l'amministrazione della giustizia si basa su un ordinamento il cui impianto essenziale risale al 1941.

Si osservava, altresì, che le riforme¹ devono essere accompagnate da una "coerente e tempestiva azione amministrativa di attuazione", atteso che i problemi di funzionalità del "sistema giustizia" devono essere ricondotti non solo ad un sovraccarico di lavoro dei singoli uffici ma anche a problemi organizzativi.

Sono note le gravi difficoltà che incontra l'organizzazione della giustizia nel rispondere con la dovuta tempestività alle aspettative della società civile. Le leggi di riforma che si ripromettono di incidere su alcuni elementi strutturali della "macchina giustizia" rispondono alla necessità di dare risposte urgenti ad esigenze ormai non più rinviabili.

¹ Diversi sono i progetti normativi all'esame del Parlamento; Atto Camera n. 1850 B recante la delega al Governo per la depenalizzazione dei reati minori; Atto Senato n. 3215 di delega al Governo per il decentramento dei servizi della giustizia e per il nuovo ordinamento del Ministero di grazia e giustizia; Atto Camera 1873-3081 B, di delega al Governo in materia di competenza penale del giudice di pace; Atto Senato 1799, recante norme in materia di funzioni dei magistrati e valutazione di professionalità.

L'istituzione del giudice unico di primo grado (d. lgs. n. 51 del 1998 - legge delega n. 254 del 1997) rappresenta sicuramente l'intervento che introduce maggiori cambiamenti ordinamentali ed organizzativi e si pone come momento cruciale nel più ampio progetto di modernizzazione del "sistema"; abolisce la duplicità degli uffici del pretore e del tribunale, prevede l'unificazione delle relative competenze ed il trasferimento alla Corte di appello delle funzioni del tribunale quelle giudice di appello rispetto alle sentenze del pretore (in materia civile e del lavoro).

La riforma, che risulta parzialmente in vigore dal 2 giugno 1999,² potrà trovare concrete possibilità di attuazione quando sarà realizzata la ridefinizione delle circoscrizioni giudiziarie, attualmente organizzate sulla base dell'ordinamento giudiziario che risale al 1941, al quale si ricollega una incongrua distribuzione del personale addetto alle cancellerie e segreterie giudiziarie tra un numero eccessivo di uffici (Relazione sullo stato della giustizia 1998³).

Il riassetto organizzativo degli uffici costituisce un ulteriore presupposto per una reale attuazione della riforma, considerata l'anacronistica rete delle strutture.

Quanto detto emerge anche da un'indagine effettuata dalla Corte (sul punto si vedano i paragrafi 5.2 e 5.4 della presente relazione) in ordine all'attuazione

² Il d.l.n. 145 del 1999 ha previsto un rinvio di sei mesi per quanto attiene alla parte penale

³ Relazione sullo stato della giustizia nell'anno 1998 del Procuratore generale presso la Corte di cassazione.

del giudice di pace ed alla mobilità del personale amministrativo sul territorio. Entrambi i documenti dimostrano l'antieconomicità della spesa sostenuta per la remunerazione del personale in dipendenza dello squilibrio vistoso tra presenze e carichi di lavoro; spesa che rappresenta l'onere di maggior rilievo sostenuto per l'esercizio della funzione giurisdizionale.

Le nuove sedi monocratiche richiedono adeguate strutture, la verifica dei fabbisogni effettivi di personale, un adeguato impegno della Scuola di formazione del personale delle cancellerie e segreterie, la realizzazione del progetto dell'Ufficio del responsabile per i sistemi informativi automatizzati di estensione e completamento del sistema automatizzato.

La riduzione (in percentuale) delle risorse destinate alla "giustizia" (rispetto agli stanziamenti complessivi del bilancio dello Stato) - dopo l'incremento registrato nei due precedenti esercizi - richiede una rigorosa valutazione sulla adeguatezza delle risorse finanziarie rispetto agli obiettivi di razionalizzazione e di riforma. L'Amministrazione, peraltro, ha incontrato, anche nell'esercizio in esame, difficoltà di previsione delle reali necessità per il settore del personale, che presenta un dato delle economie, che seppure diminuito rispetto al 1997, dimostra una non corretta capacità di programmazione.

Tra l'insediamento dei giudici aggregati, l'operatività delle sezioni stralcio ed il giudice unico di primo grado corre una stretta correlazione funzionale (sul punto dell'istituzione delle sezioni stralcio si veda il paragrafo 3.1 di questa

relazione); sul piano organizzativo sono necessarie idonee strutture e risorse e, per quanto attiene al passaggio del contenzioso civile dal vecchio rito ai giudici aggregati ordinari, è indispensabile un riesame dei carichi di lavoro in rapporto alla situazione determinatasi dopo l'insediamento dei nuovi giudici. Le sezioni stralcio sono diventate operative alla data dell'11 novembre 1998, dopo una complessa attività dell'Amministrazione per la nomina dei giudici aggregati e l'individuazione delle sezioni stesse.

Anche l'ordinamento penitenziario è stato oggetto di un intervento normativo di riforma (legge n. 165 del 1998), che affronta il complesso problema delle misure alternative con l'obiettivo di ridurre il numero di detenuti negli istituti penitenziari (con pena residua inferiore a tre anni). In tale ottica l'istituto della detenzione domiciliare, dall'essere uno strumento marginale, è avviato a diventare il riferimento nel nuovo sistema delle misure alternative.

1. Quadro di riferimento programmatico

Uno degli aspetti qualificanti della recente riforma del bilancio è da rinvestire nello stretto raccordo che avvicina in connessione logica due momenti della programmazione: la predisposizione delle note preliminari allo stato di previsione della spesa e l'elaborazione da parte del Ministro, successivamente all'approvazione della legge di bilancio, delle direttive per l'azione amministrativa. Ai sensi dell'art. 2, comma 4-quater, della legge n. 94 del 1994,

le note preliminari devono individuare compiutamente gli obiettivi e contenere gli indicatori di efficacia e di efficienza che si intendono utilizzare per valutare i risultati; le direttive generali per l'indirizzo politico-amministrativo assumono come base le indicazioni contenute nelle note preliminari agli stati di previsione. Si realizza un circuito che porta alla creazione di documenti che definiscono le politiche di settore e le linee-guida per la gestione.

Tale correlazione tra "nota politica", relativa allo stato di previsione della spesa del Ministero, allegata al disegno di legge di bilancio di previsione e direttiva generale del Ministro, non è stata ancora raggiunta.

La direttiva⁴ di programmazione generale per il 1998 si articola in tre documenti; il primo espone in modo sintetico la strategia delle politiche di settore, individuando due obiettivi prioritari: l'istituzione del giudice unico di primo grado e l'istituzione delle sezioni stralcio presso i tribunali. Il secondo allegato enuncia le direttive per l'azione amministrativa e per la gestione, che risultano, peraltro, troppo generiche per essere utili agli effetti della visibilità dei concreti programmi del dicastero, delle priorità e degli obiettivi anche in relazione all'impiego delle risorse finanziarie disponibili. Il terzo documento si configura quale assegnazione pro-quota delle risorse finanziarie ai titolari dei centri di responsabilità.

⁴ La programmazione è stata approvata con decreto ministeriale del 10 gennaio 1998.

Pur confermando il giudizio già espresso nelle precedenti relazioni⁵ di un miglioramento dei documenti programmatici, si osserva che il rinvio ad ulteriori “programmi di esecuzione”, per l’individuazione dei progetti concreti e delle attività da realizzare, rende il documento di programmazione inidoneo a rappresentare gli obiettivi concreti dell’Amministrazione. E’ necessaria, inoltre, una puntuale rappresentazione dei livelli e dei tempi di realizzazione degli obiettivi e delle priorità della gestione, tuttora assente. Non vengono precisati (al riguardo è indispensabile che il Servizio di controllo interno diventi operativo) gli indicatori di efficienza (neppure di tipo finanziario) o di efficacia, in assenza dei quali appare arduo per l’Amministrazione stessa valutare gli esiti della gestione in corso. Infatti, alla programmazione ed alla gestione deve seguire la verifica sui risultati conseguiti che permetta una valutazione comparativa negli anni degli obiettivi raggiunti, come premessa indispensabile per la programmazione successiva.

Nella precedente relazione (sull’esercizio 1997) si era data contezza di una direttiva del Ministro, indirizzata ai capi degli uffici giudiziari, per sollecitare una maggiore attenzione per rendere più efficiente l’organizzazione del lavoro giudiziario, attraverso una razionale utilizzazione del personale secondo strategie di piano e di risultato, unitamente ad una vigilanza sui tempi dei procedimenti e su una programmazione delle udienze adeguata agli effettivi carichi di lavoro.

⁵ In particolare, si veda sul punto la relazione al Parlamento sull’esercizio 1997.

Il Ministro ha affrontato nuovamente il problema⁶ della produttività e delle tempestività della “resa di giustizia”, disponendo una rilevazione statistica sul carico di lavoro degli Uffici e sul lavoro dei magistrati. Dell’attività è stato incaricato l’Ufficio delle statistiche⁷ della Direzione generale dell’organizzazione giudiziaria; ad oggi hanno risposto il 50% degli Uffici ed i dati acquisiti sono stati utilizzati dall’Amministrazione per una prima revisione degli organici della magistratura e del personale amministrativo. Si osserva che alcuni ritardi sono stati determinati dalla necessità di elaborare nuovi modelli di rilevazione che devono tenere conto delle novità ordinamentali recate soprattutto dall’entrata in vigore della normativa sul giudice unico di primo grado.

2. Analisi dei risultati di consuntivo

2.1 Profili generali

Gli stanziamenti definitivi hanno raggiunto i 10.395,3 mld, con un incremento di 361,5 mld, ma con una percentuale sul bilancio dello Stato pari allo 0,91% in diminuzione dopo due esercizi che avevano registrato un lieve incremento. Le spese in conto corrente hanno raggiunto i 10.008,8 mld (+ 202,6), mentre quelle in conto capitale i 386,4 mld (+ 158,9). Quest’ultimo dato è in contro tendenza rispetto ad un andamento in costante decrescita per le spese per investimenti.

⁶ Circolare inviata ai Presidenti di Corti di appello e ai Procuratori generali in data 15 luglio 1998,

⁷ L’Ufficio delle statistiche è stato istituito con d.m. 21 gennaio 1999.

(in mld)

Anni	Stanziamenti definitivi	% con il bilancio dello Stato	Spese correnti	Spese in conto capitale
1996	9.511,8	1,23	9.258,4	253,3
1997	10.033,8	1,30	9.806,2	227,5
1998	10.395,3	0,91	10.008,8	386,4

Dell'aumento complessivo di 361,5 mld, 100,4 mld sono stati destinati alla spesa di personale, 70 mld all'acquisto di beni e servizi, 145,4 mld ad opere e beni immobiliari e mobiliari. Si è incrementata con 13,5 mld la cat. XII, che nei precedenti esercizi era pressoché priva di risorse.

(in mld)

Anni	Stanziamenti competenza	Impegni competenza	%	Massa impegnabile	Impegni totali	%	Residui stanziamenti	Impegni sui residui	%
1996	9.511,8	8.964,4	94,2	9.725,4	9.178,0	94,3	213,6	213,6	100,0
1997	10.033,8	8.997,7	89,6	10.150,0	9.072,5	89,3	116,2	74,8	64,3
1998	10.395,3	9.592,6	92,2	10.531,9	9.708,8	92,1	136,6	116,2	85,0

Rispetto all'anno 1997, esercizio in cui si sono maggiormente sentiti gli effetti delle manovre di contenimento della spesa volute dall'azione di governo, per il controllo dei disavanzi pubblici, e che hanno interessato anche la facoltà di impegno, l'Amministrazione ha recuperato la capacità di impegno (in modo più accentuato sui residui di stanziamento).

Le economie, che nel 1997 avevano subito un incremento raggiungendo i 994,6 mld, sono diminuite a 685,1 mld.

(in mld)

Anni	Economie di competenza	Economie su residui di stanziamento	Economie totali
1996	431,1	226,9	658,0
1997	940,8	53,8	994,6
1998	685,1	- 159,4	525,7

La voce “economie su residui di stanziamento” offre un dato negativo determinato da eccedenze di pagamento su alcuni capitoli di bilancio; in particolare, sul cap. 1494 (stipendi ed altri assegni fissi al personale della magistratura giudiziaria) risulta un’eccedenza di pagato sui residui di 117,7 mld e di 37,5 mld sul cap. 1502 (indennità integrativa per il raggiungimento del minimo garantito dallo Stato agli ufficiali giudiziari).

Anche nell’esercizio in esame le economie interessano nella quasi totalità le spese correnti 466,3 mld (88,7%) e tra queste, in particolare, le spese di personale (350,6 mld), che denotano i ritardi nei processi di assunzione del personale.

Hanno subito una riduzione le autorizzazioni di cassa, ed il rapporto con la massa spendibile è sceso all’88,2% (95,1% nel 1997).

(in mld)

Anni	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	%
1996	11.485,3	10.992,0	95,7
1997	11.804,9	11.228,9	95,1
1998	12.100,0	10.676,8	88,2

Percentualmente, i pagamenti si sono incrementati sia rispetto alla massa spendibile (+3,5) sia alle autorizzazioni di cassa (+10,3), con un maggiore aumento per queste ultime conseguente anche alla riduzioni delle autorizzazioni.

(in mld)

Anni	Massa spendibile	Pagamenti	%	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti totali	%
1996	11.485,3	9.056,3	78,	10.992,0	9.056,3	82,3
1997	11.804,9	9.120,5	77,	11.228,9	9.120,5	81,2
1998	12.100,0	9.773,8	80,	10.676,8	9.773,8	91,5

I residui totali, al 31 dicembre 1998, sono pari a 1.800,4 mld, di cui 1.305,8 mld di spese correnti (che si ripartiscono in 295 mld per il personale, 738,3 mld per l'acquisto di beni e servizi, 229,8 mld per trasferimenti e 42,6 mld per altre spese).

Si conferma l'osservazione, formulata già in sede di Relazione al Parlamento sull'esercizio 1997, in merito alla maggiore difficoltà che incontra l'Amministrazione nei pagamenti sui residui (determinata dai ritardi nell'attuazione dei programmi che riguardano le dotazioni ambientali), rispetto ai pagamenti effettuati sugli impegni di competenza (da ricondurre in particolare alle spese per il personale); complessivamente, peraltro, si assiste ad un incremento nel rapporto residui/pagamenti rispetto al 1997 (si passa dal 62,0% al 78,9%).

(in mld)

Impegni di competenza	Pagamenti su competenza	% impegni pagamenti	Residui al 1.1.98	Pagamenti su residui	% impegni pagamenti
9.592,6	8.428,5	87,8	1.704,7	1.345,2	78,9

La tabella che segue illustra l'andamento dei residui totali nel triennio 1996/1998.

(in mld)

Anni	Residui totali
1996	1.770,9
1997	1.689,2
1998	1.800,4

L'art. 3 della legge n. 94 del 1997 dispone l'esame del Ministro del tesoro sullo stato di attuazione dei programmi in corso ai fini della conservazione in bilancio, come residui, delle somme, in conto capitale, non impegnate entro l'esercizio finanziario di riferimento. Con d.P.C.M. del 25 febbraio 1999 è stata determinata nella misura del 70% la percentuale di conservazione dei residui di stanziamento al 31 dicembre 1998. Successivamente, il d.P.C.M. del 30 aprile 1999, modificando il precedente provvedimento, ha riferito la percentuale non già a ciascuna amministrazione bensì all'intero bilancio.

Unità previsionale	Cap.	Disp. conservabili			Somme da eliminare		Diff. za
		Eserc. pregres.	Disp. comp. 98	totale	Prop. Anni.	Delib. C.M. 21.04	
Edilizia di servizio							
totale		17.171	119.153	136.324	40.278	40.897	619
	7001	2.787	69.615	72.402	23.139	21.721	-1.418
	7003	238	7.450	7.688	2.382	2.306	-76
	7004	10.593	1.342	11.935	4.109	3.581	-529
	8600	1.862	3.549	5.411	1.760	1.623	-137
	8601	1.141	36.770	37.911	7.911	11.373	3.462
	8603	101	14	121	121	36	-85
	8604	443	413	856	856	257	-599
Manutenzione, assistenza, rieducazione detenuti							
totale		348	3.226	3.574	1.661	1.072	-589
	2120	348	3.226	3.574	1.661	1.072	-589
Interventi diversi							
totale		1.879	3.226	5.105	=	1.532	1.532
	2.492						
		1.879	3.226	5.105	=	1.532	1.532
Attrezzature impianti							
totale		9.922	35.820	45.742	16.275	13.723	-2.552
	7005	6.359	749	6.108	1.904	1.832	-72
	7010	29	28.218	28.247	8.387	8.474	87
	8605	1.684	2.716	4.400	1.318	1.320	2
	8606	582	468	1.050	1.050	315	-735
	8676	1.480	2.120	3.600	1.430	1.080	-350
	8677	788	1.549	2.337	2.186	701	-1.485
Informatica di servizio							
totale		2.546	7.183	9.729	1.928	2.919	991
	7013	2.088	1.333	3.421	1.928	1.026	-902
	7014	458	5.850	6.308	=	=	0
Totale Ministero		31.866	168.608	200.474	60.142	60.142	0

Percentuale di incidenza

30%

2.2 Esposizione dei risultati contabili secondo la nuova classificazione

Per l'esercizio 1998, è stata elaborata una particolare classificazione funzionale delle risorse del bilancio dello Stato *Classification of the functions of Government (COFOG)*, che, secondo una logica "trasversale", individua funzioni-obiettivo di 1° e 2° livello omogenee per tutte le Amministrazioni centrali; ciò ha determinato un livello di generalità che non sempre consente un ottimale esame dei dati di rendiconto dei singoli stati di previsione della spesa.

In particolare, le funzioni-obiettivo di 1° livello, per il Ministero di grazia e giustizia, sono: 1) "servizi generali delle pubbliche amministrazioni"; 3) "ordine pubblico e sicurezza"; 10) "protezione sociale".

Ad un'ulteriore disaggregazione risulta che la funzione "servizi generali delle pubbliche amministrazioni" comprende, al 2° livello: 1.1 "organi esecutivi e legislativi"; 1.2 "aiuti economici internazionali"; 1.6 "servizi pubblici generali, non altrimenti classificabili".

La funzione "ordine pubblico e sicurezza" si ripartisce in: 3.3 "tribunali"; 3.4 "carceri" e 3.5 "ricerca e sviluppo connessi all'ordine pubblico ed alla sicurezza".

La funzione protezione sociale si articola in: 10.1 "malattia e invalidità"; 10.2 "vecchiaia"; 10.3 "superstiti"; 10.4 "famiglia" e 10.9 "protezione sociale non altrimenti classificabili".

Il 99,3% delle risorse di bilancio sono assegnate alla funzioni-obiettivo 3) “ordine pubblico e sicurezza”, di cui il 56,8% (5.873,6 mld) nella funzione “tribunali”, il 43,1% (4.458,5 mld) nella funzione “carceri” ed il rimanente 0,1% nella funzione “ricerca e sviluppo connessi all’ordine pubblico e sicurezza”.

(in mld)

Funzioni-obiettivo 1° livello	Stanziamenti definitivi	Impegni su competenza	%	Massa impegnabile	Impegni totali	%
1. Servizi generali delle P.A.	15,3	15,2	100	15,2	15,2	100
3. Ordine pubblico e sicurezza	10.333,0	9.532,6	92,2	10.469,6	9.648,8	92,1
10. Protezione sociale	47,0	44,7	93,5	47,0	44,7	95,1
Totale	10.395,3	9.592,5	92,2	10.531,9	9.708,7	92,1

La capacità complessiva di impegno raggiunge il medesimo livello con riferimento sia agli stanziamenti definitivi sia alla massa impegnabile (92,2% e 92,1%), ed è pressoché analoga per tutte le funzioni-obiettivo.

Funzioni-obiettivo 1° livello	Massa spendibile	Autorizzaz.ni di cassa	%	Pagamenti totali	% pag.ti massa spendibile	% pag.ti autorizza di cassa
1. Servizi generali delle P.A.	20,8	19,7	94,9	1,1	5,66	5,97
3. Ordine pubblico e sicurezza	12.013,1	10.595,2	88,2	9.726,1	80,96	91,80
10. Protezione sociale	66,0	61,8	93,6	46,5	70,44	75,20
Totale	12.100,0	10.676,8	88,2	9.773,7	80,78	91,54

La massa totale (1.800 mld) riguardano per 1.767,0 mld l’ordine pubblico e sicurezza.

2.3 Analisi della spesa per centri di responsabilità.

La quota maggiore delle risorse è gestita dal centro di responsabilità “organizzazione giudiziaria ed affari giudiziari” con 4.442,9 mld, di cui 4.410,9

mld per spese di funzionamento (di cui 4.353,4 mld per il personale); all'amministrazione penitenziaria sono stati assegnati 4.136,5 mld, di cui 3.278,2 per spese di funzionamento (3.048,6 mld per il personale).

Andamento degli impegni sugli stanziamenti di competenza

Centri di responsabilità	1997			(in mld) 1998		
	Stanziamenti competenza	Impegni su competenza	%	Stanziamenti competenza	Impegni competenza	%
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	64,1	57,6	89,8	77,6	55,8	71,9
Organizzazione giudiziaria	4.374,5	3.802,7	86,9	4.442,9	4.065,6	91,3
Affari penali	17,6	16,0	90,9	20,0	18,8	94,0
Affari civili	1.312,6	1.221,4	93,0	1.445,2	1.354,9	93,7
Amministrazione penitenziaria	4.027,1	3.704,7	91,9	4.136,5	3.903,8	94,3
Servizio ispettivo	11,4	10,2	89,4	16,6	7,8	46,9
Giustizia minorile	226,1	184,8	81,7	256,2	185,6	72,4
Totale	10.033,8	8.997,7	89,6	10.395,3	9.592,6	92,2

Per il servizio ispettivo all'incremento degli stanziamenti non è seguita una adeguata capacità di impegno e di pagamento; ciò dipende dal ridotto utilizzo dei capitoli relativi al personale ed alla gestione degli automezzi, affidati, rispettivamente, alla Direzione generale dell'organizzazione giudiziaria ed alla Direzione generale degli affari civili. L'organizzazione giudiziaria, gli affari penali, gli affari civili e l'amministrazione penitenziaria dimostrano un incremento della percentuale di impegno. Maggiori difficoltà, rispetto al 1997, incontrano anche il gabinetto e gli uffici di diretta collaborazione del Ministro e la giustizia minorile.

Andamento degli impegni rispetto alla massa impegnabile

(in mld)

Centri di responsabilità	1997			1998		
	Massa impegnabile	Impegni totali	%	Massa impegnabile	Impegni totali	%
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	64,1	57,6	89,8	82,2	60,0	72,9
Organizzazione giudiziaria	4.374,5	3.802,6	86,9	4.442,9	4.065,6	91,5
Affari penali	17,6	16,0	90,9	20,0	18,8	94,0
Affari civili	1.383,8	1.262,9	91,2	1.564,3	1.466,8	93,7
Amministrazione penitenziaria	4.062,1	3.730,9	91,8	4.149,4	3.908,3	94,1
Servizio ispettivo	11,4	10,2	89,4	16,6	7,8	46,9
Giustizia minorile	236,1	192,0	81,3	256,2	181,2	70,7
Totale	10.150,0	9.072,5	89,3	10.531,9	9708,8	92,1

Dalla ridotta capacità di impegno del servizio ispettivo e della giustizia minorile, consegue un incremento della voce "economie" per questi due centri di responsabilità (a fronte del decremento delle economie totali del Ministero).

Tabella di raffronto delle economie negli anni 1997/1998

Centri di responsabilità	1997	1998
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	6,2	15,5
Organizzazione giudiziaria	498,4	159,6
Affari penali	1,5	1,5
Affari civili	69,6	16,2
Amministrazione penitenziaria	378,1	276,6
Servizio ispettivo	1,2	8,7
Giustizia minorile	39,3	47,1
Totale	994,6	525,7

Tabella di raffronto tra massa spendibile, autorizzazioni di cassa e pagamenti

(in mld)

Centri di responsabilità	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti totali	% pagamenti/ massa spendibile	% pagamenti/ autorizzazioni di cassa
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	124,7	89,7	63,5	51,01	70,91
Organizzazione giudiziaria	4.639,7	4.508,1	4.207,7	91,51	94,18
Affari penali	21,0	20,8	17,8	84,74	85,53
Affari civili	2.324,3	1.548,0	541,0	62,47	93,80
Amministrazione penitenziaria	4.629,7	4.212,4	3.035,5	82,05	91,80
Servizio ispettivo	16,8	16,7	7,7	46,27	46,56
Giustizia minorile	343,4	280,8	130,5	54,82	67,03
Totale	12.100,0	10.676,8	8.004,0	80,78	91,54

Come si evince dalla tabella, che pone a raffronto i rapporti tra pagamenti/massa spendibile e autorizzazione di cassa negli anni 1997/1998, la capacità di spesa si è incrementata, senza peraltro comportare una riduzione dei residui che sono aumentati passando dai 1,689,7 mld del 1997 ai 1.800,4 mld dell'esercizio in esame. Incremento determinato, come osservato al paragrafo 2.1), dalla riduzione delle autorizzazioni di cassa.

(in mld)

Centri di responsabilità	1997		1998	
	% pag.ti totali e massa spendibile	%pag.ti totali autorizzazioni di cassa	% pag.ti totali e massa spendibile	%pag.ti totali autorizzazioni di cassa
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	79,15	80,45	51,01	70,91
Organizzazione giudiziaria	85,48	85,93	91,51	94,18
Affari penali	75,15	78,00	84,74	85,53
Affari civili	55,51	65,52	62,47	93,80
Amministrazione penitenziaria	81,12	84,37	82,05	90,18
Servizio ispettivo	79,68	81,21	46,27	46,56
Giustizia minorile	56,70	63,00	54,82	67,03
Totale	77,26	81,22	80,78	91,54

Tabella dei residui totali anni 1997/1998

Centri di responsabilità	1997	1998
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	8,4	45,5
Organizzazione giudiziaria	171,5	234,4
Affari penali	3,5	1,6
Affari civili	931,4	856,0
Amministrazione penitenziaria	475,3	554,4
Servizio ispettivo	1,3	0,2
Giustizia minorile	98,0	107,9
Totale	1.689,7	1.800,4

L'incremento dei residui ha interessato tutti i centri di responsabilità ad eccezione degli affari penali, degli affari civili e del servizio ispettivo.

Da ultimo si osserva che l'attuazione della riforma del bilancio ha determinato una maggiore specificazione delle voci di spesa, con una riduzione dei capitoli promiscui.

3 Organizzazione e personale

3.1.1 Servizio di controllo interno

Nel corso dell'esercizio in esame è stato approvato il regolamento per la verifica dei risultati e della responsabilità dei dirigenti del Ministero di grazia e giustizia⁸ ed è stata istituita la Commissione (con tre componenti) per la valutazione. L'organo collegiale è composto da un magistrato ordinario (di qualifica non inferiore a quella di magistrato di cassazione collocato fuori ruolo),

⁸ Decreto ministeriale dell'8 giugno 1998.

da un dirigente generale e da un esperto, in tecniche di valutazione e di gestione del personale esterno all'Amministrazione.

Il regolamento in parola indica anche i principi generali per il controllo e la valutazione dei dirigenti.

Il Servizio di controllo interno è stato istituito sulla base di uno schema che tiene conto delle osservazioni della Corte in merito all'applicabilità della disciplina dei controlli interni anche al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (escluso in un primo schema di regolamento predisposto dall'Amministrazione).

Nel sottolineare positivamente l'istituzione dell'organo interno di controllo, che riveste un ruolo essenziale nel progetto di miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni, si osserva che difficilmente il Servizio stesso potrà operare fintanto che non sarà realizzata l'automazione dell'amministrazione giudiziaria, che registra notevoli ritardi.

3.1.2 Sezioni stralcio

L'Amministrazione con d.m. del 18 novembre 1997 ha individuato i tribunali presso i quali istituire le sezioni stralcio per la definizione delle controversie civili pendenti, determinando le piante organiche dei giudici aggregati (previsti in 1.000 unità) e del personale amministrativo. Per il reclutamento dei giudici sono stati banditi due concorsi; la prima procedura

concorsuale si è conclusa con la nomina di 444 giudici, dei quali 329 hanno preso servizio. Successivamente, con d.m. 23 dicembre 1998, in applicazione della normativa recata dalla legge n. 399 del 1998, di modifica dei requisiti per la nomina, è stato espletato il secondo concorso per la copertura di 603 posti rimasti vacanti. Questa procedura è in svolgimento (sono state presentate 742 domande).

L'attività delle sezioni stralcio è iniziata regolarmente alla data dell'11 novembre 1998, nonostante che alcune sedi presentino una forte percentuale di organici non coperti; per sopperire a queste mancanze, il Consiglio superiore della magistratura ha disposto il ricorso all'istituto della supplenza e l'applicazione dei giudici ordinari anche per la composizione ed il funzionamento delle sezioni stralcio, nei casi in cui non è possibile avvalersi di alcun giudice aggregato.

3.2 Personale

La legge n. 133 del 1998 ha disposto incentivi ai magistrati trasferiti o destinati d'ufficio a sedi disagiate ed ha introdotto le tabelle infradistrettuali. Per sedi disagiate si intendono gli uffici di alcune regioni dell'Italia meridionale ed insulare (Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna) se le vacanze sono superiori al 15% dell'organico, se sono elevati il numero degli affari penale, con particolare

riguardo a quelli relativi alla criminalità organizzata ed il numero degli affari civili in rapporto alla media del distretto ed alla consistenza dell'organico⁹.

Per gli anni 1998 e 1999 sono state individuate le sedi disagiate: 10 magistrati sono stati trasferiti a sedi inserite nell'elenco relativo al 1998, mentre è in corso di predisposizione il bando per la copertura dei posti vacanti per il 1999¹⁰.

A seguito della delibera del Consiglio Superiore della Magistratura dell'8 luglio 1998, sono stati individuati gli uffici giudiziari che rientrano nella tabella infradistrettuale; le Corti di appello devono predisporre le relative tabelle ed inviarle per l'approvazione al Consiglio Superiore della Magistratura.

L'organico complessivo del personale di magistratura prevede 9.109 unità (di cui 150 uditori giudiziari); 6.639 assegnate agli uffici giudicanti e 2.320 agli uffici requirenti, mentre le presenze, all'8 giugno 1999, risultano 7.964.

Dotazione organiche nazionali del personale di magistratura al 31 dicembre
1998

Qualifiche	Organico
Primo presidente	1
Procuratore generale presso la Corte di cassazione, Presidente aggiunto alla Corte di cassazione, Presidente del Tribunale superiore delle acque pubbliche	3
Presidenti di sezione alla Corte di cassazione ed equiparati	112
Consiglieri alla Corte di cassazione ed equiparati	616
Magistrati di corte d'appello, magistrati di tribunale ed equiparati	8.227
Uditori giudiziari	150
Totale	9.109

⁹ Con circolare del 18 gennaio 1999 sono state indicate le modalità applicative della legge n. 133 del 1998, la durata del trattamento economico, la misura dell'indennità e la sua erogazione.

¹⁰ Con delibera del 17 febbraio 1999 è stato individuato l'elenco delle sedi disagiate per il 1999.

Distribuzione nelle qualifiche del personale di magistratura

Qualifica	Dotazione organica	In servizio al 31.12.1997		In servizio al 31.12.1998	
		uomini	donne	uomini	donne
Presidente Corte di cassazione	1	1	=	1	=
Procuratore generale Corte cassazione	1	1	=	1	=
Presidente aggiunto Corte cassazione	1	1	=	1	=
Presidente Trib. Super. Acque Pubbliche	1	1	=	1	=
Magistrato Corte cassazione. con funz. sup	112	1.711	65	1.866	91
Magistrato Corte di cassazione	616	1.075	185	915	204
Magistrato Corte d'Appello	2.148	941	504	870	491
Magistrato di tribunale con più di tre anni	=	1.324	1.249	1.389	1.370
Magistrato di tribunale	6.079	266	259	270	226
Uditore giudiziario dopo sei mesi	=	297	295	273	300
Uditore giudiziario	150	117	128	236	307
Totale	9.109	5.735	2.685	5.823	2.989

Nel corso del 1998 sono state assunte 309 nuove unità (di cui 130 uomini e 179 donne).

Rispetto al 1997, è migliorata la percentuale di presenze dei magistrati negli uffici giudiziari, sia giudicanti sia requirenti (particolarmente nelle regioni meridionali), come dimostra la riduzione della percentuale di vacanze in ambedue le tipologie.

Uffici giudicanti*

Distretto	Organico	Presenze	Immissioni	Uscite	Vacanze	%Vacanze	%Vacanze 1997
Ancona	117	98	11	4	12	10,3	12,8
Bari	230	201	12	7	24	10,4	13,9
Bologna	305	274	13	9	27	8,9	11,5
Sez. Dis. C.A. Bolzano	52	41	2	3	12	23,1	17,3
Brescia	180	171	6	4	7	3,9	7,8
Cagliari	110	97	4	4	13	11,8	13,6
Caltanissetta	85	68	11	9	15	17,6	17,6
Campobasso	42	35	4	1	4	9,5	16,7
Catania	241	212	16	6	19	7,9	10,4
Catanzaro	210	175	16	9	28	13,3	15,2
Firenze	221	196	10	5	20	9,0	12,1
Genova	221	196	10	5	20	9,0	8,6
L'Aquila	121	110	3	8	16	13,2	7,4
Lecce	127	115	4	1	9	7,1	15,0
Messina	107	93	5	5	14	13,1	13,1
Milano	645	583	37	20	45	7,0	7,9
Napoli	732	656	39	14	51	7,0	10,5
Palermo	310	281	19	15	25	8,1	9,7
Perugia	71	65	5	2	3	4,2	8,5
Potenza	74	67	7	5	5	6,8	6,8
Reggio Calabria	133	118	12	6	9	6,8	12,0
Roma	1.037	986	36	25	40	3,9	6,3
Salerno	152	144	4	1	5	3,3	7,9
Sez. Dis. C.A. Sassari	73	56	8	2	11	15,1	12,3
Sez. Dis. C.A. Taranto	76	68	6	5	7	9,2	9,2
Trapani	425	372	29	18	42	9,9	12,5
Trento	51	44	3	1	5	9,8	13,7
Trieste	117	103	8	4	10	8,5	12,8
Venezia	289	246	18	6	31	10,7	10,7
Totale	6.639	5.940	367	205	537	8,1	10,3

* Fonte: Ministero di grazia e giustizia

Uffici requirenti*

Distretto	Organico	Presenze	Immissioni	Uscite	Vacanze	%Vacanze	%Vacanze 1997
Ancona	46	39	3	0	4	8,7	17,4
Bari	80	67	9	4	8	10,0	15,0
Bologna	108	95	8	6	11	10,2	11,1
Sez. Dis. C.A. Bolzano	17	14	0	1	4	23,5	11,8
Brescia	61	51	6	1	5	8,2	16,4
Cagliari	42	35	5	1	3	7,1	14,3
Caltanissetta	41	37	7	6	3	7,3	17,1
Campobasso	23	20	1	1	3	13,0	8,7
Catania	93	81	7	3	8	8,6	20,4
Catanzaro	81	68	8	2	7	8,6	17,3
Firenze	116	97	8	8	19	16,4	12,9
Genova	78	64	6	1	9	11,5	17,9
L'Aquila	51	40	5	1	7	13,7	9,8
Lecce	45	38	6	5	6	13,3	6,7
Messina	45	39	3	1	4	8,9	22,2
Milano	194	178	7	10	19	9,8	11,9
Napoli	230	199	19	7	19	8,3	17,4
Palermo	148	131	12	7	12	8,1	12,8
Perugia	29	25	1	1	4	13,8	6,9
Potenza	33	24	5	4	8	24,2	18,2
Reggio Calabria	56	44	9	0	3	5,4	14,3
Roma	268	255	18	7	2	0,7	9,0
Salerno	56	48	6	4	6	10,7	5,4
Sez. Dis. C.A. Sassari	30	27	4	1	0	0	30,0
Sez. Dis. C.A. Taranto	27	26	0	0	1	3,7	7,4
Torino	159	140	9	9	19	11,9	14,5
Trento	19	17	1	1	2	10,5	10,5
Trieste	47	41	4	2	4	8,5	19,1
Venezia	97	84	3	3	13	13,4	10,3
Totale	2.320	2.024	180	97	213	9,2	13,8

* Fonte: Ministero di grazia e giustizia

Per quanto attiene al settore delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie, in posti in organico sono pari a 44.240 unità, con 39.492 presenze (36.414 al 31 dicembre 1997).

Il personale del Corpo della polizia penitenziaria è costituito da 41.510 unità di cui 3.140 donne,

La situazione al 31 dicembre 1998 è rappresentata dalla seguente tabella:

Qualifiche	Dotazioni organica	Presenti al 31.12 1998	Uomini	Presenti	Donne	Presenti
a) ruolo degli ispettori	4.570	2.813	4.204	2.634	366	167
b) ruolo dei sovrintendenti	4.500	3.272	4.140	3.202	360	47
c) ruolo degli agenti	35.550	35.425	32.068	32.678	3.482	2.922
Totale	44.620	41.510	40.412	38.514	4.208	3.136

Allo stato, il personale maschile in servizio, nel ruolo degli agenti ed assistenti, è superiore a quello previsto dalla dotazione organica.

4 Contratti

4.1 Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

4.1.1 Edilizia penitenziaria

La materia dei lavori pubblici nel settore della giustizia, la quota maggiore di stanziamenti è gestita dal Ministero dei lavori pubblici: cap. 8404 (spese per la costruzione, il completamento...degli uffici destinati ad istituti di prevenzione e pena - Nuova edilizia penitenziaria); cap. 8411 (reiscrizione dei residui passivi perenti relativi a spese per interventi straordinari di edilizia penitenziaria); cap. 8424 (spese per la realizzazione delle opere di ampliamento e

ristrutturazione degli istituti penitenziari per l'alloggiamento del personale ed il ricovero degli automezzi adibiti alle traduzioni e piantonamenti dei detenuti).

Sul cap. 5942 del Ministero del tesoro sono allocate le risorse che vengono trasferite agli enti locali per l'edilizia giudiziaria e penitenziaria.

Per il Ministero di grazia e giustizia le risorse sono allocate al cap. 7001 (spese per il restauro e la manutenzione straordinaria degli immobili destinati all'amministrazione centrale ed agli uffici dell'amministrazione penitenziaria).

Ministero di grazia e giustizia

(in mld)

Cap.	1997					1998				
	Stanz. ti	Impegni su compet.	Pagato su compet.	Impegni totali	Pagato totale	Stanz. ti	Impegni su compet.	Pagato su compet.	Impegni totali	Pagato totale
7001	29.4	14.6	3.0	29.2	26.5	40.7	12.4	1.1	30.6	8.5

Ministero dei lavori pubblici

(in mld)

Cap.	1997					1998				
	Stanz. ti	Impegni su compet.	Pagato su compet.	Impegni totali	Pagato totale	Stanz. ti	Impegni su compet.	Pagato su compet.	Impegni totali	Pagato totale
8404	139,1	40,1	36,4	139,1	106,3	154,3	27,6	26,4	154,2	145,7
8411	18,6	18,6	18,3	18,6	18,5	37,1	37,1	15,3	37,1	15,3
8424	27,0	=	=	20,0		27,0	8,3	=	27,0	=

Ministero del tesoro

(in mld)

Cap.	1997					1998				
	Stanziam	Impegni su compet.	Pagato su compet.	Impegni totali	Pagato totale	Stanziam	Impegni su compet.	Pagato su compet.	Impegni totali	Pagato totale
5942	420.1	420.1	420.1	420.1	420.1	446.3	446.3	446.3	446.3	446.3

4.2 Riconoscimenti di debito

Si rileva che, l'Amministrazione di frequente fa ricorso all'istituto del riconoscimento di debito, omettendo di inviare i relativi provvedimenti alla Corte per il prescritto controllo preventivo di legittimità; ciò nonostante le deliberazioni della Sezione del controllo¹¹. Si sottolinea il comportamento dell'Amministrazione, sintomo di non corretta gestione, che da esecuzione a provvedimenti privi di efficacia per non essere stati sottoposti al prescritto procedimento di controllo.

5. Esiti del controllo della Corte dei conti*5.1 Scuole di polizia penitenziaria*

La Sezione del controllo della Corte ha deliberato, con riferimento agli anni 1995/1997, un'indagine relativa ad un settore che fa capo al Dipartimento per l'Amministrazione penitenziaria e, segnatamente, al finanziamento delle scuole di polizia penitenziaria

¹¹ Sesione del controllo Stato, deliberazioni n. 70 del 1994 e n. 4 del 1998.

L'indagine è in via di conclusione e su di essa si riferirà più ampiamente nella relazione al Parlamento sull'esercizio 1999; si ritiene, comunque, utile fornire alcune prime indicazioni di carattere generale.

L'Amministrazione è stata particolarmente attiva nel settore della formazione che ha riguardato i corsi, obbligatori per legge, propedeutici all'immissione in servizio di nuovo personale (allievi agenti ed agenti ausiliari). Nel triennio in riferimento sono state avviate ai corsi oltre 7.600 unità di personale neo assunto.

Sono state impegnate tutte le strutture di cui l'Amministrazione dispone, anche se non in modo uniforme.

Più problematica apparirebbe l'attività relativa all'aggiornamento ed alla specializzazione del personale in attività di servizio: il numero dei corsi svoltosi è stato modesto ed ha riguardato una percentuale poco significativa del personale in servizio.

5.2. Giudici di pace

L'indagine¹² è stata promossa per verificare i risultati del processo di attuazione della legge n. 374 del 1991, che ha affidato al giudice di pace l'esercizio della giurisdizione minore "di natura civile e penale" nonché "la funzione conciliativa in materia civile". L'avvio della riforma ha subito ritardi

¹² Sezione del controllo, Collegio II, deliberazione n. 48 del 1996.

che hanno indotto la Corte¹³ ad estendere l'indagine anche al 1997, anno nel quale vi sono state le prime significative manifestazioni della riforma.

I ritardi nell'attuazione della legge n. 374 (che aveva indicato come data di entrata in vigore della maggior parte delle disposizioni implicanti il funzionamento del nuovo giudice il 2 gennaio 1993¹⁴) sono, almeno in parte, da ricondurre alle numerose modifiche apportate da successive leggi¹⁵ intervenute in materia ed alla complessità dei compiti ai quale è stata chiamata l'Amministrazione.

L'art. 38 della legge istitutiva del giudice di pace autorizzava un'apposita delega (da esercitarsi entro un anno dalla pubblicazione della legge) diretta ad attribuire alla struttura giudicante significative "competenze in materia penale". Il termine è stato prorogato diverse volte¹⁶ ed è scaduto, lasciando inattuata una parte significativa della riforma.

Le competenze del giudice di pace sono risultate sensibilmente ridimensionate rispetto al progetto della legge istitutiva, sia per effetto del mancato esercizio della delega in materia penale, sia a seguito del disposto della legge n. 334 del 1995 la quale, nell'attribuire il compito del giudice conciliatore in materia di richieste di referendum, ha riassegnato al pretore alcune competenze

¹³ Sezione del controllo in adunanza generale, deliberazione n. 1 del 1997.

¹⁴ Il termine è stato prorogato una prima volta al 3 gennaio 1994 dalla legge n. 477 del 1992 e in seguito al 1° maggio 1995 dalla legge n. 673 del 1994.

¹⁵ Tra gli altri, dd.ll. n. 521 del 1993, n. 105 del 1994, n. 235 del 1994, n. 380 del 1994, n. 493 del 1994, n. 571 del 1994.

¹⁶ Al 31 dicembre 1993 dalla legge n. 477 del 1992, al 30 dicembre 1994 dalla legge n. 673 del 1994, e successivamente al 3 gennaio 1995 ed al 1° gennaio 1996.

nelle procedure di opposizione alle ingiunzioni e di opposizione alle sanzioni amministrative.

La riforma è entrata a regime nell'anno 1997 (con obiettivi più contenuti rispetto a quelli indicati nella legge istitutiva), con i primi risultati significativi espressi fra il 1996 e il 1997, sulla base di oneri di funzionamento (stimati in oltre 300 miliardi), pari a circa l'80% di quelli quantificati a regime della legge istitutiva.

I dati statistici sottolineano una sensibile crescita (+ 38,8%) dei procedimenti "sopravvenuti" al giudice di pace nel periodo 1° luglio 1996/ 30 giugno 1997 rispetto al periodo precedente ed il calo (-18,9%) dei "procedimenti sopravvenuti" al pretore nello stesso periodo. Si osserva, peraltro, un rallentamento degli accessi al nuovo giudice, aumentati del 12,7% fra il 1997 ed il 1998, a fronte del decremento (-4%) degli accessi alle preture circondariali.

L'insieme dei dati sottolinea che i giudici di pace sono inseriti stabilmente nel sistema giudiziario, con un contenzioso minore civile che accede ai nuovi uffici e determina la riduzione del carico di lavoro delle preture.

Sottolinea, peraltro, la Corte che questi risultati, pur dimostrando il contributo del nuovo giudice alla chiusura (in termini di procedimenti esauriti) del contenzioso civile in primo grado (pari al 9% negli anni 1995/1996 ed a quasi il 20% nel periodo 1997/1998), non affermano che la riforma sia già ora idonea

ad influire significativamente sui risultati della giustizia generale e che posso configurarsi quale investimento utile per evitare la “paralisi della giustizia civile”.

Il contenzioso minore civile, amministrato presso 850 sedi operative, ha richiesto nel 1997 circa 315 miliardi, in prevalenza destinati per il personale.

Si osserva che l'Amministrazione ha mostrato difficoltà nel fornire notizie sulla parte della spesa totale a regime degli uffici del giudice di pace, ed in particolare a quella relativa alle dotazioni ambientali attribuibili, tra l'altro, alla elevata articolazione territoriale delle sedi, ai ritardi prodotti dalla rilevazione dei dati nei rendiconti presentati dai comuni, alla concentrazione di questi compiti presso gli uffici centrali del Ministero¹⁷.

Sul punto della non completa informazione degli uffici del Ministero, si osserva che la struttura del bilancio, composta in prevalenza da capitoli ad eccessivo tasso di promiscuità, determina una conoscenza imprecisa dell'entità reale di ciascuna voce all'interno di tali capitoli di spesa.

Tali inconvenienti, in particolare, si manifestano amplificati quanto l'Amministrazione deve realizzare una riforma strutturale, con numerose iniziative da adottare sulla base di autorizzazioni legislative di spesa, che finiscono per assolvere il ruolo di tetto di spesa da non superare e non di parametro da utilizzare per programmare le risorse da destinare, mediante criteri

¹⁷ Nella relazione sull'amministrazione della giustizia negli anni 1997/1998, le motivazioni delle scarse conoscenze sono attribuite, tra l'altro, alla loro dislocazione territoriale derivante da una “obsoleta e anacronistica rete di circoscrizioni giudiziarie”.

di accuratezza contabile ed non soltanto mediante criteri emergenziali, ai singoli obiettivi.

Per quanto attiene al personale, si sottolinea che la lentezza delle procedure di reclutamento dei giudici appare un rischio oggettivo per il funzionamento a regime della riforma. Le procedure per la selezione degli aspiranti a giudice, che indubbiamente richiedono una attenta valutazione dei requisiti, appaiono comunque non rispondere al esigenze di speditezza.

Inoltre, le risorse destinate alla formazione professionale risultano esigue ed utilizzate in misura notevolmente inferiore rispetto agli stanziamenti; ciò denota che i criteri della formazione, dell'aggiornamento e della specializzazione professionale, sebbene chiaramente enunciati dalla legge n. 374, non costituiscono un fattore di reale interesse per l'Amministrazione; manca l'intento di realizzare un progetto permanente inteso ad aggiornare la preparazione dei giudici e del personale addetto agli uffici giudiziari.

Osserva, altresì, la Corte che i criteri adottati per la distribuzione del personale amministrativo e dei giudici presso gli uffici si ripercuotono direttamente sull'entità dei costi complessivi connessi alla gestione della riforma e mostrano che non è stato rinvenuto un criterio idoneo ad abbinare l'offerta del "servizio giustizia" alla domanda reale, si da evitare la sottoutilizzazione di personale, locali e altre dotazioni ambientali per aree ove la domanda di utenza

risulta solo apparente come emerge dal contenuto tasso di accesso e di conseguente produttività presso alcuni distretti di corte di appello.

I costi degli uffici ubicati nelle regioni meridionali sono ben più elevati degli omologhi uffici siti nel centro-nord.

Gli oneri di personale risultano oggettivamente rilevanti anche tenendo conto dell'incidenza contenuta del contenzioso minore civile nell'ambito del prodotto della giustizia generale.

L'esigenza di migliorare l'efficacia della spesa in relazione alle necessità legate alla legge n. 374 richiede un più efficiente impiego delle risorse disponibili; esigenza avvertita dalla stessa Amministrazione che riconosce l'esistenza della "...questione dell'eccessivo costo, per molte sedi, in relazione al contenzioso trattato".

Conclusivamente, la Corte, nella richiamata deliberazione, ha osservato che la gestione è condotta da circa tre anni con criteri antieconomici, in parte imposti da una rete circoscrizionale giudiziarie che soltanto nel gennaio 1999 è stata definita ufficialmente "obsoleta e anacronistica"¹⁸ ; ciò comporta spendite notevoli di mezzi finanziari e di risorse umane che si riflettono sul livello di efficienza dell'amministrazione della giustizia generale.

¹⁸ Relazione sullo stato della giustizia del Procuratore generale presso la Corte di cassazione.

5.3 Attività di prevenzione della criminalità minorile nelle regioni meridionali

La Corte dei conti, nell'ambito del programma di controllo di gestione relativo all'anno 1997, ha deliberato un'indagine intesa a verificare il grado di attuazione della legge n. 216 del 1991 - primi interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose, anche nell'eventuale contesto dei risultati prodotti da altre spese sostenute dal Ministero (in materia di prevenzione del disagio minorile). L'indagine doveva verificare anche l'efficienza delle strutture amministrative responsabili dei procedimenti di spesa, nonché l'efficacia della spesa autorizzata, in termini di risultati conseguiti rispetto agli obiettivi previsti.

L'indagine è in fase conclusiva; si ritiene comunque utile indicare alcune osservazioni ad oggi emerse, rinviando per una più approfondita analisi alla prossima relazione sull'esercizio in corso.

L'analisi, tenuto conto del rifinanziamento della legge n. 216 per gli anni 1997/1999¹⁹, è stata estesa alle gestioni relative anche agli anni 1997 e 1998, pur essendo stata programmata, in una prima fase, fino al 31 dicembre 1996.

La spesa autorizzata fino al 31 dicembre 1996 è stata pari a 58 mld, mentre per gli anni dal 1997 al 1999 sono stati previsti 10 mld per ciascun anno.

La finalità della legge (art. 1) è di eliminare le condizioni di disagio minorile per far fronte alla situazione eccezionale determinatasi nel Paese, frenando la crescita delle situazioni favorevoli al coinvolgimento dei minori in

¹⁹ Legge 28 agosto 1997, n. 285.

attività criminose che, specie nelle regioni meridionali, sono una causa essenziale della devianza minorile.

La legge ha previsto la collaborazione fra più amministrazioni centrali, le regioni e gli enti locali nella selezione dei progetti, anche con apporti di natura consultiva. Agli enti locali è attribuito un ruolo centrale e proprio la loro lentezza nella formulazione dei progetti da proporre al finanziamento e nell'esecuzione dei progetti finanziati ha accentuato i ritardi che si sono evidenziati. Ciò appare grave tenuto conto che l'urgenza degli interventi è il presupposto essenziale dell'impianto normativo.

Le risorse effettivamente impiegate nel periodo 1991/1998 per la prevenzione della criminalità minorile sono state sensibilmente inferiori rispetto agli stanziamenti autorizzati dalla legge.

Rispetto a 78 mld stanziati, circa 13 ne sono stati utilizzati per iniziative effettivamente concluse; sulle somme stanziare al 31 dicembre 1998, quasi due terzi sono stati autorizzati soltanto in termini di impegni; circa il 90% dei progetti conclusi riguarda il periodo 1991/1993, con tempi di realizzazione compresi fra i due ed i sei anni successivi al finanziamento (una quota rilevante dei relativi pagamenti è stata effettuata negli anni 1996/1997, utilizzando risorse riassegnate in bilancio in conseguenza delle perenzioni amministrative); rispetto ai 42 progetti inclusi nel piano di finanziamento 1994, 7 sono stati ultimati (per 1,2 mld) contro 13 non avviati; un solo progetto di importo tra l'altro contenuto di 69.

ml, rispetto ai 63 inclusi nel piano 1995, risulta concluso, a fronte di 38 non avviati; in relazione ai piani di finanziamento per gli anni 1996/1997 risulta effettuato un solo pagamento, dell'importo di 85 ml, contro impegni complessivi pari a 20 mld. Gli impegni relativi al 1998 sono stati assunti nel dicembre dell'anno stesso.

I dati suesposti evidenziano una scarsa capacità dei soggetti che intervengono nella programmazione (regioni, enti locali, amministrazioni centrali) di valutare la reale fattibilità dei progetti ed una mancanza di vigilanza sullo stato di attuazione dei progetti stessi, che potrebbe se non evitare quantomeno limitare i ritardi.

5.4 Mobilità sul territorio del personale addetto alle cancellerie e segreterie giudiziarie

Con riferimento agli anni 1995/1997, la Corte dei conti ha deliberato²⁰ un'indagine per verificare la mobilità sul territorio del personale addetto alle cancellerie e segreterie giudiziarie; l'ottimale impiego del personale rappresenta, infatti, un parametro per misurare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa nello specifico settore, nonché l'economicità della spesa che rappresenta la quota più rilevante di quella complessiva sostenuta per il funzionamento degli uffici.

²⁰ Sezione del controllo, adunanza generale - deliberazione n. 5 del 1998.

In questa sede si ritiene utile indicare alcune prime osservazioni che, per la loro valenza generale, superano l'arco temporale considerato dall'indagine stessa.

Si sottolineano le difficoltà che la Amministrazione incontra nella gestione delle risorse umane e nella conoscenza di un valido quadro informativo, anche per carenza di idonei strumenti per la gestione automatizzata del personale. Sul punto si osserva che la mancanza di flussi informativi limita fortemente il livello di operatività dello stesso Servizio di controllo interno.

Si evidenzia che l'esigenza di superare il clima permanente di provvisorietà degli assetti del personale, nella consapevolezza di dovere intervenire a risolvere le difficoltà dei servizi connessi all'amministrazione della giustizia, hanno indotto a modificare i criteri tradizionali applicati alla gestione del personale. Da una logica di sopravvivenza dell'intero sistema, l'azione dell'Amministrazione si sta evolvendo verso la costruzione di regole idonee a migliorare l'assetto generale della giustizia, il cui funzionamento dipende anche dall'azione delle risorse umane che collaborano con il personale di magistratura.

Le problematiche organizzative interne hanno rallentato l'azione amministrativa, ma l'Amministrazione appare determinata al raggiungimento dell'obiettivo di migliorare la distribuzione del personale attraverso le illustrate procedure di mobilità, che richiede interventi sulla distribuzione del personale. Si osserva, infatti, ancora uno squilibrio vistoso, sebbene in fase di attenuazione, tra presenze e carichi potenziali di lavoro presso le sedi giudiziarie (che si assumono

rappresentati in qualche misura dalla popolazione residente nei diversi bacini di utenza).

6. Profili di attività istituzionale

6.1 Ispettorato generale

Per quanto attiene ai dati di consuntivo del “servizio ispettivo” si è osservato al paragrafo 2.3) che la ridotta capacità di impegno e di spesa è da ricondurre ai capitoli di bilancio relativi al personale ed alla gestione del servizio automezzi, amministrati rispettivamente dalla Direzione generale dell'organizzazione giudiziaria e dalla Direzione generale degli affari civili, nei quali è allocata la maggior quota di risorse.

Il cap. 5349, relativo alle indennità e spese di trasporto per missioni nel territorio nazionale, si è dimostrato anche per questo esercizio carente: l'iniziale stanziamento di 1,387 ml, integrato con la legge di assestamento di 400 ml, è stato totalmente impegnato prima della fine dell'esercizio. Dal mese di ottobre 1998 l'Amministrazione ha incontrato difficoltà per ulteriori ispezioni.

Complessivamente sono stati ispezionati 206 uffici giudiziari, di cui 26 preture circondariali (+ 7 rispetto al 1997), 14 procure presso le preture (+2 rispetto al 1997), 36 sezioni distaccate di preture, 33 tribunali e corrispondenti procure (+10 rispetto al 1997), 69 uffici U.N.E.P., 5 corti d'appello e corrispondenti procure generali (-3 rispetto al 1997), 5 tribunali di sorveglianza

(+1 rispetto al 1997), 12 uffici di sorveglianza, 5 tribunali per i minori e 2 procure per i minorenni (complessivamente, - 3 rispetto al 1997) ed 1 giudice di pace. Le inchieste ed ispezioni mirate delegate dal Ministro sono ulteriormente diminuite, passando da 38 nel 1997 a 28 (44 nel 1996).

Al 31 dicembre 1998 rimangono ancora 3 ispezioni presso le preture e 26 presso altri uffici giudiziari programmate per il 1997, che non è stato possibile effettuare per carenza di disponibilità sul capitolo di spesa per le trasferte ispettive.

6.2 La Giustizia Minorile

Tenuto conto dell'evoluzione alla quale si assiste della devianza minorile, l'Ufficio centrale per la giustizia minorile ha predisposto un articolato progetto (c.d. Progetto 98) che dovrebbe rispondere alla necessità di rinnovamento, riorganizzazione e riqualificazione degli strumenti operativi e dei servizi per una migliore utilizzazione delle risorse disponibili nel settore della prevenzione e del trattamento del disagio.

Le linee direttrici del progetto, oltre a prospettare interventi regolamentari di esecuzione delle misure penali per i minorenni, limitando gli interventi contenitivi alle situazioni più gravi (in relazione ai reati, all'età ed alla problematicità dei soggetti), si muovono verso un potenziamento ed una ristrutturazione degli interventi dei servizi destinati ai minori, anche al fine di

utilizzare, secondo modelli coordinati, le risorse disponibili sul territorio (statali e locali, pubbliche e private).

Ciò anche alla luce della legge n. 165 del 1998 (recante modifiche all'art. 656 del d.p.p. ed alla legge n. 354 del 1975) che prevede, tra l'altro, determinate modalità per l'esecuzione della pena detentiva. Con particolare riguardo al settore minorile, rileva la disciplina dell'affidamento in prova al servizio sociale, che richiede un'attenta attività di orientamento e di assistenza del minore, nonché la detenzione domiciliare. Quest'ultimo istituto richiede da parte dei servizi un attento monitoraggio dei singoli progetti.

L'attività dell'Amministrazione nello specifico settore è stata oggetto di un'articolata circolare del Direttore generale²¹ ai direttori dei centri per la Giustizia minorile. Sempre più si afferma il ruolo dei servizi che operano nel campo dei minori, che tempestivamente devono redigere i singoli progetti prospettando al magistrato le misure più idonee per l'esecuzione della pena. L'Amministrazione appare sensibile alla necessità che in campo minorile si agisca tempestivamente e nel contempo con un'approfondita analisi delle modalità dei necessari interventi penali; ciò anche nella prospettiva che il nuovo assetto dell'esecuzione della pena, determinato dall'entrata in vigore della legge n. 165 del 1998, determinerà una riduzione delle presenze negli istituti per i minori, con effetti pregiudizievoli anche nei confronti della stessa riforma.

²¹ Circolare n. 18566 del 20 giugno 1998.

L'Amministrazione ha effettuato un'analisi statistica dei flussi di ingresso e delle presenze negli Istituti penali per minorenni, che permette la ricostruzione di un quadro complessivo degli effetti dell'applicazione del processo penale minorile (d.P.R. n. 448 del 1988 e d.lvo. n. 272 del 1989). La detenzione è per i minori devianti un'ipotesi residuale; occorre riconsiderare la distribuzione sul territorio dei Servizi detentivi, la loro definizione organizzativa e le loro stesse finalità, anche per un più razionale utilizzo delle risorse finanziarie.

Nel 1997 hanno fatto ingresso nei 21 Istituti 1.884 minori, di cui 954 stranieri e 930 italiani, con un progressivo decremento dal 1987, anno in cui erano stati pari a 7.402 unità. L'applicazione della nuova normativa ha determinato una drastica riduzione degli ingressi. Scomponendo il dato generale tra minori italiani e stranieri, si osserva la crescita dei secondi: da una percentuale per gli stranieri del 26,2 % del 1988 si passa al 50,6 % del 1997; per i minori italiani dal 73,72 del 1988 al 49,4 % del 1997. Al nord ed al centro è prevalente l'ingresso di minori stranieri. Questa situazione potrebbe richiedere, sotto il profilo del trattamento, una specializzazione degli Istituti del centro-nord, che si troveranno ad operare con un'utenza composta da minori stranieri.

Per quanto riguarda la popolazione italiana gestita dai Centri della giustizia minorile, ha assunto un notevole rilievo il peso degli ultradiciottenni; su questa popolazione gli stranieri incidono per il 32,6 %.

Si sottolinea quanto risulta dall'indagine dell'Amministrazione in merito alla maggiore presenza degli stranieri detenuti in custodia cautelare rispetto alla popolazione italiana; rappresentano il 43,5 % della popolazione in custodia cautelare mentre costituiscono solo il 18,6 % della popolazione in esecuzione della pena. Ciò in quanto è per loro più difficile l'accesso agli istituti giuridici alternativi, per l'assenza di figure adulte di riferimento e la loro costante mobilità sul territorio.

La capienza totale degli Istituti è di 804 posti, 192 nei distretti del nord, dove ne sono localizzati quattro, 180 nelle cinque sedi del centro, 432 negli undici istituti del sud. Il rapporto tra presenze e capacità delle strutture è assai variabile: il 70,3 % al nord, il 61,7 % al centro, il 53,03 % al sud. Il numero degli istituti penali presenti al sud è motivato dall'elevato tasso di criminalità minorile di quelle zone, con caratteristiche particolari ed alti livelli di problematicità²².

La Corte sottolinea positivamente l'impegno di analisi dell'Amministrazione in questo specifico settore, presupposto per una programmazione di ampio respiro che tende a tenere conto, per il futuro, dell'evolversi del fenomeno della devianza giovanile, collocandosi in modo propositivo per un più razionale utilizzo delle risorse in relazione alle emergenti esigenze e nel contempo per garantire la resa di un servizio qualitativamente più

²² Nell'ipotesi di una modifica normativa dell'art. 24 del d.lvo. n. 279 del 1989, che dovrebbe eliminare l'automatismo del passaggio degli oltre diciottenni nelle strutture minorili, riducendo la loro presenza ai casi per i quali è stato ipotizzato un progetto di intervento, si dovrebbe verificare una sostanziale contrazione dell'utenza negli Istituti penali minorili.

rispondente alle aspettative della società civile. Da ciò potrà derivare una maggiore efficienza dell'Amministrazione, che si è rilevata carente nella progettazione nell'area degli interventi relativi alla criminalità minorile.

Nel settore degli interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose è stato approvato il piano di riparto dello stanziamento di 10 mld; circa 1.991 ml a favore di iniziative da porre in essere nella regione Calabria; 2.136 ml nella regione Campania; 2.087 ml nelle regioni Puglia e Basilicata; 1.542 ml nella regione Sardegna; 2.244 nella regione Sicilia.

Nella formazione è rilevante l'attività svolta a favore del personale della Giustizia minorile; nell'esercizio in esame è stata realizzata seguendo le linee direttrici del "Programma 98", il cui obiettivo, come già posto in rilievo, è costituito dalla riorganizzazione dei Servizi attraverso la realizzazione di un sistema di polifunzionalità, con un collegamento con le diverse istituzioni pubbliche e private che operano nel settore.

L'attività di formazione, svoltasi nelle scuole dei Castiglione dello Stiviere, di Messina e di Roma, ha tenuto conto dell'esigenza di una riqualificazione delle competenze professionali in vista dei nuovi modelli organizzativi.

6.3 Il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria

Come già riferito nella relazione al Parlamento sull'esercizio 1997, l'esigenza di elaborare "una politica di piano secondo obiettivi" ha indotto il

Ministro di grazia e giustizia²³ ad affidare alla Commissione tecnica per la spesa pubblica (operante presso il Ministero del tesoro) la determinazione di parametri di valutazione dell'efficienza dell'amministrazione penitenziaria, con riferimento ai singoli istituti penitenziari e prescindendo dalla valutazione dell'efficacia del trattamento penitenziario.

La Corte esprime una valutazione favorevole in merito a questo primo tentativo, peraltro assai articolato, di conoscenza dei diversi processi amministrativi nei quali si sviluppa l'azione dall'Amministrazione, che muove dalla considerazione, che si condivide, che anche l'attività della pubblica amministrazione può essere ricondotta ad un idoneo schema di processo produttivo. Processo produttivo che pur presentando un elevato grado di complessità, determinato dal numero di soggetti che intervengono e di operazioni che pongono in essere, può essere analizzato in termini economici, attraverso una valutazione delle risorse impiegate nel processo e del risultato che lo stesso produce.

L'analisi della Commissione della spesa pubblica fornisce all'Amministrazione un quadro complessivo del funzionamento delle "strutture produttive" e la determinazione di livelli di efficienza che derivano dalle c.d. "frontiere efficienti di produzione e di costo".

La Corte ha spesso sottolineato la necessità che la Pubblica Amministrazione sviluppi al suo interno una capacità di analisi dei processi

²³ Nota circolare del 12 febbraio 1997.

organizzativi e delle attività poste in essere, quale strumento indispensabile per la valutazione dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi prefissati.

Una prima relazione è stata resa nel mese di maggio del 1998²⁴ e dava conto del metodo di indagine applicato e di una prima sintesi dei risultati preliminari dell'indagine. Successivamente, nel mese di maggio 1999, è stata licenziata una seconda relazione che costituisce il rapporto finale della Commissione.

I fattori produttivi sono individuati in termini di lavoro, capitale, beni e servizi intermedi. Il lavoro è identificato, essenzialmente, nel volume di personale impiegato (polizia penitenziaria e personale civile); il capitale nell'uso degli immobili, delle attrezzature e dei mezzi di trasporto; i beni e servizi intermedi in ciò che attiene al vitto ed ai servizi sanitari.

Le strutture produttive sono valutate in relazione a standard di efficienza di produzione (sulla base di un rapporto tra numero di presenze di ogni istituto e volume di risorse impiegate nello stesso) e di costo (in relazione al risultato ottenuto ed ai flussi di spesa totale effettivamente erogati da ogni istituto).

L'indagine, ai fini di individuare le risorse, ha preso in esame le spese dei soli istituti penitenziari, tralasciando ciò che attiene alle amministrazioni centrali e ripartendole per categoria.

Principali categorie di risorse

Lavoro	74,6 %
Mantenimento dei detenuti	10,5
Servizio sanitario	5,4
Attrezzature e messi di trasporto	3,7

²⁴ Vedi Relazione al Parlamento sull'esercizio 1997: vol. II, tomo I.

Impianti e immobili	3.3
Accessorie	1.3
Rieducazione	1.2

La voce "lavoro" (costo del personale utilizzato) comporta la spesa più rilevante (74,6%), mentre la categoria "capitale" (uso degli immobili, attrezzature e mezzi di trasporto) raggiunge complessivamente il 7%, i beni e servizi intermedi sono pari a circa il 16% (di cui il 10,5% per il mantenimento dei detenuti ed il 5,4 % per i servizi sanitari).

Il personale (risorsa produttiva di maggior peso), è ripartito in personale di polizia penitenziaria e personale civile; questi in personale socio-sanitario (impiegato prevalentemente nell'area del trattamento) e amministrativo.

Più del 95% del personale complessivo è impiegato nel comparto degli istituti e solo la restante quota nell'amministrazione centrale.

Categorie di personale	Negli istituti %	Nelle amministrazioni centrali %	Complessivo %
Civile, di cui	10,4	33,8	11,7
socio-sanitario	3,7	4,4	3,8
amministrativo	6,7	29,4	7,9
Polizia penitenziaria	89,6	66,2	88,3
Totale	100,0	100,0	100,0

Richiederebbe qualche riflessione la percentuale di presenza del personale della polizia penitenziaria presso le amministrazioni centrali (4,4%) che non appare del tutto irrilevante.

Il costo medio di un'unità di personale impiegata nell'amministrazione penitenziaria è pari a circa 60 ml; esaminando il dato separatamente per il personale della polizia penitenziaria e per il personale civile, risulta che raggiunge i 73 ml per quest'ultimo ed i 55 ml per i primi.

L'apporto del "capitale fisso" (strutture fisse) viene misurato attraverso la spesa totale erogata per la gestione e la manutenzione. Il 25 % degli immobili è in uso dell'Amministrazione da circa un secolo, ed il 45% è di più recente consegna (circa 30 anni). Questi ultimi sono tendenzialmente quelli di maggiori dimensioni con una superiore capacità ricettiva.

La ricettività, il grado di utilizzo e le condizioni generali degli edifici carcerari costituiscono elementi di valutazione degli aspetti qualitativi, costituiti dalle condizioni di vita e dalla predisposizione degli stessi a garantire un'efficace attività di detenzione. Per quanto attiene alle condizioni generali degli immobili, è stretta la correlazione tra anno di edificazione e condizione degli stessi; gli edifici in ottime e buone condizioni hanno un'età media inferiore a quella degli immobili che versano in condizioni scadenti o mediocri.

Gli istituti con meno di trecento presenze rappresentano l'83,4 % del sistema, con il 56,6 % delle presenze totali; gli istituti più grandi (con più di 600 presenze) sono il 4,8 % del totale ed hanno una ricettività pari al 20,8 % di quella totale, con il maggior grado di affollamento. Questi elementi determinano il

grado di produttività del personale: l'indicatore aumenta con l'aumentare delle dimensioni dell'istituto²⁵.

Per valutare l'efficienza del complesso delle attività organizzate che sono preposte allo specifico settore, occorre misurare l'offerta di trattamento penitenziario, la cui misurazione quantitativa è data essenzialmente dal numero effettivo di presenze nell'istituto. Questo tipo di misura (c.d. "scala di attività") non può prescindere da alcuni aspetti di tipo qualitativo, collegati alla presenza di detenuti che appartengono a particolari categorie (detenuti pericolosi o con particolari patologie, che richiedono particolari interventi); l'offerta di un istituto penitenziario non può prescindere dalla valutazione di elementi quantitativi, numero di detenuti presenti nella struttura, e qualitativi, individuabili attraverso una scomposizione della popolazione carceraria ospitata.

Una prima scomposizione tra uomini e donne (dati relativi agli anni 1994/1996) riguarda i detenuti condannati ed imputati; questi ultimi dimostrano un peso percentuale che è andato decrescendo nel periodo di riferimento (44,4% nel 1994 - 40,2% nel 1995 - 39,2% nel 1996 per gli uomini; 2,0% nel 1994 - 1,6 nel 1995 - 1,6 nel 1996).

I detenuti affetti da patologia Hiv (sieropositivi o con malattia conclamata) incidono per più dell'8% sulla popolazione detenuta (9% nel 1995, 8,4% nel 1996).

²⁵ Per meglio comprendere l'indicatore relativo al personale, occorre tenere presente i vincoli organizzativi e legislativi che impongono la presenza di alcune unità di personale per svolgere determinati compiti.

Il lavoro all'interno degli istituti penitenziari è un elemento di grande importanza per il trattamento dei detenuti. L'85% svolge attività alle dipendenze del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria; del 15% che lavora alle dipendenze di enti esterni il 9,5% svolge attività all'esterno, in quanto usufruisce dei benefici della semilibertà. Dall'indagine si evince che, nonostante il rilievo del lavoro ai fini della rieducazione, sono scarse le risorse destinate dall'Amministrazione a questo settore: la spesa totale per la rieducazione incide sulla spesa totale del Dipartimento solo per l'1,2 %.

Il costo medio annuo per detenuto è pari a circa 65 ml (che raggiunge i 73 ml se si tiene conto di tutte le spese sostenute per il funzionamento delle amministrazioni centrali e periferiche del Dipartimento e che gravano indirettamente sul sistema carcerario). L'apparato amministrativo incide per l'11% circa sul costo totale. I costi medi, tendenzialmente, diminuiscono negli istituti con un maggior numero di presenze. La realtà, comunque, è assai articolata e condizionata dalla presenza di particolari categorie di detenuti, che richiede un'analisi ancor più articolata per elaborare indicatori per gli istituti che presentano una percentuale di detenuti pericolosi superiore alla media, o detenuti patologici o semiliberi superiore alla media del campione.

Con riferimento all'anno 1996, l'indagine ha individuato, muovendo dalla funzione di produzione e la funzione di costo, lo standard medio di efficienza, rispettivamente di produzione e di costo. In particolare la funzione di costo

analizza l'andamento del costo medio per detenuto; gli istituti caratterizzati da una struttura più diversificata della popolazione carceraria hanno costi tendenzialmente più elevati rispetto agli istituti con popolazione più omogenea.

Conclusivamente, l'indagine ha suddiviso gli istituti in quattro categorie sulla base del grado di inefficienza e di affollamento ed ha formulato in relazione a ciascuno alcune osservazioni.

Per gli istituti non affollati ma pur sempre inefficienti dovrebbe, a parità di altre condizioni, per avvicinarsi allo standard efficiente, aumentare l'utilizzo della struttura a parità di risorse impiegate.

Gli istituti non affollati efficienti dovrebbero aumentare l'utilizzo delle strutture per le quali è possibile un incremento delle risorse impiegate.

Gli istituti affollati sia inefficienti sia efficienti potrebbero seguire due alternative: adeguare le strutture al volume di attività svolta, ovvero diminuire l'utilizzo, riducendo il numero di presenze ed il volume di risorse impiegate.

Si osserva che all'indubbio valore dell'indagine dovrà seguire un'adeguata riflessione da parte dell'Amministrazione, che, esaminati i risultati per le singole strutture menzionate, dovrà programmare sia la distribuzione della popolazione carceraria sia l'utilizzo delle risorse in modo da colmare le inefficienze risultanti, migliorando nel contempo la produttività degli istituti che hanno già raggiunto un livello di efficienza.

6.4 Ufficio del responsabile dei sistemi informativi automatizzati

L'Ufficio è individuato come unità previsionale di base nel centro di responsabilità "gabinetto ed uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro", al quale è affidata, come centro unificato di spesa, l'approvazione dei contratti e la gestione delle spese a carattere strumentale in materia di informatica (sia correnti che in conto capitale). E' articolato in una struttura centrale e in strutture ripartite sul territorio (Centri di coordinamento interdistrettuale dei sistemi informativi automatizzati e Presidi).

L'entità delle risorse ha indotto l'Ufficio a privilegiare per ragioni di continuità e garanzia del servizio le attività progettuali già avviate, per ottimizzare il patrimonio informativo esistente, garantire la riorganizzazione informatica anche a seguito delle riforme legislative che hanno abbracciato diverse settori dell'Amministrazione - istituzione del giudice unico di primo grado, modifica delle modalità di esecuzione delle pene detentive, disciplina della partecipazione al procedimento penale a distanza.

Sono stati sviluppati i progetti contenuti nel piano triennale 1998/2000 nei diversi comparti dell'amministrazione centrale, dell'area della giustizia penale, della giustizia civile, della formazione, del casellario giudiziale centrale, del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, della giustizia minorile, della Cassazione.

Ministero degli affari esteri

Sommario: Sintesi e conclusioni

1. Politiche di settore: *1.1 Programmazione;*

2. Principali aspetti della gestione finanziaria: *2.1 Esposizione dei risultati contabili secondo la nuova classificazione; 2.2 Analisi della spesa per centri di responsabilità 2.3. Incrocio della classificazione economica semplificata con i centri di responsabilità;*

3. Organizzazione e personale: *3.1 Organizzazione: 3.1.1 In generale; 3.1.2 Servizio di controllo interno 3.1.3 Analisi dei costi di alcune sedi estere; 3.1.4 Gli Istituti italiani di cultura; 3.1.5 Fondo per la produttività collettiva e per il miglioramento dei servizi; 3.1.6.1 rendiconti amministrativi; 3.1.6 Ispettorato generale del Ministero e degli uffici all'estero; 3.1.7 Istituto diplomatico. 3.2 Personale: 3.2.1 Il riordino della disciplina del trattamento economico all'estero; 3.2.2 Le risorse umane.*

4. Trattati internazionali

5. Cooperazione allo sviluppo: *4.1. Considerazioni generali; 4.2 Programmazione; 4.3 I risultati di consuntivo; 4.4 . Situazione del contenzioso; 4.5 Unità Tecniche Locali.*

6. Principali esiti del controllo della Corte dei conti: *5.1 Incarichi conferiti ai sensi dell'art. 168 del d.P.R. n. 18 del 1967; 5.2 Scuole italiane all'estero - sedi di Mosca, Madrid e New York; 5.3 Gestione del patrimonio immobiliare - inventari delle ambasciate di Washington e Parigi.*

7. Informatica

8. Istituto agronomico per l'oltremare con sede in Firenze

Sintesi e conclusioni

Anche l'esercizio in esame è trascorso senza che sia stata data attuazione alla riforma del Ministero degli affari esteri¹, attesa dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 29 del 1993, dalla quale dipende una diversa individuazione degli uffici di livello dirigenziale, la definizione della loro organizzazione e disciplina, la determinazione delle singole competenze.

L'azione dell'Amministrazione è pertanto caratterizzata da una perdurante incertezza sul piano ordinamentale, che riguarda anche il settore della cooperazione allo sviluppo, la cui riforma, più volte annunciata, non si è ancora tradotta in un provvedimento normativo.

Da tempo la Corte segnala l'esigenza di una coerente riorganizzazione delle strutture e sottolinea le ricadute negative sulla funzionalità degli uffici, che operano in un quadro normativo di riferimento che disciplina in modo inadeguato le strutture interne; il Ministero e gli uffici all'estero continuano ad agire sulla base delle disposizioni recate dai d.P.R. n. 18 e n. 200 del 1967. L'assetto dell'Amministrazione, il numero e le competenze delle direzioni generali e degli altri uffici ministeriali sono ancora oggi quelli disposti con d.m. n. 2409-bis del 1983, che ai sensi dell'art. 25 del d.P.R. n. 18 del 1967 doveva avere validità per cinque anni.

Nel corso del 1998, è stato predisposto un nuovo progetto di regolamento.

¹ La Corte già nelle precedenti relazioni, relative agli esercizi 1996 e 1997, aveva posto in evidenza gli effetti negativi sulla funzionalità dell'Amministrazione della mancanza della adozione del regolamento previsto dall'art. 6 del d.lgs. n. 29 del 1993.

ai sensi dell'art. 17, comma 4-bis della legge n. 400 del 1988 (come integrato dall'art. 13 della legge n. 59 del 1997), per la riorganizzazione delle strutture centrali, approvato definitivamente dal Consiglio dei Ministri il 30 aprile 1998².

Le linee strategiche che guidano la riforma individuano ed attribuiscono competenze per grandi aree geografiche, mantenendo nello stesso tempo strutture con competenze tematiche. Sono istituite cinque nuove direzioni generali, che si occuperanno di diverse aree geografiche (Europa, Africa sub-sahariana, Mediterraneo e medio Oriente, Americhe, Asia e Oceania), una Direzione generale per l'integrazione europea e una Direzione generale per le Organizzazioni internazionali ed i diritti umani; si prevede la riorganizzazione delle attuali direzioni generali le quali, dopo lo scorporo delle attribuzioni trasferite alle nuove strutture, si interesseranno degli accordi multilaterali che attengono ai Paesi appartenenti ad aree geografiche diverse. Complessivamente, la riforma porta il numero delle direzioni generali dalle attuali sei a tredici.

Una prima riflessione sullo schema, che prescinde da ogni valutazione di legittimità, pone comunque problemi di coordinamento tra le diverse strutture e di possibili ricadute sul piano dell'organico.

Nelle precedenti relazioni la Corte ha sottolineato le ricorrenti difficoltà che

² Sullo schema di decreto si sono espressi favorevolmente il Consiglio di Stato (parere n. 2 del 25 gennaio 1999), la Commissione affari esteri del Senato (seduta del 25 Marzo 1999) e la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati (seduta del 23 marzo 1999 che hanno espresso osservazioni, in particolari sulla necessità di un coordinamento tra la Direzione generale per l'integrazione europea ed il Dipartimento per le politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il progetto è stato trasmesso nel maggio 1999 alla Corte dei conti, per l'esame di legittimità ai sensi dell'art. 5 comma 1 della legge n. 20 del 1994.

incontra l'Amministrazione nell'adeguarsi alle modifiche strutturali ed organizzative richieste dall'ordinamento³. Al riguardo, è opportuno evidenziare nuovamente che il mancato esercizio delle deleghe manifesta un preoccupante segnale che l'Amministrazione non riesce a cogliere le opportunità di ridisegnare il proprio apparato attraverso modelli più adeguati ad una realtà internazionale profondamente mutata.

In particolare, si fa qui riferimento alla delega concessa con la legge n. 662 del 1996, art. 1, comma 137, per la semplificazione e lo snellimento delle procedure amministrativo-contabili delle rappresentanze diplomatiche e degli altri uffici all'estero. Il regolamento doveva, tra l'altro, riconoscere a questi uffici una "controllata" autonomia contabile ed amministrativa, garantire in materia contrattuale una conciliabilità dell'azione amministrativa con la disciplina dei Paesi nei quali i negozi giuridici si concludono e prevedere gli strumenti per fronteggiare le esigenze imprevedibili ed urgenti. La delega, che rinnovava quella già rilasciata con d.l. n. 163 del 1995, convertito con legge n. 273 del 1995 e scaduta, doveva essere esercitata entro il 30 giugno 1997. Anch'essa è decaduta per decorrenza del termine prescritto.

Peraltro, il regolamento, attualmente in itinere⁴, che deve essere predisposto

³ Da ultimo, Relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato. Vol. II. Tomo I.

⁴ Il d.P.R. 28 settembre 1998 ha approvato il regolamento previsto dall'art. 20, comma 8 e dall'allegato 1, punto 19, della legge n. 59/1997, ma è stato restituito dal competente Uffici di controllo della Corte dei conti perché non era stato richiesto sul progetto di regolamento il parere delle Sezioni Riunite della Corte (art. 88 del r.d. n. 2440/1923) e per alcune osservazioni sulla legittimità di determinate disposizioni. L'Amministrazione ha condiviso l'assunto della Corte ed ha ritirato il provvedimento, per inviarlo con alcune modifiche alle Sezioni Riunite.

ai sensi dell'art. 20, comma 8 e dell'allegato 1. punto 19 della legge n. 59 del 1997, con il limitato scopo di semplificare il procedimento per l'erogazione e la rendicontazione della spesa dei funzionari delegati presso gli uffici all'estero, potrà ridurre solo parzialmente gli effetti negativi del mancato esercizio della delega, di cui alla legge n. 662 del 1996.

E' stato approvato il riordino della disciplina del trattamento economico del personale in servizio all'estero, previsto dall'art. 1, comma 138 della richiamata legge n. 662/1996, che aveva fissato per l'esercizio della delega il termine del 2 maggio 1997, successivamente prorogato al 28 febbraio 1998 dall'art. 42 della legge n. 449/1997 (legge finanziaria 1998). La delega è stata esercita con il d.lgs. n. 62 del 1998, e la nuova disciplina è entrata in vigore il 1° gennaio 1999 (per un esame della nuova normativa si rinvia al paragrafo 3.2.1).

Il Ministero nel corso del 1998 ha concluso l'elaborazione di un "libro bianco"⁵ sulla organizzazione e sulla attività dell'Amministrazione stessa che, unitamente alla convocazione di una conferenza di tutti i responsabili delle rappresentanze diplomatiche⁶, ha costituito un momento di approfondimento conoscitivo della realtà organizzativa del dicastero e di riflessione sulla riorganizzazione.

⁵ "Il Ministero degli affari esteri al servizio dell'Italia nel mondo" è stato pubblicato nel mese di marzo 1998 e la sua elaborazione era stata anticipata in sede di audizione dinanzi alla 3 Commissione affari esteri, emigrazione del Senato, nella seduta del 21 ottobre 1997.

⁶ La Conferenza degli ambasciatori, mai indetta in precedenza, si è svolta nei giorni 1 e 2 settembre 1998.

1. Politiche di settore

1.1 Programmazione

La programmazione costituisce momento essenziale di pianificazione degli obiettivi cui deve volgere l'azione amministrativa, e necessita, per non mancare di concretezza, dell'individuazione delle priorità; senza la determinazione dei risultati attesi, non può esserci verifica alcuna sulla rispondenza dell'azione dell'Amministrazione alle direttive dell'organo di governo.

Sulla attività di programmazione della P.A., la Corte⁷ si è espressa in diversi documenti. In questa sede, si sottolinea come uno degli aspetti qualificanti della recente riforma del bilancio sia da rinvenire nello stretto raccordo che avvicina in connessione logica due momenti della programmazione: la predisposizione delle note preliminari allo stato di previsione della spesa e l'elaborazione da parte dell'Organo di governo, successivamente all'approvazione della legge di bilancio, delle direttive per l'azione amministrativa. Ai sensi dell'art. 1, comma 4-quater, della legge n. 94 del 1997, le note preliminari devono individuare compiutamente gli obiettivi e contenere gli indicatori di efficacia e di efficienza che si intendono utilizzare per valutare i risultati; l'elaborazione delle direttive generali per l'indirizzo politico-amministrativo deve essere coerente con le indicazioni contenute negli stati di previsione. Si realizza un circuito che porta

⁷ Da ultimo: "Osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per la Funzione pubblica, ai sensi dell'art. 3, comma 6, della legge n. 20 del 1994, in tema di direttive ministeriali generali di indirizzo politico-amministrativo per l'esercizio finanziario 1998" del 20 maggio 1998; audizione dinanzi alle Commissioni bilancio riunite della Camera e del Senato del 1998.

alla elaborazione di unitari documenti, che consentano, tra l'altro, di ricostruire le politiche di settore.

La "nota politica" relativa allo stato di previsione del Ministero, allegata al disegno di legge di bilancio di previsione per l'esercizio 1998 esponeva una correlazione tra gli obiettivi ed i programmi della gestione 1998 e le risorse finanziarie a disposizione. Si aggiunge che, nella nota politica le previsioni di spesa sono state modulate in concordanza con il programma di revisione strutturale e funzionale del Ministero, che non ha trovato attuazione, come già commentato nel precedente paragrafo.

Le "direttive ministeriali"⁸ per l'esercizio in esame sono state tempestivamente diramate ai titolari degli uffici e risultano più articolate rispetto ai precedenti documenti. Indicano gli indirizzi di politica estera, fissando in modo accurato gli obiettivi da realizzare nel corso della gestione, senza però correlarli alle risorse finanziarie disponibili, né a indicatori che si intendono utilizzare per valutare il grado di conseguimento dei risultati. Più appropriatamente, avrebbero potuto essere elaborate sviluppando l'impostazione contenuta nella citata nota politica.

Sottolinea, infine, la Corte, pur nella consapevolezza della specificità dei compiti rimessi all'Amministrazione degli affari esteri - nell'ambito dei quali agiscono fattori non sempre prevedibili - la necessità che la pianificazione delle risorse si articoli in programmi determinati, che siano anche correlati ai risultati

⁸ Tutte le direttive del Ministro per il 1998 portano la data del 30 dicembre 1997.

raggiunti nel precedente esercizio, per garantire unitarietà all'azione amministrativa. Occorre, pertanto, che i documenti di programmazione siano accompagnati da un richiamo meno generico agli obiettivi realizzati nel precedente esercizio finanziario, per pervenire, ove necessario, ad una rimodulazione, degli obiettivi in relazione a nuove esigenze emergenti o a difficoltà incontrate in fase di attuazione.

Una delle linee direttive per l'azione dell'Amministrazione per il 1998 era strettamente connessa alla realizzazione della riorganizzazione strutturale del Ministero, che doveva passare, come già osservato, da una articolazione tematica ad una struttura caratterizzata da riferimenti geografici e funzionali. La mancata attuazione della riforma non ha consentito agli Uffici competenti di operare nella direzione indicata dal Ministro.

Per quanto riguarda la "cooperazione allo sviluppo" si rinvia al paragrafo 4) per un'analisi più dettagliata della programmazione 1998. Si osserva, comunque, che nelle direttive del Ministro si delinea per la prima volta un nuovo ruolo dell'Amministrazione, cui viene affidata una funzione di indirizzo e di coordinamento delle iniziative che, nel settore, progettano le autonomie locali. Indirizzo e coordinamento che meglio vengono precisati nella programmazione per il corrente esercizio 1999: la strategia di aiuti si realizza anche attraverso un'azione di "orientamento" verso scelte razionali ed efficienti delle iniziative, sempre più numerose, poste in essere dalle regioni e da altri enti locali.

2. Principali aspetti della gestione finanziaria

Gli stanziamenti definitivi sono ammontati per l'esercizio in esame a 2.900 mld (pari allo 0,3% del bilancio dello Stato), con un incremento di 170 mld rispetto al 1997, che riavvicina l'importo complessivo delle risorse al livello del 1996 (2.934 mld).

Come si osserva nella tabella che segue, le spese in conto capitale sono ulteriormente diminuite e non rappresentano una percentuale rilevante nello stato di previsione della spesa del Ministero.

(in mld)

Anni	Stanziamenti definitivi	% con il bilancio dello Stato	Spese correnti	Spese in conto capitale
1996	2.934	0,3	2.885	49
1997	2.730	0,3	2.712	18
1998	2.900	0,3	2.887	13

La quota di incremento ha interessato nella quasi totalità i trasferimenti (cat. V), mentre si è ridotta la spesa di personale (- 9,4 mld).

2.1 Esposizione dei risultati contabili secondo la nuova classificazione

Per l'esercizio 1998, è stata elaborata una particolare classificazione funzionale delle risorse del bilancio dello Stato *Classification of the functions of Government* (COFOG), che, secondo una logica "trasversale", individua funzioni-obiettivo di 1° e 2° livello omogenee per tutte le Amministrazioni centrali: ciò ha

determinato un livello di generalità che non sempre consente un ottimale esame dei dati di rendiconto dei singoli stati di previsione della spesa.

In particolare, le funzioni-obiettivo di 1° livello che interessano il Ministero degli affari esteri sono: 1. Servizi generali delle Pubbliche Amministrazioni; 4. Affari economici; 5. Protezione dell'ambiente; 8. Attività ricreative, culturali e di culto; 9. Istruzione; 10. Protezione sociale.

Queste funzioni-obiettivo si articolano al 2° livello in:

1. Servizi generali delle Pubbliche Amministrazioni: 1.1 Organi esecutivi e legislativi, attività finanziarie e fiscali, affari esteri; 1.2 Aiuti economici internazionali; 1.4 Ricerca di base.

4. Affari economici: 4.1 Affari generali economici, commerciali e del lavoro; 4.8 Ricerca e sviluppo per gli affari economici.

5. Protezione dell'ambiente: 5.3 Riduzione dell'inquinamento.

8. Attività ricreative, culturali e di culto: 8.2 Attività culturali.

9. Istruzione: 9.7 Istruzione non altrimenti classificabile.

10. Protezione sociale: 10.9 Protezione sociale non altrimenti classificabile.

Nella funzione "Servizi generali delle pubbliche amministrazioni", nell'ambito della quale operano tutti i centri di responsabilità, si concentra il 92,59 % degli stanziamenti definitivi di competenza. Le risorse rimanenti si ripartiscono: quanto al 5,59 % nella "Istruzione", l'1,19 % negli "Affari economici", lo 0,61 % nelle "Attività ricreative, culturali e di culto", lo 0,01 %

sia nella "Protezione ambientale" che nella "Protezione sociale".

Nell'ambito della funzione "Servizi generali delle pubbliche amministrazioni" il 57,9 % è gestito dal centro di responsabilità "Personale e amministrazione", unità previsionale di base "funzionamento" (244,2 mld uffici centrali e 890,2 mld uffici all'estero); all'interno di questa funzione il rapporto percentuale tra impegni totali e massa impegnabile raggiunge l'87,1 %.

Per le altre funzioni il rapporto risulta più elevato; in particolare per la "Protezione ambientale" raggiunge il 100%. All'interno di questa funzione le risorse sono concentrate in un'unica unità di voto "accordi ed organismi internazionali" e nell'unità previsionale di base "interventi".

L'unità di voto "Paesi in via di sviluppo", attribuita alla funzione obiettivo di 1° livello "Servizi generali delle Pubbliche Amministrazioni", è concentrata nel centro di responsabilità "Cooperazione allo sviluppo"; nella classificazione COFOG, la stessa unità di voto in minima parte è inserita nella funzione-obiettivo di 2° livello "Organi esecutivi e legislativi, attività finanziarie e fiscali affari esteri" (3,9 mld), mentre per la quota maggiore di risorse è assegnata agli "Aiuti economici internazionali" (766,1 mld).

L'esame dei pagamenti mostra la funzione-obiettivo 1) - Servizi generali delle pubbliche amministrazioni, con un massa spendibile di 3.391,7 mld. pagamenti pari al 73,8% della massa stessa e l'87,8 % dell'autorizzazione di cassa; rispetto alla massa spendibile, i pagamenti per spese di funzionamento

raggiungono l'82,8% (1.379,1 mld), di cui il 79,9% per il personale (1.100,8 mld), mentre rispetto alla voce investimenti la percentuale si abbassa al 60,5%. Ad un'ulteriore disaggregazione al secondo e terzo livello di analisi, si osserva che le maggiori difficoltà di spesa gravano sulla funzione "aiuti economici internazionali" (con una massa spendibile di 1.262,2 mld), che raggiunge solo il 56,2%. Tale funzione-obiettivo (di 2° livello) comprende gli "aiuti economici ai paesi in via di sviluppo ed in transizione" (668 mld di massa spendibile) e gli "aiuti economici erogati attraverso organismi internazionali" (594 ml di massa spendibile); la prima funzione-obiettivo di 3° livello si ferma al 50%, mentre la seconda raggiunge il 63,3%.

Una lettura della funzione-obiettivo di 1° livello "affari economici", con massa spendibile pari a 56,4 mld, mostra una capacità complessiva di spesa del 58,7%, di cui, al secondo livello di analisi, il 58,3% degli "affari economici e commerciali" e l'85% della "ricerca e sviluppo per comunicazioni".

La funzione-obiettivo di 1° livello "protezione dell'ambiente", sulla massa spendibile di 841 ml, ha mostrato una capacità di spesa dell'87,8%, che si concentra in un'unica funzione di 3° livello "riduzione dell'inquinamento".

La funzione-obiettivo di 1° livello "attività ricreative, culturali e di culto", con una massa spendibile di 17,6 mld, ha un alta capacità di spesa pari al 91,6%, concentrata in un'unica funzione di terzo livello "attività culturali".

La funzione, sempre di 1° livello, "istruzione", la cui massa spendibile è

pari a 173,1 mld, ha un indice di pagamenti dell'83,7%.

Infine, la "protezione sociale", con 200 ml di stanziamenti definitivi e di massa spendibile, tutti per interventi, non risulta aver effettuato alcun atto di impegno, con 200 ml di economie.

2.2 Analisi della spesa per centri di responsabilità

E' rimasta sostanzialmente invariata la capacità di impegno degli stanziamenti di competenza, come risulta dalla tabella che segue.

(in mld)

Centri di responsabilità	1998			1997		
	Stanziamenti definitivi di comp.za	Impegni di comp.za	%	Stanziamenti definitivi di comp.za	Impegni di comp.za	%
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione con il /sinistro	39.6	36.2	91.41	11.5	9.9	86.09
Personale e amministrazione	1.606.4	1529.1	95.19	1710.7	1605	93.82
Cooperazione allo sviluppo	768.0	514.3	66.97	614	415	67.59
Relazioni culturali	314.7	282.2	89.67	276.5	250.9	90.74
Emigrazione e affari sociali	92.3	88.1	95.44	82.2	79.3	96.47
Affari politici	40.0	24.4	61.00	15.2	6.7	44.08
Affari economici	33.9	32.2	94.99	17.4	16.3	93.68
Istituto diplomatico	5.8	5.0	86.2	2.3	1.7	73.91
Totale	2.900.7	2.511.5	86.58	2.730.1	2.385.0	87.36

La capacità di impegno raggiunge lo stesso livello (87.6%) se si osserva il rapporto tra massa impegnabile (stanziamenti definitivi-residui totali di stanziamento), pari a 3.155,5 mld, e gli impegni totali, che ammontano a 2.764.4 mld. La tabella che segue illustra i dati relativi alla massa impegnabile per centri di responsabilità.

(in mld)

Centri responsabilità	Massa impegnabile	Impegni totali	%
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	39,6	36,2	91,41
Personale e amministrazione	1.628,4	1.547,5	95,03
Cooperazione allo sviluppo	951,5	697,8	73,33
Relazioni culturali	321,1	287,3	89,47
Emigrazione e affari sociali	92,3	88,0	95,34
Affari politici	45,5	30,0	65,93
Affari economici	71,3	69,6	97,61
Istituto diplomatico	5,8	5,0	86,20
Totale	3.155,5	2.761,4	87,51

Tutti i centri di responsabilità raggiungono un elevato grado di impegno, ad eccezione della "cooperazione allo sviluppo" degli "affari politici" (rispettivamente il 73,33 %, e il 65,93 %).

I residui iniziali si sono ulteriormente ridotti, confermando per il secondo esercizio un trend in decrescita.

	1996	1997	1998
Residui iniziali	1.551,3	393,4	254,8

Per quanto attiene ai capitoli riguardanti le spese in conto capitale, si osserva una maggiore capacità di spesa per il cap. 7501 rispetto al cap. 8001.

Infatti, sul cap. 7501 - acquisto e relativi oneri accessori, ristrutturazioni e costruzioni e relative opere connesse, di immobili da adibire a sedi di rappresentanze diplomatiche ed uffici consolari nonché ad alloggi del personale, che presentava al 1° gennaio circa 21,4 mld di residui, sono stati pagati circa 16,5, pari al 77,2% (con 4,8 mld rimasti da pagare).

Mentre sul cap. 8001 - acquisto costruzione e ristrutturazione di immobili da destinare a sedi di Istituti di cultura e di scuole italiane all'estero, che al 1°

gennaio aveva circa 5,8 mld di residui, sono stati pagati solo 2,5 mld, pari al 43,5% (con 3,2 mld rimasti da pagare).

La formazione dei residui sui capitoli riguardanti le spese per l'acquisto, la costruzione e la ristrutturazione degli immobili da destinare a sedi degli uffici all'estero si ripete da diversi esercizi nonostante l'obbligo, imposto dall'art. 79 del d.P.R. n. 18 del 1967 di elaborare un programma annuale per l'utilizzazione dei fondi stanziati in bilancio. Il programma dovrebbe concorrere al contenimento dei residui di stanziamento; il raggiungimento dello scopo è fortemente condizionato dalle capacità operative dell'Amministrazione.

La Direzione generale del personale e dell'amministrazione, sulla quale grava l'obbligo predetto, ha predisposto il programma degli interventi sul patrimonio immobiliare per il 1998, con i fondi allocati sul cap. 7501, ma il programma è stato solo parzialmente attuato.

Si osserva, peraltro, che influisce negativamente sull'attuazione dei programmi annuali, anche il ritardo con il quale i finanziamenti sono messi a disposizione dell'Amministrazione. Nel 1998, sul capitolo anzidetto, non sono state allocate risorse di competenza, essendo stati esauriti i fondi previsti dalla legge n. 117 del 1991. L'Amministrazione ha assunto impegni solo sui residui provenienti dagli esercizi precedenti. Ciò ha contribuito alla riduzione della massa dei residui. Con legge n. 476 del 1998 sono stati concessi ulteriori finanziamenti per gli anni 1998/2004; i fondi relativi al 1998 sono stati messi a

disposizione dell'Amministrazione solo nel mese di febbraio 1999⁹. I 18 mld previsti per il 1998 sono andati ad aumentare i residui di stanziamento, in questo caso senza alcuna responsabilità del Ministero¹⁰.

L'art. 3 della legge n. 94 del 1997 dispone l'esame del Ministro del tesoro sullo stato di attuazione dei programmi in corso ai fine della conservazione in bilancio, come residui, delle somme, in conto capitale, non impegnate entro l'esercizio finanziario di riferimento. Con d.P.C.M. del 25 febbraio 1999 è stata determinata nella misura del 70% la percentuale di conservazione dei residui di stanziamento al 31 dicembre 1998. Successivamente, il d.P.C.M. del 30 aprile 1999, modificando il precedente provvedimento, ha riferito la percentuale non già a ciascuna amministrazione bensì all'intero bilancio. Ciò ha comportato, che la riduzione sul cap. 8001 sia stata solo parziale. Sul cap. 7501 l'Amministrazione ha chiesto la conservazione dei residui nella loro totalità.

L'analisi dell'andamento dei pagamenti richiede una particolare attenzione al rapporto tra autorizzazione di cassa e massa spendibile. Con riguardo al livello di massa spendibile, la complessiva autorizzazione di cassa ha subito un netto incremento, recuperando la flessione del precedente esercizio (che aveva risentito della compressione esercitata dal Governo sui flussi di cassa, nel quadro della manovra di contenimento della spesa voluta). Su tale risultato ha influito, altresì,

⁹ Decreto del Ministro del Tesoro n. 116313 del 19 febbraio 1999.

¹⁰ La Corte dei conti, Sezione del controllo, deliberazione n. 11/99 del 26 febbraio 1999, ha approvato un'indagine sull'attuazione dei programmi degli interventi sugli immobili destinati a sedi di uffici all'estero, anche al fine di accertare le cause dei ritardi.

un ulteriore decremento della massa spendibile, determinato da una netta riduzione dei residui iniziali, scesi dai 1.639,6 mld del 1997 ai 739,3 mld dell'esercizio in esame. Mentre quest'andamento in riduzione della massa spendibile comporta un incremento del rapporto con i pagamenti totali, l'ulteriore confronto con le autorizzazioni di cassa evidenzia un lieve decremento del rapporto pagamenti/autorizzazioni, sceso dall'85,9% del 1997 all'83,7 % del 1998.

Anni	Autorizz cassa	Massa spendibile	%	Pagam.ti totali	Massa spendibile	%	agam.ti totali	Autorizz cassa	%
1996	4.711,9	5.645,3	83,4	3.003,0	5.645,3	53,1	3.003,0	4.711,9	63,7
1997	3.102,3	4.369,7	71,0	2.665,0	4.369,7	60,9	2.665,0	3.102,0	85,9
1998	3.223,8	3.640,0	88,5	2.698,9	3.640,0	74,1	2.698,9	3.223,8	83,7

Esame dei pagamenti per centri di responsabilità:

(in mld)

Centro di responsabilità	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti totali	Pagamenti/ aut. cassa %	Pagamenti/ massa spend. %
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	43,5	41,8	35,3	84,4	81,0
Personale e amministrazione	1.758,5	1.673,1	1.526,5	91,2	86,8
Cooperazione allo sviluppo	1.263,7	944,2	711,6	75,3	56,3
Relazioni culturali	361,3	355,7	276,4	77,7	76,5
Emigrazione e affari sociali	97,0	95,8	79,2	82,6	81,6
Affari politici	53,1	52,6	32,0	60,9	60,3
Affari economici	56,0	54,2	33,3	61,5	59,5
Istituto diplomatico	6,6	6,1	4,2	70,1	64,7
Totale	3.640,0	3.223,8	2.698,9	83,7	74,1

La gestione delle spese di funzionamento di tutti gli uffici centrali, delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari all'estero, e delle spese in conto capitale concernenti le opere e gli acquisti immobiliari all'estero, incide

sull'elevato livello dei pagamenti del centro di responsabilità "personale e amministrazione".

Ai sensi dell'art. n. 43, comma 5, della legge 27 dicembre 1997, n.449.

L'Amministrazione ha complessivamente risparmiato 2,9 mld:

- Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro, 169,7 ml;
- Personale e amministrazione, 1.663,9 ml;
- Cooperazione allo sviluppo, 432 ml;
- Relazioni culturali, 407 ml;
- Emigrazione e affari sociale, 109 ml;
- Affari politici, 33,6 ml;
- Istituto diplomatico, 57,5 ml.

2.3 Incrocio della classificazione economica semplificata con i centri di responsabilità

I centri di responsabilità individuati dal d.lgs. n. 249 del 1997 sono omogenei rispetto alla ripartizione del 1997.

La classificazione economica semplificata ripartisce gli stanziamenti definitivi in tre categorie: spese di funzionamento 1.480,0 mld. di cui 1.177,8 per il personale; spese per interventi 1.407,2 mld; spese per investimenti 13,4 mld.

La quota più rilevante delle spese di funzionamento, pari a 1.134,5, come già osservato al paragrafo precedente, è gestita dal "Personale e amministrazione", con 901,3 mld esclusivamente per il personale; mentre le maggiori risorse per interventi sono attribuite alla "Cooperazione allo sviluppo" - 699 mld rispetto ai 68,9 di funzionamento, di cui 45,7 di personale.

La tabella che segue offre un quadro generale degli stanziamenti definitivi assegnati ai centri di responsabilità.

Centro di responsabilità	Spese di funzionamento	di cui personale	Spese per interventi	Investimenti	Totale
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	34.589	25.330	4.992	=	39.581
Personale e amministrazione	1.134.285	901.373	465.516	6.374	1.606.418
Cooperazione allo sviluppo	68.956	45.756	699.042	=	767.998
Relazioni culturali	182.145	168.143	125.494	7.034	314.672
Emigrazione e affari sociali	19.582	11.942	72.700	=	92.282
Affari politici	18.626	9.756	21.390	=	40.016
Affari economici	15.850	12.350	18.104	=	33.954
Istituto diplomatico	5.769	3.212	=	=	5.769
Totali	1.480.045	1.177.863	1.407.238	13.408	2.900.691

I pagamenti totali (sulla massa spendibile) hanno avuto l'andamento illustrato nella tabella che segue:

(in mld)

Centri di responsabilità	Funzionamento	di cui personale	interventi	investimenti	totale
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione con il Ministro	31,2	23,6	4,1	=	35,5
Personale e amminist.	1.071,8	860,1	429,7	24,9	1.526,5
Cooperazione allo sviluppo	64,2	39,6	647,4	=	711,6
Relazioni culturali	159,7	146,6	114,1	2,5	276,5
Emigrazione e affari sociali	16,7	9,2	62,5	=	79,2
Affari politici	17,4	8,7	14,6	=	32,6
Affari economici	13,8	10,4	19,5	=	33,4
Istituto diplomatico	4,3	2,6	=	=	4,3
Totali	1.379,1	1.100,8	1.292,2	27,4	2.698,9

L'esame del rapporto tra massa spendibile/pagamenti totali dimostra una maggiore difficoltà di spesa per gli interventi e gli investimenti rispetto alle spese

di funzionamento, ad eccezione del “gabinetto ed uffici di diretta collaborazione”, che ha raggiunto la medesima percentuale di pagamenti rispetto alla massa spendibile nel rapporto con le spese di funzionamento (80,9%) e di interventi (82,9%); per il “personale e amministrazione” la percentuale per le spese di funzionamento raggiunge l’86,6%, mentre per gli interventi l’88%, per gli investimenti l’82%; la “cooperazione allo sviluppo” dimostra difficoltà nella capacità di spesa sia per le spese di funzionamento 50,7%, che per gli investimenti 56,3%; le “relazioni culturali” raggiungono l’81,2% per le spese di funzionamento, il 75,1% per gli interventi e solamente il 19,9% per gli investimenti (edilizia di servizio); l’emigrazione e affari sociali il 77,2% per le spese di funzionamento e l’87,8% per interventi; gli “affari politici” l’88,7% per le spese di funzionamento, il 46,3% per interventi, mentre non è stato effettuato alcun pagamento per gli investimenti, con risorse per 1,9 mld; gli “affari economici” l’83,8% per le spese di funzionamento ed il 49,4% per gli investimenti; infine, l’Istituto diplomatico raggiunge il 64,7% per le spese di funzionamento.

3 Organizzazione e personale

3.1.1 In generale

Come si è già osservato, la struttura centrale dell’Amministrazione non ha subito modifiche: gli uffici all’estero, che ai sensi dell’art. 30 del d.P.R. n. 18 del

1967 comprendono: a) le rappresentanze diplomatiche, distinte in ambasciate, legazioni e rappresentanze permanenti presso enti o organizzazioni internazionali; b) gli uffici consolari e agenzie consolari, sono stati ridotti di sette unità¹¹.

La tabella che segue indica la consistenza delle sedi all'estero al 31 dicembre 1998.

Uffici	Formalmente istituiti	Effettivamente operanti
Ambasciate	122	117
Rappresentanze permanenti	12	12
Legazioni	=	=
Consolati generali di 1 classe	10	10
Consolati generali	65	62
Consolati di 1 classe	10	9
Consolati	21	21
Vice consolari	9	8
Agenzie consolari	11	11
Totali	260	250

La politica di revisione della distribuzione delle sedi estere¹² ha portato nell'ultimo triennio ad una diminuzione del numero complessivo degli uffici:

Anno	Uffici formalmente istituiti	Uffici operanti
1996	276	262
1997	267	255
1998	260	250

Al riguardo, peraltro, si osserva che nelle direttive predisposte dal Ministro per il 1999¹³, inviate al Direttore generale dell'emigrazione e degli affari sociali, è

¹¹ Sono stati soppressi i seguenti uffici: ambasciata di Conakry (Guinea), vice consolato di Sfax (Tunisia), consolato generale di 1 categoria di Rotterdam (Paesi Bassi), agenzia consolare in Namur (Belgio), voce consolato di Bordeaux e agenzia consolare di Digione (Francia), agenzia consolare in La Louvière (Belgio).

¹² Questo indirizzo politico è stato confermato dal Ministro in sede di audizione del 21 ottobre 1997, dinanzi la Commissione esteri del Senato.

¹³ Direttive del Ministro in data 29 dicembre 1998.

stato sottolineato che la ristrutturazione della rete diplomatico-consolare nei Paesi dell'U.E. non ha la finalità di ridurre il numero complessivo delle sedi estere, bensì di recuperare risorse finanziarie ed umane per nuove rappresentanze diplomatiche e consolari che dovranno essere aperte, in relazione agli attuali interessi italiani, nei Paesi dell'Europa orientale, dell'Asia e dell'America latina.

3.1.2 Servizio di controllo interno

Nonostante la carenza, già segnalata nella relazione sull'esercizio 1997, di personale assegnato al Servizio di controllo interno, privo di dirigenti (sebbene la norma¹⁴ ne preveda sei) e sottodimensionato anche per quanto attiene alle qualifiche funzionali - sono in servizio per le funzioni di segreteria cinque impiegati rispetto alle diciotto unità massime previste, l'attività espletata nel 1998 è stata cospicua. Sono state presentate tre relazioni, due trimestrali ed una semestrale, che hanno riferito al Ministro, tra l'altro, su alcuni settori di attività dell'Amministrazione, quali la gestione del "Fondo per la produttività", la gestione degli Istituti di cultura all'estero, l'utilizzo dei servizi informatici, le Unità Tecniche Locali.

3.1.3 Analisi dei costi di alcune sedi estere

L'Amministrazione ha effettuato un'analisi su alcuni uffici all'estero, per valutarne comparativamente costi, modi e tempi dell'attività.

La Corte esprime una valutazione positiva per un'iniziativa che rappresenta

¹⁴ Art. 3 - quater, del d.l. n. 163/1995, convertito in legge n. 273/1995.

un indispensabile strumento per il controllo di gestione, in linea con i principi espressi, tra gli altri, dalla recente riforma di bilancio.

Peraltro, si osserva che l'analisi non consente un esame comparativo, atteso che mancano altri elementi di confronto necessari per una più approfondita valutazione, quali le dimensioni delle sedi diplomatiche, il numero delle unità di personale assegnato, i carichi di lavoro, che sono presumibilmente diversi in considerazione delle varie realtà locali.

Ciò premesso, si osserva che in tutte le sedi di ambasciata considerate nella rilevazione¹⁵, la spesa per il personale si attesta su un livello abbastanza omogeneo, tra l'80,7 % e l'87,3% rispetto al totale delle spese di personale e di funzionamento (ad eccezione delle ambasciate in Kiev e San José, che raggiungono una percentuale minore, rispettivamente del 77,3 % e del 49,7 %).

La spesa di personale nei consolati presi in esame¹⁶ è percentualmente più elevata rispetto a quella delle ambasciate, sulle quali gravano maggiori spese di funzionamento (nelle sedi di consolato sono assenti diverse voci di spesa per il funzionamento, che si riscontrano nelle ambasciate); si attesta tra un 84,8 % della sede di New York ed il 99,3 % di Buenos Aires.

Se si pongono a confronto sedi diplomatiche di Buenos Aires e di Vienna si osservano situazioni disomogenee, presumibilmente da ricondurre alle diverse realtà locali ed alla differente presenza dei cittadini italiani nel Paese:

¹⁵ Ambasciate di Bangkok, Buenos Aires, Canberra, Cairo, Kiev, Lagos, San José, Tallin, Tokyo, Varsavia e Vienna.

¹⁶ Consolati di: Buenos Aires, Ginevra, New York e Vienna.

l'ambasciata di Buenos Aires affronta spese di personale e di funzionamento di entità nettamente inferiori rispetto al consolato (7.0 mld a fronte di 11.2 mld, per il personale, 1.5 mld a fronte di 3,7 mld per il funzionamento); mentre per l'ambasciata in Vienna si verifica la situazione opposta (4.3 mld di personale rispetto all'1,4 mld del consolato, e 884 ml per il funzionamento rispetto ai 175 ml che gravano sul "budget" del consolato).

Per quanto attiene alle rappresentanze permanenti d'Italia presso organismi internazionali¹⁷, la voce personale, sempre in rapporto alla spesa di funzionamento, oscilla tra un 76,5 % e l'8,6 %.

Questa raccolta di dati informativi sulle spese di alcune sedi all'estero non può ancora essere considerata un'analisi dei costi; a tal fine, deve essere arricchita da altri elementi conoscitivi, che permettano una corretta analisi comparativa tra dati omogenei; deve, inoltre, essere proseguita sugli stessi campioni almeno per un triennio, al fine di valutare gli andamenti delle spese su un arco di tempo significativo. Ciò non toglie pregio a questo primo sforzo dell'Amministrazione che, ritiene la Corte, dovrà essere ulteriormente sviluppato, attraverso una programmazione delle rilevazioni.

Le spese di alcune delle sedi diplomatiche sono state altresì oggetto di indagine da parte della Corte, nella competente sede del controllo¹⁸. L'indagine si è svolta, con riferimento agli anni 1992/1996, attraverso l'esame di 212 rendiconti.

¹⁷ Rappresentanza permanente DISARMO in Ginevra, presso O.I. in Ginevra, presso ONU in New York, presso l'OSCE in Vienna e presso l'O.I. in Vienna.

¹⁸ Sezione del controllo - Adunanza generale n. 1/1997.

Già nelle relazioni sul rendiconto generale dello Stato predisposte sui precedenti esercizi finanziari, la Corte aveva segnalato i ritardi con i quali i funzionari delegati trasmettevano i rendiconti amministrativi relativi agli accreditamenti ricevuti. A seguito delle osservazioni formulate in sede di controllo, il fenomeno sta gradualmente rientrando in limiti contenuti.

La tabella che segue indicata la situazione, che si riferisce al periodo 1995/1998, dei rendiconti non ancora presentati:

(in ml)

Esercizio	Accreditamenti	Totale non rendicontato
1995	272.719,1	5.568,9
1996	230.441,2	6.859,8
1997	241.182,7	10.502,8
1998	224.959,3	non disponibile

La percentuale degli importi rendicontati, rispetto agli accreditamenti, è la seguente: 1995, rendicontato il 97,96 %; 1996, rendicontato il 97,02 %; 1997, rendicontato il 95,65%.

I funzionari delegati, che non hanno presentato i rendiconti entro il termine prescritto, sono stati formalmente messi in mora dall'Ufficio di controllo della Corte: i provvedimenti notificati sono stati 783. Nei confronti di alcune rappresentanze diplomatiche (consolato di Rotterdam, ambasciate a Rabat e a Città del Messico) è stata richiesta alla Sezione del controllo l'adozione dei provvedimenti previsti dall'art. 9, comma 8, del d.P.R. n. 367 del 1994.

3.1.4 Gli Istituti italiani di cultura

Ai sensi della legge, n. 401 del 1990 di riforma del settore, gli Istituti Italiani di Cultura svolgono un'attività di diffusione all'estero della conoscenza della lingua e della cultura italiana.

La riforma mirava ad aggiornare il quadro di riferimento degli Istituti ed a valorizzare e rivitalizzare gli interventi dell'area culturale, assegnando al Ministero un ruolo di direzione, coordinamento e di vigilanza allo scopo di rendere la gestione degli Istituti medesimi più efficiente ed economica.

Ciò ha determinato una sostanziale revisione del precedente quadro normativo, il cui fondamento era da rinvenire nella legge n. 2179 del 1926, nel di. del 24 giugno 1956 che ha emanato lo Statuto degli Istituti di cultura e nella legge n. 604 del 1982, che ha introdotto un nuovo sistema di reclutamento del personale da assegnare agli Istituti stessi.

La Corte¹⁵, con particolare riguardo alle sedi di New York, Londra e Parigi e con riferimento agli anni 1992/1996, ha sottolineato che la gestione finanziaria e le sottostanti azioni organizzative ed operative degli Istituti, non hanno determinato quel salto di qualità atteso con la riforma, che doveva raggiungersi attraverso una più proficua utilizzazione delle risorse umane e finanziarie, riconducendo anche l'attività culturale a momento rilevante della politica estera italiana.

In via generale, è stata osservata una carenza di programmazione specifica

¹⁵ Corte dei conti, Sezione del controllo, Collegio II, deliberazione n. 59/1997

per il settore culturale, che richiederebbe un'attenta modulazione delle iniziative, anche al fine di evitare sovrapposizioni tra i diversi soggetti interessati nel settore (ambasciate, consolati, Direzione generale) e l'assenza di un efficiente monitoraggio sulle iniziative stesse. Più in particolare si è riscontrata una inadeguatezza della rete all'estero degli Istituti e delle dipendenti sezioni, e la ridotta capacità degli Istituti di autofinanziarsi attraverso possibili sponsorizzazioni, un inadeguato il livello di formazione professionale degli addetti al settore. Anche in considerazione dell'esiguità delle risorse finanziarie destinate alle iniziative, si è sottolineata la necessità di una maggiore sinergia con gli organismi culturali, pubblici e privati, italiani e stranieri, al fine di accrescere sia l'incisività degli interventi sia di ridurre i costi degli stessi.

Anche in considerazione delle osservazioni della Corte, l'Amministrazione ha ridisegnato la nuova rete degli Istituti di cultura ed è stato determinato l'organico del personale assegnato a ciascun Istituto. In base al nuovo organigramma gli Istituti sono 72, con una cospicua riduzione rispetto al dato precedente determinata dalla necessità di migliorare il funzionamento della struttura che risentiva di carenza di personale.

Il personale del ruolo dell'area della promozione culturale raggiunge le 132 unità, mentre il personale a contratto locale è costituito da 139 unità (141 di concetto, 147 esecutivo, 105 ausiliario).

Il Servizio di controllo interno, nella relazione per il primo trimestre del

1998, ha riferito ampiamente in merito alla rete degli Istituti. In particolare, la Corte sottolinea un dato che merita alcune riflessioni: complessivamente, su una spesa di 59.8 mld per la gestione sono stati spesi 51.4 mld (con una media percentuale dell'86 %), mentre per le manifestazioni culturali solo 8.4 mld (circa il 14 %)²⁰. I costi di gestione assorbono la quota più rilevante delle risorse, a danno dell'attività istituzionale propria degli Istituti.

3.1.5 Fondo per la produttività collettiva e per il miglioramento dei servizi

L'analisi svolta dal Servizio di controllo interno sull'utilizzazione dei fondi previsti per il 1997 dall'art. 36 del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro, pone in evidenza un incremento significativo della quota riservata ai progetti di produttività, segnale di una maggiore consapevolezza dei positivi riflessi sull'accrescimento della produttività offerti da un corretto utilizzo delle risorse messe a disposizione dal "Fondo".

Il rapporto osserva che gli obiettivi possono essere meglio raggiunti attraverso progetti che "comportano incrementi di produttività durevoli, anziché circoscritti al periodo di erogazione del premio".

La Corte condivide questo giudizio; in via generale, gli sforzi dell'Amministrazione indirizzati ad un miglioramento della produttività dovrebbero essere programmati in modo tale da rendere quanto più stabili possibile i risultati positivi, privilegiando progetti caratterizzati da una incidenza di medio periodo.

²⁰ I dati presi in esame dal Servizio di controllo interno si riferiscono all'anno 1996.

3.1.6 Ispettorato generale del Ministero e degli uffici all'estero

Ai sensi dell'art. 12, del d.P.R. n. 18 del 1967, l'Ispettorato svolge alle dirette dipendenze del Ministro attività ispettiva sugli uffici dell'Amministrazione centrale e sulle rappresentanze diplomatiche e sugli uffici consolari; al fine di accertare lo stato e la gestione dei beni mobili ed immobili, la consistenza degli organici, in rapporto ai carichi di lavoro, la tenuta delle contabilità, l'organizzazione dei servizi e la resa dei conti amministrativi e giudiziali.

Le visite ispettive sono programmate in relazione all'organico dell'Ispettorato, e coprono l'intera rete delle ambasciate e dei consolati con una cadenza temporale di quattro/cinque anni.

Nel corso dell'esercizio in esame, sono state eseguite presso gli uffici all'estero, 103 ispezioni, a fronte di 77 nel 1995, 60 nel 1996 e 63 nel 1997. Inoltre, è stato programmato un monitoraggio dei seguiti delle visite ispettive effettuate nel periodo 1994/1997, per verificare le iniziative assunte dall'Amministrazione sulla base delle conclusioni delle visite.

Le irregolarità rilevate più di frequente riguardano la tenuta dei registri contabili, i ritardi nella rendicontazione, nell'aggiornamento degli inventari, nella stipula dei contratti di locazione e nella tenuta dei conti correnti bancari intestati alle ambasciate ed ai consolati.

3.1.7 Istituto diplomatico²¹

L'Istituto diplomatico svolge attività di formazione e di perfezionamento professionale del personale diplomatico e amministrativo²² ed organizza corsi per la preparazione degli aspiranti alla carriera diplomatica.

Per l'organizzazione dei corsi per la preparazione alla carriera diplomatica, l'Istituto, attualmente diretto da un ministro plenipotenziario di 2° classe, ha concluso convenzioni con alcune istituzioni universitarie e culturali²³; l'Istituto diplomatico concede contributi per il funzionamento dei corsi e ne controlla lo svolgimento.

3.2. Personale

3.2.1 Riordino della disciplina del trattamento economico all'estero

L'art. 1, comma 138, della legge n. 662 del 1996 ha concesso delega per l'emanazione di uno o più decreti legislativi per il riordino della disciplina del trattamento economico del personale in servizio all'estero. La delega, che scadeva il 2 maggio 1997 ed è stata prorogata al 28 febbraio 1998 dalla legge n. 449 del 1997, art. 42, è stata esercitata con l'emanazione del d.lgs. n. 62 del 1998. La nuova disciplina dispone il riordino di tutte le indennità ed assegni per

²¹ La Sezione del controllo della Corte dei conti ha deliberato²¹ un'indagine, tuttora in corso, sulla gestione dell'Istituto diplomatico nel triennio 1995/1997.

²² Nel 1998 sono stati organizzati i seguenti corsi: XXVIII corso di formazione per volontari diplomatici, XXIV corso di superiore informazione professionale per consiglieri di legazione, XXV corso di superiore informazione per consiglieri di legazione.

²³ Istituto superiore di politica internazionale di Milano, Istituto superiore di studi europei di Torino, Istituto di sociologia internazionale di Gorizia, Associazione Bartolo da Sassoferrato di Bologna, Fondazione di ricerche e studi internazionali di Firenze, Libera università internazionale degli studi sociali (Luiss) di Roma, Società italiana per l'organizzazione internazionale di Roma e di Napoli (Sioi), Forum per la pace e la guerra di Firenze, Università di Catania, Università di Padova.

spese di rappresentanza del personale in servizio presso le sedi all'estero, nonché del trattamento economico spettante al personale dipendente da enti pubblici non economici in servizio all'estero ed al personale docente e non in servizio presso le istituzioni scolastiche e culturali italiane all'estero.

Per l'applicazione della nuova disciplina, l'Amministrazione ha emanato alcune circolari; in particolare con circolare n. 16 del 1998 sono stati indicati i criteri per la quantificazione dell'assegno per le spese di rappresentanza, precisandone la natura e le finalità.

Un giudizio sugli effetti della nuova disciplina ed, in particolare, in merito al contenimento della spesa (l'Amministrazione nella nota n. 156 del 4 dicembre 1998 ha quantificato il contenimento della spesa in 11 mld di minore uscite e 10 mld di maggiori entrate per ritenute fiscali e previdenziali) potrà essere formulato solo al termine del corrente esercizio finanziario.

3.2 Le risorse umane

Come già segnalato nella relazione predisposta dalla Corte sull'esercizio finanziario 1997, l'Amministrazione²⁴ lamenta la carenza di personale di tutte le carriere e qualifiche, che non le consentirebbe di garantire una presenza più consistente all'estero.

Il personale in servizio alla data del 31 dicembre 1998, escluso quello dell'area della promozione culturale ha raggiunto le 4.673 unità, come risulta dalla seguente tabella.

²⁴ Il Ministero degli affari esteri al servizio dell'Italia nel mondo, pag. 18 - marzo 1998.

Carriere	1996	1997	1998
Diplomatici	906	904	913
Dirigenti	29	24	27
Amministrativi	3.731	3.716	3.733
Totali	4.666	4.644	4.673

Il decreto legislativo n. 80 del 1998 ha confermato per la carriera diplomatica le disposizioni del d.lgs. n. 29 del 1993, art. 2 comma 2: pertanto, lo stato giuridico ed il trattamento economico del personale della carriera diplomatica rimangono disciplinati dalla legge²⁵.

Le assunzioni di diplomatici non erano comprese nel blocco delle assunzioni nelle amministrazioni pubbliche; nel corso del 1998 sono stati assunti 34 volontari diplomatici. Sul dato complessivo di unità in servizio nella carriera diplomatica, 83 sono donne; tra queste non compare alcun ambasciatore²⁶.

²⁵ Il disegno di legge, atto Senato n. 3919, dispone la delega al Governo per il riordino delle carriere diplomatica e prefettizia, nonché disposizioni per il restante personale del Ministero degli esteri, per il personale militare del Ministero della difesa, per il personale dell'Amministrazione penitenziaria e per il personale del Consiglio superiore della magistratura. Per quanto attiene al Ministero degli esteri, il disegno di legge conferma la specificità della carriera diplomatica, che continua ad essere disciplinata da un ordinamento speciale, con la riduzione dei gradi della carriera ed un miglioramento economico dei gradi iniziali. E' prevista, altresì, la revisione degli organici delle qualifiche dirigenziali della carriera amministrativa.

²⁶ L'Amministrazione ha effettuato un monitoraggio statistico dei concorsi banditi per l'accesso alla carriera diplomatica negli anni 1981/1997, che evidenzia, oltre alle sedi universitarie di provenienza dei candidati ammessi alle prove e risultati vincitori, i diplomi di laurea in loro possesso: la laurea in scienze politiche continua ad essere privilegiata, seguita da quella in giurisprudenza, mentre sono una minoranza le lauree in discipline economiche.

Grado	Uomini	Donne
Ambasciatori	24	=
Ministri plen. 1° cl.	66	2
Ministri plen. 2° cl.	136	4
Consiglieri di ambasciata	214	18
Consiglieri di legazione	158	18
Primi segretari di legazione	149	20
Segretari di legazione	35	10
Volontari diplomatici	48	11
Totali	830	83

Per quanto riguarda il personale della carriera amministrativa, nella dotazione organica, stabilita dal d.P.C.M. del 14 ottobre 1996, previo accertamento dei carichi di lavoro, si riscontrano delle carenze che conseguono al blocco dei concorsi per le assunzioni nelle amministrazioni pubbliche, in essere da alcuni anni. L'Amministrazione si è attivata per sopperire a tale situazione, che si è ulteriormente aggravata negli ultimi mesi dell'anno in esame, promuovendo al suo interno una più attenta pianificazione delle risorse: tuttavia, stante il permanere delle limitazioni alle assunzioni, appare difficile che queste iniziative, seppur condivisibili, da sole possano risolvere completamente i problemi di funzionalità degli uffici, determinati da vuoti in organico.

L'art. 1, comma 134 della legge n. 662 del 1996, proprio allo scopo di sopperire almeno in parte alle esigenze del personale del Ministero, ha previsto, per il triennio 1997/1999, l'immissione in ruolo del personale assunto a contratto presso gli uffici all'estero, a seguito di concorso per titoli ed esami, per un massimo di cinquanta unità per ciascun anno, nelle qualifiche dalla terza alla sesta. Nei mesi di novembre-dicembre 1998, sono stati immessi in ruolo 49

impiegati della V qualifica funzionale, vincitori del primo concorso riservato ai contrattisti, riguardante il contingente del 1997. Complessivamente, il personale assunto a contratto presso gli uffici all'estero era, alla data di riferimento, di 1.753 unità rispetto alle 1.704 del 1997.

Alla data del 31 dicembre 1998, il personale amministrativo, esclusi i dirigenti era di 3.865 unità, di cui 132 dipendenti dell'area della promozione culturale.

4. Trattati internazionali

Una particolare attenzione richiede la problematica, che già in passato è stata oggetto di osservazioni della Corte, relativa ai trattati internazionali non sottoposti a ratifica legislativa del Parlamento.

Come è noto l'art. 80, della Costituzione dispone che siano sottoposti all'esame delle Camere, che devono autorizzarne con legge la ratifica, cinque categorie di trattati, accomunati dalla circostanza d'includere accordi la cui stipulazione può avere un'incidenza notevole su aspetti essenziali per la comunità statale: trattati di natura politica, che prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, che importano variazioni territoriali, che implicano oneri finanziari, che richiedono modifiche legislative.

L'interesse della Corte si è soffermato sulla quarta categoria - trattati alla cui stipula si provvede attraverso la procedura semplificata sul presupposto dell'assenza di oneri all'Esercizio; sono, infatti, numerosi gli accordi internazionali

pubblicati sulla G.U. non ratificati con legge. Sul punto, in risposta alle osservazioni della Corte, il Ministero degli affari esteri aveva assicurato, di aver assoggettato tutti gli accordi internazionali alla procedura di cui alla circolare n. 5 del 1995, che ha fatto obbligo alle direzioni generali competenti di quantificare gli eventuali oneri finanziari derivanti dall'applicazione dei singoli trattati, di verificarne la copertura nei capitoli di bilancio e di trasmettere al Servizio contenzioso diplomatico, trattati e affari legislativi una formale attestazione sulla verifica effettuata, con impegno a procedere alla ratifica legislativa nell'ipotesi che l'accordo comporti oneri aggiuntivi anche futuri.

Le Sezioni Riunite della Corte, nella seduta del 9 giugno 1998, dedicata all'approvazione della relazione al Parlamento sulla gestione del Ministero degli affari esteri per l'esercizio 1997, hanno deliberato un approfondimento istruttorio in merito alla verifica sugli eventuali oneri finanziari derivanti dall'entrata in vigore dei trattati in parola, al fine di accertare il rispetto dell'art. 80 Cost., a seguito del quale sono state trasmesse, ai sensi dell'art. 3, comma 6, della legge n. 20 del 1994, al Ministro degli affari esteri ed al Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica delle osservazioni in merito a tre tipologie di trattati internazionali: a) riguardanti il rimpatrio verso i Paesi di origine delle persone entrate clandestinamente; b) la cooperazione tecnica in Paesi in via di sviluppo; c) la ristrutturazione del debito dei Paesi in via di sviluppo.

Ha sottolineato la Corte che il disposto dell'art. 80 Cost. fa ricorso ad una locuzione assai ampia nell'imporre l'autorizzazione con legge per gli accordi da cui derivino "oneri alle finanze"; nel richiamare genericamente gli oneri finanziari, l'articolo in esame potrebbe riferirsi non solo a nuove o maggiori spese a carico del bilancio dello Stato, ma anche ad oneri indiretti come quelli derivanti da diminuzioni di entrate o da altre operazioni finanziarie che possano incidere sulla finanza pubblica.

Il Ministero degli affari esteri, nell'interpretare l'articolo in esame, nella circolare n. 5 del 1995, ha ritenuto che "per quanto riguarda i trattati che implicano oneri finanziari, il riferimento è agli oneri aggiuntivi rispetto a quelli che trovano copertura negli stanziamenti del bilancio dello Stato". Nei casi in cui l'accordo non comporti nuove o maggiori spese, si potrà procedere alla conclusione del trattato stesso in "forma semplificata", senza l'autorizzazione del Parlamento.

Osserva la Corte che questa interpretazione può essere accolta a condizione che si proceda ad una valutazione rigorosa degli oneri, anche indiretti e riflessi, derivanti dal trattato, quantificandoli ed indicando se i mezzi finanziari di copertura si rinvengano già nella legislazione vigente. Questa interpretazione impone l'adozione di una scheda che si ispiri a criteri analoghi a quelli indicati dall'art. 11-ter della legge 5 agosto 1978, n. 468 per la copertura finanziaria delle leggi, sui quali più volte si è soffermata la Corte in occasione delle relazioni trimestrali sulla quantificazione degli oneri e delle modalità di copertura della

spesa. Si è osservato invece che, per i trattati innanzi richiamati non sono predisposte schede tecniche idonee a dimostrare l'assenza di oneri diretti ed indiretti ovvero i mezzi per la loro eventuale copertura. Tenuto conto che la procedura semplificata di autorizzazione sottrae al controllo del Parlamento, voluto dall'art. 80 Cost. anche a tutela degli equilibri di bilancio, alcuni accordi internazionali sul presupposto che dagli stessi non conseguano oneri finanziari, la verifica dell'assenza di aggravii all'Erario ovvero della copertura degli stessi attraverso risorse già destinate allo scopo, andrebbe attestata attraverso un'analisi più puntuale; in particolare, l'individuazione dei mezzi di copertura andrebbe preceduta dalla specificazione delle voci di spesa e dalla individuazione dei capitoli di bilancio pertinenti, così da consentirne l'accertamento della congruità. Ciò appare necessario, soprattutto, quando oggetto degli accordi sono programmi complessi, che richiedono diverse tipologie di attività e, di conseguenza, spese di diversa natura, ed il costo non grava su di un unico capitolo (spese di missione, partecipazioni a commissioni, interventi ecc); analogamente, laddove si rinvia a risorse già impegnate, in specie se sono trascorsi diversi esercizi finanziari dalla data del provvedimento di impegno, andrebbe appurato se le stesse sono state mantenute in bilancio.

Per quanto attiene ai trattati di ristrutturazione del debito dei Paesi in via di sviluppo, dagli stessi non conseguono immediati oneri finanziari a carico dell'erario; peraltro, si nota che gli accordi di consolidamento si traducono

concretamente in minori rientri e, pertanto, in un indiretto aggravio finanziario.

In risposta alle osservazioni della Corte, in sede di audizione avanti alle Sezioni Riunite (in data 10 giugno 1999), l'Amministrazione, nell'illustrare le procedure seguite per l'entrata in vigore dei trattati internazionali, ha richiamato le direttive già impartite agli Uffici interessati con la richiamata circolare n. 5 del 1995 per garantire il rispetto degli artt. 80 e 87 Cost. In particolare, ha assicurato "una più attenta e completa redazione della nota illustrativa all'atto internazionale, che conterrà tutti gli elementi la cui assenza è stata giustamente fatta rilevare dalla Corte dei conti".

5. La cooperazione allo sviluppo

5.1 Considerazioni generali

I risultati di rendiconto della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo sono stati trattati al paragrafo 2.2 (Analisi della spesa per centri di responsabilità). In questa sede si approfondisce l'analisi sull'utilizzo delle sole risorse allocate nel bilancio del Ministero degli affari esteri per gli interventi nel settore della cooperazione allo sviluppo, prescindendo dalle spese di funzionamento delle quali già si è detto nel richiamato paragrafo.

Pertanto, prima di affrontare il tema dei risultati di rendiconto, è opportuno soffermarsi sull'assetto interno dell'apparato, osservando, preliminarmente, che il progetto di riforma del settore non si è tradotto in un provvedimento normativo. Rimane un'organizzazione che opera sulla base di diverse norme che si sono

succedute nel tempo e che richiedono un loro coordinamento. Si fa riferimento alla problematica, già affrontata dalla Corte nella Relazione al Parlamento sull'esercizio 1997, del coordinamento tra il particolare ordinamento in materia, di cui alla legge n. 49 del 1987, con il relativo regolamento di esecuzione (d.P.R. n. 177 del 1988), il d.lgs. n. 29 del 1993, di organizzazione della P.A. e la legge n. 559 del 1993, che, nel sopprimere le gestioni fuori bilancio, ha disposto l'iscrizione nello stato di previsione dell'Amministrazione delle risorse allocate sul Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo (istituito dall'art. 14 della richiamata legge n. 49).

Il procedimento della programmazione segue un suo peculiare percorso, che inizia con la predisposizione delle note preliminari allo stato di previsione che confluiscono nelle direttive generali del Ministro, per concludersi con una delibera del Comitato direzionale, istituito dall'art. 9 della legge n. 49, che approva la programmazione per l'anno di riferimento. Delibera che viene assunta sulla base degli indirizzi di politica di cooperazione allo sviluppo approvati dal Cipe e delle direttive impartite dal Ministro stesso.

Il Comitato direzionale è presieduto dal Ministro degli affari esteri, ed è composto dai direttori generali dell'Amministrazione, da due rappresentanti del Ministero del tesoro, da un rappresentante del Ministero del Commercio estero e del Mediocredito centrale.

Si tratta di un procedimento articolato, che in ragione della complessità

della materia, che involge aspetti non solo di politica estera nazionale, richiede l'intervento di diversi soggetti, con peculiari competenze e responsabilità. Pertanto, in attesa della riforma del settore, la presidenza del Comitato direzionale da parte del Ministro degli affari esteri appare garantire sufficiente unitarietà e coordinamento all'azione di programmazione.

Certo è che il rinvio della riforma della materia²⁷, preannunciata da tempo incide negativamente, come più volte osservato dalla Corte, sulla funzionalità della struttura, caratterizzata anche da carenze organizzative in particolare nel settore tecnico-operativo.

Pertanto, la Corte conferma l'auspicio che la riorganizzazione del settore segua tempi celeri, così da consentire agli Uffici interessati di recuperare un miglior grado di efficienza, operando in quadro normativo di riferimento certo.

5.2 Programmazione

Nelle direttive del 30 dicembre 1997, il Ministro ha individuato nello specifico settore della cooperazione allo sviluppo gli obiettivi strategici per il 1998. Come già osservato al paragrafo 1.1, si va affermando, accanto alle iniziative poste in essere dall'amministrazione centrale, la presenza delle realtà locali: si apre uno spazio per l'attività di coordinamento ed indirizzo da parte del Ministero degli affari esteri, che, disponendo di un quadro generale delle necessità, può contribuire a razionalizzare le singole iniziative. Ciò contribuisce a garantire una maggiore efficacia dei singoli aiuti ed una ottimizzazione delle

²⁷ D.d.l. approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 19 dicembre 1997.

risorse stesse, nonché una migliore utilizzazione anche dei fondi messi a disposizione per la cooperazione allo sviluppo dalla Comunità Europea.

Peraltro, il coordinamento e l'indirizzo delle iniziative proprie delle regioni e degli enti locali, ai quali hanno fatto riferimento le direttive per il 1998 e, in modo più incisivo, la programmazione per il 1999, rimangono ad oggi prive di una pianificazione che individui una griglia di obiettivi determinati. Anche al fine di acquisire utili indirizzi per una programmazione dell'attività del Ministero nella cooperazione decentrata, l'Amministrazione ha di recente approfondito il tema, in un convegno²¹, nel corso del quale sono stati rappresentati: lo stato attuale, le potenzialità, le prospettive di questa tipologia di cooperazione, le sue sinergie con la cooperazione governativa e con quella comunitaria, nonché il suo impatto su alcune problematiche di grande rilievo, come quelle dei processi migratori e dell'occupazione.

In generale, la programmazione per il 1999 ha confermato quali priorità geografiche, l'area del Mediterraneo e dell'Africa sub-sahariana, unitamente alla zona balcanica, con particolare riferimento alla Bosnia ed all'Albania.

Per quanto attiene agli strumenti di intervento, l'Autorità di governo ha individuato i doni per i Paesi più poveri, ed il ricorso ai crediti d'aiuto per i Paesi dell'Asia e dell'America Latina.

Il Comitato direzionale, nella riunione del 30 gennaio 1998, sulla base degli indirizzi di una nuova politica di cooperazione allo sviluppo approvati dal

²¹ Convegno tenutosi a Roma il 25 maggio 1999.

Cipe nel giugno del 1995, e tenuto conto delle direttive del Ministro circa gli obiettivi da perseguire, ha approvato la programmazione annuale da sviluppare con le risorse stanziare dalla legge finanziaria 1998.

Per la prima volta dal 1993 si assiste ad una inversione di tendenza, con un incremento del volume delle risorse. Complessivamente, la Direzione generale ha avuto a disposizione 753 mld, di cui 597 per i doni (+84,8 mld rispetto al 1997), 40 per crediti di aiuto (rifinanziamento del fondo di rotazione gestito dal Mediocredito centrale), 70 per aiuti alimentari, 46 per contributi obbligatori ad organismi nazionali ed internazionali. Per il triennio 1998/2000 lo stanziamento è aumentato di 258,4 mld.

Tabella relativa agli stanziamenti per l'aiuto allo sviluppo recati dalle leggi finanziaria

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Doni	2.435	2.417	250	806	691	590	519	597	700	672	673
crediti di aiuto	1.334	1.186	919	304	48	100	53	40	20	40	40
Aiuti alimentari	62	60	60	60	57	=	70	70	70	=	=
Totali	3.831	3.663	1.229	1.170	796	690	642	707	790	712	713

L'Italia tra i Paesi OCSE, in termini di volume degli aiuti in rapporto al PIL, raggiunge lo 0.15 % del PIL, rispetto alla media dello 0.25 %.

5.3 Risultati di consuntivo

Gli impegni complessivi assunti sulla massa impegnabile (impegni-residui) sono stati pari a 642,1 mld, di cui 32,7 promossi da ONG, 16,2 affidati ad ONG. Le ONG, in percentuale, hanno operato per il 7,62% del totale. Le erogazioni per crediti di aiuto (sul Fondo di rotazione gestito dal Mediocredito Centrale) hanno raggiunto i 219,4 mld.

La tabella che segue illustra l'andamento degli impegni sugli stanziamenti di competenza e sui residui dei capitoli relativi agli interventi di cooperazione.

Capitolo	Stanziamenti di competenza 1998 (1)	Impegni su competenza 1998 (2)	Residui 1997 (3)	Impegni su residui 1997 (4)	Totale impegni 5=(2+4)	Residui su compet. 6=(1-2)	Residui su 1997 7=(3-5)	Totale residui lett. F 8=(6-7)
4480	297.0	169.3	100.3	91.8	261.2	127.6	8.4	136.0
4481	32.0	32.0	1.4	1.4	33.5	=	=	0.02
4482	198.1	113.1	53.6	42.7	165.9	85.0	0.9	85.9
4483	78.9	64.1	23.0	22.9	87.1	14.8	0.07	14.8
4484	14.0	11.1	1.5	1.5	12.7	2.8	0.03	2.8

Il cap. 4480 - contributi volontari alle organizzazioni internazionali impegnate nella cooperazione con i paesi in via di sviluppo, su una massa impegnabile di 397,3, dimostra una capacità di impegno che raggiunge il 65,7%; il cap. 4481 - contributi alle ONG, non reca residui; il cap. 4482 - finanziamenti a titolo gratuito per l'elaborazione di studi, progetti di sviluppo integrati anche per ostacolare la produzione di droga) il 65,9%; il cap. 4483 - finanziamenti a titolo

gratuito per singoli interventi destinati a fronteggiare casi di calamità e situazioni di denutrizione, l'85,4%: il cap. 4484 - realizzazione di programmi per la formazione professionale, l'81%.

I residui totali raggiungono i 256.8 mld, e dimostrano un incremento rispetto alla quota al 1° gennaio 1998, 182.4 mld.

Sono, altresì, compresi nella categoria "interventi" anche i capitoli sui quali sono allocate le risorse da destinare alla concessione di contributi ad organismi ed enti internazionali (cap. 1255, 3040, 3206, 3207, 3209, 3212; stanziamento complessivo di circa 43,6 mld).

In questa sede si osserva che le spese di funzionamento della struttura raggiungono i 68.9 mld (cui devono essere aggiunti 2,3 mld di residui di stanziamento). Su un totale di stanziamenti definitivi di competenza di 767.9 mld, le spese di funzionamento gravano per l'8,9%

A seguito dell'entrata in vigore della legge n. 559 del 1993, che ha disciplinato la soppressione delle gestioni fuori bilancio, è stata disposta l'iscrizione in apposita rubrica dello stato di previsione del Ministero delle risorse destinate al "Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo", istituito dalla legge n. 49 del 1987, art. 14.

I fondi rientrati in bilancio sono stati allocati tra le spese di parte corrente; anche se si basano su programmi che spesso hanno uno sviluppo triennale, sono sottoposti ai vincoli annuali di bilancio. I crediti di aiuto operano invece al di

fuori del bilancio dello Stato, valendo sulle disponibilità del Fondo rotativo per la concessione di crediti finanziari ai Paesi in via di sviluppo²⁵ (costituito presso il Mediocredito Centrale dall'art. 6 della legge n. 49 del 1987). I crediti in parola derivano da accordi tra Governo italiano e Governi dei Paesi in via di sviluppo beneficiari.

Nel 1998, il Fondo è stato rifinanziato per 40 mld e sono stati autorizzati tre crediti di aiuto, verso l'Albania, la Guyana e la Macedonia, per un importo complessivo di 53 mld.

5.4 Situazione del contenzioso nel settore della cooperazione allo sviluppo

La Corte si è soffermata in diverse occasioni³⁶ a sottolineare le difficoltà che incontra l'Amministrazione a chiudere la fase del contenzioso che si è andato a determinare tra Amministrazione stessa e le imprese italiane che hanno operato nel settore della cooperazione negli anni 1989/1992 ed ha auspicato il ricorso anche a misure straordinarie per affrettarne la definizione. In questa sede, la Corte ribadisce le osservazioni formulate nella Relazione annuale al Parlamento - esercizio 1997 (Vol. II, Tomo I) sulle cause del fenomeno, che non possono essere analizzate al di fuori del contesto storico di riferimento, e conferma la necessità del superamento di questa fase che impegna risorse umane spesso in defaticanti procedimenti, non di rado con il pagamento di ulteriori maggiori oneri.

²⁵ Per un esame dettagliato del Fondo rotativo si rinvia al capitolo di questa relazione "Fondi di rotazione e gestioni fuori bilancio".

³⁶ Sezione del controllo, deliberazione n. 4160 del 6 dicembre 1995; e da ultimo, Relazione annuale al Parlamento sull'esercizio finanziario 1997.

In risposta alle osservazioni della Corte, l'Amministrazione ha trasmesso una articolata relazione³¹, che condividendo l'esigenza manifestata dalla Corte, da conto delle misure adottate per giungere quanto prima alla chiusura della contenzioso e riferisce sul quadro generale al 31 dicembre 1998 e sulle sue prospettive.

Nel periodo 1993/1998 il contenzioso tra Ministero degli affari esteri ed imprese affidatarie ha determinato un onere di circa 200 mld. A tutto il 1998 si sono registrate 155 vertenze; 44 risolte attraverso lodi arbitrali, tutti sfavorevoli per l'Amministrazione (per 39 sono stati notificati atti di precetti e 30 sono stati seguiti da pignoramenti). Per 11 fattispecie l'Amministrazione ha resistito in appello, due volte con successo, in sei casi è stata adita la Corte di Cassazione, mentre 14 controversie sono state concluse con atti di transazione.

Le diverse fattispecie sono state aggregate in tre categorie: contenziosi in fase giudiziale il cui valore raggiunge circa 70 mld, che possono essere risolti attraverso atti di transazione, i cui procedimenti amministrativi di chiusura sono in corso. Per queste ultime due tipologie l'Amministrazione incontra maggiori difficoltà a valutare il *petitum*.

Infine, sono emerse alcune difficoltà nel settore dei programmi promossi o affidati ad Organizzazioni non governative, da imputare essenzialmente a carenze di rendicontazione; inoltre, l'Amministrazione ha attivato un piano di recupero delle anticipazioni già erogate per programmi che non sono stati avviati.

³¹ Relazione del Direttore generale per la Cooperazione allo Sviluppo n. 000313 del 13 gennaio 1999.

A parere dell'Amministrazione, tra le cause del formarsi del contenzioso, sono da indicare anche il "strutturale *turn over*" del personale, che non facilita il formarsi di professionalità in un settore, quale quello della gestione di procedure contrattuali per l'esecuzione di opere pubbliche, peraltro in Paesi con situazioni ambientali non sempre favorevoli, che richiede conoscenze tecniche, oltre che giuridico-contabili; oltre a ciò, si valuta negativamente il sistema previsto dalla legge n. 49 del 1987, che, per sopperire all'esiguità del personale interno all'Amministrazione, ha consentito il ricorso a professionalità esterne, dimostratesi "scarsamente motivate".

Tra le iniziative adottate per favorire il superamento di questa difficile fase, l'Amministrazione ha indicato, tra le altre, un maggior raccordo con l'Avvocatura Generale dello Stato, invitata a declinare, ove possibile, la competenza arbitrale dimostratasi non favorevole agli interessi dell'Amministrazione stessa; laddove ciò non è possibile, si è impegnata ad una maggiore cura nella scelta degli arbitri di parte. Il rafforzamento dell'Ufficio giuridico, unitamente ad un miglior raccordo tra quest'ultimo e l'Unità tecnica centrale, dovrebbe garantire una più attenta valutazione delle richieste delle imprese, che consenta di addivenire ad una composizione transattiva dell'insorgente controversia, ovvero di adire le vie giudiziarie con maggiori possibilità di successo. Il programma predisposto dalla Direzione generale per ricondurre il contenzioso a livelli ordinari prevede, altresì,

il recupero di 11 mld (di cui 3,5 già riversati), precedentemente liquidati in esecuzione di lodi arbitrali, dovuti da alcune imprese rimaste soccombenti in sede di Corte di Appello.

La Corte prende atto delle iniziative assunte e delle valutazioni conclusive, delle quali apprezza l'analisi critica volta a ricostruire le cause delle inefficienze anche strutturali dell'apparato organizzativo, e sottolinea la necessità di interventi diretti a rimuovere le ragioni delle lamentate inefficienze, anche attraverso una riconsiderazione complessiva della materia.

Per il primo semestre del 1999, è stato individuato l'obiettivo di ridurre del 40% il contenzioso, definendo circa 300 situazioni "conflittuali", con una spesa stimata di 100 mld quale quota capitale. Peraltro, l'Amministrazione incontra difficoltà per coprire gli eventuali con gli stanziamenti allocati in bilancio gli ulteriori oneri per interessi e svalutazioni.

5.5 Le Unità Tecniche Locali di Cooperazione

Da ultimo, nello specifico settore della cooperazione allo sviluppo, la Corte intende fermare la propria attenzione su una particolare articolazione dell'Amministrazione, costituita dalle Unità Tecniche Locali, che sono state oggetto di una complessa indagine del Servizio di controllo interno⁴⁵.

Le UTL sono state istituite dall'art. 13 della legge n. 49 del 1987, "con accreditamenti diretti presso i Governi interessati nel quadro degli accordi di cooperazione. Con delibera n. 48/1992, il Comitato Direzionale, istituito dall'art.

9. ha ritenuto di ubicare, per quanto possibile, le UTL nella sede della Rappresentanza diplomatica competente, dando loro la veste di "Ufficio della cooperazione dell'Ambasciata d'Italia".

Non appare agevole la ricostruzione di un sicuro quadro normativo di riferimento, che disciplina i rapporti intercorrenti tra Rappresentanze diplomatiche ed UTL, in particolare per quanto attiene all'ampiezza ed al contenuto del potere di vigilanza delle prime sulle seconde.

La Direzione generale per la Cooperazione allo Sviluppo, previa delibera del comitato Direzionale, ha provveduto ad istituire le UTL nei Paesi in via di sviluppo destinatari della cooperazione italiana, dichiarati prioritari dal Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo, a supporto della predetta Direzione generale per lo svolgimento di compiti di natura tecnica relativi alle fasi di individuazione, gestione e controllo dei programmi e delle iniziative.

L'attuale rete dell'UTL, è costituita da 19 sedi; l'organico è stabilito dal richiamato art. 13, comma 1, che prevede uno o più esperti dell'UTL, da esperti tecnico-amministrativi assegnati dalla Direzione generale della cooperazione allo sviluppo, da personale esecutivo ed ausiliario locale, assunto con contratti a tempo determinato.

La direzione dell'UTL è affidata, dal successivo art. 4, ad un esperto: l'organico minimo, a seguito della delibera del Comitato direzionale n. 48/1992, è composto da un direttore, un esperto amministrativo e da personale locale di

supporto. Il numero complessivo delle unità è stabilito dalla Direzione generale in base al volume di attività della cooperazione nel Paese (o nei Paesi) interessati.

Dalla relazione del Servizio di controllo³² si evince che gli esperti inviati dall'Italia sono 24 (12 direttori, 6 esperti tecnici e 6 amministrativi contabili). Il personale locale è costituito da 104 unità (54 con mansioni esecutive e 50 con mansioni ausiliarie).

Paese con UTL	Personale locale		Personale espatriato		
	Esecutivo	Ausiliario	Direttori UTC	Esperti tecnici	Esperti amministr.
Albania	3	3	1	1	1
Angola	4	2	1		
Argentina	3	1			
Bolivia	3				
Bosnia	2	2	1		1
Cina	1	2	1		
Costa D'Avorio	3	5			
Egitto	3	3	1	1	1
Eritrea	4	7	1	1	
Etiopia	11	10	1	1	1
Guatemala	2	2			
India					
Kenya	2	1	1		
Mozambico	4	5	1	1	1
Senegal	2	3			
Territori Palest.	2	1	1	1	
Tunisia	2	1	1		
Uganda	2	1			
Vietnam	1	1	1		
Totali	54	50	12	6	6

Dalla tabella risulta che non sempre è assicurata la copertura dell'organico minimo.

³² Fonte Ministero degli affari esteri. Servizio di controllo interno. Relazione per il secondo trimestre 1998.

Sul cap. 4453 gravano le spese di indennità e trasporto per il personale inviato in missione (direttori ed esperti) per 6.430 ml; sul cap. 4460 le spese di funzionamento delle UTL, di cui 1.313 ml per il personale locale, e 2.074 ml per altre spese di gestione (veicoli di servizio, arredi, canoni di locazione ecc.). Complessivamente la spesa per il 1998 ammonta a 9.811 ml. Le spese di personale incidono per il 78,87%, le spese di funzionamento per l'8,30%, i veicoli di servizio per il 4,25%, i canoni di locazione per il 3,2%, gli arredi di ufficio per l'1,89, i viaggi di servizio per l'1,17; un 2,31% si riferisce ad altre spese.

Di particolare interesse è la seguente tabella che, basata su dati che coprono un arco di tempo che include annualità che precedono l'entrata in vigore della legge n. 49/1987, afferenti alle iniziative prese anche ai sensi delle leggi n. 38/1979 e n. 73/1985, riassume i dati finanziari relativi agli interventi di cooperazione autorizzati nei Paesi presso i quali sono stati istituiti le UTL, accompagnati dal totale delle spese per ogni sede.

Paesi	Fondi in loco	Progetti totali	Progetti conclusi	omme impegnate per progetti	Spese funzionamento
Albania	2.736.5	5	1	2.450.0	286.5
Angola	21.599.7	7	1	19.725.3	1.874.4
Argentina	12.415.2	8	2	10.847.5	1.565.7
Bolivia	318.2	3	1	238.1	80.1
Bosnia	7.746.4	7	=	7.618.0	128.4
Cina	874.3	6	2	234.0	640.3
Costa D'Avorio	1.250.8	2	1	=	1.250.8
Egitto	14.521.9	10	1	12.932.2	1.589.7
Eritrea	21.452.4	10	1	20.641.4	811.0
Etiopia	62.379.3	20	5	58.608.5	3.770.8
Guatemala	1.286.3	4	1	657.4	628.9
India	439.0	3	=	439.0	=
Kenya	6.895.9	5	1	6.763.8	132.0
Mozambico	30.295.5	21	1	28.348.0	1.947.5
Senegal	9.955.4	10	2	5.410.9	4.544.5
Terr. Palestinesi	3.694.6	7	=	3.046.2	648.4
Tunisia	1.352.0	7	2	423.0	929.0
Uganda	6.116.6	7	1	5.815.5	301.0
Vietnam	1.991.3	5	0	1.819.5	171.8
Totale	207.119.7	147	23	186.018.7	21.100.9

I c.d. "fondi in loco" sono accreditati per interventi di cooperazione alle Rappresentanze diplomatiche, che ne curano la rendicontazione; dai predetti finanziamenti si attingono anche le risorse per fare fronte alle spese di funzionamento delle UTL.

Risulta assai limitato il numero dei progetti conclusi, ne si conosce il dato relativo ai progetti abbandonati. Sul punto, il Servizio di controllo sottolinea che frequentemente la chiusura o l'abbandono dei progetti non vengono inseriti nel sistema informatico, con gravi pregiudizi per il controllo di gestione che non dispone di dati certi.

La Corte, nell'apprezzare l'impegno del Servizio di controllo per elaborare un quadro complessivo delle attività e della gestione delle UTL, osserva che anche in considerazione di una riforma del settore, l'Amministrazione dovrebbe monitorare i progetti realizzati per valutarne l'impatto sulle realtà locali interessate.

Nel contempo, appare indispensabile, anche ai fini delle successive programmazioni, conoscere le ragioni che non hanno permesso o hanno ritardato la conclusione di alcuni progetti.

6. Esiti del controllo di gestione

6.1. Incarichi conferiti ai sensi dell'art. 168 del d.P.R. n. 18 del 1967

Ai sensi dell'art. 168 del d.P.R. n. 18 del 1967, presso gli uffici centrali, le rappresentanze diplomatiche, le rappresentanze permanenti presso gli organismi internazionali e gli uffici consolari, possono essere affidati incarichi, che richiedono particolare competenza tecnica, ad esperti scelti tra il personale dello Stato o di enti pubblici, che appartengono a carriere direttive o di "uguale rango", o ad esterni alla pubblica amministrazione (in casi eccezionali e per gli uffici all'estero). Il conferimento dell'incarico deve essere motivato dalla necessità di disporre di un soggetto fornito di particolare competenza tecnica e dalla impossibilità di sopperire con personale della carriera diplomatica. La nomina degli esperti è preceduta dall'istituzione, ai sensi dell'art. 32 del d.P.R. n. 18 del 1967, di un posto in organico nell'ufficio presso il quale presteranno servizio e

dall'equiparazione con i gradi della carriera diplomatica (primo segretario, consigliere o primo consigliere, console aggiunto o console generale aggiunto), al fine di individuare il trattamento economico ed estendere le garanzie riconosciute ai rappresentanti diplomatici.

Questi esperti non dovevano superare il numero complessivo di 80, ridotto a 78 dall'art. 1, comma 136 della citata legge n. 662 del 1996. Mentre presso gli organismi internazionali il contingente, sempre ai sensi dell'art. 168, non doveva superare il numero di 25, elevato a 37 del richiamato art. 1, comma 136 della legge n. 662.

Alla data di riferimento, gli esperti nominati erano 65, dei quali 37 presso le Rappresentanze permanenti presso gli organismi internazionali; nell'ambito di quest'ultimo settore, il maggior numero di incarichi è stato conferito presso la Rappresentanza permanente presso l'U.E. in Bruxelles (25). Per consentire la partecipazione delle regioni e delle province autonome alle deliberazioni dell'U.E., l'art. 7 della legge n. 491 del 1993, ha istituito un posto di esperto agricolo presso la Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione; successivamente, l'art. 58 della legge n. 52 del 1996 ha istituito altri quattro posti di esperto presso la Rappresentanza dell'Italia presso l'U.E., da assegnare a funzionari regionali. Da ultimo, il d.lgs. n. 430 del 1997, art. 5, comma 4, ha disposto l'istituzione, nell'ambito della Rappresentanza permanente presso l'U.E. di un'unità operativa della "Cabina di regia nazionale", con il compito di curare gli adempimenti connessi all'impiego dei fondi strutturali comunitari.

Un'indagine in materia è stata inserita nel programma di controllo successivo sulla gestione³³ ed ha interessato il triennio 1994/1996, i cui risultati si ritiene utile riportare in questa sede in considerazione del carattere generale delle osservazioni che superano l'arco temporale esaminato³⁴.

Nel periodo considerato sono stati conferiti 85 incarichi con una spesa di 14,3 mld per il 1994, 14,1 mld per il 1995 e 14,2 mld per il 1996. Al fine di contenere la spesa, l'Amministrazione ha disposto che il trattamento economico dell'esperto non deve essere più commisurato alla qualifica posseduta nell'amministrazione di provenienza, ma alla rilevanza delle funzioni che dovrà svolgere, senza poter subire modifiche nel corso dell'incarico per effetto di promozioni conseguite presso la propria amministrazione.

Al termine dell'indagine la Corte nell'osservare³⁵ che il procedimento di nomina appare adeguato per garantire la migliore selezione degli esperti, ha sottolineato l'opportunità che sia data maggiore pubblicità ai procedimenti stessi nelle sedi universitarie e negli istituti scientifici nazionali; infatti, la nomina degli esperti da affiancare ai diplomatici di carriera è tanto più proficua per l'Amministrazione quanto è più elevata la loro specializzazione professionale.

Per quanto attiene alla valutazione dell'attività svolta dagli esperti, dall'indagine predetta è risultato che le relazioni dei capi delle Rappresentanze

³³ Sezione del controllo - Adunanza generale - deliberazione n.1/97 dell'11 e 16 dicembre 1996.

³⁴ La Corte non si è occupata degli esperti antidroga, nominati ai sensi dell'art. 11 del d.P.R. n. 399 del 1990, atteso che i loro compiti attengono a funzioni proprie di polizia e non hanno alcun rapporto con gli esperti nominati ex art. 168.

³⁵ Sezione del controllo, n. del

diplomatiche non sono redatte con criteri uniformi e non rispettano una cadenza temporale prestabilita, mentre dovrebbero essere predisposte annualmente e illustrare dettagliatamente l'attività svolta.

La Corte ha osservato ancora che a seguito del progredire del processo di unificazione europea, la nomina degli esperti presso la Rappresentanza permanente presso l'U.E., di fatto, non segue più i criteri adottati per le altre Rappresentanze diplomatiche, ma è diretta a garantire la presenza di funzionari dei vari Ministeri. Ciò renderebbe opportuna l'emanazione di apposite direttive per la scelta dei candidati, o in considerazione della peculiarità delle loro funzioni.

Infine, è stata nuovamente censurato l'impiego presso le Rappresentanze di alcuni esperti nominati presso altri uffici all'estero, ancor più priva di giustificazione tenuto conto dell'incremento del contingente di esperti destinato alle Rappresentanze permanenti presso gli organismi internazionali (dal 1° gennaio 1997 passato da 25 a 37 unità, ai sensi della legge n. 662 del 1996, art. 1, comma 136)³⁶.

6.2. Scuole italiane all'estero: sedi in Mosca, Madrid e New York - anni 1994-1996

Le istituzioni scolastiche italiane all'estero si distinguono in scuole statali e scuole non statali. Le prime sono istituite con decreto del Ministro degli affari

³⁶ Corte dei conti, Sezione del controllo, I Collegio, deliberazione n. 68/96 del 22 febbraio 1996.

esteri di concerto con il Ministro del tesoro; ai titoli di studio in esse conseguiti è riconosciuto valore legale. Le scuole non statali sono istituite da enti o persone fisiche, lo Stato può riconoscerne giuridicamente l'esistenza e contribuire al loro mantenimento.

In materia, con riferimento alle scuole di Madrid, Mosca e New York, la Corte³⁷ ha svolto un'indagine sulla gestione della spesa negli anni 1994/1996, alla cui conclusione ha sottolineato che “occorre un'azione di coordinamento da parte della Direzione generale delle relazioni culturali, al fine di realizzare le necessarie strategie operative, razionalizzando gli interventi sulla base delle diverse ed effettive esigenze delle singole sedi, attuando, altresì, una programmazione integrata di interventi che consentano di calare le istituzioni scolastiche italiane all'estero nel processo formativo ed educativo dei Paesi ospitanti”. Ciò in quanto attraverso l'insegnamento e la diffusione della lingua italiana, si mantiene saldo il vincolo tra il nostro Paese e gli italiani all'estero, contribuendo anche a mantenere vivo l'interesse degli stranieri per l'Italia.

Con riguardo alle sedi scolastiche oggetto dell'indagine, la Corte ha osservato che “la gestione finanziaria e le conseguenti linee di organizzazione ed operative se possono valutarsi adeguate ai mezzi finanziari disponibili per le scuole di Madrid, non possono considerarsi tali, sicuramente, per le scuole di Mosca e, in misura minore per quelle di New York”.

³⁷ Corte dei conti, Sezione del controllo, Il Collegio, deliberazione n. 110 del 4 giugno 1998.

In particolare, si è rilevata una "inadeguata programmazione ed una non completa visione delle diverse realtà scolastiche con una conseguente carente valutazione, del binomio costi/benefici".

La sede di Mosca³⁸ ha ricevuto, nel periodo considerato, un contributo che risulta quadruplicato nonostante la riduzione di circa il 25% del numero degli alunni. Ciò induce a ritenere che i contributi statali potrebbero andare a coprire parte del disavanzo di gestione, che presenta un trend in crescita: ne consegue che appare quanto mai necessaria una maggiore vigilanza sull'utilizzo di dette somme.

Con riguardo alla sede di Madrid³⁹, è stato in particolare osservato un incremento della spesa per il personale supplente, che richiede una maggiore attenzione e vigilanza.

Con riferimento alla sede di New York⁴⁰, la Corte ha sollecitato un più puntuale rispetto della normativa concernente il reclutamento del personale docente non di ruolo, un più incisivo controllo da parte dell'Amministrazione circa l'utilizzo del sussidio ministeriale e la predisposizione di un piano di rientro al fine di ripianare il disavanzo di cassa.

³⁸ La scuola italiana "Costanza Vinci" di Mosca è un istituto privato presso il quale operano le scuole materna, elementare, media e la prima classe del liceo scientifico.

³⁹ La scuola italiana di Madrid è costituita da scuola materna (privata), elementare, media e liceo scientifico (statale).

⁴⁰ La scuola "Guglielmo Marconi" è un'istituzione privata, legalmente riconosciuta.

6.3 Gestione del patrimonio immobiliare: inventari delle ambasciate di Washington e Parigi

In sede di controllo successivo sulla gestione⁴¹, la Corte ha svolto un'indagine, che si è conclusa positivamente⁴² non essendo state accertate irregolarità, avente ad oggetto la gestione del patrimonio immobiliare e dei beni mobili, con riferimento alla tenuta ed all'aggiornamento degli inventari, delle Ambasciate di Washington e Parigi.

Al riguardo, la Corte ha osservato che l'attuazione delle nuove norme in materia di inventariazione dei beni mobili, in esecuzione delle disposizioni impartite in materia dal Ministro del tesoro, richiederanno l'elaborazione di un nuovo programma informatico che, peraltro, risulta essere in corso di installazione. Si precisa, per completezza di informazione, che il Ministro degli affari esteri ha iniziato la procedura per l'abolizione della "lira-oro", quale unità di misura del valore dei beni mobili, in quanto non rappresenta più un valore significativo, atteso che dal 1996 non subisce alcunavariazione, essendo costantemente stimata in lire 204⁴³.

7. Informatica

L'attuazione del programma di informatizzazione dell'Amministrazione è proceduto nel rispetto dei tempi previsti. Gli elementi più significativi del piano

⁴¹ Sezione del controllo - Adunanza generale n. 1/1997.

⁴² Determinazione del Consigliere delegato n. 262 del 29 gennaio 1998.

⁴³ Circolare n. 9 del 7 agosto 1998.

riguardano: a) la rete mondiale visti (accordi di Schengen), attraverso la realizzazione di una procedura totalmente automatizzata per il rilascio dei visti in circa 180 sedi estere; b) la rete informatica (LAN) del Palazzo della Farnesina, con il collegamento in rete di circa 2400 posti di lavoro ed il potenziamento delle attrezzature; c) il completamento del rinnovamento delle dotazioni di tutte le sedi consolari che svolgono attività di anagrafe, con la creazione di una banca dati centralizzata degli elettori (998.148) del Parlamento europeo; d) il collegamento internet ed intranet, con la realizzazione di un sito web; e) l'automazione delle procedure di ufficio per la gestione del personale, la predisposizione di un programma per la gestione del protocollo d'archivio, passaggio preliminare per la gestione dei documenti amministrativi elettronici; f) l'informatizzazione delle telecomunicazioni e dei sistemi cifranti; g) la formazione del personale dipendente, attraverso corsi sia introduttivi che di perfezionamento (1815 utenti a fronte dei 1301 del 1997).

8. Istituto agronomico per l'oltremare con sede in Firenze

L'Istituto è stato istituito con r.d. n. 251 del 1910, ed è attualmente disciplinato dalla legge n. 1612 del 1962. E' organo di consulenza e di assistenza del Ministero degli affari esteri nel campo tecnico-scientifico agrario, dotato di autonomia amministrativa e contabile. Ai sensi dell'art. 10, comma 5,

della legge n. 49 del 1987, la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo è autorizzata ad avvalersi dell'Istituto per l'attuazione e la gestione di iniziative di sviluppo nei settori agro-zootecnico, forestale e agro-industriale nei Paesi del Terzo Mondo.

L'Istituto svolge compiti di ricerca scientifica, sia in laboratori specializzati al suo interno sia all'estero: assolve a compiti di didattica, indirizzata alla formazione di tecnici agrari orientati verso applicazioni in zone tropicali e subtropicali; presta assistenza tecnica organizzando corsi di perfezionamento di borsisti italiani e stranieri, inviando in missione specialisti dell'Istituto nei paesi in via di sviluppo, nei quali prepara e svolge progetti nel settore agricolo per conto della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo.

Ai sensi dell'art. 14 della legge n. 1612 del 1962, il bilancio di previsione e il conto consuntivo dell'Istituto sono allegati allo stato di previsione e al conto consuntivo del Ministero e sono soggetti all'approvazione del Parlamento.

Con d.P.C.M. del 4 febbraio 1997, previo accertamento dei carichi di lavoro, è stata rideterminata la dotazione organica del personale dell'Istituto, e con successivo d.P.C.M. del 23 maggio 1997, è stato nominato il dirigente generale dell'Istituto, vacante dal 1992. La Corte, anche in considerazione del rilievo dei compiti affidati all'Istituto, aveva sollecitato l'Amministrazione a porre termine alla situazione di incertezza del suo vertice. La nomina del dirigente generale ha restituito piena funzionalità all'Istituto.

Con decreto del Direttore generale⁴⁴ è stato approvato, ai sensi dell'art. 24, comma 4, della legge n. 241 del 1990, il regolamento per l'accesso ai documenti amministrativi.

Il bilancio consuntivo per il 1998 è stato compilato sulla base del preventivo redatto, a seguito di osservazioni della Corte⁴⁵, con alcune modifiche rispetto ai documenti predisposti per gli esercizi precedenti.

Osserva la Corte che la procedura di approvazione parlamentare del bilancio di previsione e del conto consuntivo dell'Istituto appare eccessivamente complessa al riguardo, che sembra sufficiente assoggettare il preventivo ed il consuntivo all'approvazione del Ministero degli esteri, in analogia con quanto avviene per gli enti pubblici sottoposti al controllo ministeriale. In tal senso, dovrebbe essere modificata la legge vigente.

⁴⁴ Decreto n. 151298-1417 del 30 novembre 1998.

⁴⁵ Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, deliberazione del 25 giugno 1997, nel dichiarare regolare il conto consuntivo dell'Istituto per il 1996, aveva formulato alcune osservazioni in merito alle modalità di rappresentare alcune voci, quali l'avanzo di gestione e la spesa per la costruzione del centro formazione per tecnici di paesi in via di sviluppo. La Ragioneria provinciale dello Stato di Firenze, nel condividere le osservazioni della Corte, ha comunicato che, d'intesa con l'Istituto, sono state apportate le necessarie rettifiche al bilancio preventivo per il 1998.

Ministero della difesa

Sommario: Sintesi e conclusioni.

1. Direttive e programmi.
2. Analisi finanziaria: 2.1. *Analisi finanziaria per categorie economiche;* 2.2. *Analisi per funzioni-obiettivo;* 2.3. *Analisi per centri di responsabilità;*
3. Analisi dell'organizzazione: 3.1 *Attuale configurazione dell'organizzazione;* 3.2 *Controllo interno;* 3.3 *Enti di protezione sociale.*
4. Missioni di particolare rilevanza in Italia ed all'Estero.
5. Programmi d'armamento: 5.1 *Programma di ricerca e sviluppo dell' Elicottero multiruolo EH101-Analisi della Corte dei conti.*
6. Attività contrattuale: 6.1 *Attività contrattuale dell'Arma dei carabinieri.* 6.2. *Dismissione dei beni immobili della difesa.*
7. Profili di attualità: 7.1. *Le prospettive del servizio militare di leva.*
8. Valutazioni gestionali.

Sintesi e conclusioni.

Nel corso dell'esercizio 1998, il Ministero della difesa ha vissuto la prima reale fase applicativa della legge 18 febbraio 1997, n.25, sulla *ristrutturazione dei vertici*, legata ai decreti legislativi, emanati in virtù della legge 28 dicembre 1995, n.549 (finanziaria per il 1996) che hanno riguardato tutta l'amministrazione.

La stessa ristrutturazione dell'area tecnico-amministrativa, essenzialmente imperniata sulle *Direzioni generali*, è stata portata avanti, sia pure con le difficoltà derivanti dalle dimensioni dell'accorpamento che è stato realizzato.

Sotto il profilo *ordinamentale* si è provveduto a rendere completa la disciplina della nuova *organizzazione* della difesa.

Ma a tale quadro manca ancora una parte rilevante della cornice, non essendo stato ancora emanato il *regolamento* attuativo della legge 25/97, sul cui schema, attualmente al vaglio del Consiglio di Stato, vengono espresse considerazioni nella presente relazione.

Tale carenza è di grande rilievo, poiché la filiera decisionale recata dalla legge 25/97, sia per l'area *tecnico-amministrativa* che per quella *tecnico-operativa* non può ancora essere attuata in pieno. Ciò vale dunque sia per i compiti di *Segretario generale* (e dei due *Vice-Segretari generali, uno militare e l'altro civile*, la cui nomina è peraltro già avvenuta), sia per quelli del *Capo di stato maggiore della difesa* ed, in particolare, per l'azione programmatica dello *Stato maggiore difesa* nei confronti degli *Stati maggiori di forza armata*.

Questa situazione induce vischiosità che non aiutano un passaggio *morbido* ad un nuovo sistema che tende a *compattare* l'amministrazione ed a renderla più celere ed univoca (aspetti questi in stretta relazione tra loro) sul piano decisionale.

In tale contesto, la necessaria connessione fra programmazione e controllo dell'andamento della spesa deve essere assicurata in tempi che dovrebbero essere contenuti all'attuale esercizio finanziario, ed, a tal fine, è già stato predisposto un progetto informatico, la cui implementazione a livello centrale dovrà essere estesa a quello periferico, vero nodo cruciale per il Ministero della difesa.

L'istituzione di un *Servizio di controllo interno*, dalla Corte auspicato nelle precedenti relazioni, rappresenta un passaggio necessario; il provvedimento istitutivo è, attualmente, al vaglio del Consiglio di Stato.

La situazione finanziaria è assai simile a quella del passato esercizio, ma si rinvergono elementi positivi, quale il freno rilevato alla crescita della *massa-residui*, che, rispetto al precedente esercizio, si è fermata al 3,35%, mentre il rapporto fra 1997 e 1996 si mostrava decisamente preoccupante (+22,36%).

In sostanza, si iniziano a vedere gli effetti di una migliore e più consapevole programmazione, cosa questa che la Corte ha spesso raccomandato, soprattutto in occasione delle indagini sui programmi di armamento, in sede di controllo sulla gestione.

In tale direzione va non solamente la realizzazione di un efficace circuito *programmazione-gestione-monitoraggio-verifica dei risultati-programmazione successiva*, ma anche l'aggiornamento e la semplificazione delle procedure, nonché il superamento di disfunzioni incompatibili con la realizzazione dei risultati programmati.

Le indicazioni della Corte (relazione sul rendiconto 97) hanno trovato rispondenza nel decreto legislativo del 28 dicembre 1998, n.496, con il quale si è operato un consistente riordino della materia contrattuale, su molteplici fronti che vanno dalla semplificazione degli organi consultivi (in particolare con l'istituzione del *Comitato consultivo*)¹, e del circuito dei pareri, al superamento del sistema dei *contratti-aperti*, all'uniformizzazione del trattamento per i programmi pluriennali nazionali con quello dei programmi internazionali.

Si registra una maggiore snellezza e chiarezza nei procedimenti i quali appaiono circondati, solo per importi di rilevanza elevata (oltre i 5 milioni di ECU), anche dalla necessaria neutralità in ordine alla valutazione di congruità dei prezzi contrattuali.

Si auspica, al riguardo, che la richiamata disciplina si estenda ad un più ampio campo di applicazione, al fine di garantire un trattamento il più possibile uniforme della materia contrattuale.

¹ Il quale è chiamato ad esprimere il parere sui progetti di contratto derivanti da accordi di cooperazione internazionale in materia di armamenti e su quelli attuativi di programmi approvati con legge o con decreto del Ministro della difesa.

In tale quadro si pone la direttiva della *Direzione di commissariato* che statuisce il ricorso a procedure determinate dalla norma sulla certificazione di qualità *UNI ISO 2859*, per il campionamento da sottoporre a collaudo per le forniture dei materiali di commissariato.

Questo è un passo avanti estremamente interessante per lo sviluppo di sistemi di rilevazione gestionale, da un lato, e per l'assicurazione di una uniformità di comportamento in una materia molto delicata, dall'altro, e di tale esercizio si fornisce una significativa esemplificazione.

Altri aspetti sui quali si è soffermata l'attenzione della Corte, attengono a profili evolutivi, sia interni che esterni alla difesa.

Attiene ai primi la nuova disciplina degli *Enti di protezione sociale*, per i quali si era riconosciuta, da parte della Corte, nella passata relazione, l'esigenza di una riflessione ma che ha seguito una strada diversa da quella di un'accurata riclassificazione dei centri di costo.

Assumono invece grande rilievo esterno i due profili della *riforma della leva* cui è connessa la strutturazione di una *forza professionale*, e quello della dismissione dei beni immobili della difesa.

Per la *riforma della leva* non si è ancora di fronte ad un piano completo che assicuri l'effettiva applicazione del principio, ormai tendenzialmente condiviso, della graduale abolizione della leva; i meccanismi che attengono al reclutamento della *forza volontaria* devono tener conto di un'offerta completamente nuova che la difesa propone sul mercato dell'occupazione ed, al tempo stesso, dell'esigenza di assicurare un'adeguata selezione e professionalità tali da permettere di realizzare l'impianto della *forza professionale* in termini efficienti ed in tempi accettabili.

Le *dismissioni immobiliari* costituiscono una materia di particolare interesse, anche per la Difesa.

Il valore complessivo delle potenziali privatizzazioni è stimato, dall'amministrazione, in circa 1.400 miliardi.

Il piano attualmente operante riguarda 302 immobili (e annovera, al momento, un'unica vendita al Comune di Bologna per circa 4 miliardi); la sua attuazione incontra, sia per la necessaria concertazione con le altre amministrazioni (in particolare il ministero dei beni culturali), sia per le necessarie opere di valorizzazione dei beni da dismettere, considerevoli difficoltà.

La previsione, sull'arco temporale di un anno, è di pervenire ad alienazioni per circa 300 miliardi.

Va sottolineato il momento di particolare importanza per l'Arma dei carabinieri; in sede referente, è stato approvato dalle Commissioni riunite I e IV del Senato, il testo del disegno di legge n.2793 ter, nel cui ambito vengono sanciti i principi direttivi della riforma (che dovrà essere poi delineata da appositi decreti legislativi e successivamente da regolamenti), con la quale l'Arma viene elevata al rango di *Forza armata*, con l'istituzione al suo interno del grado di *Generale di corpo d'armata*.

Concludendo questa sintesi dei profili salienti emersi nella presente relazione, si considera il 1998 come un anno molto importante per l'amministrazione della difesa, anno nel quale sono stati messi a punto strumenti che dovranno rendere effettiva la riforma.

Va comunque segnalato un paradosso; da un lato, sono intervenuti provvedimenti normativi di grande rilievo (si richiama il d.lgs.496/98) per l'attività contrattuale dell'amministrazione; dall'altro, non è ancora stato emanato il regolamento d'attuazione della legge 25/97, ritardando l'effettiva attuazione della riforma.

Sotto il profilo gestionale, si può registrare un miglioramento nella programmazione e si apprezza l'utilizzazione di strumenti di rilevazione standardizzati (ci si riferisce alla direttiva della *Direzione di commissariato*) ma non si è ancora in grado di disporre di un monitoraggio della spesa periferica, intesa come verifica dei fenomeni generatori della spesa e non come la mera osservazione della stessa.

Sono inoltre in piena evoluzione le gestioni di profili come *leva e dimissioni immobiliari*, sui quali insistono molte aspettative, anche a carattere sociale.

L'Amministrazione, attualmente, fortemente impegnata sul fronte operativo per le vicende balcaniche, è chiamata, dunque, nel corso del prossimo esercizio a chiudere il quadro sistematico per concentrarsi sui profili applicativi e mostrare gli effetti delle norme che dovrebbero migliorarne l'efficienza.

1. Direttive e programmi.

L'Amministrazione della difesa per tutto l'esercizio 98 ha portato avanti una consistente opera di riorganizzazione, in applicazione sia della legge 28 dicembre 1995, n.549 (legge finanziaria per il 1996), sia della legge 18 febbraio 1997, n.25, concernente le «attribuzioni del Ministro della Difesa, la ristrutturazione dei vertici delle Forze armate e dell'Amministrazione della Difesa».

Tale operazione, particolarmente complessa, ha prodotto effetti anche sotto il profilo della programmazione finanziaria.

Le direttive per il 98 emanate, sia ai sensi del d.lgs.29/93, sia del d.lgs.279/97, in data 9 gennaio 1998², sono state modificate con il d.m. 6 agosto 1998, al fine di armonizzare la programmazione e la distribuzione delle risorse finanziarie agli esiti della riorganizzazione dell'area centrale, (d.lgs.264 del 16 luglio 1997 ai sensi dell'art.1, comma 1, lettera b della legge 549/95).

Per quanto attiene ai contenuti, va notato come, al di là di talune enfattizzazioni (le quali, peraltro, si richiamano alla *missione della difesa nazionale*), già da alcuni anni si rinveniva un'accentuazione della programmazione tecnico-finanziaria soprattutto in materia contrattuale, attraverso lo stretto collegamento dei contratti ai programmi entro i quali si inquadrano.

L'indicazione dei programmi e degli obiettivi rappresenta per la *Difesa*, ancor più che per altre amministrazioni, l'*input* per la gestione finanziaria; per tale ragione la parte fondamentale della direttiva è costituita dalla c.d. P.T.F. - (*Programmazione tecnico-finanziaria*), con la quale viene rimodulato il bilancio di previsione collegando gli stanziamenti agli enti programmatori (gli Stati maggiori di forza armata).

L'evoluzione di tale documento sta proprio nella sua idoneità a superare la logica preesistente di mera ripartizione degli stanziamenti di bilancio e, quindi a incardinare una corretta *filiere* che, fruendo dell'analisi dell'andamento dei precedenti esercizi e delle esperienze acquisite, individui puntualmente, in primo luogo, i programmi da attuare ed, in relazione a questi, le necessarie risorse finanziarie da assegnare.

Il salto di qualità che ci si attende dalla programmazione della difesa sta proprio nel monitoraggio della spesa e nella valutazione dei risultati, aspetti questi che necessitano di strumenti adeguati.

Nel contempo, si dà atto dell'attenta riflessione che lo Stato maggiore difesa sta ponendo nell'affinare i programmi di spesa, in una prima fase, nel suo specifico ambito di competenza.

Si tratta di un'esigenza derivante dall'assetto disegnato dalla legge 25/97 che rafforza il ruolo programmatico dello Stato maggiore della difesa, pur confermando il ruolo di enti programmatori rivestito dagli stati maggiori di forza armata.³

L'indicazione degli obiettivi, ai quali si ricollega la *programmazione tecnico-finanziaria*, emerge dall'informazione complessiva costituita dalla direttiva e dalla *nota aggiuntiva* nella quale vengono indicati gli *indirizzi programmatici*.

² contestualmente alla redazione del c.d. «*Bilancino*», che, tradizionalmente, costituisce, per questa amministrazione, unitamente alla «*Nota aggiuntiva allo Stato di previsione*» lo strumento programmatico per l'esercizio finanziario, recante l'indicazione degli obiettivi per l'anno di riferimento (nella specie il 1998).

³ sia pure in posizione di dipendenza gerarchica dal capo di stato maggiore della difesa e tenendo conto del ruolo del segretario generale anch'esso titolare della programmazione negli ambiti di sua competenza.

Va detto al riguardo che, per l'anno in corso, in considerazione della maggiore importanza rivestita dalla *nota preliminare* (in seguito alle modifiche introdotte dalla legge 94/97 e del d.lgs.279/97) l'amministrazione della difesa ha provveduto in termini congrui a tale adempimento, ma, al tempo stesso ha mantenuto la *nota aggiuntiva* che ha sempre costituito una sua particolarità, distaccandosi dalla metodologia seguita dalle altre amministrazioni ed offrendo un'informazione più completa della generalità di queste.

Nel decreto del Ministro della difesa del 9.1.1998, concernente la *direttiva 98*, gli elementi salienti erano costituiti:

- dalla prevista progressiva riduzione della forza bilanciata di 15.000 unità per il personale militare e di 2.200 unità per quello civile e, nell'ambito della riduzione della forza globale, *coerentemente con la riconfigurazione dello strumento operativo e compatibilmente con le disponibilità finanziarie e con la reale possibilità di arruolamento, il perseguimento di un riequilibrio tra i diversi ruoli del personale e di un significativo aumento dell'aliquota di personale di truppa in servizio permanente ed in ferma breve;*
- nell'ambito dell'*esercizio*, dall'intenzione di porre rimedio agli aspetti maggiormente carenti nel settore delle manutenzioni e di supporto, di assicurare l'esecuzione delle attività addestrative all'interno sia delle infrastrutture sia degli stabilimenti di lavoro e di contenere le spese per il funzionamento, razionalizzando al massimo l'impiego dei fondi assegnati e ricorrendo, ove possibile, alla eliminazione delle strutture divenute ridondanti o non più sostenibili;
- nell'ambito dell'*investimento*, dalla determinazione di proseguire nel programma di adeguamento tecnologico, assicurando il finanziamento dei programmi avviati nei precedenti esercizi - dando priorità ai programmi costituenti impegni formalmente assunti - e, nel limite delle risorse disponibili, dei programmi in grado di conferire sostanza e credibilità allo strumento militare nazionale.

Successivamente, come si è detto, il Ministro ha aggiornato la *direttiva* con un suo decreto del 6 agosto 1998, confermando gli obiettivi e gli indirizzi programmatici ed armonizzando l'attribuzione delle risorse finanziarie ai nuovi centri di responsabilità, quali emergenti dalla ristrutturazione dell'amministrazione centrale.

La *direttiva 99*, è stata emanata con il d.m. 8 gennaio 1999, sostanzialmente ricalcando quella del 98, in un contesto più *essenziale* nel quale viene marcata l'attiva partecipazione della *Difesa* agli organismi internazionali, sottolineando che le esigenze operative nazionali devono essere coerenti con quelle europee ed atlantiche, derivanti dall'appartenenza alla

CSCE ed alla NATO, nel quadro della piena *integrabilità ed interoperabilità* con le forze armate degli alleati europei e nord-americani.

Il livello di *forza* è stato calibrato su 230.000 unità, aumentando il livello del personale in *ferma volontaria*, aspetto questo intimamente collegato all'altro della progressiva riduzione della *leva* e sul quale ci si soffermerà in seguito.

La prevista riduzione viene, peraltro, considerata come un obiettivo da raggiungere gradualmente e, per il 1999, si prevede per circa 10.000 unità, portando il livello complessivo a 280.000 unità (178.000 per l'*Esercito*, 40.000 per la *Marina* e 62.000 per l'*Aeronautica*).

In tale contesto, va tenuto presente che, in conseguenza del d.lgs. 30 dicembre 1997, n.490 (con il quale è stata operata una revisione complessiva della disciplina normativa sul reclutamento, stato giuridico ed avanzamento degli Ufficiali delle forze armate) viene prevista una significativa contrazione delle consistenze organiche degli *Ufficiali*, i quali, secondo le previsioni, dovranno ridursi del 25 per cento in otto anni, passando da un organico di 29.100 unità ad uno di 21.900.

Per quel che attiene al personale civile, è in atto il processo che porterà ad una consistente diminuzione che, dalle 50.000 unità dei primi anni 90, porterà a 43.000 unità la consistenza complessiva, ed, al tempo stesso, sono previsti meccanismi di riqualificazione e di reimpiego di una quota rilevante di detto personale.

Obiettivo generale e prioritario è quello del completamento della ristrutturazione dell'area *tecnico-operativa* e di quella *tecnico-amministrativa-industriale*, già parzialmente regolata dai decreti legislativi emanati in virtù della delega contenuta nella legge 28 dicembre 1995, n.549.

Come previsto anche per i passati esercizi finanziari, grande cura viene posta alla definizione del procedimento di spesa, dal momento dell'approvazione della legge di bilancio all'effettiva erogazione della spesa⁴.

⁴ Il procedimento è strutturato su sei *Passi* che si indicano sinteticamente:

Passo 1

Lo Stato maggiore difesa, sulla base del disegno di legge di bilancio e degli elementi forniti dagli *enti programmatori*, predispone il documento programmatico.

Passo 2

Gli *enti programmatori* elaborano ed inoltrano alle Direzioni generali gli elementi programmatici di dettaglio delle *attività-imprese* da realizzare e, ove possibile e conveniente, i *Centri di responsabilità* avviano le attività tecniche ed amministrative relative all'avvio dell'*iter* contrattuale.

Passo 3

Dopo l'approvazione della legge di bilancio, lo Stato maggiore difesa e l'Ufficio centrale di bilancio predispongono il documento programmatico definitivo per l'approvazione del Ministero.

Passo 4

Gli *enti programmatori* forniscono ai *centri di responsabilità* gli *inputs*, affinché questi provvedano agli impegni di spesa, per la realizzazione delle *attività-imprese*, attraverso la compilazione dei modelli B e C, con

Da tale contesto emerge la ridotta area di autonomia gestionale delle direzioni generali, che pure sono identificate come «*centri di responsabilità*», ma che nel sistema *difesa*, provvedono sostanzialmente agli adempimenti connessi ai programmi definiti nel decreto del Ministro su indicazione degli enti programmatori, risultando estremamente limitato l'ambito effettivo di esplicazione della propria *decisionalità*.

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 1998 un andamento molto simile a quello evidenziato, nella precedente relazione, per il 1997.

Per quel che concerne la cat. II[^], relativa al personale in servizio, si rileva la stabilità degli stanziamenti definitivi che passano da 17.979 miliardi del 1997 a 18.043 del 1998, sostanzialmente sovrapponibili.

Gli effetti della riduzione prevista dai provvedimenti di riorganizzazione (i decreti legislativi varati in virtù della legge 549/95) non sono dunque ancora avvertibili e la stessa prevista *gradualità* di tale riduzione non dovrebbe far registrare modificazioni di rilievo nemmeno nei prossimi esercizi.

Il ben più significativo andamento della cat. IV[^], alla quale va ricondotta tutta l'attività di «investimento»⁵ realizzata dall'amministrazione, mostra un dato apprezzabile consistente nella forte riduzione, del 64,65%, dei residui di stanziamento al 31 dicembre (380 miliardi nel 1998, rispetto a 1.075 miliardi nel 1997), in linea con le forti riduzioni che costituiscono il principio ispiratore della direttiva del Presidente del consiglio dei ministri del

l'indicazione del programma al quale il finanziamento si riferisce.

Passo 5

Ricevuti i modelli B e C, i *centri di responsabilità* provvedono all'impegno di spesa, ed ove ciò non sia possibile nell'entità richiesta, ne danno comunicazione agli *enti programmatori*, per un eventuale uso alternativo delle risorse. Inoltre, per ogni contratto devono indicare il programma di spesa cui il medesimo fa capo, secondo la P.T.F..

Passo 6

In presenza di variazioni di bilancio che intervengono in corso di esercizio, gli *enti programmatori* comunicano ai *centri di responsabilità* le conseguenti modifiche alle allocazioni delle risorse per i singoli programmi, avvalendosi dei modelli all'uopo previsti.

⁵ Si richiamano, in merito, le particolari caratteristiche della spesa per la difesa, le quali, per convenzione internazionale, in particolare per ciò che concerne gli armamenti, vengono considerate *di parte corrente*, in quanto «improduttive», e condizionano dunque l'analisi che tiene conto della distinzione fra spese di *funzionamento*, di *intervento* e di *investimento*.

Sussiste al riguardo un correttivo in ordine alla possibilità di conservare i residui passivi oltre il biennio. (ai sensi dell'art. 36 2° co. r.d. 18.11.1923, n. 2440), in virtù di apposita norma contenuta nella legge annuale di bilancio.

16 gennaio 1998, concernente la *determinazione della percentuale di conservazione dei residui di stanziamento relativi all'esercizio 1997*, ribadita da analoga direttiva del 25 febbraio 1999, concernente i residui di stanziamento relativi all'esercizio 1998.

Il livello dei residui totali (f+c), al 31 dicembre, ha raggiunto 12.305 miliardi rispetto a 11.906 del 1997, con un incremento del 3,35% di misura inferiore a quello del 1997 sul 1996 (in tale esercizio i residui totali ammontavano a 9.730 miliardi):

esercizio	residui al 31 dicembre in miliardi	percentuale di scostamento sull'esercizio precedente
1990	11.092	+9,3
1991	11.277	+1,7
1992	10.040	-11,0
1993	9.075	-9,6
1994	8.783	-3,2
1995	9.312	+6,0
1996	9.730	+4,5
1997	11.906	+22,36
1998	12.305	+3,35

La misura contenuta dell'incremento dei residui induce a registrare un miglioramento della capacità di spesa, posta in rilievo dall'aumento del rapporto fra pagamenti totali e massa spendibile (44,96%, rispetto al 38,58% del 97)⁶.

Per quanto attiene al livello dello *smaltimento* dei residui (i pagamenti su residui) si riscontra un considerevole miglioramento (5.792 miliardi su 11.909 iniziali, pari al 48,63%, rispetto all'andamento del 1997)⁷.

Va dunque confermato come l'incremento della *massa residui* dipenda in gran parte dalla velocità di spesa, resa ardua dalla complessità delle procedure, (per le quali esiste un'azione tendente alla loro semplificazione, di cui si dirà nel prosieguo della relazione) e certamente non ottimale, come emerge dai pagamenti sulla competenza, che nel 1998 raggiungono solo 4.807 miliardi pari al 41,2% degli stanziamenti definitivi (11.667 miliardi).

Tale *velocità* di spesa appare comunque migliorata, poiché nel 1997 i pagamenti sulla competenza avevano raggiunto 4.234 miliardi su 11.232 di stanziamenti definitivi, pari al 37,7%.

Migliora anche il rapporto fra impegni totali e massa impegnabile, che è del 93,53% rispetto all'87,21% del 1997 e quindi appare superata la situazione che si era determinata per l'esercizio 1997⁸.

⁶ Nel 96 il rapporto era del 49,18% e nel 95 del 49,30%.

⁷ 3.853 su 9.730 iniziali, pari al 39,60%.

⁸ Nel quale si era verificata una sensibile diminuzione degli impegni (-4,61% rispetto al 96).

In tale esercizio, infatti, aveva pesato la limitazione degli impegni di parte corrente che per il bilancio della difesa coinvolge, come si è detto, anche le spese che hanno natura di spese d'investimento⁹, tale circostanza aveva enfatizzato i problemi tipici dei programmi di cooperazione internazionale¹⁰, sui quali la Corte si è soffermata, in particolare, nella relazione sull'esercizio 95.

Nel sistema difesa le spese per la ricerca vengono, in effetti, ricomprese in quelle di ammodernamento e rinnovamento degli armamenti, e di conseguenza pressochè tutto il bilancio di questa amministrazione è costituito dal titolo I°, il cui ammontare complessivo degli stanziamenti definitivi di competenza ammonta a 32.506 miliardi, di poco superiori ai 32.069 miliardi del 1997¹¹, mentre il titolo II° raggiunge 686 miliardi, in diminuzione rispetto al livello del 1997 (706 miliardi)¹².

Nell'ambito del titolo II°, per quanto la spesa per trasferimenti (cat.XII^) per l'amministrazione della difesa sia particolarmente esigua, la stessa (51 miliardi di pagamenti totali) è aumentata rispetto al 1997 (48 miliardi di pagamenti totali)¹³.

Di maggior rilievo è, comunque, l'aggregato costituito dalle categorie X^ ed XI^, nel cui ambito incidono le opere immobiliari, i cui pagamenti totali hanno raggiunto, nel 1998, 547 miliardi, in lieve diminuzione rispetto ai 600 miliardi del 1997¹⁴, e, conseguentemente, si è ulteriormente ampliata la già rilevata forbice fra i pagamenti e la massa spendibile la quale ultima ammonta a 1.069 miliardi¹⁵.

Per quel che attiene ai residui, il livello di questi è in lieve aumento (461 miliardi rispetto a 444 del 1997), invertendosi l'andamento in diminuzione registrato nei precedenti esercizi (477 del 1996 e 585 nel 95) con un incremento del rapporto tra residui e massa spendibile che si attesta al 43,08% rispetto al 39,27% del 97 ed al 39,22% del 96.

⁹ In quanto, in base a *Convenzione internazionale*, le spese per la difesa sono considerate improduttive e vengono inserite nella parte *corrente* dei bilanci nazionali.

¹⁰ La programmazione finanziaria risente, sotto il profilo degli impegni di spesa, del condizionamento, recato, appunto dalla durata dei programmi operativi.

Va, dunque, tenuto presente che, in considerazione di impegni di spesa pluriennali, buona parte dei residui passivi vengono traslati sugli esercizi futuri fino alla completa definizione del *programma*, in virtù di speciali norme derogative della legge di bilancio.

¹¹ Nel 1996 erano 31.674 miliardi.

¹² Nel 1996, si erano attestate a 657 miliardi.

¹³ Nel 1996, avevano raggiunto 35 miliardi.

¹⁴ Nel 1996 erano 717 miliardi.

¹⁵ 1.130 miliardi nel 1997 e 1.216 miliardi nel 1996.

2.2. Analisi per funzioni-obiettivo.

Le *funzioni-obiettivo* che erano state configurate ed analizzate, una prima volta, in via sperimentale, in occasione dell'esame del rendiconto relativo all'esercizio 1995, e, quindi erano state oggetto di costante evoluzione da parte della Corte dei conti, in seguito alla legge 94/97 ed al d.lgs. 279/97, sono divenute un vero e proprio istituto contabile ed hanno trovato ingresso per la prima volta nel bilancio di previsione, per l'esercizio 99.

Esse si fondano, secondo lo schema adottato dal ministero del tesoro, a partire dal bilancio di previsione 1999, sulla classificazione COFOG, varata in sede OCSE, che ha la caratteristica di individuare funzioni *trasversali* che si rinvengono in tutto il sistema istituzionale, raccordate con la classificazione di contabilità economica nazionale adottata dall'Unione Europea (SEC 79 e SEC 95).

Le *funzioni-obiettivo* sulle quali la Corte svolge ora il suo esame sono dunque diverse, in misura più o meno rilevante, a seconda delle amministrazioni, da quelle, sottoposte a continuo aggiornamento, che la Corte aveva utilizzato nei precedenti esercizi.

Ne consegue, che, non sempre appare possibile una comparazione con le passate analisi, nell'attuale quadro.

Va detto anche che, tendenzialmente, la classificazione COFOG assume caratteristiche molto *compattate* che, soprattutto per amministrazioni di non grandi dimensioni, non consentono un'analisi adeguata.

Non sempre infatti, la costruzione che prevede la disaggregazione svolta nella scala :

Funzione obiettivo	Centro di responsabilità
Funzione obiettivo di 2° livello	Macroaggregato
Funzione obiettivo di 3° livello	Unità previsionale di base

permette una lettura soddisfacente del rendiconto.

Nel caso dell'amministrazione della difesa, per la quale, in considerazione delle dimensioni finanziarie, tale problematica si presenta in tono minore, appaiono particolarmente significative le *funzioni-obiettivo Difesa ed Ordine pubblico e sicurezza*.

Per quel che concerne la prima, suddivisa nelle funzioni di 2° livello *Difesa militare e Ricerca e sviluppo per la difesa*, essa costituisce, in perfetta corrispondenza con la sua *missione* istituzionale, l'elemento più rilevante per l'intero bilancio della difesa.

I complessivi 23.312 miliardi di stanziamenti definitivi rappresentano, infatti il 70,23% di tutto il ministero della difesa (33.193 miliardi).

I residui F+C al 1° gennaio sono piuttosto consistenti, ammontando ad 11.724 miliardi, ed i medesimi raggiungono 12.121 miliardi al 31 dicembre.

I pagamenti su residui si attestano a 5.649 miliardi, mentre quelli sulla competenza sono di 16.229 miliardi.

Il tasso di smaltimento residui per questa funzione obiettivo è del 48,18% (5.649 su 11.724) e corrisponde, sostanzialmente, sia a quello dell'intera cat.IV (48,63%) sia a quelli evidenziati dai due centri di responsabilità per gli *armamenti aeronautici* e per quelli *navali*, ed è comunque inferiore a quello medio dell'amministrazione al quale, peraltro, concorre in misura rilevante.

Prendendo in esame le funzioni-obiettivo di 2° livello, alla preponderanza della *Difesa militare*, che incide per circa il 96% sugli stanziamenti definitivi complessivi, fa da raffronto la funzione *Ricerca e sviluppo per la difesa* che non ha grande rilievo e con 941 miliardi, corrisponde al 4,03%.

Tale situazione induce a più ordini di considerazioni:

- in primo luogo, appare di ridotta significatività la distinzione tra *Difesa militare* e *Difesa civile*; poiché la missione dell'amministrazione è principalmente rivolta al mantenimento delle condizioni di pace e di sicurezza dello Stato e dei cittadini, e si esplica anche nell'attività di protezione civile; ne consegue che la *Difesa militare* tende ad identificarsi con la funzione *Difesa di 1° livello*;
- in secondo luogo, le spese per la ricerca e lo sviluppo, attengono soprattutto agli *armamenti* ed, in quel contesto, vengono ricomprese nel *programma*. Per quanto, dunque, abbia una sua autonomia la spesa per la ricerca che non attiene agli armamenti e che si rinviene essenzialmente nelle categorie X ed XI (625 miliardi su 941 di stanziamenti definitivi) va precisato che valori ben più rilevanti vengono destinati alla ricerca per la difesa, ma trovano, appunto, collocazione nella funzione-obiettivo *Difesa*.
- Va, a questo punto, osservato come l'impossibilità, manifestata dalla stessa amministrazione, di operare un'ulteriore disaggregazione al 3° livello, impedisca di operare una lettura approfondita, nell'analisi delle funzioni-obiettivo, dell'andamento dell'*ammodernamento e rinnovamento degli armamenti* e, quindi una comparazione di dati *omogenei* fra l'esercizio 1998 ed i passati esercizi. In precedenza si è potuto, comunque, grazie alle peculiarità dell'amministrazione, offrire un'analisi di questo settore, estremamente importante, utilizzando, prima, lo strumento dell'analisi per categorie economiche (la IV) e, quindi, quello della *classificazione politica* che scende fino al *centro di responsabilità* ed all'*unità previsionale di base*, nella specie, appunto, costituita dall'*ammodernamento e rinnovamento degli armamenti*.

La funzione-obiettivo *Ordine pubblico e sicurezza* corrisponde all'*Arma dei carabinieri*, analogamente a quella, della sperimentazione Corte, denominata *Sicurezza pubblica e polizia militare*.

Anche qui, sia pure in minor misura rispetto alla funzione *Difesa*, si ha di fronte un aggregato, dal quale si rende necessario far derivare fattori che consentano la lettura dell'andamento della spesa, ma, in questo caso, per ragioni diverse, già accennate in precedenza, e legate alla diretta dipendenza fra una struttura con un unico *centro di responsabilità* e tipologie di spesa ed *unità previsionali di base* che corrispondono a quelle distribuite sul *sistema difesa*.

Nella circostanza, il fenomeno di *compattamento*, al quale si accennava in precedenza e che costituisce una conseguenza dell'applicazione della classificazione COFOG, si rinviene nella funzione di 2° livello *Servizi di polizia*, la quale, con stanziamenti definitivi per 6.949 miliardi, costituisce il 98,42% dell'intera funzione di 1° livello.

Anche in questo caso si ripete il discorso della scarsa rilevanza di ulteriori funzioni di 2° livello - nella specie la sola funzione *tribunali* che attiene a quella che la Corte chiamava *Giustizia militare* e che non ha nulla a che fare con concetti come l'*Ordine pubblico* e la *Sicurezza*, ben distinti da quello della *tutela giurisdizionale*, ma che nemmeno possono correttamente collegarsi all'*Arma dei carabinieri* la quale non svolge solamente *Servizi di polizia* ma ha una ben precisa fisionomia e struttura, tanto da essere in procinto di divenire la quarta *Forza armata*.

In mancanza, dunque, di una disaggregazione delle funzioni al 3° livello, si richiama l'analisi, si ripete, consentita dalla particolare struttura dell'amministrazione della difesa, che vede nel *centro di responsabilità* e nell'*unità previsionale di base* i poli di riferimento e che, nel caso dell'*Arma dei carabinieri*, ha consentito di verificare l'andamento della dinamica di spesa in tutte le sue esplicazioni (*stanziamenti definitivi, livello e smaltimento dei residui, velocità di spesa*).

E' possibile affinare ulteriormente l'analisi per *funzioni-obiettivo* attraverso il collegamento con il c.d. *bilancio amministrativo*, strutturato sull'unità elementare *capitolo* e, secondo la legge 94/97 ed il d.lgs.279/97, finalizzato alla gestione amministrativa ed alla rendicontazione.

In tale contesto, è interessante citare gli oneri relativi all'impiego degli *obiettori di coscienza e di coloro, previsti per legge, che espletano il servizio sostitutivo*, che ammontano a 140 miliardi complessivi, tutti relativi alla competenza (sul cap.1403).

Di maggior rilievo, come, del resto, è stato evidenziato in precedenza, sono le spese relative all'*armamento*; si cita l'andamento del capitolo 1874, che riguarda le *spese per la*

manutenzione, riparazione e trasformazione ... per i reparti di volo...., ed ha, quale centro di responsabilità, la *Direzione per gli armamenti aeronautici*, il quale mostra un livello di smaltimento residui del 52,60% (56,3 miliardi su 107) e di pagamenti sulla competenza del 25% (21,3 miliardi su 85 di stanziamento).

Un capitolo molto simile, che ha lo stesso centro di responsabilità e che riguarda non le armi ma i macchinari, gli utensili e le attrezzature di volo, il cap. 1878, mostra un livello di smaltimento dei residui molto alto del 79,17% (19 miliardi su 24), mentre i pagamenti sulla competenza sono meno soddisfacenti, in quanto raggiungono il 51,93% (37,6 miliardi su 72,4 di stanziamento).

L'andamento del cap. 4031, che concerne *l'ammodernamento, il rinnovamento, la trasformazione e la manutenzione straordinaria degli armamenti navali*, mostra un livello di smaltimento residui del 68,82% (11,7 miliardi su 17), mentre i pagamenti sulla competenza raggiungono solamente il 17,7% (5,3 miliardi su 30 di stanziamento) confermando i problemi riscontrati in precedenza.

In sostanza, anche l'analisi sul c.d. *bilancio amministrativo* tende a confermare le indicazioni del *bilancio politico*.

Va tenuto presente che ciò vale in presenza di due condizioni: un ministero che abbia un bilancio di rilevante entità rispetto a quello complessivo dell'amministrazione pubblica e centri di responsabilità che corrispondono ad un settore dell'amministrazione.

Si precisa, come si è già sottolineato nelle precedenti relazioni, che nell'amministrazione della difesa i predetti centri di responsabilità (le Direzioni generali, che fanno parte dell'area tecnico-amministrativa) ricevono le indicazioni in ordine alle esigenze da soddisfare, dagli enti programmatori - *I Capi di stato maggiore delle forze armate*, i quali debbono assicurare il livello di efficienza della forza, e, dunque, la loro decisionalità si esprime nella gestione delle risorse finanziarie e nell'acquisizione e nella gestione delle risorse strumentali.¹⁶

2.3. Analisi per centri di responsabilità.

L'analisi per centri responsabilità costituisce un momento essenziale della valutazione finanziaria del bilancio politico dell'amministrazione, ancorato all'unità previsionale di spesa corrispondente, appunto, al centro di responsabilità.

¹⁶ Annualmente, anche gli Ispettorati logistici di forza armata sono coinvolti nel procedimento di acquisizione delle risorse.

Il centro di responsabilità di maggior rilievo per la difesa è la *Direzione per gli armamenti aeronautici* i cui stanziamenti definitivi raggiungono 4.283 miliardi, corrispondenti a circa il 13% del totale dell'amministrazione (33.193 miliardi).

La voce più consistente è, peraltro, quella relativa ai residui iniziali al 1° gennaio che raggiungono complessivamente 5.116 miliardi su di un totale per l'intera amministrazione di 12.772 miliardi, costituendone quindi ben il 40,05%.

I residui totali al 31 dicembre sono sostanzialmente corrispondenti a quelli del 1° gennaio (5.124 rispetto a 5.116), ma questo dato, se rapportato con la precedente analisi per categorie, e, comunque, all'andamento globale dell'amministrazione, indica come a detto centro di responsabilità vada riferito un sostanziale effetto di trascinamento del montante residui derivante da un ammontare di residui *da competenza* che corrisponde ai pagamenti effettuati sui residui (2.391 miliardi rispetto a 2.352).

In pratica, viene confermato quanto constatato nei precedenti esercizi, con una considerazione parzialmente positiva che concerne la stabilizzazione della *massa residui*.

Per quanto attiene allo *smaltimento* dei residui (pagamenti su residui), il rapporto è del 45,97%, inferiore a quello dell'intera amministrazione (49,74%)¹⁷

In realtà, questo centro di responsabilità incide in misura rilevante sui residui totali, contribuendo con il 40,08% al dato complessivo al 1° gennaio, e con il 38% a quello del 31 dicembre, e, quindi va tenuto presente che l'andamento dei residui dell'amministrazione è fortemente condizionato da quello della *Direzione per gli armamenti aeronautici*, che presenta, per le caratteristiche dei programmi pluriennali d'armamento, un rapporto molto basso tra *autorizzazioni di cassa e massa spendibile* (46,52%).

In sostanza, un rapporto di smaltimento residui, che risulta ancora essere inferiore al 50%, mostra l'esigenza di compiere ulteriori sforzi sia sul piano della programmazione sia su quello del monitoraggio della spesa. Nell'intravedere l'inizio di un possibile circuito *virtuoso*, si sottolinea come l'indice di smaltimento della Cat. IV^a concernente l'acquisto di beni e servizi sia molto vicino a quello dell'intera amministrazione (48,63% rispetto a 49,74%) e che, dunque, debba essere questo oggetto di particolare attenzione, anche per quanto emerso nell'analisi dell'*attività contrattuale*.

La distinzione tra *funzionamento*, *intervento* ed *investimento*, perde di rilievo per questo come per altri centri di responsabilità, in quanto gli investimenti, formalmente tali, per le note ragioni di collocamento della spesa d'armamento della difesa, assumono entità minime (circa 232 miliardi di massa spendibile per la *Direzione armamenti aeronautici*), rispetto alla spesa di *funzionamento*.

¹⁷ 6.353 miliardi su 12.772 miliardi.

E' peraltro possibile attraverso la disaggregazione in *unità previsionale di base* del *macroaggregato*, individuare correttamente la spesa per l'*ammodernamento* ed il *rinnovamento* degli armamenti, la quale costituisce la voce più grande, con circa 5.000 miliardi di massa spendibile, insieme a quella relativa ai *mezzi operativi e strumentali* (circa 3.800 miliardi).

Il secondo centro di responsabilità in ordine di grandezza di spesa (9.193 miliardi di *massa spendibile*) è quello della *Direzione del personale militare*, che, peraltro, presenta una bassissima quota di residui: 32 miliardi al 1° gennaio che raggiungono 52 miliardi al 31 dicembre, e che gestisce *tipiche* spese di funzionamento.

Terzo centro di responsabilità, in ordine di grandezza, ma caratterizzato da assoluta peculiarità è l'*Arma dei carabinieri* che ha la caratteristica di presentare al livello disaggregato di *u.p.b.*, nell'ambito della spesa di funzionamento, tutte le tipologie di spesa dell'amministrazione.

Tendono dunque a riproporsi tutti gli andamenti, sul piano della capacità di smaltimento residui e della velocità di spesa dell'amministrazione nel suo complesso.

Va sottolineato il dato positivo dei pagamenti su competenza, che rappresentano il 95% degli stanziamenti definitivi (7.004 miliardi su 7.368).

Per questo centro di responsabilità, si assiste ad una preponderanza assoluta dell'*u.p.b.* relativa alle *spese generali di funzionamento* che assorbe il 94,35% degli stanziamenti definitivi (6.951 miliardi su 7.367).

Appare dunque evidente come l'intero andamento finanziario dell'*Arma dei carabinieri* sia condizionato da tale voce, la quale presenta un rapporto fra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa (pur elevate rispetto alla massa spendibile: 93,00%) che rasenta il 100% (99,69%)

Diversamente da quanto accade, dunque, per l'amministrazione della difesa nel suo complesso, non è particolarmente significativo per questo centro di responsabilità quello relativo all'*u.p.b.*, nell'ambito delle spese di funzionamento, relativa all'*ammodernamento e rinnovamento* degli armamenti.

L'entità di tale *u.p.b.*, infatti, è di limitato rilievo sotto il profilo finanziario (111 miliardi di stanziamenti definitivi) poichè l'*Arma* partecipa ai programmi d'armamento della difesa, contribuendo in parte con i propri stanziamenti di bilancio.

E' interessante notare come, in parte, si ripropongano i discorsi fatti per l'amministrazione della difesa nella sua globalità.

Infatti, i residui al 31 dicembre aumentano rispetto a quelli iniziali del 6,38% (200 miliardi rispetto a 188), misura di per sè non relevantissima ma comportante, comunque, un ulteriore incremento della massa residui.

Il livello di smaltimento residui è del 51,77%, superiore a quello complessivo dell'amministrazione; va considerato positivamente il superamento della soglia del 50%.

Diversa è la situazione dei pagamenti sulla competenza i quali costituiscono un dato apparentemente negativo, in quanto i medesimi ammontano ad 1,9 miliardi su 111 miliardi di stanziamenti definitivi, costituendo solo l'1,71% di questi.

Va, peraltro, considerato come il medesimo trova una spiegazione proprio nella cennata partecipazione dell'*Arma* ai programmi di armamento dell'amministrazione della difesa, con la conseguente erogazione finanziaria, per la parte di competenza, che avviene con ulteriore ritardo rispetto all'andamento, già per sua natura complesso, dei programmi.

Tali argomenti mitigano la valutazione sull'andamento dei programmi nel corso del 98 e, quindi sulla velocità di erogazione della spesa relativa, che, nella circostanza, appare inferiore a quella dell'amministrazione nel suo complesso.

Diverso è l'andamento dell'*u.p.b.*, sempre nell'ambito delle spese di funzionamento, relativa a *mezzi operativi e strumentali*.

Infatti, da un lato, si riscontra una sia pur lieve diminuzione della *massa residui* che passa da 205 miliardi a 204, e, dall'altro, si rinviene un buon livello sia dei pagamenti su residui (tasso di smaltimento) sia dei pagamenti sulla competenza (122 su 204 e 136 su 268 miliardi).

Le conseguenze si ripercuotono sul rapporto fra pagamenti totali e massa spendibile (stanziamenti definitivi più residui totali al 1° gennaio), che si attesta al 54,7% (259 miliardi su 473)

Andamento analogo alla *Direzione per gli armamenti aeronautici* ha invece la *Direzione per gli armamenti navali* che, come la prima, mostra nell'*u.p.b.* relativa al *rinnovamento ed ammodernamento* la maggiore significatività.

Anche in questo caso si nota una considerevole *massa residui* al 1° gennaio (1.162 miliardi) che viene incrementata del 12,99% al 31 dicembre (1.313 miliardi), dato questo che trova parziale spiegazione nelle difficoltà incontrate per il programma relativo all'*acquisizione di una «Unità Maggiore»* (nave tutto-ponte), del quale si è parlato nella passata relazione, difficoltà che dovrebbero essere in qualche misura ridotte con l'ammissibilità di un aggiornamento dei prezzi anche per i programmi pluriennali italiani, recata dal d.lgs.496/98.

Per quanto attiene allo *smaltimento* dei residui, il livello raggiunto del 45,37% (527,3 miliardi su 1.162) segue l'andamento medio della difesa, ma pone in evidenza l'insufficienza dei pagamenti sulla competenza i quali, rispetto agli stanziamenti definitivi, appaiono limitati al 10,6% (81 miliardi su 764).

3. Analisi dell'organizzazione.

3.1 Attuale configurazione dell'organizzazione.

La riforma dell'amministrazione, che segue i due filoni paralleli della legge 549/95 (la finanziaria per il 1996) e della legge 25 del 97 (sui vertici delle forze armate e dell'amministrazione della difesa)¹⁸ ha mosso consistenti passi nel corso del 1998, che si sostanziano soprattutto nella riforma dell'amministrazione centrale¹⁹, ma hanno, in pratica, riguardato tutti i settori, ivi compresa l'area *tecnico-operativa*, con la *riforma strutturale delle forze armate* (d.lgs. 464 del 28 novembre 1997, ai sensi dell'art.1, comma 1, lettere a), d) ed h) e 490 del 30.12.1997)²⁰.

La Corte, in Sezione del controllo, con la deliberazione n.28/98 presa nell'adunanza del 19 febbraio 1998, nel prendere in esame i provvedimenti con i quali sono state varate le

¹⁸ Successivamente alla legge 25/97, ed in virtù della delega contenuta nella legge 28 dicembre 1995, n.549 (Finanziaria per il 96), sono stati emanati i decreti legislativi relativi alla riorganizzazione dell'area centrale, (d.lgs.264 del 16 luglio 1997 ai sensi dell'art.1, comma 1, lettera b della legge 549/95), del personale civile (d.lgs.265, sempre del 16 luglio 1997, ai sensi dell'art.1, comma 1, lettere e) e g)), dell'area tecnico-industriale, (d.lgs.459 del 28 novembre 1997, ai sensi della art.1, comma 1, lettera c)), nonché alla riforma strutturale delle forze armate (d.lgs. 464 del 28 novembre 1997, ai sensi dell'art.1, comma 1, lettere a), d) ed h)) e 490 del 30.12.1997.

¹⁹ Per l'area tecnico-amministrativa costituisce un evento concreto la riduzione da 19 a 10 delle direzioni generali e da 5 a 2 degli uffici centrali, la qualcosa comporta una radicale modifica del sistema amministrativo della difesa e dei numeri di personale impiegato, come rappresentato nelle tabelle.

In sostanza, il forte ridimensionamento degli uffici di livello dirigenziale generale comporta, nel medio periodo, anche, da un lato, una corrispondente riduzione del personale nel suo complesso, stimata nel 27%, e, dall'altro, una ben più rilevante diminuzione del personale militare, nell'area tecnico-amministrativa, che, a regime, giungerà al 58%, a fronte di un lieve incremento del personale civile (dell'1,6%), dando così concretezza al concetto di «civilizzazione» espresso nell'art.17, 2° comma del d.lgs.264/97.

La cennata diminuzione del personale militare assume particolare rilevanza nelle direzioni generali che si occupano di personale (direzioni che si riducono da sei a due), dove raggiunge, a regime, esclusi i dirigenti, l'88%, mentre il personale civile aumenta del 78%.

Anche tra i dirigenti è prevista una diminuzione che, nelle strutture oggetto dei provvedimenti, raggiunge il 47% a fronte di una riduzione del personale civile ridotta al 17%.

²⁰ Per l'area tecnico-operativa, è, infatti, prevista la cancellazione, nel triennio 1998-2000, attraverso la soppressione di unità, reparti, comandi ed enti, di 14.140 posizioni organiche, di cui 2.495 ufficiali, 6.331 sottufficiali e 5.314 civili.

Per l'area tecnico-industriale, è prevista, nel quinquennio 1998-2002, una riduzione di 4.800 unità dell'attuale consistenza del personale civile, in conseguenza dei provvedimenti di riorganizzazione degli stabilimenti ed arsenali militari.

strutture ordinarie dell'area centrale del ministero,²¹ ha ritenuto i medesimi andassero configurati come atti ordinativi generali del Ministro, non aventi natura di regolamento, volti ad assicurare l'indirizzo e lo svolgimento dell'azione amministrativa, conformandosi, in tal modo, l'amministrazione allo schema organizzativo previsto dal legislatore.

Vanno ricordati, per quel che attiene all'area *tecnico-industriale*, in applicazione del d.lgs.459/97, in primo luogo, il d.m. 20 gennaio 1998 e, quindi i decreti interministeriali (di concerto con funzione pubblica e tesoro) concernenti la riorganizzazione degli enti.

Di particolare rilievo è la prevista autonomia gestionale dei medesimi, nell'ambito dei programmi disposti dagli organi superiori cui compete la vigilanza, e, comunque la disciplina dei compiti, dell'attività e della struttura (con l'indicazione delle tabelle organiche del personale civile e militare), nonché la previsione di apposito regolamento per il funzionamento e di regole in materia di riconversione per il reimpiego del personale in seguito alla ristrutturazione.

E' stato inoltre istituito, con d.m. del 25 gennaio 1999, alle dirette dipendenze del Segretario generale, l'*Ufficio generale per la gestione degli enti dell'area tecnico-industriale* che attrae le attribuzioni in materia delle direzioni generali.

La ristrutturazione dell'amministrazione centrale ha subito alcuni *aggiustamenti* nel corso del '98, tendenti a migliorare l'azione amministrativa ed in tale contesto, è stata data applicazione alla previsione contenuta nella legge 25/97 di un *Vice-Segretario generale civile*, nominato con d.p.r. del 2 settembre 1998.

In applicazione dell'art.60 del d.lgs.490/97, sono stati emanati decreti di rideterminazione, per il 1999, della dotazione organica complessiva, per ruolo e per grado, degli ufficiali in servizio permanente dell'*esercito*, della *marina* ed *aeronautica militare* e delle *capitanerie di porto*.

I cennati provvedimenti di rideterminazione sono stati elaborati in aderenza ai principi recati dall' art.3, comma 96 della legge 23 dicembre 1996, n.662 (finanziaria per il 1997), tendenti: alla riduzione dei volumi organici complessivi delle *forze armate*, entro il 2006, basandosi sui giudizi espressi dalle commissioni d'avanzamento, ad aggiornare i limiti massimi delle dotazioni organiche della dirigenza militare ed a conseguire economie di spesa (pari a 60 miliardi nel 1997, 84 miliardi nel 1998 e 138 miliardi nel 1999).

²¹ Le nuove *strutture ordinarie* riguardano il gabinetto del ministero e l'ufficio del segretario generale, l'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari nonché le attuali otto direzioni generali con una serie di provvedimenti che sono stati emanati in data 23 dicembre 1997, quello relativo al gabinetto del ministro ed all'ufficio del segretario generale, ed in data 26 gennaio 1998 tutti gli altri.

In un quadro evolutivo stona la mancata emanazione del regolamento attuativo della legge 25/97 sui vertici.

Dal regolamento si attende l'indicazione puntuale delle funzioni di vertice del *Capo di stato maggiore della difesa* e la disciplina dei rapporti con i *Capi di stato maggiore di forza armata*, da un lato, e con il *Segretario generale*, dall'altro.

Al fine di rendere concreta la riforma dei vertici è, infatti, necessario assicurare, oltre all'unicità della *leadership* intestata al *capo di stato maggiore della difesa*, concretantesi nella programmazione generale e nella decisionalità sull'impiego operativo dello *strumento militare*, anche le necessarie sinergie con le altre figure di vertice.

Un aspetto di particolare rilevanza, al riguardo, che dovrà essere definito dal regolamento, è costituito dalla diretta relazione fra il *Capo di stato maggiore della difesa* ed il *Ministro*, con il primo, diretto destinatario delle *direttive* impartite dal *ministro* e, dunque, responsabile sia della *pianificazione generale finanziaria* sia di quella *operativa ed interforze*.

Costituisce, del resto, effetto immediato di tale posizione il potere di impartire direttive ai *Capi di stato maggiore di forza armata* ed al *Segretario generale* per le attività di competenza.

Altra figura di vertice di cui devono essere precisate le funzioni, rispettivamente, nell'area *tecnico-amministrativa* ed in quella *tecnico-industriale*, è quella del *Segretario generale*; nel primo caso, in particolare, per il suo rapporto con i *Direttori generali* del ministero e, nel secondo, per la funzione di *Direttore nazionale degli armamenti*, dal medesimo rivestita.

Le attribuzioni dei *Capi di stato maggiore di forza armata*, strettamente connesse con il mantenimento del livello di efficienza della *forza*, vanno dal regolamento calibrate su quelle, preminenti, del *Capo di stato maggiore della difesa*.

Al varo del regolamento è, in definitiva, legata la reale operatività della legge 25/97, che ha prodotto profonde modificazioni nel sistema di vertice della difesa, e, soprattutto, la sostituzione di un'organizzazione con la decisionalità primaria distribuita su più poli, con una caratterizzata da una decisionalità univoca che fruisce di più istanze propositive.

Si tratta, dunque, di un passaggio difficile, al quale si accompagna la altrettanto difficile posizione dei *centri di responsabilità* rappresentati dalle *Direzioni generali* le quali, peraltro, con l'avvento degli *Ispettorati logistici di forza armata*, non sono più gli unici gestori della spesa in senso stretto, ma vedono questa funzione attribuita anche all'area *tecnico-operativa*.

In tale contesto per quel che concerne l'*arma dei carabinieri* (la quale, come si è sottolineato nelle precedenti relazioni, possiede una struttura che si trova già in linea con le

indicazioni della legge 25/97 sia con quelle della legge 94/97), va segnalata la snellezza e celerità procedimentale, resa possibile anche in quanto l'espressione diretta della decisionalità trova coincidenza con il centro di responsabilità.²²

La struttura dell'*arma*, attualmente disciplinata dal *Regolamento organico per l'Arma dei Carabinieri* approvato con r.d. 14 giugno 1934 n.1169, è da tempo oggetto di attenzione e continua ad essere di attualità la riforma di detto regolamento, cui tende il d.d.l. n.2793 - ter,²³ che ha per oggetto la delega al governo nel cui ambito dovrà realizzarsi il nuovo ordinamento dell'*arma* dei carabinieri²⁴.

In termini concreti, dunque, tale linea evolutiva porta ad una collocazione *autonoma* dell'*Arma dei carabinieri*, che assume il rango di *Forza armata*, ed il cui *Comandante generale* dipende direttamente dal *Capo di stato maggiore della difesa*.²⁵

²² Com'è noto, ciò è reso possibile dalla circostanza che, al tempo stesso, il comando generale assume sia le funzioni di ente programmatore sia quelle affidate, nello schema organizzativo della difesa, dalle direzioni generali, permettendo, quindi, l'univoca conoscenza sia degli aspetti amministrativi sia di quelli eminentemente tecnico-operativi.

²³ Il quale costituisce uno stralcio dal d.d.l. 2793, concernente *Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica*.

In tale contesto, all'art.1, punto 2 sono indicati i principi ed i criteri direttivi da osservare nell'esercizio della delega e, per l'*arma* dei carabinieri, alla lettera b) viene marcata la «collocazione autonoma dei Carabinieri nell'ambito del Ministero della difesa secondo linee di dipendenza coerenti con la legge 18 febbraio 1997, n.25, per l'assolvimento dei seguenti compiti militari:

- 1) esercizio di funzioni di polizia militare e di sicurezza per le Forze armate;
- 2) concorso alle operazioni militari in Italia ed all'estero sulla base di accordi internazionali;
- 3) partecipazione ad operazioni di polizia militare all'estero sulla base di accordi internazionali;

sicurezza delle rappresentanze diplomatiche e consolari italiane.

Va detto che, nell'ambito della cennata delega, dovrebbe procedersi, anche con più decreti legislativi, alla revisione dell'organizzazione generale e delle articolazioni ordinamentali (le c.d. *strutture ordinative*), nei limiti, peraltro, degli stanziamenti ordinari di bilancio e dei volumi organici di personale.

²⁴ In proposito, le *Commissioni riunite I e IV del Senato* hanno approvato, in sede referente, il testo del cennato disegno di legge, il quale contiene i principi direttivi di tutta la riforma:

- dipendenza dal ministero dell'interno per i compiti di tutela dell'*ordine pubblico e della sicurezza dei cittadini*;
- collocazione autonoma dell'*Arma*, con rango di *forza armata*, nell'ambito del ministero della difesa con dipendenza del *Comandante generale* dal *Capo di stato maggiore della difesa* per l'assolvimento dei compiti militari;
- realizzazione di un'efficace ripartizione della funzione di comando e controllo definendo i livelli generali di dipendenza delle articolazioni ordinamentali;
- revisione delle norme sul reclutamento, lo stato giuridico e l'avanzamento degli ufficiali, prevedendo, in particolare, l'istituzione del grado apicale di *Generale di corpo d'armata*.

²⁵ Il disegno di legge contiene una delega particolarmente ampia che, partendo dall'istituzione del grado di *Generale di corpo d'armata*, prevede un riordino delle carriere che toccherà le dotazioni organiche dei gradi, le permanenze, i requisiti, i titoli e le modalità di reclutamento ed avanzamento, nonché le aliquote di valutazione ed il numero di promozioni annue per ciascun grado.

E' importante anche sottolineare l'attribuzione dell'*esercizio esclusivo delle funzioni di polizia militare e di sicurezza per l'esercito, la marina militare e l'aeronautica militare*, nonché, ai sensi dei codici penali militari, l'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria militare alle dipendenze degli organi di giustizia militare.

Nel corso dell'anno 1999, ove intervenga l'approvazione di entrambe le Camere, dovranno, in primo luogo, essere emanati i decreti legislativi e, quindi dovrà esser realizzata la nuova disciplina *ordinativa*.

Sulle evoluzioni che interverranno nel corso dell'esercizio la Corte esprimerà le sue valutazioni in occasione dell'esame del rendiconto sull'esercizio 1999.

3.2 *Controllo interno.*

Nella relazione relativa al rendiconto 1997, la Corte aveva preso una posizione netta per quel che attiene al servizio di controllo interno, tenendo conto sia delle particolari disposizioni previste nel comma 8, art.20 del d.lgs.29/93, sia della circostanza che la deroga dal sistema generale disegnato dal d.lgs.29/93 non potesse applicarsi per tale materia.

Né, per altro verso, erano state ritenute persuasive le difficoltà dall'amministrazione riferite sia alla struttura gerarchica, sia alla sua compatibilità con altri organi già esistenti (l'ufficio centrale per le ispezioni *Ispedife* e quello per l'organizzazione e metodo *Ormedife*), sia infine al rapporto fra strutture (con gli enti programmatori) e fra soggetti (graduazione della gerarchia militare).

Del resto, poiché non veniva in discussione il campo delle opzioni militari, intendendo per esse quelle attinenti all'area tecnico-militare, e, d'altro canto, l'istituzione del servizio si sarebbe posta, comunque, ad un livello diverso da quello delle cennate strutture (*Ispedife* ed *Ormedife*), come del resto accade anche nei contesti civili, laddove esista un servizio ispettivo, ma questo sia comunque cosa diversa dal servizio di controllo interno previsto dal citato art.20 del d.lgs.29/93, la stessa amministrazione si è posta, in termini decisi, l'esigenza di istituire, appunto, un *servizio di controllo interno*.

In tempi recenti, era emersa la consapevolezza che non potesse considerarsi esaustivo, al riguardo, il decreto 5 gennaio 1998, n.39, con il quale sono stati disciplinati i termini e le modalità del procedimento di verifica dei risultati conseguiti dai dirigenti del ministero della difesa²⁶.

Il sistema, infatti, attiene ad uno scopo ben preciso e limitato (quello della valutazione dei risultati dei dirigenti), come del resto viene definito, che vede nel Ministro l'organo

²⁶ In pratica, il ministro determina annualmente i parametri di riferimento del controllo, ed all'inizio di ogni anno, e comunque non oltre il 31 marzo; i direttori generali, tramite il segretario generale della difesa ed i capi di stato maggiore, tramite il segretario generale della difesa, presentano al ministro, ai fini delle operazioni di verifica, una relazione sull'attività amministrativa svolta nell'anno precedente dagli uffici ai quali sono preposti. E' poi compito del ministro, entro il 30 giugno di ogni anno, emanare un provvedimento, che costituisce il vero e proprio *feed-back*, con il quale rappresenta gli esiti dei controlli effettuati ed attesta la chiusura delle operazioni di verifica.

chiamato a pronunciarsi su due relazioni, provenienti rispettivamente dall'area tecnico-amministrativa e da quella tecnico-operativa.

Si ribadisce, dunque, quanto espresso nella precedente relazione al Parlamento, in ordine all'impossibilità di operare con tale strumento, che mantiene distinte le due aree, una valutazione complessiva dell'amministrazione.

Ulteriori considerazioni attengono all'esigenza di assicurare un reale controllo della spesa, soprattutto decentrata, attraverso un monitoraggio costante.

Al riguardo, è importante segnalare come, riscontrando in pieno le considerazioni espresse dalla Corte, sia stata predisposta, all'inizio del mese di aprile del corrente esercizio, la bozza di regolamento, trasmessa al Consiglio di Stato per il parere, relativa all'*istituzione del servizio di controllo interno ed alla disciplina dei termini e delle modalità di attuazione del procedimento di verifica dei risultati dei dirigenti*.

Le motivazioni di tale provvedimento, nella relazione di accompagnamento, accolgono, infatti, le argomentazioni espresse dalla Corte in sede di relazione al Parlamento in ordine all'esigenza di disporre di idonei strumenti per poter valutare l'attività amministrativa svolta in termini di *economicità, efficienza ed efficacia*, e convengono, quindi, su quella di istituire il *servizio* nel cui ambito far confluire le disposizioni del d.m. 39/98 sulla verifica dei risultati dei dirigenti.

La scelta dell'amministrazione appare in linea con lo schema di decreto legislativo sui *controlli interni*, in corso di approvazione da parte del Consiglio dei ministri.

La strutturazione del medesimo prevede un collegio, a sua volta, composto da tre dirigenti del ministero, di cui uno con funzioni di presidente, *con incarico equipollente a quello di direzione degli uffici di livello dirigenziale generale*.

E' prevista, inoltre, la possibilità di nominare esterni (ai sensi dell'art.20 del d.lgs. 29/93) esperti in tecniche di valutazione e nel controllo di gestione.

Onde assicurare la reale operatività del *servizio*, viene disciplinata la facoltà di accesso, da parte del medesimo, agli atti ed ai documenti oggetto dell'attività di verifica, nonché le modalità di comunicazione al ministro, da parte del collegio, dei risultati dell'attività svolta.

E' importante notare come venga espressamente chiarito (all'art.4 della bozza di regolamento) che non vengono messi in discussione i compiti dell'Ufficio centrale per le ispezioni amministrative (Ispedife), distinguendo, in tal modo, cosa questa sottolineata dalla Corte, l'attività ispettiva da quella del controllo interno, ed, in proposito, viene chiarita la natura *collaborativa* dell'attività di questo e l'assoluta preclusione di azioni di interdizione.

In ultimo, viene sancita l'abrogazione del d.m. 39/98, ritenendo i suoi contenuti disciplinati dal nuovo regolamento.

Una nuova regolamentazione della materia appare necessaria perchè il sistema *difesa* include una parte rilevantissima di attività a carattere *industriale* pubblica ed è proprio in tale contesto che devono, innanzitutto, essere realizzate - pur tenendo conto delle peculiarità di attività svolte con l'utilizzazione di risorse umane dipendenti dall'amministrazione e di un *indotto* segnato da profonda crisi economica - le valutazioni di *economicità*, *efficienza* ed *efficacia* tipiche del controllo di gestione al quale è deputato il *servizio di controllo interno*.

Per quel che concerne, in particolare, l'arma dei carabinieri, può considerarsi ormai consolidato un sistema di *pianificazione, programmazione, bilancio e controllo*.²⁷

3.3 Enti di protezione sociale.

La Corte anche nell'esercizio 1998 si è occupata dei c.d. «Enti di protezione sociale», nel cui ambito, secondo le conclusioni dell'indagine²⁸ sulle "mense di servizio" approvata con la deliberazione n.72/97 della Sezione del controllo, vanno considerate le medesime.

Poiché nella passata relazione erano state segnalate alcune difficoltà incontrate dall'amministrazione nell'applicare le direttive²⁹ concernenti la gestione degli organismi di protezione sociale delle forze armate, emanate dal Ministro, in data 20 giugno 1997, anche in seguito alla cennata deliberazione, è opportuno verificare quale sia stata l'azione della amministrazione medesima.

Il problema era essenzialmente quello della quantificazione dei costi del personale impiegato, nel caso di *gestione diretta*. In tale ipotesi, infatti, veniva previsto che «*gli oneri derivanti dall'utilizzazione di personale dell'amministrazione, militare e/o civile, con incarico esclusivo, anche se nell'incarico previsto, quando avviene per le attività di*

²⁷ Il quale prevede:

- a) nella fase di *pianificazione*, l'individuazione degli obiettivi da perseguire, con le relative priorità;
- b) nella fase della *programmazione*, l'individuazione degli oneri finanziari;
- c) nell'esercizio del *bilancio*, la predisposizione di un *piano d'impiego* annuale che individui in dettaglio i programmi da realizzare;

un appropriato *controllo di gestione* dell'attività contrattuale (e della spesa in generale), attraverso periodiche verifiche sui programmi e, generalmente a fine esercizio, sugli obiettivi perseguiti.

²⁸ La predetta indagine aveva dato luogo ad una serie di osservazioni, concludendosi nel senso che, compatibilmente con le esigenze operative delle forze armate, la scelta della gestione *esterna* delle mense, da disciplinare con contratti ad evidenza pubblica, fosse da preferire rispetto alla gestione *diretta*.

²⁹ A loro volta, conseguenti al «Regolamento in materia di interventi di protezione sociale a favore del personale militare e civile delle Forze armate, di apporti dell'Amministrazione e delle relative norme d'uso, in attuazione dell'art.5, comma 3, della legge 23 dicembre 1993, n.559» ed al «Regolamento recante modalità per la gestione e la rendicontazione delle attività di protezione sociale a favore del personale militare e civile delle Forze armate, in attuazione dell'art.5, comma 4, della legge 23 dicembre 1993, n.559», regolamenti emanati con i decreti interministeriali n.209 e n.210 del 5 febbraio 1997.

protezione sociale, sono a carico degli utenti in quanto ricompresi fra le spese di funzionamento dell'organismo».

Il livello del costo per l'utente del servizio veniva a superare la soglia di convenienza rispetto alla gestione esterna, mettendo in discussione la stessa sopravvivenza degli organismi.

Con l'art.2 della legge 13 marzo 1998, n.50 era stata disposta la proroga al 1° gennaio 1999 dell'obbligo di osservare detta disposizione per gli organismi che non si erano ancora dotati di regolamento.

Nel corso del 1998, l'amministrazione ha approntato le modifiche ai decreti interministeriali n.209 e n.210³⁰ con i quali sono stati approvati i vigenti regolamenti in materia, agendo, innanzitutto attraverso una riclassificazione degli organismi, distinguendoli in:

- *organismi di supporto logistico* (es. sale convegni);
- *organismi di protezione sociale* (es. circoli di presidio);
- *organismi a connotazione mista* (es. circoli ricreativi della difesa) i quali a seconda dei casi, sono considerati come operanti in *sostegno logistico* oppure con connotazioni di *protezione sociale*;
- *organismi di particolare protezione sociale* (es. soggiorni marini e montani).

Sulla base di tale riclassificazione, l'amministrazione ha previsto, che la quota a carico degli utenti, per gli enti di supporto logistico, sia commisurata ai soli *costi vivi* dei beni e servizi fruiti, e che tale livello debba essere aumentato di una *quota ricognitoria* costituita da una maggiorazione sui *costi vivi* del 10% per gli *organismi di protezione sociale* e del 20% per quelli di *particolare protezione sociale*.

Al riguardo, va detto che le motivazioni dell'amministrazione e la *ratio* delle modifiche ai cennati regolamenti, seguono due diverse linee di sviluppo: l'una relativa all'onere per gli utenti e l'altra concernente la *riassegnabilità o meno al bilancio della difesa* dei costi affrontati per gli organismi di protezione sociale.

Il ragionamento seguito è sostanzialmente quello di considerare esclusi dal "prezzo" gli oneri del personale, salvo una limitata "quota ricognitoria", in modo da assicurare, al tempo stesso, un prezzo finale ben più contenuto rispetto a quello che sarebbe derivato dal caricamento dell'intero costo del personale impiegato e la riassegnazione al bilancio difesa di

³⁰ I decreti interministeriali 5 febbraio 1997, nn. 209 e 210 sono stati abrogati e sostituiti dai decreti interministeriali 31 dicembre 1998, nn.521 e 522.

tutti i *costi vivi* (spese per i beni di consumo) e degli oneri di funzionamento, salvo, appunto, la limitata *quota ricognitoria*.

Al riguardo, in questa sede, è opportuno fare una distinzione fra i due profili evidenziati.

Per quanto attiene alla questione delle "riassegnazioni", è chiaro che essa risponde ad una filosofia: quella del recupero dei costi per gli "organismi di protezione sociale" da parte del bilancio difesa proprio in quanto attengono non all'operatività della difesa, in senso stretto, ma ad un sistema di "tutela" del personale militare che si estende in parte ai familiari di questo ed al personale civile, e che come tale viene considerato a carico dello Stato-apparato.

La moderazione del livello del *prezzo* per l'utente, attraverso la *neutralizzazione* di gran parte del costo del personale, in misura che sfugge ad una reale commisurazione, costituendo la *quota ricognitoria* una dichiarata maggiorazione dei *costi vivi*, attiene anch'essa alla stessa filosofia ma applicata nei confronti dei dipendenti della difesa.

Appare evidente che in entrambe le angolazioni indicate viene a minimizzarsi quella gestionale, poiché le scelte operate sono soprattutto indirizzate a permettere al sistema di mantenere una sua funzionalità, ma non attengono all'effettiva remunerazione del servizio reso, essendo tale remunerazione meramente simbolica (10% o 20%, laddove prevista, dei *costi vivi*).

A prescindere dai risultati pratici che si va ad ottenere, e pur richiamando quell'esigenza di riflessione, posta nella relazione dell'anno passato, sulla precedente scelta *traumatica* di caricare sul *prezzo* all'utente l'intero costo del personale impiegato, va sottolineato come non si sia realizzata una reale riclassificazione dei centri di costo, cosa questa che avrebbe rappresentato un approccio gestionale pienamente condivisibile.

Nel corso del 1998, sempre in tema di organismi di protezione sociale, la Corte, in Sezione del controllo, ha approvato con la deliberazione n.73/98 del 24 marzo 1998, la relazione concernente la gestione del Circolo ufficiali delle forze armate d'Italia, ed in tale contesto è stata rilevata l'esigenza che il prezzo del servizio mensa sia determinato attraverso aggiustamenti periodici che tengano conto delle spese sostenute per conto degli utenti.

Analoga delibera concerne la gestione dell'ente circoli della marina militare, e la relazione sull'indagine eseguita ha mostrato profili di inefficienza, inefficacia e diseconomicità, nonché di irregolarità della gestione (si cita lo sconto di circa il 33% previsto per gli Ufficiali in servizio presso Palazzo Marina, ritenuto in violazione dell'art.16 delle "Istruzioni amministrativo-contabili", nonché della normativa concernente la spesa dei pasti per il personale in servizio, ma non è il solo aspetto rilevato dall'indagine).

Va, in ultimo, fatto un cenno all'indagine in corso sulla gestione degli automezzi in dotazione agli Enti militari operanti in Roma, dalla quale emerge un'utilizzazione *diffusa* di un vero e proprio servizio di autotrasporto assicurato, per i suoi dipendenti, dall'amministrazione della difesa.

4. Missioni di particolare rilevanza in Italia ed all'Estero.

Nella passata relazione, concernente l'esercizio 1997, la Corte ha fornito un quadro articolato degli interventi in atto, sia sul piano nazionale che su quello internazionale, facendo emergere i costi relativi e la partecipazione delle amministrazioni diverse rispetto a quella della difesa al loro finanziamento.

Nella presente relazione si considera anche l'intervento in atto nell'area balcanica, che ha avuto inizio nel corrente esercizio finanziario, del quale verrà effettuato un esame approfondito in occasione dell'analisi del rendiconto 99, e si offre un quadro riassuntivo di tutte le missioni internazionali che, in parte, hanno inciso sul bilancio 98.

Partecipazione italiana alle operazioni di pace/umanitarie

a) Missioni autorizzate o decise da ONU, UE e WEU

Operazioni	Durata	Costo
SINAI - per accordi di Camp David -10° Gruppo navale con circa 100 uomini	Dal 1982 ancora in corso	140 miliardi circa
Slovenia-Croazia - Esercito-Carabinieri e Marina	Dal giugno 1991 ancora in corso	39 miliardi
Jugoslavia -IFOR ed ISFOR (impiegati circa 2.500 uomini oltre a circa 16.000 uomini impiegati nelle attività di sostegno alle operazioni)	Dal giugno 1992 Ancora in corso	1,3 miliardi
Jugoslavia - Sharp Vigilance, Sharp Guard (impiegati unità navali con il relativo equipaggio, più personale della Guardia di Finanza)	Dal giugno 1992 Ancora in corso	11,35 miliardi
Somalia - UNITAF- Operazione <i>RESTORE HOP</i> (impiegati circa 2.800 uomini)	Dicembre 1992- Febbraio 1993	21,5 miliardi
Bosnia Erzegovina - Operazione <i>Deny flight</i> (impiegati 8 Tornado, 6 AMX, 1 C-130, 4 G-222, 1 B 707 e relativo personale)	Aprile 1993- Dicembre 1995	144,2 miliardi
Hebron-Tiph - Presenza multinazionale temporanea ad Hebron	Maggio- agosto 1995	2,5 miliardi
Albania- Forza multinazionale di protezione Alba, guidata dall'Italia (impiegato un contingente di circa 3.700 uomini dell'esercito integrato di mezzi navali ed aeromobili)	Aprile-agosto 1997	136,5 miliardi
Jugoslavia - Forza multinazionale di polizia militare in Mostar (impiegati circa 26 uomini)	Luglio 1994-ottobre 1996	4,5 miliardi
Hebron - Presenza internazionale temporanea (circa 30 uomini)	Febbraio 1997 ancora in corso	2,5 miliardi

b) Missioni delle Nazioni Unite

Operazioni	Durata	Costo
India- Pakistan - Osservatori militari (impiegati 7 uomini)	1959 Ancora in corso	27,4 miliardi
Iraq-UNSCOM, Commissione speciale N.U. (1 osservatore)	Aprile 1991 ancora in corso	2,15 miliardi
Iraq-Kuwait - Unikom, Osservatori militari (impiegati 6 uomini)	Aprile 1991 ancora in corso	7,7 miliardi
Western sahara - Missione per il referendum	Dal 1991 ancora in corso	5.827 miliardi
Guatemala - Managua - Osservatori militari (impiegati 10 uomini)	Agosto 1995 ancora in corso	0,7 miliardi
Jugoslavia - International Police Task force (impiegati 23 uomini)	Maggio 1997 ancora in corso	1,6 miliardi
Jugoslavia - Multinational Special Unit (contingente di carabinieri-386 uomini)	Giugno 1998 ancora in corso	38,6 miliardi
Albania - Delegazione italiana di esperti (seguito accordi bilaterali di cooperazione - 30 uomini)	Agosto 1997 ancora in corso	10 miliardi
Albania - Allied Harbour (contingenti per assistenza e sicurezza profughi - 2.500 uomini)	Aprile 1999 ancora in corso	174,230 miliardi
Albania - Gruppo Navale (seguito accordi bilaterali di cooperazione - 335 uomini)	Agosto 1997 ancora in corso	26 miliardi
Albania - Multilateral Advisory Police Element (unità di consiglieri di polizia militare - 15 uomini)	Giugno 1998 ancora in corso	0,4 miliardi
Macedonia-KOSOVO - Joint Grantor Forza di protezione -1.500 uomini	Gennaio 1999	97,65 miliardi
KOSOVO verification mission - 150 uomini	Gennaio 1999	97,65 miliardi

5. Programmi d'armamento: 5.1 Programma di ricerca e sviluppo dell'Elicottero multiruolo EH101-Analisi della Corte dei conti.

Il programma d'armamento concernente la ricerca e lo sviluppo dell'Elicottero multiruolo EH-101, concepito per *difesa, trasporto tattico, logistico e rifornimento in verticale*) è stato descritto nella relazione dello scorso anno esaminandone le caratteristiche strutturali ed i rapporti di *partnership* con l'industria britannica.

Nel corso del 1998, la Corte, con la deliberazione della Sezione del controllo, n.124/98, presa nell'adunanza del 20 ottobre 1998, ha approvato la relazione sull'indagine eseguita, in sede di controllo sulla gestione.

Le conclusioni cui è pervenuta la Corte sono particolarmente articolate, avendo l'indagine approfondito tutte le fasi del programma.

Una prima considerazione attiene alla suddivisione in più fasi (*definizione, sviluppo, industrializzazione e produzione*), dalla quale sono scaturiti ritardi che hanno inciso sull'intero programma.

In particolare, ciò è accaduto per la fase di *sviluppo*, la cui conclusione, stabilita per il 1991, è slittata alla fine del 1998, ma anche le altre fasi hanno richiesto tempi consistenti:

- *definizione* 21 mesi;
- *sviluppo* 7 anni;

- *industrializzazione* 2 anni;
- *produzione di serie* 4 anni.

In sostanza, i ritardi hanno determinato un circuito negativo che non solo ha toccato la lievitazione dei costi originariamente previsti, ma anche la stessa programmazione delle esigenze operative della *forza armata*.

Per quanto attiene ai costi, da una previsione di spesa globale, risultante dai *memoranda* 1, 2, 3 e 4 e dai connessi *atti supplementari*, di 591,1 miliardi si è giunti ad impegni complessivi per 982,5 miliardi, comprensivi di costi industriali, spese operative ed amministrative, nonché del rimborso di 3,9 miliardi al Governo inglese per le attività di studio condotte in anteprima, dei contratti di acquisti all'estero di motori e sonar dal Governo americano per circa 28 miliardi e dei contratti nazionali stipulati dalla Direzione degli armamenti aeronautici per circa 82,3 miliardi.

La crescita dei costi, i quali erano stati calcolati negli accordi internazionali sulla base delle condizioni economiche degli anni 82-89, è tale da superare del 70% le previsioni iniziali e costituisce, dunque, indice sia di *inadeguata valutazione del fabbisogno finanziario* sia di *sovrastima delle potenzialità dell'industria nazionale*.

Le conseguenze sul piano operativo attengono al prolungamento dell'utilizzazione degli elicotteri ASW-SH 3D, ormai obsoleti, con forti oneri di manutenzione, stimati in 29,6 miliardi.

Considerando, inoltre i soli costi di personale quantificabili, quelli per le missioni, il costo globale viene stimato in 1.022 miliardi.

La Corte, partendo dalla considerazione che la legge di finanziamento del programma (L.456 del 1984) aveva autorizzato uno stanziamento complessivo di 300 miliardi, osserva che la carenza programmatica ha comportato un trasferimento degli oneri a carico degli esercizi successivi.

Inoltre, si è reso necessario ridurre il numero degli elicotteri acquistati dalla ditta Agusta S.p.a., da 36 a 16 unità per un importo complessivo (compreso il supporto logistico) di 1.165 miliardi (anche in questo caso superiore alla previsione di 1.050 miliardi).

Il rilevato ridimensionamento degli acquisti, dovuto a ragioni di bilancio, comporta conseguenze sia sul piano operativo, venendo a ridursi di oltre la metà il prodotto finale ed il suo impiego, sia su quello dei costi unitari, in quanto, ovviamente, le spese progettuali

incidono in misura maggiore sui singoli elicotteri, per la precisione, nella misura di 136,7 miliardi per elicottero.³¹

Va considerato che fra gli obiettivi della legge 456/84 vi era quello di operare un sostegno all'industria nazionale degli armamenti, industria fortemente coinvolta nel programma,³² ma la mancanza di indicazioni sui possibili ritorni industriali (*royalties* o vendita a terzi di diritti o materiali) non ha consentito di abbattere in qualche misura i costi complessivi.

In considerazione della carenze gestionali rilevate, anche sotto il profilo della lentezza delle procedure di spesa (l'erario è stato onerato di 660 milioni a titolo di *conguaglio valuta*) l'amministrazione è stata sollecitata ad impegnarsi sia sul piano della programmazione sia su quello della propria organizzazione, affinando, nel contempo, la preparazione tecnica ed amministrativa del proprio personale ed il realismo nella programmazione, con valutazioni più prudenti sui tempi di realizzazione dei programmi d'armamento e sulle risorse finanziarie da impiegare, al fine di evitare sia la rapida obsolescenza del prodotto finale, sia il trasferimento di oneri a carico di esercizi successivi.

7. Attività contrattuale

La materia contrattuale, di grande importanza per l'amministrazione della difesa, ha conosciuto una rilevante innovazione normativa, costituita dal d.lgs. 28 dicembre 1998, n. 496, emanato in base alla delega contenuta nell'art. 54, comma 16 della legge 27 dicembre 1997, n. 449.

Tale provvedimento investe tutto il campo delle procedure contrattuali della difesa ed è rivolto a risolvere questioni che erano state oggetto dell'attenzione della Corte, in particolare, nella relazione al Parlamento dello scorso anno.

In primo luogo, viene modificato completamente il sistema consultivo preesistente, del quale la Corte aveva rilevato l'estrema complessità, tanto da definirlo *ingorgo consultivo*.³³

³¹ 2.187 miliardi (1.022 - 1.165) : 16

³² Oltre all'Agusta S.p.a. hanno preso parte al programma l'Alfa Romeo, la Selenia Spazio, il Consorzio Eliradar, la Elmer, la Oto Melara, la Fiat, la Italtel Sit.

³³ Si richiama quanto espresso, al riguardo, nelle *Siniesi e conclusioni* della relazione sul rendiconto 97: "... l'esigenza di una normativa che razionalizzi tutte le procedure contrattuali della difesa è fortemente avvertita e ne costituisce prova il c.d. collegato alla legge finanziaria per il 1998 (legge 27.12.1997, n. 449), che, all'art. 54 p. 10, prevede l'emanazione di decreti legislativi diretti, appunto, nel rispetto della normativa comunitaria, a razionalizzare le procedure contrattuali dell'amministrazione, secondo due linee direttrici:

- «accelerazione dei procedimenti, mediante lo snellimento delle relative fasi, prevedendo la revisione degli organi consultivi e di collaudo del ministero della difesa e il riordino delle relative competenze, con particolare riferimento all'oggetto e all'importo dei contratti;
- semplificazione dell'attività consultiva di organi estranei all'amministrazione della difesa sui progetti di contratto relativi ai sistemi informativi militari a carattere operativo connessi con lo svolgimento di compiti concernenti la difesa nazionale».

Viene infatti istituito un *comitato consultivo* che prende il posto dei preesistenti, collegati a leggi specifiche,³⁴ ed esprime il suo parere sui *progetti di contratto derivanti da accordi di cooperazione internazionale in materia di armamenti e su quelli attuativi di programmi approvati con legge o con decreto del Ministro della difesa*, questi ultimi nell'ipotesi in cui vi si provveda mediante gli ordinari stanziamenti di bilancio (purché non si riferiscano al mantenimento delle dotazioni o al ripianamento delle scorte)³⁵ e venga superato il limite di 5 milioni di ECU.³⁶

I pareri del *comitato* attengono ai profili tecnici, amministrativi ed economici dei progetti di contratto che gli vengono sottoposti, nonché la congruità e convenienza dei prezzi contrattuali.

Va inoltre tenuto conto che non è più previsto il parere del *Consiglio Superiore delle Forze Armate*, sui progetti di contratto, che veniva dato nei casi in cui era prescritto il parere del *Consiglio di Stato*, ora non più obbligatorio ai sensi dell'art.17, comma 26 della legge 127/97

Poiché il *comitato* presenta una composizione che vede rappresentata l'amministrazione solo da figure di *vertice* - il *Segretario generale o Vice Segretario generale* in caso di impedimento del primo, che lo presiede, il *Sottocapo di stato maggiore difesa* od un *Capo reparto* da lui delegato ed un *Dirigente generale della difesa* - mentre il resto dei componenti proviene dall'esterno (un magistrato del Consiglio di Stato, uno della Corte dei conti e due esperti di analisi di costi e contabilità industriale), può dirsi che in un unico contesto venga soddisfatta, oltre all'esigenza di semplificare il sistema consultivo, anche quella di garantire una maggiore *terzietà* dell'organo chiamato a pronunciarsi sulla congruità dei prezzi contrattuali.³⁷

Esiste, dunque, una prospettiva estremamente rilevante di una ulteriore riforma complessiva dell'amministrazione che riguardi i procedimenti, e, indirettamente, nuovamente le strutture che dovranno gestirli, superando quello che è stato definito «ingorgo consultivo», ed in questa sede dovrà trovare spazio anche la disciplina delle consulenze tecnico-economiche relative all'analisi dei costi contrattuali».

³⁴ I c.d. *Comilegge*, previsti dalle leggi 22 dicembre 1973, n.825, 22 marzo 1975, n.57, 16 febbraio 1977, n.38, 16 giugno 1977, n.372 e 18 agosto 1978, n.497.

³⁵ Art.1, p.1 lettera b) della legge 4 ottobre 1988, n.436, recante "norme per la semplificazione e per il controllo previste per gli approvvigionamenti centrali della Difesa".

³⁶ Art.1, p.1 del decreto legislativo 19 dicembre 1991, n.406 recante "attuazione della direttiva 89/440/CEE in materia di procedure di aggiudicazione di appalti pubblici.

³⁷ La Corte ha, infatti, sottolineato la carenza dei caratteri di neutralità ed indipendenza delle preesistenti commissioni, istituite in seno all'amministrazione medesima, sulle quali anche il Consiglio di Stato (parere n.2206, del 9.12.1996), pur rimettendosi alle responsabili valutazioni dell'amministrazione stessa, aveva espresso considerazioni negative per le conseguenti minori garanzie di obiettività e trasparenza offerte dalle modalità di costituzione delle commissioni medesime.

Di fronte al persistere della situazione ed alla mancanza di rimedi di carattere interno, era stato espresso l'auspicio, sempre nella passata relazione, che la problematica potesse trovare idonea soluzione in sede di

Si auspica, al riguardo, che la richiamata disciplina si estenda ad un più ampio campo di applicazione, attenuandosi l'indicato limite di 5 milioni di ECU, al fine di garantire un trattamento il più possibile uniforme della materia contrattuale.

Il provvedimento in discorso ha toccato anche altri aspetti di grande importanza, come quello dei c.d. "contratti aperti"³⁸ (rectius semiaperti) riguardanti prestazioni di manutenzione, riparazione e/o revisione di aeromobili o di altri mezzi militari.

Al riguardo, anche nella passata relazione, si era sottolineato come continuasse a riscontrarsi, da parte dell'amministrazione, nonostante le osservazioni della Corte e le indicazioni del Consiglio di Stato, la tendenza a superare la misura del 10% nella quota «non programmata», la quale costituisce proprio c.d. "quota aperta" del contratto, che va a coprire le prestazioni non programmabili in quanto destinate a sopperire ad esigenze eccezionali ed imprevedibili.

D'altro canto, la circostanza addotta dall'amministrazione di dover far fronte alla sempre maggiore vetustà dei mezzi militari, tanto da dover aumentare tale quota fino a livelli del 20-25% dell'importo contrattuale, portava alla generalizzazione di un fenomeno da mantenere circoscritto, soprattutto per i contratti di assistenza tecnica e di manutenzione in corso, nei confronti dei quali la Corte aveva formulato censure, rispetto a quel rapporto proporzionale sul quale l'organo consultivo aveva, a suo tempo³⁹, espresso avviso favorevole, tenuto conto anche delle inderogabili esigenze di mantenimento dell'efficienza operativa dei mezzi, nel rispetto degli standard di sicurezza.

L'auspicio di una regolamentazione legislativa al riguardo trova riscontro nel d.lgs.496/98, il quale prevede che si possa far fronte, per i contratti di manutenzione e riparazione di sistemi d'arma ed "apparecchiature funzionalmente correlate" ad *ulteriori particolari prestazioni e forniture di materiali, da eseguire per soddisfare necessità urgenti ed imprevedibili*, ricorrendo all'esperimento del *quinto* dell'importo contrattuale complessivo, fermo restando, dunque, la definizione del medesimo.

In tal modo, può dirsi, non solo che venga operata una riconduzione, anche per la difesa, alla naturale disciplina dei contratti di forniture, ma, soprattutto, che venga superata

emanazione dei decreti legislativi diretti a razionalizzare le procedure contrattuali dell'amministrazione, ai sensi dell'art.54 p.10 della legge 27.12.1997, n.449, anche nel settore delle consulenze tecnico-economiche relative all'analisi dei costi contrattuali, cosa questa effettivamente avvenuta.

Va, peraltro, tenuto presente che permane una soglia piuttosto importante (relativa ai programmi che non superano i cinque milioni di ECU) di contratti che continuano a presentare la cennata problematica.

³⁸ I contratti aperti di manutenzione trovano il loro fondamento normativo nella legge 4 ottobre 1988, n.436, che ne ha regolato la durata nei limiti di un quinquennio, sentito il parere del *Cosniglio Superiore delle Forze Armate*.

una figura, quella dei "contratti aperti", la quale, per quanto limitata nel corso del tempo (per la citata "quota non programmata"), ha costituito una particolarità, della quale si è a lungo discusso⁴⁰, del sistema difesa.

Un corollario di detta disciplina è costituito dalla possibilità, per le esigenze di approvvigionamento di beni e servizi necessari al sostegno logistico delle *forze armate* impegnate in missioni internazionali, di ricorrere, in caso di necessità ed urgenza, alla *NATO Supply Agency*, sulla base di accordi-quadro appositamente stipulati e nell'ambito dei fondi stanziati per tali esigenze.

Vanno inoltre indicati altri due profili, sempre disciplinati dal d.lgs.496/98, che attengono l'uno alla previsione di appositi *capitolati d'oneri, generali e particolari*⁴¹ e l'altro che concerne l'estensione della disposizione recata dall'art.2, comma 93 della legge 23 dicembre 1996, n.662 (finanziaria per il 1997, relativa alla possibilità per i programmi pluriennali d'armamento di prevedere un adeguamento dei prezzi dopo il secondo anno), possibilità che era originariamente limitata ai programmi internazionali, derivandone una sostanziale disparità di trattamento con i programmi nazionali.

In merito, nella relazione dello scorso anno si era sollecitata una riflessione sul punto, anche sulla scorta dell'analisi effettuata sull'andamento di due programmi d'armamento: l'uno internazionale (Elicottero multiruolo EH-101) e l'altro interamente nazionale (*Unità Maggiore - Nave Tuttoponte della marina militare*), che aveva, appunto, messo in rilievo la sostanziale impossibilità di portare avanti un programma pluriennale nazionale, e, come tale, ad esecuzione differita, in mancanza di un meccanismo adeguamento dei prezzi contrattuali.

Appare infine superata, perlomeno in termini normativi, la problematica, che ha interessato amministrazione ed A.I.P.A., sui contratti da ritenere soggetti al parere di quest'ultima anche per i contratti relativi a sistemi informativi militari a carattere operativo, connessi con lo svolgimento di compiti concernenti la difesa nazionale, in quanto l'art.2 p.7 del decreto legislativo in esame espressamente statuisce che, per tali casi, non trovano applicazione le disposizioni dell'art.8 del d.lgs.39 del 1993.

In sostanza, può dirsi che, in unico contesto abbiano trovato una soluzione questioni diverse, ma tutte di rilievo, che avevano appesantito il sistema contrattuale della difesa ed, almeno in parte, contribuito ai ritardi riscontrati in passato, soprattutto nei programmi

³⁹ Cons. Stato Sez.III, n.1790/92, del 12 gennaio 1993.

⁴⁰ Le stesse Sezioni Unite della Corte di Cassazione, occupandosi di una questione basata su di un contratto aperto di manutenzione e revisione di aerei militari, (Sentenza del 14 febbraio 1994, n.1442) avevano ravvisato la validità di tale figura negoziale in cui oggetto e/o corrispettivo della prestazione non sono determinati al momento della stipula, ma determinabili attraverso un atto amministrativo unilaterale dell'amministrazione.

pluriennali concernenti gli armamenti, sia relativi alle varie fasi previste da tali programmi, sia concernenti l'erogazione della spesa, circostanza, quest'ultima, produttiva di residui passivi di rilevante entità, la cui dinamica, perlomeno negli ultimi esercizi, ha mostrato, non solamente un aumento progressivo del montante residui, ma anche un negativo andamento dello *smaltimento residui* (pagamenti su residui).

Non va trascurato l'aspetto relativo al c.d. *esercizio*, tipologia di spesa questa che costituisce una particolarità del sistema *difesa*, e che si differenzia sia dall'*investimento* sia dal *funzionamento* e riguarda, in pratica, tutte quelle spese che consentono allo *strumento militare* di mantenere la sua efficienza, attraverso approvvigionamenti congrui e continui, nonché manutenzioni e riparazioni adeguate ai sistemi di armamento i quali mostrano un'obsolescenza sempre più elevata e richiedono, quindi, interventi più frequenti e di maggior consistenza.

Anche tale aspetto, come si è visto, trova una soluzione diversa rispetto a quella dei *contratti aperti* che appare più soddisfacente ed in linea con il sistema contrattuale generale.

Venendo all'attività contrattuale svolta dall'amministrazione della difesa nell'esercizio 1998, di particolare rilievo è quella riferita alla nuova Direzione generale degli armamenti aeronautici, la quale ha perso alcune competenze relative all'area *spaziale* (passate alla direzione generale delle telecomunicazioni, dell'informatica e delle tecnologie avanzate) ed altre concernenti l'acquisizione, la gestione ed il controllo dei mezzi aeroportuali ruotati e dei missili da terra, attribuite alla direzione generale per gli armamenti terrestri, mentre le sono state assegnate le attribuzioni in materia di acquisizione e gestione dei *carbolubrificanti*.

In particolare, sono stati perfezionati 171 contratti nazionali, per un importo complessivo di circa 1.732 miliardi e 49 contratti esteri, per un importo complessivo di circa 642 miliardi. Nel contempo, sono stati assunti impegni all'estero per circa 2.270 miliardi e nazionali per circa 2.171 miliardi.

Va tenuto presente che, nell'ambito dei contratti c.d. *esteri*, sono ricomprese le spese per programmi internazionali tra i più importanti dei quali si citano quelli relativi a *Tornado*, *EFA*, *EH-101*, *NH90*. Per tali programmi sussiste un ritorno industriale a favore delle ditte italiane che corrisponde, secondo l'amministrazione, a circa il 95% (al netto dei contributi amministrati dalle agenzie NATO).

Valutando l'attività contrattuale sotto il profilo della incidenza della spesa per i programmi pluriennali per singola azienda interessata, va sottolineata la quota relativa ad

⁴¹ Il capitolato generale è attualmente in corso di predisposizione.

Alenia, pari a 985 miliardi, nonché quelle relative ad *Agusta*, pari a 546 miliardi ed a *Fiat Avio*, pari a 458 miliardi.

Per quanto attiene al sistema di *scelta del contraente*, si annoverano 18 gare CEE/GATT, 52 contratti con governi esteri, 21 licitazioni private e 104 trattative private.

La Direzione generale per gli *armamenti terrestri*, che ha assorbito la Direzione per gli armamenti ed il munizionamento terrestri, ha perfezionato 102 contratti nazionali per un importo di circa 1.500 miliardi ed 85 contratti esteri per un importo di circa 330 miliardi.

Valutando l'attività contrattuale sotto il profilo della incidenza della spesa per singola azienda interessata, va sottolineata la quota relativa al consorzio IVECO - Oto Melara, peraltro impegnato anche per altri contratti, in particolare, per la fornitura di 204 veicoli corazzati da combattimento *Dardo* ed il relativo supporto logistico, pari a 1.071 miliardi.

Per quanto attiene al sistema di *scelta del contraente*, si annoverano 14 gare CEE/WEAG, 72 contratti con ditte estere, 82 licitazioni private, 5 appalti-concorsi e 93 trattative private.

Il terzo centro di responsabilità, in ordine di grandezza, per l'attività contrattuale svolta, è la direzione degli armamenti navali la quale ha dato corso a 6 gare in ambito U.E., 36 contratti con ditte estere, 482 licitazioni private, 2 appalti-concorsi e 267 trattative private.

Le spese per l'ammodernamento ed il rinnovamento degli armamenti sono ammontate, complessivamente, a circa 900 miliardi.

Com'è noto, nell'amministrazione della difesa, le trattative private raggiungono un livello piuttosto consistente, dovuto alle sue peculiarità.

Per l'esercizio finanziario 98, il livello complessivo raggiunto, esclusa l'*Arma dei carabinieri*, è di oltre 7.000 miliardi, distribuito in 3.300 miliardi per il *commissariato*, 1.600 miliardi per gli *armamenti terrestri*, 1.300 miliardi per gli *armamenti aeronautici*, circa 786 miliardi per gli *armamenti navali*, 120 miliardi per le *telecomunicazioni* e 4 miliardi per *lavori e demanio*, con un incremento di circa il 25% sul 97⁴².

⁴² Nel 97 erano state stimate in circa 5.558 miliardi, secondo la seguente ripartizione:

COMMISSARIATO	6.4 miliardi
ARMAMENTI AERONAUTICI	4.427 miliardi
GENIO	61.9 miliardi
MOTORIZZAZIONE	216.4 miliardi
COSTRUZIONI NAVALI	450.3 miliardi
TELECOMUNICAZIONI	289.2 miliardi
ARMI MUNIZIONI TERRESTRI	112.6 miliardi
TOTALE	5.557.8 miliardi

Sempre in materia contrattuale, è stata emanata dalla *Direzione generale del commissariato e dei servizi generali* una direttiva sulle procedure di collaudo delle forniture dei materiali di commissariato per l'amministrazione della difesa.

I punti salienti della direttiva riguardano:

- la composizione *interforze* delle commissioni, nelle quali è previsto un *rappresentante dell'utenza*, e per essa si intendono le *forze armate*;
- l'autonomia della commissione di collaudo rispetto all'attività di sorveglianza sull'esecuzione delle lavorazioni, (non potranno far parte delle commissioni, come avvenuto in passato, ufficiali che hanno diretto o sorvegliato l'esecuzione contrattuale);
- la fissazione di criteri obiettivi, che derivano dalla norma *UNI ISO 2859*, per il campionamento e le condizioni di accettabilità e rifiuto di un lotto.

In considerazione della grande rilevanza che le forniture dei materiali di commissariato presentano per il complesso dell'amministrazione, va, dunque segnalato uno strumento che si propone di rendere *organica ed uniforme*, nell'ambito *interforze*, la normativa sui collaudi, attraverso una disciplina compiuta delle procedure tecnico-operative e delle modalità esecutive delle medesime.⁴³

Nel rinviare alla parte relativa alle valutazioni gestionali l'analisi di dettaglio del *Piano di campionamento indicizzato*, che costituisce la metodologia che consente di gestire le operazioni di collaudo mediante parametri predeterminati, va sottolineato come venga espressamente sancita dalla direttiva la responsabilità *univoca* della commissione di collaudo per tutte le operazioni a questo relative.

Nell'ottica della realizzazione di una disciplina uniforme per le forniture dei materiali di commissariato, l'emanazione della direttiva va dunque apprezzata in termini positivi, ma, certamente, nel prossimo futuro, dovrà esserne verificata la concreta applicazione e la

⁴³ Lo stretto riferimento alla normativa sulla certificazione di qualità, nella specie la *UNI ISO 2859*, rappresenta sia una forte innovazione nel sistema preesistente, sia la garanzia delle procedure adottate che si attengono a due profili principali:

- quello *quantitativo*, che si avvale dei *piani di campionamento indicizzati* - secondo il *livello di qualità accettabile* che deve essere indicato nella deliberazione a contrattare approvata in sede progettuale - che sono appunto previsti dalla normativa *UNI ISO 2859*;
- quello *statistico*, che prevede che il campione venga prelevato in termini congrui ed omogenei sull'intera partita sottoposta a collaudo.

Dal canto suo, l'Ente responsabile dell'esecuzione contrattuale è tenuto ad assicurare, durante la fase di sua competenza, la puntuale vigilanza sulle lavorazioni e, nel contempo, l'assoluta disponibilità alla *commissione di collaudo* di tutti i mezzi ritenuti necessari.

Va inoltre fatto un cenno alla circostanza che, per quanto la direttiva sia entrata in vigore a decorrere dal 1° febbraio 1999, è stata prevista una sorta di omologazione al nuovo sistema anche per i contratti e le deliberazioni a contrattare precedenti a tale data.

In sostanza, dovrà essere comunque assicurata l'individuazione del *livello di collaudo* e del *livello di qualità accettabile* previsti dai *piani di campionamento indicizzati*. Tali livelli, in questa ipotesi, dovranno essere fissati, al momento della nomina delle commissioni di collaudo dall'ente appaltante, e costituiranno i parametri ai quali tali commissioni dovranno attenersi.

possibilità di trarne valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

In materia di forniture la Corte, in Sezione del controllo, nel corso dell'esercizio 98, ha preso in considerazione due fattispecie di particolare rilevanza, deliberando, in entrambe le occasioni, di ricusare il visto e la registrazione ai provvedimenti di approvazione di un atto aggiuntivo nel primo caso e di una serie di contratti, nel secondo.

Con la prima deliberazione, la n.62/98 presa nell'adunanza del 16 aprile 1998, la Corte ha ritenuto che, nella fattispecie, non potesse ammettersi da parte della ditta aggiudicataria di un contratto, che prevedeva la tessitura ed il confezionamento di *sacchi all'addiaccio*, la subfornitura relativa ad una parte rilevante dell'intero contratto quale la produzione del tessuto, non avendo tale ditta indicato, nella domanda di partecipazione alla gara, l'intenzione di avvalersi del subappalto, non essendo ricompresa quella fase di lavorazione nel proprio ciclo produttivo.

Si sarebbe, infatti, verificata, in tal modo, una lesione del principio della *par condicio* fra concorrenti, non rinvenendosi la sussistenza di un *errore scusabile* da parte della ditta e non potendo l'amministrazione superare tale patologia attraverso un *atto aggiuntivo* al contratto originario.

Di particolare interesse è la deliberazione della Sezione del controllo n.98/78, presa nell'adunanza dell'11 giugno 1998, con la quale si è statuito che l'amministrazione non potesse esperire la procedura dell'*appalto-concorso*, intesa alla realizzazione di opere a carattere prevalentemente artistico-ideativo e comunque utilizzate nei casi in cui emerge la complessità tecnica dell'opera, in una fattispecie relativa a forniture di *generi alimentari conservabili*, reperibili sul mercato.

Va infatti rilevato come la scelta dell'amministrazione abbia impedito alla medesima di procedere all'aggiudicazione, eventualmente, *col massimo ribasso*, mediante l'esperimento di una *licitazione privata*, né, del resto l'*appalto-concorso* è diretto a colmare una carenza dell'amministrazione in ordine alla mancata predisposizione delle condizioni tecniche specifiche da porre a base della gara.

Per quanto attiene all'apposizione di clausole revisionali nei contratti dell'amministrazione, a prescindere dalla portata applicativa del d.lgs.496 del 28 dicembre 1998, del quale si è parlato in precedenza, appare di rilievo la deliberazione n.22/98 della Sezione del controllo.

Con questa deliberazione, in considerazione dell'avvenuta abrogazione dell'istituto della "revisione-prezzi"⁴⁴ - anche sulla scorta dei pareri resi, nel procedimento,

dall'Avvocatura generale dello Stato e dal Consiglio di Stato nonché della giurisprudenza della stessa Sezione - è stata ammessa la validità di un contratto che prevedeva che *"la clausola revisionale, redatta in conformità all'art. 33 nn. 1 e 2 della legge n. 41 del 96, si sarebbe adeguata ipso iure alle eventuali modifiche che tale norma avesse dovuto subire durante il periodo di validità del contratto"*, in quanto, dopo tale intervenuta abrogazione la cennata clausola aveva esaurito i suoi effetti.

In conseguenza di ciò, il corrispettivo veniva ad essere cristallizzato al valore raggiunto nel 1992.

In ultimo, in un quadro tendente alla semplificazione amministrativa e del quale il d.lgs. 496/98 costituisce l'attuale cornice, va posta in termini di riflessione l'attualità della legge 4 ottobre 1988, n. 436,⁴⁵ in particolare, per la previsione del parere delle Commissioni parlamentari anche nel caso di utilizzazione degli stanziamenti ordinari di bilancio ed, assai spesso, su singoli progetti, i quali perdono molta della loro significatività se avulsi dai programmi cui fanno riferimento.

La logica programmatica che permea il nuovo sistema di bilancio previsto dalla legge 94/97 e dal d.lgs. 279/97, dovrebbe infatti permettere, fin dalla presentazione del disegno di legge sul bilancio di previsione, al Parlamento, mediante gli strumenti della *nota preliminare* (a carattere generale) e della *nota aggiuntiva* (peculiare per la *difesa*) di disporre degli elementi per operare le valutazioni sulle voci di spesa.

In sostanza, appare utile una concentrazione dell'attenzione parlamentare ai programmi d'armamento, per i quali si registra un atteggiamento dell'amministrazione non sempre coerente, talvolta tendente ad una sottostima dei fabbisogni finanziari pur in presenza di adeguata copertura normativa, ed, in altre circostanze orientato ad assumere impegni pluriennali sul bilancio ordinario (non ricorrendo dunque ad apposite leggi di spesa), con un forte irrigidimento della spesa complessiva e la formazione di residui passivi di rilevante consistenza.

6.1. Attività contrattuale dell'Arma dei carabinieri

Di particolare importanza è l'attività contrattuale dell'arma dei carabinieri, posta in essere dal comando generale, che si è esplicata come segue:

⁴⁴ Disposta con il d.l. n. 333/92, convertito con modificazioni nella legge 359/92.

⁴⁵ recante "norme per la semplificazione e per il controllo previste per gli approvvigionamenti centrali della Difesa".

Contratti di pubbliche forniture:

Sistema di scelta del contraente	Importo superiore soglia comunitaria	Importo inferiore soglia comunitaria	Totale
Licitazione privata	50,85 miliardi	10,14 miliardi	61 miliardi
Appalto concorso	5,83 miliardi	// //	5,83 miliardi
Asta pubblica	0,89 miliardi	// //	0,89 miliardi
Trattativa privata	91,61 miliardi	7,15 miliardi	98,76 miliardi
Totale	149,18 miliardi	17,29 miliardi	166,48 miliardi

Contratti di servizi:

Sistema di scelta del contraente	Importo superiore soglia comunitaria	Importo inferiore soglia comunitaria	Totale
Licitazione privata	2,61 miliardi	10,42 miliardi	13,03 miliardi
Appalto concorso	// //	// //	// //
Trattativa privata	13,24 miliardi	3,23 miliardi	16,47 miliardi
Totale	15,85 miliardi	13,65 miliardi	29,50 miliardi

Contratti di lavori pubblici:

Sistema di scelta del contraente	Importo superiore soglia comunitaria	Importo inferiore soglia comunitaria	Totale
Asta pubblica	// //	20,19 miliardi	20,19 miliardi
Licitazione privata	// //	8,75 miliardi	8,75 miliardi
Appalto concorso	// //	// //	// //
Trattativa privata	// //	// //	// //
Totale	// //	28,94 miliardi	28,94 miliardi

Anche in sede c.d. «decentrata» l'attività contrattuale dell'arma è stata di un certo rilievo, avendo essa raggiunto il livello complessivo di 93,43 miliardi; sinteticamente sono stati

stipulati contratti con licitazione privata per 90,4 miliardi, in seguito ad appalto concorso per 1,09 miliardi ed a trattativa privata per 1,94 miliardi.

I contratti hanno riguardato essenzialmente l'acquisto di prodotti e la somministrazione di forniture:

Contratti	Sopra soglia comunitaria	Sotto soglia comunitaria	Importi totali
Prodotti	50,24 miliardi	11,7 miliardi	61,94 miliardi
Somministrazioni	18,8 miliardi	9,9 miliardi	28,7 miliardi
Misti	1,9 miliardi	5,35 miliardi	7,25 miliardi

Fra i c.d. *contratti aperti*, assumono particolare rilevanza, anche per l'esercizio 98, i due contratti stipulati entrambi con la ditta «Agusta» per la manutenzione e la riparazione, programmata e non, di componenti di elicotteri, rispettivamente, presso due stabilimenti della ditta, a Frosinone per 1,8 miliardi, ed a Cascina Costa per 2,75 miliardi.

Prendendo in considerazione l'attività contrattuale posta in essere dal comando generale (la c.d. *attività centralizzata*), nell'ambito dei contratti di forniture ed in quello dei contratti di servizi si riscontra un aumento dell'incidenza del ricorso alla trattativa privata, sia in termini complessivi, pur restando lontani dai valori del 96 ⁴⁶, (per i servizi il ricorso alla trattativa privata viene ulteriormente incrementato in termini assoluti, ma decresce in rapporto all'ammontare complessivo dei contratti per l'affidamento di servizi⁴⁷).

Si conferma, per i contratti sopra la soglia comunitaria una prevalenza rispetto a quelli sotto soglia, anche se in misura minore rispetto ai dati 97 (il rapporto è dell'83,36% rispetto al 92,39% del 97), e dunque un consistente ricorso alla gara europea.

Per quanto attiene ai contratti per lavori pubblici, laddove la totalità dei contratti è al di sotto della soglia comunitaria per un importo di 20,2 miliardi, ⁴⁸ si ribadisce quanto si è espresso nella passata relazione in ordine alla destinazione tipicamente *manutentiva* degli

⁴⁶ Nel 96, su 229,3 miliardi complessivi, ben 159,1 erano stati affidati a trattativa privata, con un rapporto del 69,38%, nel 97, su 152 miliardi complessivi erano stati affidati a trattativa privata 64,93 miliardi, con un rapporto del 42,72%, mentre nel 98, su 195,98 miliardi complessivi, sono stati affidati a trattativa privata 115,25 miliardi, con un rapporto del 58,79%.

⁴⁷ Nel 96, su 9,31 miliardi complessivi, erano stati affidati a trattativa privata 6,1 miliardi, con un'incidenza del 65,52%, nel 97 su 20,84 miliardi complessivi, erano stati affidati a trattativa privata 8,7 miliardi, con un rapporto del 41,75%, mentre nel 98 su 29,50 miliardi complessivi, sono stati affidati a trattativa privata 16,47 miliardi, con un rapporto del 55,83%.

⁴⁸ Nel 96, 29 miliardi e nel 97, 20,8 miliardi.

appalti che si distribuiscono su di una dislocazione territoriale che può definirsi «capillare»,⁴⁹ mentre la costruzione di nuove caserme viene realizzata con oneri a carico del bilancio del ministero dei lavori pubblici.

6.2. Dismissione dei beni immobili della difesa.

Un aspetto, sempre attinente alla materia contrattuale, ma riguardante il fronte delle entrate, è quello delle dismissioni immobiliari.⁵⁰

Trattasi, com'è noto, di un tema che investe vari soggetti: il Ministero delle finanze, gli Enti previdenziali e, appunto il Ministero della difesa.

Il radicamento normativo, per la difesa, si rinviene nell'art.3, comma 112 della legge 23.12.1996, n. 662 (collegato alla finanziaria per il 97), nonché nel provvedimento collegato alla finanziaria per il 1998 con le integrazioni previste dall'art.44 della legge n.448 del 1998, e concerne non solamente l'alienazione ma anche permuta, valorizzazione e gestione dei beni, con la condizione che non sussista più l'interesse ad utilizzarli a fini militari.

Le operazioni relative sono collegate alle esigenze organizzative e finanziarie, connesse alla ristrutturazione delle *forze armate* ed hanno riguardato, in primo luogo, l'inserimento degli immobili militari in un programma varato con d.p.c.m. dell'11 agosto 1997.

Tale programma conteneva 302 immobili (dei quali 240 non utilizzati) per i quali le successive procedure sono state piuttosto complesse, dovendosi realizzare appositi accordi di programma con le amministrazioni locali, finalizzati alla massima valorizzazione dei beni.

Va ricordato che non tutti i 302 immobili ricompresi nel primo programma di dismissioni sono effettivamente oggetto delle ulteriori procedure, in quanto per 8 immobili è sopravvenuto un veto da parte del Ministero dei beni culturali (tra i quali il Palazzo ducale di Sassuolo), per 4 è stata rinviata la procedura di vendita, e per ulteriori 8 immobili, che sono attualmente in uso alle forze armate, non vi sono state manifestazioni di interesse da parte di enti locali o privati.

⁴⁹ L'organizzazione territoriale dell'arma dei carabinieri è articolata in:

- 5 comandi di divisione;
- 18 comandi di regione;
- 102 comandi provinciali (più 10 comandi di gruppo e il gruppo operativo Calabria);
- 525 compagnie e 4.663 stazioni.

⁵⁰ In proposito, si cita l'audizione del Ministro, del Capo di stato maggiore della difesa e del Segretario generale, tenutasi dinanzi alla Commissione IV Difesa della Camera dei Deputati, il 17 marzo 1999, a sua volta preceduta dalle audizioni del sotto capo di stato maggiore della difesa e del vice-segretario generale del 13 gennaio, dell'amministratore delegato della CONSAP S.p.a. del 20 febbraio, e dei rappresentanti dell'A.N.C.I. del 10 marzo 1999.

Sono il profilo operativo, è risultata di particolare difficoltà l'alienazione di singoli beni, dovendosi ricorrere alla procedura dell'*asta pubblica*, con un rilevante allungamento dei tempi rispetto alla realizzazione di dismissioni *complesse* all'interno di un medesimo ente territoriale.

Per il momento sono state operate dalla CONSAP S.p.a.⁵¹ le stime, inviate alla *commissione di congruità* 201 immobili, dei quali 193 da dismettere, per un importo complessivo di 33,5 miliardi ed 8 da permutare con gli enti locali, per un importo complessivo di 23 miliardi.

A sua volta, la *commissione di congruità* ha dato, appunto, la *congruità* per le stime relative a 91 immobili, di cui 83 da dismettere, per un importo di circa 183 miliardi ed 8 da permutare per un valore di 23 miliardi.

Le problematiche inerenti il processi di dismissione, sono connesse anche, in notevole misura, al valore *artistico, storico e monumentale* degli immobili che comporta uno stretto rapporto con il Ministero dei beni culturali⁵².

Altro aspetto è quello che riguarda le regioni a statuto speciale ed, in particolare, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia, nelle quali esistono forti insediamenti militari.

Gran parte degli immobili situati in tali regioni e, per quel che concerne il Trentino-Alto Adige, nelle province autonome, sono stati ceduti alle stesse, in base, per quel che concerne il Trentino, alle nuove norme di applicazione dello Statuto speciale della regione, mentre per il Friuli-Venezia Giulia, si registra un'attività governativa in tal senso.

La difesa persegue la dismissione, da un lato, nella prospettiva di un utile (che si stima complessivamente in circa 1.400 miliardi) e, dall'altro, in quella di evitare che determinati beni immobili continuino a gravare sul bilancio della difesa senza ritorni economici.

Attualmente è stato venduto un unico immobile, al comune di Bologna (l'area di Prati Caprara est) per un importo di circa 4 miliardi, ed il relativo contratto è stato approvato con il d.m. n.119 del 24.1.1999.

Per altri 21 immobili, per un importo di circa 5 miliardi, l'amministrazione è in attesa di conoscere se i comuni, nei quali gli immobili sono ubicati, intendano esercitare il diritto di prelazione, mentre per 20 immobili è già stata bandita l'asta pubblica per un importo complessivo di 20 miliardi, mentre si attende l'autorizzazione del Ministero dei beni culturali per la vendita al comune di Ischia del Castello Aragonese dalla quale l'amministrazione si attende di ricavare 230 milioni.

⁵¹ La società incaricata di procedere alle dismissioni immobiliari

⁵² Per le implicazioni della legge 1089 del 1939, concernente la dichiarazione di particolare interesse storico ed artistico.

In realtà, i rapporti con il predetto ministero non hanno consentito di portare avanti celermente le procedure di un rilevante numero di immobili, in quanto il medesimo non ancora ha inviato un elenco completo di quelli che presentano un particolare interesse storico ed artistico, individuando le parti soggette a tutela.

Tale aspetto è di particolare rilievo in quanto, oltre al citato Palazzo Ducale di Sassuolo ed al Castello Aragonese di Ischia, esistono vari altri immobili di interesse per i beni culturali, quali la Torre di Punta Campanella (l'alloggio del fanalista), per il quale immobile, che insiste su di un'area di 11.000 metri quadri considerata particolarmente panoramica, il T.A.R. della Campania, su ricorso del Comune di Massa Lubrense, ha disposto la sospensione delle operazioni di vendita.

Va anche citata la Caserma Vittorio Veneto di Firenze che occupa oltre 30.000 metri quadrati in un'area di particolare pregio, in prossimità dei giardini di Boboli, nel pieno centro di Firenze, il Palazzo S.Michele di Bari, nonché due isole: quella di Sant'Andrea nel comune di Gallipoli e quella di Santo Spirito nella laguna veneta.

Oltre agli immobili di particolare pregio storico ed artistico dei quali quelli indicati costituiscono una mera esemplificazione, sono oggetto di dismissione caserme che sorgono nei centri cittadini e che rivestono un rilevante valore economico.

Per quel che attiene ai ricavi effettivi, si profila un introito di circa 300-400 miliardi nell'arco di un anno ed un analogo ammontare nei successivi esercizi.

Sotto il profilo finanziario, va tenuto conto che oltre agli introiti, in senso stretto, l'amministrazione vedrà diminuire le spese di manutenzione degli immobili dismessi (spesso di rilevante entità), e, dunque potrà in parte compensare le maggiori spese d'investimento⁵³ della difesa ritenute necessarie per l'ammodernamento delle forze armate.

7. Profili di attualità:

7.1. Le prospettive del servizio militare di leva

Le prospettive del servizio militare di leva sono strettamente legate all'intera riorganizzazione dello *strumento militare* italiano, per il quale, complessivamente, è prevista una riduzione a 230.000 unità militari e 43.000 civili,

Tale riduzione viene, peraltro, considerata come un obiettivo da raggiungere gradualmente e, come si è detto nella prima parte della relazione, per il 1999, si prevede per circa 10.000 unità, portando il livello complessivo a 280.000 unità (178.000 per l'esercito, 40.000 per la marina e 62.000 per l'aeronautica).

La questione della *leva* va legata a quella della ristrutturazione della difesa che, sotto il profilo tecnico-operativo, è indirizzata verso una valorizzazione della *ferma volontaria*, perseguendo l'ideale di una forza professionale e di una graduale riduzione della componente di *leva*.

Attualmente, la consistenza della *leva* è di 140.000 unità costituenti l'assoluta preponderanza delle forze armate, rispetto a circa 30.000 volontari di truppa.

L'indicato livello *ottimale* di 230.000 unità è calibrato sul modello *misto* (composto da 22.000 ufficiali, 72.000 sottufficiali, 135.000 militari di truppa, di cui 63.000 volontari e solo 72.000 di *leva*⁵⁴.

La difesa italiana presenta una situazione simile a quello riscontrabile in altri Paesi, come la Francia, con una forza complessiva molto superiore a quella preventivata, ma, allo stesso tempo, piuttosto squilibrata a causa della forte presenza della *leva*.

Tale constatazione dimostra come sussistano ulteriori margini di riduzione della *forza* complessiva, proprio attraverso la diminuzione della *leva*.

Per converso, considerazioni di segno opposto, concernenti la disponibilità di giovani per la *leva* da impiegare operativamente nel medio periodo (fino agli anni 2005-6) in correlazione con l'aumento di *obiettori di coscienza*, *ausiliari nelle forze di polizia* e *volontari in ferma breve*, pongono il problema di una reale disponibilità dei numeri indicati nel modello misto.

In sostanza, si pone, in misura assolutamente concreta, l'esigenza di configurare un esercito interamente professionale che potrebbe attestarsi ad un livello complessivo inferiore alle 230.000 unità, fino a 215.000 unità, ferma restando la prevista componente civile.

Per quanto attiene al reperimento della componente volontaria deve peraltro constatarsi come già attualmente si riscontrino difficoltà per il reclutamento diretto alla c.d. *ferma breve*, nè gli attuali problemi occupazionali sembrano, da soli, in grado di determinare condizioni migliori. Appare dunque necessario configurare un assetto maggiormente appetibile, anche sotto il profilo del trattamento economico.

Per quanto attiene, infine, ai costi, calcolando un apporto addizionale di circa 10-12.000 volontari, con contemporanea riduzione della *leva*, i medesimi vengono stimati in circa 300 miliardi l'anno ai quali va aggiunto l'onere derivante da un migliore trattamento

⁵³ Per le quali si stima, su base annua un incremento da 5.500 a 9.000 miliardi.

⁵⁴ I dati sono riportati nel resoconto dell'audizione del Ministero della difesa, tenutasi nella seduta del 3 febbraio 1999, presso la Commissione IV della Camera dei Deputati.

economico, e, quindi, complessivamente, il maggior onere complessivo dovrebbe attestarsi a 350 miliardi l'anno⁵⁴.

8. Valutazioni gestionali

Nella parte dedicata all'attività contrattuale dell'amministrazione, si è parlato della direttiva della *Direzione generale del commissariato e dei servizi generali sulle procedure di collaudo delle forniture dei materiali di commissariato per l'amministrazione della difesa*.

L'amministrazione intende, attraverso la codificazione dei «piani di campionamento indicizzati» tali da individuare il *livello di qualità accettabile* previsto nella delibera a contrattare, assicurare una uniformità di comportamento per le Commissioni di collaudo ed, al tempo stesso una certificazione di qualità, secondo la norma UNI ISO 2859.

Tale approccio è di particolare interesse e prefigura l'obiettivo cui dovranno tendere tutte le amministrazioni per i *prodotti* dalle stesse realizzati: la certificazione di qualità dei medesimi.

Per ora, va precisato che ci si sta riferendo all'identificazione di un sistema di campionamento che possieda idonei requisiti per assicurare l'uniformità dei comportamenti in sede di collaudo e, quindi ad un *segmento* della procedura complessiva tendente ad acquisire le forniture alle *forze armate*.

Il *piano di campionamento indicizzato*, previsto dalla citata norma UNI ISO 2859, è basato su parametri statistici e serve proprio a supportare la *Commissione di collaudo* nell'attività di verifica e valutazione dei prodotti esaminati.

A tal fine, vengono definiti:

- l'entità del campione da estrarre dalla partita o dal lotto;
- il livello di *qualità accettabile* che è stato previsto nel contratto;
- le condizioni di accettazione e di rifiuto della partita o del lotto, riferite esplicitamente all'esame organolettico, che, a sua volta, si basa su due parametri: il *numero di accettazione* che rappresenta il massimo dei campioni difettati tollerati per l'accettazione della partita, ed il *numero di rifiuto* e cioè il minimo dei campioni difettati.

Fermo restando che, in ogni caso, i campioni difettati devono essere rifiutati e restituiti alla ditta, il predetto *esame organolettico* è diretto a verificare se il *difetto* riscontrato, sia di natura tale da *inficiare la funzionalità e l'estetica del materiale*, ed, in questo caso, la partita dovrà essere rifiutata.

Le conseguenze di un esito negativo dell'*esame organolettico* arrivano fino al punto di rendere possibile la riconsegna della partita, da parte della ditta, all'amministrazione, solo nel caso di accettazione definitiva della medesima e sempre che i difetti siano stati rimossi.

Solo dopo il superamento di tale esame si procede all'effettivo campionamento, secondo *parametri* che vengono resi che si distinguono in due diversi ambiti, cui corrispondono due prospetti, che si allegano, e, con l'utilizzo dei quali, viene realizzato, *in concreto*, il campionamento.

Nel primo, vengono identificati:

- i livelli di collaudo speciali, che vanno da 1 a 4 (S-n);
- i livelli di collaudo ordinari, da 1 a 3 (I-II-III);
- le lettere codice che indicano la numerosità del campione (A.B....).

Nel secondo vengono indicati:

- la numerosità del lotto (N);
- la numerosità del campione (n);
- il livello di qualità accettabile (LQA);
- il numero di accettazione (Na);
- il numero di rifiuto (Nr).

L'utilizzazione contestuale di questi parametri permette, dunque, di valutare l'*accettabilità* dei prodotti che vengono sottoposti a collaudo.

Da un lato, va impostato, nella «deliberazione a contrattare» e negli atti conseguenti, il *livello di collaudo* di riferimento, nonchè il *livello di qualità accettabile* della fornitura e, dall'altro si fonda l'ordine di *selettività* sul grado crescente dei livelli di collaudo ordinari (da I a III), scegliendo il livello a seconda della natura e destinazione della fornitura.

Attraverso la procedura che applica i fattori indicati, e tenendo presente che i livelli di collaudo *speciali* si applicano solo in casi limitati e comunque per lotti costituiti da un numero esiguo di materiali, viene a determinarsi automaticamente il numero dei campioni da prelevare

La direttiva riporta un esempio che esemplifica i concetti espressi:

- a) Partita da collaudare: n. 7.000 manufatti.
- b) In sede di deliberazione a contrattare sono stati fissati i seguenti parametri
 - LQA = «0,65»;
 - livello di controllo ordinario = «II».

- c) Per definire il numero dei campioni da esaminare da prelevare dal lotto viene individuato l'indice di *numerosità del lotto*, che viene rappresentato dalla lettera L, in quanto il n.7.000 è compreso, nel prospetto 1 tra 3.201 e 10.000.
- d) Nel secondo prospetto, in corrispondenza della lettera L, si rileva il numero dei campioni da prelevare: n.200.

In corrispondenza della colonna riferita al $LQA = 0,65$ si individuano anche:

- il numero di accettazione (N_a)=3;
- il numero di rifiuto (N_r)=4.

Su 200 campioni da esaminare per il controllo organolettico, il lotto sarà accettato se il numero di quelli difettosi sarà uguale o inferiore a 3, mentre sarà rifiutato se il numero sarà uguale o superiore a 4.

Tale discorso vale in caso di difetti di lieve entità poichè laddove vengano accertate difformità gravi tali da inficiare la funzionalità e l'estetica dei manufatti, (in sede organolettica e/o analitica) verrà rifiutata l'intera partita

L'esercizio descritto mostra la possibilità di individuare un sistema neutro che, basandosi su parametri predeterminati, e su esplicite indicazioni nelle pattuizioni con la ditta fornitrice, determina il campione da collaudare e permette l'uniformità di comportamento per tutta l'amministrazione.

L'uniformità del campione, su operazioni di rilevante entità economica e condotte su larga scala permetterà non solamente sinergie nell'ambito dell'amministrazione ed economie di scala, ma anche di valutare l'economicità, efficienza ed efficacia dell'azione contrattuale.

Sarà dunque importante esaminare in futuro i risultati conseguenti all'applicazione della cennata direttiva, che rappresenta comunque un passo avanti sulla strada degli indicatori gestionali.

Annexo "I" all'Allegato "A" della Direttiva n. UCT/2/0001/COM del 04/01/1999

UNI ISO 2859/1

Prospetto 1 - lettere codice per la numerosità del campione

Numerosità del lotto o del "batch"	Livelli di collaudo speciali				Livelli di collaudo ordinari		
	S-1	S-2	S-3	S-4	I	II	III
da 2 a 8	A	A	A	A	A	A	B
da 9 a 15	A	A	A	A	A	B	C
da 16 a 25	A	A	B	B	B	C	D
da 26 a 50	A	B	B	C	C	D	E
da 51 a 90	B	B	C	C	C	E	F
da 91 a 150	B	B	C	D	D	F	G
da 151 a 280	B	C	D	E	E	G	H
da 281 a 500	B	C	D	E	F	H	J
da 501 a 1.200	C	C	E	F	G	J	K
da 1.201 a 3.200	C	D	E	G	H	K	L
da 3.201 a 10.000	C	D	F	G	J	L	M
da 10.001 a 35.000	C	D	F	H	K	M	N
da 35.001 a 150.000	D	E	G	J	L	N	P
da 150.001 a 500.000	D	E	G	J	M	P	Q
da 500.001 e oltre	D	E	H	K	N	Q	R

Allegato "2" all'Allegato "1" della Direttiva n. UCT/2000/COM del 06/11/1999

UNI ISO 2859/1

Prospetto II - A - Piani di campionamento semplice per il collaudo ordinario (Prospetto generale).

Livelli di qualità accettabile (collaudo ordinario)																																	
Lettera codice per la numerazione del Campione	Numerosità Campione	0.010	0.015	0.020	0.025	0.030	0.040	0.050	0.060	0.070	0.080	0.10	0.15	0.25	0.40	0.65	1.00	1.50	2.50	4.00	6.50	10.00	15.00	25.00	40.00	65.00	100.00	150.00	250.00	400.00	650.00	1000.00	
		Na	Nr	Na	Nr	Na	Nr	Na	Nr	Na	Nr	Na	Nr	Na	Nr	Na	Nr	Na	Nr	Na	Nr	Na	Nr	Na	Nr	Na	Nr	Na	Nr	Na	Nr	Na	Nr
A	2																																
B	3																																
C	5																																
D	8																																
E	13																																
F	20																																
G	32																																
H	50																																
I	80																																
J																																	
K	125																																
L	200																																
M	315																																
N	500																																
O	800																																
P	1250																																
Q	2000																																

→ Usare il primo piano di campionamento sotto la freccia. Se la numerosità del campione uguaglia o supera quella del lotto o del "batch", collaudare al 100%.

↗ Usare il primo piano di campionamento sopra la freccia.

Na - Numero di accettazione
Nr - Numero di rifiuto

PAGINA BIANCA

Ministero dell'interno

Sommario: Sintesi e conclusioni

1. Quadro di riferimento programmatico 1.1 Attività di programmazione; 1.2 Direttive
2. Analisi dei risultati della gestione: 2.1 Profili generali; 2.2 Esposizione dei risultati contabili secondo la classificazione COFOG; 2.3 Analisi della spesa per centri di responsabilità
3. Organizzazione e personale: 3.1 Organizzazione; 3.2 Personale.
4. Profili di attività istituzionale: 4.1 Direzione generale dei servizi civili: 4.1.1. Categorie protette; 4.1.2 Minori a rischio; 4.1.3 Immigrati; 4.2 Direzione generale dell'Amministrazione civile: 4.2.1 Segretari comunali e provinciali; 4.3 Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'interno
5. Esiti del controllo della Corte dei conti 5.1 Legge n. 217 del 1992 - potenziamento delle Forze di Polizia; 5.2 Potenziamento dell'attività di protezione civile e dei servizi antincendi; 5.3 Disciplina degli alloggi di servizio per le Forze di Polizia.
6. Spesa per interventi di protezione civile

Sintesi e conclusioni

L'azione del Ministero dell'interno si colloca in un complesso di funzioni che affrontano articolate tematiche che, seppur riconducibili ad un generale impegno nella tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, muovendo da compiti di lotta alla criminalità, si sono sviluppate nell'ambito della tutela dei diritti civili, intesa anche come protezione delle categorie più deboli, nel coordinamento e nel raccordo tra i diversi livelli territoriali di governo, negli interventi di protezione civile e nel settore, sempre più rilevante, dell'immigrazione e dell'asilo.

In tale contesto si è sviluppata l'azione dell'Amministrazione che è stata caratterizzata, nell'esercizio in esame, tra l'altro, dalla necessità di fronteggiare la grave emergenza determinata dai numerosi arrivi sul territorio nazionale di stranieri irregolari (emergenza come è noto, tuttora in corso), che ha richiesto l'impiego di rilevanti risorse umane e finanziarie.

Nel rinviare per un esame più approfondito dell'azione dell'Amministrazione nello specifico settore al paragrafo 4.1.2, si osserva che la legge n. 40 del 1998, seguita dal d.lgs. n. 286 del 1998 emanato sulla base della delega concessa dall'art. 47 della legge stessa, dettando una disciplina organica della materia, ha offerto all'Amministrazione strumenti normativi ed organizzativi per una programmazione degli interventi da porre in essere in presenza di contingenze dovute ad improvvisi flussi migratori, superando in tal

modo la fase della decretazione di urgenza che aveva caratterizzato le precedenti emergenze, prive di una programmazione di riferimento.

Al riguardo, peraltro, si osserva che non è stato ancora emanato il regolamento di attuazione previsto dall'art. 17, comma 1 della legge n. 40 (art. 1, comma 6 del decreto legislativo), per il quale era stato previsto il termine di centottanta giorni dalla entrata in vigore della legge. Si sottolinea l'urgenza del regolamento, che risponde alla esigenza di garantire interventi settoriali che rispettino il carattere unitario della normativa; ciò in quanto, oltre alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, nelle sue diverse articolazioni, ed al Ministero dell'interno, sono interessati all'applicazione della nuova disciplina diverse amministrazioni centrali, le regioni, gli enti locali, le aziende sanitarie locali.

Si osserva, altresì, che il quadro normativo di settore deve ancora essere completato dalla emanazione della nuova legge sull'asilo, le cui disposizioni devono essere coordinate con la nuova disciplina dell'immigrazione.

Oltre alla struttura centrale dell'Amministrazione dell'interno, le Prefetture (in particolare nelle regioni maggiormente interessate dagli afflussi di immigrati irregolari), sono state direttamente impegnate nella gestione negli interventi di assistenza agli stranieri, confermando il ruolo di presenza dell'Amministrazione centrale sul territorio dello Stato.

Si sottolinea, nel settore della finanza locale, l'evoluzione del ruolo svolto dal Ministero nell'attività di erogazione delle risorse agli enti locali e di verifica

del raggiungimento dei limiti di giacenza (condizione sospensiva per i trasferimenti erariali a favore degli enti). Nella prospettiva di una riforma amministrativa che procede nella direzione del federalismo anche fiscale, l'Amministrazione dell'interno, alla quale la materia della finanza locale rimane attribuita anche nello schema di riforma delle amministrazioni centrali, sarà chiamata ad un attento monitoraggio dei trasferimenti anche quale garanzia della conoscenza dei dati e di supporto agli enti.

Il d.lgs n. 112 del 1998, nel disporre una nuova distribuzione delle competenze tra Stato, regioni ed enti locali, all'art. 109 ha previsto, tra l'altro, la riorganizzazione della Direzione generale della protezione civile e servizi antincendi e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Il processo di riordino della predetta struttura dell'Amministrazione dell'interno è parte di un più ampio processo di riforma delle amministrazioni centrali che si va delineando.

La legge n. 59 del 1997 ha previsto un delega al governo per la ridefinizione, tra l'altro, del numero e delle strutture dei ministeri. Lo schema di decreto legislativo di recente approvato dal Consiglio dei ministri¹ riconosce al Ministero dell'interno il ruolo di soggetto titolare di diversificate funzioni: di garanzia della regolare costituzione e funzionamento degli organi degli enti locali, di programmazione delle politiche di protezione civile (con i relativi poteri

¹ Lo schema di decreto legislativo di riforma dell'organizzazione di governo è stato approvato dal Consiglio dei ministri in data 4 giugno 1999.

di ordinanza), di tutela dei diritti civili, cittadinanza, immigrazione, asilo e difesa civile; a fianco dei tradizionali compiti di tutela di ordine e sicurezza pubblica.

Le prefetture, rimanendo quale organizzazione periferica del Ministero dell'interno, sono trasformate in uffici territoriali del governo, con competenze che comprendono oltre alle funzioni già attualmente assegnate, tutte le attribuzioni dell'amministrazione periferica dello Stato, non espressamente conferite ad altri uffici.

Il progetto prevede, inoltre, l'istituzione dell'agenzia per la protezione civile, alla quale ricondurre, nel rispetto di un disegno riformatore che accorpa le funzioni afferenti ad attività omogenee, i compiti attualmente distribuiti tra diversi soggetti istituzionali, con problemi di sovrapposizione di responsabilità operative e gestionali. Andranno trasferite all'agenzia le competenze del Dipartimento per la protezione civile, della Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi e del servizio sismico nazionale.

1. Politiche di settore

1.1 Attività di programmazione

La Corte, come già anticipato nella Relazione annuale al Parlamento per l'esercizio 1997, registra un miglioramento qualitativo degli atti di programmazione del Ministero dell'interno, che si avviano a rappresentare sempre meno una mera esposizione degli obiettivi indicati dalle leggi di settore,

per esporre concrete strategie operative per il raggiungimento degli obiettivi medesimi.

Peraltro, si deve ancora segnalare (e l'osservazione riguarda anche il documento per il 1999) una certa disomogeneità del documento di programmazione, elaborato in modo separato per ciascun centro di responsabilità e privo di un quadro di riferimento unitario. E' necessaria, inoltre, una migliore rappresentazione dei livelli e dei tempi di realizzazione degli obiettivi e delle priorità della gestione (in tal senso appare significativa la direttiva impartita per il Dipartimento della pubblica sicurezza, che ricostruisce in modo puntuale e in relazione alle risorse di bilancio gli obiettivi e le priorità del programma di gestione da realizzare). Infine, si osserva che non vengono precisati gli indicatori di efficienza (neppure di tipo finanziario) o di efficacia, in assenza dei quali appare arduo per l'Amministrazione stessa valutare gli esiti della gestione in corso. Infatti, alla programmazione ed alla gestione deve seguire il monitoraggio delle attività, con una valutazione comparativa dei risultati raggiunti, premessa indispensabile per la programmazione successiva.

Si sottolinea, altresì, come uno degli aspetti qualificanti della recente riforma del bilancio sia da rinvenire nello stretto raccordo che avvicina in connessione logica due momenti della programmazione: la predisposizione delle note preliminari allo stato di previsione della spesa e l'elaborazione da parte dell'Organo di governo, successivamente all'approvazione della legge di

bilancio, delle direttive per l'azione amministrativa. Ai sensi dell'art. 2, comma 4-quater, della legge n. 94 del 1994, le note preliminari devono individuare compiutamente gli obiettivi e contenere gli indicatori di efficacia e di efficienza che si intendono utilizzare per valutare i risultati; l'elaborazione delle direttive generali per l'indirizzo politico - amministrativo deve essere coerente con le indicazioni contenute negli stati di previsione. Si realizza un circuito che porta alla creazione di unitari documenti, che deve consentire, tra l'altro, di ricostruire le politiche di settore.

Tale correlazione tra "nota politica", relativa allo stato di previsione della spesa del Ministero, allegata al disegno di legge di bilancio di previsione e direttiva generale del Ministro, non sembra ancora pienamente raggiunta, anche se risulta più articolata la "nota" predisposta per il 1999.

1.2 Direttive

Nell'esercizio in esame sono state emanate diverse direttive che interessano l'organizzazione e l'attività del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, alle quali si è fatto cenno nella Relazione al Parlamento sul 1997. Come osservato si tratta di un complesso di disposizioni di carattere generale del Ministro dell'interno sul coordinamento delle Forze di Polizia, adottate - sulla base del combinato disposto degli artt. 1 e 6, nonché dell'art. 17 della legge n. 121 del 1981 - nell'esercizio delle attribuzioni di coordinamento e di direzione unitaria in materia di ordine e

sicurezza pubblica. Tali direttive incidono sull'assetto organizzativo delle Forze di Polizia e si configurano come atti di organizzazione cui si legano indirizzi di carattere gestionale (un più proficuo impiego delle risorse umane e strumentali, il contenimento e la qualificazione della spesa.)².

Il primo provvedimento - 1070M22(1) fissa le direttive per il coordinamento e la direzione unitaria previste dall'art. 6, della legge n.121 del 1981; in particolare, disciplina il metodo con cui il Capo della Polizia - Direttore generale della Pubblica Sicurezza formula le proposte di pianificazione, al fine di garantire un più razionale ed efficace impiego delle risorse destinate ai servizi di ordine e sicurezza pubblica. Il Capo della Polizia deve elaborare, annualmente, schemi di pianificazione della dislocazione dei presidi, per assicurare una migliore presenza sul territorio delle Forze di polizia, assicurando il potenziamento delle dotazioni organiche del personale dei presidi già istituiti (con la Polizia di Stato nei capoluoghi di provincia e l'Arma dei Carabinieri negli altri comuni), garantendo l'istituzione di nuovi presidi territoriali della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri, in modo da escludere duplicazioni, programmando il rinforzo dei presidi territoriali per fronteggiare prevedibili esigenze temporanee e prevedendo procedure di revisione delle pianificazioni, in ipotesi di situazioni emergenti. Il Ministro dell'interno, Autorità nazionale di pubblica sicurezza, potrà, comunque,

² Le cinque direttive in parola, tutte in data 25 marzo 1998 (dd.mm. m. 1070M22(1), 1070M22(2), 1070M22(3), 1070M22(4), e 1070M22(5) sono state ritenute assoggettabili al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, che le ha ammesse al visto.

disporre per particolari esigenze di ordine pubblico l'istituzione di Commissariati di P.S. distaccati, ovvero di Compagnie e Stazioni dell'Arma dei Carabinieri.

La direttiva n. 1070M22(2) interviene sull'assetto organizzativo dell'Ufficio per il coordinamento e la pianificazione, sulla base di criteri di accorpamento delle funzioni su tre aree omogenee di attività (pianificazione e connesse attività di studio e ricerca, sistema informativo interforze, relazioni internazionali). Si tratta di elaborare nuovi modelli organizzativi che, nel rispetto del principio di flessibilità indicato nella direttiva, consentano di utilizzare al meglio il personale interforze assegnato. E' in corso di predisposizione un decreto interministeriale di disciplina della riorganizzazione dell'Ufficio³. L'assegnazione del contingente di personale dovrà tenere conto di un'equilibrata partecipazione, in ciascuna delle aree di attività individuate, di presenze delle varie Forze di Polizia. L'attuazione della direttiva in parola è preliminare ad una elaborazione degli schemi di pianificazioni secondo le modalità individuate dalla direttiva.

La direttiva n. 1070M22(3) fissa i criteri per il conferimento degli incarichi di vertice e dirigenziali negli uffici a composizione interforze del Dipartimento di P.S.; si individuano le strutture dipartimentali interforze per le quali è previsto che l'incarico di vertice (a livello di dirigente generale o grado equiparato) possa essere attribuito ad un appartenente all'Arma dei Carabinieri o

³ Sulla base dell'art. 2 della direttiva 1070M22(2) il provvedimento in itinere articola l'Ufficio in tre Sezioni, corrispondenti a livelli di funzione di dirigente superiore o equiparato, a loro volta suddivisi in Divisioni, corrispondenti a livelli di funzione di 1° Dirigente o equiparato: Servizio I, per il coordinamento e la pianificazione delle Forze di Polizia (2 divisioni), Servizio II, per le relazioni internazionali (3 divisioni), Servizio III, per il Sistema informativo interforze (3 divisioni).

al Corpo della Guardia di Finanza: la Direzione generale per i servizi antidroga (D.C.S.A); Direzione investigativa antimafia; (D.I.A.); la Scuola di perfezionamento per le Forze di Polizia. Nella direttiva si stabiliscono i criteri per il conferimento di tali incarichi direttivi: rotazione delle tre Forze di Polizia nell'incarico di direzione di ognuna delle strutture; equilibrata distribuzione degli incarichi, in modo che ogni Forza di polizia esprima tendenzialmente il vertice di una delle tre strutture; periodo di permanenza nell'incarico che concilia il rispetto della turnazione con la continuità di direzione (mandato di massima triennale, prorogabile di un anno e, comunque, non inferiore a due anni); scelta del Dirigente in base alla "tipicità dei requisiti soggettivi", al fine di assicurare un significativo apporto professionale; attribuzione delle funzioni vicarie ad un dirigente di Forza di polizia diversa da quella che esprime il vertice della struttura.

La direttiva, inoltre, stabilisce le strutture dipartimentali di livello di dirigente superiore (o equiparato) e di I° dirigente (o equiparato).

I criteri stabiliti dalla direttiva sono applicati alla scadenza dei mandati cui si riferiscono. Anche nello specifico settore, per la migliore individuazione delle procedure idonee a garantire in un unico contesto l'osservanza del principio che prevede l'armonico equilibrio della presenza e della rappresentanza delle Forze di polizia, nonché dell'Amministrazione civile dell'interno, appare preliminare la riorganizzazione dell'Ufficio di coordinamento.

La direttiva 1070M22 (4) dispone in materia di organizzazione dei servizi centrali e interprovinciali, istituiti ai sensi dell'art. 12 del d.l. n. 152 del 1991, convertito con modificazioni dalla legge n. 203 del 1991, attribuendo ai servizi centrali compiti di analisi, di raccordo informativo e di supporto tecnologico, relativamente alle attività investigative svolte dai servizi interprovinciali in materia di contrasto della criminalità organizzata; ai servizi interprovinciali compiti investigativi, informativi ed operativi, anche attraverso strutture specializzate nell'ambito dei comandi territoriali o dei servizi di polizia giudiziaria esistenti. Il Dipartimento della P.S., i Comandi Generali dell'Arma dei Carabinieri e del Corpo della Guardia di Finanza sono incaricati di provvedere alle modifiche organizzative conferenti la direttiva. L'Amministrazione ha assicurato che la direttiva ha trovato puntuale e tempestiva applicazione da parte della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, che hanno proceduto alla ridefinizione delle competenze, rispettivamente, del Servizio Centrale Operativo, del Raggruppamento Operativo Speciale e del Servizio Centrale Investigazioni Criminalità Organizzata, nonché alla mobilitazione delle loro articolazioni periferiche presso i rispettivi organismi territoriali.

La direttiva 1070M22(5) ha ad oggetto il coordinamento dei servizi di ordine e sicurezza pubblica sul mare; la Guardia di Finanza assume un ruolo determinante insieme alla Polizia di Stato ed all'Arma dei Carabinieri

nell'espletamento di servizi coordinati di controllo del territorio e di sicurezza generale sul mare. Inoltre, una preminente competenza viene riconosciuta al Corpo delle Capitanerie di porto per quanto attiene alla vigilanza, ai controlli ed agli altri interventi relativi alla sicurezza della navigazione, anche in relazione agli impegni assunti ed ai compiti prioritari della sicurezza pubblica della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza derivanti dall'attuazione dell'accordo di Schengen.

Le direttive di cui si è riferito hanno quale obiettivo unitario il miglioramento del livello di coordinamento delle Forze di Polizia per un più incisivo contrasto della criminalità; la loro piena attuazione richiede l'emanazione di diversi provvedimenti tra loro connessi ed interdipendenti, con la preliminare riorganizzazione dell'Ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle Forze di Polizia.

2. Analisi dei risultati della gestione

2.1 Profili generali

Gli stanziamenti definitivi di competenza del Ministero dell'interno, nel 1998, sono pari a 61.154,4 mld, con un decremento di 896,1 mld, confermando, seppur con una minore accentuazione un trend iniziato già dal 1995, quando avevano raggiunto i 65.351,8 mld., di cui 53.606,3 di spese correnti e 7.548,0 di

spese in conto capitale, in flessione rispetto ai 62.050,5 mld del 1997, ripartiti in 54.135,1 mld di parte corrente e in 7.915,4 mld in conto capitale.

Le tabelle che seguono illustrano gli andamenti degli stanziamenti definitivi di competenza nell'ultimo triennio.

	1996	1997	1998
Stanziamenti definitivi	65.284,5	62.050,5	61.154,4
Percentuale sul bilancio dello Stato	8,91	8,08	7,86

La scomposizione tra spese correnti e in conto capitale, mostra percentualmente, una maggiore riduzione delle prime, -0,99% rispetto agli investimenti, -0,95.

	1996	1997	1998
Spese correnti	56.119,2	54.135,1	53.606,3
Spese in conto capitale	9.165,3	7.915,3	7.548,0

Nell'anno in esame l'Amministrazione, rispetto al 1997, esercizio nel quale maggiormente si sono sentiti gli effetti delle manovre di contenimento della spesa (concernenti anche gli impegni) ha recuperato una maggiore capacità di impegno sia in rapporto agli stanziamenti di competenza, sia alla massa impegnabile; si è in conseguenza la percentuale di impegni sui residui di stanziamento.

(in mld)

Anni	Stanziamenti competenza	Impegni competenza	%	Massa impegnabile	Impegni totali	%	Residui stanziamento	Impegni su residui	%
1996	65.284,5	63.222,1	96,8	65.990,4	63.519,8	96,2	705,8	297,7	42,1
1997	62.050,5	50.619,1	81,5	62.751,8	50.872,4	81,0	701,2	253,2	36,1
1998	61.154,4	56.683,1	92,7	61.881,7	56.878,2	91,9	727,3	195,1	26,8

Le economie, che nel 1997 avevano subito un notevole incremento, raggiungendo i 14.299,2 mld, si sono ridotte scendendo a 4.255,9 mld.

Anni	Economie di competenza	Economie su residui di stanziamento	Economie totali
1996	1.769,3	1.036,	2.805.5
1997	11.152,0	3.147,	14.299.2
1998	4.255,9	- 128.2	4.127.7

Anche nell'esercizio in corso le economie interessano nella quasi totalità le spese correnti 3.911,6 mld (94,7%) e tra queste, in particolare, le spese relative alle provvidenze a favore degli invalidi, ciechi e sordomuti 3.365,7 mld. L'art. 54, comma 16, della legge 449 del 1997, ha disposto che le erogazioni a favore delle categorie protette gravino sulla competenza dell'esercizio in cui si effettuano i pagamenti; ciò ha determinato l'eliminazione dei residui e l'aumento delle economie.

La massa spendibile ha subito un notevole incremento determinato dall'entità dei residui iniziali, che si sono formati a seguito della manovra 1997 volta a controllare i flussi della spesa in termini di cassa, anche attraverso il contenimento delle autorizzazioni di cassa riducendo notevolmente la possibilità per l'Amministrazione di effettuare pagamenti. I residui iniziali sono ammontati a 31.340,2 mld (15.552,6 nel 1997 e 15.194,1 nel 1996), di cui 22.815,3 mld di spese correnti (21.831,2 sulla cat. V - trasferimenti) e 8.524,8 mld in conto capitale (7.451,8 mld - trasferimenti e 1.069,7 mld - opere e beni immobiliari e mobiliari).

Le autorizzazioni di cassa si sono incrementate rispetto al 1997; la notevole crescita della massa spendibile ha comportato solo un lieve incremento del rapporto percentuale.

(in mld)

	Massa spendibile	Autorizzazione di cassa	%
1996	80.478,6	66.141,6	82,1
1997	77.603,2	51.140,2	65,8
1998	92.494,6	62.060,5	67,1

I pagamenti su competenza sono stati pari a 28.974,0 mld, sui residui hanno raggiunto i 17.324,9, per un totale di 46.298,9. La tabella che segue illustra l'andamento dei pagamenti per gli anni 1996/1998, rispetto alla massa spendibile ed alle autorizzazioni di cassa, e mostra un miglioramento complessivo della capacità di spesa.

(in mld)

Anni	Massa spendibile	Pagamenti totali	%	Autorizzazione di cassa	Pagamenti totali	%
1996	80.478,6	62.120,6	77,1	66.141,6	62.120,6	93,9
1997	77.603,2	31.885,8	41,0	5140,21	31.985,8	62,5
1998	92.494,6	46.298,9	50,0	62.060,5	46.298,9	74,6

Ciò nonostante, i residui totali, al 31 dicembre 1998, hanno subito un ulteriore incremento, raggiungendo i 42.067,9 mld, di cui 39.500,5 mld relativi ai finanziamenti agli enti locali (spese correnti ed in conto capitale), determinati dalle disposizioni⁴ che, per gli enti soggetti all'obbligo di tenere le disponibilità

⁴ Legge n. 662 del 1996; d.l. n. 669 del 1996, convertito in legge n. 30 del 1997.

liquide nelle contabilità speciali o in conti correnti con il tesoro, ha subordinato gli accrediti dei pagamenti dal bilancio dello Stato all'avvenuto accertamento che le disponibilità sui conti medesimi risultino ridotte ad un valore non superiore al 20% delle disponibilità al 1° gennaio.

Per un'analisi più dettagliata delle principali voci dei residui, si rinvia al paragrafo 2.3 - analisi dei risultati di consuntivo per centri di responsabilità.

La tabella che segue illustra l'andamento percentuale dei pagamenti sui residui nel triennio 1996/1998, e dimostra una ridotta capacità di smaltimento dei residui.

(in mld)

Anni	Residui	Pagamenti su residui	%
1996	15.194,1	11.086,0	72,9
1997	15.552,6	9.184,6	59,0
1998	31.340,2	17.324,9	55,3

2.2 Esposizione dei risultati contabili secondo la nuova classificazione

Per l'esercizio 1998, è stata elaborata una particolare classificazione funzionale delle risorse del bilancio dello Stato *Classification of the functions of Government* (COFOG), che, secondo una logica "trasversale", individua funzioni-obiettivo di 1° e 2° livello omogenee per tutte le Amministrazioni centrali; ciò ha determinato un livello di generalità che non sempre consente un ottimale esame dei dati di rendiconto dei singoli stati di previsione della spesa.

Le funzioni-obiettivo di 1° livello per il Ministero dell'interno sono: 1) “servizi generali delle pubbliche amministrazioni”; 2) “difesa”; 3) “ordine pubblico”; 5) “protezione dell'ambiente”; 6) “abitazioni e assetto territoriali”; 8) “attività ricreative, culturali e di culto”; 10) “protezione sociale”,

Ad un'ulteriore disaggregazione risulta che la funzione “servizi generali delle pubbliche amministrazioni” comprende, al 2° livello: 1.1 “organi esecutivi e legislativi, attività finanziarie e fiscali e affari esteri”; 1.6 “servizi pubblici generali, non altrimenti classificabili”; 1.8 “trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli di amministrazione”.

La funzione “difesa” si sviluppa interamente nella funzione di 2° livello “difesa civile”.

La funzione “ordine pubblico e sicurezza” si ripartisce in: 3.1 “servizi di polizia” e 3.2 “servizi antincendio”.

La “protezione dell'ambiente” si articola esclusivamente nella funzione 5.3 “riduzione dell'inquinamento”.

La funzione “abitazioni e assetto territoriale” comprende: 6.2 “assetto territoriale”; 6.4 “illuminazione stradale”.

La funzione “attività ricreative, culturali e di culto” al 2° livello si articola in: 8.2 “attività culturali” e 8.4 “servizi di culto e altri servizi per le comunità”.

Infine la “protezione sociale” comprende tre funzioni di secondo livello: 10.1 “malattia e invalidità”; 10.4 “famiglia”; 10.6 “abitazioni”; 10.7 “esclusione sociale non altrimenti classificabile”.

Occorre precisare, prima di esaminare l'andamento di consuntivo sulla base della classificazione COFOG che, per il Ministero dell'interno 22,5 mld rimangono non imputati a funzione-obiettivo.

Il 51% delle risorse di bilancio sono assegnate alla funzione-obiettivo 1. “servizi generali delle pubbliche amministrazioni”, il 26% alla “protezione sociale” (15.579,2 mld nella funzione obiettivo di 2° livello “malattia e invalidità” - invalidi civili, ciechi e sordomuti), il 23,4% all'ordine pubblico e sicurezza.

(in mld)

Funzioni-obiettivo 1° livello	Stanziamenti definitivi	Impegni su competenza	%	Massa impegnabile	Impegni totali	%
1. Servizi generali delle P.A.	31.214,3	30.900,2	99	31.242,4	30.926,8	99
2. Difesa	53,2	40,0	75,2	127,4	80,5	63,2
3. Ordine pubblico e sicurezza	13.928,2	13.205,9	94,8	14.536,2	13.318,9	91,6
5. Protezione dell'ambiente	0,5	0,5	100	0,5	0,5	100
6. Abitazioni e assetto territoriale	0,5	0,4	80	0,5	0,4	80
8. Attività ricreative, culturali e di culto	57,1	46,7	81,8	58,1	47,5	81,7
10 Protezione sociale	15.900,5	12.489,2	78,5	15.916,6	12.503,5	78,5
Totali	61.154,4	56.683,1	92,7	61.881,7	56.878,2	91,9

La capacità di impegno rispetto alla massa impegnabile è pressoché analoga alla capacità di impegno sugli stanziamenti di competenza, e raggiunge un livello apprezzabile, ad eccezione della “difesa” e della “protezione sociale”.

(in mld)

Funzioni-obiettivo 1° livello	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti totali	% pag.ti massa spendibile	% pag.ti autorizza. di cassa
1. Servizi generali delle P.A.	60.461,5	35.277,5	20.502,5	33,9	58,1
2. Difesa	153,6	72,6	30,8	20,0	42,4
3. Ordine pubblico e sicurezza	15.800,3	14.018,2	13.237,4	83,8	94,4
5. Protezione dell'ambiente	0,5	0,5	0,4	80,0	80,0
6. Abitazioni e assetto territoriale	28,0	28,1	0,4	1,4	1,4
8. Attività ricreative, culturali e di culto	88,3	85,4	47,7	54,0	55,8
10 Protezione sociale	15.962,3	12.578,3	12.479,7	78,2	99,2
Totali	92.494,6	62.060,5	46.298,9	50,0	74,6

I residui totali (42,067,9 mld) gravano per 39.696 mld sulla funzione obiettivo “servizi generali delle pubbliche amministrazioni” (in particolare sono interessati i capitoli di trasferimenti agli enti locali), per 2.115,8 mld sulla funzione “ordine pubblico e sicurezza”, per 11,91 mld sulla funzione “difesa”, per 76,6 mld sulla funzione “protezione sociale”, per 32,6 mld sulla funzione “attività ricreative” e per 27,5 mld sulla funzione “abitazioni e assetto territoriale”.

2.3 Analisi della spesa per centri di responsabilità

La quota maggiore delle risorse è gestita dal centro di responsabilità “amministrazione civile” con 60.022,9 mld, in gran parte destinati ai finanziamenti agli enti locali. I “servizi civili” gestiscono 15.807,3 mld e la “pubblica sicurezza” 11.898,4 mld.

Andamento degli impegni sugli stanziamenti di competenza

Centri di responsabilità	1997			1998		
	Stanziamenti competenza	Impegni su competenza	%	Stanziamenti competenza	Impegni competenza	%
Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione col Ministro	94,8	91,8	96,8	120,2	112,4	93,5
Amministrazione generale e affari del personale	1.009,9	883,9	87,5	1.595,0	1.336,9	83,8
Amministrazione civile	31.782,6	31.637,5	99,5	30.750,9	30.509,0	99,2
Protezione civile e servizi antincendi	2.298,6	2.111,4	91,8	2.515,2	2.360,8	93,9
Servizi civili	16.037,8	5.570,3	34,7	15.754,2	12.355,7	78,4
Affari dei culti	7,8	6,5	83,3	8,0	5,8	72,5
Pubblica sicurezza	10.818,6	10.317,4	95,3	10.410,8	10.002,5	96,1
Totale	62.050,5	50.619,1	81,5	61.154,4	56.683,1	92,7

Andamento degli impegni rispetto alla massa impegnabile

(in mld)

Centri di responsabilità	1997			1998		
	Massa impegnabile	Impegni totali	%	Massa impegnabile	Impegni totali	%
Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione col Ministro	94,8	91,8	96,7	120,2	112,4	93,5
Amministrazione generale e affari del personale	1.037,0	907,7	87,5	1.625,6	1.361,0	83,7
Amministrazione civile	31.804,6	31.659,5	99,5	30.770,9	30.529,0	99,2
Protezione civile e servizi antincendi	2.354,0	2.114,7	89,8	2.583,2	2.426,1	93,9
Servizi civili	16.070,8	5.603,0	34,8	15.768,5	12.369,3	78,4
Affari dei culti	7,8	6,5	83,6	8,0	5,8	72,8
Pubblica sicurezza	11.382,5	10.489,0	92,1	11.005,2	10.074,6	91,5
Totale	62.751,8	50.872,4	81,0	61.881,7	56.878,2	91,9

L'amministrazione generale e gli affari dei culti, rispetto al 1997, dimostrano una minore capacità di impegno, mentre è migliorato il livello della protezione civile.

Tabella di raffronto tra massa spendibile, autorizzazioni di cassa e pagamenti
totali

Centri di responsabilità	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti totali	% pag.ti massa spendibile	% pag.ti autorizzaz di cassa
Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione col Ministro	127,2	123,6	111,7	87,8	90,3
Amministrazione generale e affari del personale	1.708,1	1.618,5	1.390,1	81,4	85,9
Amministrazione civile	60.022,9	34.863,9	20.089,4	33,4	57,6
Protezione civile e servizi antincendi	2.922,5	2.588,8	2.443,1	83,6	94,4
Servizi civili	15.807,3	12.430,3	12.346,6	78,1	99,3
Affari dei culti	8,1	8,0	5,4	67,0	67,9
Pubblica sicurezza	11.898,4	10.427,3	9.912,6	83,3	95,0
Totale	92.494,6	62.060,5	46.298,9	50,0	74,6

L'Amministrazione civile ha raggiunto la maggior quota di residui, avendo mantenuto una percentuale di pagamenti piuttosto bassa: il 57,6% sulle autorizzazioni di cassa ed il 33,4% sulla massa spendibile. Sulle cause del formarsi di questo livello di residui si è detto al paragrafo 2.1).

Tabella dei residui totali anni 1997/1998

Centri di responsabilità	(in mld)	
	1997	1998
Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione col Ministro	6,	7,4
Amministrazione generale e affari del personale	116,0	150,4
Amministrazione civile	29.271,1	39.709,7
Protezione civile e servizi antincendi	389,9	462,4
Servizi civili	52,3	63,2
Affari dei culti	0,003	0,4
Pubblica sicurezza	1.482,4	1.674,3
Totale	31.318,1	42.068,0

Un particolare approfondimento richiede l'analisi della formazione dei residui per la finanza locale, sulla quale influiscono, come già osservato, le nuove modalità di erogazione dei trasferimenti.

Per un esame approfondito della materia si rinvia al capitolo di questa relazione sulla *Finanza locale*. In questa sede si riferisce sinteticamente dell'andamento dei trasferimenti agli enti locali, con particolare attenzione ai principali capitoli di finanza locale e dell'andamento dei residui passivi.

Trasferimenti di parte corrente

Cap. 1601 - Fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli enti locali;

Cap. 1602 - Fondo perequativo degli squilibri di fiscalità locale.

Cap. 1603 - Fondo da ripartire per la costituzione di nuove province.

Fondo ordinario cap. 1601			Fondo perequativo cap. 1602		Fondo consolidato cap. 1603	
Anni	Stanziamenti	Impegni	Stanziamenti	Impegni	Stanziamenti	Impegni
1995	18.549,3	18.548,9	1.515,7	1.515,7	4.196,7	4.155,0
1996	18.535,4	18.174,0	1.807,9	1.807,8	4.173,9	4.173,9
1997	17.470,5	17.470,6	1.797,5	1.797,4	4.062,6	4.062,6
1998	17.166,4	17.166,4	2.176,8	2.176,4	4.101,1	4.101,1

Fondo ordinario		Fondo perequativo		Fondo consolidato		
cap. 1601		cap. 1602		cap. 1603		
Anni	Autorizzaz. di cassa	Pagamenti	Autorizzaz. di cassa	Pagamenti	Autorizzaz di cassa	Pagamenti
1995	18.547,8	18.263,4	1.515,7	1.515,6	4.232,3	4.103,3
1996	19.035,6	17.027,8	1.807,9	1.806,6	4.227,3	4.147,1
1997	9.131,9	2.565,3	647,5	211,7	2.057,2	685,9
1998	18.390,6	11.049,7	2.999,9	1.157,2	3.941,1	2.590,1

I residui totali, per i capitoli predetti, al 31 dicembre 1998 ammontano a 20.750,0 mld, così ripartiti: cap. 1601, 15.272,3 mld, cap. 1602, 1.921,5 mld, cap. 1603, 3.556,2 mld.

Le risorse per i trasferimenti in conto capitale sono allocate nei capitoli:
7232 - Fondo per lo sviluppo degli investimenti dei comuni e delle province;
7233 - Fondo per lo sviluppo degli investimenti delle comunità montane; 7235 - Fondo nazionale speciale per gli investimenti; 7236 - Fondo ordinario per gli investimenti

Capitoli	Stanziamenti	Impegni	Pagato	Residui	Economie
7232	6.785,9	6.578,9	838,0	5.740,9	206,9
7233	24,3	24,3	1,2	23,0	0,03
7235	16,0	16,0	=	16,0	=
7236	120,8	120,8	10,4	110,4	=

L'art. 3 della legge n. 94 del 1997 dispone l'esame del Ministro del tesoro sullo stato di attuazione dei programmi in corso ai fine della conservazione in bilancio, come residui, delle somme, in conto capitale, non impegnate entro l'esercizio finanziario di riferimento. Con d.P.C.M. del 25 febbraio 1999 è stata determinata nella misura del 70% la percentuale di conservazione dei residui di stanziamento al 31 dicembre 1998. Successivamente, il d.P.C.M. del 30 aprile 1999, modificando il precedente provvedimento, ha riferito la percentuale non già a ciascuna amministrazione bensì all'intero bilancio.

(in mld)

Disponibilità conservabili			Somme da eliminare			
Eser.pregres (a)	Compet.98 (b)	Totale (a+b)	Proposta dell'Amm.	Totale	Residui pregressi	Residui 1998
15.106	272.958	288.064	208.247	208.247	921	207.326

(in ml)

Attività	Cap.	Disponibilità conservabili			Somme da eliminare		
		Eser. pregressi	Disp. compe. 98	Totale	Prop. Amm.	Res.pregres	Res. 98
Lotta alla droga	1120	695	=	695			
Mezzi operativi e strumentali	2626	1.746	=	1.746			
Formazione e addestramento	2783	259	=	259			
Spese di funzionamento	2788	2	=	2	2	2	
“ “ “	2789	91	=	91			
“ “ “	2793	794	=	794	794	794	
Edilizia di servizio	7601	=	668	668			
“ “ “	7602	2.361	24.802	27.163			
Informatica di servizio	7060	823	10.176	10.999			
“ “ “	7061	4.875	5.025	9.900			
“ “ “	7062	=	1.500	1.500			
“ “ “	7203	10	315	325	325	10	315
“ “ “	7420	=	28	28			
“ “ “	7620	=	2.019	2.019			
Potenziamento servizi e strutture	7403	2.579	=	2.579	115	115	
“ “ “	7821	115	=	115	115	115	
Opere varie	7730	756	1.879	2.635			
Finanziamento enti locali	7232	=	206.980	206.980	206.980		206.980
“ “ “	7233	=	31	31	31		31
“ “ “	7236	=	16.035	16.035			
Progetti finalizzati	7241	=	3.500	3.500			
Totale	15.106	272.958	288.064	208.247	208.247	921	207.326

3. Organizzazione e personale

3.1 Organizzazione

Con decreto del Ministro dell'interno n. 111 del 6 marzo 1998 è stato istituito il Servizio di controllo interno⁵ ed è stata dettata la disciplina dei termini e delle modalità di attuazione del procedimento di verifica dei risultati dei dirigenti. Successivamente⁶, si è provveduto alla costituzione del collegio di direzione e ad una prima assegnazione di personale. L'attività svolta nell'esercizio in esame (tenuto conto della data di costituzione del collegio di direzione, il Servizio ha operato solo nel secondo semestre del 1998) ha riguardato in particolare l'esame delle linee programmatiche di indagine, con l'individuazione delle diverse aree funzionali e la proposta del programma annuale per il 1999, approvata dal Ministro.

Delle direttive emanate nel 1998 in materia di coordinamento e pianificazione delle Forze di Polizia si è detto al paragrafo 1.2); con riferimento alla direttiva n. 4 (di modifica dei provvedimenti di organizzazione relativi ai servizi centrali ed interprovinciali), si sottolinea che, con decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro del tesoro⁷, è stato dettato un nuovo assetto organizzativo e funzionale del Servizio Centrale Operativo della Polizia di

⁵ La materia dei servizi di controllo interno è oggetto di una riforma che mira al riordino ed al potenziamento dei meccanismi e degli strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche.

⁶ D.M. del 13 luglio 1998.

⁷ Decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro del tesoro n. 555II/3a1-6 del 5 giugno 1998. decreto del Ministro dell'interno n. 555II/3a1-6 del 5 giugno 1998.

Stato, articolato in divisioni, con la soppressione dei Centri Criminalpol e l'attribuzione delle competenze dei servizi interprovinciali della Polizia di Stato (già attribuite ai soppressi Centri) alle Sezioni (di cui una denominata Sezione Criminalità Organizzata), articolazioni delle Squadre Mobili delle Questure, aventi sede nei capoluoghi di distretto di Corte d'Appello.

In attuazione della disposizione recata dall'art 17, commi 5, 6 e 7 della legge n. 269 del 1998, sono state istituite⁸, presso la Squadra Mobile di ogni Questura, Sezioni specializzate nelle indagini concernenti lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia e del turismo sessuale a danno dei minori, nonché, presso le Divisioni anticrimine della Questure, nuclei di polizia giudiziaria per raccogliere informazioni relative alle indagini per contrastare questi reati.

Per garantire unicità di indirizzo e coordinamento ai servizi di polizia incaricati di garantire il rispetto della disciplina in materia di ingresso e soggiorno degli stranieri nel territorio nazionale, con riferimento anche agli obblighi derivanti da accordi internazionali, è stato istituito⁹, nell'ambito della Direzione centrale per la Polizia stradale, ferroviaria, di frontiera e postale il Servizio immigrazione e Polizia ferroviaria, articolato in divisioni. Successivamente¹⁰, è stato ridefinito l'assetto organizzativo e funzionale della Direzione generale della

⁸ D.M. n. 55511 del 30 ottobre 1998.

⁹ Decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro del tesoro n. 555II/3a1 del 23 marzo 1998.

¹⁰ Decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro del tesoro n. 555II/3a1 del 31 marzo 1998

Polizia stradale, ferroviaria, di frontiera e postale e della Direzione generale per gli affari generali.

3.2 Personale

Come osservato anche nelle precedenti relazioni al Parlamento, il Ministero dell'interno è caratterizzato da un'articolata disciplina del personale, distinta a seconda dell'appartenenza alla carriera prefettizia, alla carriera di ragioneria, alla Polizia di Stato e al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, che si riflette in modo particolare sulla dirigenza, nei cui confronti trovano applicazione diverse tipologie normative. L'istituzione per la dirigenza del ruolo unico presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri¹¹, accentua le differenze tra le diverse discipline del rapporto di lavoro, tra la dirigenza della carriera prefettizia e del personale della Polizia di Stato da un lato e la dirigenza della carriera di ragioneria e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, compresa nel ruolo unico.

L'art. 2 del d.lgs. n. 29 del 1993, nel prevedere che i rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati da disposizioni di diritto privato, al comma 4 espressamente esclude tra gli altri il personale della carriera prefettizia e delle Forze di polizia. Peraltro, il successivo art. 15 (come modificato da ultimo dal d.lgs. n. 80 del 1998) nell'articolare la dirigenza in due fasce di ruolo, fa salve nel secondo periodo del comma 1, le particolari disposizioni concernenti, tra le altre, la carriera prefettizia e le Forze di polizia.

¹¹ D.P.R. n. 150 del 1999.

Ne consegue che i dirigenti del ruolo di ragioneria confluiscono nel ruolo unico, mentre ai dirigenti della carriera prefettizia e della Polizia di Stato continua ad applicarsi la normativa dei rispettivi ordinamenti.

Una particolare osservazione richiede la posizione dei dirigenti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Lo schema di regolamento relativo all'istituzione del ruolo unico è stato ammesso al visto di legittimità della Corte dei conti ad esclusione tra l'altro del comma che prevedeva per i dirigenti del Corpo la possibilità di ricevere incarichi dirigenziali esclusivamente nell'ambito del Corpo stesso. Tenuto conto del disposto dell'art. 2, comma 2 del regolamento (pubblicato sulla G.U. n. 121 del 26 maggio 1999) che inserisce tutti i dirigenti delle amministrazioni dello Stato, ad esclusione del personale delle carriere per le quali è prevista la deroga da parte del d.lgs. n. 29, nel ruolo unico, è da ritenere che anche i dirigenti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco debbano confluire nel ruolo, con le medesime modalità della dirigenza delle altre amministrazioni pubbliche.

Questa complessa disciplina della dirigenza del Ministero dell'interno merita di essere sottolineata se si considera che, nell'attuale assetto organizzativo dell'Amministrazione, alcune funzioni dirigenziali possono essere affidate, indifferentemente, ad un dirigente non appartenente al ruolo unico (nei confronti del quale trovano applicazione gli ordinamenti di settore) o a dirigente "privatizzato"; in tale seconda ipotesi, l'incarico potrebbe risultare conferito su

un presupposto più marcatamente fiduciario¹²; donde la necessità che siano individuati a priori gli uffici da conferire ai dirigenti rimasti nel settore pubblicistico.

Ancora con riferimento alla dirigenza, si osserva che il Ministero ha provveduto a determinare i criteri e le modalità di affidamento, avvicendamento e revoca degli incarichi dirigenziali del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e della carriera di ragioneria. In materia di conferimenti degli incarichi dirigenziali, il d. lgs. n. 29 del 1993, ha previsto una norma di carattere generale, disponendo che i conferimenti stessi devono tenere conto della natura dei programmi da realizzare e delle attitudini del singolo dirigente. I contratti collettivi di lavoro hanno stabilito che ogni amministrazione formuli in via preventiva i criteri e le modalità per l'affidamento, l'avvicendamento e la revoca degli incarichi dirigenziali. In sede di attuazione del regolamento di istituzione del ruolo unico, potrebbe sorgere per l'Amministrazione la necessità di un riesame dei criteri individuati con i decreti del 1998.

Ulteriore punto sul quale la Corte intende soffermarsi attiene ai ritardi, in alcune ipotesi non superati, con i quali l'Amministrazione provvede a dare attuazione alle disposizioni in materia di organizzazione e di efficiente utilizzo delle risorse umane. Si fa qui riferimento, alla perdurante assenza del decreto di

¹² Si sottolinea, inoltre, che da ultimo l'art. 21 del d.lgs. n. 387 del 1998, nel modificare l'art. 74, comma 2 del d.lgs. n. 29 del 1993, sembrerebbe aver ulteriormente accentuato le differenze tra le due tipologie di dirigenza e pone il problema verificare se siano state eventualmente ripristinate, per la dirigenza esclusa dal ruolo unico, alcune norme previste dal d.P.R. n. 748 del 1972.

determinazione delle dotazioni organiche degli uffici centrali e periferici del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, relativamente al personale della Polizia di Stato che espleta attività tecnico scientifica, decreto che doveva essere predisposto ai sensi dell'art. 31, comma 1, punto 9 della legge n. 121 del 1981.

Come è noto, al fine di ridurre la spesa complessiva di personale delle amministrazioni dello Stato, per l'anno 1998 (da conseguire mediante riduzione nella misura dell'1% del personale in servizio al 31 dicembre 1997 e per l'anno 1999, in un'ulteriore riduzione dello 0,5% rispetto alle unità in servizio al 31 dicembre 1999), l'art. 39, comma 1 della legge n. 449 del 1997 ha previsto che gli organi di vertice delle pubbliche amministrazioni sono tenuti alla programmazione triennale del fabbisogno di personale (comprensivo delle unità appartenenti alle categorie protette, di cui alla legge n. 482 del 1968).

Per quanto attiene alla programmazione per il reclutamento di personale per il triennio 1998-2000, il Ministro dell'interno, in data 27 giugno 1998, ha provveduto a predisporre il programma per il reclutamento di personale per l'Amministrazione civile dell'interno

Alla data del 31 dicembre 1997 le carenze di personale erano pari a 5.616 unità, comprensive del personale inquadrato nella carriera dirigenziale e direttiva di ragioneria e in tutte le altre qualifiche funzionali.

Tra le priorità indicate nel piano, particolare rilievo riveste l'esigenza di dare piena attuazione all'art. 36 della legge n. 121 del 1981¹³, che prevede che i compiti di carattere amministrativo, contabile e patrimoniale, nonché delle mansioni esecutive non di carattere tecnico ed operaie, siano affidati al personale "civile" del Ministero dell'interno; ciò al fine di restituire ai servizi operativi un consistente numero di personale della Polizia di Stato, attualmente utilizzato in compiti amministrativi. Sul punto, era intervenuta una direttiva del Ministro in data 14 luglio 1997, nella quale era stata indicata quale priorità da perseguire, al fine di corrispondere alla domanda di sicurezza del corpo sociale, una diversa, più razionale distribuzione delle risorse umane delle Forze di Polizia. Nel programma approvato dal Ministro per il 1998, questa direttiva ha avuto un riscontro preciso con riferimento all'attività della Direzione generale per l'amministrazione generale e per gli affari del personale, per la quale è stata individuata quale priorità l'avvio del processo di restituzione dei dipendenti della Polizia di Stato ai compiti istituzionali.

La tabella che segue illustra il piano delle assunzioni predisposto per il triennio 1998/2000 per l'Amministrazione civile dell'interno.

¹³ Proprio con riferimento alla necessità di dare piena attuazione all'art. 36, comma 1, della legge n. 121 del 1981, ed assicurare maggiore funzionalità all'Amministrazione della pubblica sicurezza, ed in relazione al piano triennale di assunzioni di circa 5.000 unità, il d.d.l. atto Senato n. 3785, prevede, con ricorso ad un meccanismo di integrazione delle disponibilità organiche dell'Amministrazione civile dell'interno, fondato principalmente sul principio della mobilità del personale, una progressiva destinazione di personale dell'Amministrazione civile all'espletamento di compiti amministrativi, contabili e patrimoniali, con il recupero di operatori della P.S. ai compiti istituzionali a garanzia dell'ordine e della sicurezza pubblica.

	1998	1999	2000
Carriera prefettizia		vice consigliere di prefettura 70	vice consigliere di prefettura 130
Carriera dirigenziale e direttiva di ragioneria	1° dirigente di ragioneria 28	1° dirigente di ragioneria 12 vice cons. di ragioneria 100	vice consigliere di ragioneria 105
Qualifica funzionale VIII	analista di sistema 3 analista procedure 1		analista organizz. 5 esperto documentaz. 81 esperto problemi sociali 59
VII		assistente sociale coord. 119	aiuto bibliotecario 1
VI	assistente amm.vo 151 ragioniere 67	consollista 36 programmatore 38 assistente linguistico 20	ragioniere 10
V		addetto pers. computer 10	stenodattilografo 72
IV	coadiutore 1223 dattilografo 128 profili professionali vari (l.n.482/68) 122	coadiutore 233 dattilografo 168 fotocompositore 10 elettricista 47 buttero 27 profili professionali vari (l.n.482/68) 104	coadiutore 140 operatore di magazzino 7 falegname 158 idraulico 179 muratore 138
III	addetto servizi ausiliari e anticamera 33 profili professionali vari (l.n.82/68) 79	addetto servizi ausiliari e anticamera 65 profili professionali vari (l.n. 282/68) 105	addetto servizi ausiliari e anticamera 33 addetto ristorazione 90
II	addetto attr. pulizie 334	addetto attr. e pulizie 400	addetto attr. pulizie 165
Totale	2169	1564	1373

Totale generale 5106

Nell'ambito del predetto piano, con decreti del Presidente della Repubblica, rispettivamente del 18 giugno e del 3 novembre 1998, per il primo trimestre del 1998, sono state autorizzate le assunzioni di 430 unità a fronte di 601 richieste; per il secondo trimestre, 400 unità a fronte di 914 richieste. Hanno assunto servizio soltanto 372, con riferimento alle autorizzazioni del primo trimestre, e 448 del secondo, sulla base di una complessiva chiamata da parte dell'Amministrazione di 913 unità. Su 830 assunzioni autorizzate, solo 823 (di

cui una per chiamata diretta ai sensi della legge n. 482 del 1968 e due per riammissione in servizio) sono state effettivamente immesse in servizio. Di questo personale, il 70% è stato assegnato agli Uffici di Polizia di Stato.

Il contingente di personale assunto con riferimento alle autorizzazioni per il primo trimestre, è stato individuato sulla base di procedure concorsuali avviate anteriormente al 27 settembre 1997; per il secondo trimestre, l'Amministrazione ha fatto ricorso ai vincitori del concorso pubblico bandito nel 1995 per posti di coadiutore.

Per il terzo trimestre 1999, è stata autorizzata l'assunzione di 356 unità; l'Amministrazione prevede l'immissione in servizio di 257 vincitori di concorso.

Per quanto attiene al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, si osserva che il fabbisogno di personale va valutato sia con riferimento al soccorso tecnico urgente, sia tenendo conto delle competenze istituzionali in materia di prevenzione incendi e previsione rischi. In sede di predisposizione del piano triennale (1998/2000), si vuole perseguire l'obiettivo di un incremento di personale operativo, nei vari profili impegnati direttamente nelle attività di soccorso e prevenzione, e di un potenziamento degli organici amministrativi di supporto tecnico, che dal 1996 non hanno avuto immissioni dall'esterno per il blocco delle assunzioni¹⁴.

¹⁴ Il d.d.l. atto Camera n. 5955 - potenziamento del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, prevede, tra l'altro, un aumento della dotazione organica di 715 unità.

A fronte di una richiesta per il primo trimestre del 1998 di 855 unità, sono state autorizzate 651 assunzioni: 46 ispettori, 286 vigili permanenti, 209 archivisti e dattilografi, 110 operai. Il personale dei profili operativi (ispettori antincendi e vigili permanenti), assunti nel mese di settembre, ha partecipato al corso di formazione professionale della durata di sei mesi. L'Amministrazione, in sede di richiesta per il secondo trimestre, ha ribadito l'esigenza di procedere all'assunzione dei profili informatici e di ragioneria, avvalendosi della graduatoria dei vincitori di concorsi unici della Presidenza del Consiglio dei Ministri (4 analisti di sistema, 4 analisti di procedura, 100 ragionieri). Inoltre, ha richiesto l'assunzione, attraverso i competenti uffici provinciali del lavoro, di n. 235 unità di personale di IV e III livello, per un totale di 343 unità.

A seguito della predetta richiesta, l'Amministrazione è stata autorizzata ad assumere solo 107 unità, relative ai profili di IV livello, per i quali è stata avanzata la richiesta agli uffici di collocamento.

Nonostante sia stata riconfermata la richiesta di autorizzazione all'assunzione di 99 unità per i profili di ragioneria, 134 di operai, 119 di vigili permanenti ed una nel profilo di medico, l'autorizzazione ha riguardato solo 64 unità, lasciando scoperte, tra le altre, le carenze del profilo operativo di vigile permanente. Inoltre, appare pesante la carenza di 101 ragionieri, che determina difficoltà di gestione amministrativo contabile presso i Comandi provinciali del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

La tabella che segue illustra le iniziative poste in essere per la copertura del fabbisogno, per il triennio 1998/2000, del Corpo Nazionale dei vigili del fuoco.

Profili	1998	1999	2000
Ruoli direttivi tecnici	Ispettori antincendi 7 ^a n.46 (concorso concluso)	Ispettori antincendi 7 ^a n.13 concorso da bandire	
Ruoli dirett. sanitari		Medico 7 ^a n.1 concorso da bandire	
Carriera tec. conc.		Ass.tecn.antinc. 6 ^a n.25 concorso da bandire	
Carriera CR, CS, VP	Vigile perm. 5 ^a n.310 concorso concluso Vigile perm. 5 ^a n. 30 ricorrenti Profili vari 6 ^a e 5 ^a n.16 riammissioni	Vigile perm. 5 ^a n.184 concorso bandito	Vigile perm. 5 ^a n. 58 Volontari FF.AA.DP 332/97
Carriera ragionieri	Ragioniere 6 ^a n. 100 concorso unico a 400 posti bandito da P.C.M.		
Carriera dei segretari			Assist.amm.vo 6 ^a n.13 concorso da bandire
Carriera amm.va esec.	Coad. e dat. 4 ^a n.254 chiamate dirette d.P.R. 487		
Supporto tecnico 8 ^a	concorso unico P.C.M. Analista procedure 8 ^a n.4 concorso unico P.C.M.		
Supporto tecnico 5 ^a			Oper.sala macchine n.65 concorso da bandire Add.terminali evol. n.113 concorso da bandire
Supporto tecnico op. 4 ^a	Profili vari n.166 chiamate dirette d.P.R. 487	Profili vari n.100 chiamate dirette d.P.R. 487	
Supporto tecnico op. 3 ^a	Profili vari n.134 chiamate dirette d.P.R. 487	Profili vari n.87 chiamate dirette d.P.R. 487	
Totale			1.723 ¹⁵

L'Amministrazione ha intenzione di fare ricorso, nel triennio, ai sistemi di "provvista interna", attraverso la mobilità tra i profili di personale già in servizio.

¹⁵ Il numero dei posti è soggetto a modifica in conseguenza dei passaggi interni e di eventuali richieste di permanenza in servizio oltre i limiti previsti, nonché per l'incremento di organico che potrebbe derivare dall'approvazione del d.d.l. di potenziamento del Corpo Nazionale dei vigili del fuoco

4. Profili di attività istituzionali

4.1 Centro di responsabilità - Direzione generale dei servizi civili

4.1.1 Categorie protette: invalidi civili, ciechi e sordomuti

Il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, di conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, ha profondamente innovato la materia relativa alle provvidenze a favore degli invalidi civili, ciechi e sordomuti. L'art. 130 ha disposto, a decorrere dal 120° giorno dall'entrata in vigore del decreto legislativo (dal 3 settembre 1998), il trasferimento ad un apposito fondo di gestione istituito presso l'INPS della funzione di erogazione delle provvidenze economiche a favore dei minorati civili ed alle regioni delle funzioni di concessione dei nuovi trattamenti economici (che dovranno provvedere con proprie risorse alla eventuale concessione di ulteriori benefici, aggiuntivi rispetto a quelli previsti con legge dello Stato).

L'art. 7, comma 1, nel disporre in materia di attribuzione di risorse, rinvia per la determinazione delle scadenze temporali e delle modalità di trasferimento, nonché per l'individuazione delle risorse connesse all'emanazione dei d.P.C.M. di cui all'art 7 della legge n. 59 del 1997. Il trasferimento effettivo è subordinato al perfezionamento (non intervenuto) dei richiamati provvedimenti.

L'Amministrazione, comunque, in previsione della soppressione del Servizio assistenza economica alle categorie protette, disposta dal successivo art.

134 (da attuarsi, secondo il disposto dell'art. 7, comma 3, della legge n. 59, entro novanta giorni dall'adozione dei richiamati decreti di trasferimento delle funzioni alle regioni con apposito regolamento), ha sospeso alcune iniziative che erano state individuate nella programmazione 1998, quali obiettivi prioritari. In particolare, non è stato posto in essere il nuovo sistema di procedure di pagamento, di cui al d.P.R. n. 216 del 1997; ne si è provveduto al potenziamento del sistema informatizzato per la gestione del contenzioso giurisdizionale in materia (atteso che, a decorrere dalla data di trasferimento delle competenze, anche la legittimazione passiva nei procedimenti giurisdizionali ed esecutivi si sposta in capo all'INPS).

Il fondo di gestione dell'INPS, dovrebbe rivestire una funzione di mera cassa, rispetto all'Amministrazione competente in materia di concessione delle provvidenze; appare dubbia l'ammissibilità di una legittimazione passiva in capo ad un soggetto competente esclusivamente all'erogazione

Il potenziamento del sistema informatizzato, tramite il CED dei Servizi Elettorali, tra le Prefetture ed il sistema dell'INPS, anche per la gestione del contenzioso giurisdizionale, risponde alla necessità di corrispondere tempestivamente alle presumibili richieste di notizie, da parte dell'INPS, in merito ad atti di pignoramento effettuati sulla base di provvedimenti giurisdizionali ottenuti nei confronti del Ministero dell'interno o del tesoro.

Attesa la complessità della riforma in esame e le difficoltà di applicazione della stessa in una prima fase ancora ricca di incertezze anche interpretative delle norme, l'Amministrazione¹⁶, a conclusione di una intensa fase di consultazione con le diverse amministrazioni interessate alla materia, ha fornito alcune indicazioni di base per l'attuazione del nuovo sistema. Fino alla scadenza del V bimestre del 1998 i pagamenti sono stati effettuati secondo le consuete modalità, con l'invio dei mandati di pagamento da parte delle Prefetture ai competenti uffici postali; dal mese di settembre sono cessate le liquidazioni sulle contabilità speciali e sono venuti meno gli accreditamenti sui capi. 4288, 4289 e 4290. Dal mese di novembre le erogazioni sono state attuate secondo le procedure dell'INPS.

Permane alle Prefetture, nelle more dell'adozione dei d.P.C.M. di cui all'art. 7 della legge n. 59 del 1997, l'emanazione dei provvedimenti di concessione e delle eventuali revoche.

Ancora a seguito della riforma del sistema di concessione ed erogazione delle provvidenze ai minorati civili, non è stato effettuato il collegamento con l'Anagrafe tributaria, accesso, comunque, conseguito utilizzando il sistema informatizzato INPS.

Pertanto, fin tanto che la funzione concessoria permarrà intestata alle Prefetture (fino all'attuazione del conferimento alle regioni), l'Ufficio a livello

¹⁶ Circolare prot. n. 18 del 9 settembre 1998 della Direzione generale dei servizi civili.

centrale continuerà ad operare come indispensabile interlocutore delle strutture periferiche.

Complessivamente, le posizioni in assistenza trasferite all'INPS dal 1° novembre 1998 sono n. 1.356.710.

Le spese per le provvidenze gravano sui capitoli 4288 (invalidi civili), 4289 (sordomuti), 4290 (ciechi civili). A tutto il 31 dicembre 1997 l'Amministrazione rimborsava all'Ente Poste le anticipazioni effettuate a favore degli invalidi; la spesa reale la si conosceva solo ad distanza di anni quando veniva definitivamente quantificati i pagamenti sui residui. A seguito dell'entrata in vigore della legge n. 449 del 1997 (l'art. 54, comma 16) le somme devono essere pagate sulla competenza dell'esercizio in cui vengono effettuati i relativi pagamenti all'Ente Poste. La nuova disciplina comporta che non si formano residui, mentre si determina un incremento nelle economie, che, peraltro, nel 1998 è stato ridotto rispetto al precedente esercizio, primo anno di applicazione della riforma.

Il confronto degli andamenti del numero degli assistiti negli ultimi anni, conferma una tendenza ad una leggera flessione del numero dei beneficiari nelle categorie invalidi e ciechi civili, mentre sono il lieve incremento i sordomuti.

Anni	Invalidi civili	Sordomuti	Ciechi civili
1992	1.145.002	38.155	116.310
1993	1.248.022	39.839	119.682
1994	1.249.899	39.983	119.951
1995	1.264.342	40.028	120.202
1996	1.263.553	40.390	119.543
1997	1.228.989	40.367	117.243
1998	1.200.620	40.478	115.612

Inoltre, anche nel 1998 si osserva una flessione del numero dei titolari dell'indennità di accompagnamento (- 0,87; - 2,76 del 1997).

Stanziamenti definitivi

Anni	Invalidi civili - cap. 4288	Sordomuti - cap. 4289	Ciechi civili - cap. 4290
1996	14.960,0	233,0	1.540,0
1997	14.047,1	237,3	1.544,0
1998	13.812,0	237,0	1.530,2

Pagamenti

	Invalidi civili - cap. 4288	Sordomuti - cap. 4289	Ciechi civili - cap. 4290
1998	10.926,9	194,4	1.092,1

Economie

Anni	Invalidi civili - cap. 4288	Sordomuti - cap. 4289	Ciechi civili - cap. 4290
1996	457,4	=	43,1
1997	7.745,7	143,0	878,7
1998	2.885,1	42,6	438,1

Significativi sono i dati forniti dall'Amministrazione in merito al numero dei procedimenti giurisdizionali pendenti alla data del 2 settembre 1998, ed alla

loro ripartizione per Regioni; nella regione Campania si ha il maggior livello di contenzioso¹⁷.

Regioni	N° procedimenti giurisdizionali pendenti al 2.9.1999
Abruzzo	7.401
Basilicata	2.700
Calabria	19.400
Campania	131.698
Emilia Romagna	1.559
Friuli-Venezia Giulia	177
Lazio	24.932
Liguria	1.328
Lombardia	2.536
Marche	1.138
Molise	613
Piemonte	917
Puglia	27.797
Sardegna	2.921
Sicilia	13.724
Toscana	1.681
Umbria	879
Veneto	1.121
Totali	242.522

4.1.2 Protezione e assistenza sociale: minori a rischio

Nello specifico settore della protezione e dell'assistenza sociale si sottolinea, in particolare, l'attività dell'Amministrazione a favore dei minori a rischio di coinvolgimento in attività criminose. La materia è stata ridisciplinata dalla legge n. 449 del 1997, recante misure per la stabilizzazione della finanza

¹⁷ Le Province di Trento e Bolzano e la Regione Valle D'Aosta provvedono autonomamente all'assistenza dei minorati civili.

pubblica, che all'art. 59, comma 44, ha istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Fondo per le politiche sociali, al fine di promuovere varie tipologie di interventi sociali. Tra queste anche le iniziative già finanziate con la legge n. 216 del 1991 (istitutiva del Fondo per lo sviluppo degli investimenti sociali), da destinare all'erogazione di contributi ad enti pubblici ed organismi privati, per il sostegno di iniziative di prevenzione dei fenomeni di devianza giovanile. Il Fondo è stato rifinanziato, per il triennio 1997/1999, con 30 mld dall'art. 12 della legge n. 285 del 1997. Lo stanziamento di 30 mld, allocato con la legge di bilancio sul cap. 4292 del Ministero dell'interno, è stato da prima trasferito sul Fondo per le politiche sociali e (successivamente al piano di riparto predisposto dal Dipartimento degli affari sociali) è stato riassegnato al medesimo capitolo per la successiva erogazione. E' auspicabile che nella materia intervenga una semplificazione dei procedimenti contabili.

Lo stanziamento è stato utilizzato per finanziare 367 iniziative, per un totale di 29,7 mld, secondo il seguente piano di riparto:

(in ml)

Ragioni	N° istanze accolte	N° istanze pervenute	Totale contributi erogati
Valle D'Aosta	=	=	=
Friuli Venezia Giulia	=	2	=
Trentino Alto Adige	=	1	=
Piemonte	17	61	1.116
Veneto	7	25	401
Lombardia	24	89	1.591
Emilia Romagna	7	32	564
Liguria	4	22	367
Toscana	9	37	597
Umbria	4	10	212
Abruzzo	4	23	312
Marche	10	28	669
Lazio	9	91	1.072
Campania	53	180	4.658
Molise	1	6	83
Basilicata	2	18	200
Calabria	72	194	6.249
Puglia	78	267	5.271
Sicilia	54	215	5.575
Sardegna	12	88	755
Totale	367	1389	29.700

Il 77% dei finanziamenti sono stati assegnati alle Regioni considerate "a rischio" - Campania, Calabria, Puglia, Sicilia, Sardegna; il 23% alle Regioni del nord e del centro Italia.

4.1.3 Immigrati

Una particolare attenzione, per il grande impatto che la sua evoluzione determina sulla società civile, merita la materia dell'immigrazione e della condizione dello straniero, oggetto di una recente riforma, che ha dettato una nuova, organica disciplina di settore. La precedente normativa - legge n. 39 del 1990, di conversione con modificazioni del d. l. n. 416 del 1989, aveva

soppresso, fino all'entrata in vigore di una nuova disciplina dell'assistenza in materia di rifugiati, ogni forma di accoglienza diretta, prevedendo l'erogazione a favore dei richiedenti lo status di rifugiato di un contributo di prima assistenza (fissato in 25.000 lire, elevato di recente a 34.000). L'Amministrazione, in mancanza di una normativa organica, si era trovata a fronteggiare le emergenze determinate dall'afflusso di cittadini extracomunitari (sfollati della ex Jugoslavia, "emergenza Albanesi") con una normazione di urgenza, spesso più volte reiterata prima della definitiva conversione in legge. La normazione di urgenza affrontava le particolari situazioni sopravvenute, senza fornire una disciplina di sistema, coordinata anche con le competenze in materia delle regioni e degli enti locali.

La legge n. 40 del 1998, all'art. 47 ha delegato il Governo all'emanazione, entro 120 giorni dalla sua entrata in vigore, di un testo unico di riunificazione e coordinamento delle disposizioni contenute nella nuova disciplina con la legislazione vigente.

Il testo unico, emanato con d.lgs. n. 286 del 25 luglio 1998, detta una disciplina che non copre tutti gli aspetti relativi alla condizione dello straniero, ma affronta in particolare le problematiche afferenti all'immigrazione. Il regolamento di attuazione della disciplina dell'immigrazione non è stato ancora emanato¹⁸.

¹⁸ Sullo schema di regolamento si è pronunciato in data.....il Consiglio di Stato.

Con d.P.R. n. 158 del 5 agosto 1998 è stato approvato il documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato, a norma dell'art. 3 della legge n. 40.

Rimangono al di fuori del nuovo quadro normativo, con conseguenze negative di cui si dirà in seguito, alcuni profili assai rilevanti, quali le modalità di acquisto della cittadinanza e dell'asilo, che richiederebbero uno stretto coordinamento con le norme contenute nel d.lgs. n. 286.

Per quanto di interesse in questa sede, si osserva che una delle linee guida della riforma individua un percorso che può essere suddiviso in due fasi: di integrazione degli stranieri nel tessuto della società, affidato in gran parte alle realtà locali (regioni, province, comuni) e, successivamente, di concessione della cittadinanza.

A fianco di ciò, il legislatore ha delineato due diversi livelli di governo del fenomeno dell'immigrazione, tra loro strettamente connessi: l'autorità centrale è competente, tra l'altro, all'istituzione ed alla gestione dei centri di permanenza temporanea ed assistenza, in attesa che sia eseguito il provvedimento di espulsione o di respingimento (art. 14 del T.U.), nonché all'adozione di misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali (art. 20 del T.U.). Le amministrazioni locali devono predisporre i centri di accoglienza destinati ad ospitare gli stranieri con regolare permesso di soggiorno (diverso da quello rilasciato per turismo), temporaneamente impossibilitati a provvedere alle proprie

esigenze (art. 40 del T.U.). Questi centri di accoglienza devono tendere a rendere autosufficienti gli stranieri, facilitando la loro integrazione nelle realtà locali, attraverso iniziative, inserite in programmi, finanziate con le risorse assegnate al Fondo nazionale per le politiche immigratorie, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Le misure straordinarie di cui all'art. 20, richiedono l'adozione di un d.P.C.M., volto a definire le misure di protezione temporanea da adottarsi, nei limiti delle risorse allocate allo scopo nel Fondo nazionale per le politiche migratorie¹⁹.

L'Autorità centrale è chiamata a garantire che siano eseguiti i provvedimenti di espulsione; i centri di permanenza temporanea ed assistenza sono istituiti a tale precipuo scopo e per intervenire in casi in cui siano richieste misure straordinarie; le realtà locali, competenti in materia di assistenza, sono coinvolte nelle attività volte all'integrazione degli stranieri non più irregolari.

Le spese relative ai centri di permanenza temporanea, la cui individuazione richiede l'adozione di decreti del Ministro dell'interno di concerto con i Ministri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e per la solidarietà sociale, gravano sul capitolo, di nuova istituzione²⁰, 4243; le risorse ivi allocate devono essere utilizzate per l'acquisizione, l'attivazione e la gestione dei centri.

¹⁹ Con riferimento all'emergenza, tuttora in corso, dei kosovari, è stato emanato il d.P.C.M. 19 maggio 1999.

²⁰ Decreto del Ministro del tesoro del 14 aprile 1998 n. 130580.

Lo stanziamento previsto è stato pari a 35 mld, di cui 25 mld per costi di impianto e manutenzione ed è stato totalmente utilizzato.

Il Ministero ha individuato, all'interno di una prima pianificazione delle strutture necessarie, i centri di Milano, di Roma-Fiumicino, Trapani, Trieste e Torino. Successivamente, a seguito del notevole afflusso di clandestini sulle coste siciliane, provenienti dal nord Africa, e pugliesi (di etnia curda o Kosovara) sono stati attivati, in via provvisoria, anche altri centri, che, superata l'emergenza, sono stati dismessi o restituiti agli enti proprietari. In particolare, si tratta dei centri di Crotone, Enna, Messina e Siracusa. Sono rimaste attive le sedi di Bari, Caltanissetta, Palermo, Catania, Agrigento, Lecce, Brindisi e Catanzaro. Negli ultimi mesi del 1998, superata l'emergenza che si era determinata nel periodo estivo, l'Amministrazione ha provveduto a riformulare, sulla base dei centri già operativi e di quelli in via di predisposizione, la pianificazione territoriale delle sedi di accoglienza. Questa fase ha portato alla individuazione dei centri di Lecce, Ragusa e Livorno.

Sul cap. 4246 gravano le spese per interventi di emergenza a carattere assistenziale, per il tempo necessario all'identificazione, al respingimento o all'espulsione degli stranieri irregolari limitatamente al tempo necessario per la loro identificazione, finalizzata alla successiva richiesta di asilo e, quindi, alla loro regolarizzazione, ovvero all'espulsione; il supporto normativo si rinviene nel d.l. n. 451 del 1995, convertito in legge n. 563 del 1996, e nel regolamento di

attuazione n. 233 del 1996, che attribuisce ai Prefetti il potere di disporre interventi a favore degli stranieri irregolari.

A seguito dell'emergenza verificatesi nei mesi estivi del 1998, che ha riguardato curdi-turchi, curdi-iracheni e kosovari, gli stranieri irregolari, in attesa di formalizzare la domanda di asilo, tenuto conto dell'afflusso straordinario, sono stati ospitati nelle strutture decretate, di cui all'art. 14 del T.U., con spese di assistenza imputate sul cap. 4246, che è stato integrato di 9,8 mld (che si sono aggiunti ai 3 mld di stanziamento).

Complessivamente, nell'esercizio in esame, l'assistenza agli stranieri irregolari, a carico del bilancio del Ministero dell'interno, ha comportato una spesa di circa 47 mld.

La copresenza di due diversi capitoli di spesa, nei quali sono allocati stanziamenti sostanzialmente per le medesime finalità, può comportare difficoltà di programmazione e di gestione delle risorse. Una unificazione degli stessi permetterebbe una razionalizzazione dell'utilizzo dei finanziamenti ed eviterebbe che per esigenze del medesimo centro di assistenza si debba ricorrere a diversi strumenti negoziali, per garantire i necessari servizi, in relazione alla presenza di stranieri in attesa di identificazione, ovvero già destinatari di un provvedimento di espulsione o di respingimento.

Si è già detto dell'assenza di una disciplina coordinata con le disposizioni in materia di immigrazione; la normativa in vigore prevede la concessione di un

contributo di 34.000 lire al giorno, per 45 giorni, ai richiedenti asilo. Il periodo di tempo di 45 giorni si è dimostrato sufficiente in situazioni di normali afflussi di stranieri per l'esame e la definizione delle istanze; in situazioni di emergenza i tempi richiesti aumentano notevolmente, determinando problemi di assistenza, atteso che la normativa vigente non prevede con chiarezza i soggetti che dovrebbero intervenire un volta trascorso il termine anzidetto. Nel 1998, si è passati da 1.872 a 10.512 istanze.

La tabella che segue illustra l'andamento dei richiedenti asilo negli anni 1990/1998*.

Anno	Pratiche attesa esame	in di	Status rifugiato non considerato	Status rifugiato non riconosciuto	Status rifugiato riconosciuto	Pratiche sospeso	in	Totale per annualità
1990		0	231	2366	1017		2	3616
1991		0	651	22585	1202		2	24440
1992		0	40	2397	151		0	2588
1993		0	9	1395	167		0	1571
1994		1	16	1515	311		1	1844
1995		1	16	1434	294		1	1746
1996		0	5	463	186		27	681
1997		132	25	1265	329		121	1872
1998		5639	35	3663	1089		86	10512
Totali		5773	1028	37083	4746		240	48870

* Fonte: Ministero dell'interno

La tabella seguente illustra l'andamento dei richiedenti asilo nei Paesi europei*

Europa	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Austria	22.789	27.306	16.238	4.744	5.082	5.920	6.991	6.719	13.805
Belgio	12.945	15.444	17.398	26.281	14.456	11.648	12.412	11.575	21.965
Danimarca	5.292	4.609	13.884	14.347	6.651	5.104	5.893	5.100	5.699
Finlandia	2.743	2.137	3.634	2.023	836	854	711	973	1.272
Francia	54.813	47.380	28.872	28.466	25.884	20.415	17.405	21.416	22.375
Germania	193.063	256.112	438.191	322.599	127.210	127.937	116.367	104.353	98.644
Irlanda			39	91	362	424	1.179	3.882	4.626
Italia	3.616	24.440	2.588	1.571	1.844	1.746	681	1.872	10.512
Olanda	21.208	21.615	20.346	35.399	52.576	29.258	22.857	34.443	45.217
Norvegia	3.962	4.569	5.238	12.875	3.379	1.460	1.778	2.277	8.277
Spagna	8.647	8.138	11.712	12.645	11.901	5.678	4.730	4.975	6.639
Svezia	29.420	27.351	84.018	37.581	18.640	9.047	5.774	9.619	12.844
Svizzera	35.836	41.629	17.960	24.739	16.134	17.021	18.001	23.897	41.302
Regno Unito	38.195	73.400	32.300	28.000	42.201	54.988	37.000	41.500	58.000
Totali	432.483	554.180	692.419	551.362	327.156	291.506	251.779	272.441	347.604

* Fonte: Ministero dell'interno

Dall'entrata in vigore della legge n. 40 del 1998, fino al 31 dicembre 1998, sono stati attivati 21²¹ centri di permanenza temporanea ed assistenza (decretati ai sensi dell'art. 14 del T.U.); di questi 11 sono operativi, 2 in ristrutturazione ed 8 sono stati dismessi. Devono essere attivati 8 centri (Milano, Torino, Roma 2, Livorno, Otranto, Brindisi-Restinco, Trieste-Banne, Bari 2), da disattivare Palermo e Catania. Complessivamente, al 30 giugno 1999, dovrebbero essere attivi 19 centri, per 2.870 posti.

²¹ La Corte dei conti, Sezione del controllo con delibera n. 11 del 1999 ha programmato, in sede di controllo successivo sulla gestione, un'indagine in merito ai centri di permanenza temporanea ed assistenza.

La tabella che segue fornisce alcuni dati (fonte Ministero dell'interno) relativi all'assistenza di stranieri extracomunitari, pervenuti sul territorio nazionale nell'anno 1998.

(in ml)

Prefetture	Centri* gg. di apertura	N. extracomunitari** ospitati nel Centri	N. giornate*** di assistenza erogate
Agrigento	275	5.363	27.426
Ancona	365	126	599
Bari	365	1.702	4.112
Brindisi	299	1.762	11.523
Belluno	5	8	23
Bolzano	31	72	391
Bologna	150	22	2.778
Caltanissetta	66	276	12.606
Campobasso	29	5	30
Catania	111	558	10.046
Catanzaro	365	2.036	24.526
Como	386	500	8.899
Crotone	11	336	3.696
Ferrara	361	37	950
Firenze	39	102	1.045
Foggia	208	1.194	42.184
Forlì-Cesena	337	141	4.534
Frosinone	18	23	253
Imperia	454	1.143	27.324
Lecce	510	23.104	176.049
Livorno	322	357	11.100
Massa Carrara	5	133	665
Matera	30	373	1.177
Messina	31	50	1.316
Novara	94	89	2.173
Palermo	129	264	6.015
Pordenone	77	4	294
Potenza	180	26	1.620
Rimini	23	11	50
Trieste	500	206	8.884
Trapani	173	2.223	13.351
Udine	51	43	267
Venezia	6	28	168
Totali	6.341	43.554	406.074

* Numero effettivo dei giorni di apertura dei Centri nella provincia nel 1998

** Numero effettivo di extracomunitari ospitati nei Centri censiti nel 1998

*** Giornate di assistenza erogate in base al calcolo dei giorni di permanenza dello straniero nel Centro.

Come si osserva dalla tabella, la provincia di Lecce ha erogato il maggior numero di giornate di assistenza, seguita dalla provincia di Catanzaro, di Foggia, Trapani, Brindisi, Livorno e Catania.

Al fine di ricostruire un primo quadro generale della spesa statale nello specifico settore dell'immigrazione, si forniscono in questa sede alcuni dati relativi all'utilizzo di fondi nel 1998 ancorché non allocati nello stato di previsione del Ministero dell'interno.

Ripartizione delle risorse tratte dal Fondo nazionale per le politiche migratorie (art. 45 del d.lgs. n. 286 del 1998:

Regioni	D.P.C.M. del 28.8.1998	D.P.C.M. del 17.12.1998
Piemonte	2.778.099.000	694.525.000
Valle d'Aosta	76.950.000	19.238.000
Lombardia	8.308.514.000	2.077.128.000
Prov. autonoma di Trento	298.883.000	74.721.000
Prov. autonoma di Bolzano	301.415.000	75.354.000
Veneto	3.086.768.000	771.692.000
Friuli Venezia-Giulia	1.267.499.000	316.875.000
Liguria	1.123.343.000	280.836.000
Emilia-Romagna	3.028.073.000	757.018.000
Toscana	2.755.937.000	688.984.000
Umbria	792.049.000	198.012.000
Marche	842.346.000	210.591.000
Lazio	10.014.619.000	2.503.665.000
Abruzzo	596.698.000	149.174.000
Molise	66.564.000	16.642.000
Campania	3.680.634.000	920.158.000
Puglia	1.510.682.000	377.670.000
Basilicata	129.275.000	32.319.000
Calabria	824.893.000	206.223.000
Sicilia	3.094.017.000	773.504.000
Sardegna	542.722.000	135.681.000
Totale	45.120.000.000	11.280.000.000

4.2 Centro di responsabilità Direzione generale dell'Amministrazione civile

4.2.1 Segretari comunali

A seguito dell'entrata in vigore della legge n. 127 del 1997 e del relativo regolamento di attuazione, approvato con d.P.R. n. 465 del 1997, l'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali è subentrata nell'esercizio delle funzioni in materia di segretari comunali e provinciali, assegnate all'Amministrazione dell'interno prima della riforma.

Ai sensi dell'art. 34 del citato d.P.R. n. 465, il trasferimento delle competenze ha avuto luogo a decorrere dal 6 marzo 1998, data di insediamento dei consigli di amministrazione nazionale e delle sezioni regionali dell'Agenzia. Dalla medesima data è venuta a cessare l'attività di amministrazione della categoria, mentre già al momento dell'entrata in vigore del regolamento di attuazione erano stati sospesi i corsi di formazione. La Sezione autonoma della Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'interno ha provveduto unicamente ad ultimare in settimo corso di formazione iniziale (per i vincitori del concorso bandito nel 1996).

Oltre alla gestione stralcio di alcuni provvedimenti in itinere (soprattutto in materia di contenzioso giurisdizionale ed amministrativo), sono state esercitate esclusivamente le funzioni di vigilanza sull'Agenzia, previste dall'art. 17, comma 76, della legge n. 127 del 1997, disciplinate dall'art. 33 del regolamento. Tali

amministrazione locale. Questa attività di formazione può essere svolta anche mediante convenzione con la Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno.

4.3 Scuola superiore dell'Amministrazione dell'interno

La Scuola, oltre alle attività didattiche in favore del personale del Ministero dell'interno, che si sviluppano attraverso diversi moduli didattici, nell'abito della Sezione autonoma per la formazione iniziale e permanente dei segretari comunali, provinciali e delle comunità montane, è rimasta, temporaneamente, competente a provvedere alla formazione dei segretari delle comunità montane avendo interrotto l'attività di formazione per i segretari provinciali e comunali, in attuazione del d.lgs. n. 127 del 1997.

Inoltre, la Scuola ha svolto un programma di formazione per amministratori locali della Repubblica di Bulgaria, che ha interessato 49 unità e un seminario destinato a 25 Prefetti e quadri direttivi dell'amministrazione pubblica centrale e periferica della Repubblica di Romania. I costi per i sopraindicati corsi sono gravati sul cap. 1113²⁴, la cui gestione è delegata al Direttore della Scuola.

Nel 1998, a fronte di uno stanziamento di 4 mld, sono state sostenute spese per 1,2 mld per servizi alberghieri e di ristorazione; 186 ml per manutenzione aree a verde; 107 ml per assistenza macchine; 460 ml per manutenzione impianti

²⁴ Cap. 1113: spese per l'attuazione di forme di collaborazione con i paesi dell'Europa centrale ed orientale.

funzioni sono state oggetto di una direttiva del Ministro²², che ne ha disciplinato il procedimento.

L'Agenzia, ai sensi del medesimo art. 33 del regolamento, in data 27 maggio e 30 ottobre, ha trasmesso al Ministero dell'interno le relazioni sull'attività svolta, dalle quali risultano, tra l'altro, alcune difficoltà incontrate nel dare attuazione alla nuova disciplina, per la quale non era stata prevista una fase transitoria. In particolare, si sottolineano la scarsità di strutture e di personale, la necessità di un approfondimento dei rapporti e delle relative competenze tra Consiglio di amministrazione nazionale e Consigli di amministrazione delle Sezioni regionali, la complessità di una prima stesura del bilancio preventivo (di cassa).

Da ultimo, si osserva che è stato approvato il regolamento recante la disciplina dell'organizzazione, del funzionamento e dell'ordinamento contabile della Scuola superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti della pubblica amministrazione locale e delle scuole regionali ed interregionali, a norma dell'art. 17, commi 77, 78, 79 e 80 della legge n. 127 del 1997²³. La Scuola, la cui sede è individuata dall'Agenzia autonoma per la gestione dell'Albo dei segretari comunali e provinciali, cura, tra l'altro, la formazione professionale dei segretari comunali, ai fini del rilascio dell'abilitazione (art. 17, comma 77 della richiamata legge n. 127), la formazione permanente dei dirigenti della pubblica

²² D.m. del 12 maggio 1999.

²³ D.P.R. n. 396 del 20 ottobre 1998, pubblicato sulla G.U. n. 271 del 19 novembre 1998.

tecnologici; 136 ml per lavori vari; 61 ml per spese di trasporto; 1,85 mld per mobili arredi, ecc.

Per le iniziative svolte nell'interesse di altre amministrazioni, la Scuola anticipa attingendo direttamente alle sue dotazioni finanziarie; per conto dell'A.I.P.A. si è svolto un progetto straordinario di formazione informatica; è stato organizzato un ciclo di corsi sull'EURO per conto del Ministero del tesoro; ha organizzato i corsi per i segretari delle comunità montane. Le procedure per ottenere il trasferimento delle risorse anticipate si sviluppano in tempi lunghi e ciò potrebbe influire sulla possibilità per la Scuola di adempiere pienamente ai compiti primari nel settore della formazione e dell'aggiornamento dei propri dipendenti.

5. Esiti del controllo della Corte dei conti

5.1 Legge n. 217 del 1992 - potenziamento delle Forze di Polizia

Ai sensi dell'art. 3, comma 4 della legge n. 20 del 1994, la Sezione del controllo della Corte dei conti ha deliberato un'indagine sulle attività di potenziamento della pubblica sicurezza, di cui alla d.l. n. 9 del 1992, convertito con legge n. 217 del 1992, che è giunta a conclusione a fine esercizio 1998, senza che fossero ravvisati patologie tali da richiedere una pronuncia della Sezione stessa

La complessa attività conoscitiva ha avuto ad oggetto l'attività di potenziamento delle Forze di Polizia, attraverso l'acquisizione di opere, infrastrutture, impianti e mezzi logistici, necessari per lo sviluppo e l'ammodernamento delle strutture, delle dotazioni e degli apparati strumentali della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e del Corpo della Guardia di Finanza. Si è sviluppata valutando non solo la conformità a legge dell'attività contrattuale, ma anche l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, con riferimento soprattutto all'impatto di una normativa che ha introdotto novità gestionali e procedurali.

L'attuazione della legge ha subito una serie di slittamenti a seguito di varie vicende normative ed amministrative, a seguito delle quali l'Amministrazione ha potuto iniziare la propria attività con notevole ritardo.

A fine esercizio 1998, le attività previste dalla legge n. 217 possono essere considerate in gran parte concluse; ciò ha consentito alla Corte di esprimere un ponderato giudizio che ha potuto trovare fondamento anche su un'intensa attività di controllo preventivo; in considerazione del loro rilevante importo, tutti i principali atti di acquisizione di beni e servizi, sono stati sottoposti al controllo preventivo di legittimità.

Si sottolinea, preliminarmente, tra le innovazioni gestionali e procedurali volte a consentire in tempi rapidi l'esecuzione di un ampio programma di ammodernamento di tutti i Corpi di Polizia, che l'art. 8, comma 1 della legge n

217, ha introdotto il principio della programmazione, demandata al Ministro dell'interno quale coordinatore di tutte le Forze che svolgono compiti di pubblica sicurezza, anticipando in parte il disegno organizzativo previsto, successivamente, dal d.lgs, n. 29 del 1993.

Il comma 2 del citato art. 8, prevede per l'Amministrazione la possibilità di assumere impegni pluriennali corrispondenti alle rate di ammodernamento di mutui contratti dai fornitori, ovvero di stipulare contratti di locazione anche finanziaria. Si segnala questa importante novità procedurale, derogatoria rispetto alle ordinarie norme di contabilità, volta a contemperare l'esigenza dell'Amministrazione di avere immediatamente a disposizione forniture d'importo rilevante e la possibilità di dilazionare i pagamenti in più esercizi finanziari, consentendo alle imprese aggiudicatarie di disporre in tempi rapidi dell'intero importo della fornitura.

Il successivo art. 9, della legge in parola, istituisce presso il Ministero dell'interno una commissione (composta dal Ministro, dal Capo della Polizia e dai Comandanti delle altre Forze di pubblica sicurezza, da un consigliere di Stato, da due dirigenti di Ragioneria generale e da altri funzionari della Stessa Amministrazione) con il compito di formulare pareri sullo schema di programma e, in fase di attuazione, su ciascuna fornitura. Il parere sostituisce tutti i pareri preventivi previsti dalla normativa vigente.

Infine, per quanto attiene alla procedura di contrattazione è prevista la stipula dei contratti da parte degli organi di vertice di ciascun Corpo delle Forze di polizia e la firma del decreto approvativo da parte del Ministro dell'interno.

Premesse le principali innovazioni recate dalla legge n. 217, si osserva che era previsto uno stanziamento di 80 mld per ciascuno degli esercizi 1992 e 1993 di 100 mld per il 1994, con un successivo onere a regime di 260 mld per un periodo di quindici anni²⁵.

A seguito della ritardata registrazione dei decreti di variazione, determinata dai tempi di remissione alla Corte Costituzionale della legge n. 217 e della successiva pronuncia, gli stanziamenti relativi al 1992 non venivano tempestivamente utilizzati dall'Amministrazione. Il d.l. n. 601 del 1994, disponeva la possibilità di mantenere nel bilancio 1994, le somme ancora disponibili alla chiusura dell'esercizio 1993, riferite ai limiti di impegno originariamente iscritti nel bilancio 1992.

Con riferimento al 1993, una direttiva del Presidente del Consiglio limitava la possibilità per l'Amministrazione di assumere impegni di spesa, e la legge finanziaria 1994, nell'ambito di una rimodulazione degli interventi aventi carattere pluriennale, faceva slittare le somme originariamente di competenza del 1993 all'esercizio 1995. Successivamente, il d.l. n. 547 del 1994 stabiliva che gli

²⁵ Con ordinanza n. 1 del 1992, la Sezione del controllo della Corte dei conti deferiva alla Corte Costituzionale la problematica concernente la copertura finanziaria, ai sensi dell'art. 81 della Costituzione, della legge n. 217/1992, in quanto i previsti interventi pluriennali non sembravano adeguatamente finanziati. La Corte Costituzionale, con sent. n. 25 del 1993, riteneva non fondata la questione.

stanziamenti autorizzati ai sensi della legge di potenziamento e non impegnati nell'esercizio di competenza, potevano essere conservati, quali residui di stanziamento, per i successivi cinque anni.

Le somme iscritte al bilancio 1992, e poi transitate al 1994, risultano interamente impegnate. Gli stanziamenti originariamente di competenza dell'esercizio 1993 sono stati impegnati entro il 1998, e le competenze 1994 vanno impegnate entro il 1999.

Osserva la Corte che le vicende sovraesposte hanno indubbiamente influito sulla capacità operativa dell'Amministrazione, che tuttavia ha avuto un notevole recupero negli ultimi esercizi finanziari.

In merito all'interpretazione dell'art. 8, comma 1, in base al quale il Ministero era facoltizzato ad assumere impegni biennali corrispondenti alle rate di ammortamento dei mutui contratti dalle imprese, si sottolinea quanto segue.

L'interpretazione letterale della norma non prevedeva l'accollo da parte dell'Amministrazione dei debiti contratti dalle imprese, ma esclusivamente l'assunzione di un impegno pluriennale pari alle rate di ammortamento attraverso, cioè, uno strumento contabile avente rilevanza esclusivamente nell'ordinamento interno dell'Amministrazione medesima. Peraltro, le imprese hanno trovato notevoli difficoltà nella stipula dei contratti di mutuo, atteso che gli istituti di credito subordinavano la concessione di finanziamenti a precise garanzie da parte dell'Amministrazione committente. Nella considerazione che l'accollo del

mutuo, pur non essendo espressamente previsto era tuttavia consentito in via generale dall'ordinamento, il Ministero dell'interno partecipava anche alla stipula del contratto di mutuo attraverso un complesso rapporto trilaterale, assumendo obbligazioni dirette nei confronti degli istituti di credito. A seguito di osservazioni della Corte, il contratto di mutuo e la conseguente obbligazione dell'Amministrazione di restituire le somme venivano fatte decorrere dall'avvenuto collaudo della fornitura.

Mentre la legge n. 217 non consentiva alle imprese il ricorso all'autofinanziamento, ovvero a forme di credito con società finanziarie interne agli stessi gruppi di appartenenza (la legge faceva riferimento, esclusivamente, a contratti di mutui stipulati con istituti di credito), il comma 2, dell'art. 2 del d.l. n. 547 del 1994, ha previsto tale possibilità; ne è conseguito un notevole incremento di casi di autofinanziamento.

Inoltre, l'accollo diretto dei mutui stipulati dalle imprese ha comportato difficoltà operative notevoli, con la necessità di rinegoziare i contratti di mutui e le scadenze dei rimborsi, in quanto l'efficacia dei contratti di fornitura è un dato interamente previsionale, dipendendo dai tempi necessari per l'approvazione ed i successivi controlli. A ciò deve aggiungersi che l'economicità dell'azione amministrativa ha risentito, nella fase iniziale di applicazione della legge, dell'elevato costo del denaro.

I mutui stipulati hanno un tasso che varia dall'8 all'11%, più le spese di commissione, ed appare assai improbabile una rinegoziazione dei tassi, considerato lo scarso interesse delle imprese, coperte comunque dall'accollo dei mutui da parte dell'Amministrazione.

Si sottolinea, altresì, che l'assunzione di oneri pluriennali suscita notevoli perplessità relativamente ad acquisti particolari, quali quelli di materiale informatico, nella considerazione che spesso le apparecchiature acquistate divengono tecnicamente obsolete in un periodo estremamente minor a quello della durata degli oneri finanziari assunti. Ciò nonostante, è possibile esprimere un giudizio complessivamente positivo su una tale articolato meccanismo di assunzione di oneri pluriennali, per il sostanziale raggiungimento degli obiettivi posti dal legislatore, di facilitare l'acquisizione di forniture complesse e di allargare l'area delle imprese partecipanti.

Per quanto attiene all'attività di programmazione, la stessa è stata spesso frutto di elaborate difficili trattative, sia con riferimento alla primaria ripartizione tra le diverse Forze di Polizia, sia in relazione ai diversi settori di intervento. Infatti, l'esigenza di potenziamento e di ammodernamento era sentita in pressoché tutti i settori di attività (informatica, equipaggiamento, armamento, casermaggio, motorizzazione); tuttavia, l'Amministrazione è riuscita ad evitare una frammentazione eccessiva degli interventi, privilegiando, nei limiti del

possibile, iniziative di ampio respiro. La programmazione è stata nel complesso abbastanza tempestiva e in buona parte rispettata.

La maggior parte delle commesse sono state aggiudicate a seguito di pubblica gara o appalto concorso, mentre il ricorso alla trattativa privata, pure frequente, è risultato sempre ammissibile, ricorrendo le particolari ipotesi derogatorie previste dalla citata normativa, con particolare riferimento alla particolarità tecnica dei materiali da acquistare, ad esigenze di completamento di precedenti forniture, ovvero di segretezza degli acquisti.

Infine, tenuto conto del lungo tempo trascorso dai primi contratti stipulati, è stato possibile verificare che non risultano casi di contenzioso o di ritardi nell'adempimento che meritano di essere sottolineati.

Le somme disponibili sono state suddivise tra i vari Corpi di Polizia secondo le seguenti percentuali: Polizia di Stato: 36,80%; Arma dei Carabinieri: 36,80%; Guardia di Finanza: 18,40%; Vigili del Fuoco: 8%.

5.2 - Potenziamento dell'attività di protezione civile e dei servizi antincendi

Nell'esercizio in esame si è conclusa anche l'indagine deliberata dalla Sezione del controllo sulle iniziative e gli interventi per il potenziamento dell'attività di protezione civile e dei servizi antincendi, limitatamente alle dotazioni dei mezzi da intervento terrestre, marittimo ed aereo.

Dall'indagine è risultata una sostanziale regolarità della gestione delle risorse, avvenuta nel rispetto dei programmi annuali, che hanno definito la scala delle priorità delle esigenze da soddisfare; mentre, come già riferito in merito all'attuazione della legge n. 217 del 1992, anche per il potenziamento dei mezzi del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, l'attività gestoria è stata preceduta dalla predisposizione di un programma pluriennale straordinario per il triennio 1992/1994, sentiti il Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica e la Commissione per la pianificazione ed il coordinamento della fase esecutiva del programma medesimo.

Le procedure amministrative previste dalla normativa di settore si sono dimostrate in taluni casi assai complesse; un'accelerazione delle procedure è stata conseguita a seguito della soppressione del parere del Consiglio di Stato sugli schemi di contratti, ai sensi dell'art. 17, comma 26, della legge n. 127 del 1997.

Le insufficienze dell'azione dell'Amministrazione nel provvedere al rinnovo di una notevole parte del parco dei mezzi di intervento - rispetto a quanto sarebbe stato in astratto necessario, tenuto conto della durata media degli stessi - è da imputare alla cronica inadeguatezza delle risorse finanziarie, costituente un vincolo ineludibile, impeditivo di una più efficiente gestione dei mezzi. Questa situazione ha comportato la destinazione di una notevole percentuale dello stanziamento del cap. 3148 -acquisto, manutenzione, riparazione degli automezzi

ordinari e di soccorso..., alla manutenzione straordinaria, con conseguente periodo di fermo dei mezzi, a volte molto lungo per la difficoltà di reperire pezzi di ricambio di veicoli non più in produzione.

Inoltre, è stato fatto ricorso di sovente, ad un sistema dinamico di utilizzo dei mezzi, nel senso di procedere a spostamenti degli stessi da zona a zona, a seconda delle esigenze per sopperire alle momentanee locali indisponibilità o ad evenienze straordinarie. Spesso si è resa acuta l'insufficienza dello stanziamento del cap. 3149 - acquisto, installazione, manutenzione del materiale tecnico per i servizi antincendi e di protezione civile, allorché si sono dovute ridurre le attività di addestramento del personale a favore di quelle di soccorso.

5.3 - Disciplina degli alloggi di servizio per le Forze di Polizia

In materia di assegnazione gratuita di alloggi per esigenze di servizio delle Forze di Polizia, la Corte²⁶, dopo la disamina del complesso quadro normativo che la disciplina, ha osservato che per le Forze di Polizia il legislatore ha mantenuto una connotazione in parte diversa rispetto a quanto previsto per le Forze Armate.

Pur in considerazione che intendimento del Governo al momento della presentazione dell'originario disegno di legge finanziaria per il 1995 era la creazione di una disciplina omogenea della materia tra Forze Armate e Forze di Polizia, che faceva riferimento, nel prevedere la gratuità degli alloggi di servizio

²⁶ Corte dei conti. Sezione del controllo. Collegio I, deliberazione n. 754 del 1998.

alla natura dell'incarico espletato (assegnazione a consegnatari o custodi o limitatamente alle parti d'immobili destinate ad esigenze di servizio connesse ad incarichi di rappresentanza e di comando), il legislatore con la legge finanziaria n. 724 del 1994, all'art. 43, comma 3 ha mantenuto per le Forze di Polizia una connotazione in parte diversa rispetto a quanto previsto per le Forze Armate. Si è creata un'ulteriore categoria alloggi di servizio gratuiti, connessi all'incarico delle Forze di Polizia, in ragione della loro peculiare finalizzazione volta a sopperire al migliore soddisfacimento del servizio istituzionalmente loro demandato. Questa interpretazione, che fa discendere la conferma della gratuità dalla specifica destinazione degli alloggi come facenti parte integrante della Caserma (l'Arma dei Carabinieri è Arma accasermata), comporta che la fruizione degli alloggi stessi vada strettamente rapportata a quelle esigenze che ne giustificano la gratuità.

6 Spese per interventi di protezione civile.

Per il secondo esercizio la Corte predispone una ricostruzione della spesa delle amministrazioni centrali per la protezione civile e la ricostruzione.

L'analisi è stata elaborata selezionando i capitoli di spesa. Non si è ritenuto opportuno considerare le classi COFOG 2.2.1 (difesa civile) e 10.9.1 (protezione sociale non altrimenti classificabile in quanto non rispondono pienamente all'organizzazione previste dall'ordinamento per la gestione delle emergenze.

Molte amministrazioni, infatti, hanno imputato alcune spese attinenti alla ricostruzione alla classe COFOG 2.2.1 (difesa civile) che riguarda essenzialmente solo azioni di prevenzione.

E' bene precisare che nell'elaborato che riassume le spese per azioni di prevenzione sono stati ricomprese le spese di funzionamento del dipartimento della Protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri e quelle della Direzione generale della Presidenza Civile e dei Servizi Antincendio del Ministero dell'Interno, che ammontano rispettivamente a 325 miliardi - (di cui mld 29,6 per il personale) - e 2.519 miliardi (2.090 mld per il personale).

Spesa statale per la prevenzione

(in mld)

	Stanziament definitivo	Massa impegnab	Massa spendibile	Impegni	Impegni effettivi	Pagato totale	Economie competenze
Presidenza del Consiglio dei Ministri	724,5	748,4	1.791,4	716,4	312,7	588,2	8,1
Ministero del tesoro	501,4	512,1	758,9	489,7	399,4	474,2	11,7
Ministero delle finanze	0,006	0,006	18,6	0,006	0,006	2,1	=
Ministero dell'interno	2.526,3	2.594,3	2.937,7	2.397,1	2.369,6	2.451,4	129,2
Ministero dei lavori pubblici	816,5	1.392,1	2.256,9	813,8	756,9	951,8	2,7
Ministero della difesa	0,165	0,165	0,172	0,164	0,164	0,164	=
Ministero delle politiche agricole	60,1	60,1	75,2	62,2	43,2	24,5	- 2,0
Ministero dell'industria, del commercio	132,1	132,1	142,2	132,1	132,1	142,2	0
Ministero del lavoro e delle previdenza sociale	1,4	1,4	3,4	1,1	1,1	0,1	0,3
Totale	4.762,4	5.440,6	7.984,4	2.512,5	4.015,1	4.634,6	

Spesa statale per la ricostruzione

(in mld)

	Stanziam definitivi	Massa impegnabi	Massa spendibile	Impegni	Impegni effettivi	Pagato totale	Economie competen
Presidenza del Consiglio dei Ministri	1.173,8	1.411,1	1.911,2	1.173,0	866,4	974,7	0,7
Ministero del tesoro	3.384,0	3.905,4	4.966,3	2.844,7	2.826,1	2.924,2	539,3
Ministero delle finanze	0	0	133,5	0	0	29,6	0
Ministero dei lavori pubblici	285,5	725,9	1.843,7	254,5	207,1	327,0	31,0
Ministero del lavoro, commercio e artigiana	2,0	30,0	64,3	2,0	0	10,0	0
Totale	4.845,3	6.072,4	8.919,0	4.274,2	3.899,6	4.265,5	571,0

Per quanto attiene alla Direzione generale della Protezione civile si osserva, preliminarmente, che i fondi necessari sono stanziati con apposite ordinanze del Dipartimento di protezione civile presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri; perché vengano acquisiti nella disponibilità dell'Amministrazione dell'interno occorrono dei tempi tecnici che non hanno consentito di utilizzare tutte le risorse previste dalle ordinanze del Dipartimento. Altre risorse saranno riassegnate nel corso del 1999.

Nell'esercizio in esame sono state utilizzate somme stanziati con ordinanze del 1997 e del 1998; in particolare, sono state finanziate spese per interventi per il sisma nell'Umbria e nelle Marche, per gli eventi franosi nelle province di Salerno, Avellino e Caserta e per fronteggiare la campagna estiva contro gli incendi boschivi.

In particolare, per il sisma, nel 1998, sono stati spesi complessivi 58,485 mld, di cui 39,850 stanziati con ordinanze del 1998 e 18,635 provenienti da fondi previsti con ordinanze del 1997. Con tali disponibilità si sono finanziate prevalentemente spese per prestazioni di lavoro straordinario, nonché spese per altre competenze e compensi al personale. Con le risorse residue si è provveduto all'acquisto di materiale assistenziale e altre spese per i centri assistenziali di pronto intervento ed al ripristino della funzionalità dei mezzi impiegati per il soccorso.

Per quanto attiene all'emergenza conseguente agli eventi franosi nelle provincie di Salerno, Avellino e Caserta, le spese sostenute dell'Amministrazione sono state acquisite con ordinanza n. 2787 del 21 maggio 1998 per complessivi 10 mld.

Anche in questo caso, le risorse sono state utilizzate prevalentemente per compensi a favore del personale (straordinari, spese di missione ecc..) e per l'utilizzo dei mezzi impiegati negli interventi; 8 mld sono stati stanziati per la campagna estiva contro gli incendi boschivi, destinati al pagamento del lavoro straordinario, ai corrispettivi per le missioni e per le spese connesse all'utilizzo dei mezzi impiegati.

Rimangono ancora, per il sisma e per gli eventi franosi, oneri che potranno essere coperti quando saranno acquisiti al bilancio dell'Amministrazione i fondi, previsti nel corso del 1998, con ordinanze del Dipartimento della protezione civile; si tratta di 15 mld, stanziati con ordinanza n. 2908 del 30 dicembre 1998 e di 250 ml, di cui all'ordinanza n. 2823 del 5 agosto 1998 (per l'emergenza Umbria e Marche). 250 mld sono stati stanziati con l'ordinanza n. 2729 del 27 giugno 1998 e 1,560 mld con l'ordinanza n. 2863 dell'8 ottobre 1998 per gli eventi franosi in Campania.

A ciò deve aggiungersi che l'Amministrazione è ancora in attesa di acquisire altri fondi, stanziati sempre nel 1998, per altre attività svolte dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco; in particolare, 800 ml per l'emergenza di Potenza e Cosenza, 600 ml per l'emergenza delle provincie di Lucca e Prato e 500 ml per l'emergenza nelle provincie di Imperia e Savona.

Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.**Appendice: La spesa per le aree depresse nel bilancio dello Stato.****Sintesi e conclusioni.**

1. Le linee strategiche dell'azione amministrativa. 1.1 *La direttiva generale di programmazione di cui al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.* 1.2 *Il Servizio di controllo interno.* 1.3 *La funzione strategica del sistema informativo.* 1.4 *La riforma del bilancio.* 1.5 *Le politiche del personale.* 1.5.1 *Situazione del personale e sua evoluzione negli ultimi tre anni.* 1.5.2 *Gli obiettivi della politica del personale.* 1.5.3 *Principali elementi del programma di attività del Dipartimento in materia di politica del personale.* 1.6 *Lo sviluppo territoriale: le politiche. Rinvio.*

2. Principali aspetti della gestione finanziaria.

2.1 *Esposizione dei risultati contabili del rendiconto secondo lo schema tradizionale.* 2.1.2 *Spese di parte corrente.* 2.1.3 *Spese in conto capitale.* 2.1.4 *Spese per trasferimenti. In particolare i trasferimenti alle regioni e alle province autonome.* 2.2. *Esposizione dei risultati contabili secondo la nuova classificazione funzionale.* 2.2.1 *Esposizione dei risultati contabili secondo la Classification of the functions of Government (COFOG).* 2.2.2 *La classificazione funzionale di terzo livello.* 2.2.3 *Analisi delle risultanze di bilancio per centro di responsabilità.* 2.2.4 *Formazione e utilizzo della massa spendibile per centro di responsabilità.* 2.2.5 *Valutazione dei risultati contabili per funzioni obiettivo secondo lo schema della classificazione economica semplificata.* 2.2.6 *Manovra di riduzione dei residui di stanziamento.* 2.3 *I trasferimenti per settore di spesa.* 2.3.1 *Premessa.* 2.3.2 *L'analisi dei trasferimenti per settore di spesa.* 2.3.2.1 *I trasferimenti relativi al settore salari, liquidazioni, previdenza e assistenza sociale.* 2.3.2.2 *I trasferimenti al settore comunicazioni.* 2.3.2.3 *I trasferimenti al comparto trasporti.* 2.3.2.4 *I trasferimenti relativi al comparto sanitario.* 2.3.2.5 *I trasferimenti relativi a mutui contratti a carico dello Stato.* 2.4 *Risultanze della gestione di tesoreria.*

3. La gestione del debito e la spesa per interessi.

4 Profili della gestione. 4.1 *Il CIPE e le funzioni di programmazione.* 4.1.1 *Le principali delibere CIPE.* 4.2 *Il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione: le funzioni e l'organizzazione.* 4.2.1 *L'Istituto di studi e di analisi economica (ISAE).* 4.2.2 *Strumenti contabili per la trasparenza e il monitoraggio delle risorse destinate alle aree depresse.* 4.2.3 *Delibera CIPE 9 luglio 1998 n. 70/1998: il monitoraggio della programmazione negoziata.* 4.2.4 *I patti territoriali.* 4.2.5 *I contratti d'area.* 4.2.6 *Le intese istituzionali di programma.* 4.2.7 *Delibera CIPE 9 luglio 1998, n. 70/1998: i completamenti.* 4.2.8 *Il Quadro comunitario di sostegno 1994-1999.* 4.2.9 *Spese per investimenti pubblici: erogazioni totali nelle aree depresse.* 4.2.10 *Attuazione della delibera CIPE 22.12.1998, n. 140: Quadro comunitario di*

sostegno 2000-2006. 4.3 *Adempimenti del Ministero in materia di contrasto all'usura*. 4.3.1 Attuazione dell'art. 2 della legge n.108/1996. 4.3.2 Attuazione dell'art. 15 della legge (Fondo di prevenzione del fenomeno dell'usura). 4.3.3 Attuazione dell'art. 16 (Albo dei mediatori creditizi). 4.4 *Liquidazione degli enti soppressi*. 4.5 *Il Provveditorato generale dello Stato*. 4.5.1 Le forniture. 4.5.2 I servizi. 4.6 *Attività di verifica e di controllo*. 4.6.1 Attività della Direzione centrale degli uffici locali e dei servizi del tesoro. 4.6.2 Servizi ispettivi di finanza. 4.7 *Attività informatiche in materia finanziaria e contabile*. 4.7.1 Aspetti organizzativi. 4.7.2 Programmazione della spesa informatica. 4.7.3 Procedura di infrazione 95/4415 avviata in sede comunitaria. 4.8 *Attività del Contabile del portafoglio: esiti del controllo effettuato*.

Sintesi e conclusioni.

Nel corso del 1998, è stato conseguito lo storico obiettivo dell'entrata dell'Italia nell'Unione monetaria europea, attraverso una severa politica di contenimento dei flussi di cassa e un'accorta gestione del debito, che hanno contribuito al raggiungimento di un rapporto debito-PIL in linea con i parametri di Maastricht¹.

Nell'attuale congiuntura, anche in attuazione del Patto sociale siglato nel dicembre 1998, il Ministero - il cui processo di trasformazione è ancora in atto - va assumendo sempre più il ruolo di organismo preposto alla vigilanza per l'attuazione degli impegni connessi al patto di stabilità sottoscritto in sede europea e al patto di stabilità interno e di punto di riferimento della politica economica e sociale, segnatamente per quanto riguarda le aree in ritardo di sviluppo².

Come già riferito nelle precedenti Relazioni³, la politica del Governo agli effetti della ricomposizione della struttura dei titoli di Stato tende a perseguire l'obiettivo di aumentare la vita media del debito pubblico, approfittando del livello particolarmente favorevole dei tassi di interesse.

Dal 1992 ad oggi, la *duration* del debito è più che raddoppiata, passando da 1,2 anni a 2,9 anni.

I BOT, in linea con la politica del Tesoro di allungare la vita media del debito e minimizzare in conseguenza i rischi di fluttuazione del mercato, presentano emissioni negative per 35.483 miliardi e circa 1,8 punti percentuali in meno, in termini di consistenza sulla composizione dei titoli di Stato (nel 1997, le emissioni negative erano state pari a lire 82.130 miliardi, con una riduzione della consistenza sulla composizione dei titoli di Stato, di oltre 4 punti percentuali rispetto all'anno precedente).

Nonostante l'aumento della consistenza del debito, la spesa per interessi iscritta nello stato di previsione del Tesoro, pari a quasi la totalità della spesa stessa⁴, presenta, per il settore statale, una riduzione di 26.565 miliardi, da imputare fondamentalmente alla discesa dei tassi di interesse.

Il rapporto percentuale del debito sul PIL nominale, secondo le previsioni del Governo, si è attestato al 118,2%, con una riduzione di oltre 3 punti percentuali rispetto al 1997. Per il 1999, è previsto un calo analogo, che porterà il predetto rapporto debito-Pil al 114,6%.

Le dismissioni delle partecipazioni pubbliche⁵, conseguendo gli obiettivi stabiliti nel D.P.E.F., hanno concorso alla riduzione del rapporto del debito rispetto al PIL, agevolando la convergenza dei parametri di finanza pubblica verso i criteri del Trattato di Maastricht.

Con riferimento al recupero di significatività e trasparenza dei documenti contabili - dopo la elaborazione sperimentale proposta dalla Corte in occasione delle Relazioni del 1995/1997 -, va segnalata l'introduzione, nella legge di bilancio 1999, della nuova classificazione funzionale denominata *Classification of functions of Government* (COFOG), utilizzata in sede OCSE per il raccordo della contabilità pubblica con la contabilità nazionale. Questa novità, come era prevedibile, necessiterà di affinamenti - peraltro tuttora in corso, attraverso il confronto tra rappresentanti della Corte con quelli della Ragioneria - e di ulteriori

¹ Cfr. Capitoli I e III del vol. I della presente Relazione.

² Cfr. Direttiva generale del Ministro 1 aprile 1999; Comunicazioni del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica sugli indirizzi programmatici del proprio dicastero, seduta del 2 giugno innanzi alle Commissioni V di Senato e Camera.

³ Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1996*, vol. II, p. 229 e *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1997*, vol. II, tomo I, p. 283.

⁴ Cfr., al riguardo, i dati contenuti nel cap. III della presente Relazione.

⁵ Cfr. Capitolo dedicato all'analisi delle privatizzazioni nel volume I della presente Relazione.

disaggregazioni (di quarto livello), nella prospettiva di conferire maggiore significatività alla nuova classificazione funzionale.

In stato avanzato risultano i lavori per la definizione della nuova classificazione economica, anch'essa ispirata alla classificazione SEC95.

Con l'emanazione della circolare 26 maggio 1999, n. 32, il Ministero ha avviato l'introduzione, su base omogenea, della contabilità economico-analitica per centri di costo, come previsto dal titolo III del d.lgs. n. 279/1997. Tale novità, che necessiterà del supporto informatico, unitamente ad una più convinta attuazione delle riforme amministrativa e di bilancio, potrà consentire un decisivo salto di qualità nello svolgimento del controllo di gestione nelle amministrazioni statali.

Sul versante dell'attuazione della legge n. 94/1997 (legge di riforma del bilancio), permane inattuato l'obiettivo della riorganizzazione dei conti di Tesoreria in modo che essi siano raccordabili con la gestione dei capitoli di bilancio e delle unità previsionali di base (art. 5, comma 1, lett. f, della legge n. 94/1997).

Tale adempimento costituisce, in realtà, il principale obiettivo della riforma del bilancio in modo da restituire al Parlamento la pienezza della visibilità delle risorse finanziarie statali. In particolare, poi il raccordo tra bilancio e tesoreria costituisce l'essenziale presupposto per ricostruire il quadro finanziario delle risorse finanziarie destinate alle aree depresse e per realizzare il monitoraggio della spesa nel Mezzogiorno.

In tale logica, piuttosto che il proliferare di nuovi soggetti preposti al monitoraggio⁶ dovrebbe, appunto, essere privilegiato l'apprestamento degli strumenti necessari alla sua effettiva realizzabilità. In primo luogo, sul piano della trasparenza dei documenti di finanza pubblica, si potrebbe creare un'apposita voce funzionale "aree depresse" da affiancare all'attuale classificazione COFOG⁷, dal momento che l'indicazione degli stanziamenti per unità di voto non offre al Parlamento un soddisfacente livello di conoscibilità delle risorse stanziare per le aree in ritardo di sviluppo. In secondo luogo, occorrerà provvedere ad una accelerazione dell'impiego mirato del mandato informatico nonché all'integrazione dei sistemi informativi esistenti con la Rete unitaria della pubblica amministrazione (art. 1, comma 6, l. n. 144/1999).

L'introduzione del mandato informatico permetterà di individuare i destinatari finali della spesa e i flussi dal bilancio dello Stato nei diversi conti di Tesoreria. Questo strumento si rivelerà estremamente utile agli effetti del monitoraggio, oltre che della spesa nelle aree in ritardo di sviluppo, anche delle leggi di spesa⁸, così come richiesto dal legislatore del d.lgs. n. 279/1997, art. 13. L'analisi, a consuntivo, dell'attuazione delle leggi di spesa ha posto in evidenza rilevanti problemi di ricostruzione dei dati contabili e finanziari relativi all'attuazione delle diverse leggi analizzate, in quanto mentre il sistema informativo Ragioneria generale dello Stato - Corte dei conti è idoneo a rappresentare i flussi finanziari soltanto per capitoli di bilancio, il processo di formazione delle leggi di spesa ha una struttura molto più complessa,

⁶ Cfr., da ultimo, l. n. 144/1999, art. 1, comma 5.

⁷ Cfr. *Appendice* al presente capitolo.

⁸ Nella selezione delle leggi da monitorare, con la collaborazione della Ragioneria generale, si sta procedendo ad individuare - a titolo esemplificativo - due diverse metodologie di analisi, a seconda della struttura dei diversi "piani di formazione" in cui si articolano le diverse leggi di spesa per rappresentare l'analisi dei flussi finanziari in modo coerente con i piani di formazione che prendono titolo in altrettante autorizzazioni legislative di spesa.

a) La prima analizza leggi di spesa in cui i capitoli di bilancio risultano alimentati da una sola autorizzazione con il risultato di una piena visibilità degli andamenti finanziari relativi alle specifiche missioni indicate dal legislatore.

b) La seconda esamina leggi in cui i corrispondenti capitoli di bilancio risultano alimentati da diverse autorizzazioni. In tale caso si è proceduto, a consuntivo, a ricostruire gli esiti della gestione attraverso una percentualizzazione delle risorse globali allocate nel capitolo, a seconda delle diverse quote parte corrispondenti, nella fase della formazione, alle diverse autorizzazioni da cui il capitolo di bilancio risulta alimentato.

essendo articolata per autorizzazioni di spesa senza che ne sia possibile, almeno allo stato attuale, una agevole ricostruzione degli esiti a consuntivo.

L'affinamento dell'esposizione dei dati di bilancio riveste, inoltre, un'importanza decisiva anche per l'avvio del monitoraggio dei costi sottesi all'attuazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro per i comparti del personale dello Stato. Ed in proposito, la Corte, nei rapporti di certificazione dei contratti collettivi del personale statale (SS.RR. 1° aprile 1999, n. 13 e n. 14; 30 aprile 1999, n. 19), ha avuto occasione di evidenziare le criticità dell'impostazione dei documenti contabili agli effetti di un reale governo della spesa, attraverso le operazioni di monitoraggio, derivante dalla nuova tornata dei contratti collettivi allo scopo di prevenire possibili esorbitanze della spesa.

Per il 1998, il Ministero ha adempiuto, seppure all'inizio di aprile⁹, all'elaborazione della direttiva generale di indirizzo politico-amministrativo dell'azione amministrativa¹⁰ del Dicastero conseguendo, in termini qualitativi rispetto all'analogo provvedimento di pianificazione strategica del 1997, apprezzabili progressi in termini di definizione di obiettivi, priorità e programmi, anche se non è ancora dato registrare una soddisfacente correlazione di tale adempimento con le risorse finanziarie stanziare in bilancio. Ed in proposito, la nota preliminare allegata al disegno di legge di bilancio non risulta essere stata elaborata con il dettaglio previsto dall'art. 2, comma 4-*quater*, della legge n. 468/1978 (come integrato dall'art. 1 della legge di riforma del bilancio n. 94/1997). Sotto tale profilo è da attendersi, specie dall'Amministrazione del tesoro, una più compiuta attuazione dei principi sottesi alle leggi di riforma del bilancio e della pubblica amministrazione, sia sul versante di una più agevole individuazione delle politiche pubbliche di settore e di una migliore leggibilità dei dati contabili, sia su quello dell'impostazione di documenti di programmazione dell'azione amministrativa funzionali al conseguimento degli attesi progressi in termini di efficienza ed efficacia nella gestione.

Nel senso di una sempre più stretta correlazione tra gli obiettivi (nella specie le opere) da conseguire con l'indicazione dei relativi mezzi finanziari a garanzia della loro fattibilità, va segnalata la novità introdotta dalla legge c.d. Merloni-ter (l. n. 415/1998, art. 14).

L'azione del Servizio di controllo interno del Dicastero è ancora prevalentemente concentrata nelle operazioni di "mappatura" del Ministero — particolarmente complessa in esito all'unificazione dello stesso con il Ministero del bilancio — e nella impostazione di sistemi di controlli di gestione per i diversi Dipartimenti in cui esso si articola. Gli esiti dell'attività del Servizio, incentrata — come detto — sulla misurazione dell'azione amministrativa del Ministero non offre, al momento, dati particolarmente significativi in ordine alle criticità dell'organizzazione del Ministero — peraltro in continua trasformazione¹¹ — in funzione del miglioramento della gestione secondo parametri di efficienza, efficacia ed economicità.

Per quanto concerne le politiche del personale, si rileva che le dotazioni organiche del Ministero¹² sono state riviste e ridotte nel periodo 1995 e 1996 e ulteriormente modificate con il d.P.R. n. 154/98. Malgrado le riduzioni apportate alle dotazioni organiche risultano ancora vacanze di posti dell'ordine del 20/25% delle dotazioni stesse.

⁹ La vigente normativa prescrive che tale atto, che condiziona la legittimità e il buon andamento dell'azione amministrativa del Ministero, deve essere emanato entro 10 giorni dall'approvazione della legge di bilancio.

¹⁰ Art. 3 e 14 d.lgs. n. 29/1993.

¹¹ Il Ministero, secondo l'impianto del recente schema di d.lgs., recante "Riforma dell'organizzazione del Governo" dovrebbe essere trasformato in Ministero dell'economia e delle finanze.

¹² In attesa dell'unificazione del ruolo del Ministero, prevista dall'art. 12 del d.P.R. n. 38/98, sussistono sette ruoli organici (tre per la RGS, uno ciascuno per l'Amministrazione centrale del Tesoro, per l'ex Ministero del bilancio, per i Servizi periferici e per le Commissioni mediche).

La gravità della situazione del personale del Ministero va ricondotta non tanto ad un problema di ordine quantitativo quanto a uno squilibrio di natura qualitativa tra le esigenze e le professionalità presenti. Ciò vale anche per i dirigenti per i quali i concorsi in via di completamento consentiranno di ridurre sostanzialmente le vacanze di organico, ma non di superare alcune evidenti carenze qualitative rispetto alle competenze effettive del Ministero.

Sempre in materia di personale, l'analisi della situazione a livello di Ministero nel suo complesso trova sostanziale conferma per ciascun Dipartimento, anche se in questo caso l'analisi è resa più difficoltosa dalle innovazioni introdotte nel nuovo ordinamento ancora in corso di completamento. In particolare, nel Dipartimento dell'amministrazione generale confluiscono parzialmente diversi ruoli organici, mentre dal ruolo dell'amministrazione centrale deve essere enucleato il Dipartimento del tesoro.

Per quanto riguarda gli strumenti necessari a supporto delle politiche del personale, in particolare, va ricordata la necessità di individuare o rafforzare, attraverso lo svolgimento di un apposito monitoraggio del personale del Ministero, gli strumenti conoscitivi sia dal punto di vista quantitativo (personale presente e sua collocazione, livelli della retribuzione in attuazione del nuovo contratto collettivo), sia dal punto di vista qualitativo (professionalità effettiva del personale, esperienze di studio e di lavoro, formazione). Occorre, inoltre, promuovere programmi di formazione sia incrementando le risorse destinate alla riqualificazione, sia individuando con maggior precisione le effettive esigenze dell'Amministrazione e accentuando la finalizzazione dei programmi stessi alla copertura di tali esigenze, attraverso la costruzione di più incisivi strumenti di valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa (controllo di gestione, parametri di valutazione dei risultati).

La evoluzione delle funzioni svolte dal Ministero, nel contesto nel nuovo assetto configurato dalla riforma del bilancio e dell'assetto organizzativo della struttura ministeriale, richiede l'essenziale supporto dello strumento informatico, specie per il governo della finanza pubblica, attraverso una più efficiente gestione (anche in termini di reale conoscenza) dei flussi finanziari di bilancio e di tesoreria, per coniugare al meglio le riforme del bilancio e della pubblica amministrazione.

Il Ministro del tesoro, consapevole che per migliorare la sua capacità di raccogliere, elaborare e ridistribuire informazioni aggiornate occorre avvalersi dello strumento informatico, nella direttiva generale per l'indirizzo politico-amministrativo emanata il 1° aprile 1998, ha tenuto a precisare che "lo sviluppo del sistema informativo integrato del Ministero diviene...una leva fondamentale nel processo di modernizzazione. L'obiettivo è quello di realizzare un sistema la cui principale caratteristica sia la capacità di garantire una forte integrazione". La stessa collocazione di tale obiettivo, nel corpo della direttiva (che precede i paragrafi dedicati alla indicazione degli obiettivi ai Capi dei Dipartimenti) mostra quanto prioritario sia l'apprestamento di un sistema informativo funzionante e correttamente alimentato: "il governo della spesa pubblica, l'integrazione della gestione per cassa del bilancio dello Stato con i flussi di tesoreria, la verifica dei costi dei servizi e delle attività delle amministrazioni, pubbliche, la gestione del debito pubblico, la vigilanza sui mercati finanziari, la predisposizione delle linee di programmazione economica e finanziaria, ecc., richiedono un interscambio di dati ed informazioni che attraversa i dipartimenti e implica l'acquisizione di adeguati flussi amministrativi da altri organi della amministrazione pubblica".

Sul piano organizzatorio, in attuazione del d.lgs. n. 414/1997, cessando il rapporto con la concessionaria Finsiel S.p.A., sono state conferite alla società CON.S.I.P. S.p.A., quale società dedicata, le attività c.d. riservate in materia di gestione degli strumenti di finanza pubblica. La peculiarità del nuovo modulo organizzatorio e l'azione finora svolta dalla CON.S.I.P. S.p.A. per tempestività e qualità, sembrano adeguati alle esigenze indicate dal

Legislatore, anche se è ancora prematuro formulare una valutazione di carattere più propriamente gestionale dell'attività finora svolta.

Per importanza e rilevanza dell'azione svolta tra il 1998 e il 1999, va segnalata l'attività del Dipartimento delle politiche di sviluppo e di coesione, specie nell'attuazione dei principi della c.d. nuova programmazione, in attuazione delle delibere del CIPE 9 luglio 1998, n. 70 e 22 dicembre 1998, n. 140. A tale ultimo riguardo, il Dipartimento - che ha peraltro conseguito gli obiettivi gestionali fissati in modo puntuale nella direttiva del Ministro 1° aprile 1998 - ha portato a termine, con il rispetto di uno stringente scadenziario e il coinvolgimento delle amministrazioni statali, regionali e locali, la prima fase del programma per la definizione del Quadro comunitario di sostegno 2000-2006, cui ha fatto seguito l'emanazione della delibera CIPE 14 maggio 1999, n. 72/99.

Tale ultimo adempimento costituisce la realizzazione di uno dei principali obiettivi stabiliti tra Governo e parti sociali con il Patto sociale siglato nel dicembre 1998. In particolare, il programma del nuovo quadro comunitario di sostegno, in coerenza con i principi che ispirano la c.d. nuova programmazione, è, tra l'altro, qualificato da un chiaro riparto delle responsabilità tra i soggetti coinvolti nell'attuazione del programma medesimo.

A tale riguardo, deve osservarsi che sul versante dell'attuazione delle politiche della programmazione negoziata, l'accelerazione degli adempimenti connessi all'attuazione del d.lgs. n. 112/1998 costituisce un essenziale presupposto per la definizione della titolarità delle funzioni da esercitare in sede locale, anche a garanzia di una più stretta correlazione tra gestione e responsabilità.

Sul versante degli esiti del controllo dei principali atti del Ministero, va segnalato che la Corte, in occasione dell'esame di un decreto di variazione di bilancio¹³ emanato in attuazione dell'art. 1, commi 3 e 4, e dell'art. 3, commi 1 e 4, della legge 8 ottobre 1998, n. 354, concernente il piano triennale per la soppressione dei passaggi a livello sulle linee ferroviarie dello Stato nonché misure per il potenziamento di itinerari di particolare rilevanza, ha sollevato¹⁴ una questione di legittimità costituzionale di tali norme di legge in relazione all'art. 81, comma 4, della Costituzione. Sulla base del principio (contenuto, in coerenza con il disposto di cui all'art. 81, comma 4, Cost., nelle leggi n. 468/1978 e n. 362/1988) secondo cui relativamente alle leggi pluriennali di spesa l'obbligo di indicazione dei mezzi di copertura riguarda anche esercizi successivi a quelli compresi nel bilancio triennale, la Corte, fermo restando che per gli esercizi considerati in bilancio è necessaria una puntuale indicazione delle risorse finanziarie disponibili, non ha ritenuto che nella specie sussistesse, secondo i criteri di ragionevolezza e credibilità, il necessario equilibrio tra onere coperto nell'anno di massima esposizione compreso nel bilancio triennale ed onere a regime recato dalla legge citata (sentenze della Corte costituzionale n. 384/1991 e n. 24/1993).

Le risorse finanziarie allocate nello stato di previsione del Tesoro sono costituite, in gran parte, da capitoli-fondo e da capitoli destinati ai trasferimenti ai grandi comparti della finanza pubblica, quali la sanità, i trasporti, le regioni, o a soggetti vari (attività produttive, commercio estero, aiuti allo sviluppo, ecc.), non gestiti direttamente dall'amministrazione stessa.

Le esigenze di potenziamento e di razionalizzazione degli strumenti operativi di programmazione, coordinamento e controllo della spesa a supporto dell'azione di Governo in materia di politica economica, finanziaria e di bilancio sottese alla riforma della struttura del bilancio dello Stato e alla nuova configurazione (unificata) del Dicastero confermano

¹³ Si tratta di provvedimenti sottoposti al controllo preventivo di legittimità della Corte, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. h) della l. n. 20/1994.

¹⁴ Corte di conti, Sezione del controllo, 1° Collegio, adunanza del 30 marzo 1999, ordinanza n. 1/99.

l'opportunità di mantenere dette risorse nello stato di previsione del Tesoro, almeno nell'attuale fase di transizione, anche per una più razionale gestione degli oneri di ammortamento specie derivanti dalla sistemazione di partite pregresse. Va però osservato che tali esigenze di programmazione, coordinamento e controllo potrebbero essere conseguite con adeguati sistemi di monitoraggio degli andamenti della spesa per modo che, in ossequio del principio di correlare il più possibile la disponibilità delle risorse con la responsabilità della gestione, dette risorse, almeno per la parte che non riguardi esclusivamente il ripiano dei disavanzi, possano essere tendenzialmente ricondotte negli stati di previsione dei ministeri cui è da riferire la responsabilità della loro gestione.

L'analisi dei dati di consuntivo per il 1998 tiene conto dell'avvenuta unificazione dei ministeri Tesoro e Bilancio. Per dare maggiore significatività all'analisi e ai raffronti, si è proceduto a proiettare, anche per il 1997, le risorse accorpate che, in quell'esercizio, avevano formato oggetto di una gestione intestata a due diversi dicasteri.

Nel 1998, al netto delle spese per rimborso dei prestiti, le previsioni definitive di competenza sono ammontate complessivamente a 412.173,3 miliardi, con un aumento del 5,2% circa rispetto al precedente esercizio; le autorizzazioni di cassa hanno raggiunto i 411.770,7 miliardi (+2,1% rispetto al precedente esercizio).

Gli impegni su competenza sono ammontati complessivamente a 378.180,8 miliardi, con una diminuzione del 3,1% rispetto al precedente esercizio; il tasso di utilizzazione degli stanziamenti, che si attesta su livelli elevati, pari al 91,3, contro il 90,1% dello scorso anno, è però poco significativo della capacità gestionale (in senso stretto) dell'amministrazione per la massiccia presenza delle poste relative a trasferimenti ed interessi.

Peraltro, è dato riscontrare una significativa riduzione delle economie che passano da 40.556 miliardi del 1997 a 24.449 miliardi del 1998.

1. Le linee strategiche dell'azione amministrativa.

1.1 *La direttiva generale di programmazione¹⁵ di cui al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.*

La direttiva del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è stata emanata in data 1° aprile 1998.

La direttiva ha struttura unitaria ed è indirizzata ai titolari dei quattro Dipartimenti in cui si articola il Ministero (per effetto della legge n. 94 del 1997, di unificazione del Ministero del tesoro e quello del bilancio e della programmazione economica, del successivo decreto legislativo n. 430 del 1998 e del decreto del Presidente della Repubblica n. 38 del 1998), oltre che all'Ufficio di Gabinetto e al Servizio di controllo interno.

La direttiva, dopo una premessa, che si sofferma ad evidenziare il periodo di transizione che caratterizza l'anno 1998, sia per la non ancora compiuta riforma del Ministero (è in corso di emanazione un ulteriore regolamento di organizzazione), sia per la non ancora avvenuta stabilizzazione del quadro normativo di riferimento delle riforme delle pubbliche amministrazioni, in particolare, quelle sottese alla legge n. 59 del 1997, espone in modo più soddisfacente rispetto alla direttiva emanata nel 1997, gli obiettivi strategici da conseguire, indicando priorità: per lo sviluppo del "sistema informativo", per le politiche del personale, per le attività dei dipartimenti del Tesoro, della Ragioneria generale dello Stato, delle Politiche di

¹⁵ In attuazione degli articoli 3 e 14 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 il Ministero del tesoro, soltanto nell'esercizio 1997, in adesione a quanto osservato dalla Corte con la deliberazione n. 104/95, ha compiutamente ottemperato al principio della distinzione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e di verifica dei risultati (riservate agli organi di governo) e funzioni di gestione finanziaria, tecnica e amministrativa (attribuite ai dirigenti), emanando la direttiva generale in data 15 aprile 1997.

sviluppo e di coesione, dell'Amministrazione generale, del personale e dei servizi del tesoro, dei Dipartimenti provinciali del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, dell'Ufficio di Gabinetto e del Servizio di controllo interno.

Tuttavia, le direttive impartite, a parte poche eccezioni (in materia di realizzazione delle politiche del personale, di completamento della chiusura delle gestioni liquidatorie e di utilizzazione dei fondi comunitari a fini di sviluppo e coesione, in cui si prevede di portare la percentuale di utilizzo delle risorse dall'attuale 38% al 55%), non contengono il necessario sviluppo che connota la pianificazione strategica: mancano i tempi di prevista realizzazione degli obiettivi, i parametri di riferimento per il monitoraggio del grado di realizzazione degli obiettivi e priorità prefissate, gli indicatori per valutare il livello di conseguimento dei risultati attesi.

Ma la premessa alla direttiva, che sottolinea - come detto - il periodo di transizione in cui la direttiva medesima viene emanata e gli obiettivi assegnati al Servizio di controllo interno del Ministero, in particolare quelli intesi a definire gli indicatori e le procedure di monitoraggio necessari per la valutazione *in itinere* ed *ex post* dell'attuazione della direttiva ("anche al fine di verificare i risparmi - economici e di personale - ottenuti attraverso l'accorpamento delle funzioni e il superamento delle duplicazioni e i miglioramenti della qualità e della quantità delle prestazioni derivati da una migliore e più razionale organizzazione del lavoro" e "la predisposizione - entro il mese di settembre e in ogni caso nei termini utili per potere entrare a regime nel 1999 - di un progetto dettagliato di controllo di gestione") sono chiaramente indicativi, nell'attuale fase di trasformazione organizzativa del Ministero, di oggettive difficoltà di ulteriore sviluppo della direttiva generale e della piena consapevolezza del ruolo essenziale della direttiva medesima in ordine al "governo" dell'attività gestionale del Ministero.

La direttiva per il 1999, anch'essa emanata dopo tre mesi dall'inizio dell'esercizio, presenta il medesimo impianto della direttiva per il 1998.

Essa, pur bene impostata con riferimento pianificazione strategica dell'azione amministrativa (art. 14, comma 1, lett. a), non contiene il sufficiente livello di significatività richiesto dalla norma citata, che, con le disposizioni contenute nella lett. b) del medesimo art. 14, comma 1, prevede che, contestualmente, all'individuazione degli obiettivi, priorità e programmi ne venga indicato il correlativo dimensionamento, tenuto conto delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie da destinare alle diverse finalità" (art. 3, comma 1, lett. c) d.lgs. n. 29/1993 richiamato dall'art. 14, comma 1, lett. b del medesimo d.lgs. n. 29/1993).

Neppure, in proposito, è idonea a colmare la predetta lacuna la nota preliminare allegata al d.d.l. di bilancio (A.S. n. 2739, tab. 3) che non risulta elaborata in conformità dell'art. 1, comma 4-*quater*, l. n. 468/1978, come modificato dalla l. n. 94/1997. La predetta nota preliminare, secondo la logica sottesa alle leggi di riforma del bilancio (l. n. 94/1997) e dell'amministrazione (d.lgs. n. 29/1993), dovrebbe infatti anticipare, agli effetti di una più consapevole e trasparente impostazione delle previsioni di bilancio, i contenuti della direttiva generale ex artt. 3 e 14 del d.lgs. n. 29/1993.

Il sistema delineato dal legislatore configura, infatti, un *continuum* tra il processo di formazione del bilancio e il procedimento di elaborazione delle direttive generali per l'indirizzo politico-amministrativo formulate dai Ministri in coerenza (appunto) con le previsioni contenute negli stati di previsione allegati alla legge di bilancio.

Va altresì aggiunto che, anche per l'esercizio finanziario 1999, è mancata l'emanazione del decreto di assegnazione delle risorse finanziarie ai Capi dei Dipartimenti da parte del Ministro.

Di particolare interesse è la direttiva del Ministro del tesoro del 12 maggio 1999, che in coerenza con d.lgs. n. 29/1993, effettua una puntuale delimitazione dell'ambito di

responsabilità degli atti di competenza del vertice politico e di quello amministrativo, anche se la medesima direttiva ha natura meramente ricognitiva della vigente normativa.

1.2 *Il Servizio di controllo interno*¹⁶.

Nella relazione presentata nel febbraio 1999, il Servizio si è impegnato ad attuare il secondo stadio del proprio progetto strategico, incentrato sulla costruzione di un controllo di gestione. Tale sistema risulta ancora in fase di sperimentazione, terminata la quale si procederà ad introdurlo presso i quattro dipartimenti del Ministero. Nella definizione del modello logico del sistema di controllo di gestione è stato impostato il piano dei conti in termini di: piano dei conti e archivi extra contabili; modalità di attribuzione dei costi agli oggetti di costo; indicatori di prestazione. Per quanto riguarda l'attribuzione degli oggetti di costo, si sta procedendo, per ogni divisione: all'individuazione dei suoi costi diretti; alla ripartizione dei costi delle divisioni tra le attività, sulla base della percentuale di tempo di ciascun dipendente dedicato alla singola attività; all'attribuzione dei costi indiretti alle attività (costi amministrativi per l'acquisto di beni e servizi, costi di gestione del personale, costi per la manutenzione degli immobili e per i servizi generali); al calcolo dei costi dei processi e delle funzioni-obiettivo, sommando i costi delle attività elementari ad essi riconducibili. In ordine agli indicatori di prestazione, si sono individuate due dimensioni: una quantitativa, misurabile attraverso il rapporto tra costo della risorsa e livello di attività e il volume dell'attività svolta; una qualitativa, misurabile attraverso la qualità dell'output, i tempi di risposta e il livello di servizio erogato. Di interesse è anche il progetto di reingegnerizzazione dei processi. A tale riguardo è stata scelta la gestione dei fondi strutturali.

I lavori del Servizio di controllo interno del Ministero sono indubbiamente particolarmente qualificati quanto all'impostazione metodologica del controllo di gestione.

Tuttavia, pur in attesa di una completa mappatura del Ministero (interessato da una riforma ancora in atto) e dell'affinamento delle metodologie di controllo di gestione, anche attraverso l'ausilio dell'indispensabile introduzione dello strumento informatico, sarebbe stato auspicabile l'esercizio, in concreto, di valutazioni più propriamente gestionali, anche attraverso un approccio più pragmatico, cominciando ad impiegare indicatori di tipo finanziario e individuando le attività più facilmente misurabili per lo svolgimento di controlli gestionali.

1.3 *La funzione strategica del sistema informativo.*

La evoluzione delle funzioni svolte dal Ministero, nel contesto nel nuovo assetto configurato dalla riforma del bilancio e dell'assetto organizzativo della struttura ministeriale, richiede l'essenziale supporto dello strumento informatico, specie per il governo della finanza pubblica, attraverso una più efficiente gestione (anche in termini di reale conoscenza) dei flussi finanziari di bilancio e di tesoreria, per coniugare al meglio le riforme del bilancio e della pubblica amministrazione.

Il Ministro del tesoro, consapevole che per migliorare la sua capacità di raccogliere, elaborare e ridistribuire informazioni aggiornate occorre avvalersi dello strumento

¹⁶ Con decreto ministeriale 18 dicembre 1995, n. 590 è stato istituito, per il Ministero del tesoro il Servizio di controllo interno. Con successivo decreto ministeriale del 24 dicembre 1996, sono stati nominati il Presidente e i componenti del Collegio (complessivamente 5). Il Servizio è pertanto operativo. Il Servizio, cui sono assegnate 20 unità di personale (di cui 3 dirigenti), si avvale di 6 esperti. Nel marzo 1997, il Servizio per il controllo interno ha elaborato un apposito programma annuale di controllo per il medesimo esercizio 1997. Con la citata direttiva 15 aprile 1997, il Ministro del tesoro ha posto nelle priorità delle attività da svolgere, da parte del Servizio, l'analisi delle procedure in essere per definire obiettivi di produttività e miglioramento delle procedure medesime in funzione della ottimale utilizzazione delle risorse per il contenimento dei costi per prodotto.

informatico¹⁷, nella direttiva generale per l'indirizzo politico-amministrativo emanata il 1° aprile 1998, ha tenuto a precisare che "lo sviluppo del sistema informativo integrato del Ministero diviene...una leva fondamentale nel processo di modernizzazione. L'obiettivo è quello di realizzare un sistema la cui principale caratteristica sia la capacità di garantire una forte integrazione". La stessa collocazione di tale obiettivo nel corpo della direttiva (che precede i paragrafi dedicati alla indicazione degli obiettivi ai Capi dei Dipartimenti) mostra quanto prioritario sia l'apprestamento di un sistema informativo funzionante e correttamente alimentato: "il governo della spesa pubblica, l'integrazione della gestione per cassa del bilancio dello Stato con i flussi di tesoreria, la verifica dei costi dei servizi e delle attività delle amministrazioni, pubbliche, la gestione del debito pubblico, la vigilanza sui mercati finanziari, la predisposizione delle linee di programmazione economica e finanziaria, ecc., richiedono un interscambio di dati ed informazioni che attraversa i dipartimenti e implica l'acquisizione di adeguati flussi amministrativi da altri organi della amministrazione pubblica".

Appare perciò indispensabile che al sistema informativo venga garantita l'assoluta continuità d'esercizio, in mancanza della quale potrebbe derivare grave pregiudizio nell'espletamento delle preminenti funzioni di governo della finanza pubblica; che siano garantiti coerenza e flessibilità funzionale del Sistema, essenziali per far fronte tempestivamente ed efficacemente alle innovazioni normative ed organizzative.

E, in proposito, l'articolo 1 del d.P.R. n. 367 del 1994 assegna una precisa finalità istituzionale al ruolo delle tecnologie informatiche, laddove viene previsto che "le procedure di spesa siano svolte con tecnologie informatiche, in modo da assicurare certezza delle informazioni, efficacia dei controlli, rapidità dei pagamenti". L'ultimo comma del richiamato articolo 1 del d.P.R. n. 367 del 1994, prevede che il Sistema informativo integrato Ragioneria generale dello Stato - Corte dei conti costituisca strumento essenziale per l'esercizio delle funzioni di controllo attribuite a tali organi (legge 14 gennaio 1994 n. 20 e decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni).

Per la stretta interconnessione tra sistema informativo e procedure amministrative di spesa e contabili va da ultimo sottolineato l'essenziale funzione del mandato informatico (art. 6 d.P.R. n. 367/94, la cui operatività, dopo alcuni rinvii, è stata differita, con il d.lgs. n. 279 del 1997, a partire dal 1° gennaio 1999), che dovrebbe consentire di seguire i flussi finanziari della spesa sia dal bilancio che dalla tesoreria, con una conseguente crescita qualitativa dei dati di consuntivo e più approfondite analisi sul piano dei risultati della gestione.

1.4 La riforma del bilancio¹⁸.

Con decreto del 19 gennaio 1998, il Ministro del tesoro, in attuazione dell'art. 5, commi 1 e 2, della legge n. 94/1997 e dell'art. 1, comma 9, del d.lgs. n. 279/1997, ha costituito un gruppo di lavoro per la elaborazione delle nuove classificazioni funzionale ed economica del bilancio dello Stato, attraverso una analitica riconsiderazione dei capitoli di bilancio e per introdurre nel conto del patrimonio una classificazione che fornisca l'individuazione dei beni dello Stato suscettibili di utilizzazione economica, anche ai fini di un'analisi economica della gestione patrimoniale.

In esito ai lavori del Gruppo, è stato impostato il nuovo documento di bilancio che per il 1999 contiene la nuova classificazione funzionale della spesa secondo la classificazione SEC95 adottata in sede OCSE *Classification of the functions of Government* (COFOG), intesa a

¹⁷ Cfr. anche artt. 1, 2, 4 e 6 d.P.R. n. 367/1994.

¹⁸ Cfr. Corte dei conti. *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1997*, vol. II, tomo I, pp. 278-282.

realizzare una più stretta connessione fra contabilità pubblica e contabilità nazionale dei paesi membri dell'Unione europea.

Dopo l'elaborazione sperimentale proposta dalla Corte in occasione delle Relazioni riferite agli esercizi 1995-1997, con la legge di bilancio per il 1999 è stata introdotta la nuova classificazione funzionale per funzioni-obiettivo. La classificazione contenuta nella legge di bilancio per il 1999, come illustrato anche nei capitoli dedicati all'analisi delle risultanze di bilancio dei singoli ministeri necessita - come era nelle previsioni - di ulteriori affinamenti intesi a valorizzarne la significatività fino al dettaglio del quarto livello funzionale.

Sono inoltre in corso i lavori per la rielaborazione della nuova classificazione economica, che verrà introdotta con l'impostazione del disegno di legge di bilancio per l'esercizio finanziario 2000¹⁹.

Il nuovo schema di classificazione economica prevede quattro livelli di analisi, di cui i primi tre livelli sono utilizzati per definire le categorie di bilancio richieste dalla contabilità nazionale, e aventi per oggetto:

1. la spesa per il personale, articolata nelle componenti retribuzioni (nette e lorde), contributi sociali effettivi a carico dei datori di lavoro, contributi sociali figurativi. Nel corso dei lavori, i rappresentanti della Corte hanno chiesto di evidenziare, al quarto livello di disaggregazione i comparti di contrattazione (come definiti nell'apposito accordo quadro di ridefinizione dei comparti di contrattazione firmato nel dicembre 1997 tra l'ARAN e le organizzazioni sindacali più rappresentative) e, al quinto livello, l'indicazione delle risorse destinate alla retribuzione fissa e a quella accessoria (quest'ultima voce di retribuzione viene ora (sulla base dei nuovi CCNL) corrisposta sulla base delle assegnazioni dal Fondo unico di amministrazione). A tale riguardo, va anche ricordato che le Sezioni riunite (deliberazioni del 1° marzo 1999 nn. 13 e 14 e del 30 aprile 1999, n. 19) in occasione della certificazione di alcuni contratti collettivi di lavoro del personale pubblico ha ravvisato l'ineludibile esigenza di maggiore trasparenza dei dati di bilancio riguardanti le retribuzioni del personale pubblico allo scopo di svolgere il monitoraggio del costo del lavoro pubblico;
2. le spese per investimenti. La classificazione tende ad individuare le caratteristiche fisiche del bene capitale acquistato, piuttosto che i settori cui esso è destinato;
3. le spese per trasferimenti correnti alle imprese. Il dettaglio del terzo livello della classificazione tende ad individuare il tipo di costo che viene sostenuto dal contributo, piuttosto che l'impresa destinataria del contributo;
4. le altre spese che riguardano trasferimenti. In materia si è preso a riferimento l'elenco degli enti appartenenti alla p.a. compilato dall'ISTAT. L'uniformità della classificazione degli enti permette di definire in maniera univoca i trasferimenti che rimangono nell'ambito della p.a. e sono destinati a consolidarsi senza incidere sul saldo finale del conto e quelli che invece sono diretti all'esterno e che rappresentano una spesa finale.

Sul versante della riforma del bilancio, permane inattuato l'obiettivo della riorganizzazione dei conti di Tesoreria in modo che essi siano raccordabili con la gestione dei capitoli di bilancio e delle unità previsionali di base (art. 5, comma 1, lett. f), della legge n. 94/1997). Si tratta, in realtà, del più importante obiettivo che la legge di riforma si prefiggeva, quella di restituire al Parlamento la pienezza della visibilità delle risorse finanziarie statali. Tale adempimento, costituisce inoltre l'essenziale presupposto per ricostruire il quadro delle risorse finanziarie destinate alle aree depresse e per realizzare il monitoraggio della spesa nel Mezzogiorno.

¹⁹ Si tratta della riclassificazione economica dei capitoli di bilancio secondo i criteri indicati dal SEC95.

Sotto altro profilo la Corte, al di là della ricordata previsione contenuta nella legge n. 94/1997 sulla riorganizzazione dei conti di Tesoreria e del loro raccordo con i capitoli di bilancio, conferma il proprio orientamento, segnatamente per settori sanità, previdenza e trasporti locali, affinché venga avviato il processo di riconduzione in bilancio di risorse finanziarie ora impropriamente gestite attraverso la Tesoreria.

Nel gennaio 1999, è entrato in vigore il mandato informatico, previsto dall'art. 6 del d.P.R. n. 367/1994. Con l'art. 15 del d.lgs. n. 279/1997, la decorrenza dell'entrata in vigore degli artt. 4, 5, 6, 13, 16, 17, 18 e 21 del citato d.P.R. n. 367/1994, che riguardano, appunto, il mandato informatico, era stata appunto fissata al 1° gennaio 1999. In materia, va segnalato il decreto 15 ottobre 1998 del Capo dipartimento della ragioneria generale dello Stato, con il quale è stata approvata la modulistica relativa al mandato informatico. Di rilievo anche la circolare n. 75 del 6 novembre 1998 del Ministro del tesoro recante "Istruzioni riguardanti l'attuazione del mandato informatico". Con tale circolare viene chiarito che, in base al nuovo procedimento, l'ordine di pagare è emesso dall'Amministrazione conformemente ai dati contenuti nella clausola di ordinazione della spesa e perviene alla competente ragioneria che effettua la registrazione nelle scritture del sistema informativo; l'ordine di pagare è validato con l'applicazione della firma elettronica del direttore della ragioneria.

L'introduzione del mandato informatico consentirà di individuare i destinatari finali della spesa e i flussi dal bilancio dello Stato nei diversi conti di tesoreria.

Al riguardo, l'analisi degli esiti, a consuntivo, dell'attuazione delle leggi di spesa²⁰, ha posto in evidenza rilevanti problemi di ricostruzione dei dati contabili e finanziari relativi all'attuazione delle diverse leggi di spesa analizzate. In primo luogo, in quanto il sistema informativo Ragioneria generale dello Stato - Corte dei conti è idoneo a consentire la rappresentazione dei flussi finanziari della spesa soltanto per capitoli di bilancio, mentre invece il processo di formazione del documento di bilancio per leggi di spesa ha una struttura molto più complessa, essendo articolato per le diverse autorizzazioni di spesa che prendono titolo da una legge di spesa.

In realtà, sono marginali i casi in cui a ciascuna autorizzazione di spesa, disposta da apposita legge di spesa, corrisponde la previsione di un capitolo di bilancio dedicato in via esclusiva. Nella maggioranza dei casi si assiste a situazioni in cui i capitoli di bilancio risultano "alimentati" da diverse autorizzazioni di spesa, che possono trovare collocazione o nella stessa legge ovvero in più leggi di spesa, come nel caso dei rifinanziamenti.

Ne discende che nell'ambito di un capitolo di bilancio possono sussistere diversi piani di formazione che prendono titolo da altrettante e distinte autorizzazioni di spesa contenute nella legge.

In tali casi, che - come si ripete - sono la maggioranza, l'osservazione degli andamenti finanziari relativi ad un capitolo non può considerarsi pienamente significativa del grado di attuazione delle diverse autorizzazioni di spesa che in esso sono inglobate, appunto perché il

²⁰ Nella selezione delle leggi da monitorare, con la collaborazione della Ragioneria generale, si sta procedendo ad individuare - a titolo esemplificativo - due diverse metodologie di analisi, a seconda della struttura dei diversi "piani di formazione" in cui si articolano le diverse leggi di spesa per rappresentare l'analisi dei flussi finanziari in modo coerente con i piani di formazione che prendono titolo in altrettante autorizzazioni legislative di spesa.

- a) La prima analizza leggi di spesa in cui i capitoli di bilancio risultano alimentati da una sola autorizzazione con il risultato di una piena visibilità degli andamenti finanziari relative alle specifiche missioni indicate dal legislatore.
- b) La seconda esamina leggi in cui i corrispondenti capitoli di bilancio risultano alimentati da diverse autorizzazioni. In tale caso si è proceduto, a consuntivo della gestione, a ricostruire gli esiti della gestione attraverso una percentualizzazione delle risorse globali allocate nel capitolo, a seconda delle diverse quote parte corrispondenti, nella fase della formazione, alle diverse autorizzazioni da cui il capitolo di bilancio risulta alimentato.

capitolo, ai fini della gestione, non può ritenersi l'unità elementare di bilancio; esso, ai fini della trasparente lettura della gestione finanziaria, necessiterebbe di una più puntuale disaggregazione dei dati contabili per ricostruire, a consuntivo, gli andamenti finanziari relativi alle singole autorizzazioni di spesa la cui provvista finanziaria viene allocata, nella fase della formazione del bilancio, in un unico capitolo di bilancio. In altre parole, non vi è allo stato, "perfetta tenuta" tra le tecniche di formazione del bilancio e quelle di gestione finanziaria delle stesse.

Né, allo stato, è tecnicamente possibile elaborare una mappa dei flussi finanziari a livello più dettagliato del capitolo.

Unico strumento a disposizione è il mandato informatico introdotto con il citato articolo 6 il d.P.R. 20 aprile 1994, n. 367.

In tal senso, e condividendo le rilevazioni avviate dalla Corte, si è anche espressa la Ragioneria generale nella recente circolare n. 22 del 30 marzo 1999, recante "Rendiconto generale dell'esercizio finanziario 1998".

Nel contesto delle iniziative intese ad introdurre la riforma del bilancio, in particolare le disposizioni di cui al titolo III del d.lgs. n. 279/1997, va citata la circolare 32 del 26 maggio 1999, recante "Sistema di contabilità economica analitica per centri di costo". La circolare contiene disposizioni di grande interesse per la formazione del *budget* economico per identificare i costi previsti secondo le voci del piano dei conti, il cui schema è allegato alla circolare medesima. Le iniziative della Ragioneria generale meritano un particolare apprezzamento. Va però rilevato che l'introduzione della nuova cultura della pianificazione strategica, della programmazione operativa e del controllo di gestione che ispira la riforma del bilancio e quella della pubblica amministrazione sta incontrando rilevanti resistenze, segnatamente di ordine culturale. L'attuazione della riforma del bilancio necessita infatti di un elevato impegno, prima di tutto da parte dei responsabili delle amministrazioni statali già dalla formazione dei documenti di bilancio e che poi trovano sviluppo nelle direttive di indirizzo politico-amministrativo per l'azione amministrativa (artt. 3 e 14 d.lgs. n. 29/1993). La qualità dei documenti di bilancio (segnatamente le note preliminari allegate al d.d.l. di bilancio) permane non soddisfacente, nonostante le circolari del Ministro del tesoro (cfr. da ultimo circolare 18 marzo 1999, n. 25).

Per quanto riguarda il conto del patrimonio, non si sono ancora conclusi i lavori dell'apposito gruppo istituito con il citato decreto del Ministro del tesoro 19 gennaio 1998, per una ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato che consenta la valutazione anche economica delle risultanze delle entrate e delle spese di bilancio.

1.5 *Le politiche del personale.*

1.5.1 *Situazione del personale e sua evoluzione negli ultimi tre anni.*

Le dotazioni organiche del Ministero²¹ sono state riviste e ridotte nel periodo 1995 e 1996 e ulteriormente modificate con il d.P.R. n. 154/98. Malgrado le riduzioni apportate alle dotazioni organiche risultano ancora vacanze di posti dell'ordine del 20/25% delle dotazioni stesse.

²¹ In attesa dell'unificazione del ruolo del Ministero, prevista dall'art. 12 del d.P.R. n. 38/98, sussistono sette ruoli organici (tre per la RGS, uno ciascuno per l'Amministrazione centrale del Tesoro, per l'ex Ministero del bilancio, per i Servizi periferici e per le Commissioni mediche).

Dotazioni organiche e presenze in servizio al 31.12.1998²²

Ruoli	Dot.Org.	Presenze in servizio	Carenze %	
Amm.ne Centrale Tesoro	3.482	2.753	-729	-20,9
ex-Bilancio	593	434	-159	-16,8
RGS: di cui	7.324	5.292	-2.032	-27,7
- Centrali	3.234	2.500	-734	-12,7
- Meccanografici	873	424	-449	-51,4
- Periferici	3.217	2.368	-849	-26,4
Serv. Periferici Com.med	8.143	6.642	-1.501	-18,4
Periferiche	1.005	710	-295	-29,4
Tot. Ruoli Centrali	8.182	6.111	-2.071	-25,3
Tot. Ruoli Perif.	12.365	9.720	-2.645	-21,4
Tot. Generale	20.547	15.831	-4.716	-23,0

La tabella che precede riporta la situazione delle dotazioni organiche e del personale in servizio alla data del 31.12.1998. Si è fatto riferimento a questa data per ragioni di comparabilità nel tempo perché a partire dal 1° gennaio 1999 sono intervenuti alcuni cambiamenti, peraltro ancora non completati (passaggio all'INPDAP di oltre 2.000 unità di personale a seguito del trasferimento del pagamento delle pensioni, trasferimento di competenze e di personale tra Dipartimenti in attuazione del nuovo ordinamento del Ministero unificato). Le vacanze di posti sono concentrate negli ex livelli IV, VI e VIII, in parte compensate da eccedenze nei livelli V e VII e IX come risultato perverso del "ricompattamento" intervenuto alla fine degli anni 1980, che ha comportato uno spostamento verso l'alto praticamente di tutto il personale delle amministrazioni statali.

Le carenze di personale si sono accentuate negli ultimi anni a seguito dell'eccedenza delle uscite rispetto alle entrate di personale, dovute al sostanziale blocco delle assunzioni. Nel triennio '95-'98, il personale presente è diminuito di 1.257 unità (-7,7%). Tale tendenza dovrebbe proseguire anche nei prossimi anni. E', infatti, prevedibile che le uscite si manterranno nell'ordine almeno dell'1,5/2% del personale (soltanto per raggiunti limiti di età usciranno circa 500 unità nel biennio 1999-2000), che saranno soltanto parzialmente compensate dalle assunzioni programmate.

Evoluzione del personale non dirigenziale in servizio presso il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica²³

	Personale presente	Variazione V.A. %	
31.12.1995	16.378		
31.12.1996	16.139	- 239	-1,5
31.12.1997	15.495	- 644	-4,0
31.12.1998	15.121	- 374	-2,4

In realtà, le dotazioni organiche non necessariamente riflettono le effettive esigenze del Ministero. Peraltro, la collocazione formale nei livelli non sempre coincide con le

²² Le dotazioni organiche sono quelle riportate nella Tab. A allegata al d.P.R. 154/98. Dal 1° gennaio 1999 sono state trasferite circa 2.100 unità di personale all'INPDAP a seguito del trasferimento delle competenze in materia di pensioni. Le dotazioni organiche saranno conseguentemente ridotte e, pertanto, il trasferimento non inciderà sostanzialmente sulle carenze indicate nella tabella. Non sono inclusi i dirigenti.

²³ Per ragioni di omogeneità e di comparabilità nel tempo non è incluso il personale dei ruoli speciali delle commissioni mediche (circa 700 persone).

professionalità reali per l'effetto del "ricompattamento" di cui si è già fatto cenno. L'esempio più evidente è costituito dal liv. IX che presenta un esubero di personale, in gran parte costituito da personale non laureato in servizio negli uffici periferici.

La gravità della situazione del personale del Ministero va ricondotta non tanto ad un problema di ordine quantitativo quanto a uno squilibrio di natura qualitativa tra le esigenze e le professionalità presenti. Ciò vale anche per i dirigenti per i quali i concorsi in via di completamento consentiranno di ridurre sostanzialmente le vacanze di organico, ma non di superare alcune evidenti carenze qualitative rispetto alle competenze effettive del Ministero.

L'analisi della situazione a livello di Ministero nel suo complesso trova sostanziale conferma per ciascun Dipartimento, anche se in questo caso l'analisi è resa più difficoltosa dalle innovazioni introdotte nel nuovo ordinamento ancora in corso di completamento. In particolare, nel Dipartimento dell'amministrazione generale confluiscono parzialmente diversi ruoli organici, mentre dal ruolo dell'amministrazione centrale deve essere enucleato il Dipartimento del Tesoro.

Per quanto riguarda quest'ultimo Dipartimento la riduzione del personale nel triennio '95-'98 è stata leggermente superiore (-9%) a quella media del Ministero; tuttavia tale riduzione è stata successivamente compensata per il fatto che a fronte del trasferimento o della cessazione di competenze che avrebbero dovuto comportare la riduzione di oltre 150 unità di personale la diminuzione effettiva è stata inferiore alle 100 unità.

1.5.2 Gli obiettivi della politica del personale.

Secondo i documenti ministeriali (d.m. 11 settembre 1998), gli obiettivi principali della politica del personale sono rivolti al miglioramento qualitativo dei dipendenti personale in servizio attraverso:

- a) una politica mirata delle assunzioni concentrate nelle fasce più qualificate del personale;
- b) la riqualificazione del personale già in servizio attraverso la formazione finalizzata alle effettive esigenze dell'Amministrazione;
- c) la razionalizzazione dell'utilizzo del personale attraverso un contenimento del personale addetto alle funzioni di supporto ed una sistematica revisione dei processi di lavoro, anche in connessione con la diffusione dello strumento informatico.

La realizzazione degli obiettivi sopra indicati richiede il completamento dell'attuazione del nuovo ordinamento del Ministero sia a livello centrale, sia a livello provinciale. La effettiva costituzione dei nuovi uffici dovrebbe consentire un recupero di efficienza, anche attraverso il superamento delle condizioni di incertezza e, in alcuni casi, anche di confusione in cui opera attualmente il Ministero. L'attuazione del nuovo ordinamento condiziona inoltre la concreta unificazione dei ruoli e la revisione delle dotazioni organiche.

L'attuazione della nuova struttura organizzativa del Ministero (i relativi decreti ministeriali sono in corso di emanazione) comporta la graduazione dei nuovi uffici, la definizione del fondo unico di amministrazione e la ridefinizione delle retribuzioni di posizione.

Il nuovo contratto collettivo per le qualifiche funzionali del comparto Ministeri introduce importanti novità su due aspetti.

Per quanto riguarda l'inquadramento del personale, il contratto prevede l'accorpamento degli ex-livelli in tre aree e la possibilità di passaggio con procedure da contrattare (in fase integrativa) con le OO.SS tra livelli e tra aree. Se ben applicati, i nuovi meccanismi potrebbero consentire di riconoscere e premiare la professionalità e l'impegno di alcuni dipendenti; forte è comunque il rischio, segnalato nei rapporti di certificazione della

Corte (SS.RR. 1 marzo 1999, n.13 e n. 14; 30 aprile 1999, n. 19) di un generale slittamento verso l'alto dell'inquadramento del personale con effetti analoghi, e altrettanto negativi, rispetto a quelli sopra ricordati in relazione all'avvenuto "ricompattamento".

In materia di retribuzione accessoria, è stato introdotto, anche per il personale delle qualifiche funzionali il fondo unico di amministrazione in cui confluiranno tutti i trattamenti accessori in vigore, ivi compresa, una parte consistente della retribuzione per lavoro straordinario. Anche l'utilizzo del fondo unico dovrà essere contrattato con le OO.SS. Anche in questo caso, i nuovi meccanismi retributivi potrebbero consentire di rafforzare gli elementi di incentivazione della produttività, se agganciati ad oggettivi e verificabili indicatori di efficacia ed efficienza (anche tale profilo - con le citate deliberazioni - è stato evidenziato dalla Corte in sede di certificazione dei CCNL relativi alla tornata contrattuale in corso che interessa il personale pubblico). Diversamente, si perderà l'occasione di fare leva sulla nuova modalità di retribuzione introdotta dalla nuova tornata contrattuale per i dipendenti pubblici, che privilegia, anche in termini quantitativi, la quota parte che verrà assegnata a titolo di retribuzione accessoria, per recuperare efficienza e produttività della pubblica amministrazione.

Per quanto riguarda gli strumenti necessari a supporto delle politiche del personale, in particolare, va ricordata la necessità di individuare o rafforzare gli strumenti conoscitivi sia dal punto di vista quantitativo (personale presente e sua collocazione, livelli della retribuzione in attuazione del nuovo contratto collettivo), sia dal punto di vista qualitativo (professionalità effettiva del personale, esperienze di studio e di lavoro, formazione) del personale del Ministero, attraverso lo svolgimento di un apposito monitoraggio. L'amministrazione promuoverà, inoltre, programmi di formazione sia incrementando le risorse destinate alla riqualificazione, sia individuando con maggior precisione le effettive esigenze dell'Amministrazione e accentuando la finalizzazione dei programmi stessi alla copertura di tali esigenze, attraverso la costruzione di più incisivi strumenti di valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa (controllo di gestione, parametri di valutazione dei risultati).

Nell'attuazione di tali obiettivi, il Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi del tesoro ha espletato i concorsi autorizzati in relazione alla costituzione di uffici provinciali nelle nuove province; ha avviato i concorsi per il reperimento di 53 unità di personale di alta professionalità (i concorsi verranno completati entro il prossimo mese di luglio); ha predisposto i bandi per i concorsi relativi all'assunzione di 150 unità di personale di livello VIII; ha completato i concorsi per dirigenti che consentiranno di ricoprire parte delle numerose vacanze sia negli uffici centrali che periferici. E', inoltre, in fase di completamento la fase di progettazione e implementazione della banca dati direzionale del personale che è già operativa. Restano da completare i meccanismi di alimentazione e di aggiornamento continuo della banca dati che implicano l'unificazione e il completamento dei sistemi informativi di gestione del personale; il Dipartimento ha avviato, in collaborazione con il Servizio di controllo interno del Ministero, i progetti per l'implementazione di un sistema di controllo di gestione dipartimentale e per l'individuazione di omogenei parametri di valutazione dei risultati.

1.5.3 Principali elementi del programma di attività del Dipartimento in materia di politica del personale.

Nella riunione del 1° aprile 1999, la Conferenza generale per le politiche del personale ha definito gli indirizzi generali e le modalità per pervenire alla concreta attuazione della nuova struttura organizzativa del Ministero attraverso: l'unificazione dei ruoli organici; la realizzazione di un fondo unico di amministrazione per i dirigenti (il fondo unico sostituirà gli

attuali quattro fondi, consentendo di rendere omogenee le retribuzioni accessorie per i dirigenti); la graduazione dei nuovi uffici per la rideterminazione delle retribuzioni di posizione.

Gli obiettivi, individuati dalla Conferenza sono coerenti con quelli indicati dalla direttiva del Ministro (1° aprile 1998), impegnano il Dipartimento in materia di politica del personale a realizzare entro il corrente anno l'unificazione dei ruoli organici e la definitiva assegnazione delle funzioni dirigenziali previste dal nuovo ordinamento. Il Ministero avvierà, con il supporto di consulenti esterni, l'attività di revisione delle dotazioni organiche per adeguarle alla nuova organizzazione e alle nuove esigenze dell'amministrazione.

Secondo le valutazioni svolte dal Ministero, l'intervento di consulenti esterni appare necessario sia per la complessità tecnica dell'operazione, sia per assicurare l'oggettività e la validità scientifica dei risultati. Non sono però stati precisati i tempi di realizzazione del progetto in quanto essi, almeno in parte, dipendono anche dalle risorse finanziarie che sarà possibile investire nel progetto stesso.

Tale attività costituisce peraltro la condizione per l'unificazione dei ruoli e la revisione, in termini quantitativi e qualitativi, delle dotazioni organiche che saranno poste alla base della ridefinizione della programmazione delle assunzioni. I tempi di realizzazione sopra indicati sono inoltre condizionati dal perfezionamento del decreto di individuazione degli uffici dirigenziali non generali, peraltro ancora parziale per le amministrazioni centrali (l'analogo decreto per gli Uffici periferici non è stato ancora emanato), di recente inviato alla Corte nella competente sede del controllo.

1.6 *Lo sviluppo territoriale: le politiche. Rinvio.*

Con la deliberazione del 17 marzo 1998, il CIPE ha rimodulato circa 29 mila miliardi assegnati alle aree depresse per il triennio 1999-2001 da cinque leggi di spesa²⁴. Con deliberazione 9 luglio 1998, il CIPE ha assegnato le nuove risorse previste dalla legge n. 208/1998 pari a circa 12 mila miliardi.

Secondo la Relazione previsionale e programmatica per il 1999, il complesso di queste risorse è destinato:

- a) all'incentivazione del capitale e del lavoro, diretta a compensare i maggiori oneri che incontra l'impiego di queste risorse nel Mezzogiorno (leggi n. 488/1992²⁵ e n. 266/1997 e d.lgs. n. 123/1998²⁶);

²⁴ L. n. 488/1992; L. n. 341/1995; L. n. 449/1997; L. n. 641/1996; n. 135/1997.

²⁵ La legge 19 dicembre 1992, n. 488 (di conversione del d.l. n. 415/1992, che reiterava il d.l. n. 363/1992) segna la transizione dall'intervento straordinario alla disciplina dell'intervento ordinario nelle aree depresse. Oltre alle aree del sud (obiettivo 1), anche vaste zone del centro-nord (aree obiettivi 2, 5b e zone fuori obiettivo ammesse in base alla deroga prevista dall'art. 92.3 del Trattato U.E.) sono ammesse alle agevolazioni della L. n. 488.

²⁶ Le norme del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 123, attuativo dell'art. 4, comma 4, lett. c, della legge n. 59/1997, per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese devono essere integrate con quelle contenute nel d.lgs. n. 112/1998, capo III (industria). Il citato decreto individua i principi che regolano i procedimenti amministrativi concernenti gli interventi di sostegno pubblico per lo sviluppo delle attività produttive, ivi compresi gli incentivi, i contributi, le agevolazioni, le sovvenzioni e i benefici di qualsiasi genere (art. 1, comma 1). I principi contenuti nel citato decreto legislativo costituiscono principi generali dell'ordinamento dello Stato. Le Regioni a statuto ordinario ne assicurano l'attuazione nell'ambito dei rispettivi ordinamenti (art. 1, comma 3).

L'azione di riordino degli incentivi alle imprese, che si innesca nel processo di devoluzione alle Regioni di una parte degli strumenti di incentivazione (art. 19, comma 2, d.lgs. n. 112/1998), riclassifica i variegati strumenti disponibili. La distinzione operata con il decreto n. 123/1998 è tra incentivi: automatici, che non prevedono un'istruttoria di carattere tecnico-economico-finanziaria; valutativi, che si fondano su un'istruttoria e una selezione delle iniziative; negoziali, nei casi in cui l'assegnazione prevede accordi fra soggetti privati e pubblici. In tale categoria, rientrano gli strumenti della programmazione negoziata, quali i patti territoriali, i contratti di programma, i contratti d'area. Lo sforzo di ricostruire la coerenza tra obiettivi di sviluppo territoriale, strumenti di intervento (incentivi fiscali,

- b) alla promozione dello sviluppo imprenditoriale locale, attraverso incentivi alla emersione e all'aggregazione di capacità imprenditoriali nel territorio e alla realizzazione di investimenti diretti dall'esterno (delibere CIPE 9 luglio 1998 n.70/1998 e 22 dicembre 1998);
- c) alla realizzazione diretta da parte dello Stato di infrastrutture e di altri investimenti, volte a modificare il contesto in cui l'iniziativa privata ha luogo, riducendone i costi.

Oltre a tali linee direttrici per lo sviluppo territoriale, va fatto cenno ai provvedimenti a carattere tributario intesi a favorire strutturalmente una maggiore diversificazione delle fonti di finanziamento. A tale riguardo, le innovazioni in materia tributaria che, a partire dal 1998, dovrebbero incidere sui comportamenti delle imprese industriali sono: la riforma dell'Irpeg, con il varo della *Dual Income Taxation* e l'introduzione di un unico nuovo tributo regionale in luogo di Ilor, Iciap, tassa di concessione sulla partita Iva, imposta sul patrimonio netto delle imprese e di tutte le forme obbligatorie di contribuzione sanitaria (in tal senso vedi legge n. 133/1999, recante "Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale").

I fenomeni gestionali relativi all'attuazione delle politiche di coesione e di sviluppo è affrontato nell'ambito del paragrafo 4 della presente Relazione.

2. Principali aspetti della gestione finanziaria.

2.1 Esposizione dei risultati contabili del rendiconto secondo lo schema tradizionale.

La quota della spesa finale del bilancio statale allocata nello stato di previsione del Tesoro, nel 1998, ha subito una leggera flessione rispetto al 1997: dai dati del rendiconto risulta infatti che gli impegni assunti effettivi su competenza e i pagamenti effettuati su competenza rappresentano, rispettivamente, il 52,3 e il 54,2% dell'intera spesa finale stessa contro circa il 58% del 1997.

Le risorse finanziarie allocate nello stato di previsione del Tesoro sono costituite, in gran parte, da capitoli-fondo e da capitoli destinati ai trasferimenti ai grandi comparti della finanza pubblica, quali la sanità, i trasporti, le regioni, o a soggetti vari (attività produttive, commercio estero, aiuti allo sviluppo, ecc.), non gestiti direttamente dall'amministrazione stessa.

Le esigenze di potenziamento e di razionalizzazione degli strumenti operativi di programmazione, coordinamento e controllo della spesa a supporto dell'azione di Governo in materia di politica economica, finanziaria e di bilancio sottese alla riforma della struttura del bilancio dello Stato e alla nuova configurazione (unificata) del dicastero confermano l'opportunità di mantenere dette risorse nello stato di previsione del Tesoro, almeno nell'attuale fase di transizione, anche per una più razionale gestione degli oneri di ammortamento derivanti per lo più dalla sistemazione di partite pregresse. Va però osservato che tali esigenze di programmazione, coordinamento e controllo potrebbero essere conseguite con adeguati sistemi

creditizi, contributi a fondo perduto) e procedure di concessione degli aiuti (automatici, valutativi e negoziali) va però coniugato - come del resto prevedono gli artt. 10 e 11 del d.lgs. n. 123/1998 - con opportuni criteri di flessibilità in modo che siano le stesse amministrazioni, specie quelle regionali e locali, a determinare, per gli interventi di competenza, le procedure in concreto applicabili e le modalità di erogazione, scelte tra quelle regolate in generale dal legislatore. Come risulta dai documenti ufficiali presentati dal Governo (cfr., da ultimo, la Relazione previsionale e programmatica per il 1999), lo stanziamento finanziario portato dai circa 160 provvedimenti elementari di incentivazione dell'industria è stato, nel 1997, di 18-19 mila miliardi di lire. Con riferimento al triennio 1995-1997, il complesso degli incentivi ha raccolto stanziamenti per circa 36.000 miliardi, di cui circa 21.000 a favore delle aree depresse del Mezzogiorno, in cui è concentrato un sesto dell'industria italiana. Le disposizioni in materia di Fondo unico per gli incentivi alle imprese (art. 10, comma 2, e dell'art. 7, comma 9, del d.lgs. n. 123/1998) sono state integrate dall'art. 52 del collegato alla finanziaria per il 1999 (l. n. 449/1998, art. 52).

di monitoraggio degli andamenti della spesa per modo che, in ossequio del principio di correlare il più possibile la disponibilità delle risorse con la responsabilità della gestione, dette risorse possano essere ricondotte, in via tendenziale, almeno per la parte che non riguarda esclusivamente il ripiano dei disavanzi pregressi, negli stati di previsione dei ministeri cui è da riferire la responsabilità della loro gestione.

L'analisi dei dati di consuntivo per il 1998 tiene conto dell'avvenuta unificazione dei ministeri Tesoro e Bilancio. Per dare maggiore significatività all'analisi e ai raffronti, si è proceduto a proiettare, anche per il 1997, le risorse accorpate, che in quell'esercizio, avevano formato oggetto di una gestione intestata a due diversi dicasteri.

Nel 1998, al netto delle spese per rimborso di prestiti, le previsioni definitive di competenza sono ammontate complessivamente a 412.173,3 miliardi, con una diminuzione del 5,2% circa rispetto al precedente esercizio; le autorizzazioni di cassa hanno raggiunto i 411.770,7 miliardi (+2% rispetto al precedente esercizio).

Gli impegni su competenza sono ammontati complessivamente a 378.180,8 miliardi, con una diminuzione 3,1% rispetto al precedente esercizio; il tasso di utilizzazione degli stanziamenti, che si attesta su livelli elevati, pari al 91,3, contro il 90,1% dello scorso anno, è però poco significativo della capacità gestionale (in senso stretto) dell'amministrazione per la massiccia presenza delle poste relative a trasferimenti ed interessi.

Peraltro, è dato riscontrare una riduzione delle economie che passano da 40.556 miliardi del 1997 a 24.449 miliardi del 1998.

A fronte di un incremento sul versante degli impegni, i pagamenti complessivi sono leggermente aumentati dello 0,6% rispetto al precedente esercizio (364.462 miliardi nel 1998, contro 362.453 del 1997).

I pagamenti totali su massa spendibile mostrano nel 1998 un recupero di 3,4 punti percentuali rispetto al 1997.

I residui di stanziamento (complessivamente 11.541 miliardi, di cui 9.542,8 formati sulla competenza), fanno registrare un elevato accumulo (+153,9%), al contrario di quanto era avvenuto nel 1997, anno in cui se ne era rilevata una positiva rilevante contrazione (-81,2%). Su tale fenomeno non ha evidentemente influito la manovra di contenimento di tale tipologia di residui, disposta, in attuazione della direttiva del 16 gennaio 1998, con d.P.C.M. del 20 febbraio 1998, in cui sul totale dei 7.518,2 miliardi eliminati dalle poste di bilancio, il 75,7% (pari a lire 5.689,9 miliardi di residui di stanziamento) erano di provenienza Tesoro.

Nell'anno, si è però registrata una maggiore formazione di residui propri, che passano da 48.971,6 miliardi del 1997 a 60.358,8 del 1998.

I residui totali ammontano a 80.710,9 miliardi nel 1998, contro i 60.665 nel 1997, con un incremento del 33% in corso d'anno.

Per il Ministero del tesoro i due grandi comparti della spesa sono costituiti dagli oneri per gli interessi sul debito pubblico e dai trasferimenti. Ad entrambi sono dedicati appositi paragrafi.

2.1.2 Spese di parte corrente.

Esaminando più in dettaglio la spesa del Ministero, si osserva che le risorse di competenza destinate alla spesa corrente (355.573 miliardi -2,9% rispetto al 1997) costituiscono l'86,2% degli stanziamenti totali; la massa impegnabile è pari a lire 356.168,4 miliardi (-7,6% rispetto al 1997); gli impegni totali assommano a lire 330.809,7 miliardi (86,8% del totale).

La capacità di impegno si è attestata sui consueti elevati livelli (circa 92,8%), tenuto anche conto della prevalenza di risorse per trasferimenti ed interessi, pari al 84% del totale

delle risorse di parte corrente. Deve peraltro osservarsi che il rapporto percentuale tra impegni totali e massa impegnabile per i trasferimenti (categoria V) sale dall'84,5% del 1997 al 95,3%.

La capacità di pagamento (pari al 78,3%) recupera 5,3 punti percentuali rispetto al 1997. In totale, i pagamenti assommano a lire 314.563,2 miliardi di cui l'86,9% in conto competenza.

Con riferimento alle spese per acquisto di beni e servizi (categoria IV), esse subiscono, in termini di competenza, una flessione di 23,6 punti percentuali rispetto al 1997. I confronti sono peraltro poco significativi perché nel comparto sono comprese poste eterogenee afferenti pagamenti per servizi attinenti al debito pubblico, somme corrisposte all'amministrazione delle poste, spese per forniture del Poligrafico dello Stato, nonché acquisti effettuati tramite il Provveditorato generale.

La capacità di impegno su massa impegnabile nell'ambito della categoria IV recupera circa 2,5 punti percentuali rispetto al 1997. Le economie diminuiscono del 3,8% rispetto all'analogo dato del 1997. I residui di stanziamento, da 94,8 miliardi, scendono a 3,5 miliardi.

Il rapporto pagamenti totali su massa spendibile, recupera nel 1998, rispetto all'analogo dato del 1997, circa 12 punti percentuali.

2.1.3 Spese in conto capitale.

Le risorse destinate al titolo II, in termini di stanziamenti definitivi, sono state pari a lire 56.600,3 miliardi che corrispondono al 13,7% del totale della competenza (-10,7% rispetto al 1997); la massa impegnabile è stata di lire 60.549,3 miliardi.

Tra le spese di parte capitale, le "operazioni finanziarie", appartenenti alle categorie economiche XIII, XIV e XV, costituiscono la componente più rilevante con il 61,1% del totale dello stanziamento di parte capitale. Gli stanziamenti di competenza per tali "operazioni" presentano una flessione del 28,6% rispetto all'analogo dato del 1997.

La relazione percentuale impegni totali su massa impegnabile del totale del titolo II è pari all'82,4%, con un decremento di 8,6 punti percentuali rispetto al 1997. I pagamenti totali su massa spendibile presentano, nel 1998, una percentuale del 69,7% (-7,1% rispetto al 1997).

2.1.4 Spese per trasferimenti. In particolare i trasferimenti alle regioni e alle province autonome.

Le spese per trasferimenti (categorie V e XII) rappresentano, nell'ambito del Ministero del tesoro - al netto della spesa per interessi -, la componente più rilevante della spesa dello stato di previsione del Dicastero medesimo, pari al 34,7% degli stanziamenti di competenza (in valore assoluto lire 143.388,8 miliardi di cui 126.281,6 miliardi di parte corrente - categoria V - e 17.107,2 miliardi in conto capitale - categoria XII) con un decremento di 2,2 punti percentuali rispetto al 1997.

Tra le componenti delle risorse finanziarie in questione, i "trasferimenti alle regioni e alle province autonome" costituiscono, in termini di stanziamenti di competenza, quella più rilevante con il 59,8 (pari a 85.876,9 miliardi) del totale delle categorie V e XII (-2% rispetto al 1997).

Il rapporto impegni totali su massa impegnabile, per tale categoria di trasferimenti, è pari al 92,5%, con un aumento di 9,1 punti rispetto al 1997. Il rapporto percentuale pagamenti totali su massa spendibile è pari al 60,6% (+7,2% rispetto al 1997).

2.2. Esposizione dei risultati contabili secondo la nuova classificazione funzionale.

2.2.1 Esposizione dei risultati contabili secondo la Classification of the functions of Government (COFOG).

Al fine di rendere possibile una più stretta relazione tra la contabilità pubblica e contabilità nazionale dei paesi membri della 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 functions of Government* (COFOG).

Tale classificazione, recentemente sottoposta a revisione a livello internazionale, è mutuata dalla classificazione OCSE ed è espressamente previsto che essa debba essere recepita dal bilancio statale. Infatti, l'articolo 6, comma 3, lett. b), della legge n. 468 del 1978, come sostituito dall'articolo 4 della legge n. 94 del 1997, prevede che "le classificazioni economica e funzionale si conformano ai criteri adottati in contabilità nazionale per i conti del settore della pubblica amministrazione".

Sulla base della COFOG, che classifica tutti gli stanziamenti di competenza del Dicastero e cioè anche le spese per rimborso dei prestiti, si espongono di seguito le risultanze di bilancio che interessano il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

(Importi in milioni di lire)

	Stanz. Comp.	Inc. %	Massa imp.	Impegni eff.tivi comp.	Massa spend.le	Pag. ti tot.	Res. totali al 31.12
1. Servizi generali delle pubbliche amministrazioni	622.674.378	81,4%	624.810.337	572.295.977	636.243.083	559.672.697	30.670.238
2. Difesa	1.681.105	0,2%	1.898.844	1.258.990	2.755.122	1.219.588	1.113.065
3. Ordine pubblico e sicurezza	459.326	0,1%	459.326	459.325	461.182	459.726	1.266
4. Affari economici	49.403.406	6,5%	50.917.624	46.547.981	61.163.222	43.655.169	16.611.327
5. Protezione dell'ambiente	942.184	0,1%	1.002.484	784.837	1.547.651	911.804	635.009
6. Abitazioni e assetto territoriale	1.667.483	0,2%	1.980.116	1.634.561	2.265.078	1.827.911	414.376
7. Sanità	50.435.270	6,6%	50.727.226	48.645.416	81.851.623	45.132.344	34.694.326
8. Attività ricreative, culturali e di culto	8.356.355	1,1%	8.357.355	8.105.212	8.455.244	8.063.574	98.317
9. Istruzione	730.000	0,1%	730.000	647.408	730.300	647.408	300
10. Protezione sociale	29.029.242	3,8%	29.039.870	28.200.522	30.760.189	29.590.647	362.388
TOTALE GENERALE	765.378.749	100%	769.923.182	708.580.229	826.232.694	691.180.868	84.600.613

Sotto il profilo metodologico, la classificazione COFOG, così come risulta configurata deve tenere conto che, in realtà, l'Amministrazione del tesoro non svolge direttamente attività in molti dei settori indicati, in quanto le risorse allocate nello stato di previsione del Ministero, costituiscono trasferimenti. La classificazione originaria, a seguito di un confronto tra la Corte e rappresentanti del Ministero, ha formato oggetto di consistenti modifiche.

In termini di stanziamenti di competenza, le risorse finanziarie allocate nello stato di previsione del Ministero del tesoro incidono, sul totale generale relativo alla funzione 7 *Sanità*, nella misura del 96%, nella misura dell'87% per la funzione 1 *Servizi pubblici generali* e del 53,3% per la funzione 4 *Affari economici*.

Lo stanziamento più rilevante in termini assoluti è quello relativo ai *Servizi pubblici generali*, che incidono nella misura del 54,2% di tutti gli stanziamenti di competenza del bilancio statale.

2.2.2 Analisi delle risultanze di bilancio secondo la classificazione funzionale di terzo livello.

L'81,3% dello stanziamento di competenza del Dicastero è concentrato nella COFOG *Servizi generali delle pubbliche amministrazioni*. La classificazione funzionale con il dettaglio del terzo livello rivela che il 78,3% della COFOG (pari a 488.119,7 miliardi) è destinato alla funzione 1.7.1 *Transazioni relative al debito pubblico*, che corrisponde al 63,7% del totale degli stanziamenti di competenza del Ministero. Di tale importo, 332.938,3 miliardi sono destinati all'unità previsionale di base *Titoli del debito pubblico* e 151.103 miliardi sono destinati all'unità previsionale di base *Interessi sui titoli del debito pubblico*. In termini quantitativi di stanziamento, nell'ambito della medesima COFOG, segue poi la funzione 1.1.2 *Affari finanziari e fiscali* in cui sono allocati 53.336,9 miliardi, che corrispondono all'8,5% del totale degli stanziamenti di competenza della funzione *Servizi generali delle pubbliche amministrazioni*.

Il 91,8% della massa impegnabile della funzione obiettivo di primo livello *Servizi generali delle pubbliche amministrazioni* risulta essere stata impegnata. I dati di fine esercizio rivelano, in corso d'anno, un consistente accumulo di residui di stanziamento, pari al 279,2%, di cui 7.287,2 miliardi in conto competenza. Le economie sono molto elevate, pari a 43.091,1 miliardi, che corrispondono al 91,1% delle economie del consuntivo del Tesoro e il 6,9% degli stanziamenti definitivi di competenza per la funzione *Servizi generali delle pubbliche amministrazioni*. I pagamenti sono pari all'87,9% della massa spendibile, superiori alla media del Ministero, pari all'83,6%. I pagamenti su competenza sono pari all'88,7%.

Tra i capitoli bilancio compresi nella funzione di terzo livello 1.1.2 *Affari finanziari e fiscali*, figurano il capitolo 8319 Somma da destinare all'ammortamento dei titoli di Stato, con una consistenza di 23.969,5 miliardi, pari al 44,9% dello stanziamento destinato alla funzione. Tale funzione di terzo livello incide nella misura del 6,9% sul totale degli stanziamenti del Ministero. Nella funzione 1.7.1 *Transazioni relative al debito pubblico*, che assorbe il 63,7% - come detto - delle risorse di competenza destinate al Ministero, si segnalano i capitoli 4675 Interessi sui BOT, con 73.093,8 miliardi; il capitolo 4691 Interessi sui CCT, con 60.927,9 miliardi; il capitolo 9502 Rimborso BTP, con 120.230,9 miliardi; il capitolo 9537 Rimborso CCT, con 212.569 miliardi. Nell'ambito della funzione 1.8.1 *Trasferimenti carattere generale tra diversi livelli di Governo*, pari al 6,7% degli stanziamenti di competenza del Ministero, si segnalano i capitoli 4534 Regolazioni contabili con la regione Sicilia, con 15.800 miliardi; il capitolo 5927 Fondo perequativo in favore delle regioni a statuto ordinario, con 3.772 miliardi; il capitolo Fondo di compensazione interregionale in favore delle regioni a statuto ordinario, con 2.515 miliardi; il capitolo 9012 Fondo aree depresse, con 3.831 miliardi (su cui vedi l'Appendice al presente Capitolo).

Con riferimento alla consistenza degli stanziamenti di competenza, alla predetta funzione *Servizi generali delle pubbliche amministrazioni*, segue la funzione *Sanità*, cui sono destinati 50.435,2 miliardi, che corrispondono al 6,5% degli stanziamenti complessivi. Per tale funzione, la classificazione ufficiale, che non è ancora pervenuta al dettaglio del quarto livello, non risulta particolarmente significativa, dal momento che il 99,3% della spesa è qualificata come funzione di terzo livello *Sanità non altrimenti classificabile*. Nell'ambito di tale funzione, è compreso il capitolo 5941 Fondo sanitario nazionale, con 34.809,9 miliardi di stanziamento di competenza, che corrisponde al 69,4% della funzione all'esame. In relazione alla massa impegnabile a disposizione della funzione *Sanità* risultano impegni pari al 96,4%. I residui di

stanziamento diminuiscono del 96,2% rispetto alla consistenza di inizio anno. Le economie su competenza ammontano a lire 1.789,8 miliardi, pari al 3,5% dello stanziamento iniziale. I pagamenti su massa spendibile non sono elevati: 55,1%, e cioè molto al disotto della media rilevabile per il Ministero, pari all'83,6%. I pagamenti su competenza sono pari al 29,2%.

Nell'ambito della COFOG *Affari economici*, che incide in termini di stanziamenti competenza nella misura del 6,4% del totale degli stanziamenti di competenza. La massa impegnabile destinata a tale funzione di primo livello risulta essere stata impegnata nella misura del 92,1%. Ma anche per tale destinazione funzionale, i dati di consuntivo rivelano un cospicuo accumulo di residui di stanziamento, pari al 112,5% dei residui già esistenti all'inizio dell'anno. Le economie di bilancio, pari all'1,6% dello stanziamento di competenza, non sono consistenti. I pagamenti totali su massa spendibile sono pari al 71,3%; i pagamenti su competenza sono pari al 74,2%.

Nell'ambito della funzione di terzo livello 4.1.1 *Affari generali economici e commerciali*, cui sono destinati 11.668,6 miliardi, pari all'1,5% del totale degli stanziamenti, sono inclusi, tra gli altri, i seguenti capitoli più significativi: 4529 Oneri derivanti dalle garanzie di cambio, con 1.222 miliardi; 4592 - Rimborso alla Cassa DD.PP. per il pagamento degli interessi sulle anticipazioni di cui all'art. 8, comma 7, d.lgs. n. 96/1993; 7438 Somme da erogare ai sensi della l. n. 488/1992, con 1.255 mld; 8816 Fondo di rotazione politiche comunitarie, con 4.700 miliardi. Va anche segnalato lo stanziamento di 31.445,9 miliardi destinato alla funzione 4.5.3 *Trasporti su rotaia*, che corrisponde, a sua volta, al 4,1% del totale degli stanziamenti del Ministero.

In termini di disponibilità di competenza, risulta inoltre significativa la funzione *Protezione sociale*, con 29.020 miliardi, che corrispondono al 3,7% del totale degli stanziamenti del Ministero. La quota parte più rilevante della funzione è destinata alla funzione di terzo livello 10.2.1 *Vecchiaia* con 27.374,1 miliardi, che corrisponde al 3,5% degli stanziamenti del Ministero. La quota parte più cospicua dello stanziamento destinato alla predetta funzione di terzo livello si rinviene nel capitolo 4290 Contribuzione aggiuntiva a carico delle amministrazioni statali, di cui all'art. 2, comma 3, della l. n. 335/1995, con 12.650 mld.

2.2.3 Formazione e utilizzo della massa impegnabile per centro di responsabilità.

La classificazione di bilancio per il 1998, reca ancora 15 centri di responsabilità, nonostante la legislazione di riforma abbia individuato 4 centri di responsabilità.

Le risorse messe a disposizione dei vari centri di responsabilità sono molto eterogenee. Non è pertanto indicativo valutare gli indici di impegno su massa impegnabile e quello di pagamento su massa spendibile per poter proporre giudizi di valore e comunque di raffronto tra i vari centri di responsabilità nella gestione delle risorse finanziarie.

L'analisi delle risultanze di bilancio per centri di responsabilità mostra che l'83,3% delle risorse finanziarie è gestito dalla Amministrazione del tesoro, con 637.935,6 miliardi. Considerando la massa impegnabile, il 95,2% di essa risulta essere stata impegnata. Si registrano, peraltro, 28.993,6 miliardi di economie, pari al 4,5% dello stanziamento di competenza. Sono più che raddoppiati i residui di stanziamento in corso d'anno (1.570,7 miliardi).

Una quota parte molto elevata (118.127,8 miliardi) viene gestita dalla Ragioneria dello Stato, che ha raggiunto un indice del 79,5% di risorse impegnate su massa impegnabile.

2.2.4 Formazione e utilizzo della massa spendibile per centro di responsabilità.

In relazione ad una capacità di pagamento su massa spendibile pari all'83,6% dei totali delle risorse assegnate al Ministero, risulta che i centri di responsabilità che fanno segnare livelli di capacità più elevata della media sono: l'Amministrazione centrale del tesoro, con il 90,8% delle risorse spendibili; il Provveditorato generale dello Stato, con l'89,6% gli affari generali e personale del bilancio e della programmazione economica, con il 90,8%. Sotto la media si pongono il Gabinetto del Ministro, con il 54%; la Ragioneria generale dello Stato, con il 57,4%; la Contrattazione programmata e le Politiche di coesione fanno segnare indici ridotti: rispettivamente, 17,1% e 25,3%.

2.2.5 Analisi delle risultanze di bilancio secondo lo schema della classificazione economica semplificata incrociata con quella funzionale.

Con riferimento agli stanziamenti definitivi di competenza, ivi incluse le spese per rimborso di prestiti, la spesa viene disaggregata secondo la classificazione economica semplificata: a) spese di funzionamento, pari a lire 1.673,9 miliardi, di cui 1.170,2 miliardi per spese di personale; b) spese per interventi, pari a 146.297,1 miliardi; c) spese per investimenti, pari a 31.150,5. Le "altre spese" (oneri comuni, trattamenti di quiescenza, oneri del debito pubblico, rimborso del debito pubblico) assommano a 586.295,4 miliardi. Tale importo corrisponde al 76,5% dei complessivi stanziamenti del Ministero.

Le maggiori quote di risorse finanziarie di funzionamento sono gestite dai Servizi periferici del tesoro e dalla Ragioneria generale dello Stato. Gli stanziamenti di competenza gestiti dal Servizi periferici del tesoro (unità previsionale di base Spese generali di funzionamento con 615.551 mld), pari al 36,7% del totale delle spese di funzionamento, mostrano un elevato indice di risorse impegnate su massa impegnabile, pari al 97,5%, con una capacità di pagamento su massa spendibile pari all'89,7%. Le risorse di funzionamento gestite dalla Ragioneria, pari al 35,7% degli stanziamenti destinati al funzionamento, sono state impegnate nella misura del 1'96,8%, con un indice di pagamento su risorse spendibili pari al 75,9%. La quota parte più rilevante di risorse finanziarie di funzionamento è assorbita dalla funzione *Servizi generali delle pubbliche amministrazioni* e in particolare dalle funzioni 1.1.2 *Affari finanziari e fiscali* (736,8 miliardi) e dalla funzione 1.3.4 *Altri servizi* (678,6 miliardi).

Tra gli interventi, le quote parte più rilevanti sono rappresentate dalle unità previsionali di base gestite dal Dipartimento Ragioneria generale dello Stato: Fondo sanitario nazionale, con 34.809 miliardi; Risorse proprie Unione europea, con 21,120 miliardi; Fondo regioni a Statuto speciale, con 18.659 (di tali risorse l'87,8% risultano impegnate e il 68,5% risultano pagate). Tra gli interventi si evidenziano anche le unità previsionali di base gestite dal Dipartimento del Tesoro: Regolazioni contabili regioni, con 16.690 miliardi; Ferrovie dello Stato, con 11.200 miliardi. Considerando la classificazione funzionale, le voci in cui sono concentrate le quote più rilevanti di risorse finanziarie destinate agli interventi sono: la 7.6.1 *Sanità non altrimenti classificabile*, con 42.567 miliardi, la 1.1.3 *Affari esteri*, con 21.135,5 miliardi; la 10.1.2 *Vecchiaia* con 5.169 miliardi.

Analizzando gli investimenti, 8.000 miliardi sono destinati alle unità previsionali di base: Ferrovie dello Stato (gestiti dal Dipartimento del Tesoro) e 4.867 alle aree depresse (al riguardo si veda il paragrafo dedicato al cap. 9012 in *Appendice*). Considerando la classificazione funzionale, 5.805,1 miliardi sono destinati alla funzione 1.8.1 *Trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli di amministrazione*; 7.366 miliardi alla funzione 4.1.1 *Affari generali economici e commerciali*; 8.450,9 miliardi alla funzione 4.5.3 *Trasporti su rotaia*.

Le altre spese sono costituite essenzialmente dalle risorse finanziarie allocate nelle unità previsionali di base (gestite dal Dipartimento del Tesoro) Titoli del debito pubblico, con

332.938 miliardi (di cui il 93,4% impegnato e il 93,3% pagato) e Interessi sui titoli del debito pubblico, con 151,103 miliardi (di cui il 98,7% impegnato e pagato). Considerando la classificazione funzionale, 484.540 miliardi sono destinati alla funzione 1.7.1 *Transazioni relative al debito pubblico* e 52.463 miliardi sono destinati alla funzione 1.1.2 *Affari finanziari e fiscali*.

2.2.6 Manovra di riduzione dei residui di stanziamento.

Per effetto del d.P.C.M. del 20 febbraio 1998, emanato in attuazione della direttiva del 16 gennaio 1998 del Presidente del Consiglio dei Ministri, sono stati eliminati 7.518,2 miliardi di residui di stanziamento, di cui il 75,7% (pari a lire 5.689,9 miliardi) erano di provenienza Tesoro. Nel corso del 1999, per effetto del d.P.C.M. 25 febbraio e del d.P.C.M. 21 aprile 1999, sono stati eliminati 4.654,1 miliardi di residui di stanziamento, di cui 2.753,8 miliardi erano allocati nel stato di previsione del Ministero del tesoro.

2.3 I trasferimenti per settore di spesa.

2.3.1 Premessa.

I dati di consuntivo 1998 dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica sono stati ricostruiti nelle tabelle che seguono, individuando tredici settori di trasferimento²⁷, privilegiando la finalità economica della spesa, per evidenziare, attraverso l'analisi della denominazione dei capitoli di bilancio, le risorse finanziarie che si configurano quali trasferimenti, indipendentemente dalla classificazione economica attualmente prevista in bilancio.

In particolare per la IV categoria di bilancio, sono state considerate quali trasferimenti le disponibilità sul capitolo 4407, rimborso degli oneri sostenuti dall'IRI S.p.A. per la gestione dell'EAGAT, il capitolo 4432, quale corresponsione all'Ente poste per il servizio postale e il capitolo 4476, quali spese per la gestione del debito delle Ferrovie dello Stato.

Per la categoria V sono stati invece esclusi i capitoli 4486 e 4507, in quanto trattasi di fondi relativi a spese elettorali e per il finanziamento dei partiti politici, e i capitoli 4491, 4492, 5921, 5331, 6310 e 6311 che riguardano l'equo indennizzo e le provvidenze a favore del personale. Sono stati, invece, inclusi, per completare la voce dei trasferimenti di alcuni enti, alcuni capitoli che, pur appartenendo alla categoria dei trasferimenti correnti, non sembrano caratterizzarsi sotto l'aspetto economico come veri e propri trasferimenti, quali il capitolo 4494, che rimborsa all'ex Ente Poste Italiane le agevolazioni tariffarie connesse alle consultazioni elettorali, e i capitoli 5924 e 5963, da versare all'U.E. come contributi in applicazione del regime di risorse proprie e importi di compensazione monetaria, tenendo conto che i capitoli che completano il trasferimento di somme all'Unione Europea con analogo oggetto di spesa (capitoli 5971, 5973, 5976 e 5978) sono classificati nella categoria VII, categoria che non è stata rilevata in questa elaborazione, trattandosi di poste correttive e compensative delle entrate.

La categoria VI è stata considerata interamente tra i trasferimenti, con l'esclusione dei capitoli 4671-4678, 4691 e 6805, in quanto relativi al pagamento degli interessi passivi sui titoli di Stato (CCT, BOT, BTP, tesoreria, debiti redimibili diversi).

Con riferimento alla categoria IX, relativa alle c.d. somme non attribuibili, è stato considerato il capitolo 6876, che stanziava fondi per la cessione incentivata d'impresa.

I capitoli della categoria XII sono stati tutti considerati.

²⁷ Attività economiche; calamità naturali; comunicazioni; enti di culto; funzionamento enti; ripianamento bilanci; liquidazione enti; occupazione; opere pubbliche; politica estera; salari liquidazioni previdenza e assistenza; sanità; trasporti.

Per la categoria XIII, riguardante le partecipazioni azionarie e conferimenti, sono stati scelti i capitoli 8016, 8017, 8023 e 8027, in quanto diretti alla ricapitalizzazione di enti e società partecipate dal Tesoro di rilevante interesse per l'economia del Paese.

Per quanto attiene alle categorie XIV e XV, relative alla concessione di crediti ed anticipazioni per finalità produttive e non, si è ritenuto di selezionare il solo capitolo 8312 per completare i trasferimenti del settore previdenziale.

Tra le somme non attribuibili riferite alla categoria XVI, sono stati individuati i capitoli 9009, 9010 e 9012, che trasferiscono fondi ad enti territoriali e per interventi di tipo ambientale ed economico.

Infine, dalla categoria XX, relativa al rimborso di prestiti, sono stati esclusi i capitoli 9501, 9502, 9504, 9513 e 9537, che prevedono rimborsi con rate di ammortamento per il capitale dei titoli di Stato.

Individuati i capitoli, essi sono stati ripartiti per contributi o mutui e, all'interno di questa distinzione, è stata effettuata una classificazione in spese di funzionamento, intervento e investimento, tenendo conto del settore di spesa cui il trasferimento è diretto.

La classificazione proposta non coincide con quella economica semplificata. Sono state infatti classificate di funzionamento spese relative alla gestione dell'ente beneficiario, quali il pagamento degli stipendi, salari, pensioni, e ripianamento di bilanci.

Per interventi, si intendono le spese destinate al normale svolgimento dell'attività dell'ente beneficiario o la corresponsione di fondi per ricostruzioni, in caso di calamità. Agli investimenti attengono i versamenti per far fronte a nuove iniziative.

CONTRIBUTI (valori in milioni)									
Totale settore	Funzionamento			Intervento			Investimento		
	Prev. comp.	Pagato comp.	Pagato residui	Prev. comp.	Pagato comp.	Pagato residui	Prev. comp.	Pagato comp.	Pagato residui
Att. Econ.	110.000	58.333	18.428	582.215	536.827	354.545	13.162.570	6.548.732	1.855.366
Calamità	33.197		0	518.990	77.559	340.594	30.000	0	0
Com.zioni	29.068	29.068		933.000	405.000	59.118	210.000	210.000	150.000
Enti culto	0	0	0	1.595.086	1.341.770	4.000	0	0	0
Funz. enti	41.844.097	20.834.306	3.847.552			0	0	0	0
Liquid. enti	15.000	15.000	115.000			250.000			
Occup.ne				0	0	0	559.500	400.000	
Opere pub.	0	0	0		0	50.000	1.649.852	639.449	526.732
Pol. estera	10.000.000	9.843.387	0	740.900	681.765	63.825	10.000	0	47.693
Rip. bilanci	8.185.528	8.185.528	0	0	0	0			
Prev. ass.	413.520	412.920	661.324	9.079.190	8.469.437	497.790	0	0	0
Sanità				34.867.506	2.480.611	29.692.257	911.705	27.001	584.737
Trasporti	203.072	656	1.432	6.265.000	1.828.100	3.594.837	8.907.900	8.278.300	188.200
Tot. Gen.	60.734.482	39.379.198	4.643.736	54.581.887	15.811.069	34.906.966	25.441.527	16.103.482	3.352.728

MUTUI							TOTALE GENERALE		
Totale settore	Quota capitale			Interessi			Prev. comp.	Pagato comp.	Pagato residui
	Prev. comp.	Pagato comp.	Pagato residui	Prev. comp.	Pagato comp.	Pagato residui			
Att. Ec.	2.751.176	2.665.707	49.021	666.507	629.782	335.875	17.275.468	10.429.381	2.613.235
Calamità	2.964.979	2.458.441	114.529	1.100.266	1.030.608	701	4.647.432	3.566.608	455.824
Com.zioni	226.317	226.317	464.746	120.000	4.901	85.664	1.518.385	875.286	759.528
Enti culto	0	0	0	0	0	0	1.595.086	1.341.770	4.000
Funz. Enti	0	0	0	0	0	0	41.844.097	20.834.306	3.847.552
Liq. Enti	2.055.000	1.879.679					2.070.000	1.894.679	365.000
Occup.ne	27.820	27.820	0	51.603	51.603	0	479.423	1.118.346	0
Op. pubbl.	2.560.183	2.334.462	297.595	1.578.131	1.561.566		5.788.166	4.535.477	874.327
Pol. estera	0	0	0	142	142	0	10.751.042	10.525.294	111.518
Rip. bilanci	7.505.701	6.535.741	117.825	3.122.113	1.824.112	0	18.813.342	16.545.381	117.825

Prev. ass.	20.000	14.364	281	48.000	30.825	0	9.560.710	8.927.546	1.159.395
Sanità	1.528.482	1.370.260	0	128	128		37.303.821	3.878.000	30.276.994
Trasporti	14.515.343	10.908.711	184.462	2.701.000	2.551.348	13.890	32.592.315	23.567.115	3.982.821
Tot. Gen.	34.155.001	28.421.502	1.228.459	9.387.890	7.685.015	436.130	184.402.787	107.400.266	44.568.019

2.3.2 L'analisi dei trasferimenti per settore di spesa.

I risultati complessivi mostrano che il 76,3% degli stanziamenti attengono ai contributi, di cui il 43,14% sono spese di funzionamento, il 38,7% spese per interventi, il 18% per investimenti, mentre i rimborsi per quota capitale rappresentano il 18,52% del totale degli stanziamenti e il 5% sono rimborsi per interessi.

Il settore attività economiche presenta una previsione di competenza del 9,3% del totale, di cui gli investimenti costituiscono il 95,5%. A tale destinazione, il 28,4% delle risorse stanziare sono assegnate al capitolo 8816 "Somme da versare a c/c infruttifero aperto c/c di tesoreria centrale dello Stato denominato Ministero del tesoro-Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie - Finanziamenti nazionali. Di tali risorse, risultano pagamenti per 4.700 miliardi.

Per le calamità naturali, che incidono per la quota capitali di mutui contratti dallo Stato per l'8,6% del totale, va segnalato il capitolo 5935 "Rimborso alla cassa DD.PP., ai sensi del decreto-legge n. 946/1977...", che presenta uno stanziamento di lire 1.242,5 miliardi (quasi interamente pagati).

Per gli enti di culto, il 60% delle risorse delle spese per contributi (interventi), risulta assegnato al capitolo 4480 "Contributo da versare alla CEL...".

Il totale delle spese destinate al "Funzionamento enti", al netto dei ripianamenti di bilancio trattati in altro paragrafo, ammonta a lire 41.844 miliardi, pari al 22,7% del totale degli stanziamenti per trasferimenti. In questo settore, sono state aggregate le spese per le regolazioni contabili e per lo svolgimento delle funzioni amministrative degli enti territoriali, (ad esclusione dei capitoli 6334 e 6335 che trasferiscono contributi all'ISCO e all'ISPE). Il 37,7% di questi stanziamenti è destinato al capitolo 4534 per la regolazione contabile delle entrate erariali, relative anche ad anni precedenti, rimosse dalla regione siciliana, ma pagate per soli 1.844 miliardi e il 15,5% al capitolo 5967, versamenti alle province autonome di Trento e Bolzano in corrispondenza del gettito delle quote di entrate ad essi devolute sulla base di norme di legge. Nel complesso, in questo settore, risultano pagamenti per il 58,9% circa delle somme impegnate.

Nel settore "Ripianamento bilanci" (comprensivi anche della voce "maggiori oneri"), sono state aggregate le spese per far fronte ai disavanzi di gestione di enti che operano in vari settori (Monopoli, poste, enti locali, trasporti e sanità). Gli stanziamenti complessivi ammontano a 18.813,3 miliardi pagati per l'87,9%. Il 69,7% (13.127,4 mld) del totale delle risorse è destinato alla sanità per maggiori oneri e ripianamenti dei disavanzi della spesa sanitaria. Il 26,5% di queste risorse (5.000 miliardi) è destinato alla copertura del disavanzo del fondo pensioni per il personale FF.S. S.p.A. (capitolo 4630 trattato anche nei trasferimenti per previdenza).

La "Liquidazione enti" presenta mutui (quota capitale) per complessivi 2.055 miliardi, di cui il 77,1% riguarda il rimborso di prestiti per far fronte alla soppressione dell'EFIM (capitoli 4592 e 4644).

Il totale dei trasferimenti per "Occupazione" presenta soltanto 639 miliardi, di cui 400, interamente pagati, trasferiti alle regioni per interventi di sviluppo economico ed occupazionale (capitolo 7425) e 139 per la promozione dell'imprenditorialità giovanile, che non risultano pagati (capitolo 7830).

Per le "Opere pubbliche", risultano 5.788 miliardi, di cui 4.138 per far fronte a rimborsi di mutui, sia per capitale che per interessi, il 20% dei quali è destinato alle spese allocate nelle aree depresse.

2.3.2.1 I trasferimenti relativi al settore salari, liquidazioni, previdenza e assistenza sociale.

Il settore di spesa "Salari, liquidazioni, previdenza e assistenza" riceve contributi per lire 9.492,7 miliardi, di cui il 25,3% si riferisce alle erogazioni agli enti previdenziali per il pagamento delle somme maturate al 31/12/1995 in conseguenza dell'applicazione delle sentenze della Corte costituzionale (capitolo 4526).

Al fine di ottenere un quadro completo dei trasferimenti per tale settore, sintetizzato nella tabella sotto indicata, si è proceduto ad aggiungere alcuni capitoli imputati ad altri settori, ma che hanno valenza anche con riferimento alla protezione sociale.

In particolare sono stati considerati i seguenti altri capitoli: il capitolo 7760, attribuito al settore attività economiche, che risarcisce cittadini e imprese italiane che abbiano perduto beni e interessi all'estero, in territori già soggetti alla sovranità italiana, e che intendono investire in attività produttive; i capitoli 4618 e 4620, attribuiti al settore calamità naturali, ma relativi a rimborsi all'INAIL per rendite erogate a favore di invalidi e superstiti di deceduti o dispersi in conseguenza di catastrofi naturali; il capitolo 5929, istituito per l'attivazione dei consultori familiari, senza pagamenti nemmeno in questo esercizio, imputato al settore sanità; il capitolo 4630 per la copertura del disavanzo del fondo pensioni delle FF. S. S.p.A., inserito nell'elaborazione precedente tra i ripianamenti di bilanci e, infine i capitoli 4455, spese per lo sviluppo dei fondi pensione, e 6864, fondo per l'attribuzione dell'assegno per il nucleo familiare, non considerato nell'analisi per settore.

I capitoli sopra descritti sono stati ripartiti in tre gruppi a seconda che la destinazione della spesa fosse l'assistenza, la previdenza, ovvero i salari in attuazione di contratti nazionali di lavoro e, all'interno di tale distinzione, si è individuato il beneficiario del trasferimento raggruppando i dipendenti pubblici, i dipendenti del settore trasporti, comunicazioni, monopoli e terzi rispetto a questi.

Dall'elaborazione effettuata risultano, secondo la tabella che segue, diverse destinazioni: a favore di dipendenti pubblici, di dipendenti dei settori trasporti, comunicazioni e monopoli e di terzi.

Beneficiari	Stanziamenti competenza	Pagato competenza	Pagato residui
Dipendenti pubblici	4.535.602	4.413.817	217.962
Trasporti	5.385.854	5.360.952	130.654
Comunicazioni	659.392	658.792	661.324
Monopoli	5.001	5.001	
Terzi	4.204.911	3.494.038	151.735
Totale	14.790.760	13.932.600	1.161.675

Per i trasferimenti in favore dei dipendenti del settore trasporti, risulta che il 96% degli stanziamenti sono allocati sul capitolo 4630 "Somme da corrispondere all'impresa Ferrovie dello Stato S.p.A. a copertura del disavanzo del Fondo pensioni", che rappresenta con i suoi 5.000 miliardi, tra l'altro, il 46,6% del totale dei trasferimenti per previdenza, e il 33,3% del totale complessivo.

Come già evidenziato, il capitolo 4526 destinato agli enti previdenziali in conseguenza dell'applicazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 495 del 1993 e n. 240 del 1994

rappresenta il 22,4% dello stanziamento per previdenza, ed è pari al 50,7% degli stanziamenti destinati ai dipendenti pubblici.

I trasferimenti per il settore delle comunicazioni rappresentano il 4,3% del totale degli stanziamenti per la spesa previdenziale. I capitoli con maggiori stanziamenti sono il 4493, relativo a rimborsi a gestioni previdenziali per la riliquidazione delle indennità di buonuscita ai sensi della legge n. 87 del 1994, esclusivamente per il mandato diretto di pagamento in conto competenza di lire 57.282 milioni intestato all'IPOST; i capitoli 4647 e 4544, per un totale di circa 581 miliardi, corrisposti il primo all'IPOST per il trattamento di quiescenza del personale dipendente dell'Ente poste italiane e il secondo all'INPS per la costituzione della posizione assicurativa del personale proveniente dalle Poste.

Tra gli stanziamenti "a favore di terzi", il 63,8% è destinato alle pensioni e assegni di guerra (capitolo 6171); il 24,1% è costituito da somme da corrispondere ad enti, fondi e casse previdenziali degli ex combattenti (capitolo 4513).

Il capitolo 4501, destinato alle Fondazioni antiusura, risulta pagato su competenza solo per l'1,5%.

2.3.2.2 I trasferimenti al settore comunicazioni.

Gli enti beneficiari dei trasferimenti relativi al settore sono l'EPI, l'IPOST, Telecom e l'ex Amministrazione poste e telecomunicazioni. I capitoli più rilevanti, oltre quelli già trattati nella voce "Salari, liquidazioni e previdenza", sono i seguenti:

capitolo 7760, relativo a contributo sugli interessi su mutui concessi da enti, istituti e aziende di credito a imprese e cittadini italiani che abbiano perduto beni, diritti e interessi in territori già soggetti a sovranità italiana all'estero, limitatamente al mandato di pagamento in conto competenza di lire 199 milioni intestato alla Telecom Italia S.p.A.;

capitolo 4494, rimborsato alle Poste italiane per le agevolazioni tariffarie concesse in relazione allo svolgimento delle consultazioni elettorali, e il capitolo 4646, rimborso di agevolazioni tariffarie per le imprese editrici, previste dalla legge n. 416 del 1981.

Le spese per le comunicazioni, che aggregano il servizio postale e le telecomunicazioni, ammontano complessivamente a 1.518,3 miliardi, di cui il 34% è destinato all'EPI (capitolo 4646, sul quale non risultano effettuati pagamenti), per lo svolgimento dei servizi di tesoreria per conto dello Stato.

Sommando le poste destinate a spese per la previdenza, gli stanziamenti di competenza, sono pari a lire 2.563,9 miliardi, di cui 1.872 risultano pagati in competenza. I pagamenti sui residui sono pari a lire 1.422,5 miliardi. Nella distribuzione degli stanziamenti, l'EPI è destinatario di 1.172 miliardi quali contributi per servizi postali (capitoli 4494, 4638, 4432, 4645, 4587 e 4646), e di lire 465 miliardi, pagati in conto residui, per il potenziamento del servizio postale (capitolo 7799). Per le telecomunicazioni risultano stanziamenti per rimborso prestiti e pagamento di interessi pari a 346 miliardi, la maggior parte dei quali è destinato al potenziamento e sviluppo dei servizi di telecomunicazione Telecom (capitolo 7826). La Telecom beneficia di 226 miliardi per il potenziamento dei servizi (capitoli 7800 e 7826).

2.3.2.3 I trasferimenti al comparto trasporti.

I trasferimenti destinati ai vari comparti del settore trasporti, completi dei capitoli già trattati nei settori ripianamenti e salari e previdenza, hanno previsto per l'esercizio 1998 uno stanziamento di 38.303 miliardi totalmente impegnati, e un pagato competenza di 10.107 miliardi. La spesa maggiore è stata destinata alle Ferrovie dello Stato, con stanziamenti di circa 36.073 miliardi.

Per quanto attiene ai trasferimenti alle Ferrovie nel loro complesso si evidenzia che gli oneri a carico del Tesoro hanno fatto segnare - in termini di impegno - un notevole incremento (pari al 49,6% circa) rispetto al precedente esercizio (36.073 miliardi, a fronte di 24.101 miliardi nel 1997). Anche in termini di cassa - sebbene in misura inferiore (pari al 42,3% circa) - si è registrato un sensibile aumento della spesa (da 22.262 miliardi nel 1997 a 31.684 miliardi nel 1998)²⁸.

Per effetto della riclassificazione, ai fini della assunzione nel bilancio dello Stato, degli impegni relativi ai mutui contratti dalle Ferrovie dello Stato, (accollati a debito dello Stato stesso), tali mutui sono stati in parte attribuiti come quota capitale al capitolo 9521 dello stato di previsione della spesa del Tesoro e per la quota rimanente eliminati dalla categoria dei trasferimenti dello Stato. Ai sensi dell'articolo 2, comma 12, della richiamata legge n. 662 del 1996, i debiti ricompresi nel Fondo speciale per la gestione del debito delle Ferrovie dello Stato "sono da intendersi a tutti gli effetti debiti dello Stato". Pertanto, al 31 dicembre 1996, il debito in questione è stato trasferito al Tesoro e quindi eliminato dal bilancio della Società unitamente ai corrispondenti crediti nei confronti del Tesoro medesimo. Sul conto del patrimonio vanno a gravare, di conseguenza, le nuove passività finanziarie determinate dall'assunzione del debito in questione a carico dello Stato. Sul predetto capitolo 9521, per il 1998, risultano impegnati 14.219 miliardi e pagati 10.806,5 miliardi.

A carico del capitolo 4476, concernente spese per la gestione del debito delle Ferrovie dello Stato al 31 dicembre 1995, su uno stanziamento di 7 miliardi, è stata impegnata tutta la somma e disposti pagamenti per 2.888 milioni. A valere sul capitolo 4670 (destinato alla spesa per interessi compresi nelle rate di ammortamento dei mutui contratti dalle FF.S., in applicazione di specifiche disposizioni legislative), che, per il 1998, reca uno stanziamento di 2.569 miliardi, gli impegni effettivi coprono l'intera previsione; i pagamenti sulla competenza e sui residui ammontano a 2.439,6 miliardi.

Ha subito, inoltre, un incremento la posta di parte corrente relativa alle somme da corrispondere all'impresa FF.S., ai sensi del regolamento CEE 1893 del 1991, per l'acquisto da parte dello Stato di servizi di trasporto viaggiatori e per la remunerazione della differenza tra gli introiti previsti con i prezzi finali dalla società e quelli realizzati mediante l'applicazione dei prezzi imposti dallo Stato (cap. 4633), passando da 3.526,9 miliardi nel 1997 a 6.200 miliardi nel 1998, pagati complessivamente per 5.300 miliardi.

Va poi considerata l'erogazione di 8.000 miliardi, pari all'importo dell'intero stanziamento recato dal capitolo 8023, per la posta relativa all'aumento del capitale sociale della FF.S. S.p.A., per la realizzazione di un programma di investimenti per lo sviluppo e ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie.

Per la copertura del disavanzo del fondo pensioni, lo Stato, infine, nell'esercizio 1998, ha erogato, a carico del capitolo 4630, 5.000 miliardi, pari all'intero stanziamento.

2.3.2.4 I trasferimenti relativi al comparto sanitario

Il comparto sanità ammonta complessivamente a 50.435,2 miliardi di stanziamenti, di cui risulta pagato solo il 22% circa in conto competenza. L'80% di tale stanziamento è allocato sul capitolo 5941 "Fondo sanitario nazionale", che è stato pagato sulla competenza appena per il 7%. Si rileva che il 5,3% del totale delle previsioni di competenza si riferiscono a spese per investimenti, prevalentemente di edilizia sanitaria.

L'analisi delle risultanze di rendiconto relative al comparto sanitario sono riassunte nella tabella che segue:

(in milioni)

	Interventi	Investimenti	Rimb.deb.pubb.	Oneri deb.pubb.	Totale
Stanz. competenza	42.624.678	2.439.705	2.415.650	2.955.236	50.435.269
Impegni	42.320.782	2.289.241	2.067.486	1.967.905	48.645.414
Pagamenti (res. + comp.)	39.660.703	1.981.516	1.752.890	1.657.235	45.052.344
Economie comp.	303.896	150.464	348.164	987.331	1.789.855

I beneficiari dei trasferimenti dal bilancio dello Stato appartenenti al comparto sanitario sono le regioni, l'Istituto di Santo Spirito e ospedali riuniti di Roma, il Crediop e l'Imi. Al Crediop, sono destinati 150 miliardi a titolo di rimborso prestiti, capitolo 9522 "Quote di capitale comprese nelle rate di ammortamento dei mutui contratti per il parziale finanziamento dei disavanzi di parte corrente del servizio sanitario nazionale". All'Imi, sul capitolo 7855, sono destinati 450 miliardi a titolo di oneri per capitale e interessi a carico dello Stato per l'ammortamento dei mutui contratti con la Bei, con la Cassa DD.PP. e con gli Istituti e aziende di credito, per la realizzazione di opere di edilizia sanitaria.

Le risorse finanziarie destinate alle regioni assorbono la quasi totalità dello stanziamento competenza. Al fondo sanitario nazionale (capitolo 5941) è allocato il 73,4% dello stanziamento di competenza, i cui beneficiari sono, oltre le regioni, università, ospedali e altri centri sanitari. Su tale capitolo, a fronte di impegni per l'intero ammontare dello stanziamento, risultano pagamenti di competenza pari al 28,5% del medesimo stanziamento, e pagamenti totali per il 92,4%.

2.3.2.5 I trasferimenti relativi a mutui contratti a carico dello Stato.

Le risorse finanziarie trasferite a titolo di ammortamento mutui a carico dello Stato, afferenti alla categoria 5 e 12, ammontano in termini di competenza a lire 14.585,6 miliardi, di cui il 94,8% impegnato. I pagamenti ammontano a 13.524,7 miliardi. Rispetto al dato 1997, nel 1998 si riscontra una flessione del 21,5% in termini di stanziamenti di competenza. Il rapporto percentuale pagamenti su competenza risulta leggermente superiore nel 1998 (+7,6%) rispetto al 1997. Il raffronto del dato percentuale per i due anni mostra una media dell'89% di pagamenti sulle risorse finanziarie di competenza. E' da ritenere che la gran parte di questi mutui, iscritti nella categoria dei trasferimenti disposti a favore di enti e con totale onere del pagamento a carico dello Stato per legge, costituiscano in realtà vero proprio debito pubblico.

I beneficiari dei trasferimenti, per il 37,9% sono le regioni, direttamente, o per il tramite della Cassa Depositi e Prestiti, per il 26,4% gli enti locali e per il 10,5% l'Efim. La restante parte delle risorse è destinata ad altri beneficiari (Crediop, Imi, Ente nazionale cellulosa e carta, Monopoli di Stato, Telecom, Epi, Iri, Eni, Isveimer e Istituti di credito vari).

I mutui compresi nel titolo III relativo al rimborso di prestiti, con l'esclusione dei capitoli 9501, 9502, 9504, 9513 e 9537 che rimborsano titoli di Stato, debiti redimibili diversi e il prestito per l'edilizia scolastica, ammontano a 20.267 miliardi di previsioni definitive con uno scostamento rispetto l'esercizio 1997 del 135,5% (nel 1997 le previsioni ammontavano a soli 8.604,7 miliardi). Il 70,1% di tali oneri insiste sul capitolo 9521, che ammortizza mutui contratti dalle Ferrovie dello Stato S.p.A. in applicazione di specifiche disposizioni legislative.

2.4 Risultanze della gestione di tesoreria.

Secondo le risultanze esposte nella Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 1999 e situazione di cassa al 31 dicembre 1998, presentata dal

Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica il 18 marzo 1998, la gestione di tesoreria espone, per il 1998, un avanzo di lire 6.223 mld, a fronte di un disavanzo di lire 82.148 miliardi registrato nel 1997.

Il peggioramento riscontrato nel corso del 1997 era da imputarsi agli effetti della manovra di controllo della cassa²⁹ realizzata in attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 3, comma 214, della legge n. 662 del 1996, che hanno comportato un maggior utilizzo delle giacenze dei conti di tesoreria.

Le risultanze di Tesoreria sono esposte nella tabella che segue.

	Risultati 1996			Risultati 1997			Risultati 1998			Stime 1999		
	incassi	pag.ri	saldo	incassi	pag.ri	saldo	incassi	pag.ri	saldo	incassi	pag.ri	saldo
Cassa DD.PP.	36.771	32.315	4.458	36.990	29.303	7.687	43.162	28.094	15.068	41.110	33.590	7.520
INPS	57.917	82.052	-24.135	61.733	83.922	-22.189	73.540	75.902	-2.362	90.472	88.072	2.400
Regioni	120.724	121.591	-867	90.228	125.150	-34.862	134.264	148.085	-13.821	132.040	149.100	-17.060
Interessi BOT	39.160	31.090	8.070	27.258	18.669	8.589	16.880	11.740	5.140	12.000	7.700	4.300
Altre attività			16.308			-41.373			2.198			23.510
TOT.			3.854			-62.148			6.223			20.670

La Cassa depositi e prestiti espone un avanzo di 15.068 miliardi, a fronte di un avanzo di 7.687 miliardi nel 1997. Il disavanzo di gestione, ossia l'impatto sulla tesoreria al netto degli apporti di bilancio dello Stato e delle altre operazioni sia attive che passive con enti del settore statale e con le regioni, passa da un disavanzo di 13.360 miliardi del 1997 a un avanzo di 8.523 miliardi nel 1998. Tra le poste migliorative, si segnala quella relativa alla spesa per interessi, diminuita di oltre 3.800 mld. La riduzione ha investito sia il comparto del risparmio postale, sia quello dei conti correnti postali. A tale ultimo riguardo, per effetto della disposizione di cui all'art. 2, comma 21, della legge n. 662/1996, dal 1° gennaio 1997, sono stati chiusi i conti correnti postali intestati al Ministero del tesoro e utilizzati per il pagamento delle pensioni e la relativa giacenza è stata trasferita in un apposito conto corrente infruttifero presso la Tesoreria centrale dello Stato.

Le operazioni INPS nel settore previdenziale hanno determinato un impatto negativo per 2.362 mld, contro un saldo negativo di 22.189 mld riscontrato nel 1997. Per la gestione pensionistica dell'INPS, l'onere complessivo per il settore statale è passato da 85.001 miliardi a 80.444 miliardi. Il fenomeno è da correlare alla riconduzione in bilancio di una quota più elevata di trasferimenti a favore dell'INPS (cfr. cap. III della presente Relazione).

Le operazioni delle regioni hanno determinato un saldo negativo per 13.821 miliardi, a fronte dell'impatto negativo di 34.862 miliardi registrati nel 1997. Il miglioramento è da imputare ad un aumento degli incassi per 44.000, essenzialmente derivanti dall'introduzione dell'IRAP, che ha comportato una diversa dinamica delle anticipazioni di tesoreria rispetto ai trasferimenti dal bilancio dello Stato. I mutui erogati alle regioni dagli istituti di credito per il ripiano dei debiti pregressi delle ASL passano da 344 del 1997 a 692 miliardi del 1998. Per il ripiano dei debiti pregressi delle ASL, la Cassa DD.PP. ha corrisposto alle regioni 492 miliardi, mentre nel 1998 non vi è stata alcuna erogazione a tale titolo. Le quote dell'accisa sulla benzina devolute alle regioni (ex lege n. 549/1995) passano da 7.118 miliardi del 1997 a 5.009 miliardi del 1998.

Per quanto riguarda gli interessi sui BOT, nel 1998, l'impatto sulla gestione di Tesoreria ha registrato un saldo positivo di 5.140 miliardi, dovuto a pagamenti per 11.740 miliardi contro l'imputazione di 16.880 miliardi. Nel 1997 si era avuto un saldo positivo di 8.589 miliardi dovuto a pagamenti per 18.669 miliardi e imputazioni per 27.258 miliardi. La diminuzione dei pagamenti per 6.929 miliardi e delle imputazioni per 10.378 miliardi è dovuta

²⁹ Cfr. Corte dei conti, Referto specifico sui residui 1997.

alla diminuzione degli sconti rispetto al valore del rimborso e al minore volume dei titoli emessi e scaduti nel corso del 1998.

Il complesso delle altre operazioni di Tesoreria ha fatto registrare un saldo positivo di 2.198 miliardi a fronte di un disavanzo di 41.373 miliardi relativo al 1997. Tale miglioramento è da imputare alla diminuzione dei pagamenti in conto capitale e a minori trasferimenti correnti a comuni e province e alle imprese. A tale ultimo riguardo, le erogazioni alle Ferrovie dello Stato risultano, nel 1998, inferiori a quelle registrate nel 1997, in considerazione dei maggiori apporti effettuati nell'anno dal bilancio dello Stato come conferimenti al capitale della società.

3. La gestione del debito e la spesa per interessi.

La consistenza del debito del settore statale (illustrato nella tabella che segue) ammonta a fine 1998 a 2.295.977 miliardi e presenta, rispetto alla fine del 1997, un incremento di lire 42.731 miliardi (+1,8%); nel 1997, rispetto al 1996, l'incremento era stato di lire 45.038 miliardi (+2%). Deve rilevarsi che rispetto al 30 settembre 1998, in cui il debito ammontava a lire 2.286.313 miliardi, nell'arco dell'ultimo trimestre, si è registrata una riduzione del debito di 17.544 miliardi; analogo fenomeno si era verificato nel 1997 in cui nell'ultimo trimestre la riduzione del debito era stata pari a lire 15.505 miliardi.

Nel corso del 1998, dopo il percorso di rientro iniziato dall'aprile 1996, si è registrata la conferma della definitiva convergenza dei tassi a lungo termine³⁰ con i parametri fissati dal Trattato di Maastricht per la partecipazione italiana all'UME. Il tasso medio 1998 dei tassi a lungo termine (BTP a dieci anni) si è attestato al 4,9%, con una riduzione di 1,9 punti percentuali rispetto al corrispondente dato 1997. Tale risultato rappresenta il pieno conseguimento dell'obiettivo di convergenza rispetto al criterio fissato in sede europea nella misura del 7,1% nel 1998. Il differenziale rispetto al predetto criterio del 7,1% è di -2,2 punti percentuali; nel 1997, tale differenziale, rispetto al parametro dell'8%, era stato di -1,2 punti percentuali.

Tale importante risultato è da imputare alla riduzione dell'inflazione e ai progressi ottenuti sul controllo della finanza pubblica³¹.

Nel quarto trimestre, il volume delle scadenze è stato superiore al corrispondente periodo del 1997 (24.582 mld), nonostante una rilevante riduzione intervenuta a livello di BOT in scadenza (-30.6750 mld). Tale fenomeno è da imputare alla concentrazione di scadenze dei titoli a medio-lungo termine (97.931 mld, contro 42.599 mld del quarto trimestre 1997). Per fare fronte a tale situazione, sono state utilizzate le disponibilità del Fondo ammortamento titoli di Stato per il riacquisto o il rimborso dei titoli più onerosi in circolazione. I proventi derivanti dalla quarta *tranche* ENI sono stati utilizzati per alleggerire la pressione sul mercato primario. Si è provveduto al rimborso integrale della quota capitale dei CTZ in scadenza il 30 ottobre (con una riduzione del debito per l'intero valore nominale di 11.937 mld e con un esborso di soli 10.616 mld) e al rimborso parziale dei BTP triennali in scadenza il 1° novembre 1998 (per 3.400 mld di capitale nominale e con un utilizzo del Fondo per circa un miliardo). Inoltre, con gli introiti derivanti dalla privatizzazione della BNL, a fine dicembre, è stato disposto un ulteriore rimborso parziale a scadenza dei CTZ 30 giugno 1997 - 30 dicembre 1998 (per un

³⁰ Il criterio alla convergenza dei tassi di interesse prevede che il tasso di interesse nominale a lungo termine di uno Stato membro osservato in media nell'arco di un anno prima dell'esame non debba eccedere di oltre 2 punti percentuali quello dei tre Stati membri che hanno conseguito i migliori risultati in termini di stabilità dei prezzi. I tassi di interesse in questione si misurano sulla base delle obbligazioni a lungo termine emesse dallo Stato (possibilmente a dieci anni) o sulla base di titoli analoghi, tenendo conto delle differenze nelle definizioni nazionali.

³¹ Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1999-2001, deliberato dal Consiglio dei Ministri il 17 aprile 1998, p.23.

valore nominale di 6.534 mld, contro i 9.670 dell'intero prestito e con un utilizzo del Fondo, relativo alla sola quota capitale, di 6.000 mld).

Sul mercato secondario, la curva dei rendimenti, dopo gli esercizi 1996 e 1997, ha assunto una conformazione regolare, da correlare alla riduzione del Tasso ufficiale di sconto, da parte della Banca d'Italia, che, in funzione della convergenza europea dei tassi monetari per l'avvio dell'euro e dell'unione monetaria, è sceso dal 5,5 al 3%. Tale riequilibrio strutturale della curva dei rendimenti dei titoli di Stato presenta, a differenza che per il 1997, in cui il tratto a breve presentava un'inclinazione marcatamente negativa, un andamento inclinato positivamente dal breve al lungo termine.

In ordine alla composizione dei titoli di Stato, si registra, rispetto al dato di fine 1998, un incremento dei BTP (al lordo dei BTP atipici) sia in termini di incidenza sul totale del debito (che passano da 835.492 mld nel 1997 a 985.995 mld nel 1998), sia in relazione alla loro consistenza (43,1% nel 1998 contro 36,9% nel 1997).

Nel 1998, i CCT diminuiscono in termini di consistenza (-55.048 mld), facendo registrare una lieve flessione della loro incidenza sul totale del debito (con il 32,1% nel 1998, rispetto al 35,2% nel 1997).

I BOT, in linea con la politica del Tesoro di allungare la vita media del debito e minimizzare in conseguenza i rischi di fluttuazione del mercato, presentano emissioni negative per 35.483 miliardi e circa 1,8 punti percentuali in meno in termini di consistenza sulla composizione dei titoli di Stato (nel 1997, le emissioni negative erano state pari a lire 82.130 miliardi, con una riduzione della consistenza sulla composizione dei titoli di Stato, di oltre 4 punti percentuali rispetto all'anno precedente).

Come già osservato nelle precedenti relazioni³², gli effetti di tale ricomposizione della struttura dei titoli di Stato tende a perseguire l'obiettivo di aumentare la vita media del debito pubblico, approfittando del livello particolarmente favorevole del livello dei tassi di interesse. Dal 1992 ad oggi, la *duration* del debito è più che raddoppiata, passando da 1,2 anni a 2,9 anni.

Nonostante l'aumento della consistenza del debito, la spesa per interessi iscritta nello stato di previsione del Tesoro, che rappresenta la quasi totalità della spesa stessa³³, presenta, per il settore statale, una riduzione di 26.565 miliardi, da imputare fondamentalmente alla discesa dei tassi di interesse.

Il rapporto percentuale del debito sul PIL nominale, secondo le previsioni del Governo, si attesterà al 118,2%, con una riduzione di oltre 3 punti percentuali rispetto al 1997. Per il 1999, è previsto un calo analogo, che porterà il predetto rapportato debito-Pil al 114,6%.

Nell'ambito dello stato di previsione del Tesoro, la spesa per interessi raccolta nella categoria VI, ha raggiunto in termini di impegni l'importo di 169.408,6 miliardi, con una diminuzione del 9,8% (a fronte di un aumento del 4,5% registrato nel 1997 e del 5,2% nell'esercizio 1996). In termini di pagamenti (169.248,7 miliardi), la riduzione rispetto al precedente esercizio è stata del 10,5% (a fronte degli aumenti del 3,8% nel 1997 e del 5,3% nel 1996).

La spesa per interessi rappresenta, in termini di cassa, il 27,4% dell'intera spesa finale del bilancio dello Stato.

Nel confronto tra gli esercizi 1997 e 1998, occorre tenere conto del fatto che una parte della spesa per interessi rifluisce in entrata per effetto della tassazione dei titoli di Stato, ormai generalizzata ad aliquota piena: detraendo pertanto dal sopraindicato importo dei pagamenti l'imposta versata a tale titolo nel 1998 (lire 1.065 miliardi sul capitolo 1026 - art. 14 - contro

³² Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1996*, vol. II, p. 229 e *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1997*, vol. II, tomo I, p. 283.

³³ Cfr., al riguardo, i dati contenuti nel cap. III della presente relazione.

lire 10.089 miliardi nel 1997, lire 19.630 miliardi nel 1996), nonché gli introiti derivanti dalla retrocessione di interessi da parte della Banca d'Italia (capitolo 3240 dell'entrata: 2.507 miliardi a fronte di 3.599 nel 1997 e di 4.884 miliardi nel 1996), la spesa netta per interessi si riduce a lire 165.676 (a fronte di lire 175.578 nel 1997 e di lire 172.230 miliardi nel 1996; -5,6% rispetto al 1997, -3,8% rispetto al 1996).

La tabella che segue espone la consistenza del debito del settore statale. Oltre alle caratteristiche dei titoli emessi dal Tesoro, si rileva che la raccolta postale a fine 1997 è aumentata di circa 5.772 miliardi, con un incremento del risparmio postale del 3,2%, rispetto alla consistenza 31 dicembre 1997.

Tra i debiti *ex lege*, per effetto della legge n. 662 del 1996, sono ricompresi i debiti delle Ferrovie dello Stato.

Nella voce debiti esteri sono compresi i prestiti in valuta dello Stato, dell'ANAS, ex Agenzia del Mezzogiorno, BEI e prestiti in valuta emessi dalla Cassa DD.PP. a favore dell'EFIM. I prestiti esteri sono passati da 115.789 miliardi nel 1997 a 108.669 miliardi nel 1998 (a fronte di emissioni, al netto dei rimborsi, per un controvalore in lire di circa 8.400 miliardi), a causa di un peggioramento del cambio della lira nei confronti delle principali valute estere.

La voce BI-UIC comprende il saldo del conto disponibilità (pari a 42.072 miliardi - 11.475 miliardi rispetto al 1997), il Fondo ammortamento titoli di Stato (pari a 134 miliardi) e altre voci inerenti il rapporto Tesoro-Banca d'Italia.

La voce "altri debiti" comprende mutui CREDIOP, le obbligazioni ANAS, le cartelle della Cassa DD.PP., gli impieghi degli istituti di credito all'ANAS, le obbligazioni emesse dalla Cassa DD.PP. per il ripiano dei debiti dell'EFIM e dell'IRI, i depositi cauzionali presso la Cassa DD.PP. Nella voce sono compresi i mutui contratti dal Tesoro per il ripiano dei disavanzi USL (5.000 mld - d.l. n. 630/96, conv. l. n. 21/97), per il Giubileo (3.500 mld - d.l. n. 551/96, conv. l. 651/96), a favore delle imprese che operano nel campo della difesa (620 mld - d.l. n. 6/96, conv. l. n. 110/96) e delle aree depresse (3.000 mld).

Consistenza del debito del settore statale				
	31.12.95	31.12.96	31.12.97	31.12.98
CCT cedola annuale	109.680	48.880	0	0
CCT cedola semestrale	420.318	510.803	567.874	522.035
CTZ	47.217	107.140	158.771	171.973
CTE	48.822	41.046	37.632	25.160
CCT cred. imposta	11.031	16.394	16.461	15.753
CTO	49.467	29.318	9.426	0
CCT decennali	0	0	0	0
Certificati di credito	686.535	753.581	790.164	735.116
BTP	6717.078	773.772	843.492	985.995
Altri debiti consol. e redim.	222	187	138	0
Debiti ex lege n. 662/96	45.229	44.944	38.867	27.997
Titoli a medio lungo	1.403.835	1.527.540	1.633.794	1.720.125
BOT	412.014	384.561	302.251	266.768
Raccolta Postale	151.235	164.033	175.477	182.483
Debiti esteri	106.236	110.020	121.109	112.622
Rapporti B.I. - UIC	-71.266	-53.125	-56.262	-40.158
Altri debiti	26.417	30.253	38.028	26.349
TOTALE	2.074.001	2.208.226	2.253.264	2.295.977

4.1 Il CIPE e le funzioni di programmazione.

Con le delibere CIPE 9 luglio 1998, n. 63/98 e 5 agosto 1998, n. 79/98, in attuazione dell'art. 1, commi 3 e 5, del d.lgs. n. 430/1997, è stato emanato il regolamento interno del CIPE e sono state costituite apposite commissioni interne, composte dai Sottosegretari competenti per materia per assicurare, fin dalla fase predeliberativa, il necessario coordinamento tra le varie amministrazioni interessate.

Con riferimento alle funzioni intestate al CIPE, rilevanti novità sono state introdotte dal collegato ordinamentale, legge 17 maggio 1999, n. 144. È stato infatti istituito il Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici (MIP), con il compito di fornire tempestivamente informazioni sull'attuazione delle politiche di sviluppo, con particolare riferimento ai programmi cofinanziati. La struttura dovrà essere definita con apposita delibera del CIPE medesimo (art. 1, comma 5). Ulteriore struttura istituita nell'ambito del CIPE è l'Unità tecnica di finanza (art. 7). Anche la struttura organizzativa di tale Unità dovrà essere definita con delibera del CIPE. L'Unità promuove, all'interno delle pubbliche amministrazioni, l'utilizzo di tecniche di finanziamento di infrastrutture con il ricorso a capitali privati; fornisce supporto alle Commissioni interne al CIPE, alle amministrazioni aggiudicatrici nell'attività di individuazione delle necessità suscettibili di essere soddisfatte con il ricorso a capitali privati; assiste le amministrazioni nelle valutazioni tecnico-economiche delle proposte presentate dai soggetti promotori ai sensi dell'art. 37-bis della L. n. 109/1994. Tale attività è esercitata in coerenza del quadro degli interventi individuati dalla programmazione triennale dei lavori pubblici (art. 14 della legge n. 415/1998 c.d. Merloni-ter).

Alla luce delle delibere emanate nel corso dell'esercizio da parte del CIPE, permane l'esigenza, già segnalata nella scorsa Relazione, di rafforzare il ruolo di governo e di indirizzo della politica economica del CIPE con una netta separazione dai compiti più attinenti alla gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa, da considerarsi - queste ultime competenze - non coerenti con le predette funzioni di governo e come tali da intestare alle amministrazioni competenti, con una opportuna evidenziazione in bilancio dei più significativi capitoli di investimento.

A tale proposito, per snellire il processo di riforma del CIPE, l'art. 3 del collegato ordinamentale prevede l'emanazione di un'apposita delibera del CIPE in luogo del regolamento così come originariamente previsto dall'art. 2 del d.lgs. n. 430/1997. Con tale delibera verranno individuate le tipologie dei provvedimenti oggetto del trasferimento e le amministrazioni competenti nonché le attribuzioni non concernenti compiti di gestione tecnica, amministrativa e finanziaria, previste da norme vigenti, che il CIPE continua ad esercitare. La norma configura un orientamento delegificante affidato ad uno strumento che però non appare congruo; per questo motivo si auspica un ritorno alla soluzione prevista originariamente dall'art. 2 del d.lgs. n. 430/1997 (cfr. anche capitolo sull'attività normativa del Governo, contenuto nella presente Relazione).

Inoltre, per rafforzare le esigenze di coordinamento, viene prevista, all'art. 2 della legge n. 144/1999, la partecipazione alle riunioni del CIPE anche di Ministri non appartenenti al CIPE, nel caso in cui siano interessate le competenze di cui essi siano titolari.

4.1.1 Le principali delibere del CIPE.

Oltre alle fondamentali delibere del CIPE 9 luglio 1998 n. 70/98³⁴ e 22 dicembre 1998, n. 140/98 in materia di sviluppo e coesione delle aree depresse (sulle quali vedi *infra*), vanno segnalate, in materia di programmazione negoziata numerose delibere di approvazione di contratti di programma³⁵.

Per l'assegnazione delle risorse finanziarie del fondo di cui al d.lgs. n. 96/1993, il CIPE ha provveduto con due distinte delibere 17 marzo 1998, n. 35/98 (prima assegnazione) e con la delibera 11 novembre 1998, n. 105/98 (seconda assegnazione).

Per le aree depresse, il CIPE con delibera 22 gennaio 1999, n. 4/99 ha provveduto al riparto delle risorse destinate dalla legge finanziaria 1999 alle predette aree per il periodo temporale 1999-2001, per un importo globale di 11.100 mld.

Per il settore sanitario, le principali delibere CIPE che riguardano la ripartizione del fondo sanitario nazionale³⁶ sono commentate nel capitolo della presente Relazione dedicato al Ministero della sanità.

Nel settore dei trasporti, va segnalata la delibera 19 novembre 1998, n. 138/98 concernente "interventi nel settore dei sistemi di trasporto rapido di massa" e la delibera 11 novembre 1998, n. 131/98, riguardante la revisione delle convenzioni autostradali, su cui in particolare si riferisce nell'ambito del capitolo dedicato al Ministero dei lavori pubblici.

Il CIPE ha deliberato anche in ordine al completamento del programma generale di metanizzazione del Mezzogiorno (delibera 6 maggio 1998, n. 36/98). La delibera non è stata ritenuta conforme a legge dalla Corte nella competente sede del controllo (deliberazione n. 125/98), che non ha ritenuto fondato l'assunto secondo il quale le provvidenze recate dalla legge n. 784/1980 potessero inserirsi e coordinarsi con la legislazione sulla metanizzazione recata dalla legge n. 266/1997³⁷. In materia, ha posto rimedio l'art. 28 della legge n. 144/1999, anche se potrebbe riproporsi la questione censurata dalla Corte, con la deliberazione citata, in

³⁴ Con delibera CIPE 11 novembre n. 133/98, è stata disposta l'assegnazione di risorse previste dal punto 3 della delibera CIPE n. 70/98 di riparto dei fondi recati dalla legge 208/98 per il finanziamento di interventi di promozione, di occupazione e d'impresa.

³⁵ Delibera 26 febbraio 1998, n. 20/98 in materia di aggiornamento e coordinamento delle deliberazioni CIPE 24 aprile e 18 dicembre 1996, che disciplinano i contratti di programma tra il Ministero del tesoro e la Texas instruments Italia S.p.A.; delibera 26 febbraio n. 22/98 di approvazione del contratto di programma tra il Ministero del tesoro e la Wow S.p.A. del gruppo Wired e Wireless s.a.; delibera 26 febbraio 1998, n. 24/98 di differimento del termine iniziale dei lavori per l'esecuzione del contratto di programma della Stoppani Crotone S.r.l.; delibera 9 luglio 1998, n. 76/98, concernente l'assetto finale del 1° contratto di programma del 13 aprile 1988 con il gruppo FIAT e principi generali sulle spese ammissibili; delibera 9 luglio 1998, riguardante l'assetto finale del 2° contratto di programma con il gruppo FIAT del 5 novembre 1991; delibera 11 novembre 1998, n. 134/98, riguardante l'assetto del contratto di programma del 28 luglio 1998 con il gruppo Olivetti e principi generali sulle spese ammissibili; delibera 11 novembre, n. 135/98, che conclude il contratto di programma stipulato in data 7.11.89; trasferimento di titolarità dei contratti di programma stipulati in data 31 marzo 1998 tra il Ministero del tesoro e la Texas Instruments Italia S.p.A.; delibera 11 novembre 1998, n. 136/98 sull'aggiornamento del contratto di programma tra il Ministero del bilancio e della programmazione economica e la IPM group S.p.A.;

³⁶ Delibere 5 agosto 1998, nn. 85 e 86. Rilevanti sono altresì le delibere 11 novembre nn. 110 e 112, rispettivamente riguardanti il finanziamento degli istituti pubblici di ricovero e cura a carattere scientifico e l'integrazione del fondo sanitario 1996 per minori contributi sanitari riscossi dalle regioni. Va segnalata anche la delibera 26 febbraio 1998, n. 10 di individuazione dei criteri per la determinazione del prezzo medio europeo delle specialità medicinali erogate dal servizio sanitario nazionale.

³⁷ Non sono state ritenute legittime le previsioni contenute nella citata delibera CIPE concernenti: la concessione ai Comuni e ai loro consorzi di contributi in conto interessi per l'assunzione di mutui ventennali al 3% per un ammontare dal 15 al 25% della spesa preventivata; la previsione dell'erogazione al concessionario, in luogo del contributo in conto interessi, di un contributo in conto capitale attualizzato; la concessione all'ENI di un contributo in conto capitale.

ordine alla destinazione dei 100 mld previsti per la realizzazione delle opere di realizzazione e di allacciamento da parte dell'ENI S.p.A.

4.2 Il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione: le funzioni e l'organizzazione.

In attuazione della legge 3 aprile 1997, n. 94 (art. 7, comma 2, lett. g), il d.lgs. 5 dicembre 1997, n. 430 (art. 3, comma 2, lett. c) ha attuato l'unificazione dei ministeri del Tesoro e del Bilancio.

Il disegno di riforma per la razionalizzazione e il potenziamento delle strutture amministrative poste a supporto dell'azione di governo nel campo della politica economica, finanziaria e di bilancio nonché in materia di sviluppo territoriale e settoriale è stato portato a compimento con i regolamenti (d.P.R. 20 febbraio 1998, n. 38, art. 4 e d.P.R. 28 aprile 1998, n. 154, art. 3) attraverso l'istituzione del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione.

Le principali funzioni esercitate dal Dipartimento possono essere raggruppate in funzioni: di proposta nei confronti del CIPE per la individuazione degli obiettivi prioritari di sviluppo economico e sociale; di definizione delle politiche settoriali degli investimenti pubblici e di programmazione economica e finanziaria degli interventi, sulla base delle linee programmatiche del CIPE; di iniziativa in materia di utilizzazione dei fondi strutturali comunitari, secondo le direttive generali del CIPE; di coordinamento degli interventi delle amministrazioni pubbliche; di vigilanza sul complesso dell'azione pubblica nelle aree depresse e sull'attuazione dei programmi che utilizzano fondi comunitari; di gestione quali la valutazione e il finanziamento dei progetti di sviluppo e l'erogazione delle agevolazioni nonché l'attivazione delle intese istituzionali di programma e degli altri strumenti di programmazione negoziata; di sostituzione delle amministrazioni statali e regionali e locali in caso di inerzia o ritardo nell'adozione di provvedimenti necessari all'attuazione di interventi cofinanziati. Tali funzioni sono state mantenute allo Stato con il d.lgs. n. 112/1998, con il quale sono stati conferiti alle regioni e agli enti locali funzioni e compiti amministrativi dello Stato nelle aree depresse.

Sotto il profilo dell'organizzazione interna del Ministero, si confermano le osservazioni già manifestate in occasione della Relazione dello scorso anno³⁸ in ordine alla non razionale collocazione presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea delle funzioni connesse alla gestione del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie di cui all'art. 5 della l. n. 183/1987, che avrebbero potuto trovare collocazione all'interno del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione.

Possibili sovrapposizioni e interferenze potrebbero inoltre presentarsi tra il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e la Cabina di regia (cui sono assegnati prevalenti compiti di promozione, coordinamento e rappresentanza, anche in sede comunitaria, delle amministrazioni pubbliche, nella utilizzazione dei fondi strutturali, oltre che di monitoraggio, di studio e di proposta. La Cabina di regia ha formato oggetto di un recente provvedimento di riordino con d.P.R. n. 61/1999³⁹), specie con riferimento alle funzioni di monitoraggio. Nell'esercizio di tale fondamentale funzione è altresì impegnato il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, articolato, ai sensi dell'art. 7 del d.P.R. n. 38/1998 in due unità operative. Con l'art. 1, comma 1, della legge n. 144/1999, il Nucleo di valutazione presso il Ministero del tesoro opera in raccordo con i Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici regionali e delle

³⁸ Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1997*, vol. II, tomo I, p. 467.

³⁹ Art. 7, comma 2, lett. g. l. n. 94/1997 e art. 5 d.lgs. n. 430/1997; art. 6 d.P.R. n. 38/1998.

province autonome di Trento e Bolzano, per garantire il supporto tecnico nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica dei piani programmi e politiche di intervento promossi e attuati da ogni singola amministrazione. I nuclei operano anche per contribuire allo svolgimento del Sistema di monitoraggio svolto da un organo appositamente istituito dalla citata legge n. 144/1999 (art. 1, comma 5) all'interno del CIPE denominato Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici (MIP), con il compito di fornire, in modo tempestivo, informazioni sull'attuazione delle politiche di sviluppo, con particolare riferimento ai programmi cofinanziati con i fondi strutturali europei, sulla base dell'attività di monitoraggio svolta dai nuclei. Le informazioni sul monitoraggio vengono poi trasmesse dal CIPE alla Cabina di regia e all'Osservatorio dei lavori pubblici.

Sul versante delle relazioni con altri organi dello Stato, le funzioni svolte dal Dipartimento potrebbero inoltre incontrare interferenze anche con quelle assegnate all'Ufficio per le politiche di promozione dell'occupazione, nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, al quale, ai sensi del d.P.C.M. 20 aprile 1999, n. 166, è affidato il compito di curare, in maniera specifica, le tematiche dell'occupazione, in riferimento alla raccolta, l'analisi e l'elaborazione delle informazioni e dei dati, acquisiti dalle amministrazioni, dagli enti e dalle istituzioni, concernenti l'andamento dell'occupazione nelle aree depresse, con specifico riguardo al Mezzogiorno e alle aree di crisi, al fine di proporre strategie e misure di contrasto e di verificarne ed ottimizzarne gli effetti. Con d.P.C.M. 17 novembre 1998, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale è stato delegato ad avvalersi del predetto Ufficio.

In attuazione del disegno già anticipato dal D.P.E.F. 1999-2001, è stata istituita, con d.lgs. n.1/1999 la società per azioni Sviluppo Italia⁴⁰ con compiti di promozione di attività produttive e trazione degli investimenti, di promozione di iniziative occupazionali e nuova imprenditorialità con particolare riferimento alle aree depresse.

Al capitale sociale iniziale della società Sviluppo Italia, si provvede anche con le disponibilità del Fondo rotativo di cui all'articolo 1, comma 5, della legge 30 giugno 1998, n. 208. Nello stesso Fondo di cui alla legge 30 giugno 1998, n. 208, a decorrere dall'esercizio 2000, il CIPE riserva le risorse necessarie al finanziamento dei nuovi programmi di promozione imprenditoriale presentati dalla società Sviluppo Italia. Con la delibera CIPE 22 gennaio 1999, la somma di lire 35 mld è stata finalizzata alla costituzione del capitale sociale di Sviluppo Italia a valere sulle disponibilità di cui al Fondo rotativo di cui all'art. 1, comma 5, della l. n. 208/1998.

Con la delibera CIPE 14 maggio 1999, n. 72/99, è stato approvato il primo programma operativo della Società con il quale si prevedono interventi pari a lire 5,5 mld in materia di informazione e animazione di iniziative di sviluppo locale, con particolare riferimento ai patti territoriali. Con successivo d.P.C.M. 9 giugno 1999, sono stati impartiti alla società Sviluppo Italia indirizzi e priorità per lo svolgimento delle funzioni di coordinamento e controllo di cui al citato d.lgs. n. 1/1999.

Nell'esercizio delle proprie funzioni, meritano particolare evidenziazione le attività svolte dal Dipartimento nell'attuazione della delibera CIPE 9 luglio 1999, n. 70/1998⁴¹, in materia di intese istituzionali di programma fra lo Stato e le regioni e di programmazione

⁴⁰ Alla società sono conferite, o fatte conferire, le partecipazioni azionarie nelle società Spi, Itainvest, I.g., Società per l'imprenditorialità giovanile nonché Insud, Ribs, Enisud, delle quote Ipi detenute dallo Stato o da società da questo controllate.

⁴¹ Con delibera CIPE del 22 dicembre 1998, n. 139/98, il termine per il completamento dell'istruttoria delle 24 proposte di patti territoriali è stato prorogato dal 15 dicembre 1998 al 31 gennaio 1999.

Con delibera CIPE 19 febbraio 1999, n. 10/1999, si è provveduto alla ricognizione delle risorse finanziarie al netto delle assegnazioni già effettuate per il finanziamento dei nuovi patti territoriali.

negoziata e della delibera CIPE 22 dicembre 1998, n. 140, con la quale sono state approvate le linee della programmazione dei Fondi strutturali comunitari 2000-2006 (vedi *infra*).

I principi fondamentali cui sono informate le nuove modalità di programmazione delle politiche di sviluppo e che sono sottese alle citate delibere sono: la valutazione e la esplicitazione dei fabbisogni a garanzia della fattibilità (ex ante) economico-sociale degli interventi e dell'efficacia degli interventi, attraverso l'attivazione di procedure di monitoraggio (controllo *in itinere* ed *ex post*); l'attuazione del principio di sussidiarietà caratterizzato dalla crescita del ruolo delle regioni e degli enti locali; la negoziazione fra le parti coinvolte; il coinvolgimento del capitale privato.

4.2.1 L'Istituto di studi e di analisi economica (ISAE).

Con il d.P.R. n. 374/1998, in attuazione dell'art. 7, comma 6, della l. n. 94/1997, sono state dettate le norme concernenti la fusione dell'ISPE e dell'ISCO in un unico istituto denominato Istituto di studi e di analisi economica (ISAE). L'Istituto svolge funzioni attività di previsione e di analisi di macro e microeconomia della finanza pubblica e di politiche di sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale; presta, su richiesta, la propria consulenza al Ministero del tesoro, al CIPE, alla Cabina di regia nonché alla Presidenza del Consiglio dei Ministri; può svolgere incarichi conferiti dal Parlamento nonché, mediante convenzione, da pubbliche amministrazioni, da enti e da organizzazioni pubbliche, private o internazionali.

4.2.3 Strumenti contabili per la trasparenza e il monitoraggio delle risorse destinate alle aree depresse.

La correlazione tra le erogazioni finanziarie e le realizzazioni delle opere costituisce un'esigenza essenziale da conseguire a garanzia della trasparenza e dell'effettivo svolgimento del monitoraggio.

A tal fine, occorre considerare non soltanto i flussi finanziari dal bilancio dello Stato, ma anche quelli attivati dagli enti intestatari di conti di tesoreria e quelli derivanti dal finanziamento comunitario. In tale direzione, il percorso da compiere è ancora lungo; si pensi che l'integrazione bilancio dello Stato flussi di tesoreria, previsto dall'art. 5 della legge n. 94/1997, trova difficoltà ad essere realizzato. Peraltro, l'introduzione del mandato informatico e l'integrazione del Sistema di monitoraggio nel progetto della Rete unitaria della pubblica amministrazione (art. 1, comma 6, del collegato ordinamentale) potranno contribuire a ricostruire i flussi finanziari trasferiti dallo Stato ai soggetti attuatori.

L'esigenza di conseguire una più stringente correlazione tra la disponibilità di risorse finanziarie e la responsabilità delle risorse assegnate è stata avvertita dal legislatore del collegato ordinamentale, che, all'art. 43, comma 2, introduce, in materia di attuazione di misure di programmazione negoziata, il principio dell'assegnazione diretta delle risorse finanziarie dello Stato alla figura definita "responsabile unico" del contratto d'area o al soggetto responsabile del patto territoriale. La formulazione della norma non risulta sul piano tecnico ineccepibile; tuttavia è pienamente condivisibile l'esigenza di semplificare le operazioni contabili di assegnazione delle risorse finanziarie per individuare in modo sicuro il destinatario a garanzia della trasparenza e del principio della responsabilità della gestione.

Nella direzione di una maggiore trasparenza del documento di bilancio, è anche la previsione di cui all'art. 5 della citata legge 144/1999, che prevede l'istituzione in bilancio di un'apposita unità previsionale di base in ciascun stato di previsione della spesa denominata "Intesa istituzionale di programma", cui affluiscono risorse provenienti dalle autorizzazioni di

spesa iscritte nel medesimo stato di previsione da destinare alla realizzazione degli interventi previsti nelle intese istituzionali di programma.

Con la legge finanziaria n. 449/1998, si prevede inoltre l'inserimento nella tabella C - che modula su un arco triennale la spesa a natura permanente - delle risorse in conto capitale per snellirne l'iter procedurale, non essendo più necessario, come accadeva quando le risorse erano iscritte nel fondo speciale di tabella B, ricorrere a un provvedimento legislativo per l'attivazione delle stesse.

Va comunque evidenziato che l'impostazione del documento di bilancio non consente una chiara individuazione delle risorse finanziarie destinate alle aree depresse. Sul punto, come indicato nell'*Appendice*, la Corte ha elaborato una ricostruzione delle risorse di bilancio per le aree depresse secondo la quale esse ammontano a circa 26.000 miliardi.

4.2.4 Delibera CIPE 9 luglio 1998 n.70/1998: il monitoraggio della programmazione negoziata.

Le risorse finanziarie disponibili per la programmazione negoziata nel quinquennio 1998-2002 ammontano a 10.815 miliardi. A seconda dei diversi strumenti di attuazione della programmazione negoziata, le risorse sono così ripartite:

Patti territoriali	5.100 mld
Contratti d'area	3.000 mld
Contratti di programma	2.715 mld

Per le erogazioni da attuare nel 1999, sono disponibili complessivi 2.540 miliardi compresi gli stanziamenti relativi all'anno 1998 (1.082 mld), non ancora erogati.

Nel 1998, per gli strumenti di programmazione negoziata sono stati erogati 227,4 miliardi.

La tabella che segue illustra le risorse disponibili nel quinquennio 1998-2002.

	1998	1999	2000	2001	2002	Totale
Fonti						
Risorse nazionali						
cap. 7438	1.076,000	1.455,500	2.043,00	2.300,000	1.050,000	7.914,500
cap. 8816	5,850	622,550	-	-	-	628,000
Risorse comunitarie	-	271,600	-	-	-	271,600
Nuove risorse naz.li Del. CIPE 22.1.1999	-	200,000	900,000	900,000		2.000,000
Impieghi						
Patti territoriali	495,850	1.644,150 (a)	1.200,000 (b)	1.060,00	700,000	5.100,000
Contratti d'area	-	650,000 (a)	1.080,000 (b)	920,000	350,000	3.000,000 (c)
sub-totale	495,850	2.294,150 (a)	2.280,000 (b)	1.980,000	1.050,000	8.100,000
Contratti di programma	586,000 (d)	245,5000	663,000	1.220,000	-	2.714,500 (c)
TOTALE	1.081,850	2.539,650	2.943,000	3.200,000	1.050,000	10.814,500

(a) Qualora dovessero verificarsi maggiori esigenze per uno degli strumenti, potranno essere effettuate variazioni compensative tra le risorse indicate.

(b) In relazione alle esigenze che verranno a delinearsi sarà possibile, in sede di legge finanziaria, anticipare al 2000 parte delle risorse relative agli anni successivi.

(c) In relazione alle esigenze che verranno a delinearsi potranno essere effettuate manovre compensative a valere sulle risorse ora indicate per i contratti d'area.

(d) Nel 1998, sono state effettuate erogazioni per 159,189 mld.

4.2.5 I patti territoriali^{42 43}

I patti attualmente finanziati sono 46. Di questi, 12 sono i patti approvati secondo la vecchia procedura⁴⁴, 9 i patti comunitari, ai quali si aggiunge quello dell'Appennino centrale⁴⁵. I nuovi patti approvati a seguito del bando scaduto il 30 novembre 1998 sono 24. A questi, vanno aggiunti 15 patti pervenuti entro il 10 aprile presso il Ministero in esito al bando deliberato dal CIPE nella seduta del 19 febbraio 1999.

Tenendo conto delle iniziative (333), i 12 patti con vecchia procedura prevedono 910 miliardi circa di finanziamento pubblico, con una stima di 6.000 nuovi occupati. I 24 patti con nuova procedura⁴⁶ prevedono 1.514 miliardi di finanziamento pubblico (1.199 mld per iniziative imprenditoriali, 315 mld per infrastrutture), con 14.300 nuovi occupati.

Con delibera 19 febbraio 1999, il CIPE ha decretato un nuovo bando con la stessa nuova procedura accelerata, per circa 990 mld. Il bando è scaduto il 10 aprile 1999. La graduatoria sarà definita entro il 10 maggio 1999, mentre le assegnazioni finanziarie saranno effettuate, secondo le previsioni del Dipartimento, entro la fine della primavera. Restano da assegnare risorse per circa 685 mld.

Le risorse finanziarie disponibili per i patti ammontano, nel quinquennio 1998-2002, a 5.100 mld, di cui 4.828 circa sono stati assegnati dal CIPE a valere su risorse nazionali, mentre i restanti 272 miliardi circa sono costituiti da finanziamenti comunitari.

Più in dettaglio, dei 910 mld circa assegnati ai 12 patti approvati con le vecchie procedure, 628 mld sono stati destinati ai patti comunitari, 100 mld al patto Appennino centrale e 1.515 mld ai 24 patti che sono stati approvati secondo la nuova procedura. Dei 3.425 mld assegnati, 3.154 mld sono relativi a risorse nazionali. Di questi, 2.428 mld sono stati assegnati al sud (77%); 726 mld sono stati assegnati al centro-nord.

Per quanto riguarda i 12 patti approvati con la vecchia procedura, non ci sono più iniziative in attesa dell'inizio dell'istruttoria: 173 sono le iniziative in corso di definizione; 160 quelle per le quali sono stati già emanati i decreti di concessione. Di queste, le iniziative con finanziamenti erogati e quindi concretamente avviate (all'8 maggio 1999) sono 102. Il dato è particolarmente significativo ove si consideri che, nel febbraio 1999, le iniziative avviate erano

⁴² Delibere CIPE 10 maggio 1995; 20 novembre 1995; 12 luglio 1996; 21 marzo 1997; 26 febbraio 1998. Con la delibera 127/98 dell'11 novembre 1998, gli strumenti previsti dalla programmazione negoziata sono stati estesi all'agricoltura e alla pesca, in attuazione dell'art. 10 d.lgs. n. 173/1998. Con delibera 9 luglio 1998, n. 71/98, è stato definito il programma degli investimenti finanziari del programma degli interventi finanziari concernenti il programma operativo "sviluppo locale/patti territoriali per l'occupazione" nelle regioni dell'obiettivo 1, di cui al regolamento CEE n. 2081/93 (leggi n. 183/1987, n. 641/1996 e n. 208/1998).

⁴³ Si distinguono: patti per lo sviluppo dell'occupazione (intesi a determinare attività economiche nel territorio, prevalentemente da parte di imprese locali); patti per l'attrazione di investimenti (per la creazione di condizioni più opportune per catalizzare nuovi investimenti provenienti prevalentemente dall'esterno del territorio); patti per lo sviluppo dei sistemi produttivi (volti a promuovere iniziative per il rafforzamento competitivo e all'eventuale ampliamento dei sistemi produttivi di imprese già esistenti); patti per la valorizzazione economica delle risorse (di risorse ambientali, culturali e turistiche già disponibili sul territorio e sotto utilizzate); patti per l'emersione (intesi alla progressiva regolarizzazione di imprese e lavoratori sommersi); patti per lo sviluppo urbano (per finalità di sviluppo economico all'interno delle aree urbane).

⁴⁴ Con delibera CIPE 9 luglio 1998, n. 65/98 sono state accelerate le attività istruttorie dei dodici patti territoriali approvati il 18.12.1996, il 23.04.1997 e il 26.06.1997. Con delibera 5 agosto 1998, n. 99/98, sono state apportate modifiche ai patti territoriali di Enna e Siracusa, Palermo, e Miglio d'oro.

⁴⁵ Delibera CIPE 22 dicembre 1998, n. 151/98.

⁴⁶ Con a delibera CIPE 9 luglio 1998, n. 70/1998, è stata introdotta una metodologia intesa ad offrire certezza di finanza ai patti mediante un processo trasparente di selezione. A tale riguardo, è stato riservato ai patti l'importo di 1.500 mld che alla data del 9 luglio 1998 abbiano positivamente concluso l'istruttoria bancaria (con formale comunicazione del Ministro del tesoro) ovvero si trovino in istruttoria bancaria o in assistenza tecnica, purché l'istruttoria bancaria sia conclusa entro il 30 novembre 1998 (con formale comunicazione del Ministro del tesoro).

70, e che a marzo 1998 non era ancora stato emanato alcun decreto di pagamento. Le agevolazioni erogate corrispondono al 50% di tutti gli investimenti di quei 12 patti. Le anticipazioni, pari mediamente al 30% del totale dei finanziamenti, riguardano la parte di investimenti subito attivabili e ammontano a circa 90 mld.

Per accelerare la procedura di erogazione e quindi l'attivazione concreta dei patti e contratti d'area, è stato inserito l'art. 43, comma 2, l. n. 144/1999. Tale disposizione prevede l'erogazione diretta al responsabile del patto territoriale che, sulla base dello stato di avanzamento delle iniziative previste dal contratto o del patto, provvede ai relativi pagamenti in favore dei soggetti beneficiari delle agevolazioni anche avvalendosi, per la gestione di dette risorse, di istituti bancari all'uopo convenzionati.

Stato di attuazione dei patti territoriali

Regioni	Patti nazionali vecchia procedura (12) (a)	Patti comunitari (9+1) (b, c)	Patti nazionali nuova procedura	
			Patti già approvati (24) (d)	Patti pervenuti entro il 10.4.1999 (f)
Abruzzo		Sangro Aventino		Teramo
Molise		Matese		
Basilicata			Area sud Basilicata; Matera	
Calabria	Vibo Valentia		Alto Tirreno Cosentino; Cosentino; Lametino; Locride	Catanzaro
Campania	Benevento; Caserta; Miglio D'Oro	Agro Nocerino Sarnese; Napoli nord-est	Avellino; Sele Tanagro	Baronia
Puglia	Brindisi; Lecce	Nord Barese Ofantino	Bari; Castellaneta-Crispiano-Ginosa-Martina Franca; Sistema Murgiano; Taranto	Foggia; Conca Barese; Polis
Sardegna	Nuoro	Oristano		
Sicilia	Caltanissetta; Comprensorio delle Madonie; Enna; Palermo; Siracusa	Alto Belice Corleonese; Callatino sud Simeto; Catania sud	Messina	Simeto Etnea
Piemonte			Alessandria; Cuneese	Alta Langa- Valle Bormida Canavese
Veneto			Rovigo	Venezia Orientale: Basso Vero e Colognese
Emilia Romagna			Ferrara	
Lazio			Frosinone; Rieti	Pomezia
Toscana			Livorno; Massa Carrara; Maremma Grossetana (e); Piombino-Val di Cornia	Pisa
Toscana-Umbria			Valdichiana-Amiata-Trasimeno-Orvietano	
Marche				Ascoli Piceno
Liguria				Tigullio-Fontanabuona
Totale	12	9+1	24	15

Fonte: Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, Dipartimento per le Politiche di sviluppo e di coesione (8 maggio 1999).

(a) Si tratta dei 12 vecchi patti approvati con delibera CIPE;

(b) Si tratta dei Patti territoriali per l'occupazione approvati con decisione della Commissione UE.

(c) Ai patti comunitari, si aggiunge il patto pluriregionale Appennino centrale.

(d) Si tratta dei patti che hanno superato la verifica dei requisiti da parte del Ministero del tesoro e sono stati ammessi al finanziamento in base alla graduatoria del 29 gennaio 1999.

(e) Patto approvato con la nuova procedura, ma presentato prima della delibera del 9 luglio 1998 e quindi fuori graduatoria.

(f) Scadenza del bando previsto con la delibera CIPE del 19 febbraio 1999.

Per i patti, la tabella che segue espone la ripartizione delle risorse nazionali fra sud e centro-nord.

	Tipologia	Centro-Nord	Sud	TOTALE
A	Disponibilità totali	1.011,8*	3.816,6	4.828,4**
B	Risorse già assegnate:			
	B.1 patti vecchia procedura (12)	-	910,6	910,6
	B.2 patti comunitari (9)	-	628,4	628,4
	B.3 patto "Appennino Centrale" (1)	100,0		100,0
	B.4 patti nuova procedura (24)	626,1	888,5	1.514,6
	B.5 patti nuova procedura (15)	285,7	529,6	742,5
	Totale B	1.011,8	2.957,1	3.968,9
C	Disponibilità residue (A-B)	-	859,6	859,5
D	Nuovo bando (scadenza 10.10.99)		859,5	859,5

* 965,7+46,1 mld approvati dal CIPE nella seduta del 9 giugno 1999.

** A tale importo va aggiunto il finanziamento comunitario di lire 271,6 miliardi per i patti di cui al punto B.2.

La tabella illustra la situazione dell'attuazione dei 12 patti approvati con la vecchia procedura.

Regione		Iniziative	Decreti di concessione		Agevolazioni		Investimenti	Occupati *	
			decreto di concessione	...di cui di pagamento	decreto di concessione	... di cui di pagamento		Totali	...di cui nuovi occupati
Campania	Benevento	13	9	7	67.496,1	15.845,5	84.900,3	299	194
	Caserta**	14	-	-	60.549,4	-	88.954,0	323	298
	Miglio D'Oro	20	5	-	7.882,0	-	11.902,4	427	347
Puglia	Brindisi	34	24	21	41.732,1	17.757,0	63.014,5	478	324
	Lecce	72	58	51	49.450,2	20.180,5	76.925,7	1.849	1.095
Calabria	Vibo Valentia	24	13	8	17.850,2	4.466,9	21.971,1	192	86
Sicilia	Caltanissetta	37	20	12	31.498,6	5.831,8	39.911,9	326	192
	Enna	20	19	16	78.586,8	37.214,9	99.454,7	440	351
	Madonie	35	7	3	6.668,5	1.316,2	10.327,7	154	78
	Palermo	26	5	2	13.440,4	4.121,1	21.687,9	102	72
	Siracusa	24	18	7	32.569,4	3.222,8	49.215,1	552	236
Sardegna	Nuoro	10	9	8	13.388,7	5.860,8	17.136,0	121	71
Totale		329	187	135	360.563,0	115.817,5	496.447,3	4.940	3.046

Dati aggiornati al 24 giugno 1999.

*I dati relativi all'occupazione si riferiscono alle iniziative con decreto di concessione.

**Per il patto territoriale di Caserta, i dati si riferiscono al totale delle iniziative in corso di istruttoria e pertanto non sono inseriti nei dati totali.

4.2.6 I contratti d'area.

Relativamente alla situazione gestionale dei contratti d'area al 17 marzo 1999, occorre distinguere tra:

- a) contratti sottoscritti con iniziative imprenditoriali già finanziate con risorse finanziarie provenienti da leggi nazionali (l.n. 488/1992 e l.n. 44/1996 ecc.), sovvenzioni globali (U.E.) e leggi regionali. Si tratta di 7 contratti, sottoscritti entro il 9 luglio 1998 (Crotone, Manfredonia, Torrese-Stabiese, Sassari, Ottana, Gela e Terni) per un investimento complessivo di lire 341,8 mld e una stima di nuovi posti di lavoro pari a 1.898 posti di lavoro;
- b) contratti che prevedono finanziamenti su fondi CIPE. Le risorse disponibili per i contratti d'area ammontano, nel quinquennio 1998-2000 a complessivi 3.000 mld. Nel corso del 1999, sono stati sottoscritti contratti e protocolli aggiuntivi per complessivi 2.604,475 mld. Residuano disponibilità per 395,525 mld, di cui 211,843 sono già destinati per i contratti e protocolli aggiuntivi Sulcis Iglesiente e La Spezia. In relazione ad esigenze che verranno a delinearsi, potranno essere effettuate manovre compensative a favore dei Contratti di programma.

La tabella che segue espone il dettaglio dei contratti d'area e dei protocolli aggiuntivi.

(Importi in mld. di lire)

Tipologie	N. iniziative	Investimenti	Agevolazioni		Occupazione
			Fondi CIPE	Altri	
Contratti sottoscritti 1998					
Crotone	14	45,656	-	35,938	277
Manfredonia*	7	62,400	-	41,000	373
Torrese Stabiese	8	87,300	-	58,800	404
Sassari Alghero Porto Torres	7	32,029	-	18,965	221
Ottana	6	38,729	-	22,263	178
Gela	8	18,748	-	14,493	121
Terni Narni Spoleto	10	56,979	-	10,954	324
Totale	60	341,841	-	202,413	1.898
Contratti sottoscritti nel 1999					
Airola	5	298,763	250,668	-	656
Sulcis Iglesiente	14	116,044	59,939	7,213	370
La Spezia	13	111,458	22,078	410	233
Molise Interno	37	391,489	154,720	38,831	1.373
Gioia Tauro	12	136,510	-	88,189	387
Agrigento	33	181,058	155,064	-	505
Messina	6	18,896	-	10,130	105
Totale	120	1.254,218	642,469	144,773	3.629
Prot. aggiuntivi sottoscritti					
Manfredonia I	8	273,475	187,959	6,714	463
Ottana I	23	362,776	303,353	-	1.184
Torrese-Stabiese I°	6	445,945	279,360	2,564	631
Crotone I**	46	583,164	400,289	72,265	1.584
Sassari Alghero Porto Torres I	40	161,056	113,432	-	601
Gela I	19	106,122	95,955	-	406
Manfredonia 2°	66	1.071,979	765,541	-	3.113
Terni - Narni - Spoleto	24	219,637	52,854	2,909	1.524
Totale	230	3.224,154	2.198,743	84,452	9.506
Totale complessivo	412	4.820,212	2.841,212	841,228	15.033

*Per l'iniziativa Manfredonia Vetro S.p.A. l'erogazione è sospesa in quanto soggetta a procedura di infrazione da parte dei competenti organi UE.

**Per 4 iniziative (Solar Tech S.r.l., Futura Filam S.r.l., Santes S.r.l., Cotonificio Di Capitanata S.r.l.) l'erogazione è subordinata alla decisione UE.

°Per 3 iniziative (Marina di Stabia S.p.A., Villa Romana S.p.A., Pompei Tech World S.p.A.) l'erogazione è subordinata alla decisione UE.

°°Per 3 iniziative (Crown Power Transmission S.r.l., Proerd S.r.l., M.T.C. S.r.l.) l'erogazione è subordinata alla decisione UE.

Risultano ancora da sottoscrivere contratti e protocolli aggiuntivi di Avellino, Potenza, Salerno e Montalto di Castro.

4.2.7 Intese istituzionali di programma⁴⁷.

L'intesa istituzionale di programma⁴⁸, che costituisce il risultato della collaborazione tra le parti al fine di realizzare l'integrazione tra la programmazione statale e quella regionale, è

⁴⁷ I dati sono aggiornati al 22 aprile 1999.

⁴⁸ E' prevista dall'art. 2, comma 203, lett. b) l. n. 662/1996, modificato dall'art. 15, comma 4, del d.l. 30 gennaio 1998, n. 6, conv., con modificazioni, dalla l. n. 61/1998. Il comma 5 dell'art. 15 citato prevede che le disponibilità

definita come “l'accordo tra amministrazione centrale, regionale o delle province autonome, con cui tali soggetti si impegnano a collaborare sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati”.

Come previsto dal Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione, siglato dal Governo e i rappresentanti delle autonomie e del mondo del lavoro il 22 dicembre 1998 e firmato il 1° febbraio 1999 sono state stipulate, in data 3 marzo 1999, le intese con le regioni Lombardia⁴⁹, Toscana⁵⁰, Umbria. L'intesa con la Sardegna⁵¹ è stata firmata il 21 aprile scorso; quella con le Marche ha ottenuto il parere favorevole della Conferenza Stato-regioni nella seduta del 18 marzo 1999 ed è stata approvata dal CIPE nella seduta del 21 aprile.

Procedono i lavori per predisporre le Intese con le altre regioni meridionali e sono state avviate istruttorie per la stipula di intese con le altre regioni del centro-nord.

Un contributo all'intesa è costituito dall'elaborazione di Rapporti interinali predisposti per la programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 trasmessi al Ministero da parte delle amministrazioni centrali e regionali, in quanto essi costituiscono il “telaio” di obiettivi programmatici per l'impostazione dell'intesa. Con tale procedimento viene rafforzato il coordinamento tra gli strumenti di programmazione nazionale e quelli comunitari.

4.2.8 Delibera CIPE 9 luglio 1998, n. 70/1998: i completamenti

La delibera CIPE 70 del 9 luglio 1998 destina 3.500 mld per programmi infrastrutturali nelle aree depresse, stabilendo la seguente ripartizione territoriale:

- 3.000 mld destinati al Mezzogiorno (zone obiettivo 1);
- 350 mld destinati al centro nord (zone obiettivo 2 e 5b);
- 150 mld destinati alle regioni Umbria e Marche (per interventi urgenti a seguito del terremoto).

La delibera prevede che tali finanziamenti siano destinati alla realizzazione di investimenti per completamenti di opere infrastrutturali nella misura di almeno il 97% del totale, lasciando la possibilità di una loro destinazione, fino ad un massimo del 3%, per la realizzazione di studi di fattibilità per futuri investimenti in opere infrastrutturali da realizzarsi negli stessi territori regionali.

La delibera prevede anche l'istituzione di un Comitato di coordinamento quale struttura di collegamento fra le amministrazioni centrali, con il compito di definire i principi per la ripartizione dei fondi su base regionale ed i criteri per una loro destinazione al finanziamento di specifiche opere di completamento di infrastrutture.

individuare in sede di intesa istituzionale di programma siano utilizzate mediante apertura di apposite contabilità speciali intestate ai presidenti delle regioni, che operano quali funzionari delegati preposti all'attuazione dei programmi della predetta intesa istituzionale di programma.

⁴⁹ Infrastrutture viarie concernenti la realizzazione di un sistema integrato di accessibilità all'aeroporto di Malpensa; investimenti per il completamento del programma pluriennale degli investimenti per l'edilizia sanitaria e le residenze assistenziali per incrementare la disponibilità di posti letto.

⁵⁰ Attuazione del piano di programmazione sanitaria per il riordino della rete ospedaliera e delle strutture territoriali destinate all'assistenza degli anziani; ricostruzione nei campi dell'edilizia, beni culturali e difesa del suolo; infrastrutture di collegamento viarie e ferroviarie; sviluppo aree montane terremotate.

⁵¹ Realizzazione di un metanodotto nell'isola; ammodernamento e velocizzazione della rete dei trasporti interni alla regione; sviluppo del sistema infrastrutturale relativo alla viabilità; scuola e formazione, specie in materia di infrastrutture telematiche e per la valorizzazione della lingua sarda.

La ripartizione dei fondi tra i territori regionali è stata articolata in due segmenti: una quota pari al 70% del totale previsto per ciascuna circoscrizione territoriale (sud e centro-nord), da considerarsi come preassegnata a quel territorio, è stata ripartita per regione; la restante quota del 30% da considerarsi "premiale", è stata attribuita sulla base di una "competizione" tra tutte le proposte, non finanziate nel 70%, presentate nel Mezzogiorno e nel centro-nord.

Complessivamente le proposte di completamento, già preselezionate attraverso la negoziazione tra regioni e amministrazioni centrali, sono circa 1.000. Di queste, 447 sono state presentate dalle amministrazioni centrali (343 riguardano aree del Mezzogiorno e 104 il centro-nord) e 617 dalle regioni (455 per il Mezzogiorno e 162 per il centro-nord). Definita entro il 15 aprile la graduatoria, il CIPE, nella seduta del 21 aprile 1999, ha approvato l'assegnazione dei fondi per il finanziamento dei completamenti di opere infrastrutturali, selezionate dal Gruppo tecnico e approvate dal Comitato di coordinamento.

Nel Mezzogiorno, sono state finanziate 231 opere di completamento per complessivi 2.577 mld, in esito ad una selezione di 815 proposte delle amministrazioni regionali e centrali. Sono state finanziate opere di completamento derivate dagli elenchi delle opere commissariate ex lege n. 135/1997 (c.d. sblocca cantieri), per un totale di 2.914 miliardi. Delle 815 proposte di finanziamento messe a procedura concorsuale, 231 sono state finanziate; le rimanenti 584 non finanziate sono state inserite in una graduatoria di merito in base al punteggio ottenuto.

La tabella che segue espone i completamenti nel Mezzogiorno per tipologia, numero di progetti e importo dei finanziamenti assegnati dal CIPE:

	dighe	depuratori e reti fognarie	difesa suolo	edilizia scolast.	Beni culturali	infrastrutture produtt.	turismo	aree urbane	edilizia dem.le	infrastrutture sport.	Trasporti urbani	infrastr. trasporto	Totale
Abruzzo	4	9		1	1	3					1	2	21
Basilicata		1	1		1							5	8
Calabria			1	11	9	1	1	8	1	5		12	49
Campania	3	11	1	7	11	4	4		1	1	6	2	51
Molise	1	5	1	2	1	1							11
Puglia	7	26		5	6	1	1	3	1		1	3	54
Sardegna	4	1		1								3	9
Sicilia	3	5	2	4	5	4	1			1		3	28
Tot.Mezz.	22	58	6	31	34	14	7	11	3	7	8	30	231
Rip. %	9,52	25,11	2,60	13,42	14,72	6,06	3,03	4,76	1,30	3,03	3,46	12,99	100,00

	dighe	depuratori e reti fognarie	difesa suolo	edilizia scolast.	Beni culturali	infrastrutture produtt.	turismo	aree urbane	edilizia dem.le	infrastrutture sport.	Trasporti urbani	infrastr. trasporto	Totale
Abruzzo	47.452	10.556		22.300	12.534	13.535					12.421	21.200	138.998
Basilicata		25.000	4.000		8.000							55.000	92.000
Calabria			400	65.544	38.900	450	600	37.044	34.500	6.202		33.737	217.377
Campania	43.181	189.947	5.900	76.636	66.520	14.900	20.062		20.000	1.510	279.500	38.123	756.279
Molise	20.505	8.400	1.650	7.405	450	900							39.310
Puglia	75.656	157.943		14.150	14.600	500	11.137	6.700	2.890		200	56.322	340.098
Sardegna	103.922	23.000		15.000								16.120	158.042
Sicilia	202.587	53.704	13.142	9.256	29.430	12.570	4.600			2.500		506.408	834.197
Tot.Mezz.	493.303	468.551	25.092	210.291	170.434	42.855	36.399	43.744	57.390	10.212	292.121	726.910	2.577.301
Rip. %	19,14	18,16	0,97	8,16	6,61	1,66	1,41	1,70	2,23	0,40	11,33	28,20	100,00

4.2.9 Quadro comunitario di sostegno 1994-1999.

Nel corso del 1998, l'impiego delle risorse finanziarie comunitarie provenienti dai Fondi strutturali ha fatto registrare una forte accelerazione, raggiungendo l'obiettivo del 55,2% fissato dal Ministro nella direttiva generale di indirizzo politico-amministrativo del 1° aprile 1998.

A fine 1998, i livelli di attuazione del quadro comunitario di sostegno 1994-1999 per le regioni del Mezzogiorno sono i seguenti:

- con riferimento a QCS 1994-1999, sono stati erogati circa 10.000 mld per investimenti pubblici, inclusi del cofinanziamento europeo;
- la capacità di impegno ha superato il 93,2% delle risorse disponibili, anche se con situazioni molto diversificate per i singoli programmi;
- molto elevata risulta la capacità di spesa per i programmi multiregionali di telecomunicazioni (93%) e industria (85,6%); in ritardo sono le risorse idriche (23,3%), le infrastrutture stradali (12,3%) le infrastrutture aeroportuali (6,7%). Abbastanza elevata è la capacità di spesa per le regioni Molise (64%), Calabria e Basilicata (61%), Sardegna e Abruzzo (65%) e Campania (64%).

Nella riunione del 10 marzo 1999, il Comitato di sorveglianza del QCS 1994/99 ha approvato la riprogrammazione delle forme di intervento in ritardo di attuazione sulla base delle regole concordate in partenariato.

Nel complesso, le risorse riprogrammate ammontano a 68,06 milioni di Euro⁵², di cui 13,86 a valere sul FEOGA, 44,50 sullo SFOP e 9,70. I programmi oggetto del ridimensionamento delle rispettive dotazioni finanziarie sono il POP Puglia, il PO Valorizzazione delle produzioni agricole, il PO Pesca-acquacoltura ed il PO formazione formatori e funzionari della p.a. Questi programmi al 31.12.98 hanno fatto registrare un livello di attuazione inferiore alla soglia di riferimento del 55% e non manifestano la capacità di recupero dei ritardi accumulati.

I rilevati ritardi nell'utilizzo delle risorse attribuite alla regioni del centro-nord nell'ambito dell'obiettivo 5a hanno comportato la rassegnazione di dette risorse a favore delle regioni del Mezzogiorno (Basilicata, Molise, Calabria, Sardegna e Campania).

Per il 1999, l'obiettivo da raggiungere in termini di risorse impegnate è quello di impegnare interamente le risorse a disposizione e di raggiungere o superare il livello di erogazione del 70% fissato dal Patto sociale.

Quadro comunitario di sostegno 1994-1999

Regioni obiettivo 1

Stato di attuazione delle singole forme di intervento al 31.12.1998

	Costo totale	Impegni	Pagamenti	Importi in mld di lire.	
				impegni/cost tot.	pag./costo tot.
Programmi regionali	28.870.230	25.961.298	14.793.410	89,9%	51,2%
Programmi multireg.li	31.328.751	30.274.466	18.493.477	96,6%	59,0%
Regionali +multireg.li	60.198.982	56.235.764	33.286.887	93,4%	55,3%
Sovv.ni in corso appr.ne*	80.994				
Importo riprog.to 24.2.98°	30.624				
Totale°°	60.310.600	56.235.764	33.286.887	93,2%	55,1%

*Sovvenzioni globali con parere favorevole DG XVI, in attesa della decisione da parte della Commissione UE.

° Quota residua della riprogrammazione deliberata dal Comitato di sorveglianza del QCS nella riunione del 28 aprile 1998. Nella stessa riunione, è stata programmata la quota 98 dell'indicizzazione pari a 167,5 Mecu di cui 100 quale contributo di solidarietà a favore delle regioni terremotate Marche ed Umbria, in attesa del perfezionamento della procedura da parte della UE.

4.2.10 Spese pesi per investimenti pubblici: erogazioni totali nelle aree depresse.

Sulla base delle informazioni - ancora provvisorie - messe a disposizione da fonti ministeriali alla data dell'8 maggio 1999 e che aggiornano i dati forniti dal Ministero con la

⁵² Valore Lire/Ecu = 1.936,27.

Relazione sull'andamento e sui risultati dell'intervento ordinario nelle aree depresse nel 1997⁵³, la crescita delle spese per investimenti pubblici (infrastrutture e contributi agli investimenti pubblici) nel complesso delle aree depresse risulta, nel 1998, pari a circa il 20%, rispetto al 1997, a fronte di una crescita globale, nel complesso del Paese di investimenti pari all'8,6%.

Nel triennio 1996-1998, si passa da investimenti destinati alle aree depresse pari a 13.400 mld nel 1996, 15.300 mld nel 1997 e a 18.300 mld nel 1998. Tali valori si aggiungono alle risorse ordinarie erogate da amministrazioni centrali e locali.

La tabella che segue espone le principali risultanze finanziarie delle risorse destinate alle aree depresse.

Conto risorse impieghi aree depresse con flussi comunitari
(al netto sgravi fiscali Mezzogiorno)

	1996	1997	1998	Importi mld lire var.% 97-98
Utilizzo (+) Accumulo (-) dip.tà tesoreria	-2.547	872	1.516	
Bilancio dello Stato	3.914	3.000	2.688	-10,4%
Min. Industria Aree depresse	4.712	6.051	7.323	21,0%
- di cui incentivi imprese l. n. 488(*)	2.220	3.783	5.166	11,9%
Società imprenditorialità giovanile	246	290	320	10,3%
Regioni conti UE(**)	1.303	2.472	3.272	32,4%
Min. Tesoro (IGFOR) e Lavoro	1.324	1.376	1.244	-9,6%
Pagamenti al sistema economico	11.499	13.189	14.847	12,6%
Accreditati su conti FS	428	14	126	800,0%
Accreditati su conti enti territoriali (*)	96	1.007	1.790	77,8%
Accreditati su conti ordinari regioni (**)	975	525	1.150	119,0%
Accreditati ad enti su conti di tesoreria	1.499	1.546	3.066	98,3%
Capitoli di bilancio	271	396	235	-40,7%
Altro	163	137	153	11,7%
Totale impieghi	13.432	15.268	18.301	19,9%

Per il 1998, in considerazione dell'adeguamento della gestione del sistema informativo dei ministeri del Tesoro e del Bilancio conseguente all'unificazione del Ministero del tesoro, ulteriori verifiche in corso potrebbero comportare una variazione in aumento dei dati di pagamento.

(1) Per omogeneità di confronto, nel 1998, sono stati imputati 1.983 mld pagati il 4.1.1999.

(2) Nella elaborazione sono state incluse solo le regioni del Mezzogiorno.

(3) L'Amministrazione sta provvedendo a elaborazioni per distinguere la parte destinata alle aree depresse.

(4) Al netto dei rimborsi provenienti dai conti "Regioni conti UE" (774 mld per il 1996 e 734 mld per il 1997).

4.2.11 Attuazione della delibera CIPE 22.12.1998, n. 140: Quadro comunitario di sostegno 2000-2006.

Con la delibera CIPE 22 dicembre 1998, è stata accelerata la programmazione dei Fondi strutturali europei 2000-2006, in modo da presentare alla Commissione europea il Programma di sviluppo per l'impiego dei fondi strutturali comunitari 2000-2006 nel Mezzogiorno (PSM) e dei relativi Programmi operativi (PO) entro luglio 1999 e dare tempestiva attivazione, dal 1° febbraio 2000, agli investimenti pubblici programmati. Tale obiettivo è stato confermato, in sede europea, in occasione del vertice del Consiglio europeo riunitosi a Berlino il 24 e 25 marzo 1999⁵⁴.

⁵³ Relazione allegata alla Relazione previsionale e programmatica per l'anno 1999 presentata dal Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

⁵⁴ Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari, *Il percorso di riforma dei Fondi strutturali 2000-*

Per il rispetto del termine del 30 luglio 1999, entro cui sarà necessario procedere alla presentazione alla Commissione U.E. del piano globale di sviluppo per le Regioni dell'obiettivo 1, dei relativi programmi operativi e dei documenti di programmazione concernenti gli obiettivi 2 e 3, la citata delibera CIPE ha stabilito uno stringente scadenziario affinché i "tavoli nazionali e regionali", con la partecipazione di partner economici e sociali secondo le regole del partenariato comunitario richiamate dal Patto sociale, concludano il vaglio e la selezione delle idee-programma contenute nel "Rapporto di sintesi - Orientamenti per il programma di sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006", al fine di tempestivamente e in modo coordinato identificare strategie, obiettivi e programmi da includere nei Programmi operativi da sottoporre agli organi comunitari.

Come previsto dalla delibera CIPE, i 17 tavoli settoriali e le regioni del Mezzogiorno, conclusa l'istruttoria, hanno consegnato entro la data fissata del 15 marzo 1999 i rapporti interinali dopo averli portati a conoscenza di tutte le amministrazioni che partecipano all'esercizio della programmazione. Successivamente, il Comitato nazionale per i fondi strutturali ha trasmesso al CIPE, previo parere della Conferenza Stato-regioni e della Conferenza unificata, il documento di sintesi elaborato in data 30 aprile 1999 "Orientamenti per il programma di sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006"^{55 56}.

Con la presentazione del citato documento al CIPE, si conclude la prima delle fasi (quella definita nella delibera CIPE del 22 dicembre 1998) in cui si articola il processo di programmazione sotteso al QCS 2000-2006. L'impostazione del documento è coerente con lo schema di regolamento comunitario quadro dei piani e delle forme di intervento operative degli Stati membri allo scopo di ottenere il cofinanziamento in base alle azioni strutturali comunitarie (sullo schema di regolamento hanno espresso il parere il Comitato regioni, il Comitato economico e sociale, il Parlamento europeo e, da ultimo, la Commissione in data 19 novembre 1998. Il predetto schema modifica il regolamento 2052/88/Cee relativo alla missione dei Fondi strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti - GUCE, L 193 del 31/7/1993).

Tra i principi fondanti del PSM vanno ricordati:

- il decentramento delle responsabilità ai livelli locali di governo per l'attuazione del partenariato istituzionale. In attuazione del principio di sussidiarietà, le Amministrazioni centrali, oltre alla programmazione di politiche di responsabilità nazionale, svolgeranno funzioni di indirizzo, supporto tecnico e valutazione di attuazione e di impatto. Alle regioni competerà la selezione degli obiettivi in un quadro programmatico integrato e coerente con gli indirizzi nazionali, con la conseguente responsabilità per la redazione e gestione dei PO

2006. *Testimonianze "in diretta" su un modello di Partenariato istituzionale e testi provvisori dei regolamenti*, Roma, aprile 1999.

⁵⁵ Elaborato sulla base delle "Schede programmatiche 2000-2006. Cento idee" presentato a Catania i giorni 2-4 dicembre 1998.

⁵⁶ Il rapporto di sintesi, particolarmente ponderoso, è articolato in nove capitoli. Ad una breve premessa, segue il secondo capitolo dedicato alla politica generale per il Mezzogiorno, alla sua caratteristica di "economia in bilico" fra sviluppo e arretramento e alla formulazione di scenari macroeconomici di valutazione. Il terzo capitolo descrive la matrice risorse/territorio ed il sistema degli obiettivi globali e degli assi prioritari. Nel quarto capitolo, sono elaborati gli obiettivi specifici a cui indirizzare i programmi e vengono descritti gli assi prioritari. Il quinto capitolo è dedicato al tema della compatibilità e della coerenza delle indicazioni programmatiche con i profili trasversali delle politiche attive del lavoro, delle pari opportunità, dell'ambiente, dell'agricoltura e dell'internazionalizzazione. Il sesto capitolo riguarda l'attuazione del partenariato a livello di PSM e di programmi operativi. Nel settimo capitolo, vengono formulate proposte relative al quadro finanziario e alla ripartizione delle risorse fra assi e fra regioni. L'ottavo e il nono capitolo riguardano, rispettivamente, l'attuazione degli obiettivi specifici e l'individuazione delle competenze nonché la descrizione delle fasi successive del processo di programmazione.

(nazionali e regionali). Alle autonomie locali spetteranno l'identificazione delle opportunità locali, la formulazione dei proposte progettuali collocate all'interno degli obiettivi definiti dalle regioni nonché la realizzazione degli interventi;

- l'identificazione dei beneficiari finali attraverso un processo di partenariato istituzionale ed economico-sociale e una concertazione trasparente con le parti economiche e sociali che operano in quel territorio, dando attuazione alla logica del "confronto preventivo" prevista dal Patto sociale;
- la selezione degli interventi e la realizzazione dei progetti e delle opere in base al principio di concorrenza, offrendo condizioni piene di accesso alle opportunità del Programma a tutte le istituzioni finanziarie, locali ed esterne;
- la rilevanza alla qualità della progettazione, anche attraverso studi di fattibilità, e la valutazione *ex ante* degli obiettivi che si intendono raggiungere;
- l'anticipazione, alla fase di programmazione e progettazione, delle valutazioni relative alla compatibilità ambientale e alla tutela del paesaggio;
- lo svolgimento del monitoraggio per la verificabilità dei risultati e la valutazione del loro impatto;
- la costruzione di un piano finanziario unico per tutte le risorse pubbliche disponibili nel Mezzogiorno nel medio-lungo termine, come condizione di una programmazione regionale unica;
- il coinvolgimento della finanza privata nel *project financing* e nell'apporto di capitale di rischio alle imprese.

Sulla base del predetto documento, il CIPE, con propria delibera 14 maggio 1999, n. 71/99 ha deliberato gli orientamenti per la programmazione degli investimenti nel periodo 2000-2006 per lo sviluppo nel Mezzogiorno.

Il Governo ha pertanto centrato l'obiettivo assunto con le parti sociali in occasione della definizione del Patto sociale per lo sviluppo e per l'occupazione siglato in data 22 dicembre 1998 (paragrafo 3, punti 1-14 e allegato 2).

L'obiettivo generale del PSM per creare nuova e qualificata occupazione consiste nel creare attraverso una strategia di intervento articolata su sei "assi" prioritari di intervento "di condizioni di vita e di contesto economico sociale e ambientale, tali da favorire e promuovere la permanenza, l'afflusso e l'investimento di risorse mobili".

Tra i principi fondamentali della citata delibera CIPE del 14 maggio 1999 ne vanno, in particolare, evidenziati due: il rafforzamento del processo di integrazione di tutte le fonti di finanziamento disponibili e la realizzazione di processi di valutazione *ex ante* e di verifica e monitoraggio. A tale riguardo, le regioni, secondo le indicazioni contenute nel parere della Conferenza Stato-regioni del 6 maggio 1999, si sono impegnate nell'adozione delle innovazioni, anche di natura legislativa necessarie per un congruo assetto organizzativo interno - anche in termini di semplificazione delle procedure, di irrobustimento delle strutture amministrative e di riqualificazione delle risorse umane - con i compiti e le modalità della nuova programmazione, adeguando la propria struttura di bilancio. Per quanto concerne lo svolgimento del monitoraggio, la citata delibera del CIPE fa espresso riferimento alla valutazione dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici integrati nel Sistema statistico nazionale, anche al fine di consentire l'alimentazione del Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici, a partire dalle regioni del Mezzogiorno (art. 1 della legge n. 144/1999).

4.3 *Adempimenti del Ministero in materia di contrasto all'usura.*

Sul fronte del contrasto all'usura, in attuazione di quanto previsto dalla legge 7 marzo 1996, n. 108, nel corso del 1998, l'attività del Ministero si è concretizzata nei seguenti provvedimenti.

4.3.1 *Attuazione dell'art. 2 della legge n.108/1996.*

Con decreto del 22.9.1998 (G.U. 26.9.1998, n.225), l'Amministrazione ha provveduto, sentiti Banca d'Italia e Ufficio italiano dei cambi, alla classificazione delle operazioni creditizie per categorie omogenee ai fini della rilevazione dei tassi effettivi globali medi praticati dalle banche e dagli intermediari finanziari (la classificazione delle operazioni ha cadenza annuale).

Con decreti del 23.3.1998 (G.U. 27.3.1998, n.72), del 24.6.1998 (G.U. 20.6.1998, n. 150), del 24.9.1998 (G.U. 30.9.1998, n. 228) e del 21.12.1998 (G.U. 31.12.1998, n. 304), sentiti Banca d'Italia e Ufficio italiano dei cambi, sono stati rilevati i tassi effettivi globali medi, relativi alle suddette operazioni di finanziamento, da applicarsi, rispettivamente, nei trimestri aprile - giugno 1998, luglio - settembre 1998, ottobre - dicembre 1998 e gennaio - marzo 1999 (la rilevazione dei tassi ha cadenza trimestrale). In allegato al decreto del 24.9.1998 sono state pubblicate anche le istruzioni per la rilevazione dei tassi.

4.3.2 *Attuazione dell'art. 15 della legge (Fondo di prevenzione del fenomeno dell'usura).*

Nel corso del 1998, la Commissione incaricata della gestione del fondo ha completato l'assegnazione dei contributi relativi agli anni 1996 e 1997, per un ammontare complessivo di 140 miliardi di lire, attribuendoli agli oltre 200 Consorzi e Cooperative di garanzia collettiva fidi (CONFIDI) che ne avevano fatto richiesta.

Alle Fondazioni ed Associazioni riconosciute, tali contributi relativi allo stesso periodo, per l'importo complessivo di 60 miliardi di lire, erano stati già liquidati alla fine del 1997.

Per quanto concerne i contributi per l'anno 1998, pari a complessivi 100 miliardi di lire (70 miliardi per i CONFIDI e 30 miliardi per Fondazioni ed Associazioni riconosciute), la Commissione ha deciso di rinviare l'assegnazione quando saranno disponibili i dati relativi all'utilizzo delle somme già corrisposte, dati desumibili dai bilanci che gli enti in questione sono tenuti a presentare al Ministero entro il 31.3.1999.

Ciò, al fine di consentire una più razionale distribuzione di detti contributi, tenendo conto anche della concreta operatività degli enti beneficiari.

4.3.3 *Attuazione dell'art. 16 (Albo dei mediatori creditizi).*

L'art. 16 prevede l'istituzione dell'albo dei mediatori creditizi presso il Ministero del tesoro "che si avvale dell'Ufficio italiano dei cambi".

La bozza di regolamento istitutivo dell'albo, predisposta in linea con la citata norma, andrà ora rivista in quanto è da ritenere che, per effetto dell'art. 5, comma 2, del d.lgs. 26.8.1998, n. 319 (G.U. 4.9.1998, n. 206), la norma stessa dovrebbe intendersi modificata nel senso che l'albo è istituito direttamente presso l'Ufficio italiano dei cambi. In tal senso, si è espresso il Consiglio di Stato con il parere n. 240/98 del 17.11.1998.

4.4 *Liquidazione degli enti soppressi.*

Le gestioni liquidatorie degli enti soppressi affidate all'Ispettorato generale per gli affari e per la gestione del patrimonio degli enti disciolti (I.G.E.D.), dalla data di costituzione ad oggi, ammontano complessivamente a 823, di cui 379 riguardanti enti mutualistici. Ne restano da definire 365. Nel corso del 1998, sono state liquidate 34 gestioni. Nel corso del 1998, sono intervenuti i seguenti provvedimenti che hanno soppresso e posto in liquidazione, con le

modalità previste dalla legge 4 dicembre 1956, n. 1404, tre enti: - decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica del 19 gennaio 1998 recante: "Soppressione e liquidazione del Consiglio di borsa⁵⁷"; - decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica del 22 aprile 1998 recante: "Soppressione e messa in liquidazione del Fondo di previdenza per il personale degli uffici del lavoro e della massima occupazione"; - legge 6 ottobre 1998, n. 353, recante "Norme per la soppressione dell'Ente per le scuole materne della Sardegna e per il trasferimento allo Stato delle relative competenze e funzioni⁵⁸".

Le gestioni fuori bilancio e dei consorzi idraulici di terza categoria costituiscono le tipologie di gestioni liquidatorie di più recente assunzione.

In merito alle gestioni fuori bilancio, come è noto, l'art. 26 della legge 23 dicembre 1993, n. 559, ne ha disposto la soppressione, ad eccezione di quelle espressamente escluse o ricondotte nel bilancio dello Stato, ed affidato le operazioni di liquidazione all' I.G.E.D. Al riguardo, permangono difficoltà operative che caratterizzano l'assunzione della liquidazione di alcuni di tali moduli organizzatori, derivanti dall'esigenza di non interrompere un servizio necessario prima che l'amministrazione interessata abbia trovato il modo di svolgerlo nel rispetto delle norme giuscontabili⁵⁹.

Le gestioni fuori bilancio individuate sono state complessivamente 93. In particolare, 44 gestioni sono state chiuse, 12 gestioni archiviate, 22 gestioni affidate ad un Commissario liquidatore. Per le rimanenti 15 gestioni, l'Amministrazione sta provvedendo a definire le operazioni di consegna e/o di liquidazione.

Circa i consorzi idraulici, il ritardo nell'approvazione del regolamento di attuazione previsto dall'art. 1, comma 2, della legge 16 dicembre 1993, n. 520 (Soppressione dei Consorzi idraulici di terza categoria) determina situazioni di incertezza giuridica circa il trasferimento delle funzioni, degli uffici, dei beni e del personale dei soppressi consorzi per le differenti procedure da seguire a seconda che i consorzi medesimi appartengano a bacini di rilievo nazionale o regionale. Sulla base dell'orientamento assunto presso la Segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono state definite le operazioni di consegna di tutti gli 83 consorzi idraulici appartenenti a bacini di rilievo nazionale. Ne sono stati chiusi 53.

Numerose sono le cause che ritardano la definitiva chiusura delle gestioni liquidatorie.

⁵⁷ Per il Consiglio di borsa, è stata ravvisata la necessità, a causa della specificità dell'attività liquidatoria, relativa sia alla definizione dei fondi di garanzia, sia alle posizioni di insolvenza degli agenti di cambio, di promuovere la nomina di un Commissario liquidatore, come previsto dall'art. 4 della legge n. 1404 del 1956. Tale nomina è avvenuta con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica del 30 gennaio 1998. Relativamente al Fondo di previdenza per il personale degli uffici del lavoro e della massima occupazione (U.L.M.O.), si è pervenuti alla conclusione che tale Fondo è un ente-organo e come tale da sopprimere ai sensi della legge n. 1404 del 1956. Intervenuta la soppressione del Fondo, è stata promossa la nomina di un Commissario liquidatore, avvenuta con decreto interministeriale del 20 maggio 1998.

⁵⁸ L'Ente per le scuole materne della Sardegna (E.S.Ma.S.), istituito con legge 1° giugno 1942, n. 901, è stato soppresso dalla sopra citata legge n. 353/98, con effetto dal 1° giugno 1998. Anche per l'E.S.Ma.S., data la complessità delle questioni da definire, è stata richiesta la costituzione di una gestione commissariale, realizzata con un decreto interministeriale emanato in data 21 gennaio 1999.

⁵⁹ In particolare, nell'ambito dell'Amministrazione per i beni culturali e ambientali, presso talune Soprintendenze operavano gestioni fuori bilancio per gestire fondi erogati da Enti pubblici per il finanziamento di progetti determinati. Per garantire il completamento di tali opere, sono stati nominati, con decreto del Ministro dei beni culturali e ambientali di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, Commissari liquidatori nelle persone dei Soprintendenti competenti per territorio i quali, disponendo di una struttura amministrativa e tecnica, provvederanno a completare i progetti, a liquidare le pendenze e a trasmettere il conto della gestione all'I.G.E.D.

Relativamente agli enti non mutualistici, esse possono ricondursi a controversie giudiziarie tuttora in corso e/o al permanere di talune partite debitorie e creditorie di lunga e difficile definizione.

Per quanto concerne gli enti mutualistici, la chiusura delle relative gestioni è legata alla soluzione dei seguenti problemi: a) attribuzione dei beni già di pertinenza degli enti in parola. In materia di acquisizione del patrimonio, l'art. 65 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del Servizio Sanitario Nazionale) prevede l'attribuzione dei beni mobili e immobili appartenenti ai soppressi enti mutualistici alle unità sanitarie locali (ora Aziende sanitarie locali) o, qualora non sussista il requisito della prevalente destinazione degli immobili ai servizi sanitari, all'I.G.E.D. per il successivo realizzo. La predetta attribuzione deve essere effettuata con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, di concerto con i Ministri del lavoro e della previdenza sociale e delle finanze, sentite le Regioni interessate. In attesa dell'assenso delle regioni, numerosi beni non possono essere alienati, in carenza dei citati decreti. Per superare tale situazione, l'I.G.E.D. ha promosso conferenze di servizi cui è stata sollecitata la partecipazione delle altre Amministrazioni coinvolte; b) sussistono inoltre difficoltà nel trasferimento all'I.N.P.D.A.P. - Gestione autonoma Istituti di previdenza dei contributi versati nei fondi integrativi di previdenza esistenti presso gli enti soppressi. Ciò a causa del contenzioso determinato dalle domande degli ex dipendenti dirette ad ottenere la restituzione dei contributi versati nei predetti fondi di previdenza, in mancanza dell'esercizio dell'opzione - prevista dall'art. 75 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 (Stato giuridico del personale delle unità sanitaria locale) e dalla legge 27 ottobre 1988, n. 482 (Disciplina del trattamento di quiescenza e di previdenza del personale degli enti soppressi trasferito alle regioni, agli enti pubblici ed alle amministrazioni dello Stato) - per il mantenimento della posizione assicurativa già in atto.

4.5 Il Provveditorato generale dello Stato.

L'art. 3 del decreto legislativo 5 dicembre 1997, n.430 ha trasformato il Provveditorato Generale dello Stato da struttura preminentemente operativa per l'acquisizione di beni e servizi, in organo che è chiamato a fornire il proprio supporto di competenza, sia in materia contrattuale e tecnica, che di riscontro della omogeneità e congruità dei prezzi spuntati dalle singole Amministrazioni.

Le nuove attribuzioni del Provveditorato generale dello Stato sono state ulteriormente specificate nelle direttive del Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica del 18 giugno e del 15 ottobre 1998, che individuano cinque principali aree di attività:

1. consulenza in materia giuridica, tecnico-merceologica e di pianificazione della spesa per rendere più efficace, efficiente ed economica l'attività di spesa per beni e servizi;
2. monitoraggio sulle spese per beni e servizi autonomamente svolte dalle pp.aa., attraverso l'analisi dell'andamento della domanda pubblica e dell'offerta di beni e servizi, per contribuire a definire le politiche di spesa in materia di acquisto di beni e servizi;
3. determinazione di parametri e standard di prodotti e servizi e dei conseguenti controlli di qualità, attraverso la predisposizione ed il costante aggiornamento di un insieme di strumenti (normativi, tecnici, procedurali, programmatici) di riferimento per l'attività di spesa;
4. esecuzione dei programmi di approvvigionamento su delega;
5. vigilanza sull'TPZS.

L'attività di redazione di capitolati standard, è stata assunta quale prioritaria tra i compiti di consulenza assegnati al Provveditorato Generale dalla nuova normativa, in quanto finalizzata alla gestione economica efficiente e coordinata degli acquisti di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni.

Nel corso del 1998, sono stati elaborati 420 capitolati, che attengono al contenuto tecnico di varie prestazioni, in particolare riferite a beni e servizi definibili di "ordinaria somministrazione". Tali capitolati, fruibili anche sul sito *Internet* del Ministero, sono tenuti opportunamente aggiornati, in dipendenza dall'evoluzione del mercato e/o dall'emanazione di nuove norme tecniche di riferimento.

In materia di formazione⁶⁰, l'attività del Provveditorato ha avuto ad oggetto la formazione sia del personale interno che di quello esterno responsabile degli uffici acquisti. Entro il 31.12.1998, per il personale interno è stato tenuto un solo corso (articolato in tre sessioni) al quale hanno partecipato 50 unità di personale. Sono stati poi avviati corsi per i responsabili degli Uffici acquisti.

Al fine di attivare la funzione di monitoraggio, il Provveditorato ha avviato, nel corso del 1998, in via preliminare, lo studio di una metodologia di rilevazione ed analisi dei beni e servizi necessari al funzionamento degli uffici, nonché dei relativi prezzi di riferimento. A tal fine, sono state elaborate specifiche schede di rilevazione per alcuni prodotti tipo. La diffusione di tali schede presso tutte le Amministrazioni dello Stato, avvenuta nel 1999, si prevede comporterà un lavoro di analisi riferibile a qualche centinaio di migliaia di prodotti e servizi, con l'obiettivo di determinare o di aggiornare prezzi per due/trecento prodotti e servizi. Parallelamente, il PGS condurrà analisi del mercato, attivando una funzione di marketing pubblico, finalizzata alla conoscenza e conseguente diffusione delle opportunità offerte nei diversi settori merceologici, anche attraverso attività di *benchmarking*.

Sono stati individuati prezzi di riferimento per 183 prodotti, i dati relativi sono stati pubblicati sul sito *Internet* del Ministero del tesoro. Tali prezzi sono espressi in un "range" minimo e massimo, che considera i parametri relativi alla quantità ed al tipo di procedimento di acquisto attuato (gara o economia). Per questa prima elaborazione di prezzi di riferimento sono stati presi a base i prezzi risultanti dagli acquisti per beni e servizi effettuati dal Provveditorato Generale dello Stato, non essendo disponibili dati significativi da parte di altre amministrazioni che, per la maggioranza, nel corso del 1998 hanno delegato il Provveditorato stesso alla gestione delle proprie forniture.

Come previsto dalla normativa di riordino, il Provveditorato, per il 1998, ha operato acquisti per conto di altre Amministrazioni (19 in totale), dando esecuzione agli specifici programmi di approvvigionamento via via richiesti e gestendo tutte le fasi delle relative procedure di spesa.

L'azione, nel suo complesso, si è articolata in modo da conseguire economie di scala attraverso acquisti centralizzati per importi complessivi considerevoli, utilizzando le previste procedure comunitarie. Per la parte di acquisti non programmati da parte delle varie Amministrazioni, è stato, invece, fatto ricorso alla conduzione in economia. Per quanto riguarda, infine, le minute spese, nel corso del 1998, sono stati accreditati fondi ai Consegnetari delle varie Amministrazioni statali per un importo complessivo di circa £. 31.295 milioni.

⁶⁰ Le materie trattate sono state, per il personale interno: a) marketing d'acquisto; b) qualità delle procedure di acquisto; c) marketing di erogazione dei servizi d) sistema informativo degli acquisti; e) controllo dei prezzi. Per il personale esterno, le materie trattate sono state: a) legislazione comunitaria e nazionale in materia di acquisti di beni e servizi della P.A.; b) procedure di approvvigionamento di beni e servizi; c) specifiche tecniche ed attività connesse all'acquisto di beni e servizi; d) architettura e sicurezza delle unità ambientali e degli impianti; e) caratteristiche e requisiti dei sistemi informatici e degli apparati di telecomunicazioni.

4.5.1 Le forniture.

La tabella che segue mostra, per tipologie di forniture, gli importi impegnati su competenza, con indicazione della consistenza delle diverse tipologie di fornitura sul totale degli impegni effettuati nell'anno, in relazione alle forniture rappresentate. L'ultima colonna mostra la variazione percentuale tra il 1997 e il 1997.

Tipologia di forniture	1997		1998		Var% 97/98
	Importo mld	Consistenza %	Importo mld	Consistenza %	
Mobili e arredi	43.982	33,6%	31.357	23%	-28,7%
Impianti elettrico	25.932	19,8%	30.252	21%	+16,6%
Macchine ufficio	35.114	26,8%	14.780	10%	-57,9%
Automezzi	262	0,2%	1.414	1%	+439,6%
Informatica	24.091	18,4%	5.649	4%	-76,5%
Impianti antincendio sicurezza	-	-	3.500	2%	-
Consulenza, corsi, pubbl.ni	-	-	20.751	15%	-
Minute spese di ufficio	-	-	31.295	22%	-
Uniformi canc. e vari	1.400	1%	3.105	2%	+121,7%

Le tipologie di forniture rappresentate in tabella rappresentano, in termini assoluti, 130,781 miliardi per il 1997 e 142,103 per il 1998 con un incremento del 8,6% rispetto all'anno precedente.

4.5.2 I servizi.

La tabella che segue espone, per tipologie di servizi, gli importi impegnati su competenza, con indicazione della consistenza delle diverse tipologie di servizi sul totale degli impegni effettuati nell'anno. La tabella, per disomogeneità dei dati, non indica i raffronti con le spese per servizi effettuate nel 1997.

Tipologia di servizi	Importo mld	Consistenza %
Lavori falegnameria, pulizia, tendaggi ecc.	43.395	11%
Manutenzione e locazione macchine ufficio	16.326	4%
Informatica	1.876	1%
Servizi di pulizia, trasporto e vigilanza	107.977	27%
Utenze SIP, ACEA, ENEL	122.241	29%
Previdenzioni infortuni, sicurezza lavoro	111.478	28%

Le tipologie di servizi indicate in tabella rappresentano in termini assoluti lire 403,292 miliardi per il 1998, contro 218,164 miliardi del 1997.

4.6 Attività di verifica e di controllo.

4.6.1 Attività della Direzione centrale degli uffici locali e dei servizi del tesoro.

a) Invalidità civile. Nel corso del 1998, la Direzione centrale degli uffici locali e dei servizi del tesoro ha portato a termine il programma straordinario di 150.000 verifiche di cui alla legge n.425 del 1996. Inoltre, sono stati sottoposti a visita di verifica gli invalidi che non hanno presentato l'autocertificazione, in attuazione di quanto disposto dall'art.52, comma 2, della legge n.449 del 1997. Per quanto attiene, invece, al piano straordinario previsto al comma 1 dello stesso articolo 52, è stato predisposto un numero inferiore di accertamenti rispetto a quelli programmati; ciò in quanto nello svolgimento delle relative attività sono insorte alcune

problematiche, quali la mancata trasmissione dei fascicoli da parte di alcune Prefetture ed il mancato aggiornamento della banca dati del Ministero dell'interno; circostanza quest'ultima che ha causato il sorteggio di un elevato numero di invalidi deceduti. Nel corso del 1998, l'Amministrazione ha effettuato oltre 125.000 convocazioni e circa 95.300 visite di verifica che hanno determinato 15.665 provvedimenti di revoca dei benefici economici i quali hanno comportato un risparmio di spesa di oltre 147 miliardi. Contestualmente sono stati convocati a visita di controllo, ai sensi dell'art.1, comma 257, della legge n.662 del 1996, 1.758 invalidi collocati al lavoro, assunti per chiamata nominativa o numerica tramite l'Ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione, i quali non hanno presentato la dichiarazione di responsabilità prevista dalla stessa norma. Sono stati elaborati i dati degli invalidi civili titolari di provvidenze economiche per procedere al controllo incrociato con il Casellario centrale dei pensionati, al fine di verificare le situazioni reddituali dei percettori di assegno e pensione di invalidità civile (pari a 657.331 invalidi civili). A seguito di tale operazione, sono stati riscontrati 11.361 invalidi che nel 1998, sulla base dei redditi percepiti nell'anno precedente, hanno superato i limiti previsti dalla legge.

b) Ricorsi. Sono stati definiti 98.000 ricorsi completi del parere della Commissione medica superiore e di invalidità civile, relativi ad anni precedenti. A questo proposito, sono stati predisposti, con procedura automatizzata, i provvedimenti di definizione dei suddetti gravami, ai quali si sono aggiunti oltre 6.000 provvedimenti negativi e concessivi predisposti con procedura non informatizzata. Altra iniziativa ha riguardato l'analisi delle procedure esistenti per pervenire ad una automazione di un maggior numero di provvedimenti negativi, in previsione di una completa informatizzazione del settore con l'applicazione di un nuovo flusso di lavorazione che dovrebbe permettere, una volta entrato a regime, economie di tempi attraverso una ridotta circolazione cartacea. Nel corso dell'anno, sono stati aperti quasi 90.000 ricorsi e ne sono stati definiti oltre 100.000, la maggior parte dei quali relativi a gravami presentati dagli interessati in anni precedenti.

c) Area di attività: invalidità civile. Alla fine del 1998, presso le Segreterie delle Commissioni mediche di verifica sono risultate in servizio 710 unità di personale (-293 unità rispetto a quanto previsto dalle piante organiche) a fronte di un carico di lavoro pari a oltre 782.000 pratiche. I dati che seguono mostrano una sostanziale conferma dei livelli di produttività raggiunti l'anno precedente, con una lieve flessione per quanto riguarda i verbali sospesi e le visite dirette effettuate. Tale flessione, peraltro, è da ricondurre all'aumento del livello qualitativo dell'attività delle ASL conseguente ai controlli svolti nel corso degli anni dalle Commissioni mediche di verifica. Per quanto attiene alle linee di attività proprie degli uffici centrali si distingue, in primo luogo, il settore dei ricorsi di invalidità civile. L'analisi dei dati mostra un deciso incremento del numero dei ricorsi trattati (+78%) nonché di quelli definiti con procedura automatizzata, ai quali ultimi si aggiungono oltre 98.000 ricorsi definiti. Per il settore delle verifiche, i dati che seguono evidenziano: un incremento pari al 4,1% del numero degli invalidi convocati a visita ed una lieve flessione del numero di invalidi sottoposti ad accertamenti sanitari (-7,6%); una diminuzione del numero dei decreti di revoca (-41,3%) e un aumento delle conferme (+13,4%). La ragione principale della diminuzione delle revoche rispetto alle conferme è da ricercarsi nella particolare tipologia degli invalidi sottoposti a verifica. Per espressa previsione dell'art. 52, comma 2, della legge n. 449/1997, si è trattato, infatti, di soggetti che non hanno presentato l'autocertificazione prevista dall'art.4, della legge n.425 del 1996. I controlli effettuati hanno evidenziato che la maggior parte dei soggetti non hanno ottemperato all'obbligo di legge a causa della gravità delle invalidità da cui sono affetti (

infermi di mente, soggetti ricoverati in case di cura, etc.). Gli accertamenti eseguiti, in tali casi, non hanno potuto che confermare gli stati di invalidità. Per quanto attiene all'attività della Commissione medica superiore in materia di verifiche, la flessione del carico di lavoro e del numero delle pratiche lavorate è conseguenza dell'avvenuto decentramento della quasi totalità dell'attività stessa a favore delle Commissioni mediche di verifica.

d) Riepilogo delle attività svolte dagli Uffici centrali.

Ricorsi invalidità civile	1996	1997	Var. %	1998	Var. %
Carico di lavoro annuale	329.618	354.378	+7,5%	199.327	-43,7%
Totali ricorsi definiti	1.156	2.923	+152,8%	104.665	+3.480%
Ricorsi definiti con decreto aut. zzato	-	-	-	98.654	-
Comunicazioni di silenzio rigetto	33.615	15.620	-53,5%	-	-
Ricorsi istruiti	48.449	59.117	+22%	33.752	-42,9%
Totale ricorsi trattati	83.220	77.660	-6,6%	138.417	+78,2%
Apertura ricorsi	108.128	142.643	+31,9%	89.196	-37,4%
Verifiche invalidità civile	1996	1997	Var. %		
Invalidi convocati	58.501	120.078	+105,2%	125.107	+4,1%
Invalidi sottoposti a verifica	51154	103.286	101,9%	95.347	-7,6%
Decreti di revoca	2.170	26.135	1.104,0%	15.338	-41,3%
Conferme	9.002	66.794	+641,9%	75.781	+13,4%

e) Riepilogo attività Commissioni mediche periferiche.

Verbali di visita	1996	1997	Var. %	1998	Var. %
Carico di lavoro annuale	802.000	774.258	-3,4%	782.699	+1%
Verbali esaminati	769.466	738.471	-4%	763.203	+3,3%
Verbali sospesi	136.737	117.587	-14%	107.801	-8,3%
Visite dirette effettuate	107.446	89.369	-16%	87.322	-2,2%
Medici	1996	1997	Var. %		
Numero in servizio	656	702	+7%	707	+0,7%
Verbali esaminati per medico	1.158	1.051	-9,2%	1.079	+2,6%

f) Riepilogo attività Pensioni di guerra.

Attività CMPGIC	1996	1997	Var. %	1998	Var. %
Pratiche pervenute	6.191	4.674	-24,5%	5.298	+13,3%
Pratiche lavorate	6.317	5.124	-18,8%	5.173	+0,9%
Giacenza	3.105	2.655	-14,4%	2.780	+4,7%
Attività uffici centrali	1996	1997	Var. %	1998	Var. %
Pratiche pervenute	40.690	37.183	-8,6%	43.708	+17,5%
Pratiche lavorate	47.965	42.017	-12,4%	49.483	+17,7%
Giacenza	17.337	13.309	-23,2%	6.296	-52,6%

Partite di pagamento	1996	1997	Var. %	1998	Var. %
Pensioni dirette	179.555	166.648	-7,1%	154.122	-7,5%
Pensioni indirette	350.437	322.664	-7,9%	308.639	-4,3%
Perseguitati politici K.Z.	6.957	6.769	-2,7%	6.530	-3,5%
Totale	536.949	496.081	-7,6%	469.291	-5,4%

Attività Comitato di liquidazione	1997	1998	Variazione%
Provvis. concessivi esaminati	9.805	10.266	+4,7%
Provvis. negativi esaminati	2.589	3.579	+38,2%
Difforni	870	645	-25,8%
Ricorsi esaminati	961	1.092	+13,6%
Pratiche contenziose esaminate	15	25	+66,6%

Spesa	1997	1998	Variazione%
Pensioni dirette e indirette	2.239.869.721.522	2.175.854.018.955	-2,8%
Perseguitati politici e K.Z.	55.673.671.200	54.671.772.000	-1,7%
Totale	2.295.543.392.722	2.230.525.790.955	-2,8%

4.6.2 Servizi ispettivi di finanza.

L'attività svolta dai servizi ispettivi di finanza, con riferimento alle verifiche amministrativo-contabili e ad altre attività è sintetizzata nella tabella seguente, che espone i dati relativi al quadriennio 1995 - 1998.

	1995	1996	1997	1998
Verifiche amministrativo-contabili	347	365	373	389
Denunce alle Procure della Corte dei conti	119	139	137	126
Denunce all'Autorità giudiziaria ordinaria	35	18	6	13
Denunce alla Guardia di finanza	5	7	4	3

Il Servizio ispettivo ha anche svolto 180 verifiche per conto del Gruppo di lavoro ministeriale incaricato dell'indagine conoscitiva sui contratti di pulizia e di spolveratura affidati a terzi dalle Amministrazioni pubbliche e 64 verifiche presso le istituzioni scolastiche. Per rendere omogenee le verifiche eseguite per conto del Gruppo di lavoro ministeriale, in ragione della loro minore complessità rispetto alle verifiche amministrativo-contabili ordinarie, l'Amministrazione ha valutato le complessive 244 verifiche come se fossero corrispondenti a 61 verifiche ordinarie. Pertanto, nel 1998, le verifiche amministrativo contabili possono essere valutate in 450 verifiche rispetto alle 373 effettuate nel 1997.

I dati riepilogativi evidenziano un incremento delle verifiche rispetto ai risultati dell'anno 1997, anche in considerazione dell'assunzione di 29 dirigenti, seppure al netto dei pensionamenti verificatisi nell'anno 1998 (5 unità).

4.7 Attività informatiche in materia finanziaria e contabile⁶¹.

Dopo il riordino delle attività informatiche intervenuto per effetto della legge n. 94/1997 e il d.lgs. n. 414/1997⁶² e le previsioni contenute in materia nel d.P.R. n. 38/1998⁶³ e

⁶¹ Vedi, Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1997*, vol. II, tomo II, pp. 274-278.

⁶² Sottolinea l'esigenza che le attività informatiche il cui esercizio deve essere riservato alla Stato siano strutturate secondo criteri di piena integrazione tecnica e funzionale; individua la necessità di affidare tali attività ad una struttura societaria del tutto nuova, operante unicamente ed esclusivamente al servizio dello Stato; prevede una successiva precisazione delle attività che la nuova Società dovrà svolgere secondo gli indirizzi strategici stabiliti dall'Amministrazione; consente, ma solo in via transitoria ed eccezionale, l'affidamento diretto di attività a fornitori esterni, esclusivamente al fine di evitare rischi di discontinuità nell'erogazione di un servizio essenziale per l'esercizio delle funzioni istituzionali del Ministero.

⁶³ Affida a ogni Dipartimento la definizione delle specifiche esigenze funzionali e delle conseguenti prestazioni e modalità operative che devono essere assicurate nell'ambito del sistema informativo integrato del Ministero per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali; istituisce la conferenza permanente dei capi dei Dipartimenti del

nel d.P.R. n. 154/1998 il Ministero, ha emanato il d.m. 22 dicembre 1997⁶⁴ e il decreto 17 giugno 1998, recante "Attività informatiche riservate allo Stato".

Al riguardo, sotto il profilo organizzativo, il citato d.P.R. n. 154/1998 istituisce, nell'ambito del Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi del tesoro, il Servizio centrale per il sistema informativo integrato cui sono affidati: il coordinamento operativo e l'integrazione delle attività e dei sistemi informativi del Ministero nonché la gestione unitaria delle relative funzioni finanziarie e amministrative; i rapporti con la società dedicata, cioè con la CON.S.I.P. S.p.A.⁶⁵, di cui al decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 414⁶⁶.

Con il citato decreto del 17 giugno 1998 sono state individuate, in modo analitico, le attività informatiche riservate⁶⁷ che la CON.S.I.P. S.p.A. è chiamata a svolgere con proprie risorse, escludendo qualsiasi forma di ricorso a prestazioni esterne. Il decreto attribuisce, inoltre, all'Amministrazione il compito di determinare periodicamente gli obiettivi da perseguire; assoggetta la CON.S.I.P. S.p.A. ad una puntuale verifica dei risultati raggiunti e della loro aderenza agli obiettivi indicati.

Le modalità di affidamento alla CON.S.I.P. S.p.A. saranno disciplinate sulla base di apposite convenzioni, garantendo la riservatezza dei dati gestiti e la continuità di funzionamento del sistema informativo integrato.

Il primo compito affidato alla CON.S.I.P. S.p.A. è stata la rinegoziazione dei preesistenti rapporti contrattuali intercorrenti tra la Ragioneria Generale dello Stato e la società Finsiel, per assicurare l'indispensabile continuità di un servizio essenziale per l'amministrazione.

Ministero, cui partecipa il capo di Gabinetto, che dedicherà apposite sessioni al coordinamento delle attività informatiche.

⁶⁴ Prende atto che la CON.S.I.P. possiede i requisiti richiesti dal d.lgs. n.414; le attribuisce la qualifica di "amministrazione aggiudicataria", con ciò assoggettandola alle normative comunitaria e nazionale in materia di appalti di beni e servizi; definisce le modalità operative che la Società può adottare nella fase transitoria; subordina l'attività della CON.S.I.P. all'approvazione, da parte del Ministro del tesoro, sentita l'AIPA, di una apposita Convenzione tra la Società ed il Ministero, disciplinante i rapporti tecnici, operativi ed economici tra i due soggetti.

⁶⁵ La CON.S.I.P. S.p.A. è l'organismo societario sul quale il Ministero esercita indirettamente il controllo totalitario per il tramite della CON.S.A.P. S.p.A. della quale possiede l'intero pacchetto azionario e che a sua volta possiede tutte le azioni della CON.S.I.P. S.p.A.

⁶⁶ Individua, inoltre, in ogni Dipartimento gli uffici di livello dirigenziale generale cui sono affidati lo studio, l'analisi e la definizione delle esigenze funzionali e delle specifiche prestazioni e modalità operative che devono essere assicurate nell'ambito del sistema informativo integrato del Ministero per lo svolgimento dei compiti istituzionali del Dipartimento.

⁶⁷ Tra le attività riservate sono indicate: a) l'elaborazione di studi di fattibilità del nuovo Sistema informativo integrato del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica; b) predisposizione di progetti realizzativi sulla base delle proposte e dei piani, anche triennali, approvati dall'Amministrazione, in coordinamento con la Conferenza permanente dei capi dei Dipartimenti del Ministero di cui all'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica n. 38 del 1998; c) definizione dei criteri, delle regole e delle modalità di gestione della sicurezza logica e fisica del Sistema informativo integrato, sentita l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione; d) il monitoraggio delle attività informatiche inerenti il Sistema informativo integrato, in conformità della disciplina di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n.39; e) il presidio delle aree applicative strategiche segnalate dall'Amministrazione, al fine di assicurare una capacità di intervento autonomo, rispetto ai servizi erogati da eventuali fornitori esterni, che garantisca tempi di soluzione dei problemi rilevati in coerenza con le esigenze espresse dall'Amministrazione; f) la definizione e modalità dei bandi di gara, dei criteri di prequalifica, di valutazione dei fornitori e delle offerte, aggiudicazione delle commesse e stipula dei contratti; g) la conduzione dei centri elettronici per la gestione informatica della contabilità e della finanza pubblica, dall'Amministrazione ritenuti di rilevanza strategica e, a tal fine, individuati in ragione della loro strumentalità necessaria allo svolgimento delle funzioni di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo n. 414/1997.

Il 2 e l'11 marzo 1998 la CON.S.I.P. S.p.A. ha pertanto stipulato con la società Finsiel due contratti relativi, rispettivamente, alle attività di conduzione tecnica ed allo sviluppo e la manutenzione del software applicativo, assicurando le prestazioni del citato fornitore fino al 18 giugno 1999 ed ottenendo, nel contempo, favorevoli condizioni sia sotto il profilo economico, sia in termini di prestazioni tecniche.

La Società, nel frattempo, ha proceduto ad avviare le gare di appalto per l'acquisizione di beni e servizi con le modalità previste dalle disposizioni normative nazionali e comunitarie (per un importo complessivo vicino ai 230 miliardi)⁶⁸, al fine di predisporre quanto necessario per assicurare l'erogazione dei servizi informatici dopo la scadenza dei contratti Finsiel senza soluzione di continuità e nell'ambito della libera concorrenza sul mercato.

Inoltre, il Ministero ha richiesto alla CON.S.I.P. S.p.A. di provvedere al monitoraggio previsto dall'AIPA per il controllo dei contratti informatici di grande rilievo; il Gruppo di Monitoraggio, costituito dalla CON.S.I.P. S.p.A. con risorse interne, ha prodotto i primi due rapporti sugli attuali contratti con la Finsiel ed ha, recentemente, superato con successo il processo di certificazione da parte dell'Autorità.

Nel frattempo la CON.S.I.P. S.p.A. ha predisposto il progetto di nuovo Sistema Informativo Integrato del Ministero⁶⁹. Il progetto è stato presentato alla Conferenza permanente dei Capi Dipartimento in data 4 agosto 1998 dove è stato approvato nelle sue linee generali. Il progetto è stato quindi recepito nel Piano Triennale per l'Informatica 1999-2001 che, per la prima volta, è un piano unico per tutto il Ministero rispetto agli otto piani precedenti (DGT, RGS, Bilancio, Sinit, AA.GG, Pensioni di guerra, PGS, Servizi periferici).

4.7.1 Aspetti organizzativi.

Nell'attuazione della nuova configurazione organizzativa delle attività informatiche del Ministero, sono state individuate all'interno di ogni Dipartimento le "Strutture Informatiche Dipartimentali" (S.I.D.), cioè le strutture organizzative cui la direttiva del Ministro 1° aprile 1998 affida il compito "di raccogliere e di rappresentare alla CON.S.I.P. S.p.A. le esigenze di informatizzazione che essa elaborerà, integrerà e tradurrà in piani informatici".

Il quadro così delineato prevede - oltre alla Conferenza permanente dei Capi Dipartimento, a cui fa capo la responsabilità finale del raggiungimento degli obiettivi legati all'informatizzazione - che le responsabilità e le attività per il sistema informativo siano attribuite al Servizio centrale per il sistema informativo integrato, collocato all'interno del IV Dipartimento, che assume compiti di pianificazione e monitoraggio complessivo del sistema, coordinamento operativo e integrazione delle attività e dei sistemi informativi del Ministero; la CON.S.I.P. S.p.A. svolge funzioni di supporto tecnico ed operativo alla concreta realizzazione

⁶⁸ I pareri resi dall'AIPA sono i seguenti: n. 69/98 del 9 luglio 1998, gara per la fornitura e la manutenzione di sistemi dipartimentali Unix per le ragioniere provinciali; n. 71/98 del 16 luglio 1998, concernente la convenzione 1° giugno 1998 - 18 luglio 1999; n. 72/98 del 23 luglio 1998, riguardante la gara comunitaria per la fornitura dei servizi di sviluppo, manutenzione, supporto e formazione per quattro aree del S.I.R.G.S.; n. 93/98 dell'8 ottobre 1998 sulla gara comunitaria per la fornitura del S.I.R.G.S.; n. 134/98 del 22 dicembre 1998 per la progettazione e realizzazione del Sistema informativo per la raccolta e l'analisi dei dati relativi alla contabilità economica delle amministrazioni centrali dello Stato.

⁶⁹ Gli interventi progettuali per la realizzazione del nuovo sistema informativo integrato del Ministero del tesoro sono stati aggregati in tre gruppi: infrastrutture, sistemi e reti, che include sia i progetti intesi a nazionalizzare le infrastrutture tecnologiche esistenti, sia quelli volti a predisporre le architetture su cui insisteranno i nuovi servizi di comunicazione, interoperabilità, e cooperazione applicativa; servizi di base, che comprendono: i progetti finalizzati a mettere a disposizione degli utenti strumenti generalizzati e standard per la comunicazione (*e-mail*), la condivisione di informazioni e documenti (*data warehouse, information*), l'automazione dei processi (*workflow*); applicazioni che comprendono progetti di informatizzazione di processi ed attività di tipo istituzionale e/o di funzionamento dell'Amministrazione (ad es. fondi strutturali, mandato informatico, gestione del personale).

e gestione dei servizi informatici del Ministero, cui provvederà direttamente per le funzioni informatiche individuate come riservate allo Stato; le Strutture Informatiche Dipartimentali, di interfaccia fra utenti e strutture dedicate, potranno avere competenze su specifiche e particolari aree tematiche.

E' stato inoltre istituito un comitato di coordinamento per l'informatica cui partecipano il Servizio centrale del IV Dipartimento, i responsabili delle strutture informatiche dipartimentali e la CON.S.I.P. S.p.A., con il compito di indirizzare e di facilitare l'attuazione e l'integrazione dei progetti.

Secondo la logica sottesa al disegno di riforma dell'attività informatica del Ministero, la CON.S.I.P. S.p.A. deve essenzialmente assumere le connotazioni di una struttura di progettazione, governo ed orientamento tecnico delle attività informatiche del Ministero, ricorrendo al mercato nella misura più ampia possibile per quanto attiene agli aspetti più propriamente realizzativi.

Al momento, l'organico della CON.S.I.P. S.p.A. è costituito da oltre 150 unità, ed è prevista una sua crescita fino ad un massimo di circa 270-280 persone da dedicare, in parte (circa 100 unità) alla progettazione ed all'integrazione delle attività informatiche del Ministero e per il resto al controllo ed integrazione delle prestazioni dei fornitori esterni nonché alla gestione diretta delle applicazioni e dei sistemi elaborativi "critici", che per motivi di sicurezza e di riservatezza e per esigenze di continuità di funzionamento, devono essere presidiati esclusivamente con risorse interne, in conformità a quanto previsto dal citato d.m. 17 giugno 1998⁷⁰.

4.7.2 Programmazione della spesa informatica.

Secondo la previsione della spesa per il triennio 1998-2000, con riferimento alla manutenzione e allo sviluppo del sistema RGS-Cdc, la situazione è rappresentata dalla tabella che segue.

	1998	1999	2000	Totale triennio
Sviluppi	50,9	44,5	38,3	133,7
Manutenzione evolutiva	3,8	4,7	5,7	14,2
Manutenzione	57,9	42,6	30,9	131,4
Totale	112,6	91,8	74,9	279,3
Servizi CONSIP	3,6	8,2	11,0	22,8
Totale generale	116,2	100,0	85,9	302,1

⁷⁰ E' da rilevare che l'organico previsto fino a giugno 1999 è stato sottoposto alla valutazione dell'AIPA nell'ambito del previsto parere sulla Convenzione RGS- CON.S.I.P. S.p.A. In particolare, in tale parere, l'autorità pone in evidenza che:

- 1) l'organico previsto e la dinamica temporale della sua evoluzione è coerente con il ruolo della Società, sia in termini quantitativi, sia in termini di articolazione per figure professionali;
- 2) l'allocazione delle risorse alle varie aree di attività della CON.S.I.P. S.p.A. è funzionale all'entità dell'impegno richiesto per l'assolvimento dei compiti previsti;
- 3) il numero delle risorse umane destinate all'attività di conduzione tecnica del CED de La Rustica è significativamente inferiore (30%) a quello degli addetti attualmente utilizzati dalla Finsiel;
- 4) il costo medio delle risorse professionali della CON.S.I.P. S.p.A., al quale è stato fatto riferimento per la quantificazione dei corrispettivi previsti a titolo di compenso dell'attività della Società, "si colloca al di sotto dei costi medi di mercato per progetti di comparabili consistenze e caratteristiche";
- 5) l'onere economico derivante dai contratti CON.S.I.P. S.p.A. - Finsiel è inferiore, in misura significativa, a quello pattuito negli ultimi contratti tra la Finsiel e l'Amministrazione e consente di assorbire completamente i corrispettivi per l'attività della CON.S.I.P. S.p.A., nonostante che le prestazioni che la medesima società si è impegnata ad effettuare siano superiori a quelle previste nei contratti Amministrazione - Finsiel.

La tabella che segue illustra il Sistema integrato del Ministero del tesoro (S.I.I.T.), secondo quanto previsto nel Piano triennale AIPA 1999-2001, rispetto al dato 1998 (i costi sono in milioni di lire).

	1998	1999	2000	2001	Totale triennio
Applicazioni dipartimentali	154.694	109.524	93.171	86.534	289.229
Evoluzione S.I.	17.267	13.670	11.515	10.130	35.315
Gestione/manutenzione S.I.	149.837	141.432	129.467	122.639	393.538
Totale	321.798	264.626	234.153	219.303	718.082
Nuovi progetti:					
Infrastrutture e servizi di base	0	30.224	42.507	45.417	118.148
Applicazioni orizzontali	0	20.150	28.340	30.280	78.770
Totale generale	321.798	315.000	305.000	295.000	915.000

Per quanto riguarda i costi di gestione, per l'evoluzione dei sistemi centrali e dipartimentali, si prevede una riduzione dei costi nel triennio 1999-2001 del 35%, passando da 24,329 mld a 15,699 mld.

Anche per la conduzione del sistema informativo centrale, si prevede nel triennio 1999-2001, una riduzione dei costi del 55%, da 77 mld a 35 mld.

4.7.3 Procedura di infrazione 95/4415 avviata in sede comunitaria.

In data 11 giugno 1998, la Commissione europea ha formulato il proprio parere motivato nei confronti dello Stato italiano, in relazione alla ritenuta violazione della direttiva 92/50/CEE in materia di appalto di servizi, avendo rinnovato a più riprese il contratto stipulato con la società Finsiel per la conduzione, manutenzione e sviluppo del sistema integrato della Ragioneria generale dello Stato-Corte dei conti.

4.8 Attività del Contabile del portafoglio: esiti del controllo effettuato.

La competenza, la materia e le attività attribuite dall'ordinamento vigente al Contabile del portafoglio sono tuttora disciplinate prevalentemente dagli artt. 533 e seguenti del r.d. 23 maggio 1924, n. 827, nonché dalla legge 3 marzo 1951, n. 193.

Ai sensi dell'art. 1 di quest'ultima legge n. 193, le Amministrazioni statali, che devono eseguire pagamenti in valuta estera, oltre a trasmettere al Portafoglio motivata richiesta, ne debbono anticipare il controvalore in lire, sulla base del cambio del giorno, a mezzo di "ordinativi diretti", intestati al Contabile e da commutarsi in quietanza di entrata.

Per ovviare alle difficoltà procedurali ed a quelle derivanti dalla instabilità dei cambi, il legislatore è intervenuto - più volte - nella materia del "Portafoglio dello Stato" con l'emanazione di particolari disposizioni che fissano modalità diverse, intese a snellire le procedure concernenti operazioni di valuta estera richieste al Contabile da talune Amministrazioni statali⁷¹.

⁷¹ Le innovazioni sono state introdotte con: l'articolo unico della legge 22 dicembre 1977, n. 990, limitato alle esigenze valutarie del Ministero della Difesa; l'articolo 54 della legge 21 dicembre 1978, n. 843, che, in deroga al principio del "cambio del giorno", autorizza il Ministero degli affari esteri, ad effettuare anticipazioni in lire, sulla base dei "cambi di finanziamento" determinati alla data del 1 aprile di ogni anno (come disposto dal d.l. 2 marzo 1988, n. 65, convertito dalla legge 26 aprile 1989, n. 155); l'articolo unico della legge 1° luglio 1981, n. 344, che riguarda le esigenze valutarie estere del Ministero della Sanità (cui è accordato il cambio fisso, come al Dicastero degli Affari Esteri); la legge 6 febbraio 1985, n. 15, che regola le spese per il funzionamento delle rappresentanze diplomatiche italiane all'estero, mediante procedure amministrativo-contabili più snelle ed agevoli. Le norme sopracennate, poste come eccezioni ed in alternativa alla disciplina contenuta nella l. 1 marzo 1951, n. 193, hanno

Nella struttura del Dipartimento del tesoro, il Contabile del portafoglio svolge un'attività atipica e "sui generis" e si colloca in posizione intermedia tra le Amministrazioni dello Stato che devono provvedere a pagamenti in valuta estera e l'Ufficio Italiano dei Cambi che dà corso a tali pagamenti eseguendone concretamente i relativi trasferimenti valutari.

In prevalenza, le operazioni del Portafoglio riguardano le provviste di valuta estera destinate alle navi, agli aerei e ai distaccamenti militari all'estero (legge 27 dicembre 1977, n. 990), nonché alle necessità finanziarie delle rappresentanze diplomatiche italiane all'estero. Le operazioni in valuta sono costituite anche dalle rimesse di fondi al Governo italiano che affluiscono dall'estero per i più svariati motivi e che, tramite il Contabile del Portafoglio, vengono versati in conto/entrate dalle singole Amministrazioni dello Stato. Ancora, in particolare, le operazioni di Portafoglio sui titoli riguardano l'acquisto e la vendita sul mercato, di titoli del debito pubblico a scopo di investimento o di ammortamento di prestiti o altro, per conto di Amministrazioni dello Stato o Enti pubblici. Il servizio del Portafoglio può procedere agli acquisti *de quibus* solo previo anticipato versamento, da parte delle Amministrazioni o Enti interessati, di somme pari all'importo del costo delle operazioni, in base all'art. 1 della citata legge n. 193/1951, salvo nei casi in cui si tratti di Amministrazioni che - come il Ministero degli affari esteri - intrattengono con il Tesoro rapporti di conto corrente, nelle quali ipotesi si provvede ad un addebito diretto sul conto stesso.

Gli aspetti più significativi dell'attività del Portafoglio dello Stato riguardano i flussi finanziari a carico:

- del "fondo somministrato" presso la Tesoreria centrale nel quale affluiscono le anticipazioni in lire per la provvista di valuta richiesta dalle pubbliche Amministrazioni e i prelievi dello stesso fondo per i costi delle operazioni eseguite dall'Ufficio Italiano dei Cambi;
- di "somministrazioni" di fondi ai "corrispondenti del Tesoro" all'estero (Istituti bancari) che, mediante convenzione formale o di fatto, provvedono ai pagamenti del debito vitalizio a carico dello Stato a favore di pensionati residenti nelle varie parti del mondo;
- dei "conti correnti valuta tesoro" istituiti presso le sedi delle 205 rappresentanze diplomatiche o consolari italiane all'estero, della cui giacenza finanziaria ha la disponibilità di gestione il Contabile del Portafoglio (art. 5 della legge 6 febbraio 1985, n. 15).

Con particolare riferimento ai conti correnti valuta tesoro⁷², la giacenza valutaria dei C.C.V.T., al 31.12.1996, aveva rivelato una consistenza complessiva corrispondente a £ 74,250

privilegiato le esigenze dei Ministeri della Difesa, degli Esteri e della Sanità. Completano il quadro normativo innanzi rappresentato: la legge 15 maggio 1993, n. 143, art. 7, comma 1, che ha disposto l'abrogazione del controllo preventivo della Corte dei conti sui mod. OC-831 (richieste di pagamento in valuta estera da parte dell'Amministrazione dello Stato); l'art. 21 del d.P.R. n. 367/1994 recante modifiche ai sistemi di pagamento ed in particolare - la innovazione della procedura riguardante le attività del Contabile e dei suoi rapporti con le Amministrazioni dello Stato, che, in materia di richieste di pagamento all'estero, non sono più obbligate a rivolgersi al Portafoglio dello Stato, ma direttamente all'U.I.C. Infine, l'art. 7 della legge n. 148/1988 (Testo Unico della norma in materia valutaria) riafferma il principio di una analisi attraverso il Contabile del Portafoglio dei flussi valutari da e per l'estero che interessano le pubbliche Amministrazioni.

⁷² I C.C.V.T. sono stati istituiti dall'art. 5 della legge 15 febbraio 1985, n. 15, che disciplina le spese per il funzionamento delle rappresentanze diplomatiche italiane all'estero, mediante procedure amministrativo contabili più snelle ed agevoli rispetto al passato. La legge n. 15, modificando del tutto il previgente sistema amministrativo, ha affidato al Contabile una sostanziale vigilanza sulla gestione dei C.C.V.T.; peraltro i funzionari del M.A.E. debbono richiedere al Portafoglio apposita autorizzazione per ogni singolo prelievo e rendere allo stesso apposite rendicontazioni periodiche, denominate "situazioni trimestrali".

miliardi (cioè il 70% delle risorse in entrata), lievemente aumentata rispetto ai singoli esercizi del triennio 1993-1995. Tale situazione, riferita al 31.12.1997 - secondo i dati forniti dal Contabile -, ha evidenziato una consistente lievitazione, che, a tale data risultava complessivamente pari a £ 810,598 miliardi, tra le entrate in misura globale di £ 1.171,472 miliardi e le uscite totali di £ 351.561 miliardi.

L'anomalo fenomeno delle imponenti giacenze di valuta sui C.C.V.T., riscontrate a fine esercizio 1997, secondo i chiarimenti forniti dallo stesso Contabile, è stato determinato prevalentemente da vari fattori:

- dal mancato utilizzo di risorse finanziarie, correlato alla situazione politica e legislativa di paesi ospiti che vietano la conversione delle monete locali;
- dall'intrasferibilità di valuta da alcuni paesi (come Asia, Africa e paesi dell'Est) al bilancio-entrate dello Stato italiano;
- dal rilevante flusso migratorio, in continua evoluzione, che ha prodotto maggiori entrate consolari, senza adeguate possibilità di utilizzo delle stesse per i cennati divieti di conversione di monete e di trasferimenti valutari al bilancio in entrata dello Stato italiano.

In passato, nella competente sede del controllo, non si è mancato di richiamare l'attenzione del Contabile sulla portata del citato art. 5 della legge n. 15/1985, al fine di esercitare una più attenta vigilanza sulla gestione dei C.C.V.T., anche per evitare il fenomeno della lievitazione delle giacenze e per adottare tutte le iniziative finalizzate al migliore utilizzo delle risorse finanziarie.

Sulla base dei dati parziali ed incompleti riguardanti l'esercizio finanziario 1998 - anch'essi prodotti dal Contabile - il fenomeno delle giacenze valutarie, al 31 dicembre 1998, appare tuttora consistente.

Al riguardo, si fa presente che i dati elaborati dal Contabile rivelano entrate complessive di £ 2.704,427 miliardi ed uscite totali di £ 2.205,636 miliardi.

Le giacenze valutarie complessive sui C.C.V.T., a chiusura dell'esercizio finanziario 1998, ammontano approssimativamente a £ 498,791 miliardi. I dati definitivi si conosceranno presumibilmente nel secondo quadrimestre 1999.

A fronte delle situazioni riferite al triennio 1993/1995, è da considerare che nel biennio 1996/1997, il Portafoglio dello Stato ha avviato un sistema di elaborazione che ha migliorato l'aggiornamento delle "situazioni trimestrali".

Per quanto riguarda l'esercizio 1997, la concordanza tra le rendicontazioni trimestrali e gli estratti di c/c bancari, risulta ultimata. Per quella riguardante la chiusura di fine esercizio 1998, si dovrà attendere la presentazione delle "situazioni trimestrali" corredate dagli estratti di conto corrente bancari riferiti a tale esercizio.

Al riguardo, non può essere ignorato che a monte del fenomeno segnalato i considerevoli ritardi verificatisi sono determinati dalla lenta acquisizione da parte delle singole rappresentanze diplomatiche degli estratti conto bancari trimestrali.

Inoltre, giova considerare che il ritardo degli estratti conti bancari determina a sua volta conseguenti ritardi nella resa dei conti trimestrali; infine, la lentezza delle registrazioni nelle scritture del Contabile, sia pure migliorata col sistema di elaborazione menzionato, condiziona la conoscenza più ravvicinata e reale delle effettive giacenze nei C.C.V.T.

Pur considerata la atipicità e la natura delle operazioni valutarie trattate per conto delle singole Amministrazioni dello Stato e quindi le fisiologiche difficoltà di gestione, non può non considerarsi che il Portafoglio dello Stato (che sostanzialmente funge e svolge attività similari a quelle di un grande "istituto bancario"), a fronte delle imponenti competenze

finanziarie attribuitegli dall'ordinamento vigente, non dispone e non risulta adeguatamente dotato di moderne strutture, di mezzi di informatizzazione completi e evoluti, di personale amministrativo adeguatamente qualificato, tali da rispondere più sollecitamente ai rilevanti compiti di gestione affidatigli.

Appendice
al Capitolo Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

La spesa per le aree depresse nel bilancio dello Stato

- Sommario.**
1. Premessa.
 2. La classificazione ufficiale per unità di voto.
 3. La classificazione contenuta nel c.d. Conto risorse e impieghi.
 4. La ricostruzione operata dalla Corte: 4.1 La classificazione economico semplificata; 4.2. Le risultanze contabili del capitolo-fondo 9012; 4.3 La classificazione per COFOG.

1. Premessa.

La Corte ha più volte rilevato, in occasione delle Relazioni annuali sul rendiconto generale dello Stato, i limiti della "leggibilità" del bilancio e delle tradizionali classificazioni, che sono più evidenti nell'analisi degli interventi per le aree depresse.

In base al disegno delineato dalla legge n. 488 del 1992, dal d.lgs. n. 96 del 1993 e dalla normativa successivamente intervenuta, con il passaggio dall'intervento straordinario nel Mezzogiorno a quello ordinario, assegnato alle diverse Amministrazioni dello Stato, si è accompagnata la istituzione di nuovi capitoli negli stati di previsione della spesa relativi ai diversi ministeri interessati alla gestione delle risorse destinate alle aree depresse del territorio nazionale (Presidenza del consiglio dei Ministri, Ministeri del tesoro, bilancio e programmazione economica, lavori pubblici, trasporti, politiche agricole, industria e commercio e artigianato, lavoro e previdenza sociale, università e ricerca scientifica, ambiente, pubblica istruzione, beni e attività culturali).

La ricostruzione della spesa statale, già operata dalla Corte per gli esercizi 1995, 1996¹, 1997, richiede un più meditato approccio per l'analisi del rendiconto 1998, che come è noto, risulta impostato su aggregazioni diverse (unità previsionali di base, classificazione economica semplificata, nuova classificazione funzionale per COFOG). La ricostruzione operata nella precedente Relazione sulla base della sezione XV, e della quale la Corte aveva già evidenziato l'insufficienza ai fini della ricostruzione globale, appare ormai ufficialmente abbandonata e utile solo al fine di una eventuale comparazione storico-statistica².

¹ Corte dei conti *L'intervento nelle aree depresse: la spesa a carico del bilancio statale*, Ref. n. 24 del 1997. Relazione al rendiconto generale dello Stato esercizi 1995 e 1997, appendice cap. VIII.

² In questa classificazione sono completamente assenti i capitoli di spesa del ministero per i Beni e le attività culturali e di quello dell'Ambiente. Va segnalata, inoltre, l'assenza del capitolo 3668 del Ministero del lavoro. Per il totale della sezione XV risultano 15.339 mld di previsioni definitive di competenza per il 1998 (a fronte di 12.303 mld del 1997 ed ai 15.842,7 mld del 1996) e di 3.640,9 mld di residui di stanziamento dell'esercizio precedente, per un totale della massa impegnabile pari a 18.979,9 mld (17.149,4 mld nel 1997), impegni per complessivi 15.337,3 mld (11.793,9 mld nel 1997). 80,8% della massa impegnabile, indice in aumento rispetto al 68,77% nel 1997. I residui totali di stanziamento al 31 dicembre 1998 sono pari a 9.349,1 mld. Per quanto riguarda i pagamenti sul totale della

Peraltro, neanche la nuova classificazione funzionale COFOG contiene una funzione esplicitamente destinata alle aree depresse, diversamente che per l'esercizio 1997, per il quale la Corte aveva tenuto separata la spesa per tali interventi riaggregando i dati in una ulteriore specifica classe.

A tali fini, è da segnalare l'attenzione del legislatore per una evidenziazione nel bilancio dello Stato, esplicitata dall'art. 2, comma 6, della legge n. 468 del 1978, come modificata dalla legge n. 94 del 1997: a tale importante adempimento non sembra essere stata data sinora puntuale attenzione, donde la necessità, in sede di formulazione del nuovo bilancio per l'esercizio 2000 di una impostazione dei documenti previsionali coerente alla esplicita volontà della legge.

Quanto ai flussi di cassa, la Corte ha sottolineato la insufficienza delle informazioni apposte sui titoli di spesa emessi (mandati diretti), che ha reso finora poco significative le analisi di approfondimento della distribuzione territoriale della spesa, mancando, salvo eccezioni, nei titoli di pagamento ai beneficiari finali (individui, società o enti), i necessari elementi informativi. A ciò potrà finalmente soccorrere l'introduzione, dal 1 gennaio 1999, del mandato informatico, di cui agli articoli 6 e 16 del d.P.R. 20 aprile 1994, n. 367, per corrispondere ad una esigenza di conoscenza che appare crescente in coerenza all'evoluzione dell'ordinamento.

2. La classificazione ufficiale per unità di voto.

Diverse sono peraltro le elaborazioni ricavabili dalle risultanze contabili, che in ragione di varie impostazioni metodologiche di aggregazione pervengono a quantificazioni dissimili.

La classificazione ufficiale di bilancio per unità di voto individua talune voci, che, per denominazione, possono ritenersi destinate alle aree depresse. Si tratta di stanziamenti aggregati per "destinazione principale" alle aree in ritardo di sviluppo. Esiste poi una voce, che può definirsi residuale ("Aree depresse"), in cui sono ricondotte destinazioni non connotate da una destinazione principale.

I risultati di tale prima aggregazione, in termini di risorse stanziare, sono illustrati nella tabella che segue.

<i>Dati in milioni di lire</i>	
Unità di voto	Risorse stanziare 1998
Aree depresse	11.792.481
Fondo di rotazione per le politiche comunitarie ³	2.519.000
Accordi di programma	1.255.800
Imprenditorialità nel Mezzogiorno	159.500
Centri di sviluppo per l'imprenditorialità nel Mezzogiorno	0
Occupazione giovanile nel Mezzogiorno	0
Interventi straordinari per la Calabria	186.000
<i>Totale</i>	<i>15.912.781</i>

sezione XV si registrano i seguenti risultati: a fronte di una massa spendibile di 27.032,7 mld e di autorizzazioni di cassa pari a 13.018,2 mld, il pagato totale è stato di soli 8.718,1 mld (32,3% della massa spendibile e 66,9% delle autorizzazioni di cassa, rapporti che sono risultati inferiori a quelli registrati nel precedenti esercizi). Complessivamente risultano 18.308,7 mld di residui a fine esercizio, di cui 8.959,5 di residui propri e 9.349,1 mld di residui di stanziamento.

³ Il Fondo è stato preso in considerazione per una quota pari al 53,6%, secondo l'incidenza dei pagamenti destinati alle aree depresse sullo stanziamento finale (4.700 miliardi).

Va in proposito evidenziata, per taluni stati di previsione (Ministeri dei beni e attività culturali, ambiente, università e ricerca scientifica), l'assenza di unità di voto che identifichino investimenti destinati alle aree depresse. Tuttavia per il Ministero dell'università, sulla base dell'analisi della spesa per capitoli, risultano interventi rilevanti, pari a 675 miliardi di impegni e a 343 miliardi di pagamenti totali.

A tale riguardo, va precisato che la ricomposizione della spesa per unità di voto non può ritenersi esaustiva, in quanto, per alcune amministrazioni, l'analisi della spesa per capitoli rivela che spese chiaramente destinate alle aree in ritardo di sviluppo (es. cap. 7413 del Ministero dell'ambiente: *"Trasferimenti a favore dei parchi nazionali per il perseguimento degli obiettivi di sviluppo delle aree depresse"*) sono comprese in unità di voto non chiaramente riconducibili alla spesa in esame (unità di voto *"Parchi nazionali ed aree protette"*).

3. La classificazione contenuta nel c.d. Conto risorse impieghi.

Un'altra ricostruzione della spesa destinata alle aree depresse è quella proposta, in termini di erogazioni di cassa, dal c.d. "Conto risorse e impieghi" elaborato, al Ministero del tesoro, dal Gruppo monitoraggio dei flussi di cassa. Tale aggregazione ha il pregio di tentare una ricomposizione della spesa, anche comprendendo di flussi di Tesoreria.

Al riguardo risulta allegata alla relazione previsionale e programmatica per il 1999 una relazione sull'andamento e sui risultati dell'intervento ordinario nelle aree depresse nel 1997, elaborata dal Dipartimento delle politiche di sviluppo del Ministero del tesoro, che, facendo tra l'altro riferimento alla ricostruzione operata dalla Corte per lo stesso anno, concentra l'attenzione sul "Conto risorse ed impieghi" finalizzato soprattutto a consentire, attraverso una ordinata e congiunta sintesi dei dati di bilancio (in termini di pagamenti) e di tesoreria, una ricostruzione delle risorse effettivamente impiegate dal settore statale. Tale impostazione, certamente necessaria a fini governativi di armonizzazione della *fiscal policy* con le politiche di sviluppo, nonché di adeguata informazione parlamentare, è peraltro diversa da quella di analisi dei soli dati di bilancio, funzionale ad un esame del rendiconto e ad una più consapevole reimpostazione, in termini anche di competenza, delle nuove appostazioni programmatiche.

E' comunque utile fornire i dati per il 1998⁴, al netto dell'integrazione con il complesso dei flussi comunitari.

Va precisato che:

- non vengono contabilizzati gli oneri per interessi o comunque legati a rate di ammortamenti relativi ad interventi in precedenza disposti e che si ritiene - nella finalità perseguita - abbiano già prodotto i propri effetti nel sistema economico;
- non vengono prese in considerazione le spese di funzionamento delle amministrazioni impegnate sulle politiche di sviluppo;
- per i pagamenti originati dai conti comunitari, si è considerata una quota (circa 2.520 miliardi) pari al 53,6% dello stanziamento definitivo del capitolo 8816, quota che si intende comunque applicare anche per l'analisi della Corte;
- i dati vengono presentati al netto degli sgravi contributivi, che afferiscono ai capitoli 3668, 3678 e 3679 del Ministero del lavoro; tali capitoli presentano nel 1998 pagamenti totali per circa 5.700 miliardi.

⁴ Elaborazione presentata dal Sottosegretario al Ministero del tesoro, P. Giarda in audizione alla V Commissione Bilancio della Camera dei Deputati, 26/5/1999.

Fonti	Risorse		Impieghi	
Bilancio dello Stato		9.413		
di cui: capitoli alimentati dal 9012	7.721			
altri capitoli sez. XV	30			
altri capitoli aree depresse	1.663			
Recuperi (-)	1			
Altri capitoli di bilancio		250		
Ministero fondo IGFOR		2.521		
Altro		189		
Totale fonti		12.374		
Utilizzo (+) accumulo (-) disponibilità di Tesoreria		2.018		
Impieghi				
Interventi sull'economia - totale				14.169
- erogazioni da Bilancio dello Stato			2.093	
di cui al Banco di Napoli			0	
- interventi Ministero Industria, prelievi da c/c Tesoreria			7.419	
- erogazioni Cassa DD.PP. imprenditoria giovanile			320	
- INPDAP (20005)			0	
- Altri enti con conti in Tesoreria (*)			1.323	
- INPS - Fondo occupazione			1.328	
- Regioni - conti ordinari			1.685	
Altro				223
Totale impieghi				14.392
Discrepanze statistiche				0
Totale		14.392		14.392

(*) Comuni, Province, Prefetture, Università ed altri enti

4. La ricostruzione operata dalla Corte.

4.1 La classificazione economico-semplificata.

La Corte, nell'esigenza di ricostruire la spesa destinata alle aree depresse, ha ritenuto di procedere ad una ulteriore elaborazione, analizzando gli stati di previsione delle amministrazioni statali. Sono stati estratti i capitoli relativi alle spese per interventi e per investimenti esplicitamente destinati allo sviluppo delle aree depresse. Gli stati di previsione che contengono risorse che interessano all'analisi sono risultati undici. Per il Ministero del tesoro è stata inclusa la spesa di funzionamento riconducibile alle strutture dell'ex Ministero del bilancio per una quota pari al 70%. Per il Ministero dei lavori pubblici è stata inserita la spesa per il funzionamento dell'Ufficio del Commissario *ad acta* di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 96 del 1993.

Si tratta dunque di una ricomposizione dei dati di bilancio, che, sicuramente più comprensiva ed aderente alla realtà di quella tradizionale, sollecita comunque ulteriori confronti e processi di affinamento metodologico. Nell'analisi, è ricompresa anche la spesa a carico del capitolo 8816 del Tesoro, istituito ai sensi della legge n. 183 del 1987, sul quale incidono stanziamenti di risorse nazionali destinate a confluire sul Fondo di rotazione per le politiche comunitarie: nell'assenza di una precisa disaggregazione della quota destinata alle

aree depresse, si è ritenuto di applicare, anche nella ricostruzione della Corte, la quota del 53,6% desunta dal conto impieghi dell'Amministrazione⁵.

Si evidenziano, con la tabella che segue, i dati contabili relativi alle aree depresse secondo la classificazione economica semplificata.

Aree depresse - 1998 - Spesa statale dal bilancio dello Stato

(in milioni di lire)

	Stanzamenti definitivi	Massa impegnab.	Massa Spendib.	Impegni	Impegni effettivi	Pagato totale	Economie competenza
totale spesa statale 1998	24.446.826	28.289.159	37.788.660	24.401.594	16.975.783	18.188.248	45.231
<i>funzionamento</i>	53.654	55.947	66.650	45.753	42.206	42.417	7.900
<i>interventi</i>	6.153.717	6.153.717	7.231.546	6.148.279	6.148.279	5.925.185	5.438
<i>investimenti</i>	15.772.188	19.612.227	28.005.185	15.767.146	8.344.882	9.765.717	5.042
<i>oneri comuni</i>	0	0	1.528	0	0	132	0
<i>oneri debito pub</i>	1.338.586	1.338.586	1.338.748	1.338.575	1.338.575	1.338.498	11
<i>rimborso debito pubblico</i>	1.128.681	1.128.681	1.145.003	1.101.841	1.101.841	1.116.299	26.840

La spesa totale stanziata risulta pari a 24.446,826 miliardi, di cui 53,6 per funzionamento, 6.153,7 per interventi e 15.772,2 per investimenti. Va tenuto conto, nell'ammontare complessivo, di 1.338,6 mld di oneri del debito pubblico e di 1.128,7 mld di rimborso del debito pubblico. La massa impegnabile ascende a 28.289,2 mld, sulla quale risultano impegni complessivi per 24.401,6 mld (di cui 16.975,8 mld di impegni effettivi). Sulla massa spendibile, pari a 37.788,7 mld, i pagamenti totali sono pari a 18.188,2 mld.

La voce più cospicua è - come si è detto - quella per investimenti (15.772,2). La massa impegnabile ascende a 19.612,2 mld, sulla quale risultano impegni complessivi per 15.767,1 mld, con 8.344,9 mld di impegni effettivi. Sulla massa spendibile, pari a 30.397,2 mld, i pagamenti totali sono pari a 9.765,7 mld.

Per gli interventi, sulla massa impegnabile pari a 6.153,7 mld (coincidente con le previsioni di competenza), risultano impegni per 6.148,3 mld; sulla massa spendibile, pari a 7.231,5 mld, i pagamenti totali sono pari a 5.925,2 mld.

Con riferimento alle diverse amministrazioni, quelle maggiormente interessate da tali risorse di bilancio, risultano, oltre al Ministero del tesoro del bilancio e della programmazione economica (12.963,4 mld di competenza), il Ministero del lavoro (5.974,1 mld), il Ministero della industria, commercio e artigianato (2.849 mld), il Ministero dei lavori pubblici (1.231,8 mld), il Ministero della università e ricerca scientifica (675,2 mld), il Ministero dei trasporti (412,4 mld).

Più trascurabili appaiono le risorse attribuite alla Presidenza del Consiglio (60,6 mld), al Ministero dell'ambiente (88,9 mld), al Ministero della pubblica istruzione (82,5 mld) e al Ministero dei beni e le attività culturali (25 mld).

⁵ Nel 1998, gli stanziamenti definitivi pari a 4.700 mld, sono stati interamente impegnati e pagati. Sotto il profilo tecnico-contabile, l'aver mantenuto la collocazione del capitolo 8816 nella sezione XVI "oneri per interventi economici non attribuibili a particolari settori e spese non ripartibili", non consente una trasparente e completa individuazione della destinazione delle risorse alle aree depresse.

Per il Ministero del tesoro del bilancio e della programmazione economica risultano 12.963,4 mld di competenza. Al riguardo il paragrafo che segue analizza l'andamento della gestione del capitolo 9012. All'ammontare delle risorse, oltre alle indicate spese di funzionamento, concorrono diversi capitoli di bilancio. In particolare, rilevano le risorse del capitolo 7438 (programmazione negoziata), con 1.255,8 mld di stanziamenti di competenza, 1.948,8 mld di massa impegnabile, sulla quale risultano impegni per 1.255,6 mld (ma solo 150,6 mld sono gli impegni effettivi); sulla massa spendibile, pari a 3.188,8 mld, i pagamenti totali sono pari a solo 516,7 mld.

Sul cap. 7440 ("Somme da erogare alle regioni nelle aree depresse") con 650 mld di competenza ed una massa impegnabile pari a 1.342 mld, gli impegni sono pari a 650 mld; sulla massa spendibile, pari a 2.410,3 mld, i pagamenti totali sono pari a 607,6 mld; per il programma di metanizzazione nel Mezzogiorno (cap. 7802) sono stanziati 121,6 mld, interamente impegnati, ma non pagati; anche per la S.p.A. per l'imprenditorialità giovanile (cap. 7831), i 20 mld di stanziamento risultano impegnati ma non pagati; per gli impianti idrici (di cui all'art. 10 d.lgs. n. 96 del 1993), sul cap. 7896, 59,6 mld di stanziamenti risultano impegnati, con soli 3 mld di pagamenti a fronte di una massa spendibile pari a 226 mld. Notevoli sono poi le risorse allocate nello stato di previsione destinate ad operazioni finanziarie (Cassa DD.PP.)⁶.

Per il Ministero del lavoro, risultano impegnati 5.969,2 mld, su di una massa impegnabile pari a 5.990, con 5.974,1 mld di stanziamenti, mentre sulla massa spendibile, pari a 7.121,8 mld sono stati pagati 5.816,5 mld; si tratta, come si è detto, di sgravi contributivi allocati, per la quota di 4.951,6 mld, sul capitolo 3668 e per 860 mld sui capitoli 3678 e 3679 riguardanti i lavoratori agricoli, oltre che sul Fondo a sostegno dell'occupazione (cap. 6789), per 154,8 mld.

Per i Lavori pubblici, a fronte di una totalità di impegni sulla massa impegnabile coincidente con la competenza (1.231,8 mld), i pagamenti sono pari a 743,2 mld., su una massa spendibile pari a 2.204 mld., con una incidenza del 33,7%. Si tratta di risorse per investimento tra le quali alcune sono espressamente destinate ad infrastrutture (cap. 9457, con 223,7 mld di competenza e 110,5 mld di pagamenti totali, su una massa spendibile di 223,7 mld); va menzionata la gestione separata di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 96 del 1993 (cap. 9456, con 550 mld di competenza) e 566,7 mld di pagamenti totali sulla massa spendibile, pari a 1.505,2 mld.

Va menzionato il cap. 9456 (spese della gestione separata e dei progetti speciali di cui all'art. 9 del d.lgs. 96 del 1993) che, con 550 mld di competenza incide sullo stanziamento destinato alle aree depresse per il 44,6%; i pagamenti totali sono di 568,7 mld.

Per il Ministero dell'industria, a fronte di una elevata capacità di impegno (2.847,2 mld su 3.743,4 di massa impegnabile), i pagamenti totali sono pari a 3.253,8 mld su di una massa spendibile pari a 5.557,7 mld; le risorse maggiori sono destinate al Fondo per l'innovazione tecnologica (cap. 7603 che espone 2.249,2 mld di stanziamenti definitivi, con 2.197 mld di pagamenti totali sulla massa spendibile, pari a 3.814,4 mld)⁷.

Per l'Università, risulta impegnato l'intero stanziamento (675,2 mld coincidente con la massa impegnabile, dei quali 326,6 sono impegni effettivi) contabilizzato tra gli investimenti; sulla massa spendibile, pari a 1.596,8 mld, i pagamenti totali sono pari a 342,8 mld. Si tratta di somme per la programmazione negoziata e per i piani di potenziamento della rete scientifica nelle aree depresse (cap. 7535, con 337,5 mld di stanziamento, di cui 165,8 impegnati e solo 22,3 pagati); del finanziamento per il potenziamento di infrastrutture e servizi nelle aree

⁶ Tali risorse non sono considerate per le ragioni esposte nel testo nel "conto impieghi" di cui al par. 3.

⁷ Va comunque segnalata la specificità del Fondo per l'innovazione tecnologica, dettagliatamente esaminato, anche con riguardo alle aree depresse, nello specifico capitolo della presente Relazione.

deprese (cap. 7115, con 67,8 mld di stanziamenti, impegnati e pagati per 58,8 mld); una notevole massa spendibile (1.108,8 mld) è presente sul cap. 7552, recante le risorse per il finanziamento degli incentivi di cui all'art.1, commi 1 e 3 del d.l. n. 415 del 1992 convertito dalla l. n. 448 del 1992: su di essa risultano pagamenti totali per 178,8 mld, mentre lo stanziamento di competenza (270 mld) risulta impegnato integralmente (ma con 93,1 mld di impegni effettivi).

4.2. Le risultanze contabili del capitolo-fondo 9012.

Va, infine, ricordato che, in base all'art. 19 del d.lgs. n. 96 del 1993, nel testo modificato dall'art. 3 del d.l. 32 del 1995, convertito dalla legge n. 104 del 1995, è stato istituito, nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, un apposito Fondo (cap. 9012), da ripartire tra le amministrazioni competenti per le finalità relative all'intervento nelle aree depresse sulla base delle delibere CIPE (salvo eccezioni), adottate su proposta del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, "tenendo conto degli impegni assunti in relazione alle competenze trasferite a ciascuna Amministrazione interessata, nonché delle esigenze segnalate dalle amministrazioni stesse"⁸; per il peculiare processo di attribuzione delle risorse alle diverse Amministrazioni (incluso il Tesoro), le previsioni finali di competenza risultano poco significative, derivando le relative assegnazioni da provvedimenti di variazione del bilancio intervenute in base alle delibere CIPE di ripartizione delle risorse, unitariamente definite in sede programmatica di bilancio.

Per il 1998, il capitolo fondo 9012 espone previsioni iniziali pari a 12.550 mld (14.669 mld, nel 1997), poi definite dalla legge di bilancio in 12.185 mld.

Il capitolo 9012, in quanto capitolo-fondo, è oggetto, in corso d'anno, di numerosi decreti di variazione di bilancio, in attuazione di delibere CIPE di riparto, con conseguente trasferimento delle risorse originariamente stanziare ad altri capitoli di bilancio. Per effetto di tali decreti, risultano provvedimenti di variazione di bilancio per complessivi 8.353 mld.

A fine esercizio 1998, il capitolo 9012 espone previsioni definitive pari a 3.831,9 mld, con 507,3 mld di residui ed una autorizzazione di cassa di poco superiore ai 25,1 mld.

Si assiste dunque ad un meccanismo peculiare rispetto alla ordinaria impostazione delle procedure del bilancio statale, in cui assume un ruolo determinante il CIPE in sede di riparto, rispetto alla diretta funzione parlamentare di allocazione delle risorse; tale peculiare ruolo svolto dal CIPE, nella transizione dal regime dell'intervento straordinario a quello demandato alle Amministrazioni "ordinarie", risponde ad esigenze di flessibilità nell'allocazione delle risorse. Peraltro, in una riconsiderazione complessiva dell'area decisionale rimessa alla diretta volontà parlamentare, atteso il rilievo qualitativo e quantitativo delle risorse destinate al settore, emerge l'opportunità, a regime, di un possibile superamento di una siffatta - ampiamente mediata - allocazione delle stesse, quanto meno in ordine alle più generali ripartizioni (incentivi, infrastrutture, ecc.).

⁸ Con la stessa procedura è prevista la possibilità, per il CIPE, di rideterminare, entro il 15 maggio di ciascun anno, tale riparto per gli anni successivi: è previsto altresì (comma 5-ter introdotto dal d.l. n. 32 del 1995 convertito dalla legge n. 104), che le somme iscritte nei capitoli alimentati da detto Fondo, non utilizzate alla fine dell'esercizio di competenza, siano conservate nel conto dei residui dell'esercizio successivo, per essere trasferite, con decreti del Ministero del tesoro, al Fondo stesso e di conseguenza assoggettate a ripartizione secondo le medesime modalità e procedure, salvaguardando in tal modo la finalità di destinazione anche nel caso di mancato utilizzo nell'esercizio di riferimento. Il comma 4 dell'art. 3 del citato d.l. n. 32 del 1995, convertito dalla legge n. 104 del 1995, prevede altresì che, a decorrere dall'anno 1995, le disponibilità derivanti dal Fondo in esame possano essere direttamente iscritte nei pertinenti capitoli di bilancio delle amministrazioni interessate, sulla base del riparto già disposto dal CIPE.

4.3 La classificazione per COFOG.

La spesa per aree depresse è stata ricostruita anche secondo la classificazione funzionale ufficiale per COFOG. Nell'elaborazione della Corte, a seguito di incontri con le Amministrazioni, cui ha partecipato anche la Ragioneria, con le quali è in corso una revisione della classificazione funzionale, talune risorse finanziarie sono state riclassificate su COFOG diverse da quelle originariamente individuate dal Tesoro.

La spesa totale stanziata risulta pari a 24.446,8 miliardi.

La tabella che segue espone che sono quattro le COFOG di terzo livello in cui è concentrata la quota parte più rilevante degli stanziamenti (85,4%)

COFOG di terzo livello	importi	Incidenza % sul totale	ncidenza sul totale Amministrazione
1.8.1 Trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli di ammin.ne	7.343.382	30,03	0,64
4.1.2 Affari generali del lavoro	6.090.840	24,91	0,54
4.1.1 Affari generali economici e commerciali	4.274.427	17,48	0,38
4.4.2 Attività manifatturiere	3.191.643	13,05	0,28
Altre	3.546.534	15,51	0,31
Totale	24.446.826		2,15

A consuntivo, per quanto riguarda la COFOG 1.8.1 *I trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli di amministrazione*, risulta che il 31,4% delle risorse stanziate sono state impegnate, mentre soltanto il 28,5% sono state pagate. Considerando gli impegni totali su massa impegnabile risulta invece che l'82,7% delle risorse risultano impegnate. I pagamenti totali su massa spendibile, invece, sono pari al 27,2%. L'analisi della gestione della voce funzionale rivela altresì un accumulo di residui in corso d'anno pari al 234%. Va precisato che il 52% degli stanziamenti relativi alla voce funzionale all'esame sono allocati nello stato di previsione del Ministero del tesoro nel capitolo 9012 Fondo da ripartire per il perseguimento delle finalità previste dall'art. 19 del d.lgs. n. 96 del 1993, con 3.831,9 mld.

Analizzando la COFOG 4.1.1 *Affari generali economici e commerciali*, la capacità di impegno su competenza fa registrare una percentuale elevata, pari al 72,7%; i pagamenti su competenza risultano pari al 72,4%. Analizzando la gestione risulta inoltre che l'83,6% della massa impegnabile è stata impegnata; mentre i pagamenti totali presentano una percentuale del 51,3% sulla massa spendibile. I residui di stanziamento in corso d'anno aumentano del 39,5%. Gli stanziamenti riferibili alla funzione all'esame sono stanziati per il 29,3% nel capitolo 7438: *Somme da erogare per le finalità della programmazione negoziata* (art. 2, comma 203, l. n. 662 del 1996), con 1.255 mld collocati nello stato di previsione del Ministero del tesoro. Il 59,3% dello stanziamento risulta invece allocato nel capitolo 8816: *Somme da versare al conto corrente infruttifero aperto presso la Tesoreria centrale dello Stato denominato Ministero del tesoro Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie*. Anche tale capitolo risulta collocato nello stato di previsione del Ministero del tesoro.

Le risorse finanziarie relative alla classificazione COFOG 4.1.2 *Affari generali del lavoro* risultano impegnate su competenza nella percentuale del 97,6% e pagate nella misura dell'89,6%. Gli impegni totali su massa impegnabile presentano una percentuale lievemente inferiore con il 95,2%. I pagamenti totali su massa spendibile sono pari al 77,9%. I residui di stanziamento sono diminuiti in corso d'anno del 53,4%. I capitoli di bilancio più significativi riconducibili nell'ambito della funzione all'esame sono entrambi collocati nello stato di previsione del Ministero del lavoro: si tratta del capitolo 3668 *Oneri derivanti da sgravi contributivi concessi a favore delle imprese operanti in particolari territori*, che incide, sulla

funzione all'esame, nella misura dell'81,2% e il capitolo 3679 *Rimborso all'INPS degli oneri sostenuti in relazione alla riduzione contributiva concessa ai datori di lavoro del settore agricolo ai sensi dell'art. 14, comma 1, l. n. 64 del 1986*, che incide nella misura dell'11,4%.

Esaminando la voce funzionale 4.4.2 *Attività manifatturiere*, risulta che il 99,8% delle risorse stanziare è stato impegnato e che il 70,9% di tali risorse di competenza è stato pagato nell'esercizio. Passando ad esaminare gli impegni totali su massa impegnabile, risulta che l'83% delle risorse è stato impegnato. I pagamenti totali su massa spendibile sono pari al 65,2%. I residui di stanziamento sono stati interamente assorbiti nel corso dell'esercizio. Esaminando i capitoli più rilevanti, riconducibili nell'ambito della funzione all'esame, risulta che il 70,4% degli stanziamenti della funzione sono allocati nel capitolo 7603 *Somme da versare al fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica per gli interventi di cui all'art. 1, commi 1 e 3, del d.l. n. 415 del 1992, conv. dalla legge. n. 488 del 1992*, che fa parte dello stato di previsione Ministero dell'industria.

La ricostruzione dei dati di bilancio destinati alle aree depresse elaborata attraverso la classificazione COFOG non si rivela particolarmente significativa, agli effetti di ricomporre la destinazione delle risorse finanziarie di bilancio nelle aree in ritardo di sviluppo. Infatti, a prescindere dai limiti propri della classificazione medesima che privilegia la ricostruzione statistica della spesa, la COFOG presenta, nel particolare, voci funzionali con denominazioni eccessivamente generiche, anche al terzo livello, non consentendo disaggregazioni che riflettano in modo adeguato la reale destinazione della spesa.

In considerazione della peculiarità delle risorse destinate a tali aree e tenuto conto dell'esigenza di disporre di più trasparenti documenti contabili agli effetti di valutare l'impatto delle politiche pubbliche nel Mezzogiorno, sia *ex ante* che *in itinere*, per svolgere l'indispensabile attività di monitoraggio, si conferma l'opportunità di affiancare alla nuova classificazione funzionale una più adeguata evidenziazione dei dati di bilancio, come peraltro previsto dall'art. 2, comma 6, della legge n. 94/1997.

PAGINA BIANCA

Ministero delle finanze**Sommario:**

1. **Sintesi e conclusioni**
2. **Evoluzione del quadro di riferimento:** 2.1. *Reazioni organizzative ed operative dell'Amministrazione ai rilievi della Corte sul rendiconto 1997;* 2.2. *Sfide per il fisco nel nuovo contesto dell'UEM e delle riforme delle pubbliche amministrazioni e del bilancio.*
3. **Analisi dei risultati della gestione:** 3.1. *Risultati di gettito;* 3.2. *Risultati di produzione:* 3.2.1. *Risultati di produzione complessivi e per dipartimento;* 3.2.2. *Risultati di produzione per funzione obiettivo;* 3.3. *Recuperi di base imponibile:* 3.3.1. *Controlli;* 3.3.2. *Contenzioso;* 3.3.3. *Entrate conseguenti all'attività di controllo;* 3.3.4. *Smaltimento dell'arretrato del Catasto;* 3.4. *Gestione di beni.*
4. **Analisi dell'impiego delle risorse:** 4.1. *Analisi del rendiconto della spesa;* 4.2. *Impiego delle risorse umane;* 4.3. *Attività contrattuale.*
5. **Progetti e processi di innovazione organizzativa e procedurale:** 5.1. *Il sistema di PPC;* 5.2.- *Il progetto delle agenzie fiscali;* 5.3. *Dichiarazione ed accertamento unico ed uffici unici delle entrate;* 5.4. *Versamenti unificati e riforma del sistema di riscossione;* 5.5. *L'Agenzia del demanio;* 5.6. *Il problema della riorganizzazione dei servizi doganali;* 5.7. *Riforma del SeCIT:* 5.7.1 *Le innovazioni normative;* 5.7.2 *Riflessi dell'evoluzione normativa sugli obiettivi e sui risultati dell'esercizio finanziario 1998;* 5.8. *L'Azienda Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS) e l'istituzione dell'ETT:* 5.8.1.- *La logica e le prospettive del processo di privatizzazione;* 5.8.2.- *I risultati gestionali dell'AAMS nel 1998.*

1. — Sintesi e conclusioni

L'esame del rendiconto 1998 si è svolto con la piena collaborazione dell'Amministrazione che ha puntualmente corrisposto alle richieste istruttorie ed ha dato conto delle iniziative intraprese a seguito dei rilievi formulati dalla Corte lo scorso anno o ha comunque fatto conoscere le proprie controdeduzioni, in un'ottica di convinta disponibilità ad un continuativo, sistematico e costruttivo confronto.

L'esame svolto conferma la rilevanza e la complessità delle sfide che il Ministero delle finanze si trova ad affrontare, sia per allentare i tradizionali vincoli che condizionano dall'esterno la gestione del sistema impositivo (il vincolo internazionale della concorrenza al ribasso della tassazione, il vincolo europeo del coordinamento delle politiche fiscali correlato a quello interno del risanamento della finanza pubblica, il vincolo strutturale della frammentazione del sistema imprenditoriale e del peso rilevante e crescente del lavoro indipendente), sia per adeguare l'organizzazione e l'azione amministrativa ai nuovi principi fissati dalle leggi di riforma della Pubblica amministrazione emanate nel corso degli anni '90 in attuazione della Costituzione ed in aderenza al diritto comunitario (nuova nozione dell'interesse pubblico, da assumersi non più *ex ante* come corrispondente a quello dell'Amministrazione che agisce, ma da determinarsi *ex post*, come risultato del procedimento amministrativo da svolgersi con la partecipazione dei cittadini e delle formazioni sociali interessati; trasparenza; semplificazione; sussidiarietà, decentramento e federalismo fiscale; programmazione e controllo dell'azione amministrativa secondo criteri di efficacia, efficienza ed economicità).

A queste sfide è stata data una prima risposta con la riforma del sistema impositivo avviata con il collegato della legge finanziaria per l'anno 1997 (L.662/96) ed attuata con una serie di decreti legislativi, di regolamenti e di altri provvedimenti di normazione secondaria che hanno assunto dimensioni imponenti e che, anche a causa della loro concentrazione in un arco di tempo necessariamente ristretto, hanno comportato inevitabili effetti di *stress* per l'apparato amministrativo, il quale, come risulta da recenti sondaggi condotti dalla stampa specializzata, non sembra ancora in grado di completamente padroneggiare l'applicazione della nuova normativa. La consapevolezza di questo dato ha indotto i vertici politici del Ministero ad accelerare i tempi dell'intervento anche sul fronte dell'efficienza gestionale, con la proposta di riforma dell'Amministrazione finanziaria secondo il modello delle agenzie fiscali. Tale scelta, condivisibile in via di principio, si sostanzia, tuttavia, in un modello che, da una parte, non sembra idoneo ad assicurare l'effettiva imprenditorialità della gestione, e, dall'altra, prevede un modulo di controllo da parte della Corte dei conti di tipo puramente finanziario, che mal si concilia con la valenza indiscutibilmente pubblicistica dell'attività di accertamento e controllo tributario, e che richiede pertanto il mantenimento, peraltro previsto per tutte le altre agenzie, del controllo successivo sulla gestione ai sensi dell'art.3, comma 4, della legge n.20/94.

Nel corso del 1998, dopo la fase sperimentale del 1997, è, peraltro, entrata in fase operativa l'attuazione degli uffici unici delle entrate ed hanno fatto notevoli passi avanti

lo smaltimento dell'arretrato e l'aggiornamento del Catasto. Il processo di costruzione del sistema di pianificazione, programmazione e controllo (PPC) deve essere ulteriormente sviluppato e completato, in coerenza con le indicazioni programmatiche fornite dalla stessa Amministrazione (si veda il paragrafo 5.1); si tratta, infatti, di evitare il rischio di rendere meno significativi anche i risultati fin qui conseguiti e che avevano posto il Ministero delle finanze in una posizione di avanguardia rispetto alle altre amministrazioni centrali. Così come va segnalata la mancanza di progettazione innovativa per quanto riguarda l'attività doganale per la quale ci si limita ad evidenziare carenze di personale al Nord ed esigenze di svecchiamento al Sud, senza affatto porsi il problema di quale dovrebbe essere il nuovo assetto organizzativo, da coordinare con quello della Guardia di finanza, per adeguarsi alla nuova realtà del mercato interno europeo.

Per quanto riguarda le altre innovazioni sul piano organizzativo, vanno segnalate l'istituzione dell'Ente Tabacchi a cavallo di fine 1998 ed inizio 1999 in attuazione del D.lgs.283/98 e la riforma del SeCIT introdotta con il D.lgs.361/98, in entrambi i casi avvalendosi della delega conferita dalla legge 59/97. Mentre per quanto riguarda l'ETI si può allo stato semplicemente prendere atto del dato positivo che con la sua istituzione ha finalmente preso concretamente avvio il processo di privatizzazione di un'attività produttiva ancora anacronisticamente inserita all'interno di un apparato amministrativo, relativamente al SeCIT gli elementi istruttori acquisiti confermano le perplessità già espresse lo scorso anno sui rischi di confusione e di ambiguità conseguenti alla semplice aggiunta di una nuova funzione (quella degli studi e delle analisi fiscali) alla quale si associa la giustapposizione di un secondo modulo organizzativo, tenuto, di diritto e di fatto, distinto e separato da quello preesistente.

Passando a considerazioni di ordine più specifico, va anzitutto dato atto dei passi avanti compiuti nell'attuazione di un sistema integrato di monitoraggio e di governo del circuito accertamento-contenzioso-riscossione, anche per effetto dell'acquisita consapevolezza della rilevanza che ha la conoscenza dei risultati di riscossione dei ruoli - nel complesso, ma anche per UPB e per singole imposte o specifico capitolo od articolo - ai fini della valutazione dell'efficacia dell'azione di contrasto dell'evasione fiscale. Va tuttavia ricordato che l'attenzione alla formazione ed alla riscossione dei residui si è finora concretamente limitata agli aggregati complessivi ed all'impiego di metodologie di ordine statistico per realisticamente ridimensionare gli importi da iscrivere in bilancio, mentre è solo da poco che è stata avviata quell'attività di autovalutazione che dovrebbe consentire di operare un penetrante controllo di gestione attraverso la valutazione del grado di esigibilità dei crediti secondo la classificazione prevista dagli artt.263 e 268 del regolamento generale di contabilità.

Per quanto riguarda i risultati di gettito, va rilevato che essi appaiono meno soddisfacenti di quelli dei precedenti esercizi finanziari, non tanto per il minor importo degli accertamenti, in buona parte spiegabile con l'introduzione dell'IRAP, ma per il calo delle riscossioni, ed in particolare delle riscossioni di competenza.

Insoddisfacenti anche i risultati di produzione valutati sulla base dei referti del Servizio di controllo interno: il valore aggregato della produzione consuntivato nel 1998 è inferiore sia a quello fissato come obiettivo di programma, sia a quello del consuntivo

1997. Negativi anche il risultato riassuntivo di gestione ed il parametro di efficienza gestionale. Risultati insoddisfacenti si registrano anche per quanto riguarda le due più importanti funzioni obiettivo della gestione dei tributi e della prevenzione e repressione delle violazioni degli obblighi tributari. Su tali risultati pesa la *performance* negativa del Dipartimento delle entrate, per il quale va, però, tenuto conto sia dell'ampiezza e della profondità del processo di innovazione in atto, sia delle dimensioni soverchianti rispetto agli altri centri di responsabilità. A parte, poi, le riserve che possono essere avanzate in ordine all'effettiva adeguatezza dei criteri di misurazione seguiti e dello stesso grado di attendibilità dei dati, anche finanziari, utilizzati.

Passando alla rassegna dell'attività di accertamento e controllo, va registrata la diminuzione del numero dei controlli effettuati e, soprattutto, la riduzione del rendimento medio della capacità operativa impiegata per effettuarli. Anche se si è leggermente ridimensionata rispetto agli anni precedenti, la concentrazione del maggior imponibile e della maggiore imposta accertata su un numero molto limitato di controlli è tuttora molto elevata (ad appena 1.523 controlli nel campo delle imposte dirette si associa il 65% del maggior imponibile accertato).

I risultati del contenzioso mostrano segni di miglioramento. soccombenze nell'ordine di un terzo, avvio allo smaltimento dell'arretrato, tendenza al calo del numero dei ricorsi soprattutto in appello, come effetto sia dell'applicazione su vasta scala dei nuovi istituti concordatari e di quello dell'autotutela, sia dei condizionamenti esercitati dal nuovo processo tributario con la condanna del soccombente al pagamento delle spese di giudizio e con l'obbligo della difesa tecnica per le cause di importo superiore ai cinque milioni.

Gli stessi fattori che spiegano il miglioramento dei risultati relativamente al contenzioso spiegano anche l'aumento delle entrate imputate a capitoli ed articoli riscossi a mezzo ruoli, con riguardo sia agli accertamenti (+10,4%), sia, e soprattutto, alle riscossioni (+30,1%), in ragione, in quest'ultimo caso, proprio del ridimensionamento dell'incidenza della quota delle somme riscosse a seguito degli esiti finali del contenzioso. Dopo il 1995, quando le riscossioni sono state del 69% superiori a quelle del 1998 per effetto del rapporto particolarmente elevato di riscuotibilità degli accertamenti (47,4% rispetto a 17,5%), lo scorso anno ha fatto segnare il miglior risultato del triennio. Nonostante questi miglioramenti, resta tuttavia ancora troppo basso il rapporto tra somme riscosse e somme spese per riscuoterle, in termini sia di impegni, sia di pagamenti.

A proposito di questi miglioramenti, va, però, detto che essi sono anche il prodotto del recupero di attenzione per gli aspetti più propriamente gestionali relativi alla riscossione della maggior imposta accertata, cui si è fatto prima cenno. Relativamente alla riscossione dei residui restano, tuttavia, ampie zone d'ombra, specialmente per quanto attiene all'IVA, i cui ruoli sono stati riscossi in misura inferiore al 3%, e che sollecitano la particolare attenzione dell'Amministrazione. Così come va ricordata la presenza di enormi importi vaganti di resti da riscuotere (dell'ordine dei 160.000 mld) che hanno fatto una fuggevole apparizione in sede di preconsuntivo, per poi scomparire in sede di consuntivo, ma che restano comunque in carico agli agenti contabili e che richiedono una loro definitiva sistemazione anche ai fini di una decisione in ordine ad una loro

eventuale cartolarizzazione, ovviamente per la quota parte di cui non debba comunque escludersi la concreta esigibilità.

Sul piano dei risultati che non attengono direttamente al tema dell'imposizione tributaria, mentre va dato atto della evidente consapevolezza della rilevanza critica dell'informatizzazione e dell'aggiornamento del Catasto e dei passi avanti compiuti per smaltire l'arretrato, vanno espressi dubbi sulla effettiva possibilità che, come progettato, una situazione di normalità possa essere raggiunta entro il 1999. Così come vanno rilevati i risultati ancora deludenti per quanto riguarda la gestione e la dismissione del patrimonio immobiliare, pur dovendosi dare atto della maggiore consapevolezza, del maggior dinamismo e del maggior impegno innovativo dimostrati dall'Amministrazione. Ancora più insostenibile appare poi la situazione dei beni confiscati e sequestrati: poco più di 2 mld di ricavi a fronte di spese di custodia di oltre 6 mld ed un debito complessivo di circa 60 mld. Nonostante la loro limitata entità relativa, si tratta di dati comunque significativi di evidenti anomalie gestionali, ulteriormente sottolineati, peraltro, sia dall'avvenuta nomina di un commissario straordinario, sia dalla notizia fornita dall'Amministrazione di aver accertato numerosi e consistenti abusi da parte dei custodi.

Per quanto riguarda la spesa, va, nell'aggregato, segnalata la notevole espansione di quella complessiva del Ministero in termini sia di stanziamenti definitivi (+40%), sia di impegni (+75%), per effetto soprattutto dell'aumento dei rimborsi d'imposta spinti dalle nuove modalità di compensazione automatica fra debiti e crediti d'imposta. Non è stato però possibile procedere a specifici approfondimenti, in quanto difficoltà insuperabili sono state incontrate nel tentativo di analisi storica della spesa, a seguito dell'adozione da parte della RGS del nuovo schema di classificazione per funzioni obiettivo basato sulla COFOG. Nonostante i tentativi di adattamento e di raccordo compiuti, i dati sono apparsi troppo disomogenei per consentire raffronti e considerazioni che non rischiassero di risultare del tutto arbitrari. Difficoltà altrettanto insuperabili sono state inaspettatamente incontrate anche nell'utilizzo dei dati forniti dall'Amministrazione sul costo per centro di responsabilità del personale e che portavano a calcolare rapporti del tutto incoerenti rispetto alle serie storiche, evidenziando, in tal modo, l'esigenza di una maggiore cura nell'assicurare l'attendibilità e la comparabilità dei dati se si intende effettivamente passare da un sistema di controllo di gestione di tipo sperimentale ad uno di tipo operativo sul quale basare sia le decisioni di *policy*, sia quelle di premio/penalizzazione dei responsabili delle gestioni.

Per ciò che concerne il personale, va anzitutto segnalato che la consistenza risulta diminuita, sia pure di poco (-1,6%); pur essendosi ridotto rispetto al 1997, l'assenteismo resta tuttora elevato; la distribuzione di capacità operativa tra funzioni dirette e indirette risulta migliorata a favore delle prime solo per il Dipartimento delle dogane e per la Guardia di finanza; la distribuzione territoriale del personale, infine, ha continuato a migliorare per il solo Dipartimento delle entrate.

Sviluppi innovativi vengono preannunciati per l'attività contrattuale soprattutto in tema di gestione del sistema informativo, per il quale, per poter tenere conto dell'evoluzione del sistema tecnologico, si starebbe operando per una radicale trasformazione dei rapporti con i fornitori esterni, chiamati a fornire non più meri beni e prodotti, ma un

servizio, finalizzato al soddisfacimento dell'Amministrazione quale utente finale, secondo parametri di qualità e partendo dagli "studi di fattibilità" quali strumenti ordinari per l'assunzione delle decisioni di investimento da parte di ciascuno dei centri di responsabilità in cui si articola l'Amministrazione finanziaria. Sempre per l'attività contrattuale, va rilevata una significativa espansione delle dimensioni finanziarie complessive, insieme con il miglioramento degli indicatori di capacità di spesa — soprattutto nel caso della Guardia di finanza — nonché la concentrazione sulla spesa per gli immobili ed il sistema informativo e la diminuzione della spesa per la formazione.

2. - Evoluzione del quadro di riferimento

2.1. Reazioni organizzative ed operative dell'Amministrazione ai rilievi della Corte sul rendiconto 1997

Nel sottolineare gli aspetti positivi legati, da una parte, all'attuazione, nei tempi programmati, della riforma fiscale attraverso la definizione dell'intero sistema delle deleghe previsto dal collegato alla finanziaria 1997, e, dall'altra, alla posizione di obiettiva avanguardia in cui il Ministero delle finanze si trova comunque tuttora collocato rispetto a tutte le altre amministrazioni dello Stato per quanto riguarda l'innovazione amministrativa, nel referto sul rendiconto 1997 venivano formulate una serie di rilievi riguardanti l'efficacia complessiva della risposta che l'Amministrazione era riuscita a dare alle tre domande di federalismo, di competitività fiscale e di efficienza gestionale che erano emerse come quelle più critiche dell'evoluzione del quadro di riferimento.

L'analisi si concludeva evidenziando come la risposta data alle prime due domande - rispettivamente attraverso la nuova imposta sulle attività produttive (IRAP) e la *Dual income tax (DIT)* - era stata positiva, ma insufficiente. Con tali riforme - si osservava - era stato sicuramente avviato, ma non ancora effettivamente realizzato, il processo di federalismo fiscale ed erano state attenuate, ma non annullate, le disparità esistenti con gli altri sistemi, a causa dell'alto livello dell'imposizione diretta e, segnatamente, della tassazione dei redditi societari.

Ancora più debole veniva poi ritenuta la risposta data alla terza sfida - quella di una maggiore efficienza gestionale - come evidenziato anche dalla mancata introduzione di apprezzabili miglioramenti nel sistema di pianificazione, programmazione e controllo (PPC), soprattutto a causa del quasi inesistente sviluppo avutosi sul piano informatico.

In questo stesso contesto, si mettevano infine in luce la ingiustificata involuzione rappresentata dalla mancata compilazione di un referto comparativo generale e le incomprensibili resistenze a porre la Corte dei conti in condizione di poter avere diretto accesso al sistema informativo del Ministero.

Ad un livello più puntuale di analisi, si dava atto della condivisibilità del progetto di autovalutazione degli esiti degli accertamenti finalizzata a rafforzarne la sostenibilità, oltre che dei notevoli progressi intervenuti nel monitoraggio dei flussi di entrata e delle riscossioni (sulle cui carenze si erano, invece, in particolare appuntati i rilievi critici della Corte nella relazione sul rendiconto 1996) e dell'attuazione di precise disposizioni di legge rimaste a lungo neglette (diritto di interpello, impiego generalizzato del codice fiscale, uffici unici delle entrate). Per quanto riguarda, poi, l'utilizzazione delle risorse, pur rilevando il permanere di una situazione di irrazionalità nella distribuzione territoriale del personale, si segnalavano i progressi in termini di riequilibrio fatti registrare dai Dipartimenti delle entrate e del territorio.

Altrettanto puntuali rilievi critici riguardavano:

- la mancata attivazione di un effettivo sistema di monitoraggio e di governo del circuito accertamento- contenzioso- riscossione, come evidenziato dall'accumulo e dal basso indice di riscossione dei residui attivi originati dai ruoli;
- ritardi ed approssimazioni nella liquidazione delle domande di condono;
- scarsa trasparenza e significatività delle statistiche dei controlli e dell'impiego della capacità operativa;
- l'inadeguatezza del sistema informativo;
- l'ulteriore rinvio nell'istituzione dell'anagrafe dei conti bancari;
- una certa ambiguità della riforma, al tempo ancora non operativa, del SeCIT, per i limiti ed i rischi di quella che appariva una semplice giustapposizione di funzioni e di modelli organizzativi diversi ;
- i rischi di rallentamenti e di rinvii del procedimento di privatizzazione dei Monopoli legati alle garanzie "di ferro" accordate, non solo ai lavoratori dipendenti, ma anche ai tanti altri partners;
- la situazione di vero e proprio *stress* in cui si erano venute a trovare le strutture amministrative nella fase della elaborazione e della messa a punto della riforma del sistema impositivo e, soprattutto, nella successiva fase della sua attuazione, a riprova della persistente sottovalutazione dell'importanza prioritaria e prevalente dei problemi di *copertura amministrativa* e, più in generale, della dimensione gestionale rispetto a quella legislativa dei problemi.

Le controdeduzioni che l'Amministrazione ha fatto pervenire sui rilievi della Corte riguardano il funzionamento del sistema di PPC, la gestione dell'attività di accertamento, il monitoraggio dei flussi di entrata e delle riscossioni, l'utilizzazione delle risorse, le privatizzazioni (Monopoli e patrimonio immobiliare dello Stato) ed i temi più specifici dell'attività contrattuale, del recupero dell'arretrato del catasto e del mutato carico di lavoro del Dipartimento delle dogane e delle imposte indirette, a seguito, da un lato, dell'abolizione delle frontiere tra i paesi dell'Unione Europea, e, dall'altro, dei nuovi compiti espletati in materia di acquisizione delle dichiarazioni periodiche degli operatori intracomunitari IVA (*listings*) e di controlli sulla circolazione intracomunitaria delle merci ai fini IVA.

Di tali osservazioni si darà puntualmente conto nel seguito della trattazione. Sin da ora va tuttavia obiettivamente notato che ci si trova di fronte a dati e ad informazioni di grande interesse, che testimoniano, da un lato, l'attenzione con la quale il Ministero delle finanze guarda al controllo esercitato dalla magistratura contabile e, dall'altro, l'ampiezza e la profondità delle innovazioni amministrative introdotte, in corso o programmate, e che appaiono sostanzialmente, ed il più delle volte, in linea con i principi di buon andamento dell'amministrazione. Si deve confermare, pertanto, il giudizio già espresso negli scorsi anni sulla posizione di avanguardia che il Ministero delle finanze occupa fra le amministrazioni centrali, pur nel permanere delle rilevanti disfunzioni che emergono dal seguito della trattazione. Ciò che va, però, soprattutto sottolineato è, in ogni caso, insieme con l'esemplarità, la proficuità, ai fini del miglioramento dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa, del serrato e concreto confronto dialettico che si è sviluppato nel corso degli ultimi anni tra l'Amministrazione e l'Istituzione Superiore di controllo, ciascuna nel rigoroso rispetto del proprio ruolo istituzionale.

2.2. Sfide per il fisco nel nuovo contesto dell'UEM e delle riforme delle pubbliche amministrazioni e del bilancio

I rilievi della Corte sul rendiconto del Ministero delle finanze vengono formulati, come già negli anni passati, avendo presenti le sfide poste all'Amministrazione dall'accelerazione del processo di integrazione europea con l'avvio dell'Unione monetaria (UEM) e dagli adempimenti e dalle sollecitazioni collegabili alle più recenti leggi di riforma della pubblica amministrazione e del bilancio ed ai relativi decreti legislativi e regolamenti di attuazione.

Il **vincolo internazionale** che obbliga ad avere un sistema aperto e competitivo ha indotto ad una maggiore presa di coscienza della necessità di porre un freno all'ulteriore inasprimento della pressione tributaria e contributiva, spingendo l'Amministrazione finanziaria, da una parte, alla parziale restituzione del contributo per l'Europa e a non cercare di correggere o compensare il minor gettito dell'*IRAP*, e, dall'altra, ad ipotizzare interventi mirati, ma concreti, di riduzione del carico fiscale, oltre che per le fasce di contribuenti con redditi medio-bassi, anche per le imprese (rafforzamento degli effetti della *DIT - Dual Income Tax* attraverso la riduzione dell'aliquota media sugli utili, ulteriore riduzione del carico contributivo). A tal proposito, è interessante rilevare che, nonostante le perplessità che esse possono suscitare in ordine alla loro effettiva adeguatezza e fattibilità, nella consapevolezza del persistere del **vincolo di finanza pubblica**, le fonti di finanziamento alle quali si pensa di far ricorso sono quelle — ritenute neutrali — della tassazione ecologica e della volontaria emersione di nuove basi imponibili attraverso l'azione di prevenzione, dissuasione e contrasto dell'evasione.

Coerente con la natura e lo spessore della sfida appare la risposta dell'Amministrazione finanziaria anche al permanere del **vincolo strutturale** di un sistema imprenditoriale molto più frammentato di quello degli altri maggiori paesi europei e di una struttura occupazionale in cui il peso del lavoro indipendente (ed irregolare) ha anch'esso dimensioni maggiori di quelle che si riscontrano nei sistemi con i quali ci dobbiamo confrontare e integrare. Anche qui con le riserve che possono essere avanzate in ordine alle concrete modalità applicative, va preso atto della obiettiva funzionalità degli istituti introdotti (studi di settore ed accertamento con adesione).

Particolare interesse suscitano le modalità seguite dal Ministero delle finanze di superare il tradizionale **vincolo amministrativo** attraverso la metabolizzazione delle più significative disposizioni in materia di riforma sia della pubblica amministrazione, sia della struttura e della gestione del bilancio.

Il Ministero delle finanze è stato investito in pieno dalla introduzione o dalla conferma normativa dei nuovi principi e criteri dell'organizzazione e dell'azione amministrativa. Il **coordinamento sovranazionale** impone, insieme con il contenimento della pressione fiscale, di cui si è già detto, e con uno sforzo di armonizzazione del sistema impositivo con quello degli altri paesi, confronti, collaborazione ed integrazione (ad esempio, per la

gestione dell'IVA intracomunitaria) con le amministrazioni fiscali degli altri paesi dell'UEM. I principi del **decentramento** e della **sussidiarietà** e la stessa spinta alla riorganizzazione federale della forma dello Stato impongono l'elaborazione e l'attuazione del federalismo fiscale sul piano sia del potere impositivo, sia di quello di accertamento. I principi della **trasparenza**, della **semplificazione** e della **economicità** dell'azione amministrativa richiedono all'Amministrazione finanziaria di trovare il modo di ridurre la gravosità del prelievo tributario, riducendo gli oneri connessi alle modalità dell'adempimento e fornendo i necessari servizi di informazione e di assistenza. Come si vedrà meglio in seguito, a questa esigenza si è cercato di far fronte con la dichiarazione unica, i versamenti unificati ed il nuovo modello dell'ufficio unico delle entrate. Il principio di **democrazia** e la nuova concezione dell'**interesse pubblico**, da intendersi come cura dell'interesse collettivo il cui concreto contenuto va determinato attraverso un procedimento amministrativo che, garantendo la partecipazione dei cittadini, faccia emergere e comparire tutti gli interessi in gioco, hanno indotto il Ministero delle finanze a presentare ed a sostenere in Parlamento un progetto di **Statuto del contribuente** che, nonostante specifici rilievi critici che potrebbero essere formulati, ha comunque il merito di rendere evidente che, tra i fini determinati dalla legge e che devono essere perseguiti dall'Amministrazione ai sensi dell'art.1, comma 1 della legge 241/90, rientrano anche ed anzitutto quelli fissati dalla Carta costituzionale.

L'attenzione del Ministero delle finanze per i nuovi parametri dell'**efficacia**, dell'**efficienza** e dell'**economicità** dell'organizzazione e dell'attività amministrativa è dimostrata, da un lato, dall'adozione di un sistema di programmazione e di controllo interno di gestione molto più avanzato di quello delle altre amministrazioni dello Stato anche se da ormai due anni praticamente fermo alla fase sperimentale e senza concreti sviluppi, e, dall'altro, dalla progettata istituzione delle agenzie fiscali, con la quale dovrebbe conclusivamente ed operativamente realizzarsi l'effettiva separazione delle responsabilità fra funzione di indirizzo e controllo dei livelli politici e l'autonoma funzione gestionale dei livelli amministrativi, ma il cui modello legislativo proposto suscita talune perplessità di cui si parlerà più avanti, nel paragrafo 5.2.

Anche il progetto di **rete integrata delle pubbliche amministrazioni** vede il Ministero delle finanze tra i principali interessati, sia per poter direttamente acquisire i dati necessari per la gestione dei tributi, senza dover coinvolgere i contribuenti, aggravandone gli adempimenti, sia per poter procedere a tutti gli opportuni incroci fra dati fiscali ed extra fiscali per far emergere situazioni tributariamente irregolari.

Il Ministero delle finanze sembra, infine, impegnato ad adeguarsi anche per quanto riguarda i principi di **liberalizzazione** e di **trasformazione di funzioni pubbliche non essenziali (sussidiarietà orizzontale)** in attività private di interesse pubblico. Ne fanno fede, fra l'altro, l'avviato processo di privatizzazione dei Monopoli di Stato, la nuova disciplina della riscossione e la previsione del c.d. "visto pesante", affidato a qualificate categorie di professionisti, in tema di controllo formale delle dichiarazioni fiscali.

Nel seguito del referto, ed in particolare nel quinto capitolo, si valuteranno in concreto le principali innovazioni organizzative in corso o progettate.

3.- Analisi dei risultati della gestione

I risultati del rendiconto del Ministero delle finanze per l'anno 1998 verranno valutati secondo una triplice ottica: quella del gettito, sulla scorta dei dati del consuntivo delle entrate; quella della "produzione", utilizzando gli elementi contenuti nei referti annuali del Servizio di controllo interno (SinCO); quella del recupero di basi imponibili, con un'analisi dei dati sui controlli, sui ricorsi e sulle decisioni delle Commissioni tributarie, sulle quote di accertamenti riscossi, e, per quanto riguarda le attività diverse da quelle dell'accertamento, dei dati sullo smaltimento dell'arretrato del Catasto e sui proventi derivanti dalla gestione dei beni dello Stato.

3.1.- Risultati di gettito

Il Ministero delle finanze è un'amministrazione della cui gestione è a prima vista agevole misurare i risultati, trattandosi di quella preposta all'acquisizione di tutte le entrate tributarie e di parte di quelle extra-tributarie e in conto capitale.

Nel 1998 le entrate complessivamente gestite dal Ministero delle finanze sono ammontate a circa 594.847 mld, in termini di accertamenti, ed a 564.862 in termini di riscossioni dell'anno (competenza e residui), pari, rispettivamente, al 90,9% ed al 90,2% delle entrate erariali, a fronte dei corrispondenti rapporti di 89,3% e 88,5% dell'anno prima.

Rispetto all'anno precedente, le entrate del Ministero delle finanze hanno fatto registrare una flessione, rispettivamente, dello 0,74% e dell'1,3% per gli accertamenti e per le riscossioni, inferiore, quindi, alla flessione del 2,38% e del 3,11% che si registra per il complesso delle entrate erariali. La minor flessione, così come l'accresciuta partecipazione del Ministero delle finanze alla produzione del complessivo gettito erariale, dipende dalla circostanza che, sui tre titoli di entrata, la flessione più elevata (-32%, sia per gli accertamenti, sia per le riscossioni) l'ha fatta segnare il titolo III (alienazioni ed ammortamento beni patrimoniali e riscossione dei crediti) al quale la partecipazione del Ministero delle finanze è piuttosto limitata (tra il 1997 e il 1998 è salita dallo 0,4 per mille allo 0,21 per cento in termini sia di accertamenti che di riscossioni), così come limitata, ancorché ad un livello ben più significativo (nel 1998, circa 14,3% degli accertamenti e 7,4% delle riscossioni)¹, la è per le entrate extra-tributarie.

Passando ad un esame più puntuale dell'andamento del gettito, una prima

¹ Da segnalare che, rispetto alla media del periodo 1994-98, l'incidenza risulta in aumento, per quanto riguarda gli accertamenti (14,3%, a fronte del 12,9%), ma in diminuzione, relativamente alle riscossioni (7,4% nel 1998, rispetto alla media dell'8,5% nel periodo 1994-98). Questi rapporti evidenziano anche, per il Ministero delle finanze, una minore capacità di riscossione delle entrate extra-tributarie rispetto alla media di sistema, confermata dalla minor quota sia di accertamenti riscossi (52,21% rispetto a 89,22%), sia di residui riscossi (1,81%, rispetto a 18,69%), rispettivamente nei periodi 1994-98 e 1995-98.

considerazione da formularsi relativamente al titolo I è che il differenziale positivo tra accertamenti e previsioni definitive, che aveva sfiorato il 4% nel 1997, si è ridotto al 2,64%². Un secondo ordine di considerazioni riguarda gli indici di riscossione, che, a parte il lieve miglioramento delle riscossioni sui residui rispetto al 1997 (7,03% a fronte del 6%)³, per effetto della riduzione della base di riferimento determinata da riaccertamenti in diminuzione per 33.611 mld, le riscossioni sulla competenza hanno visto proseguire ed accelerare il *trend* alla discesa, che si era arrestato solo nel 1996. Le riscossioni di competenza sono, infatti, risultate pari al 94,51% degli accertamenti, rispetto al 95,22% dello scorso anno ed alla media del 95,42% del periodo 1994-98. Per apprezzare la rilevanza del peggioramento dell'indice di riscossione di competenza, si può rilevare che, se lo stesso fosse rimasto invariato rispetto allo scorso anno, sarebbero state riscosse maggiori somme per 4.181 mld⁴.

Analoghe considerazioni, pur se con qualche diversità di accentuazioni, si possono trarre dall'andamento delle riscossioni relative alle entrate del titolo II. Sempre alto, anche se meno dell'anno precedente, è risultato lo scostamento positivo degli accertamenti rispetto alle previsioni definitive di competenza (36,3% nel 1998 rispetto a 51,61% nel 1997). Pur se tuttora su livelli insoddisfacenti, è aumentata rispetto al 1997 la quota degli accertamenti riscossi (47,28% nel 1998 a fronte di 39,55% nel 1997). Molto negativo, invece, l'andamento della riscossione dei residui: meno di 170 mld (230 nel 1997) su 18.081 mld di residui iniziali da riscuotere riaccertati. L'indice di riscossione dei residui delle entrate di Titolo II è quindi calato allo 0,94% a fronte dell'1,81% del 1997 e la media parimenti dell'1,81% per il periodo 1995-98. Diversamente da quello che è avvenuto per le entrate tributarie, infatti, nel caso delle entrate extratributarie i riaccertamenti, ancorché di entità relativamente ridotta, sono stati in aumento (di 1.657 mld).

Del tutto soddisfacente è, invece, il quadro relativo alle riscossioni del titolo III, che, però, come si è detto, incide solo marginalmente sul complesso delle entrate gestite dal Ministero delle finanze: la quota di accertamenti riscossi, che già nel 1997 si avvicinava al 100% (99,46%), nel 1998 ha rappresentato la totalità. Tenuto conto della natura dei crediti riscossi, il risultato non è ovviamente sorprendente. C'è, anzi, da sorprendersi che in un anno come il 1996 la quota di riscossione degli accertamenti sia stata solo del 63,19% ed un quarto della competenza sia andato ad accrescere i resti da riscuotere.

Un dato che merita di essere analizzato è proprio quello dell'effettiva entità dei resti da riscuotere, in quanto, relativamente alle sole entrate tributarie, quasi per tutto il mese di maggio per gli stessi è stato indicato in preconsuntivo un importo di 224.784 mld, rispetto agli 80.425 del 1997⁵, per effetto di riaccertamenti il cui saldo positivo risultava dell'ordine di 121.154 mld. Conseguentemente, l'indice di riscossione dei residui sarebbe calato al 2,23%, dopo le contrazioni già verificatesi negli anni precedenti (da 16,08% a 10,78% nel 1996 ed al 6% nel 1997). Da ultimo questi dati sono stati corretti:

² In termini assoluti la differenza è stata di 15.159 mld rispetto ai 22.272 dello scorso anno.

³ Ma non rispetto ai livelli, ben più elevati, di 10,78% nel 1996 e 16,09% nel 1995.

⁴ La differenza tra le riscossioni complessive 1997 e quelle 1998 si sarebbe più che dimezzata — da 7.700 mld a 3.519.

⁵ Considerando anche il da riscuotere di competenza, il totale da versare sarebbe nei due anni rispettivamente pari a 256.796 e 108.749 mld.

i resti da riscuotere degli anni precedenti sono stati ridotti a 105.821 mld e la quota di residui riscossi risulta del 4,76%, ed è, quindi, comunque diminuita rispetto agli anni precedenti. In sede di consuntivo finale, il dato veniva ulteriormente ridimensionato a circa 70 mila mld.

L'anomalia è stata, quindi, contabilmente corretta. Tuttavia, vale in ogni caso la pena di interrogarsi sul significato della, sia pure temporanea, lievitazione contabile dei residui in sede di preconsuntivo. Si è già più volte accennato, infatti, alla circostanza che, prima di approdare al dato di consuntivo di -28.877 mld, si sia passati attraverso importi riaccertati indicati inizialmente in +130.065 e poi in +7.089, con un campo di variazione di ben 159 mila mld circa. Si tratta, in realtà, di una circostanza non nuova, in quanto analoga a quella riscontrata per il consuntivo 1996, quando emersero riaccertamenti dell'ordine di 115 mila mld rispetto agli oltre 123 mila mld di oggi e che, dopo l'interessamento della Corte, vennero drasticamente ridimensionati, trattandosi di cifre connesse a taluni singoli accertamenti fiscali di anomala entità (particolarmente nell'imposta sul valore aggiunto)⁶.

I riaccertamenti del preconsuntivo 1998 si spiegano nella stessa logica. Ed infatti, l'Amministrazione finanziaria aveva analizzato il fenomeno, riscontrando che una quota consistente dell'ammontare dei residui (203.592 mld, pari al 91% circa del totale) atteneva a somme iscritte a ruolo relative a nove capitoli di bilancio, i più importanti dei quali sono il cap.1203 (IVA) per 98.248 mld, il cap.1244 (multe, ammende, ecc. per l'IVA) per 32.589 mld, il cap.1023 (IRPEF) per 30.930 mld e il cap.1024 (IRPEG) per 20.828 mld⁷. Secondo quanto comunicato dall'Amministrazione, l'importo dei residui conterrebbe alcune partite, per complessivi 107.047 mld circa, correlate al condono c.d. tombale e ad accertamenti IVA su Napoli di assai problematica sostenibilità e che annualmente, in sede di consuntivo, vengono eliminate. Compiendo analoga operazione per il consuntivo dell'esercizio 1998, l'entità delle somme rimaste da riscuotere si sarebbe attestata, secondo il Ministero delle finanze, a 107.047 mld circa, importo che l'Amministrazione riteneva doversi ridurre al 50% - e quindi a 48.263 mld - per valutazione di esigibilità. A seguito di queste prospettazioni, le somme da riscuotere sui residui del Titolo I (entrate tributarie) sono state in sede di preconsuntivo corrette - operando evidentemente anche altri aggiustamenti - in 105.821 mld ed in sede di consuntivo finale in 69.855 mld. Diversamente dal 1996, quindi, non solo sono state tenute fuori dal bilancio, in quanto ritenute sostanzialmente inesigibili, partite che formalmente dovevano essere iscritte in aumento, ma, per lo stesso motivo, sono anche state cancellate dal conto residui somme che vi erano state prima iscritte.

Si tratta, come appare evidente, di operazioni contabili opportunamente finalizzate a rendere il bilancio più veritiero, ma delle cui implicazioni è necessario essere consapevoli su due diversi piani. Il primo è quello di aver presente che ridurre i residui da riscuotere porta a far apparire migliori alcuni indicatori di bilancio (in particolare, quello dello smaltimento dei residui). Su di un piano diverso e più sostanziale, va

⁶ Cf. il volume primo, pag.163, della decisione e della relazione al Parlamento della Corte dei conti sul rendiconto 1996.

⁷ I residui importi riguardano il cap.1025 (ILOR) per 16.813 mld, il cap.1253/1 (definizione pendenze IVA) per 1.675 mld, nonché i capp.1234 (Indennità e interessi imposte affari), 1242/2 (condono registro) e 1245 (multe, ammende, ecc., diverse dall'IVA), rispettivamente per 1.402, 702 e 407 mld.

richiamata l'esigenza che la valutazione dell'esigibilità o meno dei crediti venga affrontata non solo nella sede del bilancio, in termini *macro* ed utilizzando tecniche di natura esclusivamente statistica, ma anche in sede gestionale, attraverso l'analitica classificazione per grado di esigibilità dei crediti ai sensi del comma 2 dell'art.268 del regolamento di contabilità generale, in collegamento con il comma 2 del precedente art.263 dello stesso regolamento.

A tal proposito, va rilevato che quest'anno, dall'allegato n.24 al rendiconto risulta che su 152.860 mld di somme rimaste da riscuotere alla fine dell'esercizio, è stata operata, ai sensi, appunto, dell'art.268 del regolamento di contabilità generale, una riduzione di 24.822 mld, pari al 16,2% del totale (lo scorso anno ci si era fermati ad una riduzione dell'8,6%). Nel conto consuntivo le somme rimaste da riscuotere sono pertanto complessivamente indicate in 128.038 mld, di cui 103.840, pari al 67,9%, considerate "di riscossione certa quantunque ritardata", con un netto ridimensionamento rispetto all'esercizio 1997, quando la stessa categoria di somme incideva sul totale per l'88,9%.

Ai fini della riduzione, le somme riconosciute come assolutamente inesigibili sono, però, in tutto 293 mld, delle quali 107 mld relative all'IVA. A parte la modestia dell'importo complessivo, sorprendono anche la modestia del contributo dell'IVA (i cui residui ammontavano, prima della riduzione, a 32.377 mld). Così come lascia perplessi che sempre per l'IVA i crediti riconosciuti di dubbia e difficile esazione siano pari a 185 mld e che gli stessi crediti ammontino per l'IRPEF (con 18.980 mld di residui a fine anno) a meno di 396 milioni, per l'ILOR (11.356 mld di resti di fine esercizio) a meno di 16 milioni e per l'IRPEG (15.124 mld di resti da riscuotere a fine esercizio) manchino del tutto. Le persistenti perplessità in ordine all'affidabilità di questa classificazione sono giustificate dai già ricordati modesti risultati in termini di riscossione dei residui nel 1998: 1.346 mld per l'IVA, 1.190 per l'IRPEF, 322 per l'IRPEG e 199 per l'ILOR. E' quindi di tutta evidenza che quella contenuta nell'allegato n.24 al rendiconto, nonostante i maggiori elementi di realismo che sono stati introdotti rispetto ai passati esercizi finanziari, appare tuttora una classificazione scarsamente attendibile. Ci si trova, in altri termini, di fronte ad adempimenti che appaiono ancora di tipo prevalentemente formale, che prestano insufficiente attenzione a considerazioni e ad impegni di tipo sostanziale.

Con riguardo a questo problema, va tuttavia riferito che la stessa Amministrazione appare esserne ormai pienamente consapevole. Già nelle controdeduzioni ai rilievi sul rendiconto 1997, sono state fornite in proposito una serie di precisazioni e si è dato conto delle iniziative adottate. Per quanto riguarda la macroscopica sproporzione tra il rilevante ammontare degli accertamenti ed i modesti importi delle conseguenti riscossioni, l'Amministrazione riconosce che essa dipende dall'insoddisfacente livello di fondatezza e di accuratezza dell'attività di accertamento, la quale, spesso, viene posta in essere a ridosso del termine di decadenza, e quindi a notevole distanza temporale dal momento in cui si verifica il presupposto impositivo, con addirittura il rischio che i soggetti da perseguire siano cessati. Proprio tenendo conto di questo fatto, è stato deciso di applicare il criterio di autovalutazione dei crediti da accertamento che dovrà portare ad una loro quantificazione maggiormente aderente alla realtà.

Ai rilievi relativi, da una parte, all'inarrestabile accumulo dei residui attivi associato al continuo calo del loro tasso di riscossione e, dall'altra, alla modestia delle riscossioni a mezzo ruolo a fronte della corrispondente spesa diretta complessivamente sostenuta (anche per accertamento e contenzioso), l'Amministrazione risponde chiarendo che la maggior parte dei residui attivi (ad esempio, le quote inesigibili non lavorate e, quindi, non definite contabilmente) è da ritenersi fittizia e che, nella consapevolezza dell'indispensabilità di un intervento riformatore dell'intero contesto della riscossione, è stata ottenuta da parte del Parlamento l'approvazione della legge 28 settembre 1998, n.337, recante "Delega al Governo per il riordino della disciplina relativa alla riscossione". All'attuazione di tale delega l'Amministrazione legava, attraverso una sorta di compensazione delle partite debitorie e creditorie, anche la soluzione del problema delle regolazioni contabili necessarie per poter cancellare dal bilancio residui attivi (di versamento) solo apparenti, afferenti alle quote inesigibili assistite dall'obbligo del non riscosso per riscosso, per le quali, quindi, i concessionari hanno già corrisposto le anticipazioni e fruiscono, all'attualità, delle tolleranze sui versamenti delle somme riscosse.

Più recentemente, in risposta alle richieste istruttorie formulate ai fini della relazione sul rendiconto 1998, la stessa Amministrazione ha fatto presente che le valutazioni sul grado di esigibilità delle pendenze creditorie, cui si è fatto prima riferimento e che hanno portato la RGS ad effettuare drastici riaccertamenti in diminuzione dei resti da riscuotere, sono state effettuate solo "in via provvisoria". L'Amministrazione ha, infatti, informato che è "stata avviata di recente una procedura di autovalutazione, da parte dei singoli uffici finanziari, in merito al grado di probabilità di riscossione (Circolare n.100E/98 del Dipartimento delle Entrate del Ministero delle Finanze) delle singole iscrizioni a ruolo". Già a partire dal prossimo anno dovrebbe essere, pertanto, possibile avere "dati più attendibili per la riduzione dei residui attivi".

Rimanendo alle entrate tributarie e limitandoci sempre all'esame dell'andamento delle riscossioni, si nota un indice di accertamenti riscossi particolarmente basso per le entrate del capo II (dogane e consumi), con poco più del 37% - in calo rispetto al già insoddisfacente livello del 1997 (42%). Inferiori alla media anche le riscossioni del capo VIII (tasse), con un rapporto che non raggiunge il 93% (92,93%), anch'esso in costante calo dopo il 1995. Per le imposte dirette (capo VI), il rapporto (94,77%) è di poco superiore alla media del titolo (94,51%), ed è parimenti in calo dopo il massimo del 97,08% registrato nel 1995. In leggero calo, pur mantenendosi su alti livelli, la quota di accertamenti riscossi per le imposte di produzione (dal 98,33% del 1997 al 97,07% del 1998).

In ripresa per le imposte dirette le riscossioni sui residui che, salendo da 1.545 mld nel 1997 a 2.299 nel 1998, sono quasi ritornate al livello raggiunto nel 1995 (2.487 mld). Il miglioramento si registra anche in termini relativi: 5,97% dei residui iniziali da riscuotere riaccertati nel 1998 contro 4,26% nel 1997. In lieve incremento, ma solo in valori assoluti, lo hanno fatto registrare anche le riscossioni sui residui delle tasse (da 1.560 a 1.716 mld), restando, tuttavia, molto lontane dal livello massimo dell'anno 1995 (4.073 mld). In termini relativi, il peggioramento appare, invece, evidente: appena 2,68% di residui riscossi nel 1998 contro 3,78% nel 1997 e la media di 7,82% nel periodo 1995-98. Anche per dogane e consumi la riscossione dei residui è risultata in forte calo rispetto agli anni precedenti: appena 38 mld su oltre 2.498 mld di resti da

riscuotere iniziali riaccertati e rispetto alla media di circa 80 mld del triennio 1995-97, con quota di residui riscossi di 1,52% contro la media di 4,26% per il quadriennio 1995-98. In calo, infine, la riscossione dei residui anche per le imposte di produzione (da 1.855 a 1.129 mld), che non si può spiegare con la lieve riduzione del da riscuotere iniziale riaccertato (da 5.978 a 5.879 mld). Sempre per le entrate tributarie di capo I, la quota di residui riscossi, ancorché in calo, è molto più consistente della media del Titolo. La quota di residui riscossi su tale capo è stata nel 1998 del 19,2%, rispetto ad una media del 27,61% per il periodo 1995-98.

Passando ora all'esame dell'andamento delle riscossioni per capo delle entrate extra-tributarie (Titolo II), va segnalata la deludente l'evoluzione dei tassi di riscossione per le entrate di capo VI (imposte dirette)⁸, con appena il 12,51% degli accertamenti riscossi, contro la media del 16,83% nel periodo 1994-98, e l'1,88% dei residui riscossi, contro la media di periodo, anch'essa molto modesta, di 2,10%. Nemmeno incoraggiante appare l'evoluzione delle riscossioni delle entrate extratributarie di capo VIII (tasse)⁹, che fa registrare un indice di riscossione pari al 41% circa per gli accertamenti ed all'1,43% per i residui, contro valori medi, rispettivamente, del 56% e dell'1,43% per il periodo 1994-98. Una riduzione del tasso di riscossione degli accertamenti (dal 91,58% del 1997 all'87,83% nel 1998) la fa registrare anche il capo II (dogane e consumi), sul quale affluisce una quota significativa delle entrate di Titolo II del Ministero delle finanze¹⁰. Per lo stesso capo, è, invece, aumentata la quota di residui riscossi (dal 44,22% del 1997 al 49,07% del 1998), senza, tuttavia, raggiungere il livello del 1996 (55,60%), né tanto meno quello del 1995 (58,09%). Per quanto riguarda, infine, il capo VII (demanio), mentre si verifica un *exploit* nel tasso di riscossione degli accertamenti, che, con l'89,06%, non solo recupera rispetto al 60% circa dell'anno precedente¹¹, ma supera anche il livello massimo dell'87,81% che era stato raggiunto nel 1996, va per converso registrato un vero e proprio crollo del tasso di riscossione dei residui, ridottosi a poco più dell'1% (1,02%), rispetto al 5,23% dell'anno prima ed al 7 e 10%, rispettivamente nel 1996 e nel 1995. Da rilevare che questo crollo è dovuto tanto al quasi triplicarsi dei residui iniziali¹², per effetto di riaccertamenti in aumento per 761 mld, quanto al dimezzamento dell'importo assoluto delle riscossioni¹³.

Le entrate di Titolo III¹⁴ del Ministero delle finanze affluiscono sul solo capo VIII (demanio), che, come si è accennato, ha nel 1998 fatto registrare un andamento in crescita, con accertamenti e riscossioni di 52 mld, a fronte dei 16 mld del 1997, con un indice di riscossione degli accertamenti del 100% ed in presenza di resti da riscuotere per 9 mld, formati negli anni scorsi e che non vengono riscossi.

3.2.- Risultati di produzione

⁸ Media annua di accertamenti e di riscossioni rispettivamente di 1.048 e 242 mld nel 1995-98.

⁹ Media annua di 3.615 mld di accertamenti e 2.295 di riscossioni nel periodo 1995-98.

¹⁰ Il 29% degli accertamenti ed il 40% delle riscossioni nella media 1995-98.

¹¹ Anno nel quale, però, gli accertamenti erano lievitati, in valori assoluti, a 1.316 mld, rispetto agli 840 del 1996, mentre nel 1998 l'importo si è ridimensionato a 1.002 mld.

¹² Da 627 mld nel 1997 a 1.613 nel 1998.

¹³ Da meno di 35 a meno di 17 mld (meno di 30 mld la media di periodo).

¹⁴ Alienazione ed ammortamento beni patrimoniali e riscossioni dei crediti.

3.2.1.- Risultati di produzione complessivi e per dipartimento

I risultati della gestione 1998 sono presentati ed illustrati nei referti annuali del Servizio per il Controllo Interno (S.In.Co.) datati 18 aprile 1999 per ciascuno dei nove centri di responsabilità¹⁵. Come già verificatosi lo scorso anno, manca il referto generale che in precedenza veniva opportunamente redatto per illustrare e porre a raffronto, in un documento di sintesi, risultati e carenze di tutte le strutture amministrative del Ministero. Ciascun referto contiene tuttavia - ad uso soprattutto dei vertici politici del Ministero - la rappresentazione sintetica dei risultati conseguiti a fronte degli obiettivi assegnati a ciascun centro di responsabilità ("Cruscotto direzionale"), attraverso una serie di indicatori standard che consentono anche di operare alcuni raffronti ed aggregazioni. I "cruscotti direzionali" sono costruiti partendo dalle relazioni di autocontrollo gestionale o controllo direzionale elaborate dai responsabili di primo livello, sulla cui base vengono redatti dal S.In.Co. i "rendiconti di produzione", operando, limitatamente ai "valori di produzione"¹⁶, le necessarie rettifiche per correggere gli errori materiali nella consuntivazione dei dati di produzione e per rendere congruenti, attraverso un procedimento statistico *ad hoc*, i valori consuntivati da ciascun ufficio, quando risulti palesemente elevata ed ingiustificata la varianza dei tempi unitari consuntivati a livello locale rispetto al tempo unitario medio nazionale.

Come già avvenuto per lo scorso anno, utilizzando, con gli opportuni accorpamenti, i dati di tali referti, sono stati ricostruiti i risultati generali della gestione dei tre Dipartimenti nel loro complesso - nonché dell'intero Ministero, ad esclusione della Guardia di finanza, considerata a parte - per le funzioni obiettivo di produzione e per le funzioni obiettivo indirette.

Cominciamo con l'analisi dell'andamento dell'aggregato delle missioni e dei centri di responsabilità finalizzati di produzione diretta. Il valore consuntivato complessivo della produzione¹⁷ dell'aggregato, che indica il valore della produzione espresso in ore persona, risulta del 5,2% inferiore al valore programmato in Direttiva, per effetto dello scostamento ben più significativo (del 9,29%) fatto registrare dal Dipartimento delle entrate. Il dipartimento delle Dogane e Imposte Indirette ha, infatti, mancato di poco il pieno conseguimento dell'obiettivo (-0,05%), mentre il Dipartimento del territorio ha fatto registrare uno scostamento in positivo del 2,52%. Nel 1997 il consuntivato era stato ugualmente inferiore al programmato, ma in misura significativamente più contenuta (-1,81%). La diversità di performance non si può, peraltro, spiegare con un livello complessivamente più ambizioso dell'obiettivo di produzione programmato, che risultava, anzi, leggermente inferiore a quello consuntivato per l'anno precedente (100.682.000 ore persona rispetto a 100.873.000). Ambizioso, però, l'obiettivo era

¹⁵ "Controllo gestionale strategico sul livello di attuazione della direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione" (Anno 1998).

¹⁶ I "volumi di produzione" consuntivati coincidono, invece, con i dati trasmessi dai centri di responsabilità, anche se vengono evidenziati (con un asterisco) quelli ritenuti non pienamente attendibili, alla luce delle verifiche effettuate dallo stesso Servizio.

¹⁷ Il valore della produzione viene calcolato moltiplicando le quantità di ciascun prodotto per il relativo tempo unitario nazionale annuo, definite in sede di programmazione, ed incrementando poi il risultato totale ottenuto di un'aliquota rappresentativa del contributo delle attività indirette sul risultato finale di produzione (cosiddetta percentuale di ricarico).

sicuramente per il Dipartimento delle entrate: 61.735.000 rispetto ad un consuntivo di 57.241.000 del 1997. Va però osservato che il valore consuntivato della produzione risulta per il 1998 inferiore non solo a quello programmato per l'anno (del 9,29%, come si è detto), ma anche a quello consuntivato per l'anno precedente (-2,2%).

Il quadro non migliora guardando agli altri risultati generali della gestione. Positivo è da considerarsi solo l'andamento del costo delle attività dirette, espresso anch'esso in numero di ore allocato. Esso è stato, infatti, del 5,5% inferiore a quello programmato, con una differenza per il Dipartimento delle entrate di -6,12% e per il Dipartimento delle dogane e imposte indirette di -6,39% e minore per quello del territorio (-3,01%).

Il margine lordo, invece, che risulta dalla differenza tra il volume della produzione totale ed i costi diretti e che individua il contributo delle attività dirette al "finanziamento" di quelle indirette, diversamente dallo scorso anno, quando era stato del 7,79% superiore all'obiettivo, ha fatto registrare una differenza in meno del 4,2%, come risultato di una significativa differenza in meno per le entrate (-18,56%) e di differenze in positivo ancora più elevate per territorio (+20,86%) e dogane (+20,07%). Il costo delle attività indirette, da parte sua, è risultato superiore a quello programmato del 2,01%, anche qui per effetto del risultato fatto registrare dal Dipartimento delle entrate (+5,05), in quanto per gli altri due dipartimenti si registra invece un valore consuntivato per tali costi inferiore a quello programmato (-3,79% per il territorio e -3,24% per le dogane). Sottraendo dal margine lordo il costo delle attività indirette (esprese anch'esse in ore allocate), si ottiene il risultato riassuntivo della gestione¹⁸, negativo per 334 mila¹⁹ ore ed inferiore del 128,08% al programmato, sempre per l'impatto del preponderante risultato negativo del Dipartimento delle entrate: a consuntivo esso è stato per tale dipartimento negativo per 3.237 mila ore persona, rispetto ad un valore positivo programmato di 462 mila. Per converso, gli altri due dipartimenti hanno fatto segnare risultati migliori del programmato: 1.281 rispetto a 243 per il Dipartimento delle dogane e imposte indirette e 1.621 migliaia di ore rispetto a 486 mila programmate per il Dipartimento del territorio.

Le considerazioni ovviamente non mutano se, invece che al risultato riassuntivo della gestione, si guarda al parametro dell'efficienza gestionale²⁰, che, per l'insieme dei tre Dipartimenti, è a consuntivo risultato, ancorché di poco, inferiore a 100 (99,53), rispetto ad un livello programmato di 101,55 ed un livello consuntivato per il 1997 di 103,6. Tenendo conto dei dati già illustrati, anche questo parametro è naturalmente influenzato da ciò che è accaduto per il Dipartimento delle entrate, la cui efficienza gestionale è stata, infatti, pari a 94,54, mentre entrambi gli altri due dipartimenti hanno, a consuntivo, fatto registrare indici superiori a 100 (108,48 per il territorio e 107,35 per le dogane) e significativamente superiori a quelli programmati²¹.

¹⁸ Il risultato riassuntivo della gestione determina l'apporto di un centro di responsabilità al "finanziamento" del costo degli uffici di *staff* (Gabinetto, Segretariato generale, Direzione generale affari generali e personale, SeCIT, ecc.).

¹⁹ In termini aziendalistici, e con le riserve ripetutamente esprese in ordine al metro di misura, si potrebbe dire che gli "utili" generati dall'attività dei Dipartimenti non è stato sufficiente a coprire tutti i costi generali legati al funzionamento delle strutture di staff centrali. Il deficit che ne deriva è pari, appunto, a 334 mila ore uomo.

²⁰ Ottenuto calcolando il rapporto tra il valore della produzione e la somma dei costi delle attività dirette ed indirette.

La presentazione comparata dei risultati di produzione per centro di responsabilità non si differenzia di molto rispetto a quella dello scorso anno che aveva evidenziato una maggiore difficoltà del Dipartimento delle entrate a conseguire gli obiettivi di piano. In risposta alle considerazioni svolte dalla Corte nel referto sul rendiconto per l'esercizio finanziario 1997, l'Amministrazione, dopo aver richiamato i condizionamenti evidenziati dalla stessa Corte (complessità ed incertezze della recente riforma fiscale, elevato livello di ambizione degli obiettivi) ed aver sottolineato le positive valutazioni della stessa in ordine ad alcune specifiche iniziative orientate al miglioramento gestionale²², osserva che nella relazione non è stato, invece, dato atto di un'eventuale diversità nei criteri adottati nella definizione dei programmi dei singoli centri di responsabilità, diversità che potrebbe condizionare i giudizi sui risultati rispettivamente conseguiti²³. L'osservazione è di sicuro pertinente, anche se alla Corte non sono stati forniti elementi atti ad evidenziare le diversità nei criteri adottati e le relative implicazioni.

Va anzitutto tenuto presente che il sistema è tuttora dichiaratamente sperimentale. Le approssimazioni sono allo stato realmente troppe per poter pacificamente attribuire un significato incontrovertibile ai raffronti operabili in termini di efficienza gestionale tra i vari centri di responsabilità in cui si articola il Ministero delle finanze. Va in particolare rilevato che, come si è già avuto modo di osservare lo scorso anno, si tratta di risultati che vanno presi con la massima cautela, sia per le perplessità che, ai fini di comparazioni e di raffronti, ovviamente suscita l'impiego di un parametro qual è quello della quantità impiegata di risorse per misurare i risultati, sia per il modo discrezionale ed ancora poco convincente con cui vengono determinati i tempi unitari utilizzati per la "valorizzazione", e sia, infine, per l'inevitabile arbitrarietà insita in questi tipi di comparazione. Va, infatti, ricordato che l'attività del Dipartimento delle entrate — di *per se* difficilmente paragonabile con quella degli altri dipartimenti per le sue diverse dimensioni e la sua diversa complessità — rappresenta il *core business* del Ministero delle finanze, è obbligata a caratterizzarsi per una strategia di forte discontinuità rispetto al passato ed è realizzata in un contesto che continua ad essere reso gestionalmente molto più complesso ed incerto dal coinvolgimento — e dai condizionamenti — nel processo di ampia e di accelerata riforma del sistema impositivo.

3.2.2.- Risultati di produzione per funzione obiettivo

I referti redatti dal servizio di controllo interno offrono elementi di valutazione anche per quanto riguarda i risultati generali di produzione per le principali funzioni obiettivo.

²¹ Rispettivamente 102,46 e 101,32. L'indice di efficienza gestionale programmato per le entrate era di 100,75.

²² Realizzazione della procedura di autovalutazione dell'attività di controllo, la cui circolare attuativa è stata emanata il 16 aprile 1998, e di quella degli "esiti della riscossione", finalizzata a consentire il monitoraggio dell'intero circuito accertamento — contenzioso — riscossione, fondo di incentivazione del 2% delle riscossioni da attività di accertamento e controllo, al quale ricondurre le altre frammentarie forme di incentivazione oggi esistenti.

²³ L'osservazione indirettamente richiama l'attenzione sull'esigenza che il sistema di controllo interno, per poter essere accettato, debba, al di là del merito, essere anche percepito come "terzo".

L'unica differenza rispetto all'analisi dei risultati generali della gestione è che, mancando l'esplicitazione del costo delle attività indirette, non si conosce il risultato riassuntivo della gestione e non è, quindi, utilizzabile il parametro di efficienza gestionale, ma solo quello di efficienza operativa, da calcolarsi come rapporto tra il margine operativo lordo ed il costo delle attività dirette ovvero tra il valore della produzione ed il costo delle attività dirette²⁴.

Limitando l'analisi alle due funzioni obiettivo relative all'acquisizione delle entrate (*Gestione dei tributi* e *Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari*), possiamo rilevare un andamento che non si discosta molto da quello della produzione generale.

Per quanto riguarda la funzione obiettivo *Gestione dei tributi*, che riguarda l'attività ordinaria di acquisizione del gettito, gli obiettivi programmati non sono stati conseguiti né in termini di valore della produzione (-7,31%), né di margine lordo (-5,7%). Grazie, tuttavia, al minor costo delle attività dirette (-7,78%), l'efficienza operativa è risultata leggermente superiore a quella programmata (130,9, invece di 129,42), ancorché significativamente al di sotto di quella consuntivata per il 1997 (139,11). Sui risultati complessivi hanno pesato quelli del Dipartimento delle entrate: nonostante il ridimensionamento degli obiettivi rispetto ai valori consuntivati per il 1997, il valore della produzione è risultato del 10,07% inferiore a quello programmato, mentre il costo delle attività dirette è stato inferiore al programmato per meno del 7% (6,96%)²⁵, con la conseguenza di uno scostamento negativo elevato per il margine lordo (-20,85). Conseguentemente più bassa di quella programmata è stata anche l'efficienza operativa (-3,34%). Gli altri due dipartimenti, che pure hanno fatto registrare scostamenti negativi per il valore della produzione, grazie al maggior contenimento del costo delle attività dirette hanno dato un contributo positivo ai risultati complessivi in termini di margine lordo e di efficienza operativa²⁶.

Analoghi i risultati complessivi, ma diversi per i singoli dipartimenti, nel caso della funzione obiettivo *Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari*, che si riferisce alle attività di accertamento e controllo affidate soprattutto al Dipartimento delle entrate e solo marginalmente agli altri due. Gli obiettivi complessivi erano stati fissati al di sopra di quelli programmati e consuntivati per l'anno 1997, a sottolineare l'accresciuto impegno nella lotta all'evasione²⁷. Gli scostamenti tra consuntivato e programmato sono stati negativi per il valore della produzione (-7,57%) e del margine lordo (-3,49%), e marginalmente positivi per l'efficienza operativa (138,13 in luogo di 135,93, ovvero +1,61%). Il Dipartimento delle entrate, i cui obiettivi erano stati fissati a livelli superiori a quelli consuntivati per il 1997, ma al di sotto di quelli programmati

²⁴ Per la parte superiore a 100, indica il grado di contribuzione alla copertura del costo delle attività indirette e dei costi generali.

²⁵ Le ore persona programmate in direttiva erano 15.332.000; quelle consuntivate sono 14.265.000.

²⁶ Rispettivamente, -8,76% e +3,18% per il Dipartimento delle dogane e +8,20% e +5,32% per il Dipartimento del territorio.

²⁷ A tal proposito, va tenuto conto anche delle risorse destinate alla funzione obiettivo *Prevenzione e repressione delle attività illegali e pericolose*, la cui gestione è affidata alla Guardia di finanza. Si tratta di 5.126 mila ore persona programmate e 5.654 (+10,30%) consuntivate, rispetto a livelli significativamente più bassi nel 1997 (rispettivamente, 3.337 e 3.762 mila).

per lo stesso anno²⁸, fa registrare uno scostamento leggermente negativo anche per l'efficienza operativa (-0.94%), con un -9,78% per il valore della produzione e -12,10% per il margine operativo lordo. Positivi, soprattutto per margine lordo (+44,38) ed efficienza operativa (+14,81%), gli scostamenti per il Dipartimento delle dogane. Fortemente negativo, per converso, l'apporto del Dipartimento del territorio, che è però solo marginalmente impegnato nella gestione della funzione (rispettivamente 1,05% e 0,62% sul valore della produzione totale consuntivata per il 1997 ed il 1998).

3.3.- *Recuperi di base imponibile*

3.3.1.- Controlli

Dei risultati dell'attività di accertamento si può dare un rendiconto significativo per quanto riguarda i controlli sia sulle imposte dirette, sia sull'IVA, essendo stati forniti dall'Amministrazione, oltre ai dati sulla distribuzione per classi di maggior imposta accertata, anche quelli sulla distribuzione degli accertamenti per classi di maggior imponibile accertato, incrociate per categorie di inneschi e per tributo. La serie storica dei dati si presenta con elementi di disomogeneità che non appaiono tali da inficiare la possibilità di raffronti intertemporali. Per quanto riguarda in particolare il 1998, la principale innovazione resa nota rispetto agli anni precedenti riguarda la consuntivazione dei controlli sostanziali, per i quali il riferimento è ora al momento della notifica dell'accertamento e non più a quello della sua conclusione. Ciò significa che, ipotizzando l'invarianza dei tempi medi di notifica rispetto alla data di conclusione dell'accertamento, la contrazione dell'attività di controllo, che, come si vedrà, si è registrata nel 1998, sarebbe apparsa anche maggiore se fossero rimasti invariati i criteri di consuntivazione²⁹.

3.3.1.1.- *Imposte dirette*

Rispetto al 1997, nell'anno 1998 i controlli in materia di imposte dirette (IRPEF, IRPEG, ILOR) sono nel complesso diminuiti, sia come giorni uomo utilizzati (del 23,7%, da oltre 943 mila a circa 720 mila), sia come numero di controlli eseguiti (del 7,4 %, da 480.651 a 445.324), sia come maggiore imposta complessivamente accertata (del 37,4%, da circa 15.663 mld a 9.802 mld, senza tener conto delle sanzioni), sia come imposta media accertata per controllo (da circa 32,6 milioni a 22, con un calo del 32,5%) e sia, infine, come rendimento medio della capacità operativa utilizzata (da 16,6 milioni per giorno uomo utilizzato nel 1997 a 13,6 nel 1998, con una contrazione, quindi, di circa il 18%). Il grado di positività dei controlli eseguiti è rimasto, da parte sua, invariato rispetto all'anno precedente (89,7%).

²⁸ Per il 1998, le ore persona (25.472.000) erano state invece programmate al di sopra anche dei livelli fissati nella direttiva per il 1997 (25.042.000). Le ore consuntivate (23.198.000) sono inferiori (dell'8,93%) rispetto a quelle programmate, ma superiori (del 2,23%) a quelle consuntivate per il 1997.

²⁹ La contrazione sarebbe apparsa minore solo ipotizzando un accentuato rallentamento dei tempi di notifica tale da più che compensare l'apporto in positivo del riporto degli accertamenti conclusi nel 1997 e non notificati in quell'anno.

Un miglioramento va, per converso, registrato per quanto riguarda il numero dei giorni uomo mediamente impiegati per controllo, ridottosi da 1,96 nel 1997 a 1,62 nel 1998, come effetto sia dell'aumentata produttività per i controlli senza modalità istruttorie (da 1,36 a 1,68 controlli per giorno uomo utilizzato), sia dell'aumento dell'incidenza sul totale di questa stessa tipologia di controlli (dal 77,3 al 91,2%). Alla diminuzione di capacità operativa richiesta è da correlarsi il migliorato rendimento della stessa per i controlli senza modalità istruttorie (da 23,1 a 25,1 milioni per giorno uomo utilizzato).

Diversamente da quanto comunemente sostenuto, i dati qui riportati sembrerebbero indicare una maggiore convenienza ad effettuare controlli *senza modalità istruttorie*, visto che il loro rendimento risulta quasi triplo rispetto a quello per i quali si utilizza almeno una modalità istruttoria (25,1 milioni rispetto a 8,7 circa). La conclusione sarebbe però troppo semplicistica, giacché va tenuto conto che, per poter superare il *test* del contenzioso, un avviso di accertamento si deve basare su fondati elementi probatori. Per cui delle due l'una: o il controllo viene effettuato senza procedere a specifiche istruttorie in quanto l'Ufficio è già in possesso di elementi probatori sufficienti per emettere l'avviso di accertamento; oppure, ove l'avviso di accertamento venga emesso senza effettivo fondamento, lo stesso è destinato ad essere caducato in sede contenziosa e a non trasformarsi, quindi, in riscossione.

Esaminando la distribuzione dei controlli per modalità istruttorie impiegate, appare interessante rilevare il persistente scarso ricorso all'acquisizione di dati e notizie da banche e uffici postali (0,11% dei controlli, in drastico calo anche rispetto all'analogo dato per il 1997 che era stato dello 0,90%) ed all'accesso a banche (0,05% dei controlli, con un lieve aumento rispetto allo 0,04% dell'anno precedente). La parte del leone la fanno le richieste al contribuente di dati per indagine generale (34,23%), seguite dall'acquisizione di dati e notizie da pubbliche amministrazioni, enti pubblici e notai (27,46%) e dalle richieste al contribuente per indagine parziale (19,34%). Ciò che va soprattutto osservato è che i controlli eseguiti utilizzando le due principali modalità istruttorie si segnalano per un rendimento della capacità operativa inferiore a quello medio. Il rendimento più elevato si registra, invece, proprio per i controlli svolti acquisendo dati e notizie da banche e uffici postali (22,9 milioni per giorno uomo utilizzato), seguiti da quelli effettuati utilizzando dati e notizie ottenuti dalla Polizia tributaria (17,7 milioni), modalità istruttoria, utilizzata, però, solo nel 4,16% dei casi.

Questo il quadro che emerge a livello nazionale. Ben più complesse e diversificate sono le considerazioni che si possono fare se si guarda agli stessi dati a livello regionale.

Il risultato dell'attività di accertamento, in termini sia di maggior imponibile che di maggior imposta accertata, appaiono concentrati su un numero relativamente limitato di controlli. Iniziando dalla maggior imposta, nel triennio 1996-98 al 10,4% dei controlli conclusi con una maggiore imposta accertata superiore a 100 milioni va associato il 90% della maggiore imposta complessivamente accertata. Nel 1998 tale rapporto è stato, rispettivamente, del 13,2% e dell'88,9%, facendo registrare una riduzione del grado di concentrazione soprattutto rispetto al primo dei tre anni del periodo considerato quando dal 5,8% dei controlli è derivato l'88,8% della maggiore imposta accertata.

Il maggior denaglio dei dati forniti consente di fare considerazioni più articolate con riferimento al maggior imponibile accertato. Prima di entrare in un'analisi puntuale dei dati, una considerazione di carattere generale da farsi è che anche in termini di imponibili appare evidente un certo ridimensionamento del fenomeno della concentrazione, pur restandone sostanzialmente invariato l'ordine di grandezza e la evidente rilevanza.

Il maggior imponibile accertato per Irpef, Ilor e Irpeg è nel 1998 ammontato a 23.012 mld. rispetto ai 31.073 del 1997. Per quanto riguarda specificamente l'Irpeg, il maggior imponibile complessivamente accertato è stato di 5.032 mld (8.208 nel 1997): il 47,7% di tale importo deriva dall'1,3% dei controlli. Analizzando i risultati per categorie di inneschi, si nota una concentrazione ancora più accentuata per gli accertamenti di iniziativa, per i quali la stessa percentuale (48%) del maggior imponibile accertato si spiega con l'1% dei controlli, con quelli, cioè, che si sono conclusi con maggior imponibile accertato di importo superiore a 500 milioni. Per quanto elevata, la concentrazione è peraltro inferiore a quella fatta registrare nel 1997³⁰.

Passando all'Ilor, il 2,8% dei controlli ha prodotto il 64,8% del maggior imponibile complessivamente accertato di 1.222 mld. Anche per questa imposta, la maggiore concentrazione si verifica per i controlli di iniziativa: l'1,4% è responsabile del 55,8% del maggior imponibile³¹.

Il massimo di concentrazione si verifica, tuttavia, per l'Irpeg: se ci limitiamo a considerare i controlli con esito di maggior imponibile accertato superiore ai 5 mld, del maggior imponibile complessivamente accertato di 16.758 mld, il 74,3% è dovuto al 2,4% dei controlli. Considerando, come per le altre due imposte, i soli controlli di iniziativa, ne basta l'1,7% per produrre il 76,2% del maggior imponibile accertato³². Visti in numeri assoluti, con soli 149 controlli (pari all'uno per mille di tutti quelli effettuati) è stato accertato un maggior imponibile di 5.607 mld (pari al 24,4% del maggior imponibile)³³. Se consideriamo, invece, i controlli con esito di maggior imponibile superiore a un miliardo, 1.523 controlli, pari all'uno per cento di tutti i controlli effettuati per le tre imposte dirette e per tutte le categorie di inneschi, assicurano un maggior imponibile di 14.968 mld, pari al 65% di quello complessivamente accertato³⁴.

Per descrivere il fenomeno della concentrazione in termini di importi di maggior imponibili ed imposte, ci si può fermare qui, risultando da questi dati evidente come i

³⁰ Per il 1997 l'1% dei controlli spiega il 50,8% del maggior imponibile accertato e lo 0,8% dei controlli di iniziativa ne spiega il 49,3%.

³¹ In questo caso la concentrazione è per il 1997 praticamente la stessa se si considera l'importo complessivo (2,8% dei controlli responsabili del 65% del maggior imponibile accertato), mentre è maggiore per i soli controlli di iniziativa (0,8% dei controlli associato al 49,3% del maggior imponibile).

³² Anche in questo caso la concentrazione è risultata maggiore nel 1997: il 2,4% dei controlli ha prodotto il 77,1% del maggior imponibile accertato ed il 2,1% dei soli controlli di iniziativa ha consentito di accertare l'84,5% del maggior imponibile.

³³ Per il 1997 la concentrazione è ancora più elevata: 228 controlli di iniziativa, pari allo 0,9 per mille, hanno prodotto il 38% del maggior imponibile (11.823 mld).

³⁴ Considerazioni analoghe possono essere fatte per il 1997: 1.832 controlli Irpeg, pari al 7,7 per mille del totale, hanno portato ad accertare un maggior imponibile di 19.394 mld, pari al 62,4% di quello complessivo.

risultati complessivi del contenzioso e della riscossione potrebbero facilmente migliorare — e di molto — se l'Amministrazione concentrasse a sua volta la propria attenzione su quel numero limitato di accertamenti ai quali è però associato il grosso dei recuperi. Sempre che, naturalmente, tale selezione si accompagnasse ad un altrettanto severo preventivo *screening* della effettiva fondatezza e sostenibilità degli accertamenti stessi. In questa logica, il miglioramento dei risultati dell'attività di accertamento sembra legata, da un lato, all'istituzione, più volte sollecitata dalla Corte, di un circuito integrato accertamento — contenzioso — riscossione, e, dall'altro, dalla sollecita adozione della procedura di auto-collauda degli accertamenti da tempo annunciata dall'Amministrazione.

3.3.1.2.- IVA

Meno rilevante l'attività di controllo sull'IVA, sia come numero di giorni uomo impiegati (71.481), sia come numero di controlli eseguiti (41.840 nel 1998), e sia, infine, come maggiore imposta accertata (2.559 mld nel 1998). Tutte cifre che risultano in assoluto le più basse negli ultimi cinque anni. Particolarmente notevole il ridimensionamento rispetto all'anno 1997, che aveva, invece, fatto registrare gli importi più elevati del quinquennio 1994-98: i giorni uomo risultano inferiori del 53,7%, i controlli eseguiti del 45%, la maggiore imposta accertata del 37,5%. La diversità dei decrementi fa tuttavia comprendere che, diversamente da quello che si è verificato per le imposte dirette, nel caso dell'IVA la riduzione del numero dei controlli si è tradotta, come era logico che si traducesse, in un aumento del rendimento della capacità operativa impiegata, passata dai 26,5 ai 35,8 milioni di maggiore imposta accertata per giorno uomo impiegato. A tal proposito va tuttavia osservato che il rendimento della capacità operativa impiegata registrato nel 1998 è praticamente uguale a quello del 1995 (35,6 milioni) e di gran lunga inferiore a quello del 1996 (64,2 milioni).

Interessanti considerazioni possono essere effettuate analizzando la distribuzione della capacità operativa, del numero dei controlli e della maggiore imposta accertata per modalità istruttoria utilizzata. In termini di numero di controlli eseguiti, come era peraltro avvenuto anche negli anni precedenti, nel 1998 la modalità istruttoria prevalentemente utilizzata è stata quella dei risultati delle verifiche generali (36%), seguita da quelle delle verifiche parziali (21%), del riscontro (20%) e della convocazione del contribuente (15%). Molto limitato il ricorso alle altre modalità istruttorie (questionario, dati e notizie da enti esterni, processi verbali redatti a seguito della richiesta di rimborsi IVA, ricerca bancaria). Va segnalata soprattutto l'estrema limitatezza del ricorso alla ricerca bancaria: solo per l'esecuzione di 12 controlli (su 41.840), anche se sempre meglio degli anni precedenti (4 nel 1997, 3 nel 1996, 1 nel 1994, nessuno nel 1995).

Nell'effettuazione dei controlli secondo le quattro principali modalità istruttorie, la capacità operativa impiegata è stata del 35% per le verifiche generali, del 23% per le verifiche parziali, ugualmente del 23% per le convocazioni del contribuente, ma solo dell'8% per il riscontro. In termini di rendimento, tra le quattro più diffuse modalità istruttorie quello più elevato lo hanno fatto registrare i controlli da verifica generale (39 milioni per giorno uomo utilizzato), seguiti dai controlli da riscontro (25,7 milioni), da

verifica parziale (25,3 milioni) e da convocazione del contribuente (4 milioni)³⁵. Va tuttavia rilevato che - per effetto, evidentemente, di qualche accertamento anomalo eseguito utilizzando tale modalità istruttoria - il rendimento (eccezionalmente) più elevato lo hanno fatto registrare i 1.239 controlli da dati e notizie di enti esterni (252,3 milioni, a fronte, come si è visto, della media complessiva di 35,6 milioni ed a fronte di valori che negli anni precedenti non avevano superato i 15 milioni³⁶).

L'analisi della distribuzione regionale, da parte sua, mostra per l'anno 1998 rilevanti diversità. Limitandoci a quelle relative al rendimento della capacità operativa impiegata, si può notare che il campo di variazione va dal massimo del Lazio, con 99,5 milioni, al minimo di 7,5 milioni della Basilicata. Il dato medio complessivo del Lazio è influenzato dall'eccezionalmente elevato rendimento dei controlli da dati e notizie da enti esterni, che ha superato gli 845,9 milioni, evidentemente per effetto, come si è già prima osservato, di qualche accertamento "fuori della norma"³⁷. Tra questi estremi, al di sopra della media di 35,8 milioni troviamo il Piemonte (63,8 milioni), la Lombardia (46,5) e l'Emilia Romagna (45,5). Al di sotto della media troviamo tutte le altre regioni: Calabria e Molise 9,1 milioni, Trentino 9,2, Friuli Venezia Giulia 9,5, Alto Adige 10,0, Abruzzo 11,0, Toscana 12,0, Puglia 13,8, Sardegna 14,7, Umbria 15,2, Valle d'Aosta 15,7, Veneto 16,2, Sicilia 16,3, Marche 22,0, Liguria 22,6, Campania 32,7.

L'analisi potrebbe, naturalmente, andare oltre, per identificare i fattori che stanno alla base di tali rilevanti diversità territoriali e che possono essere in parte fisiologici, legati, cioè alle diverse caratteristiche della struttura produttiva (presenza o meno di grandi imprese), in parte accidentali (controlli che si concludono con l'accertamento di importi anomali di maggior imposta), in parte effettivamente dovuti alla diversa efficienza delle strutture di controllo. Oltre a non poter essere svolta in questa sede, questa è, però, proprio il tipo di analisi che la stessa Amministrazione è tenuta a svolgere e che è in grado di svolgere una volta dotata di un effettivo sistema di controllo - non solo successivo, ma anche concomitante - di gestione.

Come per le imposte dirette, anche per l'IVA va rilevata una forte concentrazione dei risultati dell'attività di accertamento su un numero limitato di controlli: nel 1998 il 5,8% dei controlli (2.445) che si sono conclusi con una maggiore imposta accertata oltre i 100 milioni incidono per circa l'86% (2.198 mld) della maggiore imposta complessivamente accertata. Nel triennio 1996-98 la concentrazione è stata mediamente superiore: l'88% di maggior imposta accertata riferibile al 5,5% dei controlli. Come si vedrà meglio in seguito, a questa concentrazione su pochi controlli del grosso della maggior imposta accertata è correlato un indice di riscossione degli accertamenti che nel 1998 è stato inferiore al 3% e che nel quinquennio 1994-98 ha superato di poco la media del 7%, nonostante il rapporto irripetibile del 26,8% registrato nel 1997 per effetto della riscossione *una tantum* degli omessi versamenti.

³⁵ Insieme con il questionario, quest'ultima modalità istruttoria si conferma come la meno redditizia, con l'eccezione dell'anno 1996, quando - evidentemente per l'effetto di qualche accertamento anomalo - il suo rendimento medio era risultato eccezionalmente elevato (207,7 milioni).

³⁶ 15 milioni nel 1994, 8 nel 1995, 6,5 nel 1996 e 7,8 nel 1997).

³⁷ E di dubbia sostenibilità e/o esigibilità, a volersi basare sulle statistiche del passato.

3.3.1.3.- I controlli della Guardia di finanza

I controlli fiscali programmati dalla Guardia di finanza per il 1998 ammontavano a 40.400, di cui 400 verifiche generali nei confronti di soggetti di rilevanti dimensioni, 9.000 verifiche generali di iniziativa e 31.000 verifiche parziali, controlli ed accertamenti. A consuntivo risultano effettuati oltre 9.000 controlli in più (49.586), nella maggior parte nel campo delle verifiche parziali, dei controlli e degli accertamenti (39.925). Le verifiche generali nei confronti di soggetti di rilevanti dimensioni sono state 9 in più e le verifiche generali d'iniziativa 252 in più del programmato.

L'incremento è significativo rispetto al 1997 in termini complessivi (+32,7%) e per quanto riguarda verifiche parziali, controlli ed accertamenti (+58,2%). Sono, però, diminuite le verifiche generali (9.661 rispetto a 10.226, ovvero -5,5%). Continua così il trend alla diminuzione di questa categoria di controlli dopo il massimo raggiunto nell'anno 1994 (17.864).

L'attività di controllo così svolta ha portato a constatare violazioni all'imposta sul valore aggiunto che comportano un'IVA dovuta per complessivi 2.852 mld e ad individuare elementi positivi di reddito per 16.285 mld, elementi negativi per 9.830 e ritenute non operate e/o non versate per 206 mld. Si tratta, naturalmente, di recuperi non definitivi, cui seguirà l'attività di accertamento degli uffici e l'eventuale fase contenziosa. Mancano gli elementi per valutare in questa sede i concreti risultati che conseguono all'attività di controllo fiscale della Guardia di finanza. Tenendo, però, presente quanto più avanti si rileverà in ordine al basso grado di riscossione degli accertamenti — soprattutto in materia di IVA — che conseguono all'attività di accertamento e controllo, c'è da ritenere che la maggior parte di tali recuperi sia destinata a non trasformarsi in riscossioni effettive. Si tratta di un tema che merita di essere ripreso e trattato in un'apposita indagine da programmarsi a cura della Sezione del controllo per il prossimo anno.

3.3.2.- Contenzioso

L'analisi dei risultati del contenzioso verrà limitata a due aspetti che appaiono particolarmente rilevanti: gli indici di soccombenza dell'Amministrazione nei due gradi del giudizio di merito (Commissioni tributarie provinciali e Commissioni tributarie regionali) e le tendenze emerse nell'evoluzione del numero dei ricorsi e delle sentenze a seguito della piena operatività della riforma avviata con la delega contenuta nella legge n.413/91.

3.3.2.1.- Soccombenze

Per quanto riguarda il primo aspetto, va rilevato che sul totale di 533.419 ricorsi definiti dalle Commissioni tributarie provinciali nel 1998, 123.263 (23,11%) sono stati di accoglimento e 46.895 (8,79%) di parziale accoglimento: l'indice complessivo di

soccombenza dell'Amministrazione nel primo grado di giudizio, inferiore a un terzo, non suscita a prima vista particolare allarme sulla sostenibilità degli accertamenti. La valutazione muta di poco se si aggiungono i risultati del secondo grado di giudizio: su 107.593 appelli definiti dalle Commissioni tributarie regionali nel 1998, quelli favorevoli ai contribuenti sono stati 41.552, pari al 38,62%.

Sempre a proposito del quadro nazionale complessivo, va osservato che l'indice di soccombenza varia a seconda dell'imposta: esso è massimo per l'IRPEF (circa 30% di accoglimenti totali e 25,6% di accoglimenti parziali dei ricorsi da parte delle Commissioni tributarie provinciali e 33,2% di pronunce favorevoli al contribuente da parte delle Commissioni tributarie regionali) e minimo per l'IRPEG (rispettivamente 4,81% e 6,29% di sentenze totalmente favorevoli al contribuente in primo grado e in appello e 4,7% di accoglimenti parziali in primo grado). Per l'IVA abbiamo percentuali vicine alla media in primo grado (20,46% di accoglimenti totali e 16,70% di accoglimenti parziali), ma molto più basse nei giudizi di appello (15,72%). Nel caso del registro, in primo grado si inverte il peso rispettivo dei rapporti per accoglimenti totali e parziali, a favore di questi ultimi (21,75% rispetto a 16,28% per gli accoglimenti totali). In secondo grado, gli accoglimenti totali hanno un'incidenza del 15,49%, quasi uguale, quindi, a quella che si riscontra in primo grado. Indici di soccombenza relativamente bassi risultano per ILOR e INVIM.

L'analisi dei dati a livello nazionale si può, quindi, come si è detto, a prima vista concludere senza rilevare particolari motivi di allarme. Tale conclusione deve essere tuttavia temperata sulla base di due considerazioni. La prima è che l'attività contenziosa del 1998 è stata fortemente influenzata dalle numerose misure che hanno incentivato i contribuenti a definire le pendenze tributarie meno fondate facendo ricorso a possibilità alternative a quella giurisdizionale (concordato, ravvedimento operoso, ecc.). La seconda considerazione è che l'indice di soccombenza andrebbe calcolato, se fossero disponibili i necessari dati, non solo in termini di numero di ricorsi e di appelli dei contribuenti accolti, ma anche e soprattutto di percentuale degli importi accertati di maggiore imposta e di sanzioni e disconosciuti in sede contenziosa.

Questo per quanto riguarda il quadro nazionale. Ma è interessante esaminare le differenze che più macroscopicamente si rilevano a livello regionale, per l'importanza che esse hanno ai fini delle iniziative di monitoraggio e di intervento che le stesse dovrebbero suggerire all'Amministrazione ai fini di un consapevole ed efficace controllo di gestione.

Iniziando dalle Commissioni tributarie provinciali, i più elevati indici di soccombenza si registrano per l'Abruzzo (31,03% di accoglimenti totali e 9,44% di parziali), seguito dal Lazio (29,85% e 8,14%), dalla Basilicata (27,89% e 10,26%) e dalla Lombardia (27,75% e 8,45%). Elevati i rapporti di soccombenza anche per il Veneto (25,58% di accoglimenti totali e 9,17% di accoglimenti parziali) e l'Emilia Romagna (24,86% e 6,84%). Gli indici di soccombenza più bassi per quanto riguarda gli accoglimenti totali li fanno registrare Sardegna, Liguria e Valle d'Aosta, con una percentuale di poco superiore al 13%. Per queste stesse regioni anche gli accoglimenti parziali sono piuttosto limitati (7,6% per la Liguria e 5% circa per Val d'Aosta e Sardegna).

Passando al grado di appello, indici di soccombenza superiori alla media complessiva del 38,62% vanno registrati per la Commissione di Bologna (51,78%), di Bolzano (49,49%), di Milano (45,72%). Sempre superiori alla media, ma con indici inferiori, anche le soccombenze presso le Commissioni tributarie regionali di Firenze, Ancona, L'Aquila, Campobasso (tutte sul 42%) e Potenza (41%). Gli indici più bassi, per converso, si registrano per le Commissioni di Cagliari (21,7%), di Aosta (23,33%), di Genova (27,38%) e di Palermo (27,91%).

Si tratta di dati che di *per se* non possono fornire dirette e specifiche indicazioni, ma che sono però utili al gestore per interrogarsi sulle ragioni delle differenze (diversa qualità degli accertamenti, diversa efficacia ed efficienza dei servizi addetti al contenzioso presso gli uffici, giurisprudenza diversificata delle Commissioni, e così via), per poter individuare gli interventi correttivi appropriati per ridurre le soccombenze.

3.3.2.2.- Tendenze del contenzioso

Passiamo ora ad esaminare le tendenze riscontrabili nell'evoluzione nel numero dei ricorsi e delle sentenze con la piena operatività — che si è avuta solo a partire dall'anno 1997 — delle nuove Commissioni tributarie istituite a seguito della riforma introdotta con i decreti legislativi 31 dicembre 1992, n.545 (di riordino degli organi di giurisdizione in materia tributaria già disciplinati dal DPR 26 ottobre 1972, n.636) e n.546 (disposizioni sul processo tributario), in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art.30 della legge 30 dicembre 1991, n.413.

L'analisi di dati recentemente resi pubblici e riportati, insieme con le elaborazioni statistiche effettuate, nelle tabelle³⁸, consente di formulare tre rilevanti considerazioni. La prima è che tra il 1997 ed il 1998 il numero dei ricorsi sopravvenuti presso le Commissioni tributarie provinciali è aumentato (da 273.559 a 293.751, ovvero del 7,4%), ma i ricorsi pendenti al 1° gennaio 1999 (1.471.915) sono comunque diminuiti (di 203.977, ovvero del 12,2%) rispetto ad un anno prima, per effetto del maggior numero di sentenze emesse rispetto al numero dei ricorsi sopravvenuti nei due anni³⁹. La seconda considerazione è che sono significativamente diminuiti anche i ricorsi in appello pendenti presso le Commissioni tributarie regionali (di 50.517, ovvero del 16,7%). Qui, però, i fattori di riduzione sono due: il maggior numero di sentenze emesse rispetto ai ricorsi sopravvenuti⁴⁰, come per le Commissioni tributarie provinciali, ma anche il calo del numero degli appelli sopravvenuti — da 95.073 del 1997 a 72.007 del 1998, con una diminuzione, quindi, di oltre 23 mila unità, ovvero di quasi un quarto (24,3%).

L'esame di questi dati ci consente, infine, di fare una terza interessante considerazione in ordine alla conseguente maggiore acquiescenza alle sentenze di primo grado che si registra per il 1998 rispetto all'anno precedente: i ricorsi in appello, che nel 1997 hanno

³⁸ Cfr. *Il Sole 24 Ore*, 26 aprile 1999, pag.4.

³⁹ 616.144 e 678.625 sentenze nei due anni a fronte di ricorsi sopravvenuti in numero, rispettivamente, di 273.559 e 293.751.

⁴⁰ 106.471 e 115.756 sentenze rispettivamente nel 1997 e nel 1998, a fronte di 95.073 e 72.007 impugnazioni pervenute in ciascuno dei due anni.

rappresentato il 15,4% delle sentenze emesse dalle Commissioni tributarie provinciali, sono scesi all'10,6% nel 1998.

A corollario di queste considerazioni, si può dire che la riforma del contenzioso abbia avuto successo soprattutto per quanto riguarda, da una parte, la produttività delle Commissioni e le prospettive, quindi, di smaltimento dell'arretrato e, dall'altra, la disincentivazione per i contribuenti e per gli uffici a produrre ricorso in appello quando la controversia viene ritenuta poco sostenibile. A quest'ultimo risultato hanno sicuramente contribuito i due nuovi istituti introdotti con la riforma dell'obbligo della difesa tecnica e della condanna del soccombente al pagamento delle spese di lite. Un ulteriore importante contributo è sicuramente venuto, da una parte, dalle nuove forme di concordato, di acquiescenza e conciliazione giudiziale⁴¹, e, dall'altra, dalla piena entrata a regime, a seguito del DM 37/97, dell'istituto dell'autotutela che era stato introdotto dal DPR n.287/92, di attuazione della legge n.358/91 di deregolamentazione e di riforma del Ministero delle finanze. Da dati resi pubblici dalle Direzioni regionali delle entrate⁴², risulta, infatti, che a partire dal luglio 1997 gli uffici hanno complessivamente adottato 445.694 provvedimenti di autotutela, di cui 389.335 in esito a 509.104 domande dei contribuenti e 56.359 d'iniziativa degli stessi uffici.

Le considerazioni sostanzialmente positive che si possono formulare sull'evoluzione del contenzioso vanno tuttavia accompagnate da due osservazioni collaterali. La prima riguarda ancora una volta le diversità che si riscontrano a livello territoriale e che evidenziano, ad esempio, situazioni di maggiori difficoltà in regioni come la Lombardia e la Campania⁴³. Anche a questo proposito vale quanto si è prima detto per le diversità riscontrate in tema di indici di soccombenza: esse sono utili al gestore per interrogarsi sulle ragioni delle differenze e per individuare gli interventi correttivi appropriati.

La seconda osservazione collaterale da formulare riguarda il vecchio contenzioso tuttora

⁴¹ L'*accertamento con adesione*, introdotto con il D.lgs.218/97, è una procedura che, in caso di avvio del procedimento tributario, consente, su iniziativa dell'Ufficio o del contribuente, di definire consensualmente e in modo irrinunciabile le imposte dovute. Comporta l'applicazione delle sanzioni in misura pari ad un quarto del minimo. Il pagamento delle somme che risultano dovute dal contribuente a seguito dell'accertamento con adesione è effettuato mediante versamento diretto, senza iscrizione a ruolo, in unica soluzione o, prestando idonea garanzia, ratealmente.

L'*acquiescenza*, introdotta anch'essa con il D.lgs.218/97, permette al contribuente che non impugna l'avviso di accertamento o di liquidazione e che non presenta istanza di accertamento con adesione di pagare una sanzione ridotta ad un quarto dell'importo irrogato, con pagamento in unica soluzione e mediante versamento diretto.

La *conciliazione giudiziale* è stata introdotta con il D.lgs.546/92. Può essere promossa, su iniziativa del contribuente o dell'ufficio, in relazione ad una controversia pendente presso la Commissione tributaria provinciale. Consiste in una definizione consensuale della controversia stessa, a seguito della quale si ha una riduzione della sanzione, che, per le violazioni più gravi, non può, comunque, essere inferiore ad un terzo del minimo edittale. Le modalità di pagamento sono le stesse previste per l'accertamento con adesione.

Le riscossioni dell'esercizio finanziario 1998 a seguito delle attività di accertamento con adesione e di conciliazione giudiziale, ammontano, secondo i dati forniti dall'Amministrazione, ad oltre 506 mld.

⁴² Cfr. *Il Sole 24 Ore*, 10 maggio 1999, pag.17.

⁴³ In entrambe le regioni, nel 1997 le sentenze emesse dalle Commissioni tributarie regionali sono state in numero inferiore ai ricorsi pervenuti in appello (rispettivamente di circa 16 mila e di circa 19 mila). Nel 1998, però, il saldo è divenuto positivo per la Campania (+5.190), mentre lo sbilancio si è quasi annullato per la Lombardia (-605).

affidato ad esaurimento alla Commissione tributaria centrale, che, come si è visto nella relazione al Parlamento dello scorso anno, tenuto conto del ritmo con il quale le pendenze vengono definite, sembrerebbe destinata a continuare ancora per decenni a giudicare controversie che, in assenza di interventi decisivi, verrebbero progressivamente ed inevitabilmente, ad acquisire una valenza di accademia, prima, e di archeologia tributaria, poi.

3.3.3.- Entrate conseguenti all'attività di controllo

L'ordine di grandezza delle entrate derivanti dall'attività di accertamento e controllo può essere direttamente rilevato dalla nuova classificazione di bilancio in unità previsionali di base (UPB) che, oltre ad essere definite in modo che a ciascuna di esse corrisponda un unico centro di responsabilità amministrativa a cui è affidata la relativa gestione, sono ulteriormente distinte, relativamente alle entrate tributarie, a seconda che il gettito derivi dalla gestione ordinaria dei tributi ovvero dall'attività di accertamento e controllo degli uffici finanziari. Utilizzando quest'ultima distinzione, per il 1998 sono stati quantificati accertamenti complessivi per 36.763 mld (8,9% in meno delle previsioni definitive), dei quali ne sono stati, però, riscossi solo 6.902, pari al 18,78%. A questo importo vanno aggiunte le riscossioni sui residui che, però, mancando un'analoga classificazione per gli anni precedenti, non possono essere depurate dei residui di versamento degli anni precedenti e sono quindi gonfiate e poco significative, a causa delle duplicazioni che contengono. Al lordo da versare, le riscossioni sui residui ammontano a 5.754 mld. Conseguentemente le c.d. "somme riscosse" si attesterebbero complessivamente sui 12.656 mld. Volendo, però, considerare un dato che sia più vicino al vero, la quota netta dei residui riscossi può essere stimata applicando lo stesso rapporto che si riscontra per l'anno 1998 tra gli analoghi aggregati relativi alle entrate tributarie riscosse a mezzo ruolo, ai quali, non essendo ancora operativa la nuova classificazione di bilancio, si è fatto negli anni scorsi riferimento per valutare i risultati dell'attività di accertamento e controllo. Applicando tale correttivo, i residui riscossi nel 1998 si ridimensionano a 2.467 mld e le riscossioni complessive dell'anno a 9.369 mld⁴⁴.

Partendo dagli stessi dati, è alternativamente possibile calcolare, in modo incontrovertibile, l'importo massimo delle riscossioni sui residui al netto del da versare degli anni precedenti. A tal fine, considerando che i dati relativi agli articoli ed ai capitoli riscossi a mezzo ruolo rappresentano un sottoinsieme del consuntivo delle UPB relative alle entrate derivanti da attività di accertamento e controllo, ci si può limitare a sottrarre dall'importo risultante per queste ultime per quanto riguarda le riscossioni sui residui al lordo del da versare degli anni precedenti l'importo di questi ultimi⁴⁵, anche se

⁴⁴ Il metodo seguito è stato di calcolare, utilizzando i dati rilevati per gli articoli e i capitoli delle entrate tributarie riscosse a mezzo ruoli, il rapporto fra la quota dei residui riscossi al netto da versare degli anni precedenti (riga O della tabella: 2.535 mld) e l'importo delle riscossioni sui residui comprensivo anche di tale ammontare (riga I della tabella: 5.913 mld). Il rapporto così ottenuto, e pari per il 1998 a 0,4287, è stato moltiplicato per l'importo delle riscossioni dei residui (al lordo del da versare degli anni precedenti) tratto dal consuntivo di tutte le UPB riguardanti entrate da accertamento e controllo (5.754).

⁴⁵ Calcolati facendo la differenza fra riscossioni residui al lordo da versare (riga I) e residui riscossi al netto del da versare (riga O): mld 5.913 - mld 2.535 = 3.378.

sicuramente inferiore a quello reale. Così facendo si ottiene un dato - 2.376 mld - che è il massimo ipotizzabile. Conseguentemente le riscossioni totali effettive dell'anno non possono in ogni caso risultare superiori a 9.278 mld.

Le stime così ottenute non sono molto diverse (9.369 mld, la prima, e 9.278 mld, la seconda) e sono da considerarsi abbastanza attendibili. Esse si prestano, pertanto, per operare un raffronto diretto con la spesa sostenuta per l'espletamento delle funzioni specificamente attinenti all'attività di accertamento e controllo, rientranti nella funzione obiettivo 1.1.2.22 - **Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari**. Tale spesa, secondo i dati rilevati dal consuntivo, a seguito della riclassificazione operata d'intesa con l'Amministrazione, ammonterebbe a 4.542 mld di impegni effettivi, 4.628 di impegni totali, 6.140 di pagamenti totali. Come si può facilmente notare, gli impegni risultano comunque di importo non inferiore al 48% delle riscossioni, ed i pagamenti totali al 65,5%%.

Al di là di questo raffronto per l'anno 1998 fra entrata e spesa, e volendo, invece, condurre un'analisi che consenta di individuare l'evoluzione che si è avuta nel corso degli ultimi anni, è in ogni caso necessario seguire una metodologia analoga a quella dello scorso anno, ricostruendo il quadro dei capitoli e degli articoli riscossi a mezzo ruoli, distintamente per il conto competenza e per quello dei residui.

Per quanto riguarda la competenza, il rapporto rilevante da considerare è quello della quota degli accertamenti riscossi (pari alla somma dei versamenti e dei residui da versare). Tale esercizio, effettuato per gli ultimi quattro anni, indica per il 1998 un recupero rispetto ai due anni precedenti: la percentuale degli accertamenti riscossi è stata, infatti, del 17,51%, rispetto al 14,90% del 1997. Nonostante il sensibile miglioramento che va registrato, siamo, tuttavia, ancora lontani dalla media del periodo 1994-98 (23,86%) e soprattutto dal risultato del 1995, quando l'analogo rapporto raggiunse il 47,41%. Per questa ragione, l'importo delle riscossioni del 1998, nonostante il consistente incremento degli accertamenti (da 24.133 mld nel 1995 a 32.885 nel 1998), sono rimaste al di sotto di quelle del 1995 (8.293 mld rispetto a 14.022).

In valori assoluti risultano in aumento anche le riscossioni in conto residui (al netto del da versare degli anni precedenti), che sono nel 1998 ammontate a 2.535 mld, al di sopra, quindi, delle analoghe riscossioni del 1996 (1.397) e del 1997 (1.936 mld), ma ancora al di sotto, però, del risultato del 1995 (2.581 mld). La modestia dei risultati risalta ancor più se le riscossioni nette dei residui vengono viste non più in valori assoluti, ma in termini relativi: rispetto ai resti iniziali da riscuotere riaccertati: infatti, la quota di riscossione dei residui⁴⁶ del 1998 per il totale dei capitoli e degli articoli riscossi a mezzo ruoli e di pertinenza del Ministero delle finanze aumenta di poco rispetto al già modesto rapporto fatto registrare nel 1997 (dal 2,50% al 3,03%, dopo il recupero sul 2,36% del 1996, che aveva a sua volta fatto registrare un forte calo se raffrontato al 5,83% del 1995).

⁴⁶ Corrispondente alla riga W delle tabelle dell'allegato e che è stata calcolata come rapporto tra i residui riscossi nell'anno, al netto del da versare degli anni precedenti, e il totale dei resti da riscuotere inizialmente riaccertati.

Ben più preoccupate sarebbero state le considerazioni dettate dall'analisi contabile se non fossero stati eliminati dal pre-consuntivo i 121 mila mld complessivi di riaccertamenti di cui si è detto al precedente punto 3.1 e che riguardavano per oltre 101 mila mld le entrate tributarie riscosse a mezzo ruoli: circa 76 mila mld per la sola IVA, 12.404 per l'IRPEF, 5.000 per l'ILOR e 2.807 per l'IRPEG.

La presenza di enormi saldi *vaganti* di riaccertamenti (risultanti dalla somma algebrica di operazioni in aumento e di operazioni in diminuzione), di cui non si conosce, se non in termini generici, né la composizione, né l'origine, introduce elementi di incertezza e di erraticità nella valutazione dell'andamento della riscossione dei residui, e quindi della effettiva concretizzazione dei risultati degli accertamenti tributari, mentre accresce perplessità e dubbi sull'efficacia delle attività di accertamento, di contenzioso e di riscossione.

Questo per quanto riguarda le entrate complessive riscosse a mezzo ruolo. Elementi di particolare interesse si ricavano esaminando i dati relativi alle singole imposte. Cominciamo dall'IRPEF, relativamente alla quale, e sempre limitatamente agli articoli interessati alla riscossione a mezzo ruoli⁴⁷, il 1998 fa segnare miglioramenti in linea con quelli medi: in valori assoluti, le riscossioni di competenza fanno segnare una netta ripresa rispetto al 1997 (1.354 mld rispetto a 954), superando anche il livello massimo precedentemente raggiunto nel 1995 (1.061). Consistente il miglioramento, rispetto all'anno precedente, anche in termini di quota percentuale di accertamenti riscossi: di 6 punti e mezzo, dal 14,87% al 21,25%, anche se, però, al di sotto del risultato del 1995 (23,6%). In diminuzione, invece, in valori assoluti, le riscossioni dei residui, passate da 767 a 675 mld, ma in aumento in termini relativi (dal 5,86% al 7,32% dei resti da riscuotere iniziali riaccertati), per effetto di riaccertamenti in diminuzione per 8.578 mld. Ciò, a conferma di quanto si è appena detto in ordine agli elementi di erraticità e di incertezza introdotti dalla mancanza di trasparenza che caratterizza l'effettuazione dei riaccertamenti. Sempre a proposito dell'IRPEF, va evidenziato un significativo scostamento — in meno — degli accertamenti rispetto alle previsioni definitive (-19,15%), che si oppone ad uno scostamento in positivo (+15,21%) dell'anno precedente. a riprova della scarsa capacità di controllo che l'Amministrazione ha sull'andamento della quota d'imposta riscossa a mezzo ruoli.

Miglioramenti per quanto riguarda le riscossioni, sia di competenza, sia sui residui si registrano anche per l'IRPEG: in valori assoluti le prime passano da 321 mld nel 1997 a 595 mld nel 1998, le seconde da 273 a 421; in termini relativi, i corrispondenti valori sono di 6,54% nel 1997 e 13,39% nel 1998 per le riscossioni degli importi accertati e 2,52% e 3,68% per la riscossione dei residui iniziali da riscuotere riaccertati. Come già per l'IRPEF, va evidenziato che il miglioramento dell'indice di riscossione dei residui dell'IRPEG è anche l'effetto di operazioni contabili sull'entità dei residui stessi, registrandosi un saldo di riaccertamenti negativo per 3.708 mld. Ancora più rilevante che per l'IRPEF è in questo caso lo scostamento negativo che si registra fra accertamenti e previsioni definitive (-32,2%), che fa seguito alla quasi coincidenza dei due valori nel 1997 (+2,74%) ed a rapporti contrastanti degli anni precedenti (-14% in media nel biennio 1994-95 e +34% circa nel 1996).

⁴⁷ Si tratta degli articoli 1, 5, 6, 7 e 8.

Più articolate sono le considerazioni da farsi nel caso dell'ILOR che, a seguito della riforma fiscale, ha visto ridursi l'entità degli accertamenti (da 3.540 mld nel 1997 a 2.961 nel 1998): le riscossioni di competenza sono aumentate in termini sia assoluti — da 400 a 475 mld — sia relativi (da 11,3% a 16,05%, pur restando lontane dal 21,58% del 1995). Le riscossioni sui residui sono diminuite in termini sia assoluti (da 319 mld nel 1997 a 192 nel 1998), sia relativi (da 3,46% a 1,60%), evidentemente come effetto dell'aumento della quota dei residui più antichi⁴⁶. Elevato anche qui lo scostamento negativo fra accertamenti e previsioni definitive: -34,30%, a fronte di un rapporto medio del periodo 1994-98 intorno al 14%.

Decisamente negativi gli indicatori gestionali dell'IVA. Gli accertamenti aumentano da 4.144 a 8.503 mld, ma le relative riscossioni diminuiscono da 1.111 a 251 mld, con un indice di riscossione che scende al 2,95%, rispetto all'*exploit* del 26,81% del 1997, dovuto alla regolarizzazione agevolata degli omessi versamenti. Va però detto che quello del 1998 è un rapporto consolidato nella sua estrema modestia, visto che — nonostante l'apporto straordinario del 1997 — esso risulta del 7,31% nella media del periodo 1994-98. In calo, in termini assoluti, (da 248 a 194 mld) anche le riscossioni dei residui, che, in termini relativi, sono scese dall'1,26% allo 0,81%, facendo segnare il risultato peggiore degli ultimi quattro anni (media annua del periodo 1995-98: 1,29%). Della limitatissima sostenibilità delle iscrizioni a ruolo dell'IVA sembra, peraltro, consapevole la stessa Amministrazione, come risulta dall'insistenza con cui negli anni, e con l'eccezione del 1997, sono state formulate previsioni definitive per importi sistematicamente inferiori, e spesso di molto, a quelli degli accertamenti (del 1089% nel 1998). Si tratta, come si vede, di rapporti che sembrano tutti convergere nell'indicare un chiaro, netto e continuo peggioramento della riscossione dei ruoli dell'IVA che, a sua volta, sollecita la particolare attenzione dell'Amministrazione.

La conclusione che si può trarre dall'esame di questi dati è che negli ultimi due anni c'è sicuramente stato un recupero di attenzione per gli aspetti relativi alla riscossione della maggiore imposta accertata, che la Corte aveva individuato come uno dei principali punti critici nella gestione del Ministero delle finanze. Considerando il permanere di vaste zone d'ombra, come nel caso dell'IVA e, in generale, della riscossione dei residui, c'è da augurarsi che il parziale miglioramento complessivamente verificatosi nel 1998 non si risolva in un semplice (e magari temporaneo) recupero rispetto ai livelli precedentemente raggiunti nel 1995, ma l'inizio di una tendenza destinata a consolidarsi ed a rafforzarsi per effetto delle sostanziali innovazioni introdotte nel quadro legislativo e nell'assetto organizzativo di riferimento.

3.3.4.- Smaltimento dell'arretrato del Catasto

Già nel formulare le sue controdeduzioni alle osservazioni della Corte sul rendiconto 1997, l'Amministrazione aveva evidenziato che, relativamente al **recupero dell'arretrato del Catasto** (classamento con rendita ed immissione in banca dati delle unità immobiliari), dopo l'incremento del numero di unità immobiliari classate ed immesse in banca dati registrato nel 1997 e risultato più che triplo di quello del 1996 (circa dell'8%, rispetto al 2,24% del 1996), consentendo di censire oltre 2,7 milioni di

⁴⁶ Il da riscuotere sui residui è passato da circa il 74% a circa l'83% del totale da riscuotere.

unità (contro 752 mila nel 1996), il ritmo si era ulteriormente intensificato: nei primi nove mesi del 1998, grazie anche al piano straordinario finanziato per effetto della legge 449/97, erano state classate con rendita ed immesse in banca dati oltre 2.2 milioni di unità. Al 30 settembre 1998 la rendita catastale complessiva delle unità censite (39.312.868) ammontava a 39.237 mld, con un incremento di circa il 19% rispetto al 31.12.1995⁴⁹. L'Amministrazione dava anche conto dell'avviato utilizzo, a decorrere dal 12 ottobre 1998, di personale reclutato nell'ambito dei lavori socialmente utili e dell'attivazione di convenzioni con molti comuni⁵⁰ per circa 600.000 unità da trattare. Da segnalare anche l'attività di formazione del personale tecnico interno e dei Comuni circa la metodologia di individuazione delle microzone e delle zone censuarie, espletata con seminari svoltisi presso le sedi — centrale e periferiche⁵¹ — della Scuola Centrale Tributaria ed incontri presso tutti gli Uffici Tecnici erariali e del Territorio.

Con riferimento allo specifico e critico obiettivo di smaltimento dell'arretrato nel censimento e nell'attribuzione di rendita catastale, dai dati di fine anno contenuti nel referto di settore del SinCO, emerge, insieme con la conferma dell'accelerazione del ritmo di smaltimento dell'arretrato, un quadro più articolato e complesso, di non facile ed univoca comprensione.

Va innanzi tutto evidenziato che l'Amministrazione conferma l'obiettivo di concludere il progetto biennale (1998-99) di recupero dell'arretrato entro il 1999, con l'attribuzione o il perfezionamento dell'attribuzione di rendita a 9.014.000 unità immobiliari urbane (u.i.u.). Nel 1998 sono state lavorate 3.224.125 unità, con un livello di conseguimento dell'obiettivo di poco superiore ad un terzo (35,8%). Conseguentemente, per poter smaltire l'intero arretrato nel corso del 1999 dovrebbero essere lavorate le residue 5.789.875 u.i.u., con aumento della produzione del 79,1% rispetto al 1998.

Le cose non sono però così semplici. Ed infatti, la consuntivazione dei risultati dell'attività di lavorazione dell'arretrato viene presentata anche in termini di "mix di produzione" realizzato, e cioè di grado di prevalenza nella composizione delle unità lavorate di quelle con peso unitario o semplicemente frazionale. In altri termini, va tenuto conto se nell'attività di lavorazione svolta abbiano prevalso le ben più impegnative attività di censimento e classamento ovvero quelle di semplice registrazione, bonifica e perfezionamento. Dalle lavorazioni effettuate nel 1998, emerge che è stato realizzato un mix di prodotti "meno pesante" di quello previsto a programma⁵², lasciando in eredità al 1999 un'attività da svolgere per conseguire l'obiettivo del completo smaltimento dell'arretrato non solo maggiore in termini assoluti (del 79,1%, come si è appena detto), ma anche intrinsecamente più oneroso, per effetto, appunto, di una composizione in cui è maggiore l'incidenza delle lavorazioni più pesanti. La conseguenza di ciò è che l'arretrato, se misurato in termini di unità

⁴⁹ Alla data del 31.12.1998 era ulteriormente salita 40.516 mld, rispetto ai 36.794 di un anno prima, con un incremento, quindi, di 3.721 mld in termini assoluti e del 10,1% in termini relativi.

⁵⁰ Fra gli altri: Bari, Brescia, Firenze, Forlì, Massa Carrara, Messina, Torino, Treviso, Venezia.

⁵¹ Torino, Bologna, Bari e Palermo.

⁵² L'indicatore del mix è determinato dal rapporto tra le u.i.u. effettive e quelle convenzionali: più il rapporto è vicino a uno, più il mix di produzione risulta oneroso. Per il 1998, la stima iniziale dell'indicatore era pari a 1,199, ma quello realizzato è pari a 1,224 (risultando, quindi, più leggero). Di conseguenza, l'indicatore programmato per il 1999 è stato reso ancora più oneroso. E' stato, infatti, fissato al livello di 1,143.

convenzionali, è diminuito in misura proporzionalmente minore di quello che lascerebbe credere il numero dei classamenti di unità reali realizzato nell'anno.

Il discorso si complica ulteriormente se si considera che, mentre, come si è visto, gli obiettivi di produzione vengono indicati in unità reali, quando ci si riferisce all'arretrato si considerano, invece, le unità immobiliari urbane (u.i.u.) *convenzionali*, calcolate attribuendo pesi diversi ai risultati, a seconda che si riferiscano al classamento, all'inserimento e alla notifica di unità non censite, oppure all'attività di ottimizzazione della banca dati⁵³. E non basta. Perché le u.i.u. convenzionali, analiticamente stimate in 7.250.583 al 31.12.1997 in sede centrale, sono state successivamente ridefinite in 8.443.045, sulla base di non meglio specificati elementi informativi forniti dagli uffici periferici. Le complicazioni, peraltro, aumentano se, rimanendo, per semplicità, alle valutazioni di partenza, si cerca di raccordare le due alternative serie di dati (reali e convenzionali). L'esercizio sembrerebbe possibile utilizzando dati del dipartimento del territorio sulla situazione al 30.1.1998: le u.i.u. convenzionali venivano a tale data determinate in 7.241.950, in numero, quindi, quasi coincidente con quello — precedentemente ricordato — riferito ad un mese prima. Dalla relativa tabella si ricava, però, che il dato sale a 7.849.975 se si tiene conto anche delle u.i.u. oggetto di convenzioni con i comuni (608.025). Ed è solo includendo quest'ultimo dato, peraltro, che si ottiene un numero di unità convenzionali equivalenti all'obiettivo delle 9.014.000 di unità da classare.

Senonché da questa stessa tabella risulterebbe la necessità di rettificare anche i dati relativi al numero delle unità reali. Ed infatti, tenendo conto dei 2.336.147 u.i.u. di tipo "p" (unità da semplicemente perfezionare ed a cui viene, pertanto, attribuito un peso convenzionale di un solo decimo di punto), il totale delle unità reali da classare (ovviamente alla data del 30.1.1998) non sarebbe più pari a 9.014.000, ma a 11.350.147. Sulla base di spiegazioni informalmente fornite dall'Amministrazione, circa la metà delle tipo "p" sarebbe, però, già incluso nei 9 milioni da classare, mentre l'altra metà sarebbe "da bonificare" (e dovrebbe, allora, avere peso convenzionale pari a 0,20 e non più a 0,10, quale sarebbe il caso se fosse solo "da perfezionare"). A parte la considerazione che non è chiaro in che senso la prima metà delle unità di tipo "p" rientri già fra le altre tipologie considerate, resta il fatto che, pur restando invariato il numero delle unità da classare espresse in termini convenzionali, aumenta tuttavia quello delle u.i.u. espresse in termini reali (quanto meno da 9 milioni a 10.15 milioni).

Ci si trova, come si vede, in presenza di un quadro piuttosto incerto e confuso, che certamente dipenderà da obiettive ragioni di eterogeneità delle operazioni da compiere e di difficoltà di compiutamente censire lo stesso arretrato, ma che rischia tuttavia di frustrare qualsiasi sforzo di comprensione e di rendere non univoca la valutazione dei risultati del lavoro svolto. Si può, infatti, legittimamente dubitare che con il classamento delle 9.014.000 u.i.u. indicate in direttiva si smaltisca interamente l'arretrato. Inducono a sospettarlo la mancata considerazione delle unità "p", ma anche, da un lato, la

⁵³ Le u.i.u. convenzionali risultano dalla somma di cinque tipologie di "prodotti", a due dei quali è attribuito peso uno (*a* -unità non censite e non meccanizzate, *c* -unità trattate da terzi in convenzione), ad una peso 0,5 (*b* -unità esclusivamente da registrare), ad una peso 0,2 (*d* -unità "da bonificare") ed all'ultima peso 0,1 (*e* -unità da perfezionare di tipo "p").

ridefinizione delle unità convenzionali e, dall'altra, il *mix* produttivo più leggero realizzato, rispetto a quello programmato, nel 1998.

Da questi stessi dati appaiono, tuttavia, evidenti lo sforzo in atto e, soprattutto, l'acquisita consapevolezza della rilevanza critica che un sistema catastale informatizzato e aggiornato ha, sia per la gestione del sistema impositivo e il contrasto dell'evasione, sia per la stessa modernizzazione del Paese. Ed appare anche evidente la consapevolezza della priorità dell'impegno per l'aggiornamento degli archivi. A fronte di questa constatazione la circostanza che il piano di smaltimento dell'arretrato si concluda entro la fine del 1999 o nei primi mesi del 2000 riveste un'importanza tutto sommato secondaria.

Più importante è invece, da una parte, tener conto dell'entità delle risorse finanziarie impiegate e, dall'altra, di ciò che dovrà seguire una volta che l'attività di censimento e di aggiornamento sarà terminata. Per quanto riguarda il primo aspetto, il riferimento non può limitarsi allo specifico progetto speciale, finanziato con appositi fondi di bilancio, per un totale di 100 mld, ai sensi dell'art.14 della legge n.449/97. A tale spesa va aggiunta, infatti, anche quella dei lavori socialmente utili, finanziati *ex lege* n.686/96 per un importo di circa 30 mld. Sicché il costo complessivo dello smaltimento dell'arretrato non sarà inferiore ai 130 mld. Ed è un costo che consegue alle disfunzioni verificatesi nel passato nel funzionamento dell'Amministrazione e sul cui effettivo e completo superamento la Corte non dispone di sufficienti elementi di valutazione. Relativamente al secondo aspetto, va sottolineato come il recupero non possa restare fine a stesso, ma debba, una volta completato, essere utilizzato per controlli incrociati delle dichiarazioni IRPEF ed ICI.

L'analisi dei risultati della gestione del Catasto è stata volutamente limitata all'aspetto dello smaltimento dell'arretrato. Si è, infatti, pienamente consapevoli che ai fini di una valutazione completa occorre tener conto dell'intero processo di automazione del Catasto, che si sta sviluppando lungo tre linee principali:

- aggiornamento in tempo reale delle variazioni introdotte
- completezza degli archivi e loro aggiornamento in tempo reale con le variazioni introdotte
- integrazione delle informazioni di carattere reale degli immobili con quelle relative ai diritti su di essi insistenti.

Si è, però, anche consapevoli che senza il preliminare aggiornamento degli archivi lo sviluppo del processo di automazione del Catasto sarebbe impensabile.

3.4.- Gestione di beni

Al Ministero delle finanze spetta la gestione dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e spettano anche gli adempimenti relativi alla gestione dei veicoli e degli altri beni sequestrati o confiscati.

Per quanto riguarda la gestione degli immobili, i risultati di gestione vanno distintamente considerati a seconda che si tratti di concessioni e locazioni, oppure di alienazioni.

Relativamente al primo aspetto, sulla base di una serie di referti prodotti da alcune Delegazioni regionali della Corte, a cura di una apposito gruppo di lavoro del Coordinamento entrate è stata redatta una relazione intersettoriale⁵⁴ dalla quale emergono una serie di rilevanti disfunzioni: dalla bassissima redditività (4 per mille circa del valore d'inventario, in termini di accertamenti e 1,25 per mille in termini di riscossioni nel 1997) al diffuso e consolidato abusivismo, dalla morosità alle carenze della manutenzione, dal mancato aggiornamento dei canoni ai ritardi ed alla confusione nella catalogazione dei cespiti, dall'inesistenza di rapporti ben definiti, chiari e proficui tra centro e periferia ad una irrazionale distribuzione territoriale del personale che penalizza gli Uffici a più elevata produttività.

Quasi a voler nel concreto riflettere quanto rilevato attraverso le indagini, i dati del consuntivo 1998 confermano un quadro di risultati deludenti, dopo l'*exploit* del 1997 che aveva visto gli accertamenti dei capitoli sui quali affluiscono le entrate connesse alla gestione dei beni immobili demaniali e patrimoniali⁵⁵ più che triplicarsi rispetto all'anno precedente, passando da 67,8 a 226,5 mld, e le riscossioni dell'anno registrare anch'esse un ben minore, ma pur sempre sensibile miglioramento (da 58,8 a 72,3 mld, con un incremento del 23%). Il 1998, invece, fa registrare un drastico ridimensionamento degli accertamenti, scesi a 80,2 mld (-64,7%) ed un calo più contenuto delle riscossioni (a 67,2 mld, con una diminuzione del 7,1%). I maggiori accertamenti del 1997 si sono in realtà trasformati in buoni da riscuotere: la quota degli accertamenti riscossi nel 1997 è stata, infatti, di poco al di sopra del 29% rispetto a rapporti vicini all'80% nel biennio 1994-95, del 73% nel 1996 e di circa il 68% nel 1998. Il peso dei residui formati nel 1997 è gravato sul 1998, che ha fatto registrare una lievitazione dell'importo dei residui da riscuotere a 411 mld rispetto agli 85,9 del 1997, con la conseguenza della contrazione a poco più del 3% (rispetto al 6,7% circa del 1997 ed alla media dell'8,4 del periodo 1995-98) della quota dei residui riscossi sul da riscuotere iniziale riaccertato.

⁵⁴ Coordinamento controllo entrate e magazzini: "Indagini territoriali sulla gestione dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato nel 1997-98 - Linee comuni e conclusioni emerse", Roma, maggio 1999.

⁵⁵ Si tratta di tre capitoli:

- 2601 - (Redditi di beni immobili patrimoniali per affitti, concessioni e canoni vari, compresi quelli derivanti dall'utilizzazione di alloggi in fabbricati dello Stato situati all'estero, interessi sul residuo prezzo capitale di beni venduti, altri introiti relativi ai beni del patrimonio immobiliare), di gran lunga il più importante, con il 99,3% degli accertamenti dell'insieme dei tre capitoli ed il 99,1% delle riscossioni dell'anno;
- 2602 - (Redditi di beni considerati immobili per l'oggetto cui si riferiscono e di beni mobili, censi, livelli, canoni ed altre annue prestazioni attive a favore dello Stato in denaro e in generi, interessi di capitali e di titoli patrimoniali dello Stato), un capitolo finanziariamente del tutto irrilevante (rispettivamente 25 milioni e 24 milioni di accertamenti e di riscossioni nel 1998);
- 2619 (Canoni corrisposti dagli assegnatari in temporanea concessione di alloggi di servizio da destinare al Ministero delle finanze - Guardia di finanze, nella misura del 5% per il ripristino di immobili non riassegnabili in quanto in attesa di manutenzioni, del 10% per la manutenzione straordinaria e del 15% per la costituzione di un fondo casa, nonché al Ministero della Difesa nella misura del 20% per la realizzazione ed il reperimento di altri alloggi), anch'esso di scarsa rilevanza, ma comunque con importi, sia per accertamenti sia per riscossioni, che nell'anno 1998 hanno raggiunto i 570 milioni;

L'analisi di questi dati porta a concludere che nel 1997 sono state contabilizzate entrate *una tantum* aventi un grado di riscuotibilità di gran lunga inferiore a quello storico. I dati di consuntivo del 1998 sembrano comunque, indicare che, al di là dell'eccezionalità dell'anno 1997, gli accertamenti sono in crescita (+18,4% sul 1996), così come sono in crescita le riscossioni, ma ad un ritmo inferiore (14,3% sul 1996), per effetto del calo del grado di riscuotibilità dei residui che nel 1998 è rimasto, come si è detto, al di sotto del 68%, rispetto a rapporti in ogni caso superiori al 70% negli anni precedenti. Si conferma, così, che uno dei due punti critici della gestione degli immobili dello Stato resta la riscossione.

L'altro punto critico è rappresentato dalla persistente **modestia dei proventi**, dovuta alla scarsa capacità di accertare maggiori crediti (adeguando i canoni, eliminando o comunque riducendo il fenomeno delle occupazioni abusive, ecc.).

Per dare un'idea della modestia anche relativa di questi proventi, li si può rapportare ai valori economici risultanti per l'anno 1996 (58.467 mld) dal riepilogo generale degli inventari, a livello nazionale, dei soli beni patrimoniali dello Stato, riportato nel citato referto delle Sezioni riunite sulle dismissioni di beni immobili dello Stato negli esercizi 1995-96.

Tenendo presente che la base di riferimento è soltanto parziale⁵⁶ e non aggiornata e con tutte le cautele dettate dalla scarsa attendibilità dei dati stessi, per le ragioni evidenziate nel referto delle Sezioni riunite, per l'anno 1998 avremmo che la redditività complessiva del patrimonio immobiliare dello Stato sarebbe pari, in termini di accertamenti, ad appena l'1,38 per mille del valore economico complessivo d'inventario dei beni nell'anno 1996. Nello stesso anno 1997, caratterizzato, come si è visto, dal *boom* degli accertamenti, anche a voler ignorare le considerazioni prima svolte in ordine alla dubbia riscuotibilità dei relativi importi, l'indicatore di redditività resterebbe, comunque, al di sotto del 3,9 per mille. Se si volesse, poi, tener conto, non già degli accertamenti, ma delle riscossioni effettive, l'indicatore di redditività sarebbe pari all'1,25 per mille per il 1997 ed all'1,16 per mille per il 1998. Pur con tutte le limitazioni di cui si è detto, si tratta di un indicatore che è comunque sufficiente a dare un'idea, sia pure grossolana, di quanto poco produttiva risulti la gestione dei beni immobili dello Stato affidata al Ministero delle finanze.

La **gestione delle dismissioni**, da parte sua, lo scorso anno è stata oggetto, come si è accennato, di un referto specifico delle Sezioni Riunite⁵⁷, a conclusione del quale, insieme con l'estrema modestia dei ricavi delle alienazioni e del valore dei conferimenti nei fondi immobiliari, si evidenziavano l'insufficiente conoscenza delle stesse dimensioni del valore degli immobili dello Stato, come risultato delle gravissime carenze del sistema informativo, e la sostanziale incapacità organizzativa e culturale dell'Amministrazione a gestire la funzione stessa secondo criteri di efficienza e di imprenditorialità. Negli ultimissimi tempi, tuttavia, anche per effetto delle innovazioni

⁵⁶ Non comprendendo gli immobili demaniali, mentre fra i proventi sono ricompresi anche quelli derivanti da concessioni di immobili demaniali.

⁵⁷ "Dismissioni di beni immobili dello Stato - Esercizi 1995-1996 - Referto su richiesta della Camera dei deputati", Roma, 1998.

legislative introdotte⁵⁸ e degli stimoli derivanti dal confronto dialettico con *expertisc* di origine esterna⁵⁹, sono apparsi evidenti una maggiore consapevolezza, un maggior dinamismo ed un maggior impegno sul piano dell'innovazione procedurale ed organizzativa (anche in termini di programmazione e di controllo di gestione).

I risultati dell'attività di dismissioni di immobili, letti attraverso i dati di consuntivo⁶⁰, sembrano, infatti, indicare una crescente, ancorché modesta, rilevanza dei relativi accertamenti, che nel 1998, come si è già visto al precedente punto 3.1, hanno superato i 52 mld, rispetto ai 16 del 1997. Allineato anche l'andamento delle riscossioni (competenza e residui): 52,4 mld nel 1998, contro 16,6 nel 1997.

Anche se non del tutto convergenti con i dati di consuntivo, i dati forniti dall'Amministrazione confermano il *trend* alla crescita, in termini sia di numero di beni venduti (447 nel 1998, rispetto a 167 nel 1997 e, rispettivamente, 6 e 12 nel 1996 e nel 1995), sia di valore dei beni alienati (43,3 mld nel 1998, rispetto a 13,8 nel 1997 e, rispettivamente, 5,2 e 3,9 mld nel 1996 e nel 1995)⁶¹.

Sulla base dei dati forniti dall'Amministrazione è peraltro possibile rilevare anche l'andamento del valore medio dei beni venduti, che, diversamente da ciò che si era verificato nel 1997, quando, con il passaggio da vendite selettive ad alienazioni "di massa", il valore medio (83 milioni circa) era precipitato ad un quarto di quello del 1995 ed addirittura a meno di un decimo di quello del 1996 (872 milioni), è, sia pure di poco, aumentato (a circa 97 milioni), nonostante che il numero dei beni venduti si sia quasi triplicato.

Guardando alla distribuzione territoriale delle vendite, l'incidenza più elevata la fa registrare la Direzione compartimentale del territorio di Emilia Romagna e Marche (26% dei beni e 24% del valore introitato), seguita da quella di Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta (10% dei beni e 19% degli introiti). Il minor apporto è venuto dalla Direzione compartimentale di Lazio, Abruzzo e Molise, con solo 8 beni venduti (meno del 2%) e un miliardo di introiti (poco più del 2%).

A parte l'alienazione di beni di valore unitario inferiore ai due mld direttamente operata dal Dipartimento del territorio, nel 1998 sono stati predisposti, a cura dell'apposita Commissione, di cui si è detto, istituita con DM 9 aprile 1997, i primi due elenchi di beni, non più suscettibili di proficua utilizzazione, da conferire ai **fondi immobiliari**. Si tratta, con riferimento alla data del 30 giugno 1998, di 158 beni, per un valore di circa 2

⁵⁸ In particolare: legge 23 dicembre 1996, n.662, art.3, commi da 86 a 119, legge 27 dicembre 1997, n.449, art.14, comma 12, d.lgs.7 agosto 1997, n.279, art.14.

⁵⁹ Fra cui la Commissione incaricata di individuare gli immobili di valore significativo (superiore ai due mld) da conferire ai fondi immobiliari pubblici da istituirsi ai sensi dell'art.14-bis della legge 25 gennaio 1994, n.86.

⁶⁰ Riferiti al Capo VII (Demanio) del Titolo III.

⁶¹ Va anche tenuto conto che durante l'anno 1998 sono stati ceduti agli enti locali 47 beni, per un valore di 31 mld. Va altresì aggiunto che il grosso dei risultati è stato conseguito nell'ultima parte dell'anno, visto che dalle controdeduzioni fatte pervenire dall'Amministrazione nel novembre scorso ai rilevati della Corte sul rendiconto 1997, si apprende che, a tutto il mese di settembre 1998 erano stati venduti 190 beni, con un valore del ricavato pari a circa 20 mld, rispetto a 300 beni e 26 mld programmati per l'intero anno. Alla stessa data del 30 settembre 1998 erano stati conferiti ai fondi immobiliari beni per 2.000 mld.

mila mld⁶². Ai fini dell'individuazione dei beni da conferire, la Commissione ha dovuto preliminarmente procedere alla verifica dell'uso governativo da parte delle pubbliche amministrazioni, come dalle stesse denunciato nei termini previsti dall'art.3, comma 90, della legge n.662/96. Tale attività non è stata, però, terminata, non avendo le amministrazioni pienamente rispettato i termini, fissati dalla legge 662/96, per la denuncia dell'uso cui erano adibiti gli immobili a disposizione. Come risulta evidente, l'attività finalizzata alla piena operatività dei fondi immobiliari è, quindi, ancora nella fase preliminare.

Secondo quanto riferito dall'Amministrazione, non si sono neanche concluse le attività del **gruppo misto di lavoro Finanze - Difesa** incaricato di individuare i beni che, non più necessari agli usi militari, possono essere riconsegnati alla gestione del demanio.

Resta da analizzare la **gestione dei beni sequestrati e confiscati**, per quanto è consentito dai dati, non del tutto convergenti, forniti dall'Amministrazione con riferimento ai soli veicoli.

A tutto il 1997, i **veicoli sottoposti a confisca** erano 86.865. Nel 1998 sarebbero aumentati a 105.475 (di cui 40.684, pari al 38,6%, da rottamare), senza considerare, però, quelli relativi alla Direzione compartimentale di Lazio, Abruzzo e Molise⁶³, non ancora trasmessi alla Direzione centrale, ed il cui numero, nel 1997, ammontava a 3.997 (4,6% del totale). Sempre con l'esclusione di Lazio, Abruzzo e Molise, nel 1998 sarebbero stati confiscati 22.080 veicoli, di cui 3.790 (17%) in Sicilia. Seguono la Lombardia, con 3.636 (16,5%) e Piemonte, Val d'Aosta e Liguria con 3.096 (14%).

Nel 1998 sono stati venduti 7.722 veicoli, con un ricavo di un miliardo e 359 milioni circa, e ne sono stati rottamati 29.940, con un ricavo di circa 718 milioni. Nel 1997, ricomprendendovi anche Lazio, Abruzzo e Molise, che incidono, però in misura limitata⁶⁴, le vendite erano state 6.981, con un ricavo di un miliardo e 671 milioni circa, mentre le rottamazioni erano state 19.289, con un ricavo di circa 526 milioni. Come si nota, nel 1998 è aumentato il numero dei veicoli venduti, ma sono diminuiti i ricavi, sia unitari (da 239 mila lire a circa 176 mila lire), sia totali (da 1,7 a 1,4 mld). Per quanto riguarda le rottamazioni, sono aumentati i ricavi complessivi (da 526 a 718 milioni), ma sono diminuiti quelli unitari (da 27 a 24 mila lire). Si tratta di indicatori che valgono ad evidenziare la modestia dei risultati di gestione, più che a rilevarne un peggioramento nel tempo, tenuto conto che ai fini del calcolo di convenienza i costi pesano più dei benefici ed il valore dei veicoli tende ovviamente a ridursi con il decorrere del tempo. Secondo quanto riferito dall'Amministrazione, infatti, al 31 dicembre 1998 risultano corrisposti, per spese di custodia, circa 6 mld e 100 milioni. Il debito complessivo, da parte sua, agli inizi del 1995 di 9,6 mld, si era in tre anni quintuplicato, raggiungendo i 52,6 mld nel 1997. Nel 1998 il ritmo di crescita è drasticamente calato, ma si è comunque registrato un aumento di circa 7 mld (da 52,6 a 59,5 mld).

⁶² Per la precisione. 1.995.569.166.400.

⁶³ Si tratta della stessa Direzione compartimentale che si segnala, come si è visto, per il minor numero e, con l'eccezione della Sardegna, per il minore importo dei beni venduti.

⁶⁴ 23 veicoli venduti e 615 rottamati, con ricavi, rispettivamente, di poco più di 15 (0,9%) e circa 12 milioni (2,2%).

Della insostenibilità dell'attuale situazione sembra consapevole la stessa Amministrazione, la quale riferisce di aver predisposto, sulla base di quanto previsto dall'art.6, comma 2, della legge 28 febbraio 1997, n.28, uno schema di convenzione per affidare le attività di recupero, deposito, redazione dell'inventario, alienazione e rottamazione di beni iscritti in pubblici registri, oggetto di provvedimento definitivo di confisca amministrativa, ad uno o più concessionari. Sulla base di tale schema, dalla fine del 1996 agli inizi dell'anno in corso sono state sottoscritte 32 convenzioni con i depositari giudiziali locali di 27 province⁶⁵, regolarizzando, nel contempo, i diritti di deposito dovuti per il periodo precedente la stipula dell'atto. A tal proposito, non sono stati forniti alla Corte dati che consentano di effettuare le elaborazioni necessarie, ma l'Amministrazione ha fatto presente che, "a motivo della complessità delle procedure da porre in essere", il tempo di giacenza presso i depositi giudiziari "si colloca in un periodo che varia da due a cinque anni".

L'Amministrazione ha anche segnalato che, "a motivo dell'entità delle spese di custodia giudiziaria e a tutela del patrimonio mobiliare dello Stato", ha ritenuto necessario "avviare un'indagine sui singoli custodi giudiziari, al fine di accertare se, oltre al naturale degrado dovuto agli agenti atmosferici, siano imputabili fatti di cattiva gestione". Ed aggiunge che, "in effetti, nel corso delle verifiche di detti beni, effettuate dalle competenti sezioni erariali, presso molti depositi, sono state rinvenute solo carcasse di veicoli, spogliate dei loro accessori".

Che la gestione dei beni confiscati e sequestrati meritasse specifica attenzione emerge anche da un rapporto del SeCIT di cui ha dato notizia la stampa quotidiana del 30 maggio 1998⁶⁶. Tale rapporto denuncierebbe, infatti, una serie di disfunzioni che andrebbero dalla lacunosità con cui i beni vengono indicati nei provvedimenti di confisca, alla mancanza di collaborazione tra i vari soggetti coinvolti nelle procedure, peraltro complesse, con i correlati ritardi con cui i sindaci esprimono i loro pareri, le cancellerie giudiziarie comunicano il decreto di confisca, gli uffici tecnici erariali fanno le valutazioni di competenza. Sempre di questi giorni è anche la notizia della nomina di un "commissario straordinario per la destinazione e la gestione dei beni confiscati", che opererà alle dirette dipendenze della Presidenza del Consiglio ed avrà la sua struttura operativa al Ministero delle finanze. Sempre secondo quanto riportato sulla stampa, il neo Commissario dovrà occuparsi anche dello snellimento delle procedure, finalizzandole a rendere più incisiva l'azione di confisca, in modo da poter aggredire effettivamente i patrimoni e i beni della criminalità e della mafia.

4.- Analisi dell'impiego delle risorse

4.1. Analisi del rendiconto della spesa

Il 1998 ha visto una notevole espansione della spesa del Ministero delle finanze, con un aumento degli stanziamenti di competenza (56.685 mld) e della massa impegnabile

⁶⁵ Fra le quali Roma, Napoli, Firenze, Venezia, Reggio Calabria, Como.

⁶⁶ Cfr. *Il Sole 24 Ore*, 30 maggio 1999, pag.6.

(57.436 mld) rispettivamente di circa il 40% e di circa il 37% rispetto al 1997, con gli impegni lievitati del 76,4% e del 74% rispettivamente nella competenza (54.799 mld) e in totale (55.410 mld). Conseguentemente, è aumentato di oltre 20 punti percentuali — dal 76 al 96,5% — il rapporto tra impegni totali e massa impegnabile.

In aumento, ma in misura più limitata anche la massa spendibile — da 58.790 a 64.715 mld (+10,1%) — ed i pagamenti totali (da 36.950 a 48.822 mld, +32,1%), con un aumento del rapporto fra pagamenti totali e massa spendibile (dal 63 al 75%) e di quello tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa, anche se meno marcato (dal 79 all'83,5%), per effetto del marcato aumento di queste ultime (dal 79,5 al 90,3% della massa spendibile).

L'importo delle economie si è significativamente ridimensionato — da 9.310 a 1.628 mld — con un'incidenza sulla massa impegnabile appena del 2,8%, rispetto al 22,2% dello scorso anno. Il residuo 0,6% è costituito dai residui di stanziamento "F", che, in valori assoluti, a fine anno ammontavano a 397,7 mld, con un decremento pari al 61,2% rispetto al 1997, esercizio per il quale tali residui si erano, a loro volta in rapporto al 1996, quasi dimezzati (-48,8%): In aumento, invece, i residui totali (da 8.030 a 13.250 mld, ovvero +65%).

Come risulta da tutti gli indicatori riportati, l'esercizio finanziario 1998 fa registrare una vera e propria esplosione della spesa, in termini sia di disponibilità di risorse, sia di loro utilizzo. Alla rilevante crescita della massa impegnabile (+37% circa) è corrisposto un aumento percentualmente doppio degli impegni totali (+74%), grazie all'aumento dei venti punti percentuali di cui si è detto nel rapporto tra impegni totali e massa impegnabile. Analogamente, ad un aumento del 10% della massa spendibile è corrisposto un aumento più che triplo (+32%) per i pagamenti totali. Sarebbe, pertanto, non solo interessante, ma essenziale verificare almeno come l'aumento di spesa si è distribuito fra le diverse funzioni. Si tratta, però, di un'analisi che risulta, da un lato, difficile e, dall'altro, scarsamente significativa, a causa delle nuove classificazioni operate dalla RGS, le quali, oltre a non consentire raffronti con il passato, mal si prestano ad essere applicate ad un Ministero con le specificità del Ministero delle finanze.

Per un'analisi della spesa per funzioni obiettivo, infatti, la Corte dispone della struttura predisposta dalla Ragioneria generale per il previsionale 1999 (e non già per il consuntivo 1998), costruita sulla base della COFOG. Rispetto alla COFOG a tre cifre (classi), l'attività dell'Amministrazione finanziaria risulta concentrata sulla 1.1.2. "Affari finanziari e fiscali", che è stata ulteriormente disaggregata ad un quarto livello, in missioni istituzionali o funzioni obiettivo.

A tal proposito, va osservato che l'elaborazione di Ragioneria è finalizzata alla costruzione del bilancio previsionale attraverso la creazione di una matrice che, partendo dalle classi della COFOG, individua le missioni istituzionali per il complesso delle amministrazioni centrali dello Stato, senza pertanto distinguere tra quelle tipiche di una amministrazione e quelle che la stessa condivide, se pur marginalmente, con altre amministrazioni. Questa elaborazione, se utilizzata per l'analisi a consuntivo sulla spesa

di un singolo ministero, può comportare, sia una eccessiva sintesi dell'aggregazione della spesa in funzioni, sia una equiparazione delle funzioni stesse, a scapito dell'individuazione delle specificità all'interno delle missioni proprie dell'amministrazione.

Di fatto, in questa struttura i costi risultano distinti in costi diretti - imputati alle diverse funzioni operative - e indiretti, che vengono, per ciascuna classe, imputati all'unica e distinta funzione "Oneri indivisibili non altrimenti classificabili"⁶⁷. In termini più specifici, ciò significa che all'interno di ciascuna "classe" sono stati ricondotti alle missioni istituzionali (a quattro cifre) i costi diretti relativi esclusivamente ai centri di responsabilità direttamente operativi, concentrando, invece, tutti i costi indiretti nella predetta funzione "oneri indivisibili non altrimenti classificabili". In tal modo non è, però, possibile quantificare la reale spesa di funzionamento per ciascuna funzione, se non limitandosi alla semplice aggregazione per classi. Ma, così facendo, il dato risulta fortemente concentrato nell'unica voce "affari finanziari e fiscali" (1.1.2.), non significativa ai fini di un'analisi a consuntivo.

Va poi rilevato che un'ulteriore quota della spesa confluisce nella classe 1.3.4. "altri servizi generali", relativa, per l'Amministrazione finanziaria, alla gestione del demanio e del patrimonio, mentre le quote residuali presenti su altre "classi" sono riconducibili alle attività svolte dalla Guardia di finanza, a margine dei suoi compiti istituzionali, quali, ad esempio, la protezione civile, il recupero dei beni artistici o la tutela del mercato.

I dati di consuntivo per l'esercizio finanziario 1998 vengono forniti, come si è accennato, utilizzando le percentuali dei capitoli di spesa già utilizzate per lo stato di previsione per l'esercizio 1999, e quindi su imputazioni che l'Amministrazione ha fornito basandosi sui dati di giugno 1998. Tali dati sono desunti dal PPC (Piano dei conti per destinazione) che, ai fini dell'attività del SINCO, specifica i servizi che sottendono alle funzioni.

In considerazione delle limitazioni di questi dati, la Corte, di concerto con l'Amministrazione, ha, con rilevazione extracontabile desunta dal consuntivo 1998 del PPC, specificato ulteriormente l'analisi, tentando, così, di pervenire ad un'effettiva quantificazione, per ciascuna funzione, delle diverse componenti di costo. A tale scopo si è operativamente proceduto:

1. alla disaggregazione al 5° o 6° livello di alcune funzioni obiettivo, al fine di pervenire ad una descrizione analitica dell'attività svolta dal Ministero il più possibile vicina a quella dello scorso anno (cfr. **schema allegato**);
2. all'imputazione alle funzioni obiettivo dei costi sia diretti che indiretti. Pertanto "gli oneri indivisibili non altrimenti classificabili" sono stati imputati alle funzioni obiettivo "operative", pervenendo ad un azzeramento dei costi indiretti (permangono oneri indivisibili solo relativamente al centro di responsabilità Guardia di finanza).

Il costo pieno di una funzione obiettivo "operativa" risulta, pertanto, composto dai:

- a) costi diretti dei centri di costo direttamente responsabili della funzione obiettivo (Entrate, Territorio, Dogane e imposte indirette e Guardia di finanza);

⁶⁷Identificata costantemente dal codice meccanografico 91.

- b) costi imputati direttamente alle funzioni obiettivo "operative" sostenuti dai Centri di costo non operativi (Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro, Segretariato generale, Servizio consultivo ed ispettivo tributario, Scuola centrale tributaria "E. Vanoni", Direzione generale affari generali e del personale)⁶⁶;
- c) costi indiretti dei Centri di costo sopra indicati.

A dispetto del tentativo compiuto, essendo la metodologia utilizzata per le elaborazioni per funzioni, propedeutiche alle analisi del Rendiconto per gli esercizi 1996 e 1997, diversa da quella utilizzata per l'esercizio 1998, non è comunque possibile operare alcun confronto storico significativo. Nello schema predisposto dalla Corte per i passati esercizi finanziari erano, infatti, presenti due funzioni indirette - "indirizzo politico amministrativo" e "servizi generali" - relative alle spese dirette ed indirette del Gabinetto ed al complesso di quelle indirette degli altri centri di responsabilità. Dati, questi, che non sono ovviamente rapportabili a quelli rielaborati per il 1998, secondo la metodologia prima illustrata.

Va peraltro osservato che neanche con riferimento alla disaggregazione per macroaggregati (classificazione economica semplificata), i dati per l'anno 1998 risultano omogenei con quelli degli esercizi precedenti, in quanto per questi ultimi la Corte procedeva ad una reimputazione dei capitoli classificati come "altre spese" alle tre voci di "funzionamento", "intervento" e "investimento". Per il 1998 è stata, invece, adottata, anche per questa elaborazione, la classificazione della Ragioneria, secondo la quale la voce "altre spese" è presente per un ammontare, in termini sia di stanziamenti definitivi, sia di impegni effettivi, nonché di impegni totali, di quasi 3.000 mld.

Tenuto conto di tutte le limitazioni che i dati disponibili presentano e dovendosi, in ogni caso, rinunciare a qualsiasi tentativo di raffronto intertemporale, l'analisi del rendiconto della spesa si presenta, come si è detto, nello stesso tempo ardua e poco significativa. Ci si limiterà, pertanto, a qualche sommaria considerazione da assumersi, peraltro, anche con cautela.

Relativamente alla classificazione economica semplificata, la prima considerazione da farsi è che resta assolutamente prevalente il peso della categoria degli interventi, che nel 1998 hanno inciso sulla spesa totale del Ministero delle finanze per il 65,2% degli stanziamenti definitivi, per oltre il 66% in termini sia di impegni effettivi, sia di impegni totali e per poco meno del 66% in termini di pagamenti totali. L'aumento della spesa fatto complessivamente registrare dall'Amministrazione rispetto al 1997 è quindi dovuto soprattutto all'aumento degli interventi, evidentemente anche come risultato dell'entrata a regime delle compensazioni fra debiti e crediti d'imposta.

Una conferma di questa spiegazione la si ottiene considerando l'evoluzione della spesa secondo la tradizionale classificazione per categorie: il rilevante incremento di 23.904

⁶⁶ Il Servizio consultivo ed ispettivo tributario e la Scuola centrale tributaria "E. Vanoni" sono classificati rispettivamente, nello Stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno 1999, nelle unità di voto 1.1.1.3 e 1.1.1.2, che hanno come Centri di responsabilità il Gabinetto e gli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro.

mld degli impegni effettivi rispetto al 1997 si spiega per oltre il 77% (18.509 mld) con l'aumento degli impegni relativi alla categoria VII — *Poste correttive e compensative delle entrate*, relativa, appunto, ai rimborsi d'imposta. La parte residua è quasi tutta dovuta all'aumento degli impegni di categoria IV — *Acquisto di beni e servizi* (+4.695 mld). Gli incrementi imputabili alle residue categorie ammontano ad appena 700 mld, pari al 2,9% dell'incremento complessivo degli impegni.

Ritornando all'analisi per categorie economiche semplificate, vanno in positivo notate percentuali di spese di funzionamento in generale e per il personale in particolare inferiori per gli impegni rispetto agli stanziamenti⁶⁹. Anche per ciò che concerne le spese di investimento, si rilevano scostamenti in negativo, peraltro maggiori, ma in questo caso non confortanti, degli impegni rispetto agli stanziamenti definitivi ed alla massa impegnabile e dei pagamenti totali rispetto alla massa spendibile⁷⁰.

Ancora più limitate sono anche le considerazioni che si possono formulare in base all'analisi della spesa per funzioni obiettivo. Una prima riguarda la funzione denominata *fondi destinati a famiglie ed imprese per il rimborso di imposte* e costituita quasi del tutto da spese per interventi: a conferma di quanto sopra rilevato, la sua incidenza sulla spesa complessiva del Ministero si avvicina al 65% in termini di impegni (effettivi e totali) rispetto al 64% ed al 63% circa per stanziamenti definitivi e massa impegnabile. Anche i pagamenti totali (63%) superano l'incidenza della massa spendibile (62% circa)⁷¹.

Difficile formulare considerazioni anche sommarie per le altre funzioni obiettivo operative, a causa delle notevoli differenze che si riscontrano in termini di incidenza sulla spesa totale del Ministero a seconda che si utilizzino i dati forniti dalla RGS o le rielaborazioni operate dalla Corte d'intesa con l'Amministrazione attraverso la riallocazione degli oneri delle funzioni indirette come sopra precisato. Il raffronto delle due serie di dati consente anzi di osservare come con i dati forniti dalla RGS risulti sottovalutata l'incidenza della spesa soprattutto per la funzione *gestione tributi* (del 70%), seguita dalla funzione *servizi ai cittadini, alle imprese ed agli enti locali* (del 60%), funzione, questa, che incide, comunque, ancora molto poco sulla spesa complessiva⁷². Limitata (pari al 20%) la sottovalutazione dell'incidenza sulla spesa per la funzione obiettivo operativa di particolare importanza ai fini del recupero delle basi

⁶⁹ Rispettivamente 26,9% per gli impegni effettivi e 26,7% per gli impegni totali a fronte di stanziamenti definitivi del 27,7% e massa impegnabile del 27,4% per le spese di funzionamento in generale e 14,7% sia per gli impegni effettivi che per quelli totali, a fronte del 15,3% di stanziamenti definitivi e 15,1% di massa impegnabile per le sole spese di personale.

⁷⁰ Impegni effettivi pari all'1,3% si confrontano a stanziamenti definitivi dell'1,8%, impegni totali dell'1,8% a una massa impegnabile del 3,1% e pagamenti totali di 1,8% a una massa spendibile di 4,2%.

⁷¹ In valori assoluti, gli stanziamenti definitivi e la massa impegnabile della funzione sono pari a 36.177, mentre gli impegni effettivi di competenza e quelli totali sono pari a 35.548. Massa spendibile e pagamenti totali ammontano, invece, rispettivamente, a 40.138 e 30.720 mld. Il rapporto percentuale tra impegni totali e massa impegnabile è quindi del 98,3%, mentre il quello tra pagamenti totali e massa spendibile è del 76,5%, a fronte di analoghi rapporti nel 1997 del 75% e del 64% per l'aggregato "trasferimenti finanziari ed interventi", assimilabile alla funzione "fondi destinati a famiglie ed imprese per il rimborso d'imposte" cui si fa riferimento per il 1998.

⁷² Per tutti gli aggregati, meno dell'1% se si guarda ai dati RGS e circa il 2% in base alla riclassificazione dei dati operata da Corte dei conti e Ministero delle finanze.

imponibili, e cioè la funzione denominata *prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari*.

Un discorso a parte merita la **Guardia di finanza**, che incide per circa il 10% sulla spesa totale del Ministero delle finanze⁷³ e che fa registrare incrementi significativi in termini soprattutto di impegni effettivi (passati da 4.967 a 5.429 mld, con una variazione rispetto al 1997 del +9,3%) e di pagamenti su competenza (+9,9%). Rilevante anche l'aumento degli impegni totali (+8,6%), superiore a quello dei pagamenti totali (+7,4%). Meno sostenuta la crescita degli stanziamenti definitivi di competenza (da 5.331 a 5.596 mld, +5%) ed ancor più della massa impegnabile (+3,9%). Tutti superiori ai livelli del 1997 ed a quelli medi del Ministero delle finanze gli indicatori di spesa: il rapporto percentuale tra impegni totali e massa impegnabile è di circa il 97% rispetto al 93% circa del 1997 ed al 96,5% dell'intero Ministero. Più marcate le differenze per gli altri indicatori: il rapporto tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile, invariato rispetto al 1997 (95%), supera di cinque punti quello medio del Ministero delle finanze; il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile, passato dall'87% del 1997 al 92% del 1998, è ben al di sopra dell'analogo rapporto medio dell'Amministrazione finanziaria (75,4%). Analogo il discorso per il rapporto tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa: 97% circa rispetto al 91% del 1997 ed all'83,5% medio del Ministero delle finanze.

Utilizzando le imputazioni percentuali dei capitoli di spesa fornite dalla stessa Guardia di finanza, sono stati ricostruiti — limitatamente alla funzione obiettivo di secondo livello *prevenzione e repressione delle violazioni tributarie*, che ricomprende le attività svolte dal Corpo in materia di controlli fiscali — i dati di spesa 1998 relativamente alle funzioni obiettivo di terzo livello, secondo uno schema di classificazione che adatta e disaggrega lo schema di classificazione RGS per il 1999.

Per quanto riguarda la funzione aggregata, va osservato che la spesa relativa incide per il 18,8% (19,3% nel 1997), in termini di impegni effettivi, e per il 19,6% (19,2% nel 1997), in termini di impegni totali. Il rapporto tra impegni totali e massa impegnabile è solo di pochi decimi di punto al di sotto di quello medio del Corpo sia per il 1997 che per il 1998. La differenza in meno si aggira, invece, su un punto percentuale circa per gli altri indicatori (rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile e tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa).

Passando alle funzioni di terzo livello, e limitandosi a considerare l'aggregato degli impegni totali, si nota che, per quanto riguarda il contrasto dell'evasione fiscale, l'attività della Guardia di finanza si concentra in quella in materia doganale (35,4%), nelle verifiche generali d'iniziativa (20,5%) e nei controlli strumentali (11,6%). Rilevante anche l'incidenza della spesa per le attività di prevenzione e informazione ai cittadini, che è però notevolmente rispetto al 1997, in termini sia assoluti (da 131,4 a 89,2 mld), sia relativi (dal 13,7% all'8,4%). Minore l'incidenza della spesa per verifiche parziali e controlli (6,9%) e per controlli incrociati, informativa e richiesta di organi esterni al Corpo ed altre attività di contrasto dell'evasione (5,1%). Alla specifica attività di ricerca evasori è stato destinato il 2,2% degli impegni totali, il doppio del 1997 (1,1%). Un raffronto sistematico con il 1997 evidenzia: l'aumento degli impegni per le verifiche generali d'iniziativa (dal 18,7% al 20,5%), per i controlli strumentali (dal

⁷³ Considerando la sola spesa al netto delle poste correttive e compensative dell'entrata (sostanzialmente rimborsi d'imposta), il rapporto sale a circa il 30%.

10,6% all'11,6%), per le verifiche parziali e controlli (dal 6 al 6,9%), per i controlli incrociati (dal 5 al 5,1%), oltre che per la specifica attività di ricerca evasori di cui si è detto. Per converso, si registra la diminuzione dell'incidenza della spesa, oltre che per l'attività di prevenzione e informazione ai cittadini cui si è già accennato, per le attività in materia doganale (dal 36,3 al 35,4%) e per le verifiche generali nei confronti dei soggetti di rilevanti dimensioni (dal 4 al 3,4%). Più meno invariata da un anno all'altro resta l'incidenza dei impegni sul totale per le altre minori funzioni obiettivo di terzo livello (attività in materia di accise, servizi a favore dell'Amministrazione dei Monopoli, controlli intracomunitari, attività e tutela degli interessi finanziari dell'U.E., controlli congiunti INPS e GdF, attività in materia di demanio e beni patrimoniali dello Stato).

I dati acquisiti ed elaborati consentono forniscono, fra l'altro, anche elementi per ulteriormente evidenziare l'esigenza di un attento riesame dei ruoli rispettivi del Dipartimento delle dogane e della Guardia di finanza, la quale, come si è visto, destina il 35,4% degli impegni totali all'attività in materia doganale che sale al 39% se si aggiungono anche le spese per le attività in materia di accise e di controlli intracomunitari.

4.2.- Impiego delle risorse umane

La consistenza media del personale del Ministero delle finanze nel 1998 è stata di 63.662 unità, di cui quasi due terzi (40.645, ovvero 63,84%) appartenente al Dipartimento delle entrate, quasi un quinto (11.995 e 18,84%) al Dipartimento del territorio e il 15,45% (9.835 unità) al Dipartimento delle dogane. Alle strutture di staff (Segretariato generale, Direzione generale degli affari generali e del personale, Se.CIT e Scuola tributaria Vanoni) appartengono le residue 1.187 unità (1,86%). La consistenza è diminuita rispetto al 1997 sia per il Ministero nel suo complesso (-1.019 unità e -1,6%), sia per ciascuna delle singole strutture, ad eccezione del Se.CIT e della Scuola tributaria E. Vanoni, per i quali il numero di addetti è rimasto invece invariato (rispettivamente 176 e 85 unità). Continuando il *trend* dello scorso anno, più consistente è stato il decremento relativo per le strutture di staff (Direzione generale degli A.A.GG. e del personale -3,2%, Segretariato generale 7,4%) che per i dipartimenti (Entrate -1%, Dogane -2,1%, Territorio -3%).

Al personale civile va naturalmente aggiunto quello della Guardia di finanza che al 31 dicembre 1998 ammontava a 66.289 unità rispetto a dotazioni organiche di 66.256. Nel corso dell'anno sono state assunte 3.461 unità e ne sono cessate 2.650, con un saldo positivo di 811. Per quanto riguarda la composizione, gli ufficiali generali sono 56 (compreso il Comandante generale), gli ufficiali 2.331, i sottoufficiali 33.709, i graduati, finanziari ed allievi 30.194. Nel corso dell'anno ben 8.899 unità sono state trasferite, di cui 4.160 a domanda e 4.739 d'autorità. La mobilità geografica rappresenta, quindi, il 13,4% di tutto il personale, particolarmente elevata per i normali canoni delle pubbliche amministrazioni.

Ritornando al personale dell'Amministrazione civile, i raffronti operati sulla base di alcuni dei parametri indicativi dell'utilizzo del personale mostrano situazioni alquanto

- diversificate da struttura a struttura. Anzitutto variano le ore di presenza pro capite, dalle 1.772 delle Dogane alle 1.457 delle Entrate (ed alle 1.441 della Scuola Vanoni), soprattutto per la differenza nello straordinario, massimo per le Dogane (313 ore pro capite, ma erano state 330 nel 1997 e 366 nel 1996) e minimo per le Entrate (33 ore), ma limitato anche per il Dipartimento del territorio (84 ore), anche se in aumento rispetto agli anni precedenti (76 nel 1997 e 60 nel 1996). Su un livello più elevato della media anche lo straordinario del Segretariato generale (91,7 ore). Queste differenze dipendono, naturalmente, dal diverso importo pro capite delle relative risorse monetarie assegnate.

Sul numero complessivo delle ore di presenza influisce, però, anche l'assenteismo, che varia anch'esso da una struttura all'altra. In particolare, il numero delle ore di assenza pro capite per malattia è risultato particolarmente elevato per il Segretariato generale (114,6 ore rispetto a 87 nel 1997) e, come già lo scorso anno, per la Scuola centrale tributaria (114,2 ore, in riduzione comunque rispetto al livello di 130 ore del 1997), seguiti dal Dipartimento delle entrate (101 ore, rispetto alle 97 dello scorso anno) e dalla Direzione generale del personale (97 ore, rispetto alle 110 dello scorso anno). Più bassi i valori per gli altri due dipartimenti: 84 per le Dogane e 89 per il Territorio, in miglioramento il primo (89 nel 1997), ed in peggioramento il secondo (86 nel 1997).

Nelle relazioni degli scorsi anni sono stati operati raffronti comparativi in tema di costo orario del lavoro e di incidenza della componente variabile della retribuzione che quest'anno non sono possibili, per le difficoltà incontrate ad acquisire in tempo utile i dati necessari, a causa delle modificazioni introdotte nelle modalità di consuntivazione da parte dell'Amministrazione. Nei referti degli scorsi anni sono state anche svolte apposite analisi che hanno consentito di accertare evidenti situazioni di irrazionalità nella distribuzione del personale — e dei relativi compensi accessori — tanto sul territorio, quanto fra dipartimenti, fra centro e periferia, fra attività dirette e attività indirette, irrazionalità ancor più evidente se a messa a raffronto con il numero dei controlli eseguiti e la maggiore imposta accertata. Nella stessa luce verranno analizzati anche i risultati della gestione 1998.

Per quanto riguarda la distribuzione delle risorse umane tra attività dirette e indirette, utili elementi sono rilevabili dai referti del SinCO. E' possibile, infatti, rilevare, per le risorse umane, le differenze tra consuntivato e programmato e tra consuntivati per i diversi anni, distintamente per le due diverse funzioni obiettivo cui vengono correlate le attività indirette: *Servizi generali e gestione dei fattori che concorrono all'erogazione dei servizi*, che si riferisce alle attività indirette di tipo tradizionale, e *Servizi professionali e servizi di indirizzo, coordinamento e controllo*, a contenuto più innovativo e strategico.

Per quanto riguarda la prima delle due funzioni, si può rilevare uno sforzo di contenimento delle risorse umane che vi vengono destinate: rispetto alle 19.159.000 di ore consuntivate nel 1997, la direttiva 1998 aveva fissato un obiettivo di 17.555.000, con un taglio, quindi, dell'8,4%: anche se non completamente, l'obiettivo di riduzione si è in buona parte realizzato, essendo state consuntivate 17.971 mila ore (+2,37 rispetto al programmato, ma -6,2% rispetto al consuntivo 1997).

Un taglio, pur se meno incisivo, era stato operato dalla direttiva generale anche per le risorse umane assegnate alla funzione indiretta a contenuto meno tradizionale: rispetto al consuntivo 1997 di 8.295 mila ore persona, era stato, infatti, fissato per il 1998 un obiettivo di 7.728 mila, con un taglio, quindi, del 6,82%. Il dato consuntivato - 7.740 mila - è superiore all'obiettivo solo dello 0,15% e fa segnare una diminuzione del 6,7% rispetto al 1997.

Passiamo ora ad analizzare l'evoluzione del rapporto tra le risorse umane impiegate nell'attività indiretta ed in quella diretta all'interno delle risorse umane impiegate da ciascuno dei tre dipartimenti. Il Dipartimento delle entrate ha visto le ore persona impiegate nell'attività indiretta restare, come incidenza, invariate nel 1998 rispetto al consuntivo 1997 (27,2%), con qualche modifica solo nel rapporto tra le due diverse funzioni indirette⁷⁴. Gli obiettivi fissati, sia con la direttiva 1997 che con quella 1998, tendevano, invece, proprio a modificare la distribuzione delle risorse umane fra attività indiretta ed attività diretta a favore della seconda (di circa tre punti percentuali) e, all'interno dell'attività indiretta, a favore della funzione *Servizi professionali e servizi di indirizzo, coordinamento e controllo*. A parte un leggero miglioramento per quanto riguarda quest'ultimo rapporto, le riduzioni che si sono registrate e di cui si è detto sono state, però, equiporzionali e non hanno sostanzialmente modificato il consolidato rapporto nell'impiego delle risorse umane tra funzioni dirette e funzioni indirette, a riprova dell'ancora scarsa efficacia del sistema di PPC.

Meglio sembrano, invece, essere andate le cose per quanto riguarda il Dipartimento delle dogane: le ore persona consuntivate sono nel 1998 complessivamente diminuite del 3%, ma quelle delle funzioni indirette del 12,3%. Nello stesso tempo si è anche verificato un riequilibrio fra le due funzioni indirette a favore di quella di indirizzo e coordinamento⁷⁵. Con riguardo al Dipartimento del territorio, invece, non c'è praticamente stata riduzione delle ore persona complessivamente consuntivate (-0,1%). Le ore persona delle funzioni indirette sono invece diminuite del 3,4%, per effetto, però, della riduzione che ha interessato la funzione *Servizi professionali e servizi di indirizzo, coordinamento e controllo* (-7,6%), in quanto le ore destinate alla tradizionale funzione dei servizi generali sono diminuite solo dell'1,5%.

Uno specifico discorso può essere fatto anche per la **Guardia di finanza** che ha fornito in proposito un'ampia e dettagliata documentazione istruttoria. L'impiego di risorse umane è nel 1998 aumentato del 5,1% rispetto al consuntivo 1997, consentendo di avviare senza difficoltà un processo di riequilibrio fra attività dirette e attività indirette: per le prime, l'aumento è stato, infatti, del 10,3% rispetto all'1,4% delle seconde. Conseguentemente, nella distribuzione delle risorse umane è aumentata di due punti percentuali la quota destinata alle attività dirette (dal 41,7% al 43,7%), mentre è corrispondentemente diminuita, dal 58,3% al 56,3%, quella destinata alle attività indirette.

⁷⁴Rispetto al consuntivo 1997, le ore persona consuntivate nel 1998 per il Dipartimento delle entrate sono, infatti, nel complesso, diminuite del 3%: quelle delle attività indirette sono diminuite del 3,1%, e, più precisamente, del 4,1% quelle della funzione *Servizi generali e gestione dei fattori che concorrono all'erogazione dei servizi* e dello 0,9% soltanto quelle dell'altra funzione *Servizi professionali e servizi di indirizzo, coordinamento e controllo*.

⁷⁵La riduzione delle ore persona impiegate è stata, infatti, dell'8,72%, a fronte del 13,4% per la funzione indiretta tradizionale.

Va peraltro detto che, in termini strutturali, il riequilibrio è stato maggiore di quello programmato, che prevedeva l'aggiustamento di un solo punto percentuale a favore delle attività dirette, ma in presenza di un impiego complessivo di risorse in quantità inferiore del 9% circa a quella consuntivata. La direttiva, in realtà, prevedeva una drastica riduzione delle ore persona allocate alle funzioni indirette (da 59.939 milioni del consuntivo 1997 a 56.994). Data, però, la maggiore disponibilità complessiva di risorse, per avviare il riequilibrio non è stato necessario ridurre la quantità di risorse allocate alle attività indirette, ma è bastato contenerne l'incremento (+1,4%). A diminuire, sia pure di poco (-0,4%), rispetto al consuntivo 1997 sono stati i soli servizi professionali e servizi di indirizzo, coordinamento e controllo che delle attività indirette costituiscono in qualche modo la parte più pregiata. Tutto ciò sembra indicare l'esistenza di difficoltà di ordine strutturale che di fatto impediscono il ridimensionamento delle risorse destinate alle attività indirette.

Per ciò che attiene alle funzioni obiettivo, l'incremento particolarmente elevato (+16%) rispetto al consuntivo 1997 l'ha fatto registrare la **prevenzione e repressione delle attività illegali e pericolose** che ha visto lievitare il suo peso sul totale di due punti percentuali (dal 19,3% al 21,3%). Sono aumentate anche le risorse allocate alla funzione obiettivo più propriamente tributaria della **prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari**, ma, a causa del tasso molto più contenuto di crescita (+5,4%), il suo peso sul totale è rimasto sostanzialmente invariato (22,4% a fronte di 22,3%) rispetto al consuntivo 1997, mentre è inferiore di un punto percentuale all'obiettivo programmato (23,3%).

Passiamo ora ad esaminare la distribuzione del personale sul territorio. L'analisi condotta lo scorso anno attraverso l'elaborazione dei dati forniti dall'Amministrazione aveva confermato che tra il 1996 ed il 1997 si era registrato un sensibile miglioramento nella distribuzione territoriale delle presenze per due dei tre i dipartimenti (Entrate e Territorio). Nel 1998 il processo di ridistribuzione del personale sul territorio secondo il modello sottostante le nuove piante organiche, ritenuto sostanzialmente in linea con la struttura della distribuzione della domanda di controllo e di informazione/assistenza oggettivamente rilevabile, solo per il Dipartimento delle entrate è continuato, anche se a ritmo più lento, mentre per gli altri due dipartimenti si è del tutto arrestato, come risulta dall'andamento dello scostamento medio semplice relativo. Tale indicatore sintetico, che per il Dipartimento delle entrate nel 1997 era pari a 0,17, in netto miglioramento rispetto a 0,20 nel 1996, quest'anno è sceso allo 0,16. Nel caso del Dipartimento del territorio, il predetto indicatore di scostamento, che nel 1997 era sceso a 0,14, rispetto a 0,19 nel 1996, quest'anno è giunto allo 0,01. Relativamente agli uffici doganali si osserva uno scostamento pari a 0,14 nel 1997 ed a 0,145 nel 1998, lievitando, anzi di mezzo punto percentuale; gli UTF restano fermi a 0,10⁷⁶.

Il permanere di valori elevati per l'indicatore sintetico riflette l'esistenza di persistenti situazioni di squilibrio in più e in meno, in valore assoluto, nel personale presente rispetto al modello presunto ottimale di distribuzione. Nel caso del Dipartimento delle

⁷⁶ 0,10 è anche lo scostamento semplice medio relativo dei laboratori chimici, per i quali l'indicatore nei due anni precedenti era stato pari a 0,12. Qui, però, si tratta veramente di piccoli numeri e di piccole differenze che rendono scarsamente significativo l'indicatore stesso.

entrate, le carenze principali riguardano, in termini assoluti, la Lombardia con -1.867 addetti (la differenza era stata di 1.753 nel 1997), l'Emilia Romagna con -454 (rispetto ad una differenza di 415 nel 1997) e il Veneto con -379 (-324 nel 1997). Gli scostamenti in più riguardano, a loro volta, soprattutto la Campania (+935), la Sicilia (+832) e la Puglia (+384). Un dato interessante da segnalare è che, così come ci sono casi di tendenza all'aumento delle carenze, ce ne sono anche di tendenza alla formazione o all'aumento di eccedenze positive. Il primo fenomeno riguarda la Sardegna, che nel 1998 ha visto, con il passaggio degli addetti da 995 a 1.161, il formarsi di un'eccedenza di 119 unità a fronte della carenza di 46 nell'anno precedente. L'aumento delle "eccedenze" già riscontrate lo scorso anno si è invece verificato per Lazio (da +352 a +407) e Sicilia (da +826 a +832).

Squilibri di una certa rilevanza si osservano, ovviamente, anche per gli altri due Dipartimenti, in termini praticamente identici a quelli dello scorso anno. Anche per il 1998, infatti, nel caso del Dipartimento del territorio tale squilibrio appare evidente già dal segno *meno* davanti agli scostamenti nelle presenze presso tutte le direzioni compartimentali del Nord e del segno *più* davanti agli scostamenti nelle presenze presso tutte le direzioni compartimentali del Centro-sud, con le stesse tre direzioni particolarmente carenti (Lombardia, Piemonte-Val d'Aosta-Liguria, Emilia Romagna-Marche) bilanciate ugualmente dalle stesse tre particolarmente eccedentarie già nel 1997 (Campania-Calabria, Lazio-Abruzzo-Molise, Sicilia). Analogamente, nel caso del Dipartimento delle dogane e delle II.II., balza evidente di nuovo la situazione di particolare carenza del compartimento di Milano per quanto riguarda sia gli uffici doganali (-236 unità, pari al -18,1%), sia gli U.T.F. (-60 unità, pari al -20,1%). In termini relativi, appare nuovamente significativo anche lo scostamento che si continua a registrare per il compartimento doganale di Bologna (-19,9%) e quello U.T.F. di Trieste (-16,2%).

Diverse sono le considerazioni che si possono fare per quanto riguarda la distribuzione territoriale del personale della Guardia di finanza, che, come si è visto, è interessata ad un processo di continua e sistematica mobilità che consente di operare continui adeguamenti e correzioni per tenere conto anche delle situazioni contingenti. Ciò spiega l'apparente anomalia di scostamenti particolarmente elevati tra presenze effettive e dotazioni organiche in più soprattutto per Trentino Alto Adige (+86,4%), Abruzzo (+69,7%) e Marche (+41,4%) ed in meno per Friuli (-32,9%), Val d'Aosta (-12,3%) e Puglia (-10,3%).

Per ciò che attiene al tema dell'utilizzazione delle risorse umane, l'Amministrazione ha formulato puntuali controdeduzioni ai rilievi della Corte sui rendiconti 1997, con particolare riguardo all'assenteismo per malattia ed alla distribuzione territoriale del personale.

In ordine al primo aspetto, nell'evidenziare un'evoluzione favorevole nel corso del 1998, l'Amministrazione lamenta che l'unico strumento di contrasto disponibile — quello della tempestiva richiesta della visita fiscale — risulti anch'esso inefficace, in quanto, per l'asserita carenza di medici a disposizione da parte delle ASL, la visita stessa nella maggioranza dei casi non viene effettuata, o viene effettuata quando il dipendente è già tornato in servizio. Anche quando effettuata, la visita comunque si limita, solitamente, a confermare il referto del medico di parte.

Relativamente, poi, al problema dell'irrazionale distribuzione territoriale del personale, i Dipartimenti delle entrate e del territorio, per i quali, come si è detto, nel corso del 1997 erano stati registrati miglioramenti, nel confermare la piena consapevolezza del problema e la particolare attenzione allo stesso prestata, attribuiscono i miglioramenti riscontrati alla collocazione dei neo assunti vincitori di concorso e di quelli acquisiti attraverso l'istituto della mobilità all'interno delle pubbliche amministrazioni esclusivamente presso gli uffici delle regioni nelle quali si verifica la maggior carenza di organico. Il Dipartimento delle dogane, da parte sua, attribuisce proprio all'assenza di nuove assunzioni, oltre che alla difficile praticabilità delle forme di mobilità, la mancanza di miglioramenti nel modello di distribuzione dei dipendenti sul territorio nazionale.

Lo stesso Dipartimento delle dogane, da una parte, giustifica la mancata riduzione dei dipendenti a seguito dell'abolizione delle frontiere tra i paesi membri dell'U.E. sostenendo che a fronte del conseguente *recupero* calcolabile in 400 unità, peraltro solo teorico per l'esistenza di fortissime resistenze alla mobilità, va tenuto conto del fabbisogno di 800 unità, che è stato necessario impegnare su tutto il territorio per far fronte al lavoro aggiuntivo per l'acquisizione dei *listings* (mensili, trimestrali ed annuali) e per i controlli sull'IVA intracomunitaria. A sostegno di tale spiegazione il dipartimento ha fornito i dati relativi sia all'evoluzione del numero dei documenti lavorati per le importazioni e per le esportazioni a partire dal 1992⁷⁷. A sostegno dell'invarianza degli organici vigenti prima dell'attuazione del mercato interno europeo, l'Amministrazione adduce anche le esigenze connesse all'attuazione dei progetti *Malpensa 2000* e *Dogana 2000*, nonché a quelle del *Giubileo* e della gestione dei *tributi ambientali* (*carbon tax*). Data la sua rilevanza, il tema sarà oggetto di approfondimento con una specifica indagine programmata per l'anno 1999 dalla Sezione del controllo, che verrà svolta anche analizzando le esperienze di riorganizzazione degli altri paesi dell'Unione Europea.

Sempre a proposito dell'utilizzo delle risorse umane, lo stesso Dipartimento delle dogane evidenzia due altri problemi la cui soluzione è ritenuta prioritaria: da una parte, il problema dello "svecchiamento" presso quelle sedi del centrosud dove, per far fronte alle carenze relative delle sedi del Nord, a decorrere dal 1992 non risulta assegnato alcun vincitore dei pur numerosi concorsi pubblici effettuati; dall'altra, la grave carenza dei profili professionali ad alta qualificazione professionale (dell'81% nel caso degli ingegneri, con 81 unità presenti, contro una dotazione organica di 430). Non si può non concordare con l'intento dell'Amministrazione di formulare una proposta di programmazione triennale delle assunzioni (ai sensi dell'art.39 della legge 27 dicembre 1997, n.449) per la totale copertura dei soli posti delle qualifiche più elevate (ivi comprese anche le riserve percentuali di legge per le assunzioni a tempo parziale e per contratti di formazione lavoro). Nel contempo, va, però, anche espressa la preoccupazione che possa verificarsi un allentamento della tensione, della disciplina e del rigore impostisi negli ultimi anni nella destinazione territoriale dei nuovi assunti.

⁷⁷ E che nel 1997 sono stati pari, rispettivamente, al 38% ed al 58% di quelli del 1992), sia all'evoluzione del nuovo carico di lavoro (nel 1997, oltre 1,2 milioni di *listings*- frontespizio, 17,4 milioni di dettagli di *listings* e 12.425 verifiche IVA/CEE effettuate).

4.3.- Attività contrattuale

Nel formulare le sue controdeduzioni ai rilievi della Corte sul rendiconto 1997 in materia contrattuale, l'Amministrazione ha attribuito ritardi e scarsa capacità di impegno e di spesa ad una serie di cause, che vanno dalla lunghezza delle procedure acquisitive, con la conseguente impossibilità di perfezionare l'iter acquisitivo in un solo anno, al blocco delle somme occorrenti per l'acquisto e la locazione di immobili per disposizione della magistratura inquirente (come è avvenuto nel caso degli immobili siti in Roma, in località La Rustica e Tor Pagnotta), dagli obblighi di adeguamento alle norme in materia di sicurezza del lavoro (D.lgs.624/94, D.lgs.242/96, Legge 46/90) e di abbattimento delle barriere architettoniche negli edifici pubblici (DPR 503/96) ai tempi particolarmente lunghi per l'emanazione dei pareri preventivi da parte degli organi consultivi, e specificatamente da parte dell'AIPA, ai fini dell'approvazione dei contratti informatici, anche quando si tratta della ripetizione di clausole ormai "consolidate"⁷⁶.

Con riguardo specificamente ai contratti informatici, vanno rimarcati sviluppi innovativi suscettibili di indurre, fra l'altro, un decisivo snellimento dei controlli, e per conseguenza la drastica riduzione, se non proprio la fine dei residui passivi perenti lamentati dalla Corte per i precedenti esercizi finanziari. L'Amministrazione fa, infatti, presente che, per tener conto dell'evoluzione del sistema tecnologico e seguendo gli indirizzi forniti in materia proprio dall'AIPA, sta operando per una radicale trasformazione dei rapporti con i fornitori esterni in modo da orientarli all'acquisizione, non più di beni e prodotti, ma di un servizio finalizzato al proprio soddisfacimento quale utente finale, secondo parametri di qualità e partendo dagli "studi di fattibilità" quali strumenti ordinari per l'assunzione delle decisioni di investimento da parte di ciascuno dei centri di responsabilità in cui si articola l'Amministrazione finanziaria. E ciò, anche in virtù della nuova organizzazione postulata dalla nuova disciplina del bilancio, che affida direttamente a ciascun centro di responsabilità la gestione dello stanziamento assegnato. L'attualizzazione di questi nuovi assetti contrattuali per la gestione e lo sviluppo del Sistema Informativo del Ministero delle finanze avverrà con il rinnovo (1° luglio 1999) del VII Atto Esecutivo, che sarà, appunto, decentrato in capo ai singoli centri di responsabilità.

Con riferimento alla gestione 1998, il dipartimento delle entrate ha fatto presente che nessuna attività contrattuale è stata posta in essere dalle strutture centrali, tranne l'acquisizione di beni in economia a carico del capitolo 6653, che non ha, comunque, comportato la stipula di apposite convenzioni. I capitoli 8504 (ristrutturazioni di immobili demaniali) e 6524 (lavori di adattamento locali e relativi impianti) sono stati gestiti dal Dipartimento del territorio. Il Dipartimento delle Dogane e imposte indirette

⁷⁶ L'Amministrazione evidenzia che anche in questi casi l'iter del parere non si esaurisce entro i primi 45 giorni previsti dalla norma, in quanto, frequentemente, vengono richieste informazioni supplementari, impiegando, per completare l'istruttoria, anche ulteriori 45 giorni dalla data dell'avvenuto riscontro. Viene, infatti, applicato l'istituto dell'interruzione, anziché quello della sospensione, come la normativa generale, invece, imporrebbe.

na, da parte sua, fornito due distinti prospetti relativi all'attività contrattuale passiva per importi superiori e inferiori ai limiti di cui all'art.1, commi 1 e 2, del D.lgs.24 luglio 1992, n.358, ed agli acquisti ed ai lavori in economia — in amministrazione diretta, a cottimo fiduciario o con sistema misto — secondo il DPR 27 luglio 1984, n.721, suddivisi per Direzioni compartimentali e Direzione generale.

L'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero delle finanze ha, da parte sua, fatto sapere che in sede di controllo preventivo non sono emersi nel corso del 1998 rilievi sull'attività contrattuale dell'Amministrazione, che si è pertanto svolta nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria.

Per poter analizzare in modo nello stesso tempo completo ed articolato l'attività contrattuale sul piano della gestione finanziaria, si è proceduto, per il 1997 ed il 1998, all'individuazione dei capitoli di spesa interessati, accorpendoli, quindi, per centri di responsabilità e tipologie specifiche. In allegato vengono riportati i prospetti, all'uopo predisposti, sulla formazione e sull'utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile per l'attività contrattuale.

Un primo ordine di dati da segnalare riguarda le dimensioni finanziarie dell'attività: circa 2.748 mld di stanziamenti definitivi (+23,6% rispetto al 1997), 2.444 mld di impegni effettivi (+17,8%), 4.002 mld circa di massa impegnabile (+13,1%), 3.558 mld di impegni totali (+28,8%), 2.633 mld di pagamenti totali (+25,9%). Gli indicatori di capacità di spesa calcolabili sulla base di questi dati mostrano significativi miglioramenti: il rapporto percentuale tra impegni totali e massa impegnabile sale dal 78% del 1997 a circa 89% nel 1998; i rapporti percentuali tra pagamenti totali e massa spendibile e tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa passano, rispettivamente, da 38,7 e 73,6 nel 1997 a 48% e 74,4% nel 1998. La sostanziale invarianza di quest'ultimo rapporto si spiega con il più elevato rapporto percentuale nel 1998 tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (64,4% rispetto a 52,6% nel 1997).

Per quanto riguarda la distribuzione della spesa fra i centri di responsabilità, i maggiori importi di impegni totali vedono, nell'ordine, il Dipartimento delle entrate (1.268 mld, pari al 35,6% del totale), il Dipartimento del territorio (1.071 mld e 30,1%) e la Guardia di finanza (585 mld e 16,4%). Consistenti anche gli impegni del Segretariato generale (360 mld, pari al 10,1% del totale), relativi soprattutto alle attività informatiche. Il Dipartimento delle Dogane fa registrare un importo di circa 187 mld. Il quadro degli impegni risulta completamente rivoluzionato rispetto all'anno precedente, quando gli importi più consistenti si riferivano, anche per un diverso assetto delle responsabilità in materia, al Gabinetto ed agli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro (967 mld, pari al 35% del totale), seguito dalla Direzione generale degli affari generali e del personale (676 mld e 24,5%). Gli impegni totali del Dipartimento delle entrate si erano fermati a 381 mld circa (13,8%) e quelli del Dipartimento del territorio a 76 mld (2,8%). Non molto diverso, invece, il peso degli impegni totali della Guardia di finanza (467 mld e 16,9%).

In termini di capacità di spesa, nel 1998 la migliore *performance* sembra essere quella della Guardia di finanza, i cui impegni totali rappresentano il 94,7% della massa impegnabile (in diminuzione, comunque, rispetto al 96,3% del 1997). Il Segretariato

generale, il Dipartimento del territorio e quello delle entrate si attestano, rispettivamente, su rapporti di 90, 89 e 88 per cento, in aumento per il primo (rispetto al 68,1% del 1997), in diminuzione per gli ultimi due centri di responsabilità (il rapporto era stato pari al 99,2% per il Dipartimento delle entrate ed al 91,6% per quello del territorio). Il Dipartimento delle dogane e imposte indirette si ferma, invece, all'80,3% (ma era stato addirittura del 52,4% nel 1997).

Analizzando le tipologie di spesa, si nota una concentrazione sugli immobili e sul sistema informativo (investimenti e funzionamento). In termini sempre di impegni totali, le relative quattro voci di spesa, che nel 1997 avevano inciso per 1.703 mld in valore assoluto e per il 61,6% sul totale, sono nel 1998 ulteriormente aumentate a 2.270 mld ed al 63,8% del totale. L'incremento è in buona parte dovuto al raddoppio della spesa per investimenti nel sistema informativo (da 333 a 698 mld). Consistente, e in crescita, anche la spesa per il funzionamento degli uffici (da 283 a 331 mld), quella per il fitto di locali (da 215 a 270 mld), quella per i mezzi di trasporto (da 116 a 140 mld), per stampati e modelli (da 89 a 104 mld), per telecomunicazioni (da 70 a 101 mld).

Guardando ad altre spese che, pur non essendo di rilevante entità, possono, tuttavia, considerarsi critiche in un processo di innovazione, va rilevata, da una parte, la crescita della spesa per **pubblicazioni** (da 731 milioni di impegni totali nel 1997 a 998 nel 1998) e, dall'altra, la diminuzione della spesa per **formazione** (da 56 a 51 mld in valore assoluto e dal 2 all'1,4 per cento, in termini relativi). Di questo importo complessivo, circa 16,2 miliardi (cap.3101/98) riguardano la Guardia di finanza che li ha ripartiti fra gli Enti Amministrativi privilegiando il Quartier Generale (3,8 mld), la Legione allievi (3,350 mld), la Scuola sottufficiali (2,290 mld), l'Accademia (1,8 mld), il Centro aviazione (1,425 mld) e il R.A.C., che insieme assorbono circa l'83% del totale, lasciando agli altri 22 enti il residuo 17%.

5.- Progetti e processi di innovazione organizzativa e procedurale

5.1.- Il sistema di PPC

L'anno 1998 è risultato un anno di consolidamento delle metodologie di PPC: sono stati sostanzialmente mantenuti i livelli di analisi dell'anno precedente; è stato avviato il progetto di riposizionamento con il compito di ridefinire l'intero sistema di PPC per gli anni a venire.

Per quanto concerne il controllo strategico attivato dal SInCO, va segnalata la progressiva concentrazione dell'analisi della gestione sui dati del 1° livello, con la delega ai centri di responsabilità del controllo sui dati del 2° livello. Il primo livello di analisi si è sostanzialmente concretizzato in confronti dei consuntivi annuali con gli obiettivi di piano e con i consuntivi dell'anno precedente ed in confronti fra i consuntivi quadrimestrali. Particolare risalto assume l'analisi dei risultati complessivi del singolo centro di responsabilità, sviluppata nel primo capitolo di ciascun referto.

L'analisi dei risultati delle strutture territoriali di 2° livello e per tipo di ufficio, e di cui la Corte non è a conoscenza, è invece orientata — secondo quanto riferito dall'Amministrazione — a valutare esclusivamente le potenzialità di sviluppo dell'efficienza nei Dipartimenti, raffrontando le strutture più efficienti con quelle meno efficienti.

Nel 1998 è stata avviata la sperimentazione del Sistema di Valutazione dei Dirigenti (SIVAD) limitatamente alla Direzione regionale delle entrate per il Lazio ed alla Direzione centrale per gli affari generali e l'amministrazione del personale. Dopo una prima fase in cui si è provveduto alla formazione dei valutatori, si è proceduto all'assegnazione degli obiettivi ai dirigenti ed ai reggenti degli uffici di livello dirigenziale interessati alla sperimentazione. Per seguire l'andamento di tale sperimentazione è stato costituito un apposito gruppo di lavoro che ha avuto il compito di definire le linee guida per la consuntivazione dei risultati ottenuti dai dirigenti e in base ai quali gli stessi verranno poi valutati.

Ciò detto, va ripreso il discorso sui limiti e sulle potenzialità del sistema di PPC, dando sistematicamente conto ed opportunamente valutando le controdeduzioni fatte pervenire dall'Amministrazione in merito ai rilievi formulati dalla Corte nella relazione al Parlamento dello scorso anno.

Per quanto riguarda il funzionamento del sistema di PPC, infatti, nel riconoscere la fondatezza dei rilievi della Corte in ordine al quasi inesistente sviluppo sul piano informatico e sulla carenza di idonei indicatori gestionali per misurare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione amministrativa, l'Amministrazione ne sottolinea il carattere tuttora sperimentale e ne preannuncia, insieme con significative innovazioni a partire già dal biennio 1999/2000, il probabile completamento con la Direttiva per l'anno 2000. Più in particolare, il Dipartimento delle entrate evidenzia che nel biennio 1997-98 è stata ampliata la griglia delle attività dirette, con l'introduzione del concetto

di "prodotto rappresentativo", che ha innovato rispetto a quello di "prodotti critici" della Direttiva per il 1996, con l'intendimento di incrementare le attività produttive. Il Dipartimento delle dogane, da parte sua, preannuncia, a partire dall'esercizio 1999, la realizzazione di procedure informatiche per la rilevazione automatica delle informazioni relative ai prodotti già presenti nel sistema informativo doganale, la "mensilizzazione" della consuntivazione per i prodotti più significativi, "l'affinamento" delle capacità di lettura e di utilizzo dei dati della consuntivazione da parte dei centri di responsabilità di tutti i livelli, il potenziamento degli strumenti informatici. Lo stesso Dipartimento preannuncia, altresì, una prima sperimentazione, a partire dal biennio 1999-2000, in materia di introduzione di sistemi di programmazione e controllo operativo, da sviluppare di pari passo con l'evoluzione del controllo direzionale e in coerenza con il controllo strategico.

Relativamente alle considerazioni formulate dalla Corte in merito all'utilizzo delle modalità dell'*actual standard*, l'Amministrazione concorda con la tesi che, volendo simulare un mercato concorrenziale, sarebbe più corretto "valorizzare" la produzione con lo *standard tecnico* anziché con l'*actual standard*, ma chiarisce che i "rendiconti sperimentali di produzione" vengono, in realtà, redatti sulla base del tempo medio programmato (tecnica del costo effettivo programmato). Con l'eccezione dell'attività di controllo e verifica, per la quale il ricorso agli *standard* effettivamente avviene utilizzando i dati che il sistema rileva automaticamente nell'ambito di specifiche procedure, l'impiego di tale metodo di valutazione, definito nel 1997, non è stato possibile, né in quell'anno, in quanto gli *standard* di produzione non erano disponibili, né nel 1998, non essendo ancora disponibile (né si prevede che lo sarà nel breve - medio termine) una procedura informatica per la rilevazione della produzione con il dettaglio richiesto dal sistema degli *standard*. Conseguentemente, ai fini della valutazione dei risultati di gestione, i confronti possibili sono allo stato - e con l'eccezione, di cui si è appena detto, per le attività di controllo e verifica - solo tra il livello di efficienza programmato e il livello di efficienza consuntivato, e non anche con il livello di efficienza teoricamente conseguibile (derivabile, appunto, dallo *standard* - sia esso *actual* o anche *tecnico*).

Su questo punto svolge puntuali considerazioni il Dipartimento del territorio, il quale, pur concordando con la Corte che in tal modo si viene di fatto a dare equivalenza tra produzione e costi, chiarisce che lo sviluppo conseguito dal sistema di PPC consente di far riferimento soltanto ai tempi derivanti dal rapporto tra le risorse impiegate sui vari processi e tutti i prodotti resi nel processo. I prodotti a programma ed a consuntivo vengono pertanto "valorizzati" attraverso il *moltiplicatore fisso* (presupposto di rendimento medio nazionale definito in sede di programmazione operativa annuale), mentre i parametri gestionali - quali margine lordo, efficienza operativa, risultato riassuntivo di gestione, efficienza gestionale - risultano come differenze (e/o rapporti) tra il "valore" della produzione ed i costi diretti ed indiretti, ivi compresi i ricarichi delle strutture direzionali e di staff sostenuti (a programma ed a consuntivo). Pur con queste limitazioni, il sistema è risultato comunque utile in quanto fornisce un metro di misura, sia per rilevare eventuali miglioramenti/peggioramenti nel periodo considerato, nell'aggregato e distintamente per le circa trecento strutture operative dipendenti dai dieci compartimenti, sia per contenere il numero di ore assegnate nella griglia degli obiettivi per le missioni di tipo indiretto, e sia, infine, per tendere a conseguire il presupposto di rendimento medio nazionale su ciascun processo.

Tanto più vanno quindi lamentati i rischi di involuzione e di perdita di concretezza che appaiono evidenti dalla eliminazione della possibilità di una serie di raffronni intertemporali ed interdipartimentali per la mancata soluzione di problemi di disomogeneità o di inadeguatezza dei dati da utilizzare e per le continue operazioni di "riposizionamento" poste in essere. Cessando di investire nei sistemi di controllo di gestione e di controllo interno, il risultato non può che essere quello del rapido peggioramento della loro qualità e della loro pratica inutilità ed al limite anche del rischio che vengano addirittura a costituire fonti di contrasti interni e di scorretta percezione della realtà amministrativa nelle sue diverse articolazioni.

5.2.- Il progetto delle agenzie fiscali

Lo schema di decreto legislativo recentemente approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri e recante riforma dell'organizzazione del Governo, ai sensi degli articoli 11, comma 1, lett. a) e 12 della legge 15 marzo 1997, n.59 contiene, al Capo II, specifiche disposizioni di radicale riorganizzazione dell'amministrazione del Ministero delle finanze. Secondo tale schema, infatti, si prefigura un "ministero snello," il cui asse portante sarà rappresentato da "quattro agenzie fiscali" (entrate, dogane, territorio e demanio), aventi natura giuridica di "ente pubblico", alle quali vengono trasferite le funzioni attualmente esercitate dagli attuali dipartimenti e quelle connesse svolte da altri uffici del ministero. A tali agenzie le regioni e gli enti locali potranno attribuire, in tutto o in parte, la gestione delle funzioni ad essi spettanti, regolando con autonome convenzioni le modalità di svolgimento dei compiti e degli obblighi che ne conseguono.

Nell'ancora insufficiente cognizione dei complessivi aspetti operativi della riforma, che dovrà, peraltro, passare al vaglio - consultivo, ma determinante per espressa dichiarazione del Governo, dell'apposita Commissione parlamentare - si può solo fare qualche considerazione di carattere generale in ordine alle condizioni necessarie per assicurare l'idoneità della riforma ad effettivamente innovare rispetto al tradizionale modello burocratico. Infatti, al di là delle considerazioni di politica legislativa che coinvolgono anche la reale capacità e volontà di portare a compimento i processi riformatori, non può certo dirsi che la sola mutazione dei dipartimenti in "enti pubblici" di *per se* garanzia di successo. Esempi anche recenti - dalle Poste alle Ferrovie - dimostrano che il passaggio da una struttura "ministeriale" ad "ente pubblico" non impedisce che si trasferiscano e continuino a perpetuarsi in capo a quest'ultimo i difetti e le incrostazioni burocratiche tipiche della prima, a tal punto che nei casi citati lo stesso passaggio alla "S.p.A." non è risultato affatto decisivo per un cambiamento in senso efficiente della gestione.

Con specifico riguardo allo schema del decreto legislativo, va peraltro osservato che, avendo le Agenzie fiscali natura di enti pubblici non economici, esse sono assoggettate, come tali, alla normativa pubblicistica del DPR 696/79, che ben

poco si discosta, in quanto a gravosità e complessità delle procedure, da quelle dettate dalla legge di contabilità generale dello Stato alla quale si devono attualmente attenere i Dipartimenti. Più in generale, l'attività delle agenzie, data la natura delle stesse, continuerà ad essere disciplinata dalla normativa di diritto pubblico e non già dal codice civile.

Nello stesso tempo non si può fare a meno di rilevare l'incongruità della nuova disciplina alla quale le agenzie fiscali sarebbero assoggettate in materia di controlli esterni: diversamente statuendo rispetto alla disciplina del controllo prevista in via generale per le agenzie (controllo della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n.20), lo schema di decreto legislativo prevede, infatti, che sulle agenzie fiscali la Corte dei conti eserciti il solo controllo sulla gestione finanziaria, con le modalità previste dalla legge 21 marzo 1958, n.259, riferendo al Parlamento anche avvalendosi delle indicazioni fornite dalle apposite strutture di controllo interno previste dai rispettivi statuti. In questo modo, da una parte si avrebbe una moltiplicazione del numero degli organi di controllo interno (quattro collegi dei revisori e quattro servizi di controllo interno) ed esterno (quattro uffici di controllo della Corte), mentre, dall'altra, verrebbe meno, di diritto e di fatto, la possibilità di un controllo penetrante sulla gestione delle entrate. Tenuto conto della ben maggiore rilevanza pubblicistica che non può non essere riconosciuta all'accertamento ed alla riscossione dei tributi, non si comprende la *ratio* in base alla quale l'attività relativa debba essere l'unica a dover essere sottratta al modulo del controllo di gestione previsto dalla legge 20/94, e che si applicherebbe, invece, alle altre agenzie (agenzia per le normative ed i controlli tecnici, agenzia per la proprietà industriale, agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici, agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture, agenzia per la formazione e l'istruzione professionale), ivi compresa l'agenzia di protezione civile, per la quale, come per le agenzie fiscali, è prevista una disciplina differenziata.

5.3.- *Dichiarazione ed accertamento unico ed uffici unici delle entrate*

La riforma del sistema impositivo, attuata con il provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1997 (legge n.662/1996) ed i relativi decreti attuativi, ha operato nel senso di accelerare il processo di innovazione organizzativa che era da tempo apparso indispensabile per migliorare il grado di adesione spontanea dei contribuenti all'adempimento dell'obbligazione tributaria e per accrescere l'efficacia e l'efficienza dell'azione di prevenzione e di repressione della violazione delle leggi tributarie. Nella stessa direzione hanno anche spinto le due ulteriori leggi delega settoriali di riforma e i conseguenti decreti legislativi emanati in materia di riordino della riscossione coattiva⁷⁹ e di revisione della disciplina concernente l'imposta sugli spettacoli⁸⁰.

⁷⁹ Legge 28 settembre 1998, n.337. In attuazione della legge delega è seguito il decreto legislativo 26 febbraio 1999, n.46, modificativo del DPR 29.9.1973, n.602.

⁸⁰ Legge 3 agosto 1998, n.288. In attuazione di tale legge sono stati emanati due decreti legislativi: il D.lgs.23.12.1998, n.504, con il quale è stata riordinata l'imposta unica su concorsi pronostici e sulle

Particolarmente incisive sono le innovazioni introdotte nelle procedure di presentazione delle dichiarazioni ed in quelle di versamento dei tributi.

Con riguardo al primo aspetto, l'art.7 del D.lgs.9 luglio 1997, n.241, che ha introdotto disposizioni concernenti la semplificazione degli adempimenti dei contribuenti in sede di dichiarazioni dei redditi e di imposta sul valore aggiunto, nonché la modernizzazione del sistema di gestione delle dichiarazioni, ha sostituito l'art.12 del DPR 29 settembre 1973, n.600, stabilendo che le dichiarazioni dei redditi vengano presentate con il nuovo modello UNICO agli sportelli delle banche e delle poste e tramite i CAAF. Le dichiarazioni sono da questi soggetti trasmesse per via telematica direttamente in Anagrafe tributaria che, così, le acquisisce in tempo reale⁸¹. La nuova modalità di presentazione delle dichiarazioni ha trovato applicazione già con il 1998⁸².

Questa innovazione ha portato, fra l'altro, alla soppressione dello schedario generale dei titoli azionari, ed alla trasmissione per via telematica anche delle comunicazioni relative agli utili distribuiti dalle società per azioni⁸³.

Le disposizioni assai innovative introdotte in materia di dichiarazione e di accertamento unico hanno reso non più procrastinabile l'attivazione degli uffici unici delle entrate, in sostituzione della struttura parcellizzata, per tipologia d'imposta, dei vecchi uffici finanziari. Nel 1998 l'attivazione degli uffici delle entrate è stata pertanto avviata su larga scala, dopo la fase sperimentale svoltasi nel 1997 con undici "uffici pilota". Nel corso dell'anno sono stati, infatti, attivati 66 uffici delle entrate e 30 sezioni staccate⁸⁴.

In base all'art.75, comma 3, del DPR n.287 del 1992, gli uffici delle entrate sono chiamati a svolgere le funzioni dei soppressi uffici delle imposte dirette, del registro e dell'IVA, nonché le funzioni già demandate alle ex intendenze di finanza. Il rischio, pertanto, era — e tuttora resta — che, ereditandole attribuzioni delle preesistenti strutture, gli uffici delle entrate finiscano con il risolversi in un semplice assemblaggio dei limiti e delle contraddizioni dei vecchi uffici. Di tale rischio l'Amministrazione era, però, pienamente consapevole, tant'è che si è posta l'obiettivo di costituire una struttura

scommesse, con decorrenza 18.02.1999, e il D.lgs.26.02.1999, n.60, riguardante il riordino dell'imposta sugli spettacoli. Tale ultimo decreto prevede l'eliminazione, dal 1° gennaio 2000, della vecchia imposta sugli spettacoli, di cui al DPR 640/72, e la sua sostituzione con un'imposta sugli intrattenimenti, destinata a gravare solo su una parte delle manifestazioni, e l'assoggettamento al regime ordinario dell'IVA dei soggetti esercenti (diversamente graduato a seconda delle tipologie).

⁸¹ Come previsto dallo stesso art.7 del D.lgs.9 luglio 1997, n.241, le modalità di svolgimento del servizio di ricezione delle dichiarazioni da parte delle banche e dell'Ente Poste Italiane, compresa la misura del compenso spettante e le conseguenze derivanti dalle irregolarità commesse nello svolgimento del servizio sono state stabilite mediante convenzioni. Le convenzioni in questione sono state stipulate in data 28 maggio 1998 con le Poste Italiane SpA e in data 9 maggio 1998 con l'ABI.

⁸² Alla data del 31 dicembre 1998 erano pervenute circa 7,5 milioni di dichiarazioni (modelli 730 e modelli "UNICO". L'acquisizione dei dati contenuti nelle dichiarazioni presentate nel 1997 è stata, invece, ancora affidata al CNC (Consorzio Nazionale Concessionari), eccezion fatta per i modelli c.d. "PC" acquisiti direttamente con i sistemi ottici in dotazione ai Centri di servizio.

⁸³ Cfr. DM 4 febbraio 1998 e DD 11 agosto 1998.

⁸⁴ Un primo blocco (23 uffici più una sezione staccata) a luglio e successivamente, in quattro fasi, con separati decreti direttoriali, gli altri 43 uffici e 29 sezioni staccate.

nuova, che non ripeta al suo interno la vecchia frammentazione organizzativa per tributi, ma unifichi tutti i processi intorno a due funzioni fondamentali (servizi ai contribuenti e attività di controllo), avendo di mira la posizione del contribuente nella sua unitarietà, al fine, da un lato, di facilitare la lotta all'evasione grazie alle possibilità di riscontri e di conoscenza consentite dalla ricostruzione di un curriculum fiscale personale integrato, e, dall'altro, di rendere meno oneroso e complicato il rapporto fisco/contribuente. Gli uffici vengono conseguentemente strutturati in due aree operative: l'area "servizi e relazioni con il contribuente" e l'area "controllo", ovviamente supportate dall'unità di direzione e segreteria.

La riorganizzazione in corso è molto impegnativa e può rappresentare il vero punto di svolta verso un modulo operativo più consono alle sfide che l'Amministrazione si trova ad affrontare o può, alternativamente, portare all'aggravamento delle difficoltà di funzionamento. Il rischio dovrebbe essere tuttavia scongiurato dalla cura con cui la riorganizzazione è stata preparata, prima con gli uffici pilota e poi con l'attività di formazione, per la quale è in corso di attuazione uno specifico piano articolato in quattro fasi (formazione manageriale, formazione di base, sviluppo di professionalità polivalenti, *stage* di formazione presso gli uffici delle entrate già operanti).

Non si dispone allo stato di elementi per valutare se l'obiettivo sia stato raggiunto ed il rischio sia stato evitato. L'Amministrazione ha tuttavia riferito sulle conclusioni tratte dai risultati conseguiti e dai prodotti forniti dagli uffici "pilota" nel loro primo anno di attività. Il giudizio è nel complesso positivo. Particolarmente soddisfacente viene giudicata l'attività svolta con riguardo all'aspetto relativo all'informazione e all'assistenza dei contribuenti. Le maggiori difficoltà avrebbero riguardato l'area controllo e vengono dall'Amministrazione ascritte all'indisponibilità delle nuove procedure informatiche, "la cui realizzazione, anche a causa della concomitanza con l'ampia riforma fiscale entrata in vigore il 1° gennaio 1998, ha accusato un certo ritardo".

Si confermano, così, da un lato, i problemi di sovraccarico indotti sull'Amministrazione dalla riforma e, dall'altra, le persistenti inadeguatezze del sistema informativo. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, vanno anzi richiamate le carenze a tal proposito evidenziate nel referto concernente l'indagine sull'attività di accertamento tributario approvato dalla Sezione del controllo con deliberazione n. 78/98 del 24 aprile 1999⁸⁵ e che richiedono di essere superate per poter assicurare l'integrazione dei dati relativi a tutte le fasi dell'attività di accertamento che si susseguono a partire dall'attivazione del controllo (svolgimento del controllo, contenzioso) fino alla sua concreta conclusione (riscossione). A tal proposito, l'Amministrazione dà conto degli strumenti adottati e che, unitamente alla predisposizione di statistiche più mirate, dovrebbero consentire di effettuare un'analisi di costi-benefici dell'attività di accertamento svolta dagli uffici e di migliorarne così la

⁸⁵ I punti evidenziati nel referto e richiamati dalla stessa Amministrazione riguardano: la carenza di dati di collegamento tra i controlli tributari svolti nei singoli anni e i dati sulla sorte dei medesimi dopo il contenzioso; l'esistenza di duplicazioni informatiche; la mancanza di rilevazione di dati sull'imposta esigibile dopo il contenzioso; la mancanza di applicazioni *software* per le aggregazioni dei dati scaturiti dai singoli controlli; la mancanza di integrazione con il sistema informativo dei concessionari per collegare la fase dell'accertamento con quella della riscossione.

programmazione in modo da indirizzare l'azione di accertamento verso attività più proficue in relazione alla capacità operativa assorbita.

Una prima informazione riguarda il circuito integrato di monitoraggio accertamento — contenzioso — riscossione che, avviato da lungo tempo, sarebbe attualmente in fase di completamento. In particolare, i Piani tecnici d'automazione per il 1998 e per il 1999 prevedono un nuovo modo di organizzazione e di gestione dei dati e delle informazioni disponibili⁸⁶ e nuovi sistemi di supporto e di monitoraggio dei processi di servizio nell'ambito dell'accertamento che consentono anche la condivisione e lo scambio di informazioni. Tali processi coinvolgono tutti i servizi, dall'avvio dell'attività istruttoria fino al controllo della riscossione⁸⁷. Anche grazie alla forte spinta a collegare i dati degli accertamenti con gli esiti finali che viene dalla procedura per l'attribuzione a titolo di compenso incentivante della quota del 2% degli importi riscossi a titolo definitivo a seguito di attività di controllo, si prevede che la procedura di abbinamento automatico dei dati di accertamento con quelli di riscossione sarà operativa intorno alla fine del 1999⁸⁸.

Tra le innovazioni procedurali e comportamentali più importanti che sono state introdotte va senza dubbio evidenziato l'ampio ricorso all'istituto dell'autotutela, utilizzato su larga scala per dare soluzione ai problemi derivanti dai ruoli in pagamento nell'aprile 1998, riguardanti la liquidazione delle dichiarazioni dei redditi ex art.36/bis del DPR n.600/73 e la liquidazione delle dichiarazioni integrative di cui alla legge n.413/91. Utilizzando l'istituto dell'autotutela l'Amministrazione ha voluto evitare che, con riferimento ad iscrizioni a ruolo illegittime o infondate, si producessero danni e pregiudizi ai contribuenti ed all'Amministrazione stessa in virtù del principio di soccombenza. Con un'apposita circolare emanata nel marzo 1998⁸⁹ è stato chiarito come l'esercizio del potere di autotutela includa logicamente anche quello di sospensione della riscossione delle cartelle di pagamento, sospensione necessaria per consentire agli uffici interessati di valutare la legittimità e la fondatezza degli atti emessi, prima di emanare l'eventuale provvedimento di annullamento.

Un'altra condivisibile scelta di principio operata dall'Amministrazione è stata quella di individuare non solo le cartelle errate per poterle annullare, ma anche quelle contenenti sanzioni irrogate in base alla precedente normativa per poterle correggere applicando, nel rispetto del principio del *favor rei*, le nuove disposizioni dettate dai decreti legislativi nn.471, 472 e 473 del 18 dicembre 1997, entrati in vigore il 1° aprile 1998.

Funzionali all'attuazione del nuovo modello organizzativo sono anche le modifiche apportate con il DM 19 novembre 1997, n.423 al DPR n.287 del 1992 per consentire l'istituzione sin dal 1° gennaio 1998⁹⁰ dei **Centri di servizio delle imposte dirette e indirette**, senza dover attendere che venisse prima completato il processo di attivazione

⁸⁶ Si tratta della c.d. *Data warehouse* per l'accertamento.

⁸⁷ C.d. *workflow* per l'accertamento e strumenti di *groupware*.

⁸⁸ Attualmente è in fase sperimentale la procedura che consente di rilevare l'ammontare delle riscossioni conseguite nel corso del 1997 per l'attività di "accertamento con adesione per il 1994" (versamenti eseguiti dai contribuenti a seguito di contraddittorio ai sensi dell'art.3 del DL 29 aprile 1996, n.230, da abbinare alle istanze del 1994).

⁸⁹ Circolare n.77/E del 6 marzo 1998.

⁹⁰ Con DD 29 dicembre 1997.

degli uffici delle entrate. I nuovi uffici, infatti, assorbono, da un lato, le competenze dei vecchi centri di servizio delle imposte dirette, e, dall'altra, assumono, in base all'art.40 del predetto DPR n.287/92, ulteriori compiti, quali la ricezione ed il controllo formale delle dichiarazioni dei redditi e dell'IVA e una serie di attività accessorie in materia di accertamento, contenzioso e riscossione. Con l'attivazione dei nuovi Centri di servizio gli uffici delle entrate possono concentrarsi sul controllo sostanziale delle dichiarazioni al quale verranno ad essere così destinate maggiori risorse, mentre in diversi casi (ad esempio, per i rimborsi d'imposta di cui agli artt.37 e 38 del DPR n.600/73) vengono eliminati una serie di passaggi e di comunicazioni che appesantivano l'attività degli uffici finanziari, con indubbi effetti di semplificazione dell'*iter* procedimentale.

Sempre nel 1995 sono stati attivati anche i **Comitati tributari regionali**⁹¹, nella nuova composizione e con la nuova procedura decentrata di nomina⁹² definita con il decreto legislativo 9 luglio 1997, n.235, emanato in attuazione della delega contenuta nell'art.3, comma 134, della legge 662 del 1996. Con le modifiche introdotte è stata ridimensionata la presenza dei funzionari dell'Amministrazione finanziaria, mentre sono aumentati il peso e la rappresentatività della componente esterna⁹³.

L'attivazione dei Comitati tributari regionali è avvenuta in una duplice ottica. La prima è quella di far concorrere i rappresentanti delle istituzioni locali e delle forze economico-sociali all'attività di analisi delle condizioni economico-produttive delle regioni finalizzata alla programmazione dei controlli ed all'attività di monitoraggio degli effetti dei provvedimenti fiscali sull'economia anche ai fini dell'adeguamento degli studi di settore alle realtà locali. La seconda ottica è quella di favorire, attraverso la congrua rappresentanza delle diverse istanze dei poteri locali (Regioni, Province e Comuni), un progressivo avvicinamento a un sistema di federalismo fiscale. A proposito di questi Comitati, mentre in passato si poteva paventare, con le funzioni ambigue loro attribuite, il rischio della *politicizzazione* dell'attività di controllo, da un lato, o la loro esistenza solo di facciata, dall'altro, va detto che oggi essi possono, invece, assolvere una funzione essenziale e loro abbastanza congeniale — quella dell'adeguamento degli studi di settore alle specifiche realtà territoriali.

5.4.- *Versamenti unificati e riforma del sistema di riscossione*

A decorrere dal maggio 1998 sono diventate operative anche le innovazioni di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti concernenti l'introduzione del sistema di versamenti unificati prevista dalla norma di delega dell'art.3, comma 134.

⁹¹ Non sono stati ancora attivati quelli dell'Abruzzo, della Sicilia e della Val d'Aosta.

⁹² Demandata ai direttori regionali delle entrate.

⁹³ Sono previsti ora anche i rappresentanti degli ordini professionali, delle associazioni delle banche, dei concessionari della riscossione e delle associazioni dei consumatori, mentre prima erano previsti solo i rappresentanti degli enti territoriali, delle Camere di commercio e dei sindacati, oltre che del Ministero del lavoro. Il numero dei componenti esterni è però diminuito da 17 a 14 — grazie all'introduzione di una sorta di "plurirappresentanza" (ad esempio, un solo rappresentante per tutte le organizzazioni sindacali più rappresentative in sede locale ed, analogamente, un solo rappresentante per gli ordini professionali dei commercialisti, dei ragionieri e dei consulenti del lavoro).

della legge 23 dicembre 1996, n.662, e dal relativo decreto legislativo di attuazione 9 luglio 1997, n.241. Sulla base di tali disposizioni, tutti i soggetti titolari di partita IVA hanno potuto, mediante un unico modello di versamento (F24), provvedere a pagare le imposte erariali, quelle regionali ed i contributi previdenziali di spettanza dell'INPS, fruendo nel contempo della possibilità di compensazione con i crediti vantati nei confronti degli Enti medesimi. In tal modo, le scadenze dei versamenti fiscali e contributivi si sono drasticamente ridotte, riducendo di tre quarti il numero dei versamenti annui (da circa 60 a 15)⁹⁴.

L'entrata in funzione ed il rodaggio del nuovo sistema di versamenti sono avvenuti con il monitoraggio della Direzione centrale per la riscossione, individuata con decreto 22 maggio 1998, n.183 come la "struttura di gestione"⁹⁵ incaricata di rilevare le eventuali difficoltà di attuazione e di effettuare gli interventi correttivi necessari. Operativamente, però, la "struttura di gestione" funziona mediante stipula di apposita convenzione con la Società Generale di Informatica, che, conseguentemente, fornisce supporto, assistenza e consulenza per l'identificazione degli importi riscossi, per la loro definizione ed assegnazione e per il controllo del sistema⁹⁶.

Il monitoraggio si è rivelato indispensabile per superare i problemi iniziali derivanti dalla non corretta trasmissione — da parte delle banche, dei concessionari e delle poste — dei flussi informativi di dettaglio⁹⁷, con la conseguente generazione, nei primi mesi di funzionamento del nuovo sistema, di consistenti somme non attribuibili per mancanza dei riscontri contabili necessari alla corretta distribuzione delle somme incassate fra i diversi creditori. Secondo quanto riferito dall'Amministrazione, la maggiore criticità si è registrata nel mese di maggio, con la progressiva normalizzazione nei tre mesi successivi. A partire dal mese di settembre, il sistema è andato a regime, consentendo di ripartire fra gli enti percettori il 99,4% delle somme incassate (374.622 mld su 377.169).

Il sistema dei versamenti unificati si può, quindi, considerare ormai a regime⁹⁸ e le aspettative di semplificazione e di maggiore efficacia legate alla sua attuazione, se si eccettuano le difficoltà lamentate in ordine alla compilazione del modello F24, non sembra siano andate deluse. L'effetto di semplificazione più rilevante è, come si è accennato, quello dell'alleggerimento del numero dei rimborsi d'imposta prodotto dalla possibilità della compensazione tra debiti e crediti relativi a vari tributi e contributi⁹⁹ nel contesto dei versamenti unificati. Già nel 1998, nonostante l'attivazione del sistema sia

⁹⁴ I versamenti vengono effettuati presso le banche delegate (circa 900 istituti), i concessionari della riscossione (103 aziende) e le agenzie postali (circa 12.000), che acquisiscono le relative informazioni e le trasmettono al ministero delle finanze. Gli intermediari della riscossione, a loro volta, versano le somme incassate in una contabilità speciale del bilancio statale, appositamente istituita presso la Banca d'Italia e, contestualmente, forniscono i flussi informativi di dettaglio delle deleghe di pagamento.

⁹⁵ Prevista dall'art.22 del D.lgs.9.7.1997, n.241.

⁹⁶ Con decreto ministeriale 29 ottobre 1998 è stato anche istituito il "Comitato di vigilanza" sulla Struttura di Gestione.

⁹⁷ Tenuto anche conto dei grandi volumi trattati dal sistema nel suo complesso (39 milioni di deleghe di pagamento, 122.000 bonifici in entrata predisposti in Banca d'Italia).

⁹⁸ Con DPCM del 7.1.1999 è stata anticipata al 1999 la fruizione da parte delle società, con il D.lgs. n.422/98 il sistema è stato esteso ai soggetti non titolari di partita IVA; inoltre, si è dato corso all'implementazione degli Enti serviti (INAIL, ENPALS ed INPDAP).

⁹⁹ Con il sistema precedente la compensazione era possibile solo per situazioni debitorie e creditorie riferentisi ad un medesimo tributo

avvenuta (maggio 1998) quando era ormai scaduto il termine di presentazione della dichiarazione IVA, le compensazioni hanno raggiunto l'importo di 4.648 mld¹⁰⁰. I dati parziali per il 1999 comunicati dall'Amministrazione indicano una chiara accelerazione, in quanto in poco più di tre mesi (dal 1° gennaio al 9 aprile) le compensazioni avevano superato i 3.308 mld, grazie al raddoppio degli importi relativi all'IVA per l'intero 1998 (da 1.556 a 3.017 mld). I vantaggi derivanti dall'applicazione di questo istituto riguardano soprattutto i contribuenti, per i quali spariscono i lunghi tempi di attesa a loro carico, ma anche l'Amministrazione, sia perché si evita la corresponsione di interessi per rimborsi eseguiti in ritardo, sia per gli effetti di maggior trasparenza e certezza dei flussi di entrata. L'istituto della compensazione non cancella, naturalmente, la necessità per l'amministrazione di controllare la fondatezza giuridica dei crediti dichiarati e fruiti dai contribuenti, così come i versamenti unificati non cancellano la necessità per il contribuente di calcolare gli importi dovuti per ciascuna imposta o contributo.

Un secondo ordine di vantaggi dell'introduzione del sistema dei versamenti unificati, vista congiuntamente alle nuove modalità di presentazione telematica delle dichiarazioni, consiste nel virtuale superamento delle disfunzioni relative al meccanismo di incrocio dei dati sugli acconti e sui saldi risultanti presso gli istituti bancari, gli uffici postali e i concessionari della riscossione, da un lato, e l'Anagrafe tributaria, dall'altro, e che sono in buona parte responsabili del non ancora esauritosi fenomeno delle "cartelle pazze" e che ancora in questi giorni hanno indotto l'Amministrazione, prima di procedere ad iscrizioni a ruolo per l'annualità d'imposta 1994 che potrebbero rivelarsi ingiustificate alimentando una vampata di ricorsi, a nuovamente rivolgersi ai contribuenti perché documentino gli avvenuti versamenti.

Di tipo più mirato e specifico, ma di impatto comunque significativo, una serie di altri interventi:

- **soppressione dei servizi autonomi di cassa degli uffici del registro e degli uffici IVA, con il trasferimento delle relative incombenze ai concessionari della riscossione**¹⁰¹;
- **estensione, a decorrere dal 1° luglio 1999, della modalità di riscossione coattiva a mezzo ruolo anche alle entrate dello Stato diverse dalle imposte sui redditi, introdotta dall'art.17, comma 1, del D.lgs.26 febbraio 1999, n.46: le singole amministrazioni pubbliche, titolari di crediti infruttuosamente perseguiti, non dovranno, quindi, fare più ricorso all'iscrizione nei campioni demaniali, la cui inefficacia era stata argomentata e documentata dalla Corte nello specifico referto approvato con deliberazione n.103/98 del 24 aprile 1998 della sezione del controllo**¹⁰²;

¹⁰⁰ Il grosso delle compensazioni riguarda l'IRPEF (2.926 mld) e l'IVA (1.556 mld).

¹⁰¹ D.lgs.9 luglio 1997, n.237.

¹⁰² Come riconosciuto dalla stessa Amministrazione, dovranno, naturalmente, essere gestiti ad esaurimento, secondo la vecchia procedura di cui al RD n.639/1910, i crediti risultanti attualmente iscritti nei campioni demaniali, a meno che non venga introdotta un'apposita disposizione normativa che ne preveda la cancellazione dai registri del demanio e la loro contestuale iscrizione a ruolo, magari previo espletamento di una procedura selettiva di valutazione secondo i criteri di classificazione dei crediti stabilita dall'art.263 del regolamento di contabilità generale dello Stato.

- superamento del vincolo di territorialità del versamento, con la possibilità, per il contribuente, di pagare presso un qualunque intermediario della riscossione (concessionario, banca o posta) sul territorio nazionale, non essendo più vincolato dalla sede dell'ufficio tributario di competenza¹⁰³;
- attuazione sul piano operativo della previsione legislativa¹⁰⁴, della possibilità di effettuare i pagamenti in materia di tasse automobilistiche tramite le rivendite dei generi di monopolio.

Prima di concludere sul punto, va riferito sulle conclusioni degli approfondimenti sulle riscossioni operate da ACI e SIAE preannunciati nelle due precedenti relazioni al Parlamento, ed a cui si è già fatto riferimento nel capitolo sulla gestione dell'entrata, nel paragrafo dedicato all'analisi sui resti da versare. L'indagine programmata in merito dalla Sezione del controllo¹⁰⁵ ha, infatti, consentito di accertare che fino a tutto il 1997, in violazione del principio del bilancio al lordo, le entrate relative alle tasse automobilistiche ed all'imposta sugli spettacoli sono state iscritte al netto degli aggi e dei compensi di riscossione spettanti all'ACI ed alla SIAE in qualità di enti riscuotitori, spese che, pertanto, non hanno mai trovato rappresentazione in bilancio¹⁰⁶. Proprio in risposta alle sollecitazioni pervenute dalla Corte attraverso le richieste istruttorie per lo svolgimento di tale indagine, con il provvedimento di assestamento del bilancio per l'anno 1998 è stato istituito, nello stato di previsione del Ministero delle finanze e nell'ambito dell'Unità previsionale 4.1.1.0 (funzionamento), il capitolo 3448 - *Spese per i compensi all'Automobil Club d'Italia ed alla Società italiana degli autori ed editori*, con una previsione definitiva di competenza di 300 mld. E' evidente, quindi, che si è voluto così predisporre lo strumento necessario per poter bilanciare dal lato della spesa l'iscrizione al lordo - iniziata anch'essa con il rendiconto 1998 - delle entrate derivanti dalle imposte in questione.

Secondo quanto riferito dall'Amministrazione, a seguito di tale appostazione di bilancio, si è provveduto alla regolazione contabile in acconto dei compensi trattenuti in base a convenzione dall'ACI e dalla SIAE nel periodo gennaio - ottobre 1998. Ed infatti, in consuntivo, sul capitolo 3448 risultano impegni per 108 mld circa, 192 mld di economie e nessun pagamento. A conferma, poi, delle conclusioni dell'indagine prima detta, l'Amministrazione ha anche informato che "le regolazioni contabili effettuate per l'anno 1997 sono state restituite dalla Ragioneria Generale dello Stato in quanto, per detto esercizio, gli accertamenti in entrata sono stati effettuati al netto dei compensi".

Per quanto riguarda il futuro dei rapporti con i predetti enti riscuotitori, va ricordato che sia le tasse automobilistiche sia l'imposta sugli spettacoli hanno da ultimo subito radicali trasformazioni: le prime, con la loro devoluzione alle regioni; la seconda con la riforma introdotta dalla legge delega 3 agosto 1988, n.288, alla quale sono seguiti il D.lgs.23.12.1998, n.504, che ha disposto, con decorrenza 18.2.1999, il riordino dell'imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse ed il D.lgs.26.2.1999,

¹⁰³ Modifica normativa introdotta con il D. lgs.16.11.1998, n.422 all'art.4 del D. lgs. n.237/97.

¹⁰⁴ Art.17, commi 10, 11, 12 e 14 della legge 27.12.1997, n.449.

¹⁰⁵ Ufficio riscontro e vigilanza entrate, magazzini, officina carte valori, zecca, cassa speciale: *Rappresentazione in bilancio delle entrate per tasse automobilistiche e imposte sugli spettacoli e delle relative spese per aggi e compensi di riscossione*, Roma, 1° marzo 1999.

¹⁰⁶ Nel decennio 1988-1997 sono stati riconosciuti aggi e compensi all'ACI per circa 651 mld (senza considerare quelli relativi alla riscossione dell'imposta erariale di trascrizione) ed alla SIAE per circa 936 mld.

n.60, che ha soppresso, con decorrenza 1° gennaio 2000, l'imposta sugli spettacoli, sostituendola con una nuova imposta sugli intrattenimenti, per alcune tipologie di spettacoli, e con l'applicazione del regime normale dell'IVA, per altre.

A seguito di queste innovazioni nel sistema impositivo, non è stata più rinnovata la convenzione tra il Ministero delle finanze e l'ACI, venuta definitivamente a scadenza il 31 dicembre 1998, a seguito della proroga disposta dall'art.17, comma 14, della legge 27 dicembre 1997, n.449. L'ACI dovrà, pertanto, provvedere a completare tutti gli adempimenti concernenti le tasse automobilistiche fino all'anno 1998. E dovranno essere determinate in via definitiva le spettanze dell'ente per aggravi e compensi.

Per quanto riguarda i rapporti con la SLAE, il decreto legislativo 26 febbraio 1999, n.60, che, come si è detto, ha sostituito all'imposta sugli spettacoli quella sugli intrattenimenti, all'art.11, comma 2, ha prorogato la convenzione tra il Ministero delle finanze e la SLAE fino al 31 dicembre 1999, ferme restando le percentuali di aggio per il 1997. Verrà stipulata una nuova convenzione con decorrenza 1° gennaio 2000, che riguarderà in via principale la nuova imposta sugli intrattenimenti, la quale ha, però, un campo di applicazione più ristretto di quello riguardante la vecchia imposta sugli spettacoli (e che si applicava anche ai giuochi e scommesse). Da parte dell'Amministrazione è stata pertanto manifestata l'intenzione di affidare alla SLAE attività di controllo, accertamento e riscossione anche di altre entrate erariali e locali, a cominciare dall'IVA da applicarsi in via ordinaria sulle attività escluse dall'imposta sugli intrattenimenti.

Sempre con riferimento alle innovazioni introdotte e da introdursi nel sistema di riscossione, va evidenziato che non risultano ancora superate le disfunzioni — già segnalate nelle relazioni sui precedenti rendiconti — relative al **sistema informativo degli Uffici Tecnici di Finanza (U.T.F.)** nell'ambito del Dipartimento delle dogane e imposte indirette: ad esclusione della Banca dati delle Ditte, infatti, gli UTF non sono stati ancora informatizzati. Oltre alle difficoltà di gestione che ne conseguono, va rilevato che a questa disfunzione sembra debbano essere in parte imputati anche i ritardi, ricorrentemente lamentati in sede parlamentare, in ordine ai tempi di comunicazione periodica, da parte del Ministero delle finanze, dei risultati di gettito delle entrate tributarie.

5.5.- L'Agenzia del demanio

Nel precedente paragrafo 3.5 dedicato all'analisi dei risultati della gestione dei beni dello Stato si è già dato conto dello stato di attuazione — per la verità non molto avanzato — del programma di dismissione di beni immobili dello Stato che non appaiono necessari al perseguimento di riconosciute finalità pubblicistiche. Nello stesso paragrafo si è anche fatto riferimento alle rilevanti carenze in termini di irrazionale distribuzione territoriale del personale e, soprattutto, alle insufficienze del sistema informativo (informazioni incomplete, non aggiornate e non relazionabili) che lo rendono sostanzialmente inutilizzabile a fini di gestione.

Resta, pertanto, solo da fare cenno ai problemi connessi con le prospettive di privatizzazione nel contesto del più generale disegno di riorganizzazione del Ministero delle finanze secondo il modello delle agenzie. A questo tema è, peraltro, dedicata la già ricordata indagine settoriale della Sezione del controllo¹⁰⁷.

Sulla scorta delle conclusioni di tale indagine, deve essere richiamata l'attenzione anzitutto sulla necessità che il nuovo modello organizzativo venga realizzato superando l'ambiguità che tuttora caratterizza la missione affidata al gestore degli immobili, e che — pronubi la frammentarietà della legislazione e l'ampiezza e varietà delle agevolazioni — oscilla tra la massimizzazione del risultato economico e la tutela di soggetti ritenuti deboli.

Va, poi, tenuto presente che all'ambiguità dei fini si aggiunge l'ambiguità (e l'evanescenza) del modello organizzativo, in bilico tra l'attuazione (in ritardo) della legge di riforma n.358/91 e del relativo Regolamento di esecuzione n.287/92 e il modello di agenzia previsto dal nuovo progetto di riforma dell'Amministrazione finanziaria, tra un modello di gestione diretta dei beni ed un modello di gestione indiretta attraverso i fondi immobiliari, tra gestione centralizzata e gestione decentrata (affidata alle Regioni ed agli Enti locali), tra un modello che intende privilegiare procedure di garanzia (pubblici incanti) ed un modello orientato a perseguire obiettivi di speditezza e di economicità (trattativa privata), tra un modello di controllo burocratico ed uno di controllo gestionale e dei risultati, e così via.

E' in questa luce che va vista l'iniziativa di trasformare le attuali strutture amministrative di gestione dei beni demaniali e patrimoniali in una delle quattro agenzie in cui si dovrebbe articolare l'attività operativa del Ministero delle finanze. Pur conoscendosi, allo stato, solo le attribuzioni di massima, l'agenzia del demanio, dovendo svolgere servizi di valutazione estimativa di elevato contenuto economico, dovrebbe configurarsi come ente pubblico economico. La sua missione viene, infatti, definita come quella di: "tenere un efficace sistema informativo sui beni del demanio e del patrimonio statale e la gestione con criteri di imprenditorialità, la vendita per quelli inclusi nei programmi di privatizzazione, la provvista, anche mediante l'acquisizione sul mercato, degli immobili necessari all'attività dello Stato e la gestione dei programmi di manutenzione ordinaria e straordinaria".

Diversamente da quella delle altre agenzie, che saranno necessariamente chiamate ad esercitare funzioni il cui espletamento richiederà il prioritario rispetto di ben precise garanzie di legalità e di imparzialità, l'attività dell'agenzia del demanio, essendo di natura prettamente economico-imprenditoriale, si dovrà ispirare ad oggettivi criteri di economicità e di efficienza, sia nella produzione, sia nella distribuzione dei servizi. In tale ottica, non appare coerente l'abbandono, per l'istituenda Agenzia del demanio, del modello di ente pubblico economico. Indipendentemente dalla formale qualificazione giuridica dell'Ente, dovrebbe

¹⁰⁷ Coordinamento controllo entrate e magazzini: "Indagini territoriali sulla gestione dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato nel 1997-98 - Linee comuni e conclusioni emerse", Roma, maggio 1999.

comunque risultare chiaro come sia essenziale che il nuovo soggetto gestionale che si verrà a costituire:

- sia dotato di ampia facoltà decisionale;
- abbia una natura giuridica che tenda il più possibile ad avvicinarlo a quella di una società privata;
- abbia la effettiva capacità di misurarsi con il mercato, nel senso di saper garantire un livello di redditività più elevato dell'attuale, e comunque in linea con la consistenza di ogni singolo cespite e con la sua vocazione istituzionale;
- sia, pertanto, assoggettato ad un sistema di controllo dei soli risultati.

Nello stesso tempo dovrebbe risultare altrettanto chiaro che, ai fini della salvaguardia dell'interesse pubblico, non può, in ogni caso, essere ignorata l'esigenza di potenziare la capacità di indirizzo, valutazione e controllo delle strutture amministrative alle quali resterà affidata la funzione di indirizzo e controllo "politico" dell'Agenzia. Così come va anche qui richiamata l'esigenza, prima prospettata in via generale, di prevedere il mantenimento, per l'agenzia del demanio, del modulo di controllo successivo sulla gestione previsto dalla legge n.20/94.

5.6.- Il problema della riorganizzazione dei servizi doganali

Nel paragrafo relativo all'impiego delle risorse si è visto come, nelle sue controdeduzioni ai rilievi della Corte sulla mancanza di innovazioni che, sotto il profilo organizzativo si impongono a seguito della formazione del mercato interno europeo, il Dipartimento delle dogane si sia limitato a considerazioni di ordine generico. Senza offrire un'analisi dei costi dell'attività e della situazione dei servizi, ha riaffermato la necessità, non già di ridurre, ma di aumentare gli addetti. In particolare, è stata prospettata l'esigenza dell'immissione di nuovo personale anche nel Mezzogiorno, per far fronte al fenomeno di invecchiamento del personale presente e che — a detta dell'Amministrazione — si porrebbe in contrasto, sia con "le nuove strategie politico-produttive", che sarebbero state "inaugurate con l'attivazione di importantissimi poli produttivi, quali quelli relativi ai porti di Gioia Tauro, Brindisi ed Otranto", sia con l'asserita esigenza di "una più efficace collaborazione con le altre forze di polizia nel contrasto dei flussi clandestini di immigrazione".

L'indirizzo gestionale che verrà in proposito concretamente seguito merita di essere attentamente monitorato e valutato dalla Corte, analizzando criticamente i dati che verranno all'uopo forniti in ordine tanto all'effettiva situazione del personale presente nelle regioni meridionali, quanto alle concrete esigenze economico — produttive che dovrebbero essere soddisfatte, attivando, ove necessario, anche approfondite indagini *ad hoc*. E', infatti, importante che non venga vanificato l'indirizzo gestionale tanto faticosamente affermatosi di riequilibrare la distribuzione territoriale del personale, quanto meno destinando i nuovi assunti esclusivamente agli uffici deficitari del Nord e comunque a quelli per i quali la produttività marginale dei controlli è massima, senza

voler, con questo, farlo diventare un *tabù* in presenza di reali diverse necessità, che non si rivelino, tuttavia, meri pretesti. Così come è importante che ci sia piena consapevolezza delle implicazioni che devono avere sotto il profilo organizzativo le profonde trasformazioni indotte dal processo di integrazione europea, dalla riforma del sistema impositivo e dal nuovo modo di porsi delle pubbliche amministrazioni a seguito del radicale mutamento di concezione avviato con la legge n.241 del 1990 e proseguito con il decreto legislativo n.29/93 e con le leggi Bassanini.

L'esigenza di prestare una particolare attenzione agli indirizzi gestionali che verranno ad essere concretamente seguiti è ulteriormente rafforzata dalle perplessità che suscita il tipo di risposta che il dipartimento delle dogane ha fornito ai rilievi contenuti nella relazione sull'indagine della Sezione del controllo sulla gestione delle auto di servizio del Ministero delle finanze approvata con deliberazione n.106/98. Il Dipartimento ha fatto presente di non aver assunto nessuna iniziativa per dare attuazione alle disposizioni dettate in materia sia dall'art.21, comma 5, della legge n.412/91, sia dall'art.2, comma 119, della legge n.662/96, e sia, infine, dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 febbraio 1998. E ciò, in quanto

- nell'esercizio delle proprie funzioni, i funzionari e gli impiegati del Dipartimento delle dogane sono tenuti, quali ufficiali o agenti di polizia giudiziaria e tributaria, all'accertamento dei reati e di tutte le altre violazioni alle leggi la cui prima applicazione è demandata alle Dogane ovvero agli Uffici Tecnici di Finanza in materia di imposte e di connessi illeciti sulla produzione e sui consumi¹⁰⁶;
- il Dipartimento delle dogane (Autorità doganale secondo la legislazione comunitaria), per Convenzione comunitaria approvata con Atto del Consiglio U.E. del 18.2.1997, è tenuto a svolgere tutte le azioni previste in materia di mutua assistenza e cooperazione quali: identificazione e sorveglianza dei soggetti, esecuzione di indagini, inseguimento transfrontaliero, consegne controllate e partecipazione a squadre investigative miste comunitarie;
- il personale del Servizio Doganale di Vigilanza Antifrode e Servizio Vigilanza Antifrode sulle Accise effettua controlli attraverso indagini investigative, perquisizioni, accessi presso ditte e imprese (di iniziativa o su delega della Magistratura), arresti e sequestri con conseguente tempestiva trasmissione di atti e verbali alle Procure, perizie da effettuarsi rapidamente su sostanze e merci sospette (stupefacenti, banconote false, prodotti petroliferi, ecc.). Tali interventi - precisa l'Amministrazione - vengono effettuati, sia nell'ambito degli spazi doganali (terrestri, portuali ed aeroportuali), sia fuori di essi, sul territorio, con autovetture di servizio parti integranti del servizio stesso.

Sulla base di tali motivazioni - informa il Dipartimento - il Ministro delle finanze ha chiesto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri l'applicazione della deroga prevista dall'art.21, comma 5, della legge n.412/91; la Presidenza del Consiglio ha concesso la deroga stessa; il Ministero del Tesoro, attraverso il PGS, aveva già nel 1996 espresso alla Presidenza del Consiglio un parere con il quale al personale del Dipartimento veniva riconosciuta l'equiparazione alle forze di polizia, con identiche attribuzioni del

¹⁰⁶ A tal fine avvalendosi - aggiunge la nota n.2459/99 in data 26 aprile 1999 del Dipartimento - "del segnale distintivo previsto dall'art.24 del regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada, approvato con DPR n.495 del 1992 (*paletta di intimidazione dell'alt*)".

personale appartenente ai ruoli di “ispettori” e “sovrintendenti” del corpo della Guardia di Finanza, di cui agli artt. 30 e 31 della legge n. 4 del 1929.

Si è dato puntualmente atto di queste controdeduzioni in quanto le stesse, al di là del merito, tutto sommato piuttosto limitato, della questione specifica, costituiscono un esempio di come le amministrazioni posano far ricorso ad argomentazioni del tutto imprevedibili (l'assimilabilità del Dipartimento delle dogane ad un corpo di polizia) per motivare esigenze oggettivamente riconoscibili e che non dovrebbero, quindi, trovare difficoltà ad essere soddisfatte (dotare i servizi doganali degli strumenti idonei per espletare i propri compiti). Esse, però, rappresentano anche la spia di probabili situazioni di sovrapposizione e confusioni di ruoli che inducono ad ulteriormente sottolineare la necessità di una rivisitazione a base zero dell'attuale assetto organizzativo delle Dogane e dell'attività doganale della Guardia di finanza, per evitare costosi intralci ed altrettanto costose duplicazioni, tanto più gravi a seguito della costituzione del mercato unico europeo¹⁰⁹. A tal fine non può essere mancata l'occasione offerta dalla progettata trasformazione del Dipartimento in *Agenzia doganale*.

5.7.- Riforma del SeCIT

5.7.1.- Le innovazioni normative

Sviluppi organizzativi in corso riguardano il SeCIT, che, pur conservando lo stesso acronimo, ha visto modificata la sua denominazione in Servizio consultivo ed ispettivo tributario e quella dei propri componenti da *ispettori* in *esperti* dal D.lgs. 5 ottobre 1998, n. 361, emanato ai sensi della delega conferita al Governo dall'art. 1, lettera a) della legge 15 marzo 1997, n. 59.

Nella relazione dello scorso anno era stato commentato lo schema del predetto decreto, nel testo approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri del 12 giugno 1998 e dal quale ben poco si discosta la versione definitiva.

Dopo aver rilevato che il progetto di riforma sembrava finalizzato ad ovviare alla mancanza, più volte pubblicamente lamentata dai Ministri delle finanze, di una struttura in grado di elaborare studi e proposte di politica fiscale, si osservava che, con la scelta di affiancare una nuova funzione (di studio) a quella tradizionale (di controllo) si rischiava di creare una giustapposizione che avrebbe potuto ulteriormente aggravare l'ambiguità del precedente modello legislativo, la cui interpretazione aveva da tempo oscillato fra i due estremi del modello delle autorità amministrative indipendenti e di quello di una struttura di controllo interno a disposizione del Ministro. Ciò — si aggiungeva — avrebbe

¹⁰⁹ Il mercato interno ha fatto registrare, com'è noto, novità rilevanti in materia di applicazione dell'IVA sugli scambi di merci fra i paesi membri. L'imposta viene ora liquidata, versata e dichiarata dagli operatori economici dei paesi di destinazione delle merci, i quali vengono assoggettati a verifiche fiscali periodiche ed a controlli incrociati automatici attraverso la banca dati comunitaria V.I.E.S. (Vat Information Exchange System).

potuto costituire una nuova fonte di equivoci e di tensioni, o comunque richiedere un continuo e defatigante impegno di raccordo da parte dello stesso Ministro.

Nonostante alcune riserve avanzate dalle stesse Commissioni parlamentari, il decreto legislativo n.361/98 formalizzava quasi integralmente le scelte contenute nello schema inizialmente deliberato dal Consiglio dei Ministri.

Di fatto, però, il nuovo modello organizzativo delle due sezioni — quella tradizionale di controllo sull'attività di accertamento degli uffici e di controllo straordinario sui contribuenti e quella, nuova, degli studi di politica economica e tributaria e di analisi fiscale — non è ancora divenuto operativo¹¹⁰, anche per difficoltà legate alle modalità concrete da seguire per applicare la disciplina del tempo parziale, stabilita dai commi 56 e seguenti dell'art.1 della legge 23 dicembre 1996, n.662, agli esperti da assegnare alla sezione studi. Per superare tali difficoltà, consentendo così l'immissione in servizio di esperti *part time* il cui iter di nomina si è da tempo perfezionato, il Consiglio dei Ministri del 4 giugno 1999 ha approvato un nuovo schema di decreto legislativo, correttivo ed integrativo del D.lgs. n.361/98, da emanare sempre ai sensi dell'art.1, lett. a) della legge 15 marzo 1997, n.59. Lo schema del nuovo decreto contiene una norma interpretativa in base alla quale il rapporto di lavoro degli esperti a tempo parziale assegnati alla seconda sezione, se già dipendenti dalla pubblica amministrazione, non avrebbe natura subordinata, ma di collaborazione coordinata e continuativa ed in tali termini sarebbe disciplinato dalle disposizioni dei commi 56 e sgg. dell'art.1 della legge n.662/96. Con lo stesso schema di decreto si provvede altresì ad abolire qualsiasi previsione di quote predeterminate di provenienza per gli esperti (amministrazione finanziaria, altre pubbliche amministrazioni, non appartenenti alla pubblica amministrazione) e si prevede la partecipazione al Comitato di coordinamento del coordinatore della sezione studi.

Sembra, quindi, avviarsi a compimento un ridisegno legislativo del SeCIT che suscita non poche perplessità e non pochi interrogativi. I contenuti della riforma sembrano, infatti, contraddire gli stessi principi di delega (riallocazione di funzioni, coordinamento tra uffici e flessibilità) fissati dall'art.12, comma 1, lettere g), p) e r) della legge n.59/97 e richiamati in premessa al d.lgs. n.361/98.

Con riferimento al criterio direttivo di cui alla lettera g), non si può, infatti, fare a meno di osservare che, lungi dall'operare l'eliminazione di duplicazioni organizzative e funzionali, il decreto istituisce all'interno di un preesistente organismo una nuova funzione che si differenzia dalla prima, non solo per la sua diversa natura (studio e non controllo), ma anche per le diverse modalità di programmazione, di svolgimento, di monitoraggio e di utilizzazione dell'attività svolta (sotto la stretta ed esclusiva responsabilità del Ministro, in virtù dell'asserita necessaria esistenza di "un vincolo fiduciario con il potere politico", e non, come per l'attività tradizionale, secondo complesse regole di garanzia che vedono il coinvolgimento delle stesse Commissioni parlamentari). Lo stesso principio direttivo appare inoltre contraddetto, sia dalla previsione di due distinti centri di coordinamento che rispondono a regole del tutto diverse, sia dalla differenziazione dello status giuridico degli esperti delle due sezioni

¹¹⁰ Nel marzo scorso è stata tuttavia comunicata l'assegnazione alla sezione studi di due esperti di fatto già impegnati nell'espletamento di incarichi di studio direttamente attribuiti dallo stesso Ministro e più di recente sono stati nominati altri due esperti anch'essi assegnati alla medesima sezione.

con riguardo, da una parte, all'applicabilità del regime del tempo parziale e, dall'altra, all'esclusione degli esperti della seconda sezione dal rigoroso regime delle incompatibilità al quale devono, invece, sottostare i componenti della sezione controlli¹¹¹.

Con riferimento al principio direttivo di cui alla lettera p), che si propone di garantire la speditezza dell'azione amministrativa, nulla è in realtà disposto per snellire l'azione del Servizio. Per converso, viene ampliato il numero — già pleotorico — dei componenti del Comitato di coordinamento¹¹², mentre elementi di incertezza vengono introdotti dai problemi — non affrontati — di convivenza fra i giustapposti modelli organizzativi delle due sezioni.

Relativamente, infine, al principio direttivo r) che indica criteri di flessibilità per l'organizzazione degli uffici, esso sembra essere contraddetto sia dalla eliminazione del potere di auto-organizzazione precedentemente riconosciuto al Comitato di coordinamento, sia dalla rigida separazione stabilita fra le due sezioni.

Appaiono, quindi, giustificate una serie di perplessità che attengono :

- al riconoscimento della possibilità per il Governo di avvalersi del potere di delegazione conferito dalla legge n.59/97 per modificare, nei termini in cui è concretamente avvenuto, la legge n.146/80;
- all'incongruenza fra scelte operate e principi di delega richiamati;
- agli ulteriori elementi di ambiguità introdotti nella disciplina legislativa del SeCIT, con il rischio molto concreto di rendere ancora più difficile l'espletamento di un'attività che risponda a criteri di coerenza, di razionalità e di efficienza.

Sorprende, peraltro, che, nel mentre si propone la riforma complessiva del Ministero delle finanze attraverso l'istituzione delle agenzie fiscali, continui per il SeCIT l'emanazione di provvedimenti parziali, finalizzati al tentativo di superare difficoltà operative attinenti ad aspetti minori e marginali del nuovo modello organizzativo. Mentre nulla traspare — neppure dallo schema di decreto legislativo di riorganizzazione del Governo — in ordine a quello che si ritiene debba essere nella nuova organizzazione il ruolo di un organismo sempre più anomalo quale viene sempre più a configurarsi il SeCIT.

5.7.2.- Riflessi dell'evoluzione normativa sugli obiettivi e sui risultati dell'esercizio finanziario 1998

Per quanto riguarda l'attività concretamente svolta dal SeCIT nel 1998, non si dispone ancora della relazione che viene annualmente predisposta per essere trasmessa al Ministro e quindi alle competenti Commissioni parlamentari. Dai dati fatti pervenire dal

¹¹¹ I rischi dello scoordinamento sono avvertiti dallo stesso Ministro il quale auspica una collaborazione fra le due sezioni per un proficuo scambio di informazioni e di esperienze utili per il perseguimento degli obiettivi fissati dalla direttiva annuale di programma. A causa, tuttavia, della diversità di disciplina delle due sezioni, la collaborazione rischia di restare, appunto, un semplice auspicio.

¹¹² L'aumento era stato di uno con il d.lgs. n.361/98, ma sarà di due con l'inserimento previsto dal nuovo decreto correttivo ed integrativo approvato dal CdM del 4 giugno 1999.

Servizio a seguito delle richieste istruttorie della Corte è possibile, tuttavia, operare un primo sommario riscontro fra gli obiettivi assegnati con la direttiva annuale ed i risultati concretamente conseguiti.

Sul piano quantitativo, il dato più significativo è probabilmente quello delle delibere approvate dal Comitato di coordinamento a conclusione dell'attività svolta dai 39 esperti che risultavano in servizio al 31.12.1998, prima della nomina di ulteriori 10 componenti avvenuta in due successive tornate nei primi mesi del 1999. Il numero delle delibere è di 85 (2,2 per esperto). Quasi la metà (40) riguardano il controllo uffici e reparti della Guardia di finanza, ai sensi dell'art.9, comma 2, lett. a) della legge n.146/80; 18 riguardano studi "di iniziativa"; 12 riguardano adempimenti previsti dalle norme di funzionamento interno; 10 si riferiscono ad incarichi del Ministro; 3 concernono il controllo straordinario sui contribuenti, ai sensi dell'art.9, comma 2, lett. c) della legge n.146/80; 2 delibere, infine, sono relative alla metodologia dell'attività ispettiva.

Pur non essendoci perfetta corrispondenza fra l'attività svolta nell'anno e le delibere approvate nello stesso anno, sulla base di tali dati si può tentare un primo raffronto con gli obiettivi fissati nella direttiva del Ministro e che si possono così schematizzare:

- un numero complessivo di "incisivi" controlli sugli uffici finanziari non inferiori a 40, con priorità per gli uffici di maggiori dimensioni, i quali presentino le anomalie più rilevanti e diffuse, sulla base di appositi indicatori elaborati all'interno del Servizio e che, peraltro, non siano stati controllati negli ultimi cinque anni, attivando, nei casi ritenuti particolarmente significativi, controlli contemporanei ed intersettoriali su tutte le strutture tributarie, civili e militari, di un determinato territorio;
- nell'ambito dei controlli sugli uffici finanziari, almeno 13 avrebbero dovuto riguardare la Guardia di finanza, 6 gli uffici del registro e 5 gli uffici doganali;
- il 25% della capacità operativa veniva destinata ai controlli sui contribuenti per i quali si possa attendibilmente configurare un fondato occultamento di materia imponibile - finalizzati all'individuazione di rilevanti fenomeni evasivi e/o elusivi che esplicino effetti in termini di esemplarità e di novità e costituiscano anche occasione di analisi per il miglioramento complessivo dell'efficacia delle metodologie di accertamento e verifica;
- veniva richiesto il completamento degli studi già avviati sugli scambi tra operatori sammarinesi e operatori nazionali e sulla definizione di una procedura di contrasto nei confronti degli evasori totali e lo svolgimento di altri due sui rapporti tra SLAE ed uffici finanziari in materia di accertamento e sull'accertamento con adesione.

Come risulta dai dati prima riportati, in termini quantitativi globali è stato pienamente conseguito l'obiettivo in termini di controlli sugli uffici, a testimonianza del peso prevalente che negli ultimi anni questa funzione è andata sempre più acquisendo rispetto a quella di contrasto dell'evasione attraverso lo svolgimento di verifiche straordinarie sui contribuenti fondatamente sospettati di evasione di grandi proporzioni e di indagini di settore o relative ai comportamenti concretamente tenuti da specifiche categorie di contribuenti con riguardo a determinate normative tributarie ed a determinati istituti civilistici a particolare rilevanza tributaria (fusioni, scissioni, usufrutto di azioni, *lease back*, *dividend washing*, ecc.).

A parte ciò, va comunque evidenziato che all'interno dei 40 controlli complessivamente svolti, non è stato, però, realizzato l'obiettivo relativo alla Guardia di finanza (7 in luogo di 13), mentre è stato realizzato un numero maggiore di controllo sulle dogane (8 in luogo di 5). Elevato il numero dei controlli sugli uffici IVA (12), mentre piuttosto contenuto (6) in rapporto al numero delle unità potenzialmente interessate (quasi cinque volte gli uffici IVA) i controlli per le imposte dirette. Quasi in linea con gli obiettivi i controlli sugli uffici del registro (5 su 6). Completano il quadro due controlli su Uffici Territoriali di Finanza (UTF).

Non conoscendo i criteri in base ai quali la selezione è stata operata, non possono essere formulate valutazioni in ordine alla razionalità delle scelte stesse. Si può tuttavia osservare che, nonostante la loro "criticità" ed "esemplarità", non è stato controllato nessuno dei nuovi uffici unici delle entrate. Con riguardo, poi, alla direttiva di scegliere uffici di maggiori dimensioni, essa risulta rispettata in un solo caso per le imposte dirette (2° Ufficio di Roma) e per gli uffici del registro (Milano successioni) ed in due per le dogane (circoscrizioni doganali di Milano II e di Firenze). L'indirizzo dei controlli contemporanei e intersettoriali su tutte le strutture tributarie di un determinato territorio è stato compiutamente seguito nel solo caso di Ferrara (IIDD, IVA, registro, Guardia di finanza). E' stato parzialmente seguito nei casi di Prato (IVA, registro, dogana), Catania (IVA, dogana), Foggia (IIDD, GdF), Perugia (IVA, GdF), Pescara (IIDD, GdF), Pisa (IVA, registro). Come si è già prima osservato, questi elementi non possono bastare per esprimere valutazioni conclusive, non disponendo della relazione annuale, che, in considerazione del gran numero di controlli comunque effettuati, dovrebbe poter offrire uno spaccato di prima mano sui problemi di funzionamento degli uffici operativi dell'Amministrazione finanziaria dopo la riforma del sistema impositivo ed alla vigilia del preannunciato riassetto secondo l'innovativo modello delle agenzie fiscali.

Per quanto riguarda il controllo sui contribuenti, le delibere approvate sono soltanto tre, ma a questa tipologia di attività vanno però ricondotte anche la metà delle 18 delibere riguardanti i c.d. "studi di iniziativa". Rilevante, peraltro, appare il numero sia delle delibere riguardanti adempimenti previsti dalle norme di funzionamento, sia di quelle relative ad attività svolte per incarico del Ministro. Le prime testimoniano le difficoltà che il Servizio incontra sul piano dell'organizzazione delle proprie attività. Le seconde evidenziano la vera e propria mutazione che, indipendentemente dalle innovazioni normative, il Servizio ha di fatto subito negli ultimi anni con la concreta affermazione del potere di direttiva e di ordine del Ministro.

5.8.- L'Azienda Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS) e l'Istituzione dell'ETI

5.8.1.- La logica e le prospettive del processo di privatizzazione

In relazione al processo di privatizzazione dell'ex Azienda Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS), avviato lo scorso anno con l'istituzione dell'ETI, l'Amministrazione

aveva lo scorso novembre fornito alcune precisazioni a proposito del rilievo della Corte sul rendiconto 1997 che il processo di trasformazione dei Monopoli di Stato in SpA venisse ancora "sostanzialmente solo subito dall'Amministrazione".

A dimostrazione dell'impegno dispiegato per attuare il disegno della privatizzazione l'Amministrazione osserva che:

- 1) l'unico organo dello Stato che ha elaborato le basi di tutti i progetti di riforma dell'Amministrazione dei Monopoli di Stato, è stata l'Amministrazione medesima;
- 2) le osservazioni dell'Amministrazione da cui la Corte era partita per formulare il suo rilievo erano intese unicamente ad affermare che le ragioni forti della necessità delle dismissioni delle attività di natura industriale e commerciale svolte dall'Amministrazione, non risiedono nell'"inefficienza" della gestione rilevata dalla Corte - e la quale, peraltro, origina anche da responsabilità non direzionali e da finalità di ordine socio-economico in passato perseguite, ma oggi considerate superate - bensì in ragioni di vario ordine, anche culturali, che sono quelle indicate dal Governo nella relazione all'originario disegno di legge di trasformazione e dai nuovi orientamenti di politica economica e industriale nel quadro della globalizzazione dei mercati;
- 3) dal 1980, ininterrottamente, l'attività di natura industriale e commerciale dell'Amministrazione dei monopoli ha prodotto e non distrutto ricchezza.

Pur concordando che sarebbe ovviamente improprio attribuire ai gestori la responsabilità delle conseguenze di scelte strategiche che non sono state da loro operate, perché non loro spettavano, va richiamata ancora una volta l'attenzione sull'equivoco di ritenere che la convenienza che il Paese aveva a mantenere oppure no il monopolio dei tabacchi potesse basarsi sui meri risultati contabili dell'Azienda, la quale, proprio perché operante in regime di monopolio, non poteva, ragionevolmente, non chiudere i conti quanto meno in pareggio. Bisogna, però, chiedersi quali costi per i consumatori e quali minori introiti per l'Esercizio hanno comportato le inadeguatezze e le inefficienze - strategiche, organizzative e gestionali - del modello produttivo di cui lo scorso anno è stato finalmente avviato il superamento. Si tratta, in altri termini, di applicare il principio di imparzialità stabilito dall'art.97 della Costituzione secondo la nuova lettura che ne va data a seguito della legge n.241 del 1990: la cura concreta dell'interesse pubblico consiste nel valutare e comparare tutti gli interessi in giuoco e non solo quello proprio dell'amministrazione agente. E si tratta, altresì, di tener conto che è stata superata da tempo la concezione secondo la quale l'interesse pubblico è quello dello Stato persona. Con lo stato democratico, infatti, l'interesse pubblico coincide con quello della collettività.

Al di là di queste considerazioni che inducono a confermare le preoccupazioni per le difficoltà di ordine culturale che tuttora ostacolano e rallentano il processo di innovazione nelle pubbliche amministrazioni, va rilevato che all'emanazione del decreto legislativo 8 luglio 1998, n.283 istitutivo dell'ETI ha fatto seguito a fine anno ed agli inizi del 1999 la decretazione ministeriale ed interministeriale necessaria, sia per il sollecito ed ordinato trasferimento delle risorse e dei beni dall'Amministrazione dei

Monopoli all'ETI, sia per l'avvio dell'operatività dell'Ente nei tempi previsti dalla legge.

Il 23 dicembre 1998 è stato emanato il Decreto interministeriale Finanze e Tesoro, Bilancio e Programmazione economica recante la nomina del Presidente e dei componenti del Consiglio di amministrazione, la determinazione dei compensi, la composizione del patrimonio iniziale dell'Ente. Il successivo 28 dicembre è stato, poi, emanato il DM del Ministro delle finanze concernente il prelievo dei fondi conservati dai Monopoli per 822 mld ed il loro versamento in entrata al bilancio dello Stato. In data 29 dicembre 1998, con un altro decreto, anch'esso del Ministro delle finanze, sono stati nominati i membri del collegio dei revisori dei conti dell'ETI. Chiude la decretazione di fine anno il DM del Ministro delle finanze in data 30 dicembre, con il quale veniva disposto l'inserimento del personale dipendente dai Monopoli, in servizio alla data del 1° settembre 1998, nel ruolo provvisorio ad esaurimento del Ministero delle finanze istituito dall'art.4, comma 1, del D.lgs.9.7.1983 e l'affidamento provvisorio della gestione di detto personale agli stessi Monopoli¹¹³.

L'emanazione dei provvedimenti di attuazione si è completata agli inizi del corrente anno, con l'emanazione di un decreto ministeriale e di due decreti interministeriali, oltre a quattro circolari. Il DM in data 12.01.1999 del Ministro delle finanze disponeva che dal 1°/1/1999 e fino all'entrata in vigore del regolamento previsto dall'art.2, comma 7, del D.lgs.283/98, si dovessero applicare all'ETI "le disposizioni contabili già vigenti per l'AAMS" e venissero istituiti un conto corrente infruttifero presso la tesoreria generale dello Stato, nonché "contabilità speciali di girofondi" presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato. Lo stesso decreto stabiliva che tali conti fossero operativi a decorrere dal 1° marzo 1999 e che sino a tale data le spese relative al trattamento economico del personale distaccato all'ETI avrebbero continuato ad essere erogate dall'AAMS. Del 3 febbraio 1999 sono invece gli ultimi due decreti interministeriali, il primo (Finanze - Tesoro, bilancio e programmazione economica - Politiche agricole), recante l'approvazione dello Statuto dell'ETI, previsto dall'art.2, comma 6, del D.lgs.283/98, il secondo (Finanze - Tesoro, bilancio e programmazione economica), concernente l'approvazione del regolamento di amministrazione e contabilità previsto dal comma 7 del citato art.2¹¹⁴.

Tutti questi provvedimenti, con l'eccezione del DM 12.01.1999 (temporanea applicazione all'ETI delle disposizioni contabili già vigenti per l'AAMS) e del D.l. 23.12.1998, limitatamente alla parte relativa alla composizione del patrimonio iniziale dell'ETI) non sono stati assoggettati, ai sensi dell'art.3 della legge n.20/94, al controllo preventivo di legittimità da parte della Corte dei conti. Il processo di dismissione delle attività produttive e commerciali è pertanto avvenuto in larga parte senza il vaglio esterno delle modalità con cui il processo si è realizzato.

¹¹³ Con successivo decreto dirigenziale del 5.2.1999 è stato disposto, con effetto immediato, il distacco all'ETI del personale in servizio presso gli organi periferici (Coltivazioni, Manifatture, Depositi e Saline) e di parte di quello in servizio presso gli uffici della Direzione generale (e cioè di quelli assegnati all'Ente).

¹¹⁴ Il quadro dei provvedimenti attuativi si completa, come già detto, con quattro circolari (n.10 del 12.2.1999, n.12 del 23.2.1999, n.13 del 24.2.1999 e n.14 del 5.3.1999).

Non è, quindi, possibile, allo stato, esprimere in merito alcuna valutazione. Valutazioni saranno possibili solo al termine di un'apposita indagine da programmarsì in sede di controllo successivo sulla gestione¹¹⁵.

5.8.2.- I risultati gestionali dell'AAMS nel 1998

Il processo di trasformazione in corso colloca in secondo piano l'**analisi dei risultati gestionali**, ed in particolare di quelli dell'area produttiva ex AAMS unità sali e unità tabacchi), che sarà, peraltro, oggetto dell'attività di controllo della Sezione enti.

I dati del consuntivo indicano, comunque, per l'AAMS significativi miglioramenti nel 1998, con un risultato d'esercizio più che triplo di quello del 1997 e della previsione assestata per il 1998 (677 mld, a fronte, rispettivamente, di 200,3 e 212,5), per effetto soprattutto della riduzione delle spese, sia correnti (-288,5 mld), sia in conto capitale (-80,4 mld). Il contributo al miglioramento del risultato dall'aumento delle entrate è infatti molto minore (107 mld per le entrate correnti e 25,4 per quelle in conto capitale).

In realtà, si tratta, però, di un miglioramento solo contabile e non effettivo, in quanto, a seguito dell'affidamento della gestione all'ETI, non si è più proceduto all'impegno dei residui di stanziamento sui capitoli di conto capitale e sui capitoli di parte corrente 191 e 193, stimati nell'ordine di 300-350 mld.

L'**unità sali** ha fatto registrare una perdita d'esercizio che fa segnare un miglioramento di 2 mld rispetto al 1997 (-28,8 mld rispetto a -30,8). L'**unità tabacchi** ha, invece, prodotto un utile di circa 517 mld, con un aumento del 12,9% sul 1997, per effetto, soprattutto, della riduzione da 195 a 160 mld delle spese generali e degli oneri non attribuiti.

Per quanto riguarda gli **indicatori gestionali dell'unità tabacchi**, non si riscontrano sostanziali cambiamenti rispetto al quadro illustrato per l'esercizio 1997. Un miglioramento, tuttavia, si registra per quanto riguarda l'incidenza sul valore della produzione delle spese generali e degli oneri non attribuiti. In termini di incidenza sul costo di produzione le prime sono rimaste praticamente invariate (18,6% rispetto a 18,8% nel 1997). Sono, invece, scese dal 15,8 all'11,7% del valore della produzione e si compongono, come per il 1997, per circa l'80% (e quindi pari al 14,9% del costo di produzione ed al 9,4% del valore della produzione), di costi fissi di manodopera, e per il residuo 20% di costi di funzionamento, che, data la loro natura (vigilanza, manutenzione, facchinaggio, ecc.), riguardano, comunque, anch'essi l'impiego di manodopera. Ad evidenziare il livello anomalo di questi costi fissi di manodopera basta la constatazione che il costo della manodopera direttamente impegnata negli impianti è pari solo all'11,8% del costo ed al 7,4% del valore della produzione. Si tratta, naturalmente, di valori medi, in quanto l'analisi per manifattura fa emergere, con

¹¹⁵ L'opportunità di esaminare il processo di trasferimento di beni dall'AAMS all'ETI appare di tutta evidenza se si pone mente alle dimensioni finanziarie coinvolte: il patrimonio netto iniziale dell'Ente ammonta a 2.308 mld, mentre il totale delle attività è pari a circa 3.180 mld, ivi compresa l'intera partecipazione azionaria dell'ATI SpA che i Monopoli detenevano quale unico azionista.

riguardo all'incidenza delle spese generali d'opificio sul valore della produzione, situazioni del tutto anomale, qual è il caso delle manifatture di Trieste (24%), Milano (24%), Napoli (31%) e Palermo (39%).

Ci sono, poi, spese generali ed oneri non attribuiti per 160 miliardi, che assorbono circa un quarto (23,7%) del margine operativo netto e che riguardano spese sostenute dalle manifatture (trasporti esterni, missioni ed in genere costi non direttamente imputati alla produzione), costi della Direzione generale, costo del personale comandato presso altre amministrazioni, rimborsi alla Guardia di finanza per i servizi di vigilanza e scorta ed altre voci (rimborsi INAIL, Centro di sperimentazione, ecc.). Diversamente dallo scorso anno, non vengono fornite indicazioni sulla distribuzione dell'importo complessivo tra le diverse categorie di spese.

Da notare una lieve riduzione dell'elevato importo delle spese di distribuzione e trasporto (da sommare al costo di produzione, già analizzato, di 1.034 mld), passato da 256 a 247 miliardi, con un'incidenza, ancora sicuramente eccessiva, di 2.600 lire al kg. (ma era di 2.810 lire nel 1997).

Un secondo indicatore, anch'esso considerato lo scorso anno, è quello del livello delle scorte, tanto di prodotti finiti, quanto di materie prime. Per quanto concerne i prodotti finiti, le scorte ammontano a 12.900 tonnellate, e sarebbero, quindi, aumentate di ulteriori 2.645 tonnellate (3.100 nel 1997)¹¹⁶. Le giacenze di prodotti finiti delle marche nazionali sono attualmente pari a circa 4 mesi e mezzo di vendita, in ulteriore rilevante aumento rispetto al già elevato livello di due mesi e mezzo del 1997. Sarebbe come dire che il 17% della produzione è stato realizzato per andare ad accrescere le scorte di magazzino. L'estero in licenza copre, invece, poco meno di due mesi. Decisamente elevato resta anche il livello delle scorte di materie prime, che, pur essendosi ridotte da 74.000 a 67.000 tonnellate circa, copre comunque oltre due anni di produzione.

Un terzo elemento che suscita particolari perplessità, insieme con l'ulteriore riduzione del già basso grado di sfruttamento della capacità produttiva teorica annua (67% rispetto al 69% del 1997) è quello, già rilevato lo scorso anno, relativo al modo, a dir poco troppo prudentiale, in cui la capacità operativa teorica annua viene calcolata: moltiplicando la potenzialità teorica giornaliera (a sua volta fornita, sulla base di criteri non esplicitati, dalla Direzione centrale di produzione) per appena 220 giorni teorici lavorati e ad un solo turno.

Una quarta considerazione riguarda il permanere di notevoli divari fra gli opifici, in termini sia di produttività (Chiaravalle, Lecce, Scafati e Rovereto in cima alla graduatoria e Cava, Palermo e Napoli in fondo), sia di qualità della produzione: per le manifatture di Trieste e Milano che presentavano un indice di difettosità visiva particolarmente elevato è stata concordata con le organizzazioni sindacali la sospensione dell'attività produttiva; ugualmente elevato tale indice è anche per le manifatture di Catania e Palermo, ma l'Amministrazione osserva che, trattandosi del primo anno in cui è stato possibile adottare il nuovo controllo di qualità, l'indice non può ritenersi significativo.

¹¹⁶ Si tratta, peraltro, di dati di difficile quadratura, in quanto le giacenze dell'anno 1997 risultano indicate in quantità diverse nei referti del S.In.Co. del 1997 (10.255 tonn.) e del 1998 (11.500 tonn.).

Vista in termini di **entrate erariali**, la gestione dei monopoli fiscali ha nel 1998 fatto registrare nel complesso una variazione in positivo rispetto al 1997 (+422,5 mld in valore assoluto e +2,2% in valore relativo), anche se con uno scostamento negativo (-212,2 mld e -1,1%) rispetto alla previsione assestata. La variazione in positivo rispetto all'esercizio 1997 rappresenta, però, a sua volta, il saldo fra il contributo positivo dell'imposta sul consumo dei tabacchi (+889,6 mld), dell'IVA sulle vendite dei generi di monopolio al netto dei recuperi (+350 mld) e dell'avanzo finanziario di gestione (+299,7) delle cui ragioni si è già detto, da una parte, e le variazioni negative fatte registrare dai proventi netti del lotto (-906,4 mld), dagli utili delle lotterie nazionali ad estrazione istantanea (-179,1 mld) e dagli utili delle lotterie nazionali (-31,3 mld), dall'altra.

I proventi netti del lotto sono significativamente diminuiti (-22,8% rispetto al 1997), nonostante il notevole incremento dei proventi lordi (+3.525 mld e +40%)¹¹⁷, e ciò in quanto si sono quasi raddoppiate (da 4.800 mld a 9.232) rispetto al 1997 le assegnazioni all'AAMS per la gestione del lotto stesso, con un rilevante scostamento anche rispetto alla previsione assestata (-2.784 mld e +43,2%), come effetto dell'aumento delle vincite in misura più che proporzionale all'aumento dell'importo delle giocate. Le vincite, infatti, nel 1998 hanno inciso per il 58,4% sui proventi lordi, rispetto al 54,5% dell'anno prima¹¹⁸.

E' peraltro proseguito anche nel 1998 il calo degli utili delle lotterie nazionali (-45,4%) e delle lotterie ad estrazione istantanea (-21,6%), a testimonianza di una crisi che sembra ormai inarrestabile e che l'Amministrazione non appare in grado di governare, come dimostra il notevole scostamento in negativo dell'importo degli accertamenti rispetto a quello delle previsioni assestate (-23,4% per le lotterie ad estrazione istantanea ed addirittura -58,2% per le lotterie nazionali).

Elementi di valutazione più completi ed affidabili sul futuro delle lotterie emergeranno a conclusione dell'indagine programmata dalla Sezione del controllo sulla gestione delle lotterie relativamente al triennio 1995/97, a partire dal necessario chiarimento delle stesse modalità (e/o possibilità) di raccordo fra i dati risultanti nei consuntivi finanziari ed i dati gestionali, che differiscono in misura sostanziale, in quanto rispondenti a logiche contabili diverse (la logica delle norme della contabilità di Stato, i primi, quella di una gestione fuori bilancio, i secondi).

¹¹⁷ Per effetto sia della nuova estrazione infrasettimanale, sia dell'aumento dei punti lono, passati da 8.358 a 11.058 (+32,3%).

¹¹⁸ Il rendimento netto dell'anno (25% rispetto al 34,2% programmato) sarebbe stato ancora più deludente senza l'apporto del mese di dicembre, da considerarsi eccezionale, sia per l'elevato importo delle giocate lorde (circa 1.600 mld, contro una media inferiore ai 980 mld dei mesi precedenti), sia per le bassissime vincite registrate (circa 519 mld contro i 605 medi dei mesi precedenti). In termini di rendimento netto, il risultato del mese di dicembre è stato del 53% a fronte del 21% dei mesi precedenti.