

Nel 1999 le Forze dell'ordine hanno arrestato 350 trasportatori e sequestrato 241 mezzi, di cui 164 natanti. Nel mese di gennaio 2000 gli arresti sono stati 10 ed i mezzi sequestrati 11.

Anni	Totale immigrazione irregolare	Stranieri rimpatriati					
		Totale	Respinti alla frontiera	Respinti dai questori	Espulsi con accompagnamento alla frontiera	Espulsi con provvedimento dell'A.G.	Stranieri riammessi
1998	Dato non ricevuto	54.135	29.583	15.564	8.546	432	Dato non ricevuto
1999	113.390	72.392	36.937	11.500	12.036	520	11.390
Gennaio 2000	8.387	5.421	3.563	605	737	14	502

Nel 1998 sono stati intimati a lasciare il territorio nazionale 44.121 stranieri, 40.489 nel 1999, 2.353 del mese di gennaio 2000. Non si conosce il dato certo degli stranieri che hanno ottemperato all'intimazione e lasciato il territorio nazionale, sia per le note difficoltà nell'esecuzione di tali allontanamenti, sia perché non tutti al momento di attraversare la frontiera comunicano tale circostanza.

In materia di regolarizzazioni il Ministero dell'interno ha comunicato che alla data del 21 marzo 2000 su 250.966 istanze presentate ne erano state accolte 165.844, respinte 21.441 ed erano ancora in trattazione 63.681, che dovrebbero essere definite in tempi brevi senza la necessità di potenziamento degli organici degli uffici interessati.

Non si tratta di nuovi ingressi, bensì del primo rilascio di permessi di soggiorno a stranieri già presenti sul territorio nazionale considerati nel decreto flussi 1999.

Il maggior numero di permessi rilasciati riguarda cittadini di nazionalità albanese (circa il 22%), marocchini (13%) e rumeni (11%).

3.2.5 Politiche di integrazione.

Il documento programmatico intende per "integrazione" un processo di non discriminazione e di inclusione delle differenze, per prevenire forme di emarginazione, attraverso la progressiva acquisizione dei diritti di cittadinanza.

Tre sono gli obiettivi: costruzione di relazioni positive tra popolazione autoctone e le diverse etnie di immigrati; garanzia di pari opportunità di accesso alla scuola dell'obbligo, alle politiche abitative, alla sanità; garanzia di continuità della permanenza legale sul territorio nazionale e di linearità del percorso di cittadinanza⁸⁴.

Nell'ambito delle diverse competenze lo Stato, le regioni e gli enti locali devono favorire misure di integrazione sociale.

Per sostenere un momento di raccordo sulle problematiche relative alla condizione degli stranieri immigrati è istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri la Consulta per i problemi degli stranieri (art. 42 del testo unico)⁸⁵. L'art. 45 del t.u. ha istituito sempre presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri il Fondo nazionale per le politiche migratorie, per il finanziamento delle iniziative statali, regionali e degli enti locali.

Per quanto concerne i finanziamenti degli anni 1998 e 1999, ripartiti in attesa dell'entrata in vigore del regolamento di attuazione del t.u., l'Amministrazione ha erogato le somme senza disporre alcun obbligo di informazione a carico delle regioni e delle province autonome beneficiarie delle risorse in merito ai programmi da attuare con i finanziamenti stessi. Per il 1998⁸⁶ gli stanziamenti complessivi sono ammontati a 70,5 mld, di cui 56,4 per le regioni e le provincia autonome. Per il 1999⁸⁷ il Fondo, per complessivi 68 mld, è stato ripartito come segue: 4 mld al Ministero dell'interno per misure di protezione temporanea a fini umanitari a favore delle persone provenienti dall'aerea

⁸⁴ In materia di alloggio e assistenza sociale (art. 40 del d.lgs. n. 286 del 1998) le regioni, con le province, i comuni, le associazioni e le organizzazioni di volontariato, devono predisporre centri di accoglienza per stranieri regolari in temporanea difficoltà. Tali centri devono aiutare gli stranieri a rendersi autosufficienti.

⁸⁵ La Consulta è stata istituita con d.P.C.M. del 26 ottobre 1998.

⁸⁶ d.P.C.M. 28 settembre 1998 e 17 dicembre 1998.

⁸⁷ d.P.C.M. del 6 agosto 1999.

balcanica⁸⁸; 900 mln alla Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento degli affari sociali per la Commissione delle politiche di integrazione (di cui all'art. 46 del t.u.)⁸⁹; 500 mln al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) per l'attuazione del programma 1999 dell'Organismo nazionale per le politiche di integrazione sociale degli stranieri; 2,25 mld per le iniziative individuate dal Tavolo di lavoro istituito con d.P.C.M. 22 gennaio 1999 per venire incontro al disagio della popolazione e dei settori economici della regione Puglia (2 mld alla regione Puglia per la realizzazione di un centro polifunzionale e 250 ml al Comune di Lecce per un immobile da adibire a centro di accoglienza polifunzionale); 5,95 mld al Dipartimento degli affari sociali per gli interventi di competenza; 54,4 mld alle regioni.

L'Amministrazione ha comunicato di aver attivato, per questi due piani di riparto alle regioni ed alle province autonome, un monitoraggio "informale" delle iniziative, in assenza di un obbligo che è stato previsto solo dal regolamento di attuazione del t.u. (d.P.R. n. 394/1999, art. 59, comma 7).

Osserva sul punto la Corte che l'amministrazione non può esimersi dal vigilare sul corretto impiego delle risorse pubbliche per assicurarne il loro impiego in conformità agli scopi indicati dalla legge. Pertanto, si sottolinea la necessità di un attento monitoraggio che verifichi il loro utilizzo e l'efficacia dei programmi con gli stessi realizzati.

Per l'esercizio 2000 l'Amministrazione ha disposto che le regioni e le province autonome comunichino i progetti che intendono finanziare nell'ambito delle politiche per l'immigrazione. Entro un anno dall'erogazione dovranno essere presentate le relazioni sullo stato di attuazione delle iniziative.

⁸⁸ d.P.C.M. 12 maggio 1999.

⁸⁹ In data 30 novembre 1999 è stato predisposto dalla Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati il primo rapporto dal quale risulta, nell'anno 1998, una presenza di lavoratori immigrati di 924.000 (5% dell'occupazione totale). Di questi solo il 61% (564.000) aveva un'occupazione regolare. E' ancora alta la percentuale di lavoro "nero", soprattutto nel Mezzogiorno e nelle aree metropolitane di Milano e Roma. Inoltre, la Commissione ha stimato nel 30% la percentuale di occupazione irregolare tra gli immigrati con permesso di soggiorno.

**Ripartizione tra le regioni e le provincie autonome della somma di 54,4 mld
dell'anno 1999 (d.P.C.M. del 6 agosto 1999)**

Piemonte	3.717.916.000
Valle d'Aosta	89.242.000
Lombardia	10.232.903.000
Provincia autonoma di Trento	379.015.000
Provincia autonoma di Bolzano	453.688.000
Veneto	4.209.947.000
Friuli Venezia Giulia	1.570.118.000
Liguria	1.405.402.000
Emilia Romagna	3.919.765.000
Toscana	2.764.359
Umbria	1.024.244.000
Marche	1.131.197.000
Lazio	11.270.111.000
Abruzzo	772.054.000
Molise	95.418.000
Campania	3.982.415.000
Puglia	2.161.581.000
Basilicata	148.687.000
Calabria	1.035.622.000
Sicilia	3.619.377.000
Sardegna	616.939.000

3.3 L'analisi dei risultati di rendiconto.

Nel sistema di classificazione del bilancio per funzioni-obiettivo COFOG la politica pubblica dell'immigrazione è classificata sotto la voce "Regolamentazione e sostegno dell'immigrazione", funzione-obiettivo di IV livello, alla quale sfuggono diverse rilevanti competenze (e conseguenti risorse) che pur agiscono nello specifico settore. Trattasi di funzioni anche di grande rilievo che intervengono nell'attuazione della politica pubblica dell'immigrazione, quali le attività di lotta all'immigrazione clandestina inserite nella f.o. "ordine pubblico e sicurezza" o di elaborazione dei piani previsionali dei flussi di ingresso elaborati dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Ciò comporta che, ai fini di una valutazione della reale entità delle risorse destinate all'attuazione della politica pubblica in esame, l'attuale struttura di bilancio non consente la ricostruzione di un quadro attendibile, che potrebbe essere superato da una individuazione attenta e dettagliata, in sede di predisposizione di note preliminari agli stati di previsione della spesa dei ministeri interessati e, successivamente, nelle direttive generali dei ministri, della quota di risorse destinata al raggiungimento degli obiettivi di politica dell'immigrazione.

Per le considerazioni su esposte, la tabella che segue indica solo gli stanziamenti assegnati negli stati di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero degli affari esteri e del Ministero dell'interno per il triennio 1998/2000 come si evincono dalla citata funzione-obiettivo.

A parte viene indicata la quota del capitolo 2637 dello stato di previsione della spesa dell'Amministrazione dell'interno che, pur essendo attribuito alla f.o. "ordine pubblico e sicurezza" attiene anche alla materia dell'immigrazione per le spese di rimpatrio di stranieri a seguito di provvedimento di espulsione o respingimento, nonché per le spese di allontanamento dal territorio nazionale di stranieri a seguito di accordi e convenzioni internazionali.

Stanziamenti 1999

(in miliardi)

Anni	1999
Presidenza del Consiglio dei Ministri	94,5
Ministero degli affari esteri	32,9
Ministero dell'interno	89,7
Cap. 2637 (Ministero Interno)	9,1

Come si evince dalla tabella, per il Ministero degli affari esteri la spesa per la politica dell'immigrazione è destinata nella quasi totalità agli oneri per il personale e per il funzionamento degli uffici (Rappresentanze all'estero), mentre per la Presidenza del Consiglio dei Ministri e per il Ministero dell'interno gli interventi assorbono la quota maggiore degli stanziamenti.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(in miliardi)

Amministrazioni	Funzionamento	Di cui personale	Interventi	Totale
Presidenza del Consiglio dei Ministri	3,796	0,472	90,735	94,579
Ministero degli affari esteri	32,247	30,533	0,680	32,927
Ministero dell'interno	3,033	1,641	86,742	89,775

Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Stanziamenti complessi relativi alla funzione-obiettivo di IV livello
"regolamentazione e sostegno all'immigrazione"*

Stanziamenti

(in miliardi)

Capitolo	1999
1222 Contributi alle regioni per la predisposizione di programmi per la realizzazione di centri di prima e seconda accoglienza e di servizi per gli stranieri immigrati..	3,735
2964 Fondo nazionale per le politiche migratorie	87,000

I capitolo di bilancio di maggior rilievo sono: cap. 1222 – contributi alle regioni per la predisposizione di programmi per la realizzazione di centri di prima accoglienza e di assistenza per gli stranieri immigrati (lire 3,735 mld pari al 50% dello stanziamento totale del capitolo) ed il cap. 2964 – Fondo nazionale per le politiche migratorie (87 mld – pari al totale dello stanziamento).

Trattandosi soprattutto di trasferimenti, il dato relativo ai pagamenti non appare significativo; occorre una verifica, attraverso un attento monitoraggio a consuntivo della capacità di realizzazione dei progetti da parte dei destinatari dei finanziamenti, ai fini di verificarne anche la conformità con le finalità indicate dalla legge.

Ministero dell'interno

Stanziamenti complessivi relativi alla funzione-obiettivo di IV livello "regolamentazione e sostegno all'immigrazione": 89,775 mld.

(in miliardi)

Capitolo	Stanziamenti	Impegni	Pagamenti
4243 - Centri di permanenza temporanea	54,625	47,258	30,276
4246 - Centri di accoglienza, assistenza stranieri irregolari e kosovari	47,850	47,406	37,624

Per quanto attiene la gestione dei centri di assistenza e permanenza è possibile attraverso i dati di rendiconto una ricostruzione della spesa ed un confronto con il 1998⁹⁰.

La tabella che segue mette a confronto le spese connesse all'attivazione, gestione e manutenzione dei centri di permanenza temporanea negli anni 1998/1999 (cap. 4243).

(in milioni)

Prefettura	1998		1999	
	Oneri gestione	Oneri per lavori e allestimento	Oneri gestione	Oneri per lavori e allestimento
Torino	104	2.752	3.354	1.833
Milano	845	3.247	6.792	10.875
Roma	1.572	16.944	6.481	2.619
Brindisi	309	=	212	3.512
Lecce (3 centri)	3.486	455	3.011	280
Catania	496	215	521	58
Trapani	653	480	980	=
Palermo	437	400	2.121	257
Ragusa	48	417	601	31
Catanzaro	279	=	644	=
Agrigento	64	1.077	277	1.688
Caltanissetta	292	172	243	840
Bari	=	=	26	=
Totali	8.585	26.159	25.264	21.993
Totali compl.		34.744		47.257

Dati comunicati del Ministero dell'interno, Direzione generale dei servizi civili

⁹⁰ L'art. 14 del d.lgs. n. 286/1998 dispone il trattenimento dello straniero su provvedimento del questore nei Centri di permanenza temporanea ed assistenza per il tempo necessario per il soccorso, o l'accertamento dell'identità o nazionalità, o per l'acquisizione dei documenti di viaggio. Il pretore deve convalidare il provvedimento nei modi di cui all'art. 735 e ss. del c.p.p.. Il periodo di permanenza non può superare i 20 giorni salvo proroga di altri 10 giorni da parte del pretore medesimo.

Totali costi di gestione 1998/1999	33.849
Totali costi per allestimento e lavori 1998/1999	48.152
Totale generale	82.001

Nell'anno 1999 hanno subito un notevole incremento gli oneri di gestione ed è comunque rimasto elevato il costo per lavori ed allestimenti determinato da ulteriori interventi di adattamento dei centri già operativi e dalla realizzazione di nuove strutture.

La ripartizione delle competenze in materia tra diverse strutture dell'Amministrazione (Direzione generale dei servizi civili, per la gestione amministrative dei centri e Dipartimento della pubblica sicurezza - questori cui spetta il controllo sugli ingressi, l'identificazione dei clandestini, la vigilanza) determina una conoscenza disaggregata delle informazioni relative ai transiti ed ai costi. E' necessario che l'Amministrazione analizzi, riaggregandoli, i dati relativi al numero dei clandestini trattenuti nei centri, ai tempi medi di permanenza ed alle spese per l'impianto e la gestione delle strutture. Ciò consentirebbe una conoscenza ed un confronto tra le diverse gestioni dei centri sparsi sul territorio nazionale.

Sul cap. 4246, nell'anno 1999, per l'assistenza a circa 39.000 stranieri sono stati complessivamente impegnati 47,4 mld. Su questo importo che si riferisce ai trasferimenti, le prefetture hanno realizzato economie complessive di circa 2,2 mld. Per l'assistenza ai cittadini kosovari sono stati spesi circa 27,4 mld, mentre 5,7 mld sono occorsi per l'allestimento dei centri. Per l'assistenza agli stranieri irregolari in attesa di identificazione è stata affrontata una spesa di circa 14,1 mld.

Capitolo VIII

Ministeri finanziari

1. Le politiche della spesa: il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica: *1.1. Sintesi e conclusioni; 1.2 Lo stato di riorganizzazione del Ministero; 1.3 La funzione strategica del sistema informativo; 1.4 La programmazione negoziata per il rilancio delle economie locali: 1.4.1 Stato di attuazione dei fondi strutturali; 1.5 I dati di consuntivo 1999: 1.5.1 La classificazione delle spese per centri di responsabilità; 1.5.2 Classificazione della spesa per funzioni obiettivo; 1.5.3 Analisi della spesa secondo la classificazione economica semplificata; 1.5.4 Aree depresse: ricostruzione dei dati di consuntivo per funzioni obiettivo; 1.5.5 I trasferimenti del Ministero del tesoro per l'esercizio finanziario 1999.*

2. Le politiche tributarie: il Ministero delle finanze: *2.1 Le tendenze complessive; 2.2 Le determinanti dell'aumento del gettito: 2.2.1 I controlli: 2.2.1.1 Analisi del rendiconto, 2.2.1.2 Gli studi sull'evasione; 2.2.1.3 Analisi benefici/costi dell'attività di controllo; 2.2.2 Le determinanti dell'aumento del gettito diverse dai controlli: 2.2.2.1 La riforma del sistema impositivo e le nuove modalità di determinazione non analitica del reddito imponibile; 2.2.2.2 Le nuove modalità di dichiarazione e versamento; 2.2.2.3 L'orientamento all'utenza ed i servizi di informazione e assistenza; 2.2.2.4. L'innovazione organizzativa: 2.2.2.4.1 Gli uffici unici delle entrate e la riorganizzazione delle direzioni centrali e regionali; 2.2.2.4.2 Le agenzie fiscali; 2.3. Rilevanza pubblicistica dell'attività di acquisizione delle entrate: controlli interni sulle agenzie e ruolo del SeCIT.*

1. Le politiche della spesa: il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

1.1. Sintesi e conclusioni.

Come già riferito nelle precedenti Relazioni¹, 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 triplicata, passando da 1,2 anni a 3,5 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 35.107 mld e circa 1,6 punti percentuali in meno rispetto al 1998, in termini di consistenza sulla composizione dei titoli di Stato (nel 1998, le emissioni negative erano state pari a lire 35.483 mld, con una riduzione della consistenza, sulla composizione dei titoli di Stato, di 1,8 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 stessa, presenta, per il settore statale, una riduzione di 23.609 mld, da imputare fondamentalmente alla discesa dei tassi di interesse.

Sul versante dell'attuazione delle riforme amministrative e di bilancio, nonostante l'emanazione di numerose circolari (tra cui particolarmente rilevante quella del 26 maggio 1999, n. 32), esplicative della modalità di elaborazione dei documenti contabili, non si registrano da parte del Tesoro miglioramenti rispetto all'esercizio precedente: né sotto il profilo della elaborazione delle note preliminari allo stato di previsione di bilancio relative al Ministero (come integrato dall'art. 1 della legge di riforma del bilancio n. 94 del 1997), né sotto

¹ Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1996*, vol. II, p. 229, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1997*, vol. II, tomo I, p. 283 e *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1998*, vol. III, tomo I, p. 346.

quello della impostazione della direttiva generale per l'indirizzo dell'azione amministrativa.

In particolare, dopo la novella recata dalla legge n. 94/97 di riforma delle norme in materia di bilancio dello Stato, il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica non ha finora adempiuto in modo puntuale al disposto di cui all'art. 2, c. 4-*quater*, della legge n. 468/78, che prevede la elaborazione della nota preliminare per illustrare lo stato di previsione del Ministero.

Tale omissione preclude la possibilità di valutare le ragioni del dimensionamento delle disponibilità di bilancio, che costituiscono circa il 64% del totale generale, e la loro coerenza con il D.p.e.f., con riferimento non soltanto agli obiettivi, priorità e programmi del Ministero del tesoro, ma anche alle appostazioni di bilancio delle altre amministrazioni centrali dello Stato, tenuto conto delle profonde interrelazioni tra gli stanziamenti di bilancio indicati nello stato di previsione del Tesoro e quelli degli altri Ministeri. Peraltro, in via più generale, sotto il profilo del metodo di costruzione delle previsioni di bilancio, si è perduta un'altra occasione per offrire alle altre amministrazioni centrali, da parte del Ministero del tesoro (che ha le cognizioni tecniche più approfondite in materia di formazione del bilancio), un fondamentale punto di riferimento e di confronto in tema di pianificazione delle risorse finanziarie in relazione alle diverse tipologie di politiche pubbliche, così come è richiesto dalle leggi di riforma, amministrativa e di bilancio.

Peraltro, la citata nota preliminare, secondo la logica sottesa alle leggi di riforma del bilancio (legge n. 94 del 1997) e dell'amministrazione pubblica (d.lgs. n. 29 del 1993), dovrebbe anticipare, anche 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 del 1993.

In proposito, la direttiva per il 1999, che è stata emanata (come quella per il 1998) dopo tre mesi dall'inizio dell'esercizio, presenta il medesimo impianto della direttiva per il 1998.

Essa, pur bene impostata con riferimento alla pianificazione strategica dell'azione amministrativa (art. 14, comma 1, lett. a) d.lgs. n. 29 del 1993), non contiene il sufficiente livello di significatività richiesto dalla norma citata, che, tenuto conto delle disposizioni contenute nella lett. b) del medesimo articolo, 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 del 1993 richiamato dal citato art. 14, comma 1, lett. b del medesimo d.lgs.).

La descritta situazione di problematica attuazione dei principi fondamentali di riforma (amministrativa e di bilancio) costituisce uno dei principali nodi da sciogliere sul piano dell'organizzazione amministrativa, anche in considerazione dell'istituzione del Ministero dell'economia e delle finanze (artt. 23-26, d.lgs. n.300/99), che comporterà ben più rilevanti questioni applicative di quante, sinora, ne abbia poste la normativa di unificazione dei Ministeri del tesoro e del bilancio.

Sul versante dell'attuazione della legge n. 94 del 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 del 1997).

Tale adempimento costituisce, in realtà, il principale obiettivo della riforma del bilancio: 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 complessivo delle risorse finanziarie destinate alle aree depresse e per realizzare il monitoraggio della spesa nel Mezzogiorno.

E' stato avviato, nel 1999, il mandato informatico, strumento che si rivelerà estremamente utile specie agli effetti del monitoraggio, oltre che della spesa nelle aree in ritardo di sviluppo, anche delle leggi di spesa, così come richiesto dal legislatore del d.lgs. n. 279 del 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, essendo articolata per autorizzazioni di spesa e piani di formazione 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 (Sez. riun. n. 13; 14; 19 del 1999), 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.

1.2 Lo stato di riorganizzazione del Ministero.

Le difficoltà incontrate nella riorganizzazione del Ministero sono attestate dalla stessa direttiva generale per l'indirizzo amministrativo emanata in data 6 marzo 2000.

Per questo motivo, il Ministro ha affidato al responsabile del Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi del tesoro il prioritario obiettivo di individuare, di intesa con gli altri Dipartimenti, i punti di criticità che si sono frapposti all'attivazione dei processi trasversali che interessano il Ministero.

Peraltro, l'esigenza di fronteggiare la prossima attuazione dell'art. 23 del d.lgs. n. 300 del 1999, che istituisce il Ministero dell'economia e delle finanze,

impone il completamento del processo di riorganizzazione del Ministero sia a livello centrale che periferico.

Il ritardo nel completamento del processo di riforma è anche evidenziato dalla difficoltà di introdurre nel Ministero sistemi di controllo di gestione. Per risolvere tale situazione, il Ministro, nelle direttive generali di inizio anno 1999 e 2000, ha individuato, tra le priorità, quella di dare attuazione alla fase di progettazione di dettaglio del sistema logico di controllo di gestione e di implementare il relativo sistema informativo di supporto.

Sul versante dell'organizzazione, dopo l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale, sulla base dei d.P.R. n. 38 e 154 del 1998, il Ministero ha provveduto ad individuare, con i decreti ministeriali dell' 8 giugno e dell'8 settembre 1999, gli uffici di livello dirigenziale non generale, sia centrali che periferici. Da ultimo, con il decreto ministeriale 4 gennaio 2000, è stato istituito, ai sensi dell'art. 12 del d.P.R. n. 38 del 1998, a decorrere dal 1° gennaio, il ruolo unico del personale, inquadrato, secondo la disciplina recata dal nuovo contratto collettivo nazionale relativo al comparto ministeri, in profili professionali e in aree, con contestuale soppressione dei precedenti sette ruoli.

Per il completamento del disegno di riorganizzazione del Ministero, permangono difficoltà connesse all'introduzione del ruolo unico dei dirigenti (d.lgs. n. 150/99), che hanno ritardato l'operatività dei citati decreti ministeriali dell'8 giugno e dell'8 settembre 1999, riguardanti il nuovo assetto dell'Amministrazione del tesoro.

In realtà, le difficoltà connesse all'operatività del ruolo unico costituiscono un problema di carattere generale da imputare prevalentemente alle incertezze applicative dell'art. 19 del d.lgs. n. 29/1993 e del regolamento di cui al d.P.R. n. 150/99.

Per quanto riguarda la gestione del personale, alla data del 1° gennaio 2000, risultavano presenti (nel predetto ruolo unico) 13.409 dipendenti, inquadrati nelle aree. Alla stessa data, risultavano presenti 783 dirigenti di seconda fascia. Complessivamente, il personale in servizio era pari a 14.192 unità. Tenuto conto

che al 31 dicembre 1997 - come si evince dall'ultimo conto annuale - prestavano servizio 16.809 unità, si è avuta una diminuzione di 2.617 unità, che però va corretta in una riduzione di 297 unità, essendo state inquadrate 2.320 unità presso l'INPDAP.

In considerazione della riduzione dell'1,5 % del personale prevista dall'art. 39 della legge n. 449/97 e successive modificazioni, pari a complessive 252 unità, le effettive vacanze sono, al 1° gennaio 2000, soltanto 45.

Peraltro, secondo previsioni di fonte ministeriale, vi saranno, nel corso dell'esercizio, circa 200 cessazioni ed altrettante nel 2001.

Per quanto riguarda gli strumenti necessari a supporto delle politiche del personale, il Ministero è chiamato a rafforzare, attraverso lo svolgimento di un apposito monitoraggio del personale, 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). Occorrerà, 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.

1.3 La funzione strategica del sistema informativo.

Il Ministro del tesoro, consapevole che per migliorare la capacità dell'Amministrazione di raccogliere, elaborare e ridistribuire informazioni aggiornate occorre avvalersi dello strumento informatico², sin 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

² Cfr. anche artt. 1, 2, 4 e 6 d.P.R. n. 367 del 1994.

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 all'assegnazione degli obiettivi gestionali 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".

Anche le successive direttive, per il 1999 e 2000, individuano tra gli obiettivi comuni a tutto il Dicastero quello di porre in atto le iniziative necessarie per realizzare il sistema informativo integrato del Ministero, al fine di assicurare un'elevata condivisione delle informazioni, con particolare riguardo a quelle di tipo interdipartimentale e favorire lo snellimento e la reingegnerizzazione dei processi.

1.4 La programmazione negoziata per il rilancio delle economie locali.

Con il D.p.e.f. 1999-2001, la programmazione negoziata è divenuta la modalità privilegiata di sostegno dello sviluppo locale. Tale approccio è stato confermato in occasione della elaborazione del D.p.e.f. 2000-2003. Le modalità e le tipologie di intervento si sono andate sempre più diversificando fino alle più recenti esperienze, tuttora *in itinere*, dei Patti di riqualificazione urbana e dello sviluppo sostenibile del territorio e dei Patti di pianificazione, segnatamente per l'integrazione dei progetti su area vasta, per coniugare la programmazione economica e la pianificazione territoriale, risolvendo *ex ante* eventuali conflitti