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 II

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

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

	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
Tomo I	*Presidenza del Consiglio dei ministri e ministeri istituzionali:* Presidenza del Consiglio dei ministri; Ministero di grazia e giustizia; Ministero degli affari esteri; Ministero dell'interno; Ministero della difesa.
	Ministeri finanziari: Ministero del tesoro del bilancio e della programmazione economica; Ministero delle finanze.
Tomo II	*Politica sociale:* Ministero della pubblica istruzione; Ministero del lavoro e previdenza sociale; Ministero della sanità; Ministero dell'università e della ricerca scientifica.
	Settori produttivi: Ministero delle comunicazioni; Ministero per le politiche agricole, Ministero dell'industria del commercio e dell'artigianato; Ministero del commercio con l'estero.
	Assetto del territorio: Ministero dei lavori pubblici; Ministero dei trasporti; Ministero per i beni 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 II

POLITICA SOCIALE:

Ministero della pubblica istruzione ..... *Pag.* 9

Ministero del lavoro e della previdenza sociale ..... » 57

Appendice – La spesa pensionistica in Italia. I risultati del 1998 e le prospettive future ..... » 121

Ministero della sanità ..... » 153

Appendice – La spesa sanitaria nel bilancio dello Stato ..... » 205

Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica ..... » 257

SETTORI PRODUTTIVI:

Ministero delle comunicazioni ..... » 319

Ministero per le politiche agricole ..... » 367

Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato ..... » 401

Ministero del commercio con l'estero ..... » 501

ASSETTO DEL TERRITORIO:

Ministero dei lavori pubblici ..... » 539

Ministero dei trasporti e della navigazione ..... » 591

Ministero per i beni e le attività culturali ..... » 655

Ministero dell'ambiente ..... » 719

PAGINA BIANCA

Ministero della pubblica istruzione

Sommario:

1. Sintesi e conclusioni - profili evolutivi.

2. Indirizzi programmatici ed obiettivi: *2.1 I documenti di programmazione economica e finanziaria; 2.2 I provvedimenti normativi ed amministrativi applicativi*; 2.2.1 Il provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1998; 2.2.2 La legge 23 dicembre 1998 n.448; 2.2.3 La legge 15 marzo 1997 n.59 e l'autonomia scolastica; 2.2.4 La legge 20 gennaio 1999 n.9 sull'elevamento dell'obbligo scolastico; 2.2.5 Il decreto legislativo 31 marzo 1998 n.112; 2.2.6 Le esperienze operative nell'autonomia delle istituzioni scolastiche; 2.2.7 Direttive ministeriali- leggi di interesse e disegni di legge in fase avanzata.

3. Analisi dei risultati della gestione: *3.1 La gestione finanziaria e contabile; 3.2 Risultati contabili per funzioni obiettivo, centri di responsabilità e per categorie economiche*; 3.2.1 La classificazione per funzioni obiettivo secondo le classi COFOG; 3.2.2 La classificazione per centri di responsabilità; 3.2.3 La classificazione per categorie economiche; 3.2.4 Le spese secondo altre classificazioni

4. Il prodotto scolastico e la sua valutazione.

5. La spesa per supplenze.

6. Gli indicatori finanziari di valutazione delle politiche scolastiche: i risultati delle prime indagini svolte dagli organi di controllo interno.

7. Organizzazione dei servizi e del personale. *7.1 Le prospettive istituzionali; 7.2 Le maggiori componenti del sistema scolastico; 7.3 Il personale delle istituzioni scolastiche; 7.4 L'amministrazione centrale e periferica; 7.5 L'attività contrattuale; 7.6 Principali esiti dell'attività di controllo della Corte.*

1. Sintesi e conclusioni- profili evolutivi

Il sistema scolastico è caratterizzato da profonde trasformazioni in tutti i livelli formativi.

I disegni di riforma sono stati già avviati con provvedimenti legislativi attuativi emanati nello scorso esercizio, quali la legge n.59 del 1997 per l'autonomia scolastica, la legge n.127 del 1997 per l'autonomia didattica dell'università, e la legge n.196 del 1997 per la formazione professionale.

La spesa pubblica per l'istruzione, secondo dati riportati nella relazione sulla situazione economica del Paese per il 1998, è stata quasi di 90.000 miliardi; in rapporto al PIL si colloca in un rapporto oscillante tra il 4 ed il 5%. La spesa complessiva statale per l'istruzione è stata di circa 68.000 miliardi; quella relativa al Ministero della pubblica istruzione ha di poco superato i 60.000 miliardi. Rispetto alla spesa pubblica totale l'incidenza della spesa per l'istruzione è inferiore al 9%. Di essa circa l'80% è dovuta ad oneri per il personale, con la conseguenziale influenza delle politiche gestionali del personale, con riferimento alle modalità di utilizzazione-composizione delle classi ed articolazione delle cattedre -, alla gestione delle supplenze, al turn over, alle politiche salariali. La spesa avviene per circa il 70% avviene a livello centrale e per il 30% in periferia (regioni, province, comuni)[1].

I destinatari dei programmi dell'istruzione, sempre secondo dati forniti dalla citata Relazione, sono stati circa 7,6 milioni di giovani.

La suddivisione per livelli di istruzione ha subito continue modificazioni negli ultimi anni in conseguenza degli andamenti demografici con la conseguente revisione della rete scolastica, alla quale deve aggiungersi l'aumento della propensione al proseguimento degli studi e ad una loro maggiore regolarità in conseguenza del minor numero di abbandoni e di bocciature.

Il rapporto alunni per classe è in lieve, costante, ascesa come effetto del faticoso processo di ristrutturazione (secondo dati forniti dal Ministero: 23.13 per la scuola materna, 18 per la scuola elementare, 20.63 per scuola secondaria di primo grado e 22.25 per la scuola secondaria di secondo grado).

[1] Come è noto lo Stato sostiene gli oneri per i docenti ed in parte per il personale non docente, nonché per le attrezzature e per il funzionamento. A carico degli enti locali sono gli oneri per le strutture edilizie, per alcuni servizi (quali mense, trasporto), per il personale ausiliario, per il personale non docente di alcuni livelli ed indirizzi di scuole, nonché la gestione del diritto allo studio.

Il rapporto alunni per docente, secondo recenti dati forniti dal Ministero, permane su livelli elevati: 11.29 per la scuola materna, 9.73 per la scuola elementare, 8.51 per la scuola secondaria di primo grado e 9,34 per la scuola secondaria superiore.

Sul piano della valutazione dei risultati del sistema scolastico può constatarsi che esso ha realizzato miglioramenti nei livelli di scolarizzazione e nel conseguimento dei traguardi formativi, anche se rimangono alcuni aspetti problematici, quali la dispersione scolastica con utilizzo non ancora ottimale di risorse finanziarie ed umane.

Secondo dati forniti dall'Amministrazione, l'indice di non raggiungimento del primo traguardo formativo è intorno al 5% per gli alunni della scuola dell'obbligo. Per la scuola secondaria superiore la rilevante incidenza dell'insuccesso, che si concretizza nel 20% di bocciati al primo anno e punte del 30% per gli istituti professionali, determina un tasso complessivo degli abbandoni pari al 7% degli alunni.

Il settore dell'istruzione è destinato a subire profondi mutamenti in relazione ai riassetti organizzativi conseguenti alla riforma previsti dagli articoli 11 e 12 della legge 15 marzo 1997 n.59 ed all'attuazione del processo di affidamento alle regioni di compiti nel medesimo settore, di cui al d.lgs n.112 del 31 marzo 1998.

2. Indirizzi programmatici ed obiettivi

E' proseguita nel 1998, in un processo fortemente evolutivo, la riforma del sistema scolastico che sta portando a profondi mutamenti in alcuni suoi aspetti salienti, i cui effetti potranno essere colti solo nella gradualità applicativa nel corso dei prossimi anni. Precisi indirizzi programmatici ed obiettivi sono stati delineati in provvedimenti normativi approvati nel corso del 1998.

Essi in particolare sono stati esposti nei documenti di programmazione economica e finanziaria; nei diversi provvedimenti normativi, quali le leggi finanziarie e provvedimenti legislativi collegati; nelle direttive ministeriali.

Sinteticamente gli obiettivi possono essere riassunti in: a) avvio del processo di realizzazione di autonomia degli istituti; b) forme di incentivazione dei docenti; c) controllo dei risultati dell'apprendimento e della qualità dell'insegnamento.

Nel corso del 1998 i principali interventi normativi hanno riguardato l'organizzazione scolastica (legge n.340), l'attribuzione della qualifica dirigenziale ai capi di istituto (legge n.59), il dimensionamento ottimale delle scuole (D.P.R n.233) e la disciplina degli esami di Stato (D.P.R n.323).

Vanno altresì ricordati i riferimenti contenuti nel "patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione", siglato il 22 dicembre 1998, con cui il Governo si è impegnato a presentare prima del DPEF 2000-2002 un Piano pluriennale delle attività, dei tempi e delle risorse necessarie a realizzare gli obiettivi di riforma e modernizzazione del sistema di istruzione, della formazione professionale e della ricerca, nel quadro di una integrazione tra i diversi livelli di istruzione e formazione.

2.1.1 I documenti di programmazione economica e finanziaria

Il DPEF 1998-2000 ha previsto, nel quadro del più ampio processo di riorganizzazione delle strutture pubbliche avviato con le leggi n.59 e n.127 del 1997, l'attuazione di specifiche innovazioni del sistema scolastico con due obiettivi finali: la definizione degli ambiti di attività dell'amministrazione centrale statale rispetto a quelli conferiti alle regioni, agli enti locali ed agli istituti scolastici; l'incremento della spesa complessiva del Ministero della pubblica istruzione rispetto al totale della spesa statale.

In tale quadro è prevista l'introduzione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche che dovrebbe accompagnare la costruzione del sistema pubblico integrato e la riforma dei cicli scolastici.

Il DPEF 1999-2001 ha previsto una serie di interventi direttamente mirati al miglioramento della qualità dell'offerta formativa, negativamente caratterizzata dal ridotto numero di diplomati, dalla marginale incidenza della cultura scientifica e dalla relativa incidenza degli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica, dallo scarso grado di integrazione tra sistema scolastico e quello della formazione professionale, nonché dalla mancanza di un sistema di formazione superiore non universitaria.

Gli obiettivi della riforma del sistema istruzione- formazione sono, anzitutto, l'aumento della scolarità, e quindi l'incremento del numero dei diplomati previo accertamento dell'effettivo tenore dell'apprendimento, nonché la riduzione degli abbandoni e degli insuccessi.

Altri obiettivi concernono il conseguimento di un livello di competenze per il rilascio del diploma che sia pari a quello internazionalmente riconosciuto, l'integrazione tra scuola- lavoro-formazione professionale, l'educazione permanente.

Gli elementi prioritari sono quindi l'elevazione dell'obbligo scolastico, in parte avviato con la legge 20 gennaio 1999 n.9 a partire dall'anno scolastico 1999-2000, con interventi mirati al contenimento della dispersione scolastica e ad una incisiva azione di orientamento e di monitoraggio del successo formativo, la realizzazione dell'autonomia scolastica, le offerte

formative integrative e aggiuntive, il sistema nazionale di valutazione e di certificazione, le politiche per il diritto allo studio, l'adeguamento e la riqualificazione delle strutture scolastiche; ed infine la formazione e l'aggiornamento del personale

2.2 I provvedimenti normativi ed amministrativi applicativi

Delineati gli indirizzi programmatici e gli obiettivi occorre ora analizzare come gli stessi si siano concretizzati nell'azione governativa del 1998.

2.2.1. Il provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1998.

Gli indirizzi programmatici delineati nel DPEF 1998- 2000 sono stati recepiti in norme dell'ordinamento scolastico con il provvedimento collegato alla legge finanziaria 1998 (legge 27 dicembre 1997 n.449), mentre la legge finanziaria (legge 27 dicembre 1997 n.450) recava per il 1998 accantonamenti, nei fondi speciali di parte corrente, destinati al finanziamento dei provvedimenti legislativi per 499,5 miliardi.

Le principali misure disposte dalla legge n.449 del 1997 (articolo 40 commi da 1 a 13) si riferiscono a:

a) la determinazione di criteri per la riduzione del personale della scuola, ivi compresi i supplenti annuali e temporanei. La concreta adozione delle misure con riferimento agli organici funzionali di istituto, alla formazione delle cattedre e delle classi ed al contenimento delle supplenze di breve durata è stata demandata al Ministro della pubblica istruzione che con propri decreti, sentite le competenti commissioni parlamentari, avrebbe individuato i criteri e le modalità per il raggiungimento delle finalità predette;

b) la possibilità per le istituzioni scolastiche, anche in vista dell'attribuzione della personalità giuridica e dell'autonomia di cui all'art.21 della legge 15 marzo 1997 n.59, di stipulare contratti di prestazione d'opera con esperti per particolari attività ed insegnamenti, non sostitutivi di quelli curriculari, per sperimentazioni didattiche e ordinamentali, per l'ampliamento dell'offerta formativa e per l'avvio dell'autonomia delle istituzioni scolastiche;

c) intese tra Stato e regioni per la realizzazione nelle istituzioni scolastiche, nel quadro del sistema formativo integrato e della programmazione regionale dell'offerta formativa, di corsi di formazione superiore non universitaria diretti ad incrementare la preparazione tecnico-professionale dei giovani diplomati, anche mediante la costituzione di forme associative con altri soggetti del territorio ed utilizzando le risorse poste a disposizione dall'Unione europea, dalle regioni, dagli enti locali e dalle altre istituzioni pubbliche e private;

d) la determinazione della dotazione organica di insegnanti di sostegno per l'integrazione degli alunni handicappati nella misura di un insegnante per ogni gruppo di 138 alunni complessivamente frequentanti gli istituti scolastici statali nella provincia, nonché la revisione dei criteri di determinazione degli organici del personale amministrativo, tecnico, ausiliario delle scuole;

e) il riconoscimento alle singole istituzioni scolastiche dei compiti decisionali di carattere organizzativo, amministrativo e gestionale che assicurino efficacia e funzionalità alle prestazioni di servizi, consentendo di affidare in appalto, anche in forme consortili, i servizi di pulizia dei locali scolastici e loro pertinenze;

f) l'abolizione dei compensi giornalieri ai componenti delle commissioni di esami di licenza media.

Altre disposizioni hanno avuto ad oggetto la precedenza nei conferimenti delle supplenze, l'indizione di procedure concorsuali di reclutamento per insegnamenti di particolare necessità e per ambiti disciplinari comprensivi di insegnamenti impartiti in più scuole ed istituti di diverso grado ai quali si può accedere con il medesimo titolo di studio, nonché la validità di graduatorie concorsuali.

Questo complesso di misure avrebbe prodotto, secondo le previsioni, riduzioni di spesa pari a 442, 1.232 e 977 miliardi, rispettivamente, per il 1998, 1999 ed il 2000 (articolo 40, comma 6, legge n.449 del 1997), al netto dei risparmi di spesa destinati al finanziamento dei fondi di istituto per la retribuzione accessoria del personale, finalizzata al sostegno delle attività e delle iniziative connesse all'autonomia delle istituzioni scolastiche (previsti nella misura di 1.110 miliardi nel 1999 e 1.260 miliardi nel 2000).

I provvedimenti attuativi delle misure ora indicate sono stati emanati il 24 luglio 1998 (decreti interministeriali numeri 330 e 331).[2]

Essi indicano: gli organici del personale della scuola al 31 dicembre 1997; la riorganizzazione della rete scolastica; la formazione delle classi; gli organici del personale direttivo, docente, amministrativo, tecnico ed ausiliario; la determinazione dei posti per attività di sostegno.

Gli interventi sono volti a determinare gli obiettivi di contenimento della spesa previsti dall'art.40 della legge 27 dicembre 1997 n.449. In particolare, è prevista una riduzione, nella

---

[2] Pubblicati nel s.o. alla G.U. n.189 dell'11 novembre 1998. Essi sono stati integrati con il D.P.R 18 giugno 1998 n.233 concernente il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche statali e gli organici funzionali di istituto e con il decreto interministeriale n.334 del 28 luglio 1998 riguardante i criteri e le modalità per la programmazione delle assunzioni con rapporto a tempo indeterminato del personale direttivo, docente, educativo e amministrativo, tecnico e ausiliario.

misura del 3%, del numero dei dipendenti del comparto scuola, ivi compresi i docenti di sostegno ed escluse le supplenze brevi e saltuarie, fino all'anno scolastico 2000/2001; per quanto riguarda l'anno scolastico 1998/1999 è prevista una riduzione delle unità di personale da 995.451 a 979.665. Le tabelle allegate al decreto n.330 evidenziano un forte decremento per la scuola media (- 6.077 unità di personale), per la scuola secondaria superiore (- 4.864 unità di personale) e, in misura minore, per la scuola elementare (- 878 unità di personale), per il personale ATA (- 3.398 unità di personale) e un contenuto aumento nella scuola materna (+ 634 unità di personale).

Occorre tenere presente che la disposizione di cui all'art.40 della legge n.449 del 1997, prevedendo riduzioni del numero massimo di alunni per classe in ragione delle particolari situazioni delle zone interessate, non dovrebbe consentire l'incremento del numero degli alunni per classe, raggiungibile tuttavia con la soppressione di scuole e l'accorpamento di classi, e di conseguenza con la riduzione degli organici.

L'art.11 dell'ordinanza ministeriale 30 aprile 1998 n.208 ha ridotto le possibilità di assunzioni di personale a tempo determinato subordinandole all'utilizzazione del personale di ruolo in soprannumero ovvero dei docenti titolari della stessa scuola, purché disponibili, anche per materie affini.

Inoltre, secondo il contratto collettivo nazionale relativo all'utilizzazione del personale in soprannumero o comunque senza sede di titolarità, che consente l'utilizzazione su posti di insegnamento vacanti o di fatto disponibili, dei docenti in soprannumero o comunque appartenenti a classi di concorso con esubero di personale, in base ai titoli di studio e/o professionali posseduti.

Un'analisi per tutti gli ordini di scuole circa l'effettivo conseguimento degli obiettivi prefissati con le citate disposizioni ora indicate relative alle componenti del sistema scolastico e del personale in servizio, è svolta nel successivo paragrafo 7. In ogni caso, la concreta applicazione delle misure di riduzione sopra citate, con riferimento agli organici effettivi, al numero degli alunni e delle classi, potrebbe comportare nei prossimi esercizi le previste riduzioni di spesa.

Deve tuttavia porsi in evidenza che nell'anno scolastico 1997/1998, rispetto alle previsioni del decreto interministeriale n.176 del 15 marzo 1997, risultano, secondo dati del sistema informativo del Ministero, soppresse in meno 110 unità scolastiche, che rappresenta circa il 33% dell'intera previsione di contrazione delle istituzioni scolastiche nel settore della scuola secondaria di primo grado. Tale risultanza è tanto più significativa in correlazione alla diminuzione della popolazione scolastica interessata.

Propedeutica al conseguimento degli obiettivi fissati dalla legge n.449 del 1997 è la riduzione del personale precario, e precisamente di 22.650 unità del numero dei supplenti annuali e temporanei fino al termine delle attività didattiche e degli insegnanti di religione cattolica.

A favore della riduzione del ricorso a supplenze annuali o temporanee fino al termine dell'attività didattica potrebbe essere la saturazione, con personale a tempo indeterminato, degli organici del personale docente nelle scuole materne, elementari e medie, conseguente alle disposizioni limitative dei pensionamenti anticipati contenute nella stessa legge n.449 del 1997.

Dalle risultanze finali dell'esercizio 1998 tale obiettivo non appare conseguito: difatti, la spesa per supplenze è risultata incrementata soprattutto per quelle temporanee fino al termine dell'attività didattica secondo un meccanismo di formazione del precariato che risulta complesso e non commisurabile in relazione alle peculiarità del sistema scolastico.

2.2.2 La legge 23 dicembre 1998 n.448.

Con il provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1999 (legge 23 dicembre 1998 n.448) sono state previste alcune modifiche all'art.40 della legge 27 dicembre 1997 n.449 che hanno riguardato in particolare il settore del sostegno:

a) la ridefinizione da parte del Ministro, con apposito decreto, dei criteri e delle modalità di costituzione delle classi che accolgono alunni handicappati;

b) il mantenimento della dotazione di personale di sostegno necessaria a coprire la richiesta nazionale di integrazione scolastica.

Altre disposizioni hanno riguardato il contingente di 500 unità di personale docente e dirigente scolastico utilizzabile presso l'amministrazione scolastica centrale e periferica, la partecipazione del personale docente, direttivo ed ispettivo tecnico a commissioni di concorso, a convegni e congressi, corsi di specializzazione e perfezionamento presso gli istituti di istruzione secondaria superiore.

Queste disposizioni dovrebbero produrre, secondo le previsioni, economie di spesa per 25 miliardi ogni anno, in parte (15 miliardi) destinate ad elevare i compensi per i presidenti ed i componenti delle commissioni degli esami di Stato, nonché per i componenti dei consigli di classe presso cui si svolgono gli esami preliminari.

Con l'art.29 di tale legge viene introdotto un sistema di monitoraggio dei flussi di cassa per le istituzioni scolastiche con l'obiettivo di assicurare che per l'anno 1999 i pagamenti complessivi non risultino globalmente superiori a quelli rilevati dal conto consuntivo 1997 e di realizzare un riequilibrio nella distribuzione delle risorse tra le istituzioni stesse.

Gli effetti di tale provvedimento anche con riferimento agli effetti finanziari sulla gestione potranno essere valutati dal prossimo esercizio.

2.2.3 La legge 15 marzo 1997 n.59 e l'autonomia scolastica.

Nel corso del 1998 ha subito un ulteriore accelerazione il processo di evoluzione del quadro normativo, nel cui contesto si colloca il sistema scolastico, di riordinamento delle strutture pubbliche, anche mediante l'utilizzo dello strumento della delega legislativa.

Va ricordato, in proposito, che l'articolo 21 della legge 15 marzo 1997 n.59 aveva previsto la progressiva attribuzione alle istituzioni scolastiche delle funzioni dell'amministrazione centrale e scolastica periferica in materia di gestione del servizio di istruzione, residuando alla predetta amministrazione i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio nonché gli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione definiti dallo Stato.

L'attribuzione della personalità giuridica e dell'autonomia alle istituzioni scolastiche presuppone requisiti dimensionali idonei a garantire agli utenti una più agevole fruizione del servizio di istruzione tenendo anche conto delle particolari situazioni territoriali o ambientali ed in relazione alla tipologia dei settori di istruzione.

Con D.P.R n.233 del 19 giugno 1998 è stato emanato il regolamento, previsto dall'art.21 della legge n.59 del 1997, concernente il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche statali e gli organici funzionali di istituto; in applicazione di tale decreto legislativo è stato emanato il decreto ministeriale 24 luglio 1998.

Gli effetti di tale normativa di accompagno e di introduzione dell'autonomia scolastica saranno concretamente visibili nell'anno scolastico 1998- 1999, ma già sono in corso iniziative che incidono anche indirettamente sulla qualità delle prestazioni e sul servizio scolastico.

Per la sperimentazione dell'autonomia scolastica, disciplinata con decreto ministeriale n.251 del 29 maggio 1998, è intervenuto il sostegno finanziario previsto dalla legge 18 dicembre 1997 n.440; di essa si parlerà più ampiamente nel successivo paragrafo 2.2.6.

Con D.P.R dell'8 marzo 1999 è stato emanato un regolamento in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche: per tale regolamento la Sezione del controllo nell'Adunanza del 27 maggio 1999 ha ricusato la registrazione per una serie di argomentazioni che vengono esposte nel successivo paragrafo 7.6.

2.2.4 La legge 20 gennaio 1999 n.9 sull'elevamento dell'obbligo scolastico.

L'elevamento dell'obbligo scolastico costituisce uno degli obiettivi primari della riforma del sistema istruzione nel quadro delle iniziative dirette al miglioramento della qualità dell'offerta formativa.

Con la legge 20 gennaio 1999 n.9 è stato previsto che, con decorrenza dall'anno scolastico 1999-2000, l'obbligo scolastico è elevato da otto a dieci anni e che, fino all'approvazione del riordino del sistema scolastico e formativo, l'obbligo di istruzione abbia durata novennale, con la previsione dell'estensione successiva fino al diciottesimo anno di età per il conseguimento di un diploma di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale.

Per coloro che hanno adempiuto all'obbligo di istruzione è garantito, nell'ambito della programmazione dell'offerta educativa di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998 n.112, il diritto alla frequenza di iniziative formative volte al conseguimento di una qualifica professionale. A conclusione del periodo di istruzione obbligatoria, nel caso di mancato conseguimento del diploma e previo accertamento dei livelli di apprendimento, di formazione e di maturazione, è previsto il rilascio di una certificazione che attesti l'adempimento dell'obbligo scolastico e che ha valore di credito formativo.

Per il monitoraggio della concreta applicazione delle nuove disposizioni in tema di obbligo scolastico il Ministro dovrà integrare con appositi regolamenti le norme riguardanti la relativa vigilanza.

Per le province autonome di Trento e Bolzano è previsto che possano disciplinare, in attesa del generale riordino del sistema scolastico e formativo, l'elevamento dell'obbligo di istruzione adottando soluzioni coerenti con i propri ordinamenti, purché garantiscano l'insegnamento delle materie fondamentali comuni negli istituti secondari superiori e siano coerenti con le finalità di consentire il conseguimento al diciottesimo anno del diploma di scuola secondaria superiore, tenendo conto delle disposizioni previste nell'art.1, comma 20, della legge 15 marzo 1997 n.59.

In attesa dell'emanazione di tali regolamenti è stato previsto il rifinanziamento per un triennio del fondo di cui all'art.4 della legge n.440 del 1997 per le iniziative di sperimentazione dell'autonomia didattica ed organizzativa.

2.2.5 Il decreto legislativo 31 marzo 1998 n.112.

Con il decreto legislativo n.112 del 1998 (articoli 135- 139) sono state assegnate la titolarità e la disciplina delle potestà amministrative in ordine alla programmazione e alla gestione del servizio scolastico.

In particolare, spettano allo Stato la definizione dei criteri e dei parametri per l'organizzazione della rete scolastica; la valutazione del sistema scolastico; la determinazione e l'assegnazione delle risorse finanziarie e di personale alle istituzioni scolastiche.

Alle Regioni ad autonomia ordinaria sono delegate le funzioni di programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale; la programmazione della rete scolastica; la suddivisione del territorio in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa, la determinazione del calendario scolastico; i contributi alle scuole non statali; le attività promozionali.

Le deleghe di funzioni alle Regioni stesse saranno attuate dal secondo anno scolastico immediatamente successivo all'emanazione del regolamento, non ancora avvenuta, di riordino delle strutture dell'amministrazione centrale e periferica, previsto dall'articolo 7 della legge n.59 del 1997.

Residuano comunque allo Stato le funzioni amministrative relative ai conservatori di musica, alle accademie di belle arti, agli istituti superiori per le industrie artistiche, all'accademia nazionale di danza, nonché alle scuole ed alle istituzioni culturali straniere in Italia.

Sono attribuiti alle province, in relazione all'istruzione secondaria superiore, e ai comuni, in relazione agli altri gradi inferiori di istruzione, i compiti riguardanti l'istituzione, l'aggregazione, la fusione e la soppressione di scuole; la redazione dei piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche; i servizi di supporto al servizio di istruzione per gli alunni handicappati; il piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature; la sospensione delle lezioni in casi gravi e urgenti; le attività promozionali relative ai compiti attribuiti; la costituzione, i controlli e la vigilanza sugli organi collegiali scolastici a livello territoriale.

E' essenziale il rispetto del termine previsto per l'emanazione del provvedimento legislativo n.112 del 1998.

2.2.6 Le esperienze operative nell'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Con la legge n.440 del 1997 è stato istituito un fondo per l'arricchimento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi destinato ad una serie di finalità definite per il 1998 dalla direttiva n.238 del 19 maggio 1998:

a) la piena realizzazione dell'autonomia scolastica;

b) la formazione del personale scolastico legata all'autonomia;

c) lo sviluppo della formazione continua e ricorrente;

d) le iniziative post- secondarie e la formazione tecnica superiore;

d) gli interventi perequativi per integrare gli organici provinciali;

e) la valutazione dell'efficienza del sistema scolastico ed il monitoraggio degli interventi.

Per il 1998, primo anno di applicazione della predetta disposizione, la dotazione del fondo è stata di 500 miliardi.

Nella circolare n.239 del 18 maggio 1998, che ha diramato la predetta direttiva, sono state date indicazioni operative per l'attuazione, a livello di istituzioni scolastiche, delle priorità riferite alla "piena realizzazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, l'innalzamento del livello di scolarità e del tasso di successo scolastico, l'introduzione della seconda lingua comunitaria nelle scuole medie" e alle "iniziative di formazione e di aggiornamento riferite a tutte le componenti della scuola legate al processo di diffusione della cultura dell'autonomia scolastica nonché all'introduzione delle nuove tecnologie".

Per quanto concerne la piena realizzazione dell'autonomia scolastica il Ministero ha previsto una spesa complessiva di 218 miliardi, dei quali 19,3 destinati all'amministrazione centrale e 198,7 miliardi a quella scolastica periferica. Tali ultime risorse sono state assegnate alle scuole secondo i parametri oggettivi indicati nella circolare n.239 del 1998 per il finanziamento delle sperimentazioni relative agli specifici ambiti di cui all'art.1 del decreto ministeriale n.251 del 29 maggio 1998 che ha autorizzato in via transitoria un programma nazionale diretto a consentire alle istituzioni scolastiche di attivare per il 1998 una serie di iniziative su diversi aspetti dell'organizzazione scolastica. Nella quota di 198,7 miliardi sono compresi 40 miliardi per le iniziative complementari integrative destinate agli studenti delle scuole secondarie superiori, nonché 10 e 33 miliardi destinati, rispettivamente, alla sperimentazione dell'insegnamento della seconda lingua comunitaria nella scuola elementare[3] ed in quella secondaria di primo grado.

I 19,3 miliardi destinati all'amministrazione centrale sono stati destinati per iniziative nazionali in funzione dell'autonomia scolastica: 5 miliardi per la realizzazione di 175 iniziative (progetto "F.Gioia") nell'ambito delle spese per l'orientamento universitario; 2,6 miliardi per l'attivazione di un processo di comunicazione trasparente tra scuole e Ministero con tutti i soggetti interessati al processo di rinnovamento; 1 miliardo per il progetto nazionale "il 900 e la memoria" destinato alle scuole secondarie superiori per ricordare la promulgazione delle leggi

[3] Tale sperimentazione consiste essenzialmente nell'introduzione di due aspetti innovativi dell'insegnamento volto a privilegiare l'aspetto comunicativo su quello grammaticale e sintattico; il secondo volto all'introduzione di sistemi di certificazione delle competenze degli insegnanti e degli apprendimenti acquisiti dagli alunni alla fine del corso degli studi. Le direttive per l'utilizzazione delle relative risorse (10 miliardi) sono state dettate con la circolare n.410 del 9 ottobre 1998. Inoltre, sono stati utilizzati (impegni) 5 miliardi per la formazione dei docenti di lingua straniera.

razziali in Italia: 1.2 miliardi per il progetto pilota Città di Catania diretto a finanziare interventi di formazione di base e pre-professionale rivolti a giovani e adulti in condizioni di disagio: 1.5 miliardi per interventi perequativi nelle scuole legalmente riconosciuti: 3.5 miliardi per le attività dei centri territoriali di supporto ai nuclei per l'autonomia scolastica costituiti presso i Provveditorati agli studi; 3 miliardi assegnati ai Provveditori per il finanziamento di progetti sperimentali di integrazione di alunni con handicap: 1.5 miliardi per interventi a favore degli alunni capaci.

Per la formazione e l'aggiornamento legate al processo di autonomia sono stati previsti 98 miliardi, dei quali 60 miliardi destinati ai Provveditori agli studi per finanziare i fabbisogni formativi indicati nei progetti per l'autonomia e 38 miliardi al finanziamento delle iniziative dell'amministrazione centrale per la formazione e l'aggiornamento.[4]

Gli altri finanziamenti sono stati destinati allo sviluppo della formazione continua e ricorrente (23 miliardi), all'istruzione e formazione tecnica superiore (40 miliardi)[5], ad interventi perequativi diretti ad integrare gli organici provinciali (100 miliardi).

Infine, 21 miliardi sono stati destinati alla valutazione dell'efficienza del sistema scolastico, per individuare le soluzioni più efficaci e meritevoli di diffusione e implementazione, ed al monitoraggio degli interventi previsti dalla stessa legge n.440 del 1997. Il progetto di monitoraggio nazionale delle sperimentazioni dell'autonomia delle istituzioni scolastiche è stata affidato alla Biblioteca di Documentazione Pedagogica (sulla configurazione dei progetti sperimentali) e agli IRRSAE (sulla concreta attuazione dei progetti e sul differenziale qualitativo), ed un apposito comitato paritetico segue l'attività di monitoraggio, le cui risultanze saranno disponibili nel corso del presente anno.

2.2.7 Direttive ministeriali- leggi di interesse e disegni di legge in fase avanzata.

Come direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione da attuare nel 1998, con l'indicazione dei criteri e delle priorità cui attenersi (articolo 14 del d.lgs n.29 del 1993) è stata confermata la n.331 del 28 maggio 1997 riferita al precedente esercizio.

---

[4] 4 miliardi per il "Progetto nazionale comunicazione giovani", 1 miliardo per spese relative alla rivista ITER, 3,7 miliardi per attività di formazione, aggiornamento, produzione di materiali e servizi per le scuole, monitoraggio, 3,5 miliardi per la formazione e l'aggiornamento dei docenti di storia, 2 miliardi per spese di formazione riferite a convenzioni con enti culturali e scientifici, 3 miliardi per iniziative di formazione destinate alla realizzazione dell'autonomia scolastica, 4 miliardi per iniziative di formazione per i nuovi esami di Stato, 0,3 miliardi per finanziare il protocollo d'intesa tra Ministero e comune di Reggio Emilia per un programma finalizzato al miglioramento qualitativo nella scuola materna.

[5] Nel corso del 1998 è stato approvato, con una procedura che ha coinvolto la conferenza dei Presidenti delle regioni e le parti sociali, un documento di base sulla riorganizzazione ed il potenziamento della Formazione tecnica professionale superiore intgrata della Conferenza Stato- Città ed autonomie locali del 9 luglio 1998.

Tale direttiva non offre particolari spunti in quanto non indica specifici programmi ed obiettivi rivolti ai dirigenti amministrativi, esponendo, invece, gli orientamenti del Ministro sull'azione di riforma del sistema scolastico.

Si richiama, in proposito, quanto già espresso dalla Corte in sede di osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per la funzione pubblica in tema di direttive ministeriali generali di indirizzo politico - amministrativo per l'esercizio finanziario 1998.

L'esigenza di uno specifico documento di programmazione operativa degli obiettivi dell'azione amministrativa con indicazione della qualità e quantità dei risultati attesi, è strumentale per la verifica dell'effettivo conseguimento di quelli normativamente prefissati.

Rimangono, così, gli obiettivi fissati da provvedimenti amministrativi applicativi di specifiche disposizioni normative, quali quelle dirette all'attuazione del piano di razionalizzazione della rete scolastica: nell'ambito di tali provvedimenti ha costituito obiettivo prefissato il ridimensionamento delle istituzioni scolastiche secondo le indicazioni previste nei decreti interministeriali nn.176- 177 e 178 del 15 marzo 1997.

La nota premessa alla tabella dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione non presenta i contenuti di una nota politica quali indicati dall'articolo 1, comma 4, della legge n.468 del 1978: ciò anche in relazione alla non ancora avvenuta riorganizzazione dell'amministrazione scolastica centrale e periferica in coerenza con gli indirizzi della legge n.59 del 1997 e, soprattutto, dell'ormai avviata configurazione autonomistica delle istituzioni scolastiche.

La nota, accanto all'esposizione dei consueti dati contabili, reca una chiara indicazione degli obiettivi strategici verso i quali il Ministero si orienta: elevamento dell'obbligo scolastico, riordino dei cicli scolastici, autonomia scolastica, sviluppo di offerte integrative ed aggiuntive, integrazione istruzione/formazione, sistema nazionale di valutazione e certificazione. Essi però non sono tradotti nei conseguenti indirizzi di azione amministrativa e in obiettivi da perseguire nella gestione annuale da parte dei dirigenti circa il livello dei servizi e degli interventi. Non sono stati elaborati ed esplicitati indicatori di efficacia ed efficienza da utilizzare per valutare i risultati.

Nel corso del 1999 è stata emanata la direttiva generale per il predetto esercizio, con qualche innovazione rispetto a quanto prima indicato: in proposito si richiamano le osservazioni già espresse dalla Corte al Presidente del Consiglio dei ministri ed al Ministro per la funzione pubblica in tema di direttive ministeriali generali di indirizzo politico- amministrativo per l'esercizio finanziario 1998. In particolare, si richiama l'attenzione sull'esigenza di indicazioni

comprensive dei tempi previsti per la realizzazione degli obiettivi, della fissazione delle priorità e della definizione degli indicatori per valutare il livello di conseguimento dei risultati attesi dalla programmazione e indispensabili per lo svolgimento del controllo di gestione.

Tra le leggi di interesse emanate nel corso del 1998 si segnala la n.296 del 3 agosto 1998[6], riguardante gli organismi internazionali e gli istituti di cultura all'estero; con essa è prevista la possibilità di assegnazione alle istituzioni culturali all'estero per l'insegnamento nei corsi di lingua italiana dei docenti delle scuole secondarie di cui all'art.639 del d.lgs 16 aprile 1994 n.297. Nella stessa legge è previsto l'affidamento ai direttori degli istituti italiani di cultura all'estero di stipulare contratti a termine, di durata annuale, e rinnovabili per un ulteriore anno, con giovani laureati, reclutati secondo procedure concorsuali, per l'affidamento di corsi di lingua italiana.

In materia di gestione degli istituti culturali all'estero si ricorda la deliberazione n.59 del 7 febbraio 1997 della Sezione del controllo nella quale, con riferimento agli istituti di cultura di Parigi, Londra e New York, sono state rilevate situazioni di appesantimento amministrativo-contabile e di inadeguatezza del ruolo ministeriale in termini di programmazione e di monitoraggio; in particolare, nella predetta deliberazione è stata richiamata l'urgenza di provvedere ad una razionale ripartizione dei compiti di assistenza scolastica alla comunità italiana all'estero in rapporto agli interventi propri dell'area culturale, diretti al coinvolgimento delle popolazioni locali nell'area dell'italianità. Infine, sono stati segnalati l'inadeguatezza della vigilanza ministeriale sugli istituti in questione e la mancanza di dati ufficiali dei controlli interni che rendono problematico lo svolgimento dei compiti di analisi affidati alla Corte ai sensi dell'art. 3 della legge n.20 del 1994.

Nel mese di gennaio 1999, ottenuta l'approvazione parlamentare, sono state promulgate due importanti leggi.

La prima (legge 14 gennaio 1999 n.4) reca, tra l'altro, disposizioni dirette a salvaguardare la continuità del servizio di mensa per il personale insegnante, dipendente dallo Stato, impegnato nella vigilanza ed assistenza degli alunni durante la refezione scolastica. Con tale legge vengono assicurati contributi statali a favore degli enti locali per il finanziamento del servizio di mensa scolastica a favore degli insegnanti impegnati nel servizio di assistenza, e ciò al fine di alleggerire l'onere finanziario che annualmente grava sugli enti stessi e per garantire la

[6] In materia di trattamento economico per il personale in servizio all'estero si ricorda il decreto legislativo n.62 del 27 febbraio 1998, attuativo dell'articolo 1, commi 138- 142, della legge n.662 del 23 dicembre 1996.

funzionalità del servizio medesimo che si rivela come essenziale nell'organizzazione del nuovo sistema scolastico, specialmente per la scuola elementare.

L'altra legge è la n.9 del 20 gennaio 1999 che eleva l'obbligo di istruzione da 8 a 10 anni. La dotazione finanziaria ammonta a 179,3 miliardi per l'anno 1998, 221,5 miliardi per il 1999 e 153,3 miliardi per il 2000. Le risorse sono destinate al conseguimento di una serie di obiettivi significativi nel quadro delle revisione del sistema scolastico, quali il "credito formativo" del percorso didattico ed educativo svolto, l'autorizzazione alla sperimentazione dell'autonomia didattica e organizzativa in attesa dell'emanazione dei regolamenti previsti dall'art.21 della legge 15 marzo 1997 n.59, l'estensione agli alunni portatori di handicap delle disposizioni relative all'integrazione scolastica nella scuola dell'obbligo, la promozione di iniziative formative nell'ultimo anno dell'obbligo.

Inoltre, con legge 3 maggio 1999 n.124 sono state approvate disposizioni urgenti in materia di personale scolastico, con le quali sono disciplinate modalità di immissioni in ruolo del personale docente, non docente, amministrativo, tecnico ed ausiliario. In particolare, con l'art.8 della predetta legge è posto alle dipendenze statali il personale A.T.A degli istituti e scuole, già dipendente dagli enti locali, secondo modalità da stabilire di raccordo con il Ministero dell'interno.

Sono stati, inoltre, emanati alcuni regolamenti di particolare interesse:

- D.P.R 24 giugno 1998 n.249: regolamento recante lo statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria, nel quale sono codificati i loro diritti e doveri nell'ambito della comunità scolastica,
- D..P.R. 23 luglio 1998 n.323: regolamento per la disciplina degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore, ai sensi dell'art.1 della legge 10 dicembre 1997 n.425: tra l'altro è prevista l'attribuzione agli alunni, secondo il merito, un punteggio per l'andamento degli studi c.d. "credito scolastico" che si aggiunge ai punteggi attribuiti in sede di esame;[7]

[7] Sempre in tema di disciplina degli esami di Stato sono stati emanati i seguenti regolamenti ministeriali:
a) 18 settembre 1998 n.356 e n.357 concernenti le modalità di svolgimento delle prove scritte degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore per l'anno scolastico 1998- 1999;
b) 18 settembre 1998 n.358 per la costituzione delle aree disciplinari finalizzate alla correzione delle prove scritte ed all'espletamento del colloquio, negli stessi esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore
c) 18 settembre 1998 n.359 recante modalità e termini per l'affidamento delle materie ai membri esterni e per la nomina e per la designazione dei componenti nei predetti esami di Stato.

- D. P.R. 28 aprile 1998 n.351: regolamento per la semplificazione, ai sensi dell'art.20, comma 8, della legge 15 marzo 1997 n.59, dei procedimenti in materia di cessazione dal servizio e di trattamento di quiescenza del personale della scuola;
- D..P.R. 2 marzo 1998 n.157: regolamento attuativo dell'art.1, comma 20, della legge 28 dicembre 1995 n.549, concernente l'aggregazione di istituti scolastici di istruzione secondaria superiore.

Inoltre, con decreto legislativo 6 marzo 1998 n.59 è stata dettata la disciplina, ai sensi dell'art.21, comma 16, della legge 15 marzo 1997 n.59, della qualifica dirigenziale dei capi di istituto delle istituzioni scolastiche con la previsioni di compiti ispirati a criteri di efficienza ed efficacia formative.

Le iniziative propositive del Governo si sono concretate in un organico complesso di disegni di legge presentati alle Camere, alcuni dei quali in fase avanzata di discussione parlamentare: tra di essi si segnalano:

- il disegno di legge recante disposizioni per il diritto allo studio e per l'espansione, la diversificazione e l'integrazione dell'offerta formativa nel sistema pubblico dell'istruzione della formazione (A.S. 2741);
- il disegno di legge riguardante la riforma delle Accademie di belle arti, dell'Accademia nazionale di danza, dell'Accademia nazionale d'arte drammatica, degli Istituti superiori per le industrie artistiche, dei Conservatori di musica e degli Istituti musicali pareggiati (A.S. 2881).
-

3. Analisi dei risultati della gestione

3.1 La gestione finanziaria e contabile

Gli stanziamenti complessivi di competenza, inizialmente fissati in 59.823 miliardi relativi alle sole spese correnti, hanno raggiunto, in seguito all'assestamento e alle ulteriori variazioni disposte in via legislativa o amministrativa, i 60.676 miliardi. la differenza tra previsione iniziale e definitiva è pari a 853 miliardi ed esprime un incremento di circa l'1.4% (0,12% nel 1997).

Lo scostamento è da riferire principalmente alle risorse aggiuntive destinate ai seguenti centri di responsabilità:

	V.A.	*%*
Servizi generali	+466	+44
Istruzione secondaria di primo grado	+350	+2

Istruzione classica	+271	+5
Istruzione professionale	+194	+3

Di segno opposto è stato l'andamento dei centri di responsabilità della scuola elementare, dell'istruzione tecnica e della scuola materna, che in corso d'anno hanno subito una riduzione delle disponibilità, rispettivamente pari a 371, 443 e 32 miliardi.

Rispetto al 1997- stanziamenti definitivi pari a 60.321 miliardi- le disponibilità finanziarie per il 1998 sono rimaste sostanzialmente invariate (+ 149 miliardi).

Nella tavola 1 che viene di seguito riportata si espone, secondo la classificazione per categorie, l'evoluzione delle previsioni circa gli stanziamenti secondo cinque momenti essenziali: disegno di legge di bilancio a legislazione vigente- 31 luglio dell'anno precedente a quello di riferimento;

1. bilancio a legislazione vigente al 30 settembre dell'anno precedente a quello di riferimento;
2. legge di bilancio al 1 gennaio dell'anno di riferimento;
3. previsioni di bilancio aggiornate al mese di novembre;
4. rendiconto al 31 dicembre dell'anno di riferimento (previsioni definitive).

Esse consentono di valutare l'attendibilità delle previsioni di spesa nell'ultimo triennio e di analizzare le cause degli scostamenti verificatisi.

Le previsioni al 31 luglio 1997 erano pari a 60.157 miliardi, quelle iniziali al 1 gennaio 1998 sono diminuite a 59.823 miliardi, gli stanziamenti definitivi sono stati 60.676 miliardi.

Più in dettaglio, alla stessa data (31 luglio 1997) la spesa complessiva per il personale era prevista in 58.467 miliardi.

La legge di bilancio (legge 27 dicembre 1997 n. 453) ha portato la previsione a 58.024 miliardi (- 443 miliardi).

A fronte di ciò i corrispondenti stanziamenti definitivi sono stati pari a 58.282 miliardi e i relativi impegni effettivi pari a 56.409 miliardi.

Se ne ricava che le previsioni per il 1998 presentate il 31 luglio 1997 erano sostanzialmente valide.

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

In termini di massa impegnabile la spesa è risultata pari a 60.676 miliardi, con un aumento di 349 miliardi e dell'0,57%, rispettivamente, in valore assoluto e percentuale, nei

confronti dell'esercizio precedente (1997. 60.327 miliardi) e comprende quasi esclusivamente risorse destinate alla spesa corrente. ad eccezione di 130 milioni della parte capitale.

Gli impegni effettivi totali sono stati nel 1998 56.409 miliardi (1997 54.709). con un rapporto del 99.97% sulla massa impegnabile. segnando un incremento rispetto al 1997. anno in cui tale rapporto esprimeva il 90.69%. di circa 9 punti percentuali. Ne risulta aumentata la capacità di spesa dell'Amministrazione (impegni).

I pagamenti totali hanno raggiunto i 61.161 miliardi con un rapporto sulla massa spendibile (61.670 miliardi)- intesa come somma degli stanziamenti definitivi di competenza e dei residui iniziali propri e di stanziamento- del 99,17%. con un incremento di circa 9 punti percentuali rispetto al precedente esercizio (1997, 88,36%). Nei confronti delle autorizzazioni di cassa, contenute in 61.051 miliardi (rapporto sulla massa spendibile del 99%). i pagamenti sono stati superiori, con un eccedenza pari a 110 miliardi. Tale risultanza è conseguente alla contabilizzazione nel corso del 1998 (essenzialmente nei prime due mesi) di spese per oltre 5.000 miliardi destinate alla sistemazione di pagamenti su ruoli di spesa fissa senza la corrispondente integrazione di cassa. La quasi totalità delle risorse ha riguardato le spese correnti. ad eccezione di 276 milioni di parte capitale, e. di conseguenza. gli indici esprimono anche gli omologhi pagamenti. Tali indici rilevano la capacità di erogazione (pagamenti): vanno valutati tenendo presente che circa il 98% delle risorse è costituito da pagamenti per retribuzioni al personale. A fine esercizio non esistono residui di stanziamento.

I residui totali, costituiti esclusivamente da residui propri, pari a 1.136 miliardi. sono aumentati di circa 142.617 miliardi rispetto a quelli iniziali (993 miliardi): essi comprendono 146 milioni riferiti alla parte capitale. Nel 1997 si era registrato. nel corso dell'esercizio, un decremento di circa l'84%.

Le economie totali ammontano a 4.231 miliardi. integralmente riferite alla parte corrente, che rappresentano lo 0.007% della massa spendibile. Nel 1997 erano state 6.764 miliardi ed il 10% circa.

Il raffronto con i corrispondenti dati dell'esercizio 1997 dà le seguenti risultanze.

Gli impegni effettivi di competenza sono stati complessivamente pari a 56.409 miliardi; nel 1997 erano stati 54.703 miliardi. con un incremento di circa il 3%.

I pagamenti in conto competenza sono risultati 55.570 miliardi (53.972 miliardi nel 1997).

La consistenza dei residui risulta aumentata rispetto al 1997: al termine dell'esercizio sono risultati 1.136 miliardi (993 miliardi nel 1997). dei quali 838 di nuova formazione sulla

competenza 1998 (731 miliardi nel 1997) e 261 miliardi (195 nel 1997) provenienti da precedenti esercizi.

Lo smaltimento dei residui di precedenti esercizi ne ha portato l'entità complessiva al 1 gennaio 1998, pari a 993 miliardi (5.723 miliardi nel 1997), a 251 a fine esercizio, esprimendo un tasso di smaltimento del 74.7% (nel 1997 il 97%).

I pagamenti in conto residui sono stati pari a 5.590 miliardi (4.383 nel 1997), evidenziando una discreta capacità di erogazione alla quale si accompagna nell'esercizio una migliorata capacità di utilizzazione delle risorse anche se si sono registrate eccedenze di spesa per 4.858 miliardi in conseguenza dei già richiamati slittamenti di pagamenti sui ruoli di spesa fissa.

Per quanto attiene alla tipologia dei pagamenti va ricordato che agli oneri per il personale in servizio si è proceduto per circa 59.186 miliardi (su un totale di 61.161 miliardi) con ordinativi su ruoli di spesa fissa gestiti dalle Direzioni provinciali del tesoro: l'utilizzo di tale sistema di pagamento, diretto a semplificare le procedure di erogazione ai soggetti destinatari della spesa, non ha tuttavia potuto evitare che nel corso del 1998 vi siano state eccedenze dei pagamenti complessivi per quasi 5.000 miliardi rispetto agli stanziamenti definitivi (61.161 rispetto a 60.676 miliardi).

Altro aspetto della gestione da rimarcare nel 1998, pur essendo ricorrente nel corso degli anni, è quello concernente la riduzione degli ordinativi in chiusura, risultanza che è sintomatica di difficoltà nella definizione delle risorse finanziarie necessarie a fronteggiare le esigenze degli uffici periferici dell'Amministrazione: nel corso del 1998 il fenomeno ha riguardato principalmente la categoria dei "trasferimenti" per 46 miliardi, la categoria degli "acquisti di beni e servizi" per 37 miliardi e, in misura minore, gli "oneri per il personale in servizio" per 29 miliardi.

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

3.2.1 La classificazione per funzioni obiettivo secondo le classi COFOG.

Il rendiconto 1998 è il primo nel quale le spese vengono esposte secondo centri di responsabilità e per funzioni obiettivo in applicazione della riclassificazione prevista dalla legge 3 aprile 1997 n.94 e dal decreto legislativo di attuazione 7 agosto 1997 n.279.

Le possibilità di una migliore e più mirata informazione consentite dalla nuova classificazione sono state ampiamente illustrate nelle precedenti relazioni nelle quali la Corte

aveva già proceduto, in via sperimentale, allo svolgimento delle analisi utilizzando la medesima metodologia ora definitivamente accolta e recepita nelle scritture contabili del rendiconto.

Per quest'anno vengono esposti i risultati complessivi secondo una classificazione che prevede l'imputazione dei capitoli di spesa del Ministero in questione alle COFOG di 3 livello.

L'applicazione dei criteri di classificazione articolata per unità previsionali di base, centri di responsabilità e funzioni obiettivo secondo le classi COFOG allo stato di previsione del Ministero necessita di una attenta riconsiderazione, non essendo l'attuale classificazione in grado di far cogliere elementi di completa significatività; basti considerare che la parte preponderante delle risorse è destinato tradizionalmente alle erogazioni di stipendi a favore del personale in attività di servizio ed al funzionamento.

Dovrebbero, invece, essere costruiti quadri riepilogativi delle spese relative ad alcuni aspetti meritevoli di particolare attenzione nella valutazione delle politiche scolastiche, quali il sistema informativo di supporto alle decisioni, la formazione e l'aggiornamento, le supplenze per ogni ordine e grado di istruzione.

In apposite tavole, concernenti la formazione ed utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile, viene posto in evidenza l'andamento della gestione per ciascuna funzione obiettivo e centro di responsabilità e, in particolare, la rispettiva ponderazione nei confronti del volume complessivo delle risorse finanziarie destinate nel 1998 al sistema scolastico a carico dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione[8].

L'istruzione prescolastica e primaria con l'istruzione secondaria assorbono, come nel '97, il 96% della totalità degli stanziamenti definitivi.

A queste percentuali corrispondono i seguenti valori assoluti da porre in relazione al totale dell'Amministrazione 60.676 miliardi (60.321 nel 1997):

- istruzione prescolastica e primaria 22.537 miliardi ;
- istruzione secondaria 37.513 miliardi;
- istruzione superiore 576 miliardi.

Con riferimento agli impegni effettivi secondo le funzioni obiettivo per classi COFOG "istruzione pre- scolastica e primaria" e "istruzione secondaria" assorbono la quasi totalità delle spese del Ministero: 55.817 a fronte di 56.409 miliardi.

---

[8] Va ricordato che vengono stanziate risorse a favore del sistema scolastico anche da parte di comuni e di province, per finalità specifiche quali l'edilizia scolastica, il trasporto degli alunni, le mense, per il personale ausiliario, nonchè da parte delle regioni per interventi diretti ad assicurare l'esercizio del diritto allo studio. (circa 19.000 miliardi nel 1998).

Secondo valori assoluti.

- Istruzione pre- scolastica e primaria 21.776 miliardi;
- Istruzione secondaria 34.040 miliardi;
- Istruzione superiore 543 miliardi.

Ponendo a raffronto i dati relativi agli impegni rispetto agli stanziamenti definitivi si osserva che per la COFOG "istruzione pre- scolastica e primaria" la percentuale di impegni è la più alta con il 96.7% (21.776 su 22.537 miliardi), dopo tuttavia quella per "l'istruzione superiore" con il 99,4% (543 su 576 miliardi), ma prima della "istruzione secondaria" con il 90,7% (34.040 su 37.513 miliardi).

Per quanto riguarda i residui al 31 dicembre 1998 la funzione obiettivo "istruzione secondaria" con 560 miliardi assorbe ben il 64% del totale dei residui complessivi (875 miliardi); da un'analisi più approfondita circa la categoria economica dei predetti residui si rileva la maggiore concentrazione nella categoria IV (acquisto beni e servizi) con 215 miliardi seguita dalla categoria V (trasferimenti) con 184 miliardi.

Anche con riferimento alla massa impegnabile le funzioni obiettivo "istruzione pre-scolastica e primaria" e "istruzione secondaria" assorbono la parte preponderante della spesa dell'Amministrazione: 60.050 a fronte di 60.676 miliardi.

Secondo valori assoluti:

- Istruzione pre- scolastica e primaria 22.537 miliardi
- Istruzione secondaria 37.513 miliardi
- Istruzione superiore 576 miliardi

La maggiore concentrazione di massa impegnabile si è avuta per gli oneri al personale in servizio per "l'istruzione pre- scolastica e primaria" (21.608 miliardi) e per "l'istruzione secondaria" (36.132 miliardi).

I pagamenti totali si sono avuti essenzialmente nell'istruzione pre- scolastica e primaria" con 24.519 miliardi e nell'istruzione secondaria" con 36.026 miliardi, che hanno rappresentato, in termini percentuali, rispettivamente il 40 e il 59% delle risorse complessive. Anche per i pagamenti la maggiore concentrazione si è avuta per gli oneri al personale in servizio per l'istruzione pre- scolastica e primaria" (23.758 miliardi) e per l'istruzione secondaria" (34.887 miliardi).

3.2.2 La classificazione per centri di responsabilità

Sempre con riferimento agli stanziamenti definitivi, i centri di responsabilità di maggiore consistenza risultano essere i seguenti:

Centri di responsabilità	*1998*	*%*	*1997*	*%*	*Differenza*	*%*
DG Istruzione elementare	17.334	28	16.543	27	+ 791	+1
DG Istruzione sec. I grado	16.502	27	16.709	28	- 207	-1
DG Istruzione tecnica	8.658	14	8.756	15	- 99	-1
DG Istruzione classica, scientifica e magistrale	5.341	8	5.190	8	+ 151	-
DG Istruzione professionale	5.248	8	5.694	8	- 446	-
Servizio scuola materna	4.881	8	4.528	8	+ 353	-

Il prospetto consente di cogliere con buona immediatezza l'evoluzione che caratterizza il sistema scolastico in questi anni. L'analisi condotta per centri di responsabilità trova infatti conferma nei dati delle funzioni obiettivo di secondo livello e in quello globale, innanzi riportato, che segnala come tra il 1997 e 1998 la consistenza finanziaria delle funzioni obiettivo "istruzione prescolastica e primaria", "istruzione secondaria", si sia, rispettivamente, incrementata e ridotta di circa 6.000 miliardi. Dati, altrettanto coerenti si ricavano dall'analisi secondo gli altri parametri contabili (impegni, pagamenti, residui). Ovviamente la situazione è in linea con le informazioni che si traggono dalla consistenza numerica delle varie componenti del sistema scolastico, per il quale si rinvia al paragrafo 7.

La scuola elementare nel 1998 ha avuto a disposizione circa 791 miliardi in più rispetto al 1997 ed infatti il suo peso percentuale è aumentato di 1 punto (28%) ed ha sopravanzato la scuola media. Quest'ultima, regredisce in percentuale (dal 28 al 27%), ha gestito 207 miliardi in meno. Fenomeno dello stesso segno, in particolare notevole in valore assoluto (-99 miliardi e -1%) ha interessato l'istruzione tecnica. Pur rimanendo inalterata l'incidenza percentuale si è registrato un incremento della spesa della scuola materna (+353 miliardi) e dell'istruzione classica, scientifica e magistrale (+ 151 miliardi), mentre risultano in diminuzione le risorse per l'istruzione professionale (- 446 miliardi).

L'andamento descritto è da porre in correlazione all'aumento della popolazione scolastica nelle scuole elementari, anche in conseguenza dell'accentuarsi del fenomeno immigratorio, ed all'azione di contenimento della rete scolastica, con riduzione delle classi funzionanti e con la

soppressione di plessi e di scuole, anche in preparazione dei nuovi assetti dell'autonomia scolastica.

La riduzione degli oneri complessivi per l'istruzione secondaria superiore è conseguente al calo demografico, verificatosi negli anni scorsi nel nostro Paese.

La crescita dell'istruzione classica, scientifica e magistrale e la riduzione dell'istruzione professionale sono da riferire a mutamenti nelle scelte degli alunni licenziati nella scuola secondaria di primo grado, anche in relazione alle prospettive occupazionali offerte dal mercato del lavoro.

3.2.3 La classificazione per categorie economiche

In apposite tavole vengono riportate le spese dell'esercizio 1998 per categorie economiche secondo la classificazione semplificata: spese di funzionamento, di cui personale; interventi; investimenti; altre spese. In tali tavole viene esposto l'incrocio delle funzioni obiettivo di primo, secondo e terzo livello con le categorie economiche per gli stanziamenti definitivi, la massa impegnabile, gli impegni effettivi di competenza, la massa spendibile, i pagamenti totali, i residui.

Occorre considerare la peculiarità costituita dalla destinazione della spese del sistema scolastico che riguarda per oltre il 97% la retribuzione del personale in servizio. Di qui la ridotta significatività dell'analisi per categorie economiche, dalla quale si rileva che la sola categoria di funzionamento (comprendente le spese di personale) rappresenta il 99% della spesa totale come già rilevato negli anni scorsi.

Nel successivo prospetto viene riportato in modo sintetico l'andamento della gestione per le categorie di maggiore significatività della classificazione ordinaria.

Categorie	*Stanz.defin.*		*Pagam.*	*Residui*	*Economie*
II Personale attiv.	RS	431	5.172	373	143
servizio	CP	58.282	54.014	211	- 845
IV Acquisto beni	RS	294	194	388	
e servizi	CP	771	308	323	175
V Trasferimenti	RS	258	218	324	
	CP	1.526	1.202	291	41

Un raffronto tra gli esercizi 1997-1998 concernente i pagamenti totali della parte corrente viene esposto nel seguente prospetto.

ANNI	*CAT.II*	*CAT.IV*	*CAT.V*	*ALTRE SPESE*	*TOTALE*
1997	56.957	262	1.079	56	58.354
1998	59.186	502	1.419	29	61.136
Variaz, V.A.	+2.229	+240	+340	-27	+ 2.782
%	+4,95%	+93,51%	+32,82%	-47,7%	+5,81%

Inoltre, dal raffronto 1997- 1998 in ordine ai pagamenti totali si rileva un volume di erogazione della spesa leggermente incrementato. In termini di maggiore dettaglio le categorie acquisto beni e servizi (IV) e trasferimenti (V) espongono entrambe, in modo più accentuato la seconda, un notevole incremento.

3.2.4 Le spese secondo altre classificazioni

Nelle successive tabelle sono esposte, per ciascun centro di responsabilità, le spese di funzionamento (in termini di miliardi), distintamente per uffici centrali e periferici, con indicazione dei residui iniziali, dei pagamenti su residui, degli stanziamenti definitivi, dei pagamenti su competenza, dei residui propri di competenza.

UFF.CENTR.	*RES.IN.*	*PAG.RES.*	*STANZ.RES.*	*PAG.COMP..*	*RES.COMP.*
Personale	40	22	289	100	49
Elementare	35	29	69	40	25
Secondaria	28	24	63	36	22
Classica	5	4	25	15	6
Tecnica	17	15	38	22	12
Profess.	3	2	21	12	6
Scambi cult.	2	0,7	8	5	1
Materna	4	3	21	12	7

Da tale prospetto si pone in evidenza la ridotta capacità di spesa per il centro di responsabilità "personale e affari generali e amministrativi", con riferimento alla gestione delle risorse sia in conto competenza che in conto residui, anche in conseguenza dei ritardi nella ripartizione dei fondi previsti dalla legge n.440 del 1997. Per il centro di responsabilità "scambi culturali" e per quello "istruzione artistica" si rileva, inoltre, un indice di pagamento dei residui inferiore al 50%.

UFF. PER.	*RES.IN.*	*PAG.RES.*	*ST.DEF.*	*PAG.COMP.*	*RES.COMP.*
Personale	116	103	575	472	28
Elementare	273	2.511	17.099	16.606	134
Secondaria	82	1.157	16.420	14.800	99
Classica	70	343	5.308	4.888	59
Tecnica	95	530	8.587	7.660	82
Profess.	67	288	5.207	4.628	65
Scambi cult.	0,3	0,2	2	1	0,2
Materna	24	408	4.671	4.391	33
Artistica	30	110	1.563	1.434	27

Per quanto riguarda la gestione dei residui si pone in evidenza un indice di smaltimento inferiore al 50% per la "scuola secondaria" e per la "scuola materna"; in un indice pari circa al 75% si rileva per i centri di responsabilità del "personale", "l'istruzione elementare", "l'istruzione tecnica", "l'istruzione classica, scientifica e magistrale".

In altre tavole sono riportate, per ciascun centro di responsabilità, le spese, in termini di miliardi: per interventi integrativi a favore dei soggetti disabili, con indicazione dei residui iniziali, dei pagamenti su residui, degli stanziamenti definitivi, dei pagamenti su competenza, dei residui propri di competenza.

C. RESPONS.	*RES.IN.*	*PAG.RES.*	*ST.DEF.*	*PAG.COMP.*	*RES.COMP*
Elementare	6,2	3,9	7,2	1,9	5,1
Secondaria	1,1	1,1	6,5	1,8	4,5
Classica	0,1	0,1	1,4	0,5	0,8
Tecnica	0,1	0,1	2,6	0,9	1,5
Professionale	0,2	0,2	1,4	0,4	0,9

Materna	0,2	0,2	1,8	0,5	1,2
Artistica	0,1	0,1	0,4	0,1	0,3

La maggiore concentrazione di tali spese è per il centro di responsabilità dell'istruzione elementare", che tuttavia denota una ridotta capacità di spesa in conto competenza che in conto residui: basti osservare che nel corso dell'esercizio 1998 vi sono stati pagamenti complessivi (competenza e residui) per 5,8 miliardi e vi sono stati residui provenienti dalla competenza per 5,1 miliardi ai quali si aggiungono 2,3 miliardi di residui di precedenti esercizi.

4. Il prodotto scolastico e la sua valutazione

L'esigenza di introdurre sistemi di valutazione del prodotto scolastico è dettata da una serie di motivazioni connesse alle richieste del mercato del lavoro, alla maggiore attenzione dell'opinione pubblica circa l'efficienza degli investimenti scolastici e l'aggiornamento dei programmi di insegnamento, alle crescenti richieste di attività parascolastiche, ai confronti con i sistemi scolastici di altri Paesi. Certamente la crisi dell'occupazione è stato fattore decisivo per valutazioni della qualità dei sistemi scolastici anche in relazione all'individuazione di rimedi contro la disoccupazione, specialmente quella giovanile.

In definitiva, vi è oggi un interesse crescente per la qualità delle istituzioni scolastiche, dei loro prodotti, della loro organizzazione e dei loro standard, interesse che comporta la proliferazione di progetti e ricerche diretti alla valutazione del prodotto scolastico.

L'OCSE ha individuato una serie di 38 indicatori internazionali sull'istruzione [9] che possono essere ripartiti in 3 settori:

a) il contesto dell'insegnamento, che comportano la misurazione dei livelli di formazione della popolazione adulta, dei tassi di attività per livelli di formazione, dei livelli di formazione per [illegible]. Le basse medie riportate in Italia, rispetto al resto di Europa, sono conseguenti ai riflessi dell'insufficiente sviluppo della scolarizzazione nel periodo pre e post- bellico (il tasso italiano è la metà di quello dei paesi più avanzati).

[9] Da tali indicatori può ricavarsi un'informazione unica sugli investimenti per l'istruzione, il costo degli studi, la percentuale della popolazione attiva occupata nel settore scolastico, la ripartizione delle competenze decisionali ai vari livelli dell'amministrazione scolastica, i tipi di decisione che le scuole possono assumere e le modalità di queste decisioni, i risultati degli alunni tredicenni nelle materie scientifiche, la competenza in lettura dei quattordicenni, i tassi di riuscita degli esami che concludono il ciclo di formazione nelle scuole secondarie superiori, il tasso dei laureati, le relazioni tra livelli di formazione e disoccupazione e tra livelli di formazione e stipendi.

b) i costi e le modalità di insegnamento, che riguardano la spesa per l'istruzione, i tassi di partecipazione, indicatori sui docenti e sulle competenze decisionali degli istituti scolastici. Dalle rilevazioni effettuate qualche anno addietro dall'OCSE in Italia, il tasso di scolarizzazione era negli ultimi tre posti rispetto agli altri Paesi (meno del 50%).Per quanto riguarda gli indicatori sulla distribuzione delle competenze decisionali all'interno del sistema scolastico italiano, da un'indagine svolta nell'ambito del progetto INES è risultato che finora l'autonomia degli istituti scolastici non è stata in correlazione con il modello organizzativo del sistema scolastico.
c) i risultati, che vengono correlati a valutazioni di qualità del sistema scolastico, secondo un'accezione di "qualità" mutuata da altri contesti, come quello industriale, che hanno problemi di ottimizzazione di assetti organizzativi e di produzione. La valutazione non comporta esclusivamente una raccolta sistematica dei dati, ma richiede una delicata attività di loro interpretazione secondo un giudizio di valore che ha immediati riflessi di carattere operativo.

La valutazione del sistema educativo non si limita alla verifica dei risultati degli alunni, ma deve comprendere un esame complessivo dell'intero "processo scolastico" con analisi sui profili organizzativi della scuola e dell'insegnamento, comprensivo dell'analisi della qualità dei "curricula" e dell'azione formativa. Si tratta di un processo dinamico a lungo termine, strutturato a diversi livelli, nel quale confluiscono la verifica dell'efficacia, l'innovazione e la sperimentazione di programmi formativi.

Sono ancora scarse le esperienze in Italia di analisi dei processi educativi che siano in grado di connettere processi di innovazione, anche introdotti con sperimentazioni, a momenti di valutazione che definiscano un sistema di monitoraggio delle esperienze avviate e che aiutino a misurazioni di ordine qualitativo, anche attivando settori di ricerca e sviluppo all'interno del servizio scolastico, incentivando la formazione e la crescita professionale degli insegnanti.

Uno specifico impegno del Governo per la definizione di un sistema nazionale di valutazione, da attuare con la trasformazione del Centro Europeo dell'educazione in Agenzia nazionale per la valutazione, è stato assunto con il Patto sociale per lo sviluppo e l'economia del 22 dicembre 1998.

Il Ministero ha assunto, nel frattempo, diverse iniziative [illegible] alla valutazione del sistema dell'istruzione utilizzando il servizio di supporto alle decisioni, come un servizio di consulenza, diretto a consentire una visione integrata degli utenti, delle informazioni, degli strumenti tecnici e dell'ambiente che intervengono nel processo decisionale. Sono stati così predisposti modelli previsionali e sistemi di indicatori in grado di misurare l'efficienza e l'efficacia del sistema scolastico: tra le rilevazioni effettuate di particolare rilievo quelle

riguardanti l'andamento della popolazione scolastica nel corso degli anni, il rapporto alunni/classi, la regolarità degli studi, la dispersione scolastica, gli alunni portatori di handicap, gli alunni con cittadinanza non italiana, il tasso di mobilità del personale scolastico, le cessazioni del personale docente e non docente.

Nel quadro delle iniziative dirette alla valutazione del sistema scolastico il Ministero ha completato nel mese di aprile 1998 un primo monitoraggio circa l'attuazione del Programma di sviluppo delle tecnologie didattiche nel periodo 1997- 2001 (spesa complessiva pari a 998,9 miliardi), diretto allo sviluppo delle innovazioni tecnologiche nelle scuole; uno degli obiettivi è il collegamento in rete delle scuole in INTERNET. Delle preventivate 5.000 scuole previste nel programma sono state interessate 3.520.

Per una verifica della congruità tecnico- economica dei costi sostenuti sarebbe opportuno il coinvolgimento di organi specializzati e l'affinamento delle tecniche di misurazione dei risultati ottenuti nell'attuazione del predetto programma.

5. La spesa per supplenze

L'andamento complessivo della spesa per supplenze negli ultimi due anni conferma le difficoltà di governare il fenomeno rilevate negli scorsi esercizi.(Prospetto 1)

La particolarità per questo esercizio è costituita dalla frammentazione dei capitoli di spesa relative alle supplenze in relazione alla suddivisione per i diversi ordini di istruzione. Non è quindi possibile svolgere raffronti significativi con l'esercizio 1997, se non in termini complessivi di spesa; dal prossimo esercizio saranno possibili raffronti nell'ambito dei diversi settori di istruzione.

Sulle cause di formazione del precariato la Corte si è già espressa nelle relazioni dei precedenti esercizi: tra di esse si ricordano la discrasia tra organico di diritto e funzionamento di fatto all'inizio di ogni anno scolastico; necessità di copertura dei posti resi vacanti in conseguenza di esoneri dall'insegnamento; comandi, aspettative ed esoneri per altre cause; utilizzazione di docenti non specializzati nel settore del sostegno.

La proliferazione di personale precario, conseguente all'applicazione di meccanismi applicativi di disposizioni normative del settore dell'istruzione, anche se si ripercuote negativamente sul piano della corretta programmazione delle attività didattiche ed organizzative, costituisce un fenomeno che è connaturato al funzionamento delle istituzioni scolastiche, nel senso che l'utilizzazione di personale supplente è condizione essenziale per la copertura delle

esigenze di loro funzionalità, determinando la formazione di personale precario che costituisce una forma occupazionale di giovani laureati.

Le difficoltà nella riduzione delle cause di formazione del precariato dovrebbero indurre a maggiore prudenza nella previsione di forme di copertura basate su riduzioni di personale supplente.

Dai dati delle spese per il personale supplente per il 1998 se ne ricava una evidente difficoltà nella determinazione del fabbisogno finanziario e l'incremento, in termini limitati, della spesa rispetto al 1997 (da 4.946,8 a 5.315,5; +368.7 miliardi, pari a circa il 7,4%).

Circa le diverse tipologie di supplenze la spesa, in termini di impegni, per i docenti di religione è aumentata da 910 a 922.1 miliardi (+1.3%)%; quelle per le supplenze fino al termine dell'attività didattica è aumentata da 1.386,7 a 1.809,3 miliardi (+ 30,4%), incremento verificatosi nell'ambito dell'istruzione elementare, anche in conseguenza dell'esigenza di sostituzione dei docenti per i posti in deroga per gli alunni portatori di handicap. Le spese per supplenze annuali sono aumentate da 691,6 a 836.7 miliardi (20,1%). A carico della gestione dei residui per le supplenze fino al termine dell'attività didattica e per quelle annuali sono emerse maggiori spese, per le quali dovrà essere prevista apposita sanatoria nella legge di approvazione del rendiconto

Le supplenze brevi hanno comportato impegni per 1.013,6 miliardi, segnando un contenimento del 28,5% nei confronti del corrispondente valore del 1997 (1.210 miliardi).

In diminuzione anche le spese per contributi previdenziali ed assistenziali per il personale supplente (da 596.8 a 596,5 miliardi) e per ritenute erariali (da 150,6 a 137,2 miliardi).

Rapportando le spese complessive per supplenze (5.315,5 miliardi in termini di impegni) rispetto agli oneri per il personale in attività di servizio si è avuta nel 1998 un'incidenza del 9,8% della spesa globale delle retribuzioni; il corrispondente dato 1997 era stato del 9,35% (4.946 miliardi).

Prospetto 1

Spese per supplenze 1997/98 (valori espressi in milioni)

Tipologia di spese	Centro di responsabilità	Capitoli	Previsioni iniziali	Stanziam. definitivi	Autorizz. di cassa	Impegni	Pagamenti		Pag.totali	Residui		Economie		Econ. totali	Eccedenze		Totale ecced.ze
			comp.	comp.			comp.	res.		da comp.	da res.	comp.	res.		comp.	res.	
Docenti di religione	Istruzione elementare	1029	1.230.000	1.100.000	1.246.933	910.433	910.228	74.435	984.664	204	9.683	189.567	62.815	252.382	0	0	0
	TOTALE 1997		1.230.000	1.100.000	1.246.933	910.433	910.228	74.435	984.664	204	9.683	189.567	62.815	252.382	0	0	0
	Istruzione elementare	1029	353.100	353.100	353.100	359.442	359.442	108.957	468.398	0	74	-6.342	-99.184	-105.526	6.342	99.184	105.526
	Istruzione secondaria I° grado	5878	319.000	300.000	300.000	227.321	227.321	9	227.331	0	22	72.679	-9	72.669	0	9	9
	Istruzione classica, scientifica e magistrale	5879	82.500	119.000	119.000	100.688	100.688	1	100.689	0	6	18.312	-1	18.311	0	1	1
	Istruzione tecnica	5880	154.000	140.000	140.000	123.470	123.470	1	123.472	0	0	16.530	-1	16.528	0	1	1
	Istruzione professionale	5881	72.600	67.000	67.000	59.304	59.304	2	59.306	0	0	7.696	-2	7.694	0	2	2
	Scuola materna	5882	93.500	50.000	50.000	40.817	40.817	5	40.822	0	13	9.183	-5	9.178	0	5	5
	Istruzione artistica	5883	25.300	13.000	13.000	11.104	11.104	0	11.104	0	0	1.896	0	1.896	0	0	0
	TOTALE 1998		1.100.000	1.042.100	1.042.100	923.147	922.147	108.975	1.031.122	0	115	119.953	-99.203	20.750	6.342	99.203	105.545
	Variazione % 1998 1997		*-10,57*	*-5,26*	*-16,43*	*1,29*	*1,31*	*46,40*	*4,72*	*-100,00*	*-98,81*	*-36,72*	*-257,93*	*-91,78*	*0,00*	*0,00*	*0,00*
Supplenti temporanei fino al termine delle attività didattiche	Istruzione elementare	1030	1.186.000	1.500.000	1.513.325	1.386.697	1.386.542	119.238	1.505.779	155	3.066	113.303	-108.979	4.324	0	108.979	108.979
	TOTALE 1997		1.186.000	1.500.000	1.513.325	1.386.697	1.386.542	119.238	1.505.779	155	3.066	113.303	-108.979	4.324	0	108.979	108.979
	Istruzione elementare	1030	439.600	784.700	784.700	813.790	813.790	272.219	1.086.009	0	9	-29.090	-269.061	-298.152	29.090	269.061	298.152
	Istruzione secondaria I° grado	5885	397.000	397.000	597.000	393.410	393.409	19	393.429	1	0	203.591	-19	203.571	0	19	19
	Istruzione classica, scientifica e magistrale	5886	112.500	210.000	210.000	139.570	139.570	14	139.584	0	1	70.430	-14	70.416	0	14	14
	Istruzione tecnica	5887	210.000	260.000	260.000	175.917	175.917	0	175.917		0	84.083	-18	84.065	0	18	18
	Istruzione professionale	5888	99.000	280.000	280.000	181.955	181.955	0	181.955	0	50	98.045	-6	98.039	0	6	6
	Scuola materna	5889	127.500	85.000	85.000	70.552	70.552	0	70.552	0	0	14.448	0	14.447	0	0	0
	Istruzione artistica	5890	34.500	53.000	53.000	34.087	34.087	0	34.087	0	3	18.913	0	18.915	0	0	0
	TOTALE 1998		1.420.100	2.069.700	2.269.700	1.809.282	1.809.281	272.252	2.081.533	1	63	460.418	-269.119	191.299	29.090	269.119	298.209
	Variazione % 1998 1997		*19,74*	*37,98*	*49,98*	*30,47*	*30,49*	*128,33*	*38,24*	*-99,59*	*-97,94*	*306,36*	*146,95*	*4.323,67*		*146,95*	*173,64*
Supplenze annuali	Istruzione elementare	1034	738.478	900.000	1.014.387	691.610	691.600	38.874	730.474	11	12.098	208.390	63.416	271.805	0	0	0
	TOTALE 1997		738.478	900.000	1.014.387	691.610	691.600	38.874	730.474	11	12.098	208.390	63.416	271.805	0	0	0
	Istruzione elementare	1034	256.000	124.000	124.000	169.592	169.588	93.720	263.309	3	1	-45.592	-81.615	-127.206	45.592	81.615	127.207
	Istruzione secondaria I° grado	5899	258.380	170.000	170.000	133.084	133.064	2	133.066	20	0	36.916	-2	36.914	0	2	2
	Istruzione classica, scientifica e magistrale	5900	67.500	184.500	184.500	151.070	151.062	0	151.062	9	0	33.430	-2	33.428	0	2	2
	Istruzione tecnica	5901	126.000	171.600	171.600	146.642	146.642	0	146.642	2	0	24.956	0	24.956	0	0	0
	Istruzione professionale	5902	59.400	197.000	197.000	167.231	167.231	0	167.231	0	0	29.769	-1	29.768	0	1	1
	Scuola materna	5903	76.500	10.000	10.000	14.767	14.766	0	14.766	1	0	-4.767	0	-4.767	4.767	0	4.767
	Istruzione artistica	5904	20.700	65.000	65.000	54.355	54.355	1	54.356	0	1	10.645	0				
	TOTALE 1998		894.480	922.100	922.100	836.743	836.708	93.724	930.432	35	3	85.357	-81.623	-6.911	50.359	81.624	131.981

	Variazione % 1998 1997		*21,12*	*2,46*	*-9,10*	*20,98*	*20,93*	*141,10*	*27,37*	*218,18*	*-99,98*	*-59,04*	*-228,71*	*-102,51*	*0,00*	*0,00*	*0,00*
Supplenze brevi e saltuarie	Istruzione elementare	1032	980.000	1.220.000	1.279.286	1.210.641	1.199.180	40.175	1.239.355	11.461	13.976	9.359	5.136	14.495	0	0	0
	TOTALE 1997		980.000	1.220.000	1.279.286	1.210.641	1.199.180	40.175	1.239.355	11.461	13.976	9.359	5.136	14.495	0	0	0
	Istruzione elementare	1032	343.470	343.470	363.832	343.448	343.448	8.947	352.395	0	112	22	11.303	11.325	0	0	0
	Istruzione secondaria 1° grado	5892	291.800	289.000	290.898	288.972	288.972	1.867	290.838	0	31	28	0	28	0	0	0
	Istruzione classica, scientifica e magistrale	5893	75.291	75.291	75.739	75.262	75.262	448	75.710	0	0	29	0	29	0	0	0
	Istruzione tecnica	5891	140.541	128.000	128.824	127.975	127.975	824	128.799	0	0	25	0	25	0	0	0
	Istruzione professionale	5895	66.256	66.256	67.082	66.228	66.228	826	67.054	0	0	28	0	28	0	0	0
	Scuola materna	5896	90.950	90.950	90.950	89.927	89.927	956	90.883	0	0	1.023	0	1.023	0	0	0
	Istruzione artistica	5897	23.090	22.000	22.000	21.821	21.818	122	21.940	3	0	179	0	179	0	0	0
	TOTALE 1998		1.031.401	1.014.967	1.039.325	1.013.632	1.013.629	13.991	1.027.620	3	143	1.335	11.303	12.638	0	0	0
	Variazione % 1998 1997		*5,25*	*-16,51*	*-18,76*	*-16,27*	*-15,47*	*-65,18*	*-17,08*	*-99,97*	*-98,98*	*-85,74*	*120,10*	*-12,81*	*0,00*	*0,00*	*0,00*
Contributi previdenziali e assistenziali su supplenze brevi	Istruzione elementare	1035	308.000	600.000	1.094.070	596.796	589.687	415.531	1.005.218	7.109	38.092	3.204	40.447	43.651	0	0	0
	TOTALE 1997		308.000	600.000	1.094.070	596.796	589.687	415.531	1.005.218	7.109	38.092	3.204	40.447	43.651	0	0	0
	Istruzione elementare	1035	224.700	224.700	269.383	224.181	224.181	12.694	236.875	0	95	519	31.895	32.413	0	0	0
	Istruzione secondaria 1° grado	5906	190.957	140.000	140.204	139.382	139.382	0		0	204	618	0	618	0	0	0
	Istruzione classica, scientifica e magistrale	5907	49.256	49.256	49.303	48.808	48.410	0	48.410	395	47	448	0	448	0	0	0
	Istruzione tecnica	5908	91.945	70.000	70.062	69.264	69.264	0	69.261	0	62	736	0	736	0	0	0
	Istruzione professionale	5909	43.345	43.000	43.019	42.142	42.142	0	42.142	0	19	858	0	858	0	0	0
	Scuola materna	5910	59.500	59.500	59.500	59.207	59.207	0	59.207	0	180	293	0	293	0	0	0
	Istruzione artistica	5911	15.105	14.000	14.005	13.535	13.535	0	13.535	0	5	465	0	465	0	0	0
	TOTALE 1998		674.808	600.456	645.477	596.520	596.123	12.694	469.434	398	612	3.936	31.895	35.831	0	0	0
	Variazione % 1998 1997		*119,09*	*0,08*	*-41,00*	*-0,05*	*1,09*	*-96,95*	*-53,30*	*-94,41*	*-98,39*	*22,84*	*-21,14*	*-17,92*	*0,00*	*0,00*	*0,00*
Ritenute erariali su supplenze brevi	Istruzione elementare	1036	94.000	154.000	213.434	150.655	142.056	3.407	145.463	8.599	128	3.345	55.898	59.244	0	0	0
	TOTALE 1997		94.000	154.000	213.434	150.655	142.056	3.407	145.463	8.599	128	3.345	55.898	59.244	0	0	0
	Istruzione elementare	1036	49.434	49.434	56.892	49.384	49.384	6.823	56.207	0	508	50	127	177	0	0	0
	Istruzione secondaria 1° grado	5913	41.900	40.000	40.465	33.659	33.659	164	33.823	0	301	6.341	0	6.341	0	0	0
	Istruzione classica, scientifica e magistrale	5914	10.836	10.836	10.959	10.557	10.557	53	10.610	0	79	279	0	279	0	0	0
	Istruzione tecnica	5915	20.228	20.228	20.410	13.099	13.099	44	13.143	0	138	7.129	0	7.129	0	0	0
	Istruzione professionale	5916	9.536	9.500	9.726	8.041	8.041	33	8.077	0	193	1.459	0	1.459	0	0	0
	Scuola materna	5917	13.099	20.000	20.000	19.842	19.842	109	19.951	0	162	158	0	158	0	0	0
	Istruzione artistica	5918	2.767	4.000	4.002	2.595	2.595	2	2.597	0	0	1.405	0	1.405	0	0	0
	TOTALE 1998		147.791	153.998	162.454	137.180	137.180	7.228	144.408	0	1.372	16.818	127	16.945	0	0	0
	Variazione % 1998 1997		*57,22*	*0,00*	*-23,89*	*-8,94*	*-3,43*	*112,15*	*-0,73*	*-100,00*	*971,80*	*402,78*	*-99,77*	*-71,40*	*0,00*	*0,00*	*0,00*
	TOTALE GENERALE 1997		3.400.478	4.528.000	6.361.435	4.946.831	4.919.292	691.660	5.610.952	27.539	77.042	527.169	118.732	645.901	0	108.979	108.979
	TOTALE GENERALE 1998		5.268.580	5.268.580	5.918.702	5.315.504	5.315.067	508.864	5.684.549	437	2.308	687.817	-406.620	270.552	85.791	449.946	535.735
	Variazione % 1998 1997		*54,94*	*16,36*	*-6,96*	*7,45*	*8,05*	*-26,43*	*1,31*	*-98,41*	*-97,00*	*30,47*	*-442,47*	*-58,11*	*#DIV/0!*	*312,88*	*391,60*

6. Gli indicatori finanziari di valutazione delle politiche scolastiche: i risultati delle prime indagini svolte dagli organi di controllo interno.

Il servizio di controllo interno del Ministero, istituito con D.M. n.68 del 16 gennaio 1996, ha svolto nel corso del 1998 una serie di indagini che hanno riguardato i rapporti tra CONI e Ministero, i contratti di collaborazione stipulati dai conservatori di musica negli anni 1996- 1997, i distretti scolastici, i procedimenti amministrativi, l'attività contrattuale, l'aggiornamento e la formazione del personale della scuola e di quello amministrativo, l'Osservatorio sulla dispersione scolastica.

Alcune di tali indagini hanno orientato la scelta dei programmi di indagine di controllo sulla gestione da parte della Corte per l'anno 1998.

Una maggiore incisività dei programmi di indagine dovrebbe indurre a forme di controllo sulla gestione indirizzate alle istituzioni scolastiche, destinatarie dei trasferimenti dallo stato di previsione del Ministero nell'ambito dell'autonomia riconosciuta dall'art.21 della legge n.59 del 1997.

Tra le indagini svolte se ne ricordano due: sui distretti scolastici e sulle attività contrattuali dell'Amministrazione centrale e scolastica periferica.

La prima indagine del servizio di controllo interno ha riguardato 5 distretti scolastici scelti secondo una ragionata campionatura zonale dei predetti organi collegiali, si è conclusa con la proposta di loro eliminazione, per essere venute meno le motivazioni di sussistenza.

Difatti, è emerso che il ruolo attualmente svolto dai distretti scolastici nel contesto del sistema scolastico nazionale ha scarso significato e poca incidenza, che le disposizioni concernenti le finalità istituzionali, l'organizzazione e le funzioni dei distretti non corrispondono alla realtà attuale ordinamentale e che sono ormai venute meno le esigenze partecipative ed assemblearistiche che ne avevano ispirato l'istituzione, come organismi di partecipazione democratica alla vita e alla gestione della scuola.

Nelle proposte conclusive il servizio di controllo interno induce a valutazioni circa l'effettiva necessità di costituire, alla luce della legge n.59 del 1997 e del D..P.R. 12 del 1998, organismi a livello sub-provinciale di raccordo tra autonomie scolastiche e le altre componenti istituzionali coinvolte nella gestione del sistema scolastico.

Nell'altra indagine, sulle attività contrattuali, il servizio ha compiuto una rilevazione sistematica dei dati a livello di Amministrazione centrale e scolastica periferica (acquisto beni, acquisto servizi, manutenzione e locazione, licenze d'uso).

Sono state rilevate anomalie in alcune procedure contrattuali suggerendo correttivi ritenuti utili per il conseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità.

Si riassumono le osservazioni di maggiore significato per uffici o servizi.

- Direzione generale del personale: affida la realizzazione dei compiti istituzionali ad una massiccia (7 contratti di durata quadriennale per 14,8 miliardi complessivi) utilizzazione di strutture informatiche; si rileva l'esigenza di prospettare soluzioni dirette ad affiancare con personale professionalmente preparato le ditte esterne che svolgono il monitoraggio del sistema scolastico.
- Sempre con riferimento alla stessa Direzione è stata rilevata la tendenza a ricorrere al comodato come una sorta di esecuzione anticipata di contratti di locazione e difficoltà nella riconduzione ad unicità dell'intervento contrattuale in materia di manutenzioni con possibilità di oneri aggiuntivi.
- Direzione generale per l'istruzione classica: distribuisce copie delle riviste acquistate (251 milioni) a soggetti dell'amministrazione senza il supporto di analisi sul fatto che costituiscano un insostituibile strumento di lavoro. (analoghe osservazione per la Direzione generale per l'istruzione tecnica per una spesa di 175 milioni, per l'Ispettorato per l'educazione fisica e sportiva per una spesa di 85 milioni, e per il Servizio per la scuola materna per una spesa di 300 milioni).

Le pur significative indagini svolte dal servizio di controllo interno non hanno avuto effetti adeguati di ricaduta nei confronti dell'Amministrazione; anche la direttiva emanata per l'esercizio 1999 non contiene indicazioni per le attività contrattuali che sono state specifico oggetto di analisi del predetto servizio. Non sono stati ancora individuati di indicatori idonei ad una valutazione comparativa di costi e dei rendimenti, nonché della corretta ed economica gestione delle risorse economiche e del conseguimento degli obiettivi prefissati.

7. Organizzazione dei servizi e del personale.

7.1 Le prospettive istituzionali

Nell'ambito della riforma organizzativa del Governo, di cui agli articoli 11 e 12 delle legge n.59 del 1997, è prevista l'istituzione di un Ministero dell'istruzione, della ricerca e della cultura per lo svolgimento dei compiti di spettanza statale per l'istruzione non universitaria, per l'istruzione universitaria, per la ricerca scientifica e tecnologica e per i beni culturali, spettacolo e sport.

Tale previsione è contenuta in uno schema di decreto legislativo di riforma dell'organizzazione del Governo approvato dal Consiglio dei ministri il 4 giugno 1999.

Per quanto riguarda l'istruzione non universitaria i compiti affidati al Ministero si riferiscono: all'organizzazione generale dell'istruzione scolastica, agli ordinamenti e programmi scolastici, allo stato giuridico del personale, alla ricerca ed alla sperimentazione delle innovazioni funzionali alle esigenze formative, al riconoscimento dei titoli di studio e delle certificazioni in ambito europeo e internazionale ed all'attivazione di politiche dell'educazione comuni ai Paesi dell'Unione europea, all'individuazione degli obiettivi e degli standard formativi e percorsi formativi in materia di istruzione superiore, alla consulenza ed al supporto per l'attività delle istituzioni scolastiche autonome, alle istituzioni di cui agli articoli 137 e 138 del d.lgs n.112 del 1998.

E' prevista l'articolazione del Ministero in Dipartimenti e in uffici scolastici regionali; a questi ultimi sono affidati i compiti inerenti all'attività di supporto alle istituzioni scolastiche autonome, ai rapporti con le amministrazioni regionali e con gli enti locali, ai rapporti con le università e con le agenzie formative, al reclutamento ed alla mobilità del personale scolastico, all'assegnazione di risorse finanziarie e di personale alle istituzioni scolastiche, ai compiti di carattere non formativi svolti dagli istituti regionali di ricerca, sperimentazione ed aggiornamento educativo.

Nel disegno di riorganizzazione è previsto il trasferimento al Ministero delle politiche sociali dell'osservatorio permanente per l'integrazione scolastica delle persone in situazione di handicap ed il comitato tecnico nazionale per l'educazione alla salute e per la prevenzione delle tossicodipendenze; sono trasferiti al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti i compiti svolti dall'osservatorio per l'edilizia scolastica.

E' prevista l'istituzione dell'agenzia per la valutazione del sistema dell'istruzione, con compiti di rilevazione dei livelli qualitativi del sistema di istruzione e di fornire alle istituzioni scolastiche indici di autovalutazione. Sono altresì previste l'agenzia per la formazione scolastica e quella per la formazione e per l'istruzione professionale.

7.2 Le maggiori componenti del sistema scolastico

L'analisi del sistema scolastico non può prescindere da un esame delle sue diverse componenti, principalmente gli alunni e le classi, e poi le unità scolastiche ed infine il personale docente e non docente delle istituzioni scolastiche.

Tale analisi viene effettuata secondo due parametri di valutazione: la rispondenza alle previsioni dei decreti interministeriali n.176- 177 e 178 del 15 marzo 1997 applicativi delle disposizioni previste nella legge 23 dicembre 1996 n.662 ed il confronto dei dati dell'anno scolastico di riferimento (1998/ 1999) con quelli del precedente anno 1997- 1998.

Tenuto conto che le previsioni normative di ridimensionamento delle istituzioni scolastiche sono state dettate da esigenze di riduzione della spesa uno scostamento rispetto alle previsioni comporta il mancato conseguimento. totale o parziale. dei risparmi di spesa.

Nella valutazione dell'effettivo conseguimento dei risultati previsti nei piani di razionalizzazione della rete scolastica occorre tenere presente l'obbligo per gli operatori responsabili della loro attuazione di considerare comparativamente gli eventuali disagi derivanti dai provvedimenti di riorganizzazione e l'incidenza. sull'efficacia dei processi formativi. delle dimensioni degli istituti interessati. con particolare riguardo alle scuole funzionanti nei comuni montani. nelle piccole isole e nelle zone interessate da condizioni economiche e socio- culturali particolarmente critiche.

I dati riferiti a ciascuna componente a livello nazionale nei due anni scolastici sono i seguenti:

SCUOLA MATERNA

Anno scolastico	ALUNNI E SEZIONI				
	PREVISIONE DECRETI		SITUAZ. EFFETTIVA		VARIAZ.
	ALUNNI	*SEZIONI*	*ALUNNI*	*SEZIONI*	
1997- 1998	925.825	39.483	918.126	39.296	- 7.699
- 187					
1998 - 1999	925.927	39.480	917.396	39.565	- 8.531
+85					
Differenza	+ 102	- 3	- 730	+ 269	

Nella scuola materna può rilevarsi nei due anni scolastici il rispetto dei limiti stabiliti: il rapporto alunni per sezione. previsto in 23.4. è stato rispettato (23.3 nel 1997- 1998 e 23.1 nel 1998- 1999) nonostante che nei due anni vi sia stato un incremento meno accentuato della popolazione scolastica. verosimilmente riconducibile a scelte discrezionali delle famiglie ed a ragioni di carattere organizzativo connesse alla disponibilità di locali e di mezzi.

Secondo un'analisi più specifica dell'andamento a livello provinciale si osservano situazioni di maggiore concentrazione di sezioni istituite in eccedenza rispetto al piano nelle province di Catania (+ 42). Palermo (+ 22) e Roma (+21).

SCUOLA ELEMENTARE

Anno scolastico	ALUNNI E CLASSI				
	PREVISIONE DECRETI		SITUAZ. EFFETTIVA		
VARIAZ.	*ALUNNI*	*CLASSI*	*ALUNNI*	*CLASSI*	
1997- 1998	2.533.193	144.726	2.570.183	144.776	+36.990
+ 50					
1998- 1999	2.594.633	143.871	2.588.725	142.916	-5.908
- 955					
Differenza	+ 61.440	- 855	+18.542	- 1.860	

Nella scuola elementare può constatarsi che nell'anno scolastico 1997-1998 vi sono state 50 classi superiori al limite stabilito anche se vi è stato un incremento di 36.990 alunni superiore alle previsioni ed è stato rispettato il rapporto alunni per classe (17.7 rispetto a 17.8). Per quanto riguarda l'anno scolastico 1998-1999 appare rispettato il limite stabilito con una riduzione delle classi ben inferiore (-955) rispetto alla previsioni, anche se il rapporto tra alunni e classi appare superiore a quello stabilito (18.1 anziché 17.8).

A livello provinciale la maggiore concentrazione di classi in eccedenza rispetto al piano si è registrata nelle province di Roma (-172). Palermo (- 89) e Catania (- 68).

SCUOLA SECONDARIA DI PRIMO GRADO

Anno scolastico	ALUNNI E CLASSI				
	PREVISIONE DECRETI		SITUAZ.EFFETTIVA		
VARIAZ	*ALUNNI*	*CLASSI*	*ALUNNI*	*CLASSI*	
1997- 1998	1.716.057	83.666	1.712.831	84.859	- 3.226
+ 1.193					

1998. 1999	1.679.285	82.255	1.683.460	82.360	+ 4.175
+ 105					
Differenza	-31.161 - 1.784		- 33.546	- 2.604	

Nella scuola secondaria di primo grado deve constatarsi il mancato conseguimento dell'obiettivo di contenimento di cui ai citati decreti interministeriali: difatti, nell'anno scolastico 1997-1998 vi sono state 1.193 classi non soppresse, pari al 30,4 % di quelle previste, nonostante un decremento di popolazione scolastica rispetto all'anno precedente. Nello stesso anno scolastico non è stato altresì rispettato il rapporto percentuale tra alunni e classi, che è stato di 20,5 anziché di 20,1.

Con riferimento all'anno scolastico 1998- 1999 deve rilevarsi che vi sono state 105 classi non soppresse, anche se viene registrato un incremento di popolazione scolastica rispetto all'anno precedente: più contenuto, anche se ancora superiore a quello previsto, il rapporto tra alunni e classi che è stato di 20,4 anziché di 20,6.

Tale risultanza, che non appare in linea con il piano di razionalizzazione delle rete scolastica e che si riflette in termini di minori riduzioni di spesa per mancate soppressioni di sezioni e di unità scolastiche, pone in evidenza uno squilibrio che si rifletterà nelle prossime decisioni per il dimensionamento delle istituzioni scolastiche dell'autonomia.

A livello provinciale la maggiore concentrazione di classi in eccedenza rispetto al piano si è registrata nelle province di Napoli (- 111), Caserta (- 61), Cagliari e Milano (- 57).

Occorre tenere presente che tali situazioni si sono verificate in zone caratterizzate da accentuate condizioni di disagio socio- ambientale e da rilevanti fenomeni di dispersione scolastica, per le quali i Provveditori consentono alle scuole unificate di continuare a funzionare nelle sedi precedenti in conseguenza di situazioni di inadeguatezza dell'edilizia scolastica e dell'intendimento di mantenere nel territorio strutture ritenute necessarie per la prevenzione e per il recupero dell'evasione scolastica.

Va tenuta presente la particolare situazione delle scuole medie annesse ad istituti scolastici dotati di particolare autonomia come i Convitti nazionali, cioè di classi di scuola media funzionanti presso i predetti istituti con insegnamenti funzionali alla prosecuzione degli studi nello specifico settore dell'istruzione artistica, per le quali la soppressione di classi di modesta dimensione è condizionata dai vincoli legislativi relativi agli istituti in questione.

Per l'anno scolastico 1998- 1999 è più ridotto l'incremento delle classi rispetto al numero di quelle previste nei decreti interministeriali, in parte giustificato dal numero degli alunni effettivamente frequentanti superiore alle previsioni.[10]

Tale situazione pone in evidenza un rinvio nell'applicazione delle disposizioni relative alla riorganizzazione rete scolastica in previsione del passaggio dei relativi compiti agli enti locali previsto dal D.P.R n.233 del 1998.

SCUOLA SECONDARIA DI SECONDO GRADO

Anno scolastico	ALUNNI E CLASSI				
	PREVISIONE DECRETI		SITUAZ. EFFETTIVA		
VARIAZ					
	ALUNNI	*CLASSI*	*ALUNNI*	*CLASSI*	
1997- 1998	2.389.540	106.121	2.396.122	109.844	+ 6.582
+ 3.723					
1998- 1999	2.363.722	107.774	2.350.575	107.476	-13.147
- 298					
Differenza	- 25.818	+ 1.653	- 45.547	- 2.368	

Anche nella scuola secondaria di secondo grado deve constatarsi il mancato conseguimento dell'obiettivo di contenimento di cui ai citati decreti interministeriali: difatti, nell'anno scolastico 1997-1998 vi sono state 3.723 classi non soppresse, sia pure in presenza di un discreto aumento di popolazione scolastica rispetto all'anno precedente. Nello stesso anno scolastico non è stato altresì rispettato il rapporto percentuale tra alunni e classi, che è stato di 21.8 anziché di 22,5.

Con riferimento all'anno scolastico 1998- 1999 deve rilevarsi che sono state soppresse 298 classi in più rispetto a quelle previste in conseguenza di un notevole decremento di popolazione scolastica rispetto all'anno precedente; ancora superiore a quello previsto il rapporto tra alunni e classi che è stato di 21.8 anziché di 22,6.

Per gli istituti di istruzione secondaria gli organici di istituto sono stati definiti in base ai criteri utilizzati negli anni precedenti rinviando la costituzione degli organici funzionali

[10] La maggiore adesione può essere attribuita anche al superamento, per l'anno scolastico 1998- 1999, della disposizione che prevedeva che le classi con la presenza di handicap non dovessero accogliere più di 20 alunni.

successivamente all'emanazione delle disposizioni regolamentari riguardanti l'autonomia nelle istituzioni scolastiche, previa revisione dei criteri di determinazione delle cattedre e dei posti di insegnamento.

Per quanto riguarda l'andamento delle classi, le risultanze riferite all'anno scolastico 1997- 1998 e 1998- 1999 sono le seguenti:

SCUOLA MATERNA

Anno scolastico	CIRCOLI DIDATTICI	CLASSI
1997- 1998	4.482	13.624
1998- 1999	4.356	13.667
	-126	+ 43

Il numero delle classi si è incrementato in conseguenza della rilevante domanda di scolarizzazione insoddisfatta, della progressiva disattivazione delle scuole gestite da piccoli comuni e da privati, dell'esigenza di assicurare la frequenza della scuola materna per tutti i bambini di età compresa tra i 3 e i 5 anni.

SCUOLA ELEMENTARE

Anno scolastico	PLESSI	VARIAZ.
1997- 1998	16.933	
1998- 1999	16.654	- 279

Nella scuola elementare è previsto un aumento degli alunni iscritti, anche in conseguenza del maggior numero di nascite nell'anno 1992, ma anche del costante incremento della frequenza di alunni provenienti da paesi extra- comunitari.

SCUOLA SECONDARIA DI PRIMO GRADO

	UNITA' SCOLASTICHE	
Anno scolastico	*ISTIT. PRINCIP.*	*SEZ.STACC.*
1997- 1998	4.884	2.532
1998- 1999	4.910	2.867
	+ 26	+ 335

Nell'esame dell'ultima tabella occorre tenere conto del particolare meccanismo in forza del quale nella scuola secondaria di primo grado la soppressione dell'ufficio di presidenza dell'istituto principale comporta il declassamento della sede principale in sezione staccata della scuola media accorpante: in applicazione di tale meccanismo il numero delle sezioni staccate è dato dalla differenza tra quelle da sopprimere e le unità scolastiche da sopprimere declassate a sezioni staccate.

ISTRUZIONE SECONDARIA DI SECONDO GRADO

Anno scolastico	*UNITA' SCOLASTICHE*
1997- 1998	4.917
1998- 1999	4.806
	-111

Nella scuola secondaria superiore il tasso di scolarizzazione è crescente, secondo una tendenza costante, e, quindi, la prevedibile riduzione degli iscritti è meno che proporzionale rispetto alla diminuzione del numero dei licenziati dalla scuola media.

E' possibile che, considerato il ridotto contenimento delle unità scolastiche rispetto a quello previsto dai decreti interministeriali n.176, 177 e 178 del 15 marzo 1997, non siano realizzate le economie previste dalla legge n.662 del 1996, stimate in 1.541 miliardi nel 1998 e 2.175 nel 1999.

7.3 Il personale delle istituzioni scolastiche.

Il numero totale di unità di personale delle istituzioni scolastiche, che al 31 dicembre 1997 era pari a 1.038.857, al 31 dicembre 1998 è stato di 965.125, con una diminuzione di 73.732 unità, pari al 7%.

Il numero indicato va integrato per 7.902 unità di personale dell'Amministrazione scolastica centrale e periferica, secondo dati aggiornati al 2 febbraio 1999, per il corrente anno scolastico, tratti da documenti ufficiali dell'Amministrazione, compongono il seguente quadro riepilogativo delle presenze in servizio.

PERSONALE	UNITA'		VARIAZIONE	
	1997- 1998	*1998- 1999*	*V.A.*	*%*
Direttivi	11.269	10.724	- 545	-4.8
Docenti	748.430	739.425	- 9.005	-1,2
A.T.A.	136.044	133.696	-2.348	-1,7
Totale personale di ruolo	*895.743*	*883.845*	*-11.898*	*-1,3*
Docenti non di ruolo	66.661	65.357	-1.304	-1,9
Docenti di religione	22.699	22.463	-236	-1
ATA non di ruolo	16.792	18.300	+1.508	+8,9
Personale temporaneo[11]	36.962	32.964	-3.958	-10.8
TOTALE	*1.038.857*	*1.022.929*	*-15.928*	*-1,5*

Il personale di ruolo rappresenta circa l'86% del totale del personale, stabile rispetto al 1997.

Gli effetti dell'azione di contenimento della spesa avviato negli ultimi anni trovano riscontro nella consistenza del personale nelle sue diverse componenti, mentre le proiezioni curate dall'Amministrazione a fini di programmazione prevedono che il personale di ruolo raggiunga a fine 1999, 883.269 unità.

Secondo un'analisi più specifica, nella scuola secondaria di primo grado si è verificata una situazione di soprannumero di personale, particolarmente elevata per gli insegnanti di educazione fisica e di educazione tecnica, ma diffusa per tutte le materie di insegnamento, situazione non colmabile con le diminuzioni conseguenti alle cessazioni dal servizio: la possibilità di utilizzazione del predetto personale in insegnamenti diversi da quello di titolarità negli istituti di istruzione secondaria superiore, purché in possesso del previsto titolo di studio, finisce per spostare l'esubero di personale negli istituti di istruzione superiore.

In tale ultimo settore di istruzione, difatti, si sono registrate situazioni di personale in soprannumero, pur in presenza di carenze di personale specializzato per alcuni insegnamenti.

[11] Il dato ha valore solo convenzionale ed indica solo il numero figurativo di unità di personale espresso dalla divisione globale sostenuta nel 1998 per il personale temporaneo: 1.747.332 (somma degli impegni di competenza sui capitoli relativi alle supplenze brevi, ai contributi previdenziali e d alle ritenute erariali) per l'importo della retribuzione media lorda annua unitaria, indicata nella relazione tecnica al ddl collegato alla legge finanziaria 1998 (53.006.000).

secondo una situazione molto differenziata nelle circoscrizioni provinciali, difficilmente colmabile con meccanismi di mobilità territoriale del personale docente.

7.4 L'amministrazione centrale e periferica.

Gli assetti organizzativi del Ministero non sono stati ancora interessati dal processo di riforma del sistema scolastico previsto dalla legge 15 marzo 1997 n.59, nel cui disegno strategico la relativa definizione costituisce l'ultima fase in termini temporali.

I tempi di definizione dei nuovi assetti organizzativi secondo modelli funzionali alla gestione del sistema scolastico riformato, dovrebbero essere contenuti entro il 2000, anche al fine di non pregiudicare l'efficace esercizio della futura azione di governo dell'istruzione.

In tale ottica, si rimarca l'esigenza di strutture snelle in periferia, dotate di effettiva autonomia funzionale, con forte ridimensionamento degli uffici scolastici periferici e delle strutture centrali, alle quali dovrebbero residuare compiti di indirizzo e di coordinamento delle politiche scolastiche sul territorio.

Nella prospettiva della gestione unitaria delle risorse finanziarie e di quelle relative ai dati ed agli elementi informativi del sistema scolastico occorre prevedere e realizzare una banca dati completa ed aggiornata, collegata in rete tra strutture centrali, periferia ed unità scolastiche. Difatti, l'attendibilità dei dati previsionali connessi alla gestione finanziaria delle risorse è condizionata da una piena conoscenza del fenomeno del precariato nelle diverse circoscrizioni provinciali, tenuto conto che in modo ricorrente il contenimento della relativa spesa è posto alla base della copertura dei piani di razionalizzazione della rete scolastica.

L'organico è rimasto invariato rispetto agli ultimi due anni, e risulta costituito da 11.708 unità articolate come segue:

- dirigenti n.890, di cui 520 ispettori tecnici;
- qualifiche funzionali n.10.818.

Le unità in servizio al 31 dicembre 1998 sono state 8.947, di cui 620 dirigenti e 8.347 appartenenti alle qualifiche funzionali.

Rispetto al 1997 i dipendenti in servizio sono diminuiti di 135 unità, 4 dirigenti e 131 appartenenti alle qualifiche funzionali. Gli indici di copertura dell'organico e riduzione del personale in servizio sono pari, rispettivamente, al 76,5% ed all'1,1%.

L'Amministrazione ha proceduto alla rilevazione dei carichi di lavoro, prevista dall'art.31 del d.lgs n.29 del 1993, ed al relativo aggiornamento, censendo le procedure amministrative gestite negli uffici centrali e periferici; non è stato dato ancora applicazione al

processo di revisione delle dotazioni organiche, previsto dall'art.6 del d.lgs n.80 del 31 marzo 1998 n.80, secondo criteri di accrescimento di efficienza, razionalizzazione del costo del lavoro pubblico, migliore utilizzazione delle risorse umane e "previa verifica degli effettivi bisogni".

7.5 L'attività contrattuale

Nel precedente esercizio è stato stipulato con il R.T.I- tra EDS (Electronic Data System Ltd. EDS Electronic Data System Italia s.p.a) e Ferrovie dello Stato- Società di trasporti e servizi s.p.a. a seguito di gara internazionale un contratto di durata quadriennale (1 ottobre 1997- 30 settembre 2001) relativi ai servizi informatici del sistema scolastico, con una spesa di circa 630 miliardi al netto dell'IVA.

Degli obiettivi prefissati nel predetto contratto nel corso del 1998 è stato potenziato il CED di Monte Porzio Catone e sono in corso di completamento (previsto per il mese di ottobre 1999) le installazioni nelle istituzioni scolastiche, mentre sono state già installate le apparecchiature informatiche presso gli uffici dell'amministrazione centrale e periferica. Per l'attività di formazione del personale nell'utilizzo delle postazioni di lavoro informatizzate e delle applicazioni gestionali il completamento è slittato di 1 anno ed è previsto per il mese di settembre 2001. Le attività di supporto ai servizi sussidiari ai procedimenti amministrativi hanno riguardato in particolare la gestione dell'organico funzionale di circolo per le scuole elementari, l'automazione delle procedure di mobilità e reclutamento del personale delle Accademie e dei Conservatori di musica, la globale innovazione delle procedure a supporto del nuovo esame di Stato, il disegno delle procedure di gestione amministrativa, monitoraggio e comunicazione connesse al varo del procedimento concorsuale per il reclutamento dei docenti di ogni ordine e grado. E' stata, inoltre, attivata l'assistenza degli uffici e delle istituzioni scolastiche nell'utilizzo delle procedure informatiche. Il servizio di consulenza all'attività programmatoria[12] ha fornito modelli previsionali di interpretazione dei fenomeni di carattere generale e particolare, svolto studi su aspetti specifici, proponendo indicatori statistici per la misurazione delle dinamiche evolutive del sistema scolastico. Tale attività è stata di particolare ausilio nella individuazione delle regole da adottare nella determinazione degli organici funzionali di circolo per la scuola primaria e di istituto per la scuola secondaria, oltre che nella predisposizione dei decreti attuativi delle disposizioni previste nelle leggi collegate alla legge finanziaria per il 1997 e per 1998.

[12] Per ampliare il patrimonio informativo consolidatosi nel corso degli anni e renderlo più facilmente accessibile agli operatori del settore è stata avviata la creazione di un "magazzino" (*Data Warehouse*) di dati ed informazioni orientato al supporto alle decisioni e strutturato in modo tale da poter soddisfare esigenze conoscitive non predeterminate a diversi livelli di aggregazione.

Per il 1998 è stato stipulato con la stessa società un contratto, per un importo di 6 miliardi e 48 milioni, per il monitoraggio del contratto quadriennale per la realizzazione e la gestione del sistema informativo del Ministero. In particolare, la società è tenuta a verificare l'esatto adempimento di tutte le attività svolte in esecuzione del sopra indicato contratto stipulato nel 1997: è previsto, tra l'altro, il monitoraggio delle diverse fasi contrattuali, ivi compresa la verifica della corrispondenza in termini quantitativi tra quanto realizzato dalla società sotto forma di forniture e prestazioni e quanto previsto nel piano di progetto, nonché la verifica del rispetto dei tempi e dei costi prestabiliti.

La delicatezza dei compiti affidati nel contratto in questione che si sostanzia in una verifica dell'effettività delle prestazioni tecniche rese nella gestione del sistema informativo del Ministero dovrebbero richiedere che l'affidamento a società estranee all'amministrazione abbia carattere meramente transitorio e di durata limitata nel tempo, prevedendo in tempi brevi lo svolgimento diretto dei compiti di monitoraggio.

Gli altri contratti stipulati dal Ministero nel corso del 1998 sono riconducibili alle seguenti tipologie:

- sottoscrizione ad abbonamenti (1.718 milioni);
- indagini, studi e ricerche (3.205 milioni);
- corsi di aggiornamento (190 milioni).

Per rilevanza delle risorse impiegate vi è la convenzione, stipulata con la Casa Editrice LE MONNIER s.p.a per un importo di 1 miliardo e 490 milioni, per la realizzazione di pagine WEB su "Annali della PI" e "studi e documenti degli Annali della PI".

Inoltre, con un contratto stipulato con la stessa casa editrice, per un importo di 1 miliardo e 268 milioni circa, è stata prevista la sottoscrizione di abbonamenti per il 1998, nell'ambito del triennio 1998- 2000, alle medesime richieste.

7.6 Principali esiti dell'attività di controllo della Corte.

La parcellizzazione degli interventi sviluppatisi nel territorio, le difficoltà di adeguamento dei modelli di controllo centralizzati di un sistema in forte evoluzione nel decentramento, una classificazione delle voci di bilancio che non risulta idonea a supportare analisi di controllo sulla gestione, la mancanza di adeguate direttive, i ritardi da parte degli istituti specializzati nella definizione di indicatori validi nel confronto con i Paesi europei per la misurazione della qualità del prodotto scolastico hanno contribuito alla scarsità di risultati delle analisi della corretta ed economica gestione delle risorse.

Si ricordano le pronunce di qualche rilevanza per il sistema scolastico, adottate dalla Corte nel corso del 1998.

Con deliberazione n.83 del 21 maggio 1998 la sezione di controllo della Corte ha negato il visto al decreto n.765 del 27 novembre 1998 con il quale venivano autorizzate sperimentazioni volte a promuovere e sostenere i processi di autonomia delle istituzioni scolastiche, anticipando l'applicazione dell'art.21 della legge n.59 del 1997 prima dell'emanazione dei regolamenti previsti dall'art.14, comma 2, della legge n.408 del 1988 e rilevandosi, pertanto, privo di fondamento giuridico.

A seguito di tale deliberazione l'Amministrazione si è ad essa conformata con l'emanazione del decreto ministeriale n.251 del 29 maggio 1998 che ha autorizzato in via transitoria un programma nazionale di sperimentazione diretto a consentire alle istituzioni scolastiche per il 1998 iniziative su diversi aspetti dell'organizzazione scolastica.

Sempre in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche di cui all'art.21 della legge n.59 del 1997 la Sezione del controllo nell'Adunanza del 27 maggio 1999 ha ricusato la registrazione ad un regolamento per una serie di argomentazioni che possono così sintetizzarsi:

1. non appare consentito in base all'art.21 della legge n.59 del 1997 il ricorso allo strumento del regolamento ministeriale per la disciplina dei programmi scolastici o per la definizione dei curricoli.
2. l'autonomia ingloba ogni possibile forma di sperimentazione da riconnettere al concreto esercizio della riconosciuta autonomia, con travolgimento delle specificità ordinamentali ed organizzative che si collegano all'abrogato art.278 del d.lgs n.297 del 1994.
3. la normativa del regolamento ministeriale, dettata per attuare una "sperimentazione didattica" non appare in linea con il sistema dell'autonomia delle istituzioni scolastiche delineato dall'art.21 della legge n.59 del 1997, per il quale appare necessaria l'adozione di regolamenti ai sensi dell'art.17, comma2 della legge n.400 del 1988.
4. l'utilizzazione del "fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi" non può essere fondato esclusivamente sulla direttiva del Ministro n.252 del 1998, utilizzazione connessa alla "piena realizzazione dell'autonomia scolastica".

Con deliberazione n.41 del 26 marzo 1998 la Corte ha ammesso al visto l'ordinanza ministeriale n.782 del 9 dicembre 1997 con la quale sono state dettate norme, di carattere programmatico, in materia di corsi di alta qualificazione per le attività di sostegno all'integrazione degli alunni in situazione di handicap grave per l'anno scolastico 1997- 1998.

Con deliberazione n.121 del 1ottobre 1998 la Corte ha ammesso al visto il D..P.R. 28 aprile 1998 con il quale è stato emanato il regolamento concernente la semplificazione dei procedimenti in materia di cessazione dal servizio e di trattamento di quiescenza del personale della scuola. ai sensi dell'art.20. comma 8. della legge n.59 del 1997.

Nella sede istruttoria del controllo erano stati mossi dubbi circa il rispetto della delega regolamentare prevista dall'art.20 della legge citata. dovendosi limitare alla disciplina degli aspetti procedurali relativi all'istituto delle dimissioni.

PAGINA BIANCA

Ministero del lavoro e della previdenza sociale

Sommario: 1. **Sintesi e profili evolutivi.**

2. Profili istituzionali; *2.1 Gli obiettivi del Governo in tema di politica del lavoro e di riforma del welfare nel D.P.E.F. 1998-2000; 2.2 Le disposizioni della legge finanziaria 1998; 2.3 Le norme contenute nella legge n. 449/1997; 2.4 La legge di approvazione del bilancio preventivo 1998; 2.5 Le direttive ministeriali; 2.6 La manovra di bilancio per il 1999; 2.7 Il patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione.*

3. Analisi e valutazioni in ordine a talune funzioni; *3.1 Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro; 3.2 Il Sistema Informativo Lavoro (S.I.L.); 3.3 L'occupazione; 3.4 La cooperazione; 3.5 La previdenza e assistenza sociale; 3.6 La formazione professionale; Azioni positive per le pari opportunità.*

4. Principali aspetti della gestione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale nel 1998. *4.1 I risultati contabili globali del rendiconto secondo lo schema ufficiale;* 4.1.1 Gli stanziamenti definitivi di competenza; 4.1.2 La ripartizione delle spese correnti; 4.1.3 Le spese in conto capitale; *4.2 L'analisi dei risultati contabili secondo la classificazione COFOG;* 4.2.1 Classificazione funzionale e centri di responsabilità; 4.2.2 Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri per la riduzione dei residui di stanziamento.

5. Analisi dell'organizzazione e dei procedimenti; *5.1 L'assetto organizzativo del Ministero; 5.2 Servizio di controllo interno; 5.3 Gestione del personale.*

1. Sintesi e profili evolutivi

L'area delle attività di competenza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale è stata interessata negli ultimi anni da un importante processo di riforma che ha inciso sulle funzioni e sulle strutture in precedenza definite dall'ordinamento giuridico riguardante l'organizzazione della predetta Amministrazione. Si fa al riguardo principalmente riferimento:

1) al Decreto legislativo 25 dicembre 1997 n. 469 che, in attuazione della legge n. 59/1997, come modificata dalla legge 15 maggio 1997, n. 127, conferisce alle regioni ad agli enti locali le funzioni ed i compiti in materia di collocamento e di politiche attive del lavoro, con particolare riferimento alla programmazione ed al coordinamento di iniziative volte ad incrementare l'occupazione e ad incentivare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro o finalizzate al reimpiego dei lavoratori in mobilità, all'inserimento lavorativo di categorie svantaggiate, all'indirizzo, programmazione e verifica dei tirocini formativi e di orientamento e delle borse di lavoro e dei lavori socialmente utili, nonché ala decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (artt. 140 a 146) che, sempre in attuazione della predetta legge n. 59/1997, come sopra modificata, conferisce alle stesse regioni ed agli enti locali le funzioni ed i compiti amministrativi in materia di formazione professionale. La disciplina dell'organizzazione amministrativa e delle modalità di esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti, anche ai fini dell'integrazione tra i servizi per l'impiego, le politiche attive del lavoro e le politiche formative, è contenuta nelle leggi regionali emanate ai sensi dell'art. 4 del predetto decreto legislativo e, per le regioni inadempienti, nel decreto legislativo 6 ottobre 1998, n. 379, recante intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali. In conseguenza del conferimento delle funzioni anzidette, è stato previsto il trasferimento del personale appartenente ai ruoli del Ministero in servizio presso le direzioni regionali e provinciali del lavoro - settore politiche del lavoro - e presso le sezioni circoscrizionali per l'impiego e per il

collocamento in agricoltura nella misura del 70%, quale risultante al 30 giugno 1997, nonché del personale in servizio alla medesima data presso le agenzie per l'impiego, nonché dei beni e delle risorse finanziarie e strumentali, compresa la cessione dei contratti ancora in corso. L'attuazione del decreto legislativo in questione non è ancora giunta a compimento, anche se è ormai imminente la scadenza del termine (30 giugno 1999) fissato per la definizione della complessa operazione. Tale situazione, congiunta all'ipotesi di unificazione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale nel nuovo Ministero delle politiche sociali, sanitarie e dell'occupazione[1] pone le attuali strutture del Ministero all'esame in una condizione di incertezza e di transitorietà destinata a durare ancora nel tempo, posto che l'istituzione del nuovo ministero è prevista a decorrere dalla prossima legislatura;

2) alla legge n. 196/1997, la quale con la disciplina del contratto di fornitura di lavoro temporaneo, che ha superato il divieto di intermediazione della manodopera sancito sin dal 1960, ha operato una forma di privatizzazione vigilata del mercato del lavoro.

Per quanto specificamente attiene alla gestione finanziaria 1998, i dati di sintesi offerti dal rendiconto ed il raffronto con le corrispondenti risultanze dell'esercizio precedente consentono di rilevare che, in termini di stanziamenti definitivi di competenza, di utilizzo della massa impegnabile e di pagamento della massa spendibile e di smaltimento dei residui di stanziamento, sono stati realizzati progressi apprezzabili.

Quanto alle risorse finanziarie assegnate dal bilancio di previsione assestato, esse superano per mld. 11.353,0 gli stanziamenti definitivi di competenza dell'esercizio 1997. A fronte di una massa impegnabile che si è elevata da mld. 67.055,1 a mld. 78.509,0 (+ mld. 11.453,9), il rapporto tra impegni totali e massa impegnabile ha fatto segnare un risultato pari al 99,77%,

[1] v. schema di decreto legislativo "riforma dell'organizzazione del Governo in attuazione della delega prevista dall'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 50, modificato dall'art. 1 della legge 16 giugno 1998, n. 191 e dall'art. 9 della legge 8 marzo 1999, n. 50.

superiore di 1,23 punti percentuali rispetto a quello accertato nel 1997, che fu pari al 98,54%.

Parimenti soddisfacente si rivela il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile, elevatosi dall'89,36% del '97 al 90,02% del '98 (+0,46%). Ancor più favorevole appare, infine, il tasso di smaltimento dei residui di stanziamento, passato dal 22,68% del 1997 al 52,79% del '98.

2. Profili istituzionali

Qualsiasi giudizio sull'azione svolta dal Ministero del lavoro nell'esercizio 1998 non può prescindere dalla considerazione degli obiettivi che l'Amministrazione s'era posti in sede di programmazione della sua attività.

Costituiscono momenti fondamentali di tale programmazione:

a) il Documento di programmazione economico-finanziario per gli anni 1998-2000 presentato dal Governo al Parlamento alla fine di maggio 1997 con i relativi aggiornamenti;

b) il bilancio di previsione per l'anno in esame, approvato con legge 27 dicembre 1997, n. 453;

c) la legge finanziaria 1998 ed il provvedimento ad essa collegato (legge 27 dicembre 1997, n. 449);

d) le direttive emanate dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, ai sensi degli artt. 3 e 14, comma 1 del decreto legislativo n. 29/'93 e successive modificazioni ed integrazioni, per la definizione degli obiettivi, delle priorità, dei piani e programmi dell'attività amministrativa nel quadro delle risorse finanziarie recate dal bilancio di previsione.

2.1 Gli obiettivi del Governo in tema di politica del lavoro e di riforma del Welfare nel D.P.E.F. 1998-2000.

Gli obiettivi che il Governo si è proposto di perseguire nel triennio 1998-2000, in tema di politica del lavoro e di riforma dello stato sociale possono essere così sintetizzati:

A. Politiche del lavoro. Premesso che il mercato del lavoro in Italia è caratterizzato da un tasso di attività dei giovani, delle donne e delle persone con 50 o più anni di età più basso di quello che si registra negli altri paesi industrializzati e, per converso, da un alto tasso di disoccupazione di questi soggetti, decisamente più elevato di quello presente negli altri paesi, il D.P.E.F. citato pone come obiettivi programmatici:

a) l'incentivazione della formazione delle risorse umane attraverso l'attivazione[2] dell'intera gamma degli strumenti formativi (dall'apprendistato ai contratti di formazione e lavoro, alle misure di sostegno della formazione continua e permanente) allo scopo, sia di prevenire la disoccupazione, sia di favorire l'inserimento o il reinserimento nel processo produttivo delle fasce più deboli (nel 1998, in media, le persone in cerca di occupazione sono state 2.837.000, di cui 1.346.000 maschi e 1.491.000 femmine, con la maggiore concentrazione nelle classi di età fra 15 e 34 anni[2];

b) la riforma della formazione professionale, al fine di creare un sistema integrato tra mondo della scuola e mondo del lavoro;

c) la flessibilizzazione del mercato del lavoro mediante l'introduzione del lavoro interinale, la rimodulazione degli orari di lavoro, l'estensione dei contratti a tempo determinato e a tempo parziale;

d) l'accelerazione del processo di decentramento alle regioni ed agli enti locali delle funzioni e compiti inerenti il collocamento e le politiche attive del lavoro e di privatizzazione dei servizi di orientamento, consulenza e promozione attiva dell'impiego;

---

[2] Fonte: ISTAT - Forze di lavoro media 1998.

e) la riduzione del costo del lavoro - specie sul versante degli oneri sociali - e della tassazione dei profitti, per accentuare le politiche d'investimento e per creare, quindi, una crescita dell'occupazione;

f) la revisione della disciplina concernente i lavori socialmente utili ed i lavori di pubblica utilità, in modo da favorire un'evoluzione di questi strumenti verso iniziative capaci di autosostenersi;

g) il riordino degli incentivi all'occupazione e alle imprese e la predisposizione di uno sportello unico per una trattazione organica e contestuale di tutti gli strumenti incentivanti, sia le assunzioni, sia la costituzione di nuove imprese o l'avvio di nuove opportunità di lavoro autonomo, utilizzando al meglio gli aiuti per la ristrutturazione e l'ammodernamento di impianti produttivi previsti dalla legge n. 488/1992, gli incentivi a favore della imprenditoria giovanile di cui alla legge n. 95/1995 e i c.d. "prestiti d'onore" contemplati dalla legge n. 608/1996;

h) l'accentuazione nelle aree meridionali delle politiche di liberalizzazione del mercato del lavoro e di flessibilità dei salari per conseguire lo sviluppo, specie delle piccole e medie imprese, e la creazione di nuovi posti di lavoro;

i) il miglioramento dei servizi statali, specie nei settori della formazione scolastica, della sicurezza e della qualità ambientale;

m) il rafforzamento delle azioni tese all'emersione dell'economia sommersa.

B) Riforma dello stato sociale. Gli obiettivi tracciati al riguardo dal D.P.E.F. possono riassumersi come segue:

a) ampliamento dell'area di applicazione dei diritti di cittadinanza oltre la sfera dei lavoratori dipendenti;

b) attivazione di forme di assistenza agli anziani non autosufficienti;

c) estensione del sistema di protezione sociale a soggetti rimasti finora esclusi;

d) realizzazione di una rete di promozione in grado di stimolare una maggiore mobilità sociale;

e) riequilibro della spesa sociale, oggi fortemente sbilanciata a favore del sistema pensionistico, sul quale incidono le prestazioni previdenziali obbligatorie ed i trattamenti di fine rapporto per oltre il 60% delle risorse disponibili e nel quale risultano ancora del tutto carenti le forme di previdenza complementari e volontarie) e scarsamente orientata verso gli interventi a tutela della disoccupazione, della formazione professionale, della famiglia, della maternità e dell'abitazione, per i quali la spesa complessiva supera di poco il 18% delle risorse totali, contro il 32% della media europea;

f) separazione tra previdenza e assistenza, la prima da finanziare con forme contributive e la seconda con l'imposizione fiscale, avendo cura di inglobare tra le voci del bilancio statale anche gli importi relativi alla quota delle anticipazioni all'INPS riferibili al finanziamento delle prestazioni assistenziali, le quali secondo il disposto dell'art. 37 della legge n. 88/1989, attengono all'integrazione al minimo delle pensioni , all'erogazione delle pensioni sociali, degli assegni e delle indennità per invalidità civile, ecc. Tali istituti andrebbero riconsiderati nel quadro di un nuovo disegno dell'assistenza sociale, incentrato sulle condizioni di bisogno dell'individuo e del suo nucleo familiare, originate da situazioni di disagio di vario genere, compreso lo stato di disoccupazione di lunga durata;

g) riforma e razionalizzazione degli istituti di sostegno della famiglia;

h) riforma degli ammortizzatori sociali per il sostegno ai non occupati, con previsione di un unico trattamento, di durata più breve di quella attuale, sostitutivo delle varie forme di integrazione del reddito (indennità di disoccupazione, cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria, indennità di mobilità, ecc..), da finalizzare alla ricerca attiva di una nuova occupazione da parte dei beneficiari.

2.2 Le disposizioni della legge finanziaria 1998.

Quanto alla legge finanziaria 1998 (legge 27 dicembre 1997, n. 450), merita d'essere sottolineata la disposizione (art. 4) che eleva di 666 miliardi il contributo dovuto a talune gestioni previdenziali dell'INPS (Fondo pensioni lavoratori dipendenti; gestione artigiani; gestione esercenti attività commerciali; gestione coltivatori diretti, mezzadri e coloni; gestione speciale minatori) e dell'ENPALS, quale quota parte degli oneri per pensioni liquidate anteriormente al 1989. Per l'anno 1998 l'importo complessivamente assegnato a dette gestioni risulta determinato dalla stessa legge finanziaria in 24.472 miliardi di lire.

La norma citata rappresenta una applicazione (ulteriore) del principio di separazione fra assistenza e previdenza ribadito dal D.P.E.F. sopracitato.

2.3 Le norme contenute nella legge 449/97.

Tra le norme contenute nel provvedimento (legge 27 dicembre 1997, n. 449) collegato alla predetta legge finanziaria, dal titolo: "misure per la stabilizzazione della finanza pubblica", relative alla realizzazione di gran parte degli obiettivi fissati dal menzionato D.P.E.F., meritano speciale menzione quelle che prevedono:

- la concessione alle piccole e medie imprese operanti nelle aree di cui all'obiettivo 1 dei programmi comunitari, le quali assumano del 1° ottobre 1997 al 31 dicembre 2000 nuovi dipendenti a tempo pieno ed indeterminato, di un credito d'imposta (art. 4 comma 1);

- l'estensione alle aree che presentano rilevante squilibrio tra domanda ed offerta di lavoro delle agevolazioni previste per i progetti relativi all'avvio di attività autonome realizzate da inoccupati e disoccupati residenti nei territori di cui all'obiettivo n. 1 (art. 4 comma 15);

- il differimento, per i soggetti di età inferiore ai 32 anni, che per la prima volta si iscrivono alla gestione speciale degli artigiani o a quella degli esercenti attività commerciali nel periodo dal 1° gennaio 1998 al 31 dicembre 1999, del

versamento dei contributi dovuti per i due anni successivi all'iscrizione, in ragione del 50% dell'aliquota contributiva vigente (art. 4 comma 16);

- la concessione alle imprese operanti nelle Regioni Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna, già beneficiarie dello sgravio contributivo generale, di contributi in forma capitaria per i lavoratori occupati alla data del 1° dicembre 1997 e per quelli assunti successivamente a seguito di turn-over (art. 4, comma 17);

- la concessione alle piccole e medie imprese ed a quelle artigiane, di crediti di imposta al fine di potenziarne l'attività di ricerca (art. 5, comma 1) ;

- la separazione degli interventi di carattere assistenziale dalla previdenza, incrementando di 6.000 miliardi annui, con effetto dal 1998, il concorso dello Stato all'onere pensionistico derivante al Fondo pensioni lavoratori dipendenti ed alle gestioni INPS riguardanti gli artigiani ed i commercianti dalle pensioni d'invalidità erogate anteriormente alla riforma di cui alla legge n. 222/1984, aventi, in parte, natura di intervento assistenziale (art. 59, comma 64);

- l'istituzione del Fondo per le politiche sociali (art. 59, commi da 44 a 59);

Tale Fondo ha come finalità la promozione di interventi per la realizzazione di standard essenziali ed uniformi per prestazioni sociali su tutto il territorio dello Stato concernenti i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, la condizione degli anziani, l'integrazione e l'autonomia di portatori di handicap, il sostegno alle famiglie, la prevenzione e l'integrazione dei cittadini stranieri, il sostegno a progetti sperimentali attivati dalle regioni e dagli enti locali, la promozione di azioni concertate ai vari livelli, nazionale, regionale e locale, per la realizzazione di interventi finanziati dal Fondo sociale europeo, la sperimentazione di misure di contrasto delle povertà, la promozione di azioni per lo sviluppo delle politiche sociali da parte di enti, associazioni ed organismi operanti nell'ambito del volontariato e nel settore no-profit.

Nei limiti delle risorse preordinate allo scopo, le norme in esame hanno introdotto in via sperimentale, l'istituto del reddito minimo di inserimento in

favore dei soggetti privi di reddito, singoli o con uno o più figli a carico, ed impossibilitati a provvedere per cause psichiche, fisiche e sociali al mantenimento proprio e dei figli.

Con decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237 è stata fissata la durata della sperimentazione (che non potrà superare i due anni dalla data di effettivo avvio in ognuno dei comuni interessati e comunque non potrà estendersi oltre il 31 dicembre 2000), sono stati definiti gli obiettivi della sperimentazione, ed individuati i destinatari del reddito minimo di inserimento (persone in situazione di difficoltà ed esposte al rischio della marginalità sociale). Con lo stesso decreto sono state, altresì stabilite le condizioni per l'accesso al beneficio (reddito non superiore alle 500.000 lire mensili - corrispondente alla soglia di povertà per una persona che vive sola, maggiorato di determinati coefficienti nel caso siano presenti altre persone componenti il nucleo familiare - ed assenza di patrimoni mobiliari ed immobiliari, tranne la casa di abitazione), ed indicati i requisiti (residenza da almeno dodici mesi, ovvero, se cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea o apolidi, da almeno tre anni in uno dei comuni che effettuano la sperimentazione e disponibilità per i soggetti in età lavorativa, non occupati ed abili al lavoro, a frequentare corsi di formazione professionale e ad impegnarsi nei lavori offerti). Sono stati, inoltre, previsati i criteri di accertamento e verifica delle condizioni reddituali, i limiti di cumulabilità con altre prestazioni derivanti dall'accesso ad altri servizi sociali, le modalità per la revisione e la revoca della prestazione, i criteri per l'individuazione delle aree territoriali nelle quali realizzare la sperimentazione, l'attribuzione ai comuni della titolarità dei compiti relativi alla sperimentazione, le modalità di valutazione dell'efficacia della sperimentazione, la specificazione delle funzioni consultive della commissione d'indagine sulla povertà e sull'emarginazione.

L'erogazione del reddito minimo d'inserimento potrebbe comportare una riduzione degli oneri per pensioni od assegni sociali, trattamenti minimi, pensioni

d'invalidità civile, ecc.. ed è per ciò che si fa cenno in questa sede della provvidenza in questione.

2.4 La legge di approvazione del bilancio preventivo 1998.

La legge di approvazione del bilancio dello Stato per l'esercizio 1998 ha autorizzato, relativamente allo stato di previsione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, stanziamenti per complessivi mld. 74.781,3, così ripartiti per centri di responsabilità e per classificazione economica semplificata.

	Funzionam.to	Interventi	Investimenti	Totale
1. Gabinetto	10.9	-	-	10.9
2. Affari generali e personale	889.4	7.7	24.1	921.2
3. Rapporti di lavoro	7.7	482.0	1.4	491.1
4. Previdenza e assistenza sociale	12.6	72.760.6	0.5	72.773.7
5. Cooperazione	9.0	10.6	0.4	20.0
6. Osservatorio mercato lavoro	3.2	-	-	3.2
7. Impiego	11.4	482.1	19.4	512.9
8. Orientamento e add. prof.	7.9	-	40.4	48.3
Totali	952.1	73.743.0	86.2	74.781.3

I predetti stanziamenti iniziali, a seguito delle variazioni apportate, sono stati definitivamente stabiliti in 78.306,5 miliardi, di cui mld. 987 per spese di funzionamento (di cui mld. 876,5 concernenti oneri di personale), mld. 76.973,5 per interventi, mld. 342,4 per investimenti e mld. 3,6 per altre spese. In proposito occorre rilevare che la nota preliminare al bilancio di previsione per l'esercizio 1998, al pari di quella che accompagna il preventivo 1999, non offre elementi per una compiuta individuazione degli indirizzi programmatici che l'Amministrazione si è posti in relazione alle risorse finanziarie stanziate in bilancio. Ed, invece, tale nota, unitamente alla c.d. "nota politica, - che non figura affatto - dovrebbe costituire uno strumento essenziale ai fini della valutazione della politica pubblica perseguita, fornendo la chiave di lettura delle varie aggregazioni di spesa.

Di fatto, la nota preliminare si limita all'esposizione dei dati previsionali di spesa per centri di responsabilità, fornendo in apposito allegato la nuova

classificazione per classi COFOG, secondo funzioni-obiettivo che appaiono talora scarsamente significative, come nel caso delle voci "oneri indivisibili e non altrimenti classificabili" nelle quali sono allocate risorse di dimensioni ragguardevoli.

Da qui la necessità di un processo di perfezionamento di tale classificazione che sia in grado di conferire alla stessa maggiore visibilità e rappresentatività attraverso analisi più congrue della fenomenologia tipica dell'attività svolta dall'Amministrazione.

2.5 Le direttive ministeriali.

Quanto alle direttive ministeriali, con un primo decreto in data 9 gennaio 1998, adottato ai sensi dell'art. 3, comma 2 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, sono stati definiti gli obiettivi generali dell'azione amministrativa di competenza dei singoli centri di responsabilità ed assegnate ai dirigenti generali le risorse finanziarie risultanti dai capitoli di spesa affidati in gestione ai singoli centri di responsabilità.

Con successivo decreto ministeriale recante la data del 14 maggio 1998 ed adottato ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni ed integrazioni sono stati definiti in maniera più puntuale ed analitica gli obiettivi da perseguire, stabilendone le priorità come di seguito accennato:

Personale:

- assicurare la gestione delle risorse umane e strumentali, procedendo nel contempo all'attuazione del decentramento previsto dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, il quale implica l'individuazione delle risorse umane, finanziarie e strumentali da trasferire alle regioni ed agli enti locali, previa adozione di processi di mobilità, di riqualificazione del personale mediante piani formativi mirati alla riorganizzazione delle strutture e dei servizi ed alla gestione dei contratti;

- provvedere alla riorganizzazione degli uffici centrali con conseguente revisione degli organici, in funzione del nuovo fabbisogno di qualifiche e profili professionali;

- curare il rafforzamento del servizio dell'ispezione del lavoro, attraverso la riconversione e riqualificazione del personale degli uffici del lavoro, la mobilità esterna ed il reclutamento di nuovo personale;

- procedere allo sviluppo della rete informatica.

Occupazione:

- realizzare, nell'ambito delle azioni volte a fronteggiare l'emergenza occupazione ed a combattere il lavoro nero e a far emergere il lavoro sommerso, in sintonia con i principi sanciti nel patto per il lavoro del settembre 1996, un accurato monitoraggio dei risultati ottenuti con il piano straordinario per i giovani inoccupati nel Mezzogiorno, per l'inserimento dei giovani negli enti pubblici, mediante progetti di lavori di pubblica utilità, e presso le aziende, mediante l'attivazione delle borse di lavoro;

- favorire la nascita e l'operatività delle imprese che erogano lavoro temporaneo e che possono assumere lavoratori con contratti a termine per prestazioni altamente qualificate;

- dare maggiore incisività alle misure atte ad agevolare l'accesso a stabili condizioni di lavoro, ed a favorire interventi destinati a soggetti più vicini al raggiungimento dei requisiti pensionistici;

- coadiuvare le regioni e gli enti locali nell'assolvimento dei compiti ad essi conferiti in materia di collocamento e di politiche attive del lavoro;

- adottare programmi in favore degli anziani e dei detenuti, privilegiando la creazione di associazioni non lucrative di utilità sociale;

- proseguire nell'attività di predisposizione e gestione dei programmi di sviluppo da ammettere al finanziamento del Fondo per lo sviluppo o del Fondo per l'occupazione;

- curare l'inserimento dei lavoratori extracomunitari, vigilando sulla regolarità dei loro rapporti di lavoro.

Previdenza:

- provvedere al riordino delle prestazioni previdenziali di inabilità e invalidità;

- procedere nella ridefinizione delle mansioni usuranti.

- promuovere azioni di sostegno al reddito dei lavoratori sospesi o lavoranti ad orario ridotto;

- unificare la base imponibile ai fini fiscali e previdenziali:

- approfondire le tematiche contributive ai fini della riduzione del costo del lavoro;

- predisporre le linee: per la riforma dell'INAIL e la revisione delle tariffe dei premi da esso praticate; per l'estensione della tutela relativa alla maternità ed agli assegni al nucleo familiare a tutte le categorie di lavoratori; per l'estensione dell'assicurazione generale obbligatoria a tutti i liberi professionisti;

- valutare gli effetti economico-finanziari delle gestioni degli enti previdenziali privatizzati;

- provvedere alla riforma degli istituti di patronato e alla stipula di accordi bilaterali di sicurezza sociale con i paesi extracomunitari.

Rapporti di lavoro:

- esaminare le controversie per la stipula ed il rinnovo dei contratti collettivi di lavoro e del contratto di formazione e lavoro nei vari settori;

- fissare nuovi limiti dell'orario di lavoro;

- seguire l'applicazione della normativa concernente le categorie svantaggiate;

- realizzare una banca dati dei contenuti dei contratti collettivi nazionali di lavoro;

- adottare una gestione non traumatica del problema occupazionale con il ricorso a procedure di mobilità;

- garantire la regolarità della procedure elettorali per la costituzione delle rappresentanze sindacali unitarie;

- predisporre provvedimenti attinenti la sicurezza e l'igiene dei luoghi di lavoro nel rispetto dei dettati U.E.;

- curare i rapporti con le organizzazioni internazionali.

Cooperazione:

- svolgere attività promozionali, anche tramite strumenti informativi, per la creazione di imprese cooperative, soprattutto di quelle che associano giovani, donne e soggetti di difficile inserimento nel mondo del lavoro od operanti in territori svantaggiati;

- proseguire nell'opera di qualificazione professionale dei dirigenti di cooperative e di formazione ed aggiornamento del personale destinato all'attività di vigilanza;

- fissare le modalità per un più ampio accesso alle agevolazioni a fondo perduto;

- potenziare l'attività di vigilanza e di supporto alle cooperative, fornendo alle stesse consulenze e linee di indirizzo.

Formazione:

- sostenere i processi di integrazione tra politiche scolastiche, formative e per il lavoro, favorendo la maggiore possibile interconnessione tra politiche nazionali e politiche comunitarie;

- rafforzare il ruolo del Ministero quale autorità capofila per il Fondo sociale europeo per il coordinamento delle azioni promosse e la realizzazione di prassi esemplari innovative e riproducibili;

- promuovere l'adozione di procedure innovative sulla base dei progetti pilota realizzati da alcune Regioni;

- provvedere alla istituzione di un collegio arbitrale per la soluzione del contenzioso amministrativo ed alla creazione di un organismo incaricato della certificazione della regolarità gestionale delle iniziative finanziate;

- procedere alla sperimentazione di azioni innovative a sostegno degli interventi previsti dalla legge n. 196/1997 ed all'attivazione di un sistema permanente di rilevazione della qualità e della quantità dell'offerta formativa, che ne verifichi la coerenza con la domanda del sistema produttivo;

- procedere alla standardizzazione delle procedure attuative del Fondo sociale europeo in ambito nazionale, onde operare uno snellimento delle stesse.

Osservatorio del mercato del lavoro:

- curare la raccolta dei dati informativi riguardanti i vari aspetti del mercato del lavoro, in coerenza con le indicazioni di Eurostat;

- attendere al monitoraggio ed alla valutazione degli interventi delle politiche sociali e del lavoro, ed alla verifica della convergenza, in sede comunitaria, delle politiche nazionali per l'occupazione;

- provvedere alla definizione di modelli e procedure di rilevazione da sperimentare in ambiti territoriali ridotti, prima della loro adozione su scala nazionale;

- stabilire apposito gruppo tecnico-operativo per sovrintendere alle operazioni di raccolta, controllo ed analisi dei dati.

In merito alle predette direttive non può non sottolinearsi, da un lato, la singolarità del procedimento adottato per la loro emanazione, per cui è stato demandato ad un primo decreto l'attribuzione delle risorse alla dirigenza, peraltro in modo pedissequo rispetto alla ripartizione per centri di responsabilità operata dal bilancio di previsione, e ad un secondo decreto, adottato a distanza di oltre

quattro mesi, è stata affidata la specificazione in maniera più puntuale e circoscritta degli obiettivi da attuare, già genericamente indicati nel precedente decreto. Detto procedimento contrasta con il disposto letterale della richiamata norma (art. 14) del decreto legislativo n. 29/1993, come sostituito con l'art. 9 del decreto legislativo n. 80/1998, il quale presuppone la contestualità delle determinazioni sugli obiettivi e sull'attribuzione delle risorse umane, strumentali e finanziarie per il perseguimento degli obiettivi stessi. E comunque detto procedimento si appalesa incongruo anche sotto il profilo logico, posto che la determinazione delle risorse finanziarie, dovendosi correlare alla quantità e qualità degli obiettivi da perseguire, deve necessariamente seguire e non già precedere la fissazione degli obiettivi.

Sotto altra angolazione va, poi, rilevato che entrambi i decreti contengono fondamentalmente indirizzi di carattere generale, che mai si configurano come veri e propri programmi organici e coordinati di azioni da condurre dalle strutture amministrative, previa realizzazione di un'efficace organizzazione di uomini e mezzi preordinati al perseguimento di finalità ben definite, di cui sia possibile misurare i costi ed i risultati attesi.

In tale prospettiva, l'approvazione da parte dell'autorità politica di piani o programmi operativi non può che essere frutto di meditate scelte presupponenti la verifica circa la fattibilità degli stessi e la valutazione della loro utilità, proficuità e convenienza.

Occorre, cioè, che l'atto di indirizzo si ponga come momento conclusivo di un processo di pianificazione, nel quale determinazione degli obiettivi e quantificazione delle risorse sono facce di una stessa medaglia. Inoltre, ai fini della verifica e della valutazione dei costi sostenuti e dei risultati conseguiti è indispensabile che i singoli programmi siano opportunamente articolati sulla base di analisi economiche e gestionali che consentano di accertare, a consuntivo, eventuali scarti, inefficienze, ritardi ed inadeguatezze, dei quali è chiamata a rispondere la dirigenza, in un lineare rapporto tra attività di indirizzo e verifica,

propri del potere politico, e attività gestionale, di esclusiva competenza della dirigenza.

2.6 La manovra di bilancio per il 1999.

Tale manovra si realizza essenzialmente attraverso i provvedimenti collegati alla legge finanziaria 1999, (legge 23 dicembre 1998, n. 448 recante misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e per lo sviluppo, legge n. 133/1999 concernente perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale e legge n. 144/1999 relativa ad investimenti, incentivi all'occupazione, INAIL, ENPALS e materia previdenziale).

Per quanto attiene alle questioni di specifica competenza del Ministero del lavoro, di seguito si pongono in rilievo le disposizioni innovative recate dalle leggi menzionate.

L'art. 3 della legge n. 448/'98 nell'intento di attenuare il carico contributivo, prevede la eliminazione di taluni oneri impropri che gravano sul costo del lavoro, realizzando una riduzione contributiva pari allo 0,82%. Ulteriori riduzioni potranno derivare dalla revisione dei premi pagati dalle imprese all'INAIL. Per l'incentivazione dell'occupazione, lo stesso articolo prevede lo sgravio contributivo totale per la durata di tre anni in favore di datori di lavoro che procedano a nuove assunzioni negli anni 1999, 2000 e 2001 ad incremento delle unità effettivamente occupate al 31 dicembre 1998 nelle regioni meridionali. Analogo beneficio è riconosciuto alle società cooperative di lavoro, relativamente ai nuovi soci lavoratori con i quali venga instaurato un rapporto di lavoro assimilabile a quello di lavoratori dipendenti.

Le agevolazioni in parola, le quali non sono cumulabili, in capo al medesimo lavoratore, con quella prevista dal provvedimento collegato alla legge finanziaria 1998, si applicano a condizione che: le imprese realizzino un incremento del numero di dipendenti a tempo pieno ed indeterminato rispetto a quello esistente al 31 dicembre 1998; le imprese di nuova costituzione non

assorbano neppure in parte attività di imprese giuridicamente preesistenti; il livello di occupazione raggiunto a seguito delle nuove assunzioni non subisca riduzioni nel corso del periodo agevolato; l'incremento della base occupazionale venga considerato al netto delle diminuzioni occupazionali in società controllate e, in caso di affidamento da parte di amministrazioni pubbliche di servizi o di opere in concessione o appalto, al netto del personale comunque già occupato nelle medesime attività al 31 dicembre dell'anno precedente; i nuovi dipendenti siano iscritti nelle liste di collocamento o di mobilità oppure fruiscano della cassa integrazione guadagni nei territori delle regioni del Meridione; i contratti di lavoro siano a tempo indeterminato; siano osservati per i nuovi assunti i contratti collettivi nazionali; siano rispettate le prescrizioni sulla salute e sulla sicurezza ed i parametri delle prestazioni ambientali.

Lo stesso articolo (comma 8) rifinanzia il Fondo per l'occupazione per un importo di 200 miliardi a decorrere dal 1999 finalizzato ad agevolazioni contributive a fronte di progetti di riduzione dell'orario di lavoro. La norma in esame prevede, infine, per i soggetti di età inferiore ai 32 anni che si iscrivono per la prima volta alla Gestione speciale degli artigiani o a quella degli esercenti attività commerciali nel periodo dal 1° gennaio 1999 al 31 dicembre 2000 il beneficio dello sgravio del 50% dell'aliquota contributiva vigente per le gestioni predette per i tre anni successivi all'iscrizione.

L'art. 4 concede alle piccole e medie imprese, che nel periodo dal 1° gennaio 1999 al 31 dicembre 2001 assumono nuovi dipendenti nei territori a più alta densità di disoccupazione, un credito d'imposta per ciascun nuovo dipendente pari ad un milione di lire annue elevati a tre milioni nel caso di lavoratori disabili, per un importo massimo di 60 milioni per ciascuno dei tre periodi d'imposta successivi alla prima assunzione.

L'art. 5, dal canto suo, prevede la concessione di benefici fiscali a favore dei soggetti titolari di reddito di impresa partecipanti ai contratti d'area, ai patti territoriali ed ai contratti di programma che siano stipulati nei territori di cui agli

obiettivi 1, 2 e 56/b del regolamento comunitario n. 2052/88 con l'obbligo per i soggetti beneficiari dell'incentivazione automatica d'indicare, all'atto dell'attribuzione del finanziamento, l'incremento dei dipendenti che esso comporta.

L'art. 12 consente il differimento al sessantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della legge, del termine (28 febbraio 1998) previsto per la regolarizzazione di omessi versamenti anche di natura contributiva mentre l'art. 13 disciplina la cessione e cartolarizzazione dei crediti contributivi INPS.

L'art. 34 dispone che, con effetto dal 1° gennaio 1999, il meccanismo di rivalutazione delle pensioni si applica per ogni singolo beneficiario in funzione dell'importo complessivo dei trattamenti corrisposti a carico dei diversi fondi e gestioni previdenziali, ripartendo l'aumento della rivalutazione automatica su ciascun trattamento in misura proporzionale all'ammontare del trattamento da rivalutare rispetto all'ammontare complessivo.

L'art. 35 provvede all'eliminazione, nei limiti di lire 121.630 miliardi, maturati al 31 dicembre 1995, delle anticipazioni concesse all'INPS, considerate trasferimenti definitivi a titolo di finanziamento delle prestazioni assistenziali di cui all'art. 37 della legge 88/1989 e successive modificazioni e dette disposizioni per la sistemazione contabile delle anticipazioni concesse allo stesso Istituto negli esercizi 1996 e 1997 e di quelle da esso usufruite per gli esercizi 1997 e 1998 per il tramite dell'Ente poste italiane e successivamente della Società Poste italiane S.p.A.

Analoga sistemazione contabile è prevista per le anticipazioni usufruite dall'INPDAP a tutto il 1998, mentre, con effetto dall'esercizio finanziario 1999 sono autorizzati trasferimenti pubblici a carico del bilancio statale a titolo di anticipazioni sul fabbisogno finanziario delle gestioni previdenziali INPS ed INPDAP nel loro complesso.

L'art. 36 contiene disposizioni interpretative e modificative in materia di trattamenti minimi, laddove l'art. 37 reca misure di razionalizzazione in materia

di verifiche per l'accertamento dei requisiti per fruire dei trattamenti economici di invalidità civile.

L'art. 51 estende alle cooperative sociali che presentino progetti per la realizzazione di nuove iniziative o per il consolidamento e lo sviluppo di attività già avviate i benefici di cui alla legge n. 95/1995 allo scopo di favorire la creazione di nuova imprenditorialità.

Gli artt. 65 e 66 introducono, rispettivamente, l'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli e quello di maternità in favore delle madri che non beneficiano del trattamento previdenziale della indennità di maternità, mentre l'art. 67 eleva di lire 100.000 mensili, a decorrere dal 1° gennaio 1999, l'importo della pensione sociale.

L'art. 73 prevede l'unificazione dei pagamenti dei trattamenti pensionistici gestiti dall'INPS, dai regimi obbligatori di previdenza sostitutivi, esclusivi o esonerativi dell'assicurazione generale obbligatoria, dall'ENPALS, nonché dei trattamenti agli invalidi civili, ciechi civili e sordomuti, dei trattamenti pensionistici di guerra, delle rendite per invalidità permanente o a favore dei superstiti per infortuni sul lavoro o malattie professionali attribuite dagli enti gestori delle relative forme assicurative, delle pensioni privilegiate tabellari per infermità contratte durante il servizio di leva, ferme restando le competenze di ogni ente gestore in materia di accertamento del diritto, di determinazione della misura dei trattamenti e di rapporti con i soggetti titolari dei trattamenti stessi.

Gli artt. 75 e 76 recano norme in materia di regolarizzazione contributiva, mentre l'art. 79 prevede il coordinamento delle attività ispettive e di controllo dei Ministeri del lavoro e delle finanze, dell'INPS, dell'INAIL e delle aziende unità sanitarie locali per contrastare il fenomeno del lavoro non regolare e l'art. 81 proroga per un periodo massimo di dodici mesi i trattamenti di mobilità e di integrazione salariale straordinaria specie per lavoratori dipendenti da imprese interessate ai contratti d'area.

Della legge n. 133/1999, particolarmente rilevanti sono gli effetti che potranno derivare, sullo sviluppo della previdenza complementare del sistema obbligatorio pubblico, dall'emanazione dei provvedimenti delegati previsti dall'art. 3. Il riordino, infatti, del regime fiscale relativo ai fondi pensione e delle altre forme di risparmio individuale vincolate a finalità di previdenza potrà consentire il decollo di siffatti istituti destinati ad alleviare il peso del prelievo contributivo incidente sul costo del lavoro ed a consentire sistemi compensativi della riduzione delle prestazioni pensionistiche resa necessaria ai fini di una più equilibrata ripartizione delle risorse tra i vari interventi di protezione sociale.

Quanto alla legge n. 144/1999 sono da rimarcare, principalmente:

- l'art. 43 recante delega al Governo per la ridefinizione del sistema degli incentivi all'occupazione e degli ammortizzatori sociali e nuove disposizioni in materia di lavori socialmente utili;

- l'art. 45 contenente delega al Governo per la riforma della legge n. 125/1991 sulle pari opportunità, al fine di rafforzare gli strumenti volti a promuovere l'occupazione femminile;

- l'art. 52 che conferisce delega al Governo per la ridefinizione dell'assetto normativo in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali;

- l'art. 54 recante delega al Governo per il riordino degli enti pubblici di previdenza e di assistenza;

- l'art. 63 riguardante l'integrazione del Fondo per l'occupazione (mld. 670 per l'anno 1999; mld. 290 per l'anno 2000 e mld. 210 a decorrere dall'anno 2001) ed il finanziamento (mld. 200 a decorrere dal 1999) degli interventi in materia di formazione continua;

- gli artt. 64 e 65 relativi alla formazione professionale dei giovani ed all'istituzione di un sistema di istruzione e formazione tecnica superiore, cui si accede di norma col possesso del diploma di scuola secondaria superiore.

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

Il patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione instaura una nuova fase di concertazione finalizzata a conseguire obiettivi di sviluppo economico e di crescita occupazionale attraverso:

- una politica dei redditi orientata alla promozione dell'occupazione e all'allargamento della base produttiva mediante azioni di intervento coerenti a tutti i livelli di governo, nazionale, regionale, locale;

- un rafforzamento delle regole che assicuri l'autonomia e la responsabilità alle parti sociali e garantisca meccanismi procedurali certi e trasparenti;

- il consolidamento del legame tra variabili di carattere macro-economico, variabili di carattere micro-economico, mercato del lavoro, al fine di garantire processi di sviluppo e di promozione di nuova occupazione anche a livello locale, in un quadro di contenimento dell'inflazione e di controllo del deficit pubblico nel rispetto dei criteri di convergenza.

Il "patto" conferma, poi, l'obiettivo di un maggior raccordo tra il livello centrale della politica dei redditi ed il livello decentrato, al fine di accelerare il processo di sviluppo e di creazione di nuova occupazione, con priorità nel Mezzogiorno e nelle aree deboli, e di evitare effetti destabilizzanti sulle variabili macro-economiche. Conferma, altresì, l'impegno per l'identificazione delle politiche di intervento degli effetti sull'occupazione e degli stanziamenti di bilancio per l'attuazione del Piano nazionale d'azione per l'occupazione.

Per la realizzazione degli obiettivi del nuovo patto, il Governo manifesta la ferma intenzione di proseguire nella direzione dell'ammodernamento, della semplificazione e dell'innovazione organizzativa dell'attività delle pubbliche amministrazioni, secondo le linee tracciate dalla legge n. 59 del 1997 in modo da realizzare un significativo miglioramento della qualità dei servizi e delle prestazioni pubbliche.

Una speciale struttura è chiamata a vigilare sull'attuazione degli impegni assunti dal Governo, dai singoli Ministeri e dalle parti sociali, nonché sui risultati

conseguiti in termini di occupazione ed accumulazione, distribuzione del reddito e competitività del sistema.

Il patto sociale riconosce la necessità del metodo della concertazione quale procedura di coinvolgimento delle parti sociali, delle regioni e degli enti locali per stabilizzare e potenziare le scelte di politica economica e sociale, sia che comportino impegni di spesa a carico del bilancio statale, sia che attengano soltanto a rapporti tra imprese, loro dipendenti e rispettive organizzazioni di rappresentanza. Esso prevede, inoltre, che la concertazione venga attuata anche nel campo dei servizi di pubblica utilità e nel processo di delegificazione e semplificazione in materia sociale e del lavoro. Nel confermare l'assetto contrattuale previsto nel Protocollo del luglio 1993, il "patto" assicura che nella sessione di verifica di primavera si procederà alla verifica dell'evoluzione della competitività internazionale del Paese, del volume degli investimenti, dello sviluppo dell'occupazione e della salvaguardia del salario reale.

Per ovviare alle carenze che hanno contraddistinto il quinquennio precedente in tema di assenza di coordinamento tra ministeri, istituzioni di governo regionali e locali, di presenza di meccanismi procedurali farraginosi, di scarsa efficienza della macchina amministrativa, le quali hanno impedito l'attuazione degli interventi programmati, ovvero hanno concorso a renderli scarsamente efficaci, penalizzando in primo luogo il Mezzogiorno, appositi gruppi di lavoro verificheranno il sistema degli incentivi e delle convenienze, valutandone l'efficacia e avanzando proposte di adeguamento, suggerendo le semplificazioni procedurali in materia di erogazione degli incentivi, di autorizzazione alla realizzazione di infrastrutture e di nuove attività produttive, valutando gli strumenti per l'emersione del lavoro sommerso e per l'attuazione dei lavori socialmente utili, ed individuando le misure che consentano la piena utilizzazione dei fondi strutturali europei.

Il patto sociale richiama, quindi, le varie ipotesi normative contenute nel disegno di legge finanziaria '99 e nei provvedimenti ad essa collegati per il

perseguimento degli obiettivi di rilancio dello sviluppo e dell'occupazione, in merito ai quali si riferisce nel successivo paragrafo.

3. Analisi e valutazioni in ordine a talune funzioni

Fatte queste premesse, in ordine alle tematiche generali oggetto delle predette direttive, si osserva quanto segue:

3.1 Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro.

Il decentramento alle regioni a statuto ordinario in tema di politiche del lavoro (per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e Bolzano il conferimento delle funzioni ed il trasferimento dei relativi beni e risorse dovranno essere disposti mediante apposite norme di attuazione degli statuti), realizza uno dei principali obiettivi della riforma dei servizi per l'impiego, attraverso la ricomposizione ad un unico livello istituzionale, quello regionale, di tutte le funzioni in materia di collocamento, formazione, orientamento, avviamento e politica attiva del lavoro che, per poter essere esercitate con successo, necessitano di una forte integrazione fra loro, rimanendo riservato allo Stato un ruolo generale di indirizzo e coordinamento.

L'attività della Direzione generale degli affari generali e del personale per l'attuazione del decentramento in parola ha riguardato nel 1998 anzitutto la predisposizione degli adempimenti necessari al trasferimento del personale delle strutture e degli uffici periferici del Ministero, alcuni dei quali verranno soppressi a decorrere dalla data di costituzione a livello provinciale dei Centri per l'impiego.

Trattasi del trasferimento del personale in servizio presso le Agenzie per l'impiego, assunti con contratto di diritto privato e del 70% di quello appartenente ai ruoli del Ministero in servizio presso le Direzioni regionali e provinciali del lavoro - Settore politiche del lavoro - e presso le Sezioni circoscrizionali per l'impiego e per il collocamento in agricoltura.

Il trasferimento dovrà, altresì, riguardare i beni e le risorse finanziarie e strumentali adibiti all'espletamento dei compiti e delle funzioni conferiti. Nell'ambito delle risorse strumentali è ricompreso il Sistema informativo lavoro (S.I.L.), costituito dalle strutture organizzative e dalle risorse hardware, software e di rete relative alle predette funzioni.

La maggior parte delle regioni ha provveduto con legge a disciplinare l'organizzazione amministrativa e le modalità di esercizio delle funzioni e dei compiti oggetto del decentramento (per le altre Regioni: Piemonte, Lombardia, Veneto, Umbria, Marche, Molise, Puglia e Lucania, ha provveduto lo Stato, in via sostitutiva, con il decreto legislativo n. 379/1998 citato). Il trasferimento da parte dello Stato alle regioni dei beni, delle risorse umane, finanziarie e strumentali ha però subito ritardi e rinvii, pregiudizievoli per il buon funzionamento delle strutture regionali, imputabili a vischiosità dei procedimenti.

Al riguardo è significativo il fatto che il D.P.C.M. 9 ottobre 1998 di individuazione delle risorse e dei beni statali, nonché delle modalità e procedure di trasferimento degli stessi alle regioni, per il quale erano previsti 120 giorni dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 469/1997 (9 gennaio 1998) sia stato pubblicato solo il 5 gennaio 1999 (G.U. n. 3) e che il termine per l'emanazione dei decreti di trasferimento delle risorse e dei beni alle regioni (originariamente prevista in otto mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo) sia stato dapprima spostato al 31.12.1998 e da ultimo al 30 giugno 1999 e nulla lascia presumere che tale termine sarà rispettato, nonostante il proposito enunciato anche nelle direttive. Ciò ovviamente non mancherà di ripercuotersi sugli effettivi tempi di messa a regime della riforma.

Relativamente alle risorse umane, il D.P.C.M. 9 ottobre 1998 fissa in 2.642 unità, pari al 30% del personale in servizio alle politiche del lavoro alla data della 30 giugno 1997, il contingente che dovrà permanere nei ruoli del Ministero e in 6.176 unità il contingente da ripartire tra le regioni, oltre il personale assunto con contratto di diritto privato presso le Agenzie regionali per l'impiego, il quale

viene interamente trasferito alle regioni di pertinenza. Circa 4.000 unità di personale interessate dal processo di decentramento sono state ammesse a frequentare corsi di formazione di base tecnico-professionale e di ricerca applicata avviati dalla Funzione pubblica nelle regioni Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sardegna e finanziate con risorse del Fondo sociale europeo.

E' da notare che parte delle 2.642 unità dovrà essere adibito alle ispezioni del lavoro ed alla conciliazione delle vertenze di lavoro presso le direzioni provinciali del lavoro, chiamate a rafforzare la vigilanza per la prevenzione e repressione del lavoro irregolare e sommerso, a svolgere accertamenti tecnici in materia di infortuni sul lavoro e attività di vigilanza in materia di sicurezza del lavoro e ad effettuare l'esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione delle controversie del lavoro nel settore pubblico e privato in virtù del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80. Per sopperire alla esigenze derivanti da tali nuovi compiti, il Ministero è stato autorizzato dalla Funzione Pubblica ad assumere circa mille unità, di cui 300 in riferimento all'art. 39, comma 6 della legge n. 449/1997 e la restante parte in relazione alla mancata attivazione del procedimento previsto dal regolamento di attuazione del comma 7 del citato art. 39 della legge n. 449/1997 (D.P.R. 24 giugno n. 255 in G.U. n. 177 del 31 luglio 1998) recante disciplina per il passaggio di personale delle amministrazioni dello Stato al servizio ispettivo presso le direzioni provinciali e regionali del Ministero del lavoro.

Sia per l'assunzione delle 300 unità previste dal comma 6 del ripetuto art. 30, sia per l'assunzione delle restanti 700 unità circa autorizzate, sono stati utilizzati gli idonei di precedenti concorsi.

Relativamente alle risorse finanziarie da trasferire, sono ancora in corso accertamenti per la determinazione delle varie tipologie di oneri per il personale sostenute nell'anno 1997, mentre per quel che concerne le risorse strumentali, l'Amministrazione ha fatto conoscere che è in via di definizione l'inventario dei

beni mobili e degli arredi da trasferire e che per l'eventuale subentro nei contratti di locazione delle sedi dei soppressi uffici periferici le regioni sono state invitate a palesare il loro intendimento, (per la soluzione delle questioni che dovessero insorgere al riguardo, sono state istituite apposite commissioni paritetiche).

In vista del riassetto dei compiti istituzionali, l'Amministrazione avrebbe allo studio dei nuovi modelli organizzatori per le strutture centrali e periferiche.

In tale quadro, di particolare interesse è l'indagine svolta dalla Corte in sede di controllo sulla gestione ed approvata con la deliberazione della Sezione del controllo nell'adunanza del 20/4/1999, sulle Agenzie dell'Impiego.

Tale indagine, che ha avuto inizialmente come periodo di riferimento l'esercizio 1995 e che, per quel che concerne l'osservazione e la valutazione delle attività svolte ha riguardato anche gli esercizi 1996 e 1997, ha dovuto nell'anno 1998 subire un processo di rimodulazione, quanto all'estensione temporale dell'indagine stessa, proprio a causa dell'evoluzione del quadro legislativo relativo alla struttura organizzativa del Ministero, interessata dapprima dall'unificazione degli uffici periferici (Ispettorati ed Uffici del lavoro regionali e provinciali) disposta dall'art. 1 della legge n. 537/1993 e da ultimo dalla legge 15/3/1997, n. 59, recante delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa, delega attuata in parte dal decreto legislativo 31/3/1998, n. 112 e soprattutto con il decreto legislativo 23/12/1997, n. 469 con il quale si è proceduto al conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro.

Sono state espresse valutazioni critiche in tale contesto, sia sotto il profilo gestionale e della legittimità di talune specifiche azioni, sia sul difficile passaggio al nuovo sistema, nonché sulla carenza di una istanza di coordinamento che, all'epoca, appariva incongruo individuare a livello sovraordinato in sede di amministrazione statale centrale, e, nel contempo si è sottolineata l'esigenza di evitare di disperdere l'esperienza acquisita e le professionalità che, in ogni caso,

hanno permesso di mostrare la possibile ricerca di nuove che hanno di fronte quella zona ancora vuota che distanzia la formazione scolastica dalla formazione finalizzata all'occupazione e che costituisce l'attuale scommessa che dovrà portare ad una rimeditazione di tutto il sistema della formazione professionale.

3.2 Il sistema informativo lavoro (S.I.L.).

Il Ministero, nell'ambito del programma di potenziamento dei suoi servizi mediante la realizzazione di un sistema informativo integrato per l'intero territorio nazionale, previsto dalla legge n. 56/87, aveva avviato l'attuazione di un progetto di informatizzazione denominato originariamente Teleporto e successivamente S.I.L. - Sistema Informativo Lavoro.

A tal fine erano stati stipulati, previo parere favorevole del Consiglio di Stato, undici contratti con otto società aventi tutti ad oggetto la fornitura di beni e servizi previsti nel progetto.

L'Amministrazione, a seguito di una verifica operata da apposita Commissione Tecnica (Commissione strategica) costituita nel 1991, ha profondamente rivisto il progetto originario, sia per quanto attiene l'architettura fisica e di rete, sia con riguardo alle componenti applicative del sistema, facendo emergere con chiarezza il fallimento di un progetto eccessivamente ambizioso se rapportato alla struttura amministrativa allora esistente, non ancora in grado di recepire un processo di innovazione tecnologica di così ampia portata.

In ordine al citato insuccesso del progetto sono inoltre rilevanti le considerazioni espresse da questa Corte in occasione della delibera della Sezione del Controllo n. 172/96 relativamente alla "insufficiente ed imprecisa definizione tecnico-progettuale iniziale dell'intera architettura del sistema Teleporto".

Nell'aprile 1996 l'Amministrazione con l'ausilio di un gruppo di esperti - vi hanno partecipato anche esperti esterni segnalati dall'Aipa - ha elaborato un nuovo studio di fattibilità (studio per l'automazione del sistema informativo delle unità del Ministero del Lavoro allegato al piano triennale 97/99), la cui concreta

attuazione ha preso l'avvio a partire dal maggio 1996, secondo le previsioni del piano. Al gruppo di esperti è stato affidato in particolare il compito di analizzare la situazione esistente e proporre una soluzione in grado di rilanciare il processo di automazione recuperando il più possibile le dotazioni esistenti o in via di acquisizione.

Gli sforzi dell'amministrazione sono stati diretti in particolare al potenziamento dell'infrastruttura tecnologica degli Uffici periferici, al fine di realizzare un sistema unitario di raccolta/gestione/elaborazione dei dati dei lavoratori e delle aziende comune a tutti gli Uffici centrali e periferici utilizzabile, sia per la gestione dell'attività amministrativa e dei servizi, sia a supporto dei processi decisionali.

Quanto appena evidenziato si inquadra nel processo di riorganizzazione dell'Amministrazione iniziato con la riunificazione degli Uffici del lavoro e degli Ispettorati del lavoro sia a livello regionale che provinciale (Regolamento Ministeriale 7.11.96, n. 87 e Decreto Direttoriale del 20.3.97) e continuato con l'entrata in vigore della legge-delega n. 59/97 che ha previsto il conferimento alle regioni ed agli enti locali di buona parte delle funzioni in materia di mercato del lavoro, sebbene in un ambito di rafforzamento delle funzioni di indirizzo politico, coordinamento e controllo da parte dell'Amministrazione statale.

Il Decreto legislativo n. 469/97, contenente una puntuale disciplina del S.I.L. coerente con l'originaria impostazione logica e funzionale dello stesso, conferma nelle sue disposizioni l'esigenza che la conduzione coordinata del sistema informativo venga, a causa della valenza strategica da esso rivestita, mantenuta tra le funzioni statali scongiurando la frammentazione in microsistemi regionali non comunicanti tra di loro e con il sistema nazionale.

A tale proposito l'esigenza che il processo di informatizzazione si avvalga di una articolata rete di servizi informatizzati integrati nelle funzioni, collegati tra di loro in via telematica ed aperti alla connessione con altri sistemi informativi è

dettata dalla necessità di armonizzare il S.I.L. con la costituenda Rete unitaria della P.A.

Il Decreto legislativo n. 469/1997, tra le funzioni ed i compiti spettanti allo Stato annovera la conduzione coordinata ed integrata del Sistema Informativo Lavoro, a motivo del ruolo ad esso riconosciuto di strumento per l'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo. Ai fini della operatività del sistema è previsto per tutti i soggetti che operano nel mercato del lavoro (Ministero, regioni, enti locali, agenzie di lavoro interinale e di intermediazione) l'obbligo di connessione e di scambio dei dati, specie di quelli relativi alla ricerca di personale e di impiego. L'accesso alle banche dati ed ai servizi di rete è esteso a tutte le componenti, pubbliche e private, del sistema.

Attraverso il funzionamento di una estesa ed integrata rete telematica, potrà venire potenziato il ruolo attivo dei servizi all'impiego, che potranno giovarsi della tempestiva conoscenza delle occasioni di lavoro offerte e degli squilibri quali - quantitativi del mercato del lavoro ai fini di più mirate politiche attive e di formazione professionale.

L'impianto normativo riguardante il S.I.L. contempera l'interesse pubblico alla diffusione più ampia possibile delle occasioni di lavoro ed alla conoscenza delle criticità del mercato del lavoro e l'interesse privato a svolgere, in regime di sana concorrenza, qualificate attività di ricerca e selezione del personale, evitando che il sistema informativo si segmenti in tanti sottosistemi fra loro non comunicanti, con conseguenze assai negative in termini di duplicazione di archivi, di disallineamento dei dati e di scarsa circolazione delle informazioni.

Le recenti modifiche istituzionali hanno richiesto alcune modifiche del progetto originario, sulla base di una aggiornamento dello studio di fattibilità redatto nel 1996, ancor oggetto di una compiuta verifica da parte dell'Aipa, ma che sostanzialmente hanno mantenuto fermo l'impianto architetturale agendo prevalentemente sul piano delle forniture in termini quantitativi ma soprattutto in

termini di priorità degli acquisti. Pertanto il sistema a regime dovrebbe essere costituito dalle seguenti componenti.

- Sistema elaborativo centrale (CED)
- Una rete di collegamento geografica (WAN)
- Hardware e software per circa 700 reti locali (LAN)
- Circa 8.000 workstation collegate in rete
- Circa 1.000 licenze server per il software e di gestione di database
- Circa 8.000 licenze software di produttività individuale
- software per tutte le funzioni centrali e periferiche
- Centro operativo di supporto e controllo per la periferia.

I benefici che potranno derivare da un efficiente sistema informativo così integrato vanno dalla riduzione dei tempi di erogazione dei servizi, all'arricchimento delle basi informative circa attitudini, propensioni e reale disponibilità al lavoro, al costante monitoraggio del mercato del lavoro, alla possibilità di una piena integrazione delle attività di orientamento, formazione ed avviamento al lavoro, alla fornitura diretta all'utenza di servizi personalizzati di consulenza ed orientamento, alla possibilità di verifica dei risultati conseguiti con le politiche dell'impiego, alle analisi previsionali del mercato del lavoro.

Il conseguimento di tali obiettivi dipende, tuttavia, non soltanto dalle scelte di natura tecnologica, ma anche e principalmente dalla idoneità delle strutture tecnico-organizzative che saranno messe in campo, richiedenti ampi processi di formazione e di aggiornamento continuo del personale addetto.

3.3 L'occupazione

Il 1998 ha segnato, rispetto all'anno precedente, un lieve incremento degli occupati (+109.000 unità), dovuto alle nuove misure di intervento adottate con la legge n. 196/1997 e con il provvedimento collegato alla legge finanziaria 1998.

Il fenomeno della crescita occupazionale ha riguardato, sia le regioni del contro-nord, sia quelle del Mezzogiorno. Gli incrementi più consistenti si sono verificati nel Nord-ovest (+65.000) e nel Mezzogiorno (+36.000), mentre quelli

avutisi nel Nord-est e nel Centro sono stati soltanto 4.000 per ciascuna ripartizione geografica.

Avuto riguardo al sesso, il maggior accesso al lavoro ha interessato essenzialmente le donne comprese nelle fasce di età tra i 25 e i 54 anni (+134.000), mentre per i maschi si è registrata una diminuzione nell'occupazione pari a 25.000 unità.

I settori interessati da tale fenomeno sono stati essenzialmente quelli del terziario (servizi, commercio ed intermediazione finanziaria). Per le assunzioni si è fatto ricorso ai rapporti a termine o a tempo parziale, che rappresentano le tipologie contrattuali più flessibili introdotte dalla legge n. 196/1997 (c.d. Pacchetto Treu). La quasi totalità dei nuovi assunti è in possesso di un titolo di studio di scuola media superiore; il che sta ad indicare che livelli maggiori di istruzione sono associati a maggiori tassi di ingresso nella forza lavoro, specie se accompagnati da adeguata formazione professionale di base e che l'alto tasso di disoccupazione giovanile, ossia dei giovani in cerca di prima occupazione, si collega in gran parte con una scarsa capacità formativa e di orientamento del sistema scolastico.

Nello stesso anno il numero delle persone in cerca di occupazione, nonostante la lieve crescita occupazionale, è aumentato da 2.805.000 dell'anno precedente a 2.837.000 (+32.000).

Il tasso di disoccupazione si è attestato nel complesso al 12,3%; percentuale questa che è identica a quella avutasi nel '97. La sua distribuzione per area geografica varia dal 7,1% del Nord-ovest, al 5,3% del Nord-est, al 10,0% del Centro, al 22,8% del Mezzogiorno. Le aliquote più alte si riferiscono alle donne (dato nazionale pari al 16,8) e per quanto attiene alle classi di età, le più penalizzate sono quelle dai 15 ai 24 anni, sia per i maschi che per le femmine.

Le misure legislative recentemente adottate, concretatesi nell'estensione dell'uso dei contratti a tempo determinato - prima consentiti, in sostanza, solo per categorie di lavoro stagionali - nella operatività del lavoro interinale, delle borse

di lavoro, del part-time, dei lavori di pubblica utilità e nella riforma dell'apprendistato, consistente principalmente nell'incremento del contenuto formativo di tali contratti - finora utilizzati essenzialmente per ridurre le remunerazioni d'ingresso e gli oneri contributivi -, costituiscono validi strumenti per migliorare la flessibilità del mercato del lavoro, alla cui applicazione esclusivamente si deve il lieve miglioramento occupazionale suddetto.

Si calcola[3] che il 35,9% dei soggetti entrati nell'occupazione dipendente ha avuto un rapporto di lavoro di natura temporanea e che il 19,8% dei nuovi ingressi nel lavoro è avvenuto a tempo parziale (trattasi dei primi risultati del processo di flessibilizzazione dei rapporti di lavoro per consentire alle imprese di rispondere ai mutamenti della domanda e di recuperare competitività).

I contratti relativi agli apprendisti sono stati nel '98 n. 422.664 (contro i n. 393.138 del '97), mentre i contratti di formazione e lavoro (nel '98 n. 263.978) sono diminuiti del 6,4% rispetto all'anno precedente in cui furono n. 281.045. Gli ammessi ai tirocini e stages sono stati, nei primi nove mesi del '98, n. 27.733 ed i giovani inseriti nei piani di inserimento professionale sono stati, nei primi dieci mesi del '98, n. 18.639[4]. Sia tali piani di inserimento, sia le forme di rapporto a carattere transitorio (part-time, apprendistato, contratti di formazione e lavoro) necessitano, peraltro, di rilevanti interventi di formazione continua rivolti a tali soggetti al fine di rafforzarne la qualificazione e con essa accrescere le probabilità di ingresso nel lavoro o di rapporti di lavoro più stabili.

Altre misure, quali un maggiore sostegno alla mobilità del lavoro tra regioni e tra settori, una incisiva riforma del sistema scolastico, che sia in grado di assicurare nei giovani le competenze e le qualificazioni richieste dal mercato del lavoro, specie nell'attuale momento di rapido sviluppo della tecnologia, la ulteriore semplificazione delle normative sulle assunzioni e sui licenziamenti,

[3] V. ISFOL Rapporto 1998 formazione e occupazione in Italia e in Europa.

[4] Dati risultanti dalle elaborazioni dell'Osservatorio del mercato del lavoro.

l'allentamento di vincoli di carattere burocratico gravanti su talune attività, l'alleggerimento del carico fiscale complessivo sul lavoro possono offrire altre prospettive di crescita occupazionale ed un miglioramento del mercato del lavoro.

Lo stesso lavoro interinale, che al suo debutto ha potuto coinvolgere non più di due - tremila persone al giorno[5] potrebbe ricevere notevole impulso se, come già operato con l'accordo interconfederale del 16 aprile 1998 per i c.d. picchi produttivi, potranno essere eliminati altri impedimenti di carattere burocratico-sindacale, che ne frenano l'espansione.

Per quanto concerne le aree svantaggiate del Meridione, nel corso del 1998 sono stati approvati i primi dodici patti territoriali (Enna, Siracusa, Lecce, Benevento, Vibo Valentia, Brindisi, Caserta, Madonie, Nuoro, Palermo, Caltanissetta e Napoli - Miglio d'oro), finanziati per circa 170 miliardi, mentre per altri ventiquattro sono in corso le procedure per il relativo finanziamento, ammontante a 1.514 miliardi, di cui 1.199 per iniziative imprenditoriali e 315 per infrastrutture.

Da tali patti territoriali dovrebbe derivare un incremento di occupazione per circa 14.000 unità. Altri nove patti territoriali per l'occupazione sono stati approvati con decisione della Commissione dell'Unione Europea, cui si aggiunge quello pluriregionale denominato "Appennino centrale". Nell'ambito della programmazione negoziata, i patti territoriali nascono da accordi fra enti locali, altri soggetti pubblici, rappresentanze delle categorie imprenditoriali e dei lavoratori interessati, per l'attuazione di un programma di interventi caratterizzato da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale nei settori dell'industria, dei servizi, del turismo, dell'agroindustria e degli apparati infrastrutturali.

Altro strumento - anch'esso previsto, come il precedente, dalla legge n. 662/1997 collegata alla finanziaria 1998 - di intervento nelle aree a basso

[5] Fonte: ISFOL: Il lavoro in Italia: profilo, percorsi, politiche.

sviluppo e con maggiore tensione occupazionale sono i contratti d'area, operativi nelle zone di Crotone, Manfredonia e Torrese-Stabiese.

In base alla reale loro attuazione, non sembra che né i patti territoriali, né i contratti d'area possano considerarsi efficaci strumenti di politica attiva del lavoro, anche se prevedono finanziamenti per interventi formativi finalizzati alle iniziative di reindustrializzazione nelle aree da essi interessate (trattasi infatti solo di alcune migliaia di disoccupati, la maggioranza dei quali da inserire in posti di lavoro previsti dai progetti di sviluppo locale)[6]. Una esatta quantificazione degli incrementi occupazionali derivanti dalla iniziative anzidette non si appalesa possibile, così come è incerta la valutazione degli effetti connessi alla proroga della fiscalizzazione degli oneri sociali per il Mezzogiorno, agli sgravi contributivi ed alle agevolazioni fiscali previsti dalla legge n. 448/1998, rispettivamente per i giovani che avviino un'attività di lavoro autonomo e per le piccole e medie imprese ubicate nei territori confinanti con le aree dell'obiettivo 1 in cui il tasso di disoccupazione sia superiore alla media nazionale, alla velocizzazione degli investimenti pubblici resa possibile dalle disposizioni contenute nel collegato ordinamentale alla legge finanziaria 1999 (legge ..... maggio 1999, n. ...).

3.4 Cooperazione.

L'art. 20 della legge 31 gennaio 1992 n. 59, relativo alla soppressione della gestione fuori bilancio del Ministero del lavoro e della previdenza sociale preordinata all'attività di ispezione delle cooperative, stabilisce che alle spese per l'esercizio della vigilanza sulle cooperative da parte del Ministero anzidetto si provvede a carico degli stanziamenti degli appositi capitoli di bilancio, alimentati con il gettito dei contributi dovuti dalle cooperative, nonché con la quota di utili, pari al 3%, dovuta al Ministero dalle società cooperative e loro consorzi non aderenti alle associazioni nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela del

[6] ISFOL - Il lavoro in Italia citato.

movimento cooperativo riconosciute (le società cooperative e loro consorzi aderenti a dette associazioni destinano, invece, la quota di utili di cui si tratta ai fondi mutualistici, costituiti dalle medesime associazioni, aventi come scopo sociale la promozione ed il finanziamento di nuove imprese e di iniziative di sviluppo della cooperazione, con preferenza per i programmi diretti all'innovazione tecnologica, all'incremento dell'occupazione ed allo sviluppo del Mezzogiorno.

Per la realizzazione dei propri fini, i fondi in questione possono promuovere la costituzione di società cooperative o di loro consorzi, nonché assumere partecipazioni in società cooperative, o in società da queste controllate, finanziare specifici programmi di sviluppo di società cooperative o di loro consorzi, organizzare o gestire corsi di formazione professionale del personale dirigente amministrativo o tecnico del settore della cooperazione, promuovere studi e ricerche su temi economici e sociali di rilevante interesse per il movimento cooperativo.

Le somme affluite nel 1998 al capitolo di entrata n. 3666, ammontanti a circa 17 miliardi, sono state così riassegnate: mld. 6,3 al cap. 4033 concernente "spese relative alla vigilanza sulle cooperative e loro consorzi, nonché sugli enti mutualistici, ecc..., mld. 0,2 al cap. 4034 riguardante "spese relative alla tenuta dell'albo nazionale delle società cooperative edilizie di abitazione e loro consorzi, ecc..." e 10,6 miliardi al cap. 4101 relativo a "iniziative a favore delle attività di promozione e di sviluppo della cooperazione, ecc..".

Per quanto attiene all'attività di vigilanza di competenza del Ministero, essa si è concretata in 15.500 ispezioni ordinarie eseguite dalle Direzioni provinciali del lavoro nei confronti delle società cooperative non aderenti alle Associazioni nazionali riconosciute, situate nelle regioni a statuto ordinario e nella regione Sardegna, mentre le ispezioni straordinarie, relative sia alle cooperative aderenti alle Associazioni nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo, sia a quelle non aderenti, sono state nel '98 n. 255.

E', infatti, da sottolineare che, in base all'art. 3 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, "le ispezioni ordinare sono eseguite di regola dalle associazioni nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo regolarmente riconosciute, a mezzo di revisori ..... ovvero di esperti da esse designati".... "Le ispezioni straordinarie sono eseguite dai funzionari del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e uffici periferici dipendenti...".

Sul cap. 4033 hanno fatto carico gli oneri per l'organizzazione di 26 corsi di aggiornamento e perfezionamento per ispettori di società cooperative, con la partecipazione di. 383 unità, i rimborsi spese agli ispettori, le spese per notifica e riscossione dei contributi, i compensi e rimborsi spese ai commissari liquidatori, le spese di funzionamento delle Commissioni provinciali di vigilanza, i rimborsi dei contributi erroneamente versati.

Gli impegni assunti in conto competenza sono stati pari a mld. 6.3 e le somme complessivamente pagate sono risultate pari a mld. 8.2, di cui mld. 2.1 in conto competenza e 6,8 mld. in conto residui.

Il cap. 4032 si riferisce alle "spese per iniziative a favore dello sviluppo della cooperazione e la diffusione dei principi cooperativi, ecc..".

In base all'art. 19 della legge 17 febbraio 1971, n. 127, spetta al Ministero assumere iniziative intese a favorire: a) lo sviluppo della cooperazione; b) la diffusione dei principi cooperativi, anche attraverso corsi per cooperatori; c) la qualificazione professionale dei dirigenti di cooperative.

Le iniziative di cui alle lettere a) e c) sono attuate, secondo il disposto della richiamata norma, "per il tramite" delle associazioni nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo, mentre quelle di cui alla lett. b) sono attuate "con la collaborazione" delle predette associazioni.

Queste ultime iniziative nel '98 hanno riguardato spese per l'allestimento di stand per la cooperazione in talune fiere di rilevanza nazionale con impegni per

circa 0,4 miliardi di lire, laddove per le iniziative di cui alle lettere a) e c) gli impegni in conto competenza sono stati pari a mld. 9,3.

Il cap. 4101 è destinato alla promozione ed al finanziamento di nuove imprese e di iniziative di sviluppo della cooperazione, con preferenza per i programmi diretti all'innovazione tecnologica, all'incremento dell'occupazione e allo sviluppo del Mezzogiorno (art. 11 L. 59/92).

Gli impegni assunti a carico del predetto capitolo sono stati pari a mld. 14,2, di cui 10,6 sugli stanziamenti di competenza e 3,6 sui residui di stanziamento.

Essi hanno riguardato il finanziamento di n. 63 progetti presentati, ai sensi dell'art. 11 della legge n. 59/92, da imprese cooperative non aderenti alle associazioni nazionali.

In merito alla scarsa rilevanza delle funzioni esercitate dall'Amministrazione nel settore delle politiche per la cooperazione, a motivo del fatto che la legge n. 127/1971 (art. 19) assegna alle associazioni nazionali di rappresentanza e tutela del movimento cooperativo l'esercizio di compiti di rilievo pubblico - tra cui l'attività ispettiva - con utilizzo anche di risorse provenienti dal bilancio dello Stato, è stato ripetutamente posto l'accento nelle relazioni degli anni precedenti.

Infatti, è emerso dall'indagine della Corte in sede di controllo sulla gestione, che non può considerarsi un esempio di ottimale gestione, non solamente la condotta dell'Amministrazione, ma anche quella delle Associazioni e che tale situazione mette in forte discussione la validità dello strumento della Legge n. 127/97.

Al riguardo merita di essere focalizzata la circostanza che, l'inesistenza del monitoraggio delle iniziative, determina un circuito vizioso: la mancata valutazione del prodotto finale non permette un incremento valutativo della programmazione per il successivo esercizio e la valutazione dei progetti è

anch'essa limitata dal carente background dei prodotti preesistenti e tale fenomenologia tende a ripetersi anche nel periodo successivo.

In tale contesto è difficile rilevare dei reali progressi o, perlomeno, si discute sulla loro effettività, e certamente i ritardi nella programmazione ancor rilevati all'inizio di questo esercizio non sono un sintomo positivo, e dovrà al riguardo verificarsi se, almeno per l'esercizio '99, il circuito possa riprendere una sua virtuosità.

Va dunque chiamata in causa l'organizzazione, sia dell'Amministrazione, sia delle Associazioni; organizzazione che è apparsa maggiormente tesa a gestire la rendicontazione, piuttosto che le fasi "vive" del procedimento.

E per quanto attiene alla predetta rendicontazione deve sottolinearsi come questa non dovesse consistere in una mera sistemazione di documentazione contabile, ma recare al suo interno una valutazione critica delle attività svolte, prima da parte delle Associazioni e dopo da parte dell'Amministrazione; ma si è abbondantemente detto della pressoché assoluta mancanza di tale attenzione in questo contesto procedimentale, il quale del resto è la sede propria di tali attività. Le erogazioni sono comunque avvenute senza una valutazione critica delle attività, o quantomeno questo non traspare dalla documentazione e nemmeno dalle dicharazioni dell'Amministrazione. Infatti la gestione di una attività di contribuzione di parte pubblica, che comporta erogazioni finanziarie, deve trovare un riscontro nei risultati ottenuti, i quali devono, a loro volta, rapportarsi agli obiettivi indicati dalla norma. Il fatto è che tale riscontro non è avvenuto, sia sul piano dei risultati, sia su quello degli obiettivi. Appare congruo dunque ritenere che l'azione condotta non sia stata né efficiente né efficace.

Nel rilevare che per la finalità di cui alla lett. c) del menzionato art. 19 (qualificazione professionale dei dirigenti di cooperative), relativamente alle cooperative associate, dovrebbero provvedere i fondi mutualistici di cui all'art.

11, comma 3 della successiva legge n. 59/92[7], la quale prevede che detti fondi, con le risorse provenienti dal versamento della quota di utili realizzati, possono "organizzare o gestire corsi di formazione professionale del personale dirigente amministrativo o tecnico del settore della cooperazione", la Corte deve ancora una volta sottolineare la necessità di una revisione della normativa vigente intesa a realizzare una disciplina uniforme per tutti gli organismi cooperativi ed a conferire all'azione ministeriale un ruolo più incisivo nel settore della vigilanza e nella determinazione delle iniziative volte alla creazione di nuove opportunità occupazionali nell'intero settore delle cooperative, associate e non.

Esistono, infatti, spazi per uno sviluppo delle possibilità di accesso alla cooperative di produzione e lavoro, specie nel settore della produzione di servizi, da parte di lavoratori disoccupati, anche in ragione dell'avvenuta estensione di taluni istituti di sostegno al reddito e di garanzia, nonché dei programmi formativi mirati all'elevazione della qualificazione professionale dei soci di cooperative.

3.5 Previdenza ed assistenza sociale.

Come negli anni precedenti, anche nel '98 l'entità delle risorse allocate in bilancio per interventi di carattere previdenziale ed assistenziale è stata molto rilevante.

Basti considerare che al settore risultano assegnati mld. 74.044,6 su un totale di stanziamenti previsti per il Ministero pari a mld. 78.306,5.

Trattasi essenzialmente di somme destinate a trasferimenti in favore degli enti previdenziali, principalmente all'INPS, per sostegno alle gestioni previdenziali e per interventi di carattere assistenziale erogati per il tramite di detti enti, ma che lo Stato ha assunto a proprio carico in base all'art. 37 della legge n. 88/1989 ed a leggi successive.

[7] In merito alla gestione di tali fondi mutualistici, la Sezione del controllo, nell'adunanza plenaria del 26 febbraio 1999 (deliberazione n. 11 ('99), ha deliberato l'effettuazione di apposita indagine.

Il dettaglio di tali trasferimenti risulta dal seguente prospetto:

TRASFERIMENTI PER INTERVENTI ASSISTENZIALI
E DI SOSTEGNO ALLE GESTIONI PREVIDENZIALI - 1998

(in miliardi)

Capitoli	Descrizioni	PREV. DEF. COMP.	IMPEGNI SU COMPETENZA	PAGATO COMPETENZA
3577	Rimborso all'I.N.A.I.L. degli oneri sostenuti per prestazioni in favore dei lavoratori colpiti da silicosi contratta nelle miniere di carbone in Belgio e rimpatriati	62.9	62.9	0.0
3608	Rimborso all'I.N.A.I.L. delle rendite vitalizie erogate ai cittadini rimasti invalidi ed ai superstiti dei deceduti in conseguenza di calamita' naturali	0.4	0.4	0.0
3660	Quote di mensilità di pensione a carico della gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali da finanziarsi dallo Stato	34.097.8	34.097.8	34.057.5
3661	Oneri derivanti dalle pensioni liquidate nella gestione coltivatori diretti, mezzadri e coloni di cui al comma 6, art. 37 legge n. 88/89	10.119.7	10.119.7	10.119.7
3662	Oneri derivanti da pensionamenti anticipati	2.609.5	2.609.5	2.473.3
3663	Oneri relativi a trattamenti di famiglia	3.290.8	3.290.8	3.290.8
3664	Oneri per il mantenimento del salario	2.408.5	2.408.5	2.356.5
3665	Oneri per prestazioni sociali a totale carico dello Stato	4.978.9	4.978.9	4.978.3
3666	Oneri derivanti da provvidenze e da sgravi contributivi concessi a seguito di calamita' varie	107.5	107.5	100.0
3667	Oneri derivanti da sgravi contributivi concessi a favore di particolari settori produttivi	622.9	622.9	622.9
3668	Oneri derivanti da sgravi contributivi concessi a favore delle imprese operanti in particolari territori	4.951.6	4.951.4	4.951.4
3669	Spese derivanti dall'esecuzione della convenzione di sicurezza sociale fra la Repubblica italiana e la Repubblica del Venezuela firmata a Roma il 7 giugno 1988.	51.6	51.6	51.6
3670	Rimborso all'INAIL degli oneri sostenuti per le assicurazioni obbligatorie degli apprendisti artigiani	61.6	61.6	0.0
3672	Somma da rimborsare agli istituti di previdenza per le retribuzioni corrisposte dai datori di lavoro ai volontari del corpo nazionale del soccorso alpino e speleologico del Club Alpino Italiano (CAI), ai sensi dell'articolo 1 della legge 18 febbraio 1992, n. 162	1.0	1.0	0.0
3673	Somma da assegnare all'Ente nazionale di previdenza e assistenza per i lavoratori dello spettacolo (ENPALS) quale quota parte di mensilità di pensione da finanziarsi dalloStato	271.0	271.0	271.0

3674	Agevolazioni contributive per particolari categorie di lavoratori	8.190,7	8.190,7	8.190,7
3675	Oneri relativi al trattamento previdenziale dei dipendenti degli enti pubblici trasformati in S.p.A. ai sensi dell'articolo 2, comma 5, del decreto-legge 21 giugno 1993, n. 198, convertito con modificazioni, nella legge 9 agosto 1993, n. 292	200,0	200,0	200,0
3678	Rimborso all'INAIL degli oneri sostenuti in relazione alla riduzione contributiva concessa ai datori di lavoro del settore agricolo, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, della legge 1 marzo 1986, n. 64 e successive modificazioni ed integrazioni	160,0	160,0	80,0
3679	Rimborso all'INPS degli oneri sostenuti in relazione alla riduzione contributiva concessa ai datori di lavoro del settore agricolo, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, della legge 1 marzo 1986, n. 64 e successive modificazioni ed integrazioni	700,0	700,0	395,0
3680	Somma da assegnare all'INAIL per le minori entrate derivanti dalla rideterminazione della retribuzione imponibile ai fini della contribuzione per i contratti a tempo parziale	70,0	70,0	0,0
3681	Concorso dello Stato alla copertura degli oneri derivanti dalla concessione dei benefici per le attività usuranti	250,0	250,0	0,0
3684	Spese derivanti dall'esecuzione dell'accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica di San Marino per la modifica della convenzione in materia di sicurezza sociale del 10 luglio 1974	0,5	0,5	0,5
3685	Somma da assegnare all'INAIL per le minori entrate derivanti dall'esclusione dalla retribuzione imponibile ai fini contributivi delle erogazioni previste dai contratti collettivi aziendali	14,0	14,0	0,0
3687	Somma da assegnare all'INPS per le minori entrate derivanti dalle modifiche alla disciplina dei contratti di apprendistato di cui all'articolo 16 della legge 24 giugno 1997, n. 196	370,0	370,0	370,0
3693	Somma da rimborsare all'INAIL per i minori introiti derivanti dalla riduzione dei premi dovuti dalle imprese di autotrasporto per conto terzi	32,0	32,0	0,0
	TOTALE	73.622,9	73.622,7	72.509,2

Altri trasferimenti riguardano gli oneri per il funzionamento della Commissione di vigilanza sui fondi pensioni (cap. 3668: importo mld. 5,0) ed il finanziamento degli istituti di patronato (cap. 3676: importo mld. 401).

In merito al funzionamento della predetta Commissione, l'Ufficio di controllo sugli atti e sulle gestioni del Ministero del lavoro ha redatto, in attuazione al disposto dell'art. 13, comma 4 della legge 8 agosto 1995, n. 335, che prevede che "la Corte dei conti esercita il controllo generale sulla Commissione per assicurare la legalità e l'efficacia del suo funzionamento e riferisce annualmente al Parlamento" apposita relazione in cui si riferiscono gli esiti del riscontro eseguito sulla gestione finanziaria della Commissione per l'anno 1997, fornendo, altresì, il quadro della situazione attuale dei Fondi pensione. Le osservazioni formulate hanno riguardato la natura giuridica dell'organismo in questione ed il regolamento emanato per la disciplina del trattamento giuridico ed economico del personale; regolamento poi modificato in acooglimento dei rilievi mossi dalla Corte.

E' stato anche posto il problema della qualificazione giuridica della Commissione e della sua collocazione nel sistema ordinamentale, problema che permane poiché la mancanza di una esplicita revisione normativa che chiarisca in pieno i connotati dell'organo, comporta nodi procedimentali di particolare rilevanza che devono essere assolutamente sciolti.

Un ulteriore motivo di osservazione è stato determinato dal mancato versamento in contabilità speciale fruttifera presso la sezione di Tesoreria centrale dello Stato, delle entrate della Commissione, stante la natura pubblica della stessa.

A tutt'oggi, infatti, la Commissione, diversamente dalla CONSOB, non risulta inclusa tra gli organismi pubblici soggetti alla legge n. 720/84, né risultano avviate da parte del Ministero del Tesoro, su richiesta della Commissione stessa, le procedure relative all'inserimento tra gli Enti di cui alla tab. A della sopracitata Legge n. 720/84.

Relativamente alle spese per il finanziamento degli istituti di patronato, così come per quelle per lo sviluppo ed il perfezionamento delle discipline infortunistiche e di medicina sociale (cap. 2532), la Corte torna a segnalare l'opportunità di interventi legislativi per una diversa e più proficua destinazione di quest'ultime somme e per un contenimento dell'aliquota di prelievo sul gettito dei contributi incassati dagli enti che gestiscono forme di previdenza sociale per l'assolvimento da parte di organismi di emanazione sindacale di compiti assistenziali di dubbia natura pubblicistica e comunque di competenza degli enti territoriali ed in primo luogo delle regioni.

La situazione della previdenza e assistenza sociale in Italia è al centro dell'attenzione di vari organismi nazionali ed internazionali, a motivo del rischio di insostenibilità finanziaria del sistema pensionistico e dei vincoli che esso comporta, sul piano delle disponibilità delle risorse, per una riforma globale del welfare, ormai indilazionabile.

Per l'analisi di tale situazione e le valutazioni della Corte in ordine ai possibili provvedimenti idonei a riportare nei limiti delle compatibilità finanziaria e macroeconomica il predetto sistema, si fa rinvio al rapporto che compare in appendice alla presente relazione.

In proposito, è da sottolineare che in base all'art. 1, comma 44 della legge 8 agosto 1995, n. 335, il Nucleo di valutazione della spesa previdenziale ha compiti di osservazione e controllo dei singoli regimi assicurativi, degli andamenti economico-finanziari del sistema previdenziale obbligatorio, delle dinamiche di correlazione tra attivi e pensionati e dei flussi di finanziamento e di spesa, nonché compiti di propulsione e verifica in funzione della stabilizzazione della spesa previdenziale. Nel maggio 1998 è stato pubblicato un primo rapporto sull'esame degli andamenti economico-finanziari dei diversi fondi che, compongono la previdenza obbligatoria, sommariamente richiamati nell'indagine in appendice.

La Corte dei conti è dell'avviso che l'attuazione della recente legge 13 maggio 1999 n. 133 recante misure per gli investimenti, delega al Governo per il

riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL e l'ENPALS, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali, possa portare ad una revisione, insieme alla riforma degli ammortizzatori sociali - che tanta parte assorbono dei trasferimenti destinati agli enti previdenziali per la copertura di oneri aventi natura assistenziale - ad una revisione della normativa previdenziale, in grado di garantire, non soltanto in una remota prospettiva, ma da subito, l'autosufficienza di ciascuna gestione e, con essa, l'equilibrio dell'intero sistema, impedendo il formarsi di deficit economici, finanziari e patrimoniali, il cui accumulo ha già determinato negli ultimi esercizi un rilevante debito pensionistico, alla cui copertura si dovrà prima o poi provvedere.

Alla modifica della normativa sulla previdenza obbligatoria potrà accompagnarsi, con effetti compensativi di possibili riduzioni sul versante delle relative prestazioni, il decollo delle forme di previdenza per l'erogazione di trattamenti pensionistici complementari, nonché delle forme di risparmio individuale vincolate a finalità previdenziali reso possibile dall'aumento delle deduzioni fiscali previste per i lavoratori dipendenti ed autonomi e per i datori di lavoro e dalla riforma del trattamento fiscale delle prestazioni erogate dai fondi pensione e dai soggetti che gestiscono fondi vincolati a finalità previdenziali (le stesse agevolazioni fiscali saranno estese alle polizze vita con finalità previdenziali).

La legge 17 maggio 1999, n. 144 , demanda, tuttavia, a decreti legislativi, da emanarsi entro 9 mesi dall'entrata in vigore della legge stessa, la specifica disciplina per il riordino del regime fiscale vigente.

Per ciò che attiene alla riforma degli ammortizzatori sociali, mette conto di porre in risalto che essa coinvolge delicati problemi circa il finanziamento degli oneri relativi. L'art. 18 della legge 448/98 collegata alla legge finanziaria 1999 prevede che l'intervento sugli ammortizzatori sociali dovrà essere realizzato senza aggravi di costo per la finanza pubblica, il che significa che la fiscalità generale non può essere caricata di nuovi o maggiori oneri. Parimenti sembra da

escludersi che tali oneri possano essere imputati al costo del lavoro, ché si tende, anzi, a ridurlo per incoraggiare l'assorbimento di forze di lavoro escluse dal ciclo produttivo. A questo punto, l'unica alternativa possibile parrebbe quella di una riallocazione delle risorse attualmente presenti nel sistema di welfare, mediante un diverso dosaggio delle risorse oggi eccessivamente orientate verso le pensioni.

3.6 La formazione professionale

Il quadro comunitario di sostegno 1994-1999 e la politica nazionale in materia di formazione adottata in questi ultimi anni hanno puntato su un sistema integrato, fondato su un forte raccordo tra scuola, formazione e lavoro. Tale politica coordinata, che, negli intendimenti dei principali attori istituzionali, dovrebbe muoversi in una logica sistemica, ha trovato finora operatività soltanto nei protocolli d'intesa stipulati dalle Regioni Emilia-Romagna, Liguria, Friuli-Venezia Giulia e Molise con alcuni Ministeri, enti locali, università, centri di formazione professionale, imprese, ordini professionali, ecc... aventi come obiettivo la costruzione di un sistema scolastico-formativo più aderente alle realtà locali, strettamente connesso con l'insieme degli strumenti di politica del lavoro e basato sulla certificazione dei percorsi formativi, sull'accreditamento delle agenzie mediante certificazione della qualità dell'offerta, sullo sviluppo della formazione continua e permanente, sulla valorizzazione della componente formativa dei contratti a causa mista (apprendistato e formazione-lavoro) e sull'adeguamento costante dell'offerta formativa alla domanda espressa dal tessuto socio-economico locale.

E' appena da rilevare che la legge n. 196/1997 conferisce all'apprendistato un ruolo centrale nelle politiche della formazione ed in quelle attive per l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro, anche se l'impegno formativo, pari a 120 ore annuali, si appalesa molto modesto, se raffrontato con quanto praticato in altri paesi dell'Unione europea.

Il regolamento esecutivo, emanato con decreto dell'8 aprile 1998, prevede che la formazione, finalizzata alla comprensione dei processi lavorativi, sia svolta nelle strutture esterne all'azienda, accreditate dalle regioni e sotto la guida di un tutore che garantisca il raccordo tra formazione ed esperienze di lavoro. Senonché, non risultano ancora definiti i contenuti delle attività formative esterne di ciascuna figura professionale sulla base di accordi tra le parti sociali con la partecipazione delle regioni[8].

Quanto ai contratti di formazione e lavoro la Commissione europea ha avanzato critiche nei confronti dell'Italia, in relazione allo scarso contenuto formativo in essi previsto, per cui si tenderebbe ad individuare nell'apprendistato l'unico strumento di ingresso nel mondo del lavoro per giovani fino a 25 anni, riservando i contratti di formazione e lavoro ai giovani di età superiore che risultino disoccupati di lunga durata.

Azioni strutturate per l'alternanza tra percorsi scolastici e formativi e per l'inserimento dei giovani nella realtà produttiva sono state rese possibili dalla legge n. 196/1997 e dal decreto attuativo n. 142 del 25 marzo 1998 sui tirocini o stages.

Le nuove disposizioni tendono ad orientare i giovani nelle scelte professionali, mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro, l'applicazione concreta delle conoscenze apprese in sede formativa, favorendone l'inserimento lavorativo mediante la certificazione rilasciata dalle strutture promotrici.

Con decreto ministeriale, non ancora emanato, dovranno essere stabilite le procedure per il rimborso alle aziende ospitanti degli oneri relativi ai premi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e la responsabilità civile contro terzi e del contributo per l'eventuale utilizzo del servizio di mensa da parte dei tirocinanti e stagisti.

---

[8] Il decreto ministeriale ha fissato in 6 mesi il termine per la definizione dei curricoli e la circolare applicativa n. 93 del 16 luglio 1998 ha stabilito che le iniziative di formazione relative al primo anno avrebbero potuto essere attuate entro il mese di ottobre 1998.

Numerosi soggetti pubblici si sono fatti promotori nel 1997-98 di tirocini facendo registrare un notevole incremento rispetto agli anni precedenti.

In particolare, le Agenzie regionali per l'impiego diLazio, Puglia, Emilia-Romagna, Veneto, Liguria e Piemonte, le Sezioni comunali per l'impiego di Milano, Pegaso e Fano e l'Ufficio regionale del lavoro di Torino hanno stipulato nel corso del 1998, convenzioni con aziende, associazioni imprenditoriali ed ordini professionali per l'avvio, sulla base di progetti formativi appositamente elaborati, di 2.990 giovani, prevalentemente laureati o diplomati, un buon numero dei quali risulta essere stato assunto dalle aziende e dagli studi professionali presso cui la formazione era stata svolta.

Anche le Università di Milano, Padova, il Consorzio per la ricerca e la formazione università-impresa, alcuni istituti di istruzione secondaria superiore si sono attivati per la promozione di stage per migliaia di studenti e giovani laureati al fine di offrire un valido strumento di contatto col mondo del lavoro, attraverso percorsi formativi di alternanza e di procedure strutturate di monitoraggio e valutazione alle attività di convenzioni stipulate e di soggetti coinvolti.

Per gli interventi finalizzati allo sviluppo della formazione e dell'occupazione, cofinanziati dal Fondo sociale europeo nell'ambito dell'obiettivo 3, sono state impegnate nel periodo 1.1.1994 - 30.6.1997 risorse finanziarie per 2.670 miliardi di lire, pari al 46,6% degli stanziamenti totali programmati per il sessennio 1994-1999. Gli utenti delle azioni di Fondo sociale europeo sono stati nel primo triennio n. 299.302, di cui 256.105 inseriti nei programmi operativi regionali(Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Provincia di Bolzano, Provincia di Trento) e 43.197 inseriti nei programmi multiregionali a titolarità ministeriale.

I dati relativi al ritmo di spesa (nel complesso 24% fino al 30.6.1997) denotano una ridotta capacità realizzativa. Il minore tasso di capacità effettiva di impegno e di efficienza realizzativa si riscontra nei programmi operativi del

Ministero del lavoro. Anche il dato di realizzazione fisica al termine del primo triennio, è risultato inferiore agli obiettivi previsti dal quadro comunitario di sostegno, che facevano ascendere a 999.361 gli utenti complessivi nel sessennio per tutti e cinque gli assi di intervento (media annua: 166.560 unità). Gli utenti delle azioni di formazione cofinanziate dal Fondo sociale europeo sono state, invece, come detto, nel primo triennio n. 299.302, di cui n. 256.105 inseriti nei programmi operativi regionali e n. 43197 inseriti nei programmi multiregionali a titolarità ministeriale. Il divario al termine del triennio è stato pari, in media annua, a 66.793 unità[9].

Le maggiori inefficienze si sono registrate negli interventi di lotta alla disoccupazione di lunga durata (asse 1), dove gli impegni hanno raggiunto solo il 35.5% ed i pagamenti non hanno superato il 14,1% del sessennio e in quelli di assistenza tecnica e rafforzamento dei sistemi (asse 5) per i quali gli impegni ed i pagamenti sono stati, rispettivamente, pari al 27,7 e al 5,5% del sessennio.

Gli andamenti degli impegni e pagamenti relativi al rafforzamento della formazione iniziale ed all'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro (asse 2) sono, invece, risultati abbastanza in linea con gli obiettivi programmati (rispettivamente: 58,6 e 35,8% del sessennio[10].

Altrettanto può dirsi delle azioni relative all'inserimento delle persone esposte ai rischi di esclusione (disabili fisici e psichici, reclusi, tossicodipendenti, immigrati) cui si riferisce l'asse 3, le cui risorse risultano impegnate e pagate al termine del triennio, in ragione, rispettivamente, del 25.7 e del 25.3% del previsto per il sessennio, nonché delle azioni destinate alle pari opportunità nel mercato del lavoro (asse 4) per le quali gli impegni hanno

[9] Fonte ISFOL - Rapporto 1998.

[10] I progetti formativi in fase di espletamento non privilegiano i percorsi di alternanza formazione-lavoro, come risulta dal numero dei giovani apprendisti e contrattisti di formazione e lavoro interessati da detti progetti (utenti previsti n. 13.589).

raggiunto, al termine del triennio, il livello del 56,4% del sessennio, mentre i pagamenti non hanno superato il 21,2%[11].

L'indagine condotta sulla formazione professionale, con particolare riferimento alle attività di "orientamento, informazione e consulenza", la cui relazione è stata approvata con delibera della Sezione del Controllo n. 123/98, rientra nel programma di controllo approvato con delibera della Sezione del Controllo n. 1/97.

L'attività di controllo grazie anche ad un approfondito studio dei diversi meccanismi di finanziamento - comunitario, nazionale e di cofinanziamento - ha permesso di rilevare patologie che investono sia aspetti procedurali che sostanziali dell'attività amministrativa svolta.

In particolare, le procedure riguardanti l'utilizzo dei fondi comunitari stanziati alla fine del 1993 sono state concluse soltanto nell'esercizio 1996, mentre, con riferimento alla gestione del fondo di rotazione per la formazione professionale e l'accesso al Fondo Sociale Europeo, se da un lato si è potuto constatare un progressivo aumento dell'utilizzo degli stanziamenti destinati agli investimenti in campo sociale, dall'altro è stata accertata una scarsissima realizzazione delle iniziative programmate con i piani operativi e finanziate con le sole risorse nazionali.

In merito è da segnalare che le regioni del sud hanno continuato a presentare elementi di particolare problematicità.

Infatti, mentre le regioni del centro-nord hanno potuto gestire le disponibilità finanziarie poste a loro disposizione per l'attuazione degli interventi di rafforzamento dei sistemi formativi all'interno di programmi a titolarità regionale per le regioni dell'Obiettivo 1, invece, le risorse si sono dovute concentrare in programmi operativi multiregionali a titolarità ministeriale. Peraltro, l'utilizzo dei finanziamenti disponibili per le regioni meridionali è

[11] Le attività corsuali sono risultate mirate più al sostegno per l'ingresso al lavoro delle donne, che alla eliminazione delle cause di discriminazione nell'ambito lavorativo.

risultato legato soltanto alle attività di formazione dei formatori per le quali gli impegni sono stati pari a mld. 36,2 (22% delle disponibilità) mentre i pagamenti sono stati pari a mld. 8,7 (5% del totale stanziato)[12].

Particolare rilevanza ha rivestito nel contesto dell'indagine la questione riguardante i rapporti tra la RAI ed il Ministero del Lavoro, ove la "incompatibilità procedurale" sostenuta dall'amministrazione e derivante dall'applicazione della normativa nazionale da un lato e dal rispetto dei principi comunitari dall'altro, ha comportato la mancata utilizzazione di finanziamenti comunitari in ordine ad iniziative televisive destinate all'informazione in materia occupazionale.

3.7 Azioni positive per le pari opportunità.

La disciplina normativa contenuta nella Legge 125/91 in materia di "azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro" e nel relativo Decreto Ministeriale di attuazione del 22.7.91 individua le finalità cui le azioni positive devono indirizzarsi - favorire l'occupazione femminile, realizzare l'uguaglianza tra uomo e donna nel lavoro e, dunque, rimuovere gli ostacoli che in concreto si frappongono al raggiungimento di tali obiettivi - ed indica i soggetti che possono accedere ai finanziamenti, gli organi amministrativi preposti alla gestione dell'attività contributiva o comunque ad essa connessi, nonché le modalità di presentazione delle richieste di accesso ai contributi, le modalità di erogazione dei fondi, i tempi di realizzazione dei progetti.

La struttura complessiva alla quale è stata demandata la gestione delle azioni positive è composta dal Comitato Nazionale, dal Collegio Istruttorio e dalla Segreteria Tecnica.

Con Deliberazione n. 52/98 è stata approvata la relazione concernente la verifica della gestione relativa alle azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro. L'attività di controllo, che nel suo svolgimento si è

[12] Fonte: ISFOL Rapporto 1998 citato, pag. 490.

avvalsa anche di una serie di verifiche presso la Segreteria tecnica, atte ad acquisire direttamente materiale informativo di particolare interesse per l'indagine, ha consentito di accertare la scarsa capacità organizzativa delle strutture preposte a dare in concreto applicazione alla legge; strutture che hanno mostrato le rispettive carenze sia in fase di approvazione dei progetti, per i quali è mancato lo svolgimento di un accurato studio di fattibilità, sia in fase di monitoraggio sulla esecuzione degli stessi, in ordine ad alcuni dei quali si è riscontrato uno slittamento notevole dei tempi di realizzazione. Quindi la genericità dei progetti ammessi a contributo, l'assenza di studi di fattibilità, i notevoli ritardi nella realizzazione delle azioni approvate e la mancanza di elementi sui risultati conseguiti hanno fatto considerare il quadro complessivo di attuazione della legge di cui si tratta insoddisfacente sotto i profili dell'economicità, dell'efficacia e dell'efficienza della gestione.

4. Principali aspetti della gestione finanziaria del Ministero del lavoro e della previdenza sociale nel 1998.

4.1 I risultati contabili globali del rendiconto secondo lo schema ufficiale.

4.1.1 Gli stanziamenti definitivi di competenza. Gli stanziamenti definitivi di competenza del predetto Dicastero sono stati nel complesso nell'esercizio in esame pari a mld. 78.306,5 così ripartiti: Titolo I Spese correnti: mld. 77.964,2; Titolo II spese in conto capitale: mld. 342,3. Rispetto all'esercizio precedente essi mostrano un incremento pari al 17,0%. Le spese correnti assorbono, come negli anni precedenti, la quasi totalità delle risorse (99,57%); le spese in conto capitale sono pari ad appena lo 0,43% del totale degli stanziamenti definitivi.

La massa impegnabile, risultante dalla somma degli stanziamenti definitivi e dei residui iniziali di stanziamento (mld. 202,5), è ammontata nel '98 a complessivi mld. 78.509.0 (+16,77% rispetto al 1997), di cui mld. 78.130,7 riguardanti spese correnti e mld. 378,4 spese in conto capitale (nel '97 gli importi furono, rispettivamente, pari a mld. 66.681.5 e a mld. 373,6).

Gli impegni effettivi assunti sulla massa impegnabile hanno raggiunto i 78.334,0 miliardi di lire, di cui mld. 78.010,4 riguardanti spese correnti e mld. 320,6 spese in conto capitale.

Il rapporto impegni effettivi totali/massa impegnabile fa registrare un dato percentuale pari al 99,77%, superiore, di oltre 1 punto percentuale a quello avutosi nel '97 (98,54%). La maggiore percentuale di impegno si è avuta nelle spese correnti (99,88% contro il 98,59% del '97), laddove la percentuale di impegno delle spese in conto capitale è stata dell'84,72% (a fronte di quella, pari al 90,03%, accertata nel '97).

Alla chiusura dell'esercizio, i residui totali di stanziamento ammontano a mld. 107,1, con un decremento del 52,89% rispetto a quelli iniziali, il che testimonia una buona capacità operativa nello smaltimento di tale categoria di residui, tanto più che quelli di nuova creazione si sono mantenuti entro la soglia dei 75,5 miliardi.

I pagamenti totali sono stati pari a mld. 75,912,1, di cui 73.713,1 in conto competenza e mld. 2.199,0 in conto residui. Il rapporto pagamenti totali/massa spendibile è salito dal 89,56 del '97 al 90,02% del '98.

I residui totali, che, alla fine del '97, erano risultati pari a mld. 6.023,2, si sono elevati, al termine dell'esercizio in esame, a mld. 7.451,7; l'incremento (mld. 1.428,0) è imputabile, in parte, alla maggiore incidenza dei residui provenienti dalla competenza dell'esercizio (mld. 4.447,0 contro mld. 4.049,2 del '97). Disaggregando il dato globale dei residui risulta che il 90,80% di esso è formato da residui di parte corrente.

4.1.2 La ripartizione delle spese correnti.

La voce più cospicua degli stanziamenti di competenza continua ad essere formata da quella dei trasferimenti (cat. V), la quale, con i suoi 76.961,7 miliardi di lire, assorbe il 98,28% del totale delle risorse ed il 98,74% di quelle destinate al Titolo I. La ragione di ciò risiede nel fatto che essa racchiude la serie dei

massicci oneri destinati al finanziamento degli interventi assistenziali ed al sostegno delle gestioni previdenziali di talune categorie di lavoratori dipendenti ed autonomi, (di tali oneri è stato fornito un elenco al paragrafo 3.5). Segue, per importanza, la categoria II, che espone lo stanziamento per il personale in attività di servizio pari a mld. 876,5 (1,12% del totale delle spese correnti), la cat. IV relativa alle spese per l'acquisto di beni e servizi (mld. 120,2 pari allo 0,15% del totale) e la voce "altre spese" che accorpa le categorie III e IX, (mld. 5,7, pari allo 0,007% del totale). Questi ultimi importi segnano apprezzabili riduzioni rispetto agli importi previsti per il 1997, in ragione dello 0,005%, del 23,1% e del 789,7%.

La capacità di impegno dimostrata dall'Amministrazione in relazione alle singole categorie predette è stata la seguente:

		ESERCIZIO 1998	ESERCIZIO 1997
Cat. II	Personale in attività di servizio	95.04%	84.53%
Cat. IV	Acquisto di beni e servizi	92.00%	95.37%
Cat. V	Trasferimenti	99.91%	98.78%
Altre spese		99.22%	99.99%
	in totale	99.85%	98.59

4.1.3 Le spese in conto capitale

Le risorse destinate alle spese in parola in termini di stanziamenti definitivi (mld. 342,3) rappresentano soltanto lo 0,43% del totale della competenza.

La massa impegnabile ammonta a mld. 378,4 e gli impegni totali assunti su di essa sono stati pari a mld. 320,6, facendo registrare un indice dell'84,72%, di poco inferiore a quello registratosi nel '97, che fu pari al 90,03%.

La massa spendibile, tenuto conto dei residui al 1° gennaio 1998, ammontanti a mld. 542,9, ha raggiunto gli 885,3 miliardi di lire, con un incremento percentuale del 45,44% rispetto al dato 1997. I pagamenti totali sono stati pari a mld. 147,2 (mld. 41,7 in conto competenza e mld. 105,5 in conto residui); il che conferma la tendenza ad una ridotta capacità realizzativa nel settore degli investimenti rilevata negli anni scorsi.

Il ritmo di smaltimento dei residui in conto capitale è stato del 19.43%; un ritmo in realtà alquanto lento, tenuto conto della natura degli investimenti relativi. In base a tale ritmo, per passare dalla fase d'impegno a quella del pagamento occorrono cinque anni. Tale dato è confermato dal rapporto tra stanziamenti e pagamenti di competenza, che è stato pari nel '98 al 12,18% e nel '97 addirittura al 7,06%.

I principali oggetti delle spese in conto capitale concernono: acquisti di macchine e attrezzature per il sistema informativo (mld. 27,9) di mobili e arredi per le agenzie per l'impiego (mld. 1,2), contribuzioni al Fondo per la formazione professionale (mld. 25,0) e finanziamenti del fondo per lo sviluppo (mld. 270,0) e del fondo per la reiscrizione di residui perenti (mld. 5,0).

Si fa notare che il Titolo in parola non prevede l'enucleazione delle spese di investimento destinate alla regioni in ritardo di sviluppo, come prescritto dall'art. 1, comma 4 della legge 3 aprile 1997, n. 94. Al riguardo sembra lecito porsi il quesito se la dizione usata dal legislatore non debba interpretarsi in senso estensivo per comprendervi anche gli interventi previsti in bilancio, quali sgravi contributivi, agevolazioni tributarie, incentivi per l'incoraggiamento di iniziative imprenditoriali attuate o da attuarsi nelle aree depresse, spese nel Mezzogiorno.

Di fatto, il consuntivo per unità previsionali di base non fornisce alcuna indicazione in ordine alle risorse destinate alle aree in questione.

4.2 L'analisi dei risultati contabili secondo la classificazione funzionale COFOG.

Le funzioni o "missioni" individuate per il 1998 dalla classificazione funzionale di cui si tratta per il Ministero del lavoro e della previdenza sociale risultano le seguenti:

1) Servizi generali delle pubbliche amministrazioni con 144,7 miliardi di stanziamenti definitivi;

2) Affari economici, con 16.734,1 miliardi di dotazioni definitive;

3) Protezione sociale, con 61.427,7 miliardi di stanziamenti. L'individuazione, relativamente alla ripartizione della spesa per funzioni-obiettivo, delle sole tre voci anzidette, si appalesa eccessivamente contratta rispetto all'elaborazione curata dalla Corte, negli anni scorsi, specie in considerazione del fatto che l'articolazione operata all'interno delle predette grandi funzioni non è in grado di rappresentare in maniera completa e soddisfacente la complessa fenomenologia presente particolarmente nel settore della previdenza ed assistenza sociale.

Nell'ambito della funzione "Servizi generali", mld. 138,2 concernono spese di funzionamento; mld. 3,6 trattamenti di quiescenza integrativi e sostitutivi e mld. 2,9 investimenti per informatica di servizio.

La funzione "Affari economici" annovera al suo interno gli obiettivi di 2° livello: "Affari generali economici, commerciali e del lavoro" (con uno stanziamento complessivo di mld, 16.732,7, di cui mld. 387,6 per spese di funzionamento, mld. 16.334,0 per interventi (pari opportunità - mld. 12,6 -, occupazione - mld. 7,7 -, sgravi e agevolazioni contributive - mld. 14.709,2 -, cooperative e loro consorzi - mld. 22,0 -, e mld. 11,1 per investimenti per l'informatica di servizio e per le Agenzie per l'impiego) e "Ricerca e sviluppo per gli affari economici" con uno stanziamento di mld. 1,4 dedicato interamente alle spese di funzionamento.

Infine, nella funzione "Protezione sociale" sono concentrate le maggiori risorse, con uno stanziamento complessivo di mld. 61.427,7 ripartito come segue:

"Malattia e invalidità": mld. 156,5; vecchiaia: mld. 44.488,5: "famiglia": mld. 3.290,78; "Disoccupazione": mld. 6.538,7; "Esclusione sociale": mld. 190,0; "Protezione sociale non altrimenti classificabile": mld. 6.953,1.

In quest'ultima voce si fanno rientrare, principalmente, gli oneri per pensionamenti anticipati (mld. 1.036,9), i finanziamenti degli istituti di patronato (mld. 401,1), le pensioni sociali (mld. 5.168,9), l'onere per il funzionamento

della Commissione di vigilanza sui fondi pensione (mld. 5,0), gli oneri derivanti da accordi ed organismi internazionali (mld. 52,0 e oneri diversi per mld. 109,8.

La ripartizione percentuale degli stanziamenti di competenza tra i tre obiettivi anzidetti è la seguente:

1) Servizi generali 0,18%

2) Affari economici 21,37%;

3) Protezione sociale 78,45%.

Gli impegni totali sulla massa impegnabile, ammontanti come si è visto, a mld. 78.331,0 si ripartiscono fra gli stessi obiettivi in ragione di mld. 138,8 (0,18%), di mld. 16.678,9 (21,29%) e di mld. 61.513,3 (78,53%).

I pagamenti totali (mld. 75.912,1) sono attribuibili per mld. 140.4 al primo obiettivo (0,58%), per mld. 15.708,5 al II obiettivo (47,23%) e per mld. 60.063,2 al III obiettivo (52,18%).

4.2.1 Classificazione funzionale e centri di responsabilità.

Il centri di responsabilità, individuati dal decreto legislativo n. 249/1997, sono sostanzialmente gli stessi considerati nella classificazione adottata dalla Corte nella relazione 1997.

La ripartizione tra detti centri di responsabilità degli stanziamenti definitivi di competenza secondo la classificazione semplificata risulta la seguente:

(in miliardi di lire)

	Spese di funzion.	di cui di personale	Spese per interventi	Spese per investimenti	Altre spese	Totale	%
1) Gabinetto	12.7	11.2	-	-	-	12.7	-
2) Affari generali e personale	913.4	828.4	0.5	25.3	3	942.8	1
3) Rapporti di lavoro	8.0	6.3	22.3	0.4	-	30.7	-
4) Previdenza ed assistenza sociale	15.1	8.9	74.029.1	0.5	-	74.044.6	94
5) Cooperazione	15.6	7.2	22.0	0.4	-	38.0	-
6) Osservatorio del mercato del lavoro	3.2	1.7	-	0.1	-	3.3	-
7) Impiego	10.8	6.4	2.899.6	275.3	-	3.185.8	4
8) Orientam.to e addestram.to professionale	8.2	6.4	-	40.3	-	48.6	60
Totali	987.0	876.5	76.973.5	342.3	3	78.306.5	100

Gli impegni complessivamente assunti (competenza più residui di stanziamenti) ed i pagamenti eseguiti da ciascun centro di responsabilità nel '98 risultano i seguenti:

(in miliardi di lire)

Centro di responsab.tà	Spese di funzion.		Interventi		Investimenti		Altre spese		Totale		%	
	impegni	pagam.ti	impegni	pagam.ti	impegni	pagam.ti	impegni	pagam.ti	impegni	pagam.ti	impegni	pagam.ti
1) Gabinetto	13.4	13.0	-	-		-	3.6	9.6	13.4	13.0	-	-
2) Affari generali e personale	866.0	834.6	0.1	0.1	5.5	21.5	-	-	875.2	865.9	1.1	1.1
3) Rapporti di lavoro	5.9	6.7	175.1	8.6	-	0.8	-	-	181.0	16.1		-
4) Previdenza ed assistenza sociale	10.2	8.4	74.028.9	73.313.0	-	-	-	-	74.039.1	73.321.4	94.6	96.6
5) Cooperazione	20.6	22.7	33.4	11.6	-	-	-	-	54.0	34.2	0.1	-
6) Osservatorio del mercato del lavoro	2.4	2.2	-	-	275.0	-	-	-	2.4	2.2	-	-
7) Impiego	6.6	5.6	2 833.1	1.517.9		41.8	-	-	31.147	1.565.3	4.1	2.1
8) Orientam.to e addestram.to professionale	11.2	10.8	-	-	40.0	83.1	-	-	51.2	93.9	0.1	0.1
Totali	936.3		77.070.6	74.851.	320.5	147.2	3.6	9.6	78.331.0	75.912.1	100	100

4.2.2 Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri per la riduzione dei residui di stanziamento.

Con provvedimento in data 25 febbraio 1999, emanato in attuazione della direttiva del 16 gennaio 1998, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha stabilito nel 70%, per ciascuna amministrazione, la percentuale massima di conservazione dei residui di stanziamento al 31 dicembre 1998, con esclusione degli stanziamenti destinati alla cooperazione allo sviluppo, nonché all'esecuzione di accordi internazionali, secondo le indicazioni della predetta direttiva del 16 gennaio 1998, recepite nel prospetto concernente lo schema di conservazione dei residui medesimi, predisposti dal Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica ed approvati dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 25 febbraio 1999.

Il decreto prevedeva che ciascuna amministrazione potesse individuare gli importi da conservare per ciascun capitolo, in maniera da assicurare in ogni caso complessivamente l'anzidetta percentuale e che, in assenza di indicazioni, il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica avrebbe provveduto alla decurtazione lineare, nella misura suddetta, di tutti i residui di stanziamento conservabili, con eliminazione prioritaria di quelli più remoti.

I decreti di accertamento dei residui, in base alla citata direttiva, avrebbero dovuto essere emanati in conformità con l'indicato prospetto di conservazione.

Per quanto specificamente attiene al Ministero del lavoro e della previdenza sociale, il totale dei residui di stanziamento al 31.12.1998 ammontava a mld. 107, 9, di cui mld. 31,6 provenienti da esercizi pregressi e mld. 76,3 provenienti dalla competenza '98. Detti residui risultano conservati nel limite di mld. 75,5, mentre mld. 32,4 figurano tra le somme eliminate.

Il provvedimento in questione è stato successivamente modificato con decreto in data 21 aprile 1999 allo scopo di escludere dall'obiettivo di riduzione dei residui di stanziamento delle dotazioni relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché delle dotazioni disposte da provvedimenti legislativi pubblicati negli ultimi quattro mesi del 1998.

Tale ultimo decreto ha lasciato invariati gli importi dei residui conservabili e da eliminare relativi al Ministero in esame.

5. Analisi dell'organizzazione e dei procedimenti

5.1 L'assetto organizzativo del Ministero.

Come già rilevato nella precedente relazione, la struttura organizzativa del Dicastero è profondamente interessata dal processo di revisione che discende dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, relativo al conferimento alle Regioni ed agli enti locali, a norma dell'art. 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59, di funzioni e compiti in materia di collocamento e di politiche attive del lavoro. Trattasi, in particolare, del trasferimento ai predetti enti territoriali delle funzioni di collocamento, di avviamento a selezione, di preselezione ed incontro tra domanda ed offerta di lavoro, di programmazione e coordinamento delle iniziative volte ad incrementare l'occupazione, ad incentivare il reimpiego dei lavoratori posti in mobilità e l'inserimento lavorativo di categorie svantaggiate, a programmare tirocini formativi e di orientamento, a promuovere borse di lavoro ed altre iniziative in materia di lavori socialmente utili. Le funzioni che rimangono di competenza del Ministero sono quelle di indirizzo, promozione e coordinamento, di vigilanza in materia di flussi di entrata di lavoratori

extracomunitari, di autorizzazione per attività lavorative all'estero, di conciliazione delle controversie di lavoro, di conduzione del Sistema informativo del lavoro, di raccordo con gli organismi internazionali e di coordinamento dei rapporti con l'Unione Europea.

Un'influenza non secondaria è destinata ad avere sull'assetto organizzativo e istituzionale del Ministero l'ingresso sulla scena della gestione del mercato del lavoro delle agenzie di mediazione tra domanda ed offerta di lavoro già autorizzate all'esercizio della loro attività nel corso del 1998, in relazione alla previsione legislativa di cui all'art. 10 del menzionato decreto legislativo n. 469/1997.

Complicazioni e ritardi negli adempimenti previsti per il predetto decentramento non hanno finora consentito l'attuazione dell'importante riforma, destinata a realizzare una piena integrazione, all'interno delle strutture regionali, delle funzioni di analisi e monitoraggio delle tendenze in ambito locale del mercato del lavoro, di formazione professionale, di qualificazione e riqualificazione dei lavoratori, in relazione all'evoluzione dell'impresa ed agli sviluppi dei mercati interno ed internazionale. Si rende ora necessario che il termine del 30 giugno 1999, ultimamente fissato dal collegato alla legge finanziaria 1999 (art. 80, comma 2 della legge 23 dicembre 1998, n. 448) per il previsto trasferimento del personale, delle risorse finanziarie e dei beni già adibiti alle funzioni e compiti da conferire, sia rispettato e che con la costituzione dei centri per l'impiego si proceda alla effettiva eliminazione degli uffici periferici soppressi.

5.2 Servizio di controllo interno

Il servizio di controllo interno ha elaborato apposite relazioni trimestrali in ordine:

- ai costi sostenuti dagli Uffici periferici, rapportati alla cubatura dei locali a disposizione ed alla forza di lavoro mediamente presente, ai fini delle opportune

comparazioni e della verifica, per quel che attiene alla rinegoziazione dei contratti di fitto dei locali, dell'osservanza della norma di cui all'art. 55, comma 9 della legge 449/1997, che prevede il contenimento della relativa spesa almeno nella misura del 10% rispetto ai canoni in vigore;

- all'attuazione del piano straordinario di intervento disciplinato dal decreto legislativo n. 280/'97 relativamente ai lavori di pubblica utilità e alla borse di lavoro;

- ai risultati riguardanti l'attività degli Uffici periferici e di alcuni Uffici centrali;

- al numero dei procedimenti non conclusi entro il termine d cui all'art. 2 della legge n. 241/1990;

- al monitoraggio sull'utilizzo del part-time presso l'Amministrazione;

- all'erogazione dei trattamenti economici accessori ai dipendenti in servizio presso l'Amministrazione centrale ed all'utilizzazione del fondo per la produttività collettiva e per il miglioramento dei servizi, procedendo nell'analisi e verifica dell'attività progettuale, sia a livello nazionale, che locale;

- all'applicazione del decreto legislativo n. 626/1994 e successive modificazioni ed integrazioni sulla sicurezza e la salute dei lavoratori sui luoghi di lavoro;

- ai sistemi e meccanismi di valutazione dei risultati dell'attività dei singoli uffici dirigenziali ai fini dell'attribuzione della speciale indennità di risultato prevista dall'art. 23 del C.C.N.L. dei dirigenti della P.A.;

- agli strumenti e procedure per la rilevazione dell'effettiva durata delle prestazioni di lavoro;

- all'attività del Comitato nazionale per le pari opportunità nel triennio 1995-1997 per il finanziamento di progetti intesi alla realizzazione di azioni positive dirette all'eliminazione delle disparità nei vari campi tra uomo e donna, formulando osservazioni e proposte sui provvedimenti di approvazione e di impegno delle relative spese.

Neppure per il 1998, il programma di attività del Servizio ha formato oggetto di apposita direttiva ministeriale, né risulta che il Servizio stesso sia stato chiamato a collaborare con il Ministro nella elaborazione della direttiva generale di cui agli artt. 3 e 14 del decreto legislativo n. 29/1993 e successive modificazioni ed integrazioni.

Inoltre, non risultano in alcun modo individuati gli indicatori in base ai quali il Servizio avrebbe dovuto valutare le risultanze contabili dell'esercizio, attraverso l'analisi dei costi e dei rendimenti dell'attività amministrativa, le verifiche della gestione e delle decisioni organizzative, nonché delle procedure in atto, ai fini del loro miglioramento.

5.3 Gestione del personale

La dotazione organica del Ministero è stata rideterminata ai sensi degli artt. 30 e 31 del decreto legislativo n. 29/1993 in 17.721 posti complessivi di cui 267 riservati alle qualifiche dirigenziali, compresi n. 35 dirigenti generali di livello C. Alla fine del 1998, risultavano occupati 14.194 posti così ripartiti:

Dirigenti:	Numero
Dirigenti generali	35
Altri dirigenti	160
Livelli:	
nona q.f.	742
ottava q.f.	474
settima q.f.	2.889
sesta q.f.	4.044
quinta q.f.	4.266
quarta q.f.	1.120
terza q.f.	464
Totale	14.194

Tenuto conto dei posti in organico, le carenze o gli esuberi di personale alla predetta data del 31.12.1998 risultavano i seguenti:

	Organico	Personale al 31.12.1998					carenze (-) o esuberi (+)
		in servizio	comandati	fuori ruolo	sospesi	totale	
dirigenti generali livello C	11	9	-	26	-	35	+24
Dirigenti	256	157	1	2	-	160	-96
totale dirigenti	267	166	1	28	-	195	-72
Livelli							
nona q.f.	1.060	720	15	6	1	742	-318
ottava q.f.	2.378	452	17	5	-	474	-1.904
settima q.f.	3.136	2.846	37	3	3	2.889	-247
sesta q.f.	4.595	3.956	78	4	6	4.044	-551
quinta q.f.	4.460	4.216	35	6	9	4.266	-194
quarta q.f.	1.340	1.111	9	-	-	1.120	-220
terza q.f.	479	451	11	-	2	464	-15
seconda q.f.	6	-	-	-	-	-	-6
Totale	17.454	13.752	202	24	21	13990	-3.455
totale generale	17.721	13.918	203	52	21	14.194	3.527

Al 31 dicembre 1998 figuravano, altresì, in servizio n. 281 comandati da altre amministrazioni e n. 10 unità non di ruolo, di guisa che, rispetto all'organico di diritto, le posizioni effettivamente coperte ammontavano complessivamente a n. 14.485, con una differenza pari a 3.262 unità.

Nel prospetto di cui sopra non è compreso il personale delle Agenzie per l'impiego che ammonta a n. 465 unità, assunte con contratto di diritto privato, di cui 13 direttori, 172 esperti a tempo pieno, n. 35 esperti a tempo parziale, n. 52 impiegati di sesto livello, n. 105 di quinto livello, n. 41 di quarto livello e n. 47 di terzo livello.

APPENDICE

La spesa pensionistica in Italia
I risultati del 1998 e le prospettive future

Sommario: 1. Premessa.
2. Distinzione tra settore pubblico e settore privato nell'erogazione dei trattamenti pensionistici.
3. Obiettivi e caratteristiche dell'indagine.
4. Il totale delle pensioni erogate nel 1998.
5. L'incidenza della spesa pensionistica sul PIL nel 1998.
6. L'andamento della spesa pensionistica nel suo complesso nel decennio 1989-1998.
7. L'indice di incidenza della spesa pensionistica complessiva sul PIL nel decennio 1989-1998.
8. Gli andamenti delle entrate contributive e delle spese per prestazioni del sistema obbligatorio di base nel decennio 1989-1998.
9. L'evoluzione della normativa previdenziale nel decennio 1989-1998*: 9.1 La legge 9 marzo 1989, n. 88; 9.2 Il d.P.R. n. 503 del 1992 ed il d. lgs. n. 124 del 1993; 9.3 Gli interventi normativi attuati nel biennio 1993-1994; 9.4 La riforma dell'ordinamento previdenziale operata dalla legge 8 agosto 1995, n. 335; 9.5 La legge 27 dicembre 1997, n. 449, collegata alla finanziaria 1998; 9.6 La legge 17 maggio 1999, n. 144 (collegato ordinamentale alla finanziaria 1999) recante disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale.*
10. La portata finanziaria dei provvedimenti di riforma.
11. Il modello previsionale elaborato dalla Ragioneria generale dello Stato.
12. Alcune considerazioni di carattere generale.

1. Premessa.

Per la determinazione della spesa pensionistica erogata in Italia nel 1998, la Corte ritiene di dover seguire la stessa impostazione e gli stessi criteri adottati in occasione dell'analoga indagine condotta in sede di relazione sul rendiconto del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per l'anno 1997.

L'elaborazione prende, pertanto, in considerazione tutte le pensioni in denaro corrisposte a vario titolo nel periodo in esame dalle istituzioni pubbliche e private preposte a tali erogazioni.

E', intanto, da segnalare che con il termine "pensione" si designano in Italia una pluralità di prestazioni aventi natura assai diversa: assicurativo-previdenziale, indennitaria, assistenziale, di riconoscimento di particolari benemerenze. Il comune denominatore di tutte queste erogazioni è rappresentato unicamente dalla periodicità e continuatività delle somministrazioni.

Nelle more dell'introduzione di una nuova metodologia di classificazione dei dati ISTAT riguardanti i trattamenti pensionistici basata su un criterio che raggruppa le prestazioni per rischio o funzione economica, in accordo con il sistema europeo di classificazione delle

prestazioni sociali[1], anche per il 1998 non ci si discosterà, nella rappresentazione dei fenomeni oggetto dell'indagine, dalle seguenti consuete quattro tipologie:

A - pensioni di vecchiaia, comprensive di quelle di anzianità, invalidità e superstiti (in sigla I.V.S.), la cui caratteristica è quella di collegarsi ad una attività lavorativa e di fondarsi sull'esistenza di un rapporto assicurativo obbligatorio. Più in particolare: a) le pensioni di vecchiaia sono corrisposte ai lavoratori che abbiano raggiunto una determinata età anagrafica e possano far valere un certo periodo o numero di contribuzioni; b) le pensioni di anzianità spettano a coloro che possono vantare un determinato periodo minimo di iscrizione, a forme previdenziali obbligatorie e di contribuzione, a prescindere dall'età anagrafica; c) le pensioni di invalidità e inabilità competono agli assicurati colpiti da menomazioni da cui derivi una riduzione a meno di un terzo della capacità di lavoro, ovvero, nel caso dell'inabilità, un'assoluta e permanente impossibilità di svolgere qualsiasi attività lavorativa; d) le pensioni ai superstiti sono attribuite al coniuge, ai figli minorenni o maggiorenni studenti o inabili, a carico del lavoratore o del pensionato deceduto (il rapporto è di 1,3 pensioni in media per pensionato).

E' da precisare che il numero complessivo delle pensioni in pagamento supera quello degli individui titolari dei predetti benefici, in quanto un singolo individuo può essere titolare di più trattamenti di pensione, come accade, ad esempio,, nell'ipotesi in cui una pensione diretta si cumula con una pensione indiretta o di reversibilità per il coniuge deceduto.

E', altresì, da far presente che, accanto alle pensioni del regime dell'assicurazione generale obbligatoria (A.G.O.) e delle forme sostitutive, esclusive od esonerative di esso, esistono trattamenti integrativi o complementari erogati da speciali gestioni o fondi, ai quali si farà riferimento nel prosieguo della trattazione.

B - pensioni indennitarie, comprendenti sia le rendite, permanenti o temporanee, per infortuni sul lavoro e malattie professionali erogate dall'INAIL, dall'IPSEMA per il settore marittimo e dall'ENPAIA per gli impiegati in agricoltura, sia le pensioni di guerra erogate dal Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica in favore dei cittadini che hanno contratto menomazioni o infermità a causa della guerra, ovvero dei superstiti dei caduti in guerra o dei deceduti per causa di guerra.

Mentre le rendite infortunistiche presuppongono per la loro corresponsione determinati versamenti di premi assicurativi, di guisa che anche per esse, come per le pensioni IVS, è dato riscontrare un carattere corrispettivo nella prestazione, del tutto diversa è la natura delle pensioni di guerra, le quali costituiscono una forma risarcitoria o di indennizzo per le conseguenze di eventi bellici, con onere a carico unicamente della fiscalità generale.

C - pensioni assistenziali, comprendenti le prestazioni in favore degli ultra sessantacinquenni sforniti di un livello minimo di reddito, ragguagliato al trattamento minimo erogato dall'INPS, e le pensioni a favore di coloro la cui capacità di lavoro o di svolgimento delle normali funzioni di vita sia notevolmente ridotta a causa di gravi malattie, handicap o menomazioni (invalidi civili, privi della vista e sordomuti), già erogati (di fatto fino a tutto il 1998) dal Ministero dell'Interno ed attualmente a carico dell'INPS cui, per effetto del d. lgs. n. 112 del 1998, è stata attribuita la competenza;

D - pensioni di benemerenza, ormai in via di esaurimento, le quali includono gli assegni vitalizi agli ex combattenti insigniti dell'ordine di Vittorio Veneto e gli assegni di medaglia e croce al valor militare costituenti entrambi forme di riconoscimento di particolari meriti combattentistici o assimilati.

Il campo di osservazione così delineato si appalesa, pertanto, più ampio di quello preso in esame dalla Commissione parlamentare di controllo dell'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale istituita ai sensi dell'art. 54 della legge 9 marzo

[1] Docum. ISTAT "Il sistema di classificazione delle prestazioni pensionistiche" n. 19/1998.

1989, n. 88 di riordinamento dell'INPS e dell'INAIL[2], nonché di quello considerato dalla rilevazione del Nucleo di valutazione della spesa previdenziale, cui la legge 8 agosto 1995, n. 335 di riforma del sistema pensionistico (art. 1, comma 44) assegna compiti di osservazione e di controllo dei singoli regimi assicurativi, degli andamenti economico-finanziari del sistema previdenziale obbligatorio, delle dinamiche di correlazione tra attivi e pensionati e dei flussi di finanziamento e di spesa, anche con riferimento alle singole gestioni, nonché compiti di propulsione e verifica in funzione della stabilizzazione della spesa previdenziale[3].

L'ambito della presente elaborazione coincide, invece, in linea di massima, con quello considerato dalle annuali rilevazioni compiute in merito ai trattamenti pensionistici dell'Istituto nazionale di statistica[4].

2. Distinzione tra settore pubblico e settore privato nell'erogazione dei trattamenti pensionistici.

Tale distinzione viene comunemente intesa con riferimento alla natura del rapporto di lavoro da cui trae origine il diritto al trattamento pensionistico, a prescindere dalla natura giuridica dell'ente preposto all'erogazione del predetto trattamento.

Sono così considerate appartenenti al settore pubblico le pensioni dirette ed indirette erogate dall'INPDAP[5] agli ex dipendenti dello Stato, degli enti locali, delle aziende sanitarie ed ospedaliere, agli ex ufficiali giudiziari e coadiutori, agli ex insegnanti d'asilo e delle scuole elementari parificate, agli ex ferrovieri e postelegrafonici, nonché le pensioni e gli assegni di guerra.

Sono invece, considerate appartenenti al settore privato le pensioni corrisposte dall'INPS agli ex dipendenti (e loro superstiti) delle imprese private attraverso: a) il fondo pensioni lavoratori dipendenti (F.P.L.P.), all'interno del quale si situano la gestione speciale per l'erogazione dei trattamenti pensionistici al personale degli ex enti pubblici creditizi, cui dapprima provvedevano appositi fondi pensione costituiti presso i singoli enti, nonché le evidenze contabili riguardanti talune categorie (domestici, apprendisti, operai agricoli,

---

[2] V. Relazione presentata alla Presidenza delle Camere il 15 dicembre 1998, Doc. XVI, bis, n. 3 XIII legislatura recante "risultati sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza nel periodo 1994-1997; i possibili interventi correttivi sul duplice fronte della sostenibilità finanziaria e della compatibilità macroeconomica dei sistemi previdenziali e della riorganizzazione operativo-gestionale degli enti".

[3] V. Analisi del sistema pensionistico obbligatorio: i dati base e gli indicatori di gestione, Volumi I e II pubblicati nel maggio 1998.

[4] V. le pubblicazioni "I trattamenti pensionistici", serie annuari e "Il sistema pensionistico italiano: beneficiari e prestazioni" a cura dell'INPS e dell'ISTAT.

[5] L'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche è stato costituito con d. lgs. 30 giugno 1994, n. 479. In esso sono stati incorporati i soppressi ENPAS, INADEL, ENPDEP e le ex Casse pensioni, [illegible]ministrate dalla direzione generale degli Istituti di previdenza del Ministero del tesoro. A decorrere dal 1° [illegible] 1996, è stata istituita in seno all'INPDAP, ai sensi dell'art. 2, comma 1 della legge 8 agosto 1995, n. 335 una gestione separata, denominata Cassa dei trattamenti pensionistici ai dipendenti statali nella quale confluiscono le contribuzioni a carico dello Stato e dei suoi dipendenti calcolate sulla base retributiva imponibile. Correlativamente spetta alla gestione in parola provvedere alla liquidazione ed al pagamento dei trattamenti di quiescenza in favore dei dipendenti statali cessati dal servizio.

Nel triennio 1996-98, nelle more del definitivo assetto organizzativo dell'INPDAP e del passaggio a quest'ultimo del personale delle direzioni provinciali del tesoro addetto all'amministrazione dei suddetti trattamenti pensionistici, alle suddette operazioni hanno provveduto gli uffici periferici del Ministero del tesoro.

I pagamenti eseguiti hanno trovato compensazione nei trasferimenti disposti a titolo di contribuzione. Peraltro, data la notevole incidenza dello stock delle pensioni pregresse, l'importo delle ordinarie contribuzioni non è stato sufficiente a coprire l'onere per le pensioni, di guisa che si è resa necessaria l'applicazione di una c.d. aliquota aggiuntiva che ha comportato nel triennio in parola trasferimenti a carico del bilancio statale, rispettivamente, per mld 8.874, 10.500 e 13.363.

Giova ricordare che, successivamente alla costituzione della gestione o Cassa predetta e quindi anche nel 1998, hanno continuato ad esistere negli stati di previsione di alcuni Ministeri (Difesa, Interno, Finanze, Politiche agricole, Grazia e giustizia, Trasporti) capitoli ai quali sono stati imputati gli oneri per pensioni provvisorie riguardanti appartenenti alle forze armate ed ai corpi militari ed assimilati.

lavoratori assunti con contratti di formazione e di solidarietà); b) gli altri fondi a carattere sostitutivo, esclusivo od esonerativo e segnatamente: il Fondo speciale di previdenza per i dipendenti dell'ENEL e delle aziende elettriche private; il Fondo speciale di previdenza per il personale addetto ai pubblici servizi di telefonia in concessione; il Fondo speciale di previdenza per il personale di volo dipendente da aziende di navigazione aerea; il Fondo di previdenza per il personale addetto alle gestioni delle abolite imposte di consumo[6]; c) alcune gestioni minori riguardanti le iscrizioni collettive, le casalinghe, il clero secolare e i ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica, le assicurazioni facoltative ed i trattamenti vari.

Ai fini della presente indagine, le prestazioni erogate dai fondi pensionistici integrativi su base legale gestiti dall'INPS, quali: la Gestione speciale di previdenza per i dipendenti da imprese esercenti miniere, cave e torbiere, il Fondo integrativo a favore del personale delle aziende private del gas; il Fondo di previdenza per gli impiegati dipendenti dai concessionari del servizio di riscossione dei tributi e delle altre entrate dello Stato e degli enti pubblici; la Gestione speciale per i trattamenti pensionistici già erogati dai fondi integrativi di previdenza esistenti presso enti di cui alla legge n. 70 del 1975; il Fondo di previdenza per il personale del Consorzio autonomo del porto di Genova e dell'Ente autonomo del porto di Trieste, vengono rilevate, solo nel loro importo, entro l'ambito dei trattamenti pensionistici base, e non già nel loro numero, onde evitare duplicazioni non compatibili con la metodica di rilevazione applicata dall'ISTAT a tutto il 1998.

Nel settore privato si fanno, altresì, rientrare le prestazioni erogate dall'INPS ai lavoratori autonomi (coltivatori diretti, mezzadri e coloni; artigiani, commercianti e lavoratori parasubordinati, nonché quelle corrisposte dall'Istituto nazionale di previdenza dei dirigenti di aziende industriali (INPDAI), dall'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani (INPGI), dall'Ente nazionale di previdenza per i lavoratori dello spettacolo, calciatori ed allenatori (ENPALS) e le pensioni ai liberi professionisti erogate dalla varie Casse professionali[7].

Infine figurano nel settore privato le pensioni indennitarie - eccezione fatta per quelle erogate dall'INAIL per conto dello Stato e le pensioni assistenziali che, come sopra detto, comprendono, sia le pensioni o assegni sociali, sia le pensioni agli invalidi civili, ai non vedenti ed ai non udenti.

3. Obiettivi e caratteristiche dell'indagine.

L'obiettivo principale della presente indagine è quello di fornire un quadro complessivo, articolato per grandi comparti, della spesa pensionistica in Italia nell'anno appena trascorso. L'altro obiettivo, non meno importante, è di cogliere, attraverso l'esame delle dinamiche dei risultati e degli indicatori gestionali rilevati per un congruo periodo di tempo (l'ultimo decennio), gli effetti della spesa pensionistica sugli equilibri di finanza pubblica, e di individuare, alla luce dei modelli previsionali di recente elaborati dalla Ragioneria generale

[6] Con d. lgs. 29 giugno 1996, n. 414 è stato soppresso il Fondo di previdenza per il personale addetto ai pubblici servizi di trasporto, con iscrizione del personale ivi assicurato al Fondo pensioni lavoratori dipendenti e, con d. lgs. 16 luglio 1997, n. 230, è stato altresì, soppresso il Fondo previdenziale ed assistenziale degli spedizionieri doganali, con iscrizione degli assicurati, con decorrenza 1° gennaio 1998, al Fondo pensioni lavoratori dipendenti, se assunti con contratto di lavoro subordinato, ed alla Gestione dei lavoratori autonomi parasubordinati se non vincolati da rapporto d'impiego o iscritti all'albo nazionale dall'1.1.98.

[7] Trattasi, in particolare, delle Casse di previdenza: 1) degli avvocati e procuratori; 2) dei notai; 3) degli ingegneri ed architetti; 4) dei geometri; 5) dei dottori commercialisti; 6) dei consulenti del lavoro; 7) dei ragionieri e periti commerciali; 8) dei medici; 9) dei farmacisti; 10) dei veterinari; 11) degli agenti e rappresentanti di commercio. Dal 1° gennaio 1998 non rientra più in questa categoria il soppresso Fondo spedizionieri doganali. Gli enti privati, di recente costituzione, per la gestione di forme pensionistiche a favore di specifiche categorie professionali (psicologi; periti industriali; infermieri professionali e vigilatrici d'infanzia, biologi, agrotecnici e periti agrari, giornalisti professionisti e pubblicisti, geologi ecc., la cui collocazione è da ascrivere al settore privato, non hanno erogato prestazioni nell'anno 1998 e pertanto ad essi non può farsi riferimento.

dello Stato, le tendenze e le prospettive di breve, medio e lungo periodo in ordine all'evoluzione della spesa stessa, in particolare di quella avente natura assicurativo-previdenziale, al fine di valutarne la sostenibilità finanziaria e la compatibilità macroeconomica.

Ovviamente, tranne per ciò che attiene ai trattamenti assistenziali ed indennitari di guerra, non può a tali fini ritenersi esaustiva l'analisi del solo andamento dei dati della spesa.

Per le forme di previdenza obbligatoria di tipo corrispettivo, segnatamente per l'assicurazione IVS e per quella contro gli infortuni e le malattie professionali - infatti - l'andamento della spesa per prestazioni va necessariamente e strettamente correlato a quello relativo all'acquisizione di contribuzioni a carico dei datori di lavoro e degli iscritti e di eventuali concorsi a carico dello Stato o di altri enti pubblici, posto che soltanto dal raffronto tra spesa per prestazioni e copertura finanziaria della stessa potrà desumersi l'esistenza o meno di un tendenziale equilibrio o squilibrio delle varie gestioni previdenziali e conseguentemente accertare il grado di sostenibilità finanziaria e di compatibilità macroeconomica dell'intero sistema.

Per la costruzione delle serie storiche dei dati relativi al numero delle prestazioni pensionistiche complessive, al loro importo medio e totale ed all'entità di contribuzione o di concorso dello Stato e degli altri enti pubblici riferiti all'anzidetto decennio 1989-1998, l'indagine si è avvalsa in parte dei dati riportati nelle pubblicazioni dell'ISTAT sui trattamenti pensionistici in Italia, ed in parte dei risultati della rilevazione del Nucleo di valutazione della spesa previdenziale di cui alla citata analisi del sistema pensionistico italiano (v. nota 3), nonché, all'occorrenza, di dati direttamente acquisisti dalle Amministrazioni ed enti all'uopo interessati.

4. Il totale delle pensioni erogate nel 1998.

La situazione delle prestazioni pensionistiche (numero ed importo complessivo), a vario titolo erogate dalle istituzioni durante il 1998, risulta dal seguente prospetto che, ai fini delle opportune comparazioni, riporta, altresì, le risultanze dell'anno precedente:

Prospetto n. 1

(in miliardi)

	1998		1997		Variazioni %	
Tipi di pensioni	**Numero (migliaia)**	**Importo complessivo**	**Numero (migliaia)**	**Importo complessivo**	**Numero**	**Importo**
Settore privato						
Pensioni IVS	15.112	204.424	15.098	197.652	0.09	3.43
Pens. Indennitarie	1.254	7.719	1.276	7.891	-1.76	-2.18
Pens. Assistenziali	2.073	18.799	2.108	18.909	-1.65	-0.59
[illegible]	18.439	230.940	18.482	224.452	-0.24	2.89
Settore pubblico						
Pensioni IVS	2.629	75.608	2.584	72.410	1.73	4.42
Pens. Indennitarie	492	2.513	543	2.552	-4.08	-1.55
Pens. di benemerenza	45	25	48	26	-6.06	-3.77
Totale	3.166	78.146	3.145	74.988	-0.66	4.21
Pensioni IVS	17.741	280.032	17.682	270.062	0.33	3.69
Pens. Indennitarie	1.746	10.232	1.789	10.443	-2.42	-2.03
Pens. Assistenziali	2.073	18.799	2.108	18.909	-1.65	-0.59
Pens. di benemerenza	45	25	48	26	-6.06	-3.77
Totale	21.605	309.086	21.627	299.440	-0.11	3.22

Fonte: ISTAT - Rilevazione trattamenti pensionistici

Occorre notare che, sui risultati del 1998, hanno influito il passaggio dalla cadenza bimestrale a quella mensile nel pagamento delle pensioni INPS, comportante un risparmio netto di oltre 6.000 mld, la diminuzione dell'onere per adeguamento delle pensioni alla dinamica dei prezzi dovuta al calo dell'inflazione e lo slittamento delle "finestre" di uscita per i pensionamenti di anzianità previsto dalla legge finanziaria per il 1998 .

I dati del prospetto n. 1 mostrano che la spesa pensionistica è complessivamente cresciuta nel 1998 del 3,22% rispetto all'anno precedente, passando da 290.440 mld di lire nel 1997 a 305.188 mld di lire nel 1998. In termini reali l'incremento è stato del 1,72% al netto del tasso di inflazione calcolato nel 1,8%. Tale valore è inferiore a quello registrato nel 1997 rispetto all'anno precedente, allorché il tasso di crescita al netto dell'inflazione fu del 4% della spesa.

Le cause che hanno influito sulla crescita della spesa nel 1998 sono individuabili soltanto nell'incremento del valore medio delle prestazioni.

Il numero delle prestazioni non risulta invece aumentato, anzi è di poco inferiore al totale del 1997, essendo passato da 21.627.000 a 21.605.000 (-0,11%). Trattasi, comunque, di un risultato di sintesi, il quale rappresenta, in realtà, un saldo di variazioni di segno opposto. Difatti, ad un aumento nelle prestazioni di vecchiaia, invalidità e superstiti (+0,33%) si contrappongono riduzioni nel numero delle pensioni indennitarie (-2,42%), nonché nei trattamenti di benemerenza (-6,06).

L'importo medio delle pensioni è cresciuto mediamente del 3,33%.

Il fenomeno della crescita del valore medio delle pensioni ha di fatto riguardato tutte le tipologie di prestazioni, ma con una maggiore accentuazione per le pensioni IVS (+3.35%) e per quelle assistenziali (+1,08%), specie di quelle erogate dall'INPS, cresciute da 5.048.000 a 5.248.000, mentre assumono scarso valore gli aumenti dell'importo medio delle prestazioni indennitarie (+0,40%) e di quelle di benemerenza (+2,44%), in cui l'aumento del valore medio si è avuto in presenza di una sensibile diminuzione (-3,7%) del numero dei benefici, in linea con il trend degli ultimi decenni.

L'evoluzione della spesa pensionistica tra il 1997 e il 1998 è stata, peraltro, più sostenuta nel settore pubblico rispetto al settore privato. Difatti nel primo settore la crescita è stata del 4,21%, contro quella del settore privato pari al 2,89%.

Ciò conferma un andamento tipico degli ultimi anni e che probabilmente è destinato a protrarsi ulteriormente. Nel 1995 a fronte di un aumento del 7,04% nel settore pubblico, l'incremento nel settore privato è stato del 3,35%; nel 1996 il divario si è notevolmente ridimensionato (+8,95% nel settore pubblico e +7,38% nel settore privato), mentre nel 1997 il differenziale è stato di 3,62 punti percentuali (+8,68% contro 5,06%) e nel 1998 è stato di 1.32 punti percentuali (+4.21% contro 2,89%).

L'incremento registrato nel 1998 nel settore pubblico è dovuto solo in minima parte all'aumento del numero delle pensioni, cresciute da n. 2.145.000 a n. 3.166.000 rispetto al 1997, laddove è stato determinante l'incremento dell'importo medio delle pensioni stesse, elevatosi al 31 dicembre 1998 a 24.683.000, a fronte di un importo al 31 dicembre dell'anno precedente pari a 23.842.000.

Il prospetto n. 1 consente, altresì, di rilevare che la tipologia di gran lunga più importante, sia in termini di numero di prestazioni, sia in termini di spesa complessiva, è costituita dalle pensioni di vecchiaia, invalidità e superstiti. Esse comprendono i trattamenti erogati dal sistema obbligatorio di base (A.G.O.) e dai regimi sostitutivi di esso, nonché, limitatamente all'incidenza della spesa[8], quelli integrativi a carico delle gestioni speciali sopra menzionate.

Infatti, su un totale di n. 21.605.000 pensioni complessivamente erogate nel 1998 in Italia, incluse le integrative, per una spesa globale di 309.086 mld. n. 17.710.000 sono state

[8] V. Infra, paragrafo n. 3.

quelle di tipo IVS per una spesa pari a 280.082 mld. Rispetto all'anno precedente, queste ultime sono cresciute di n. 58.000 unità e di 9.970 mld. L'incremento sarebbe stato di dimensioni ben maggiori senza la serie dei correttivi recati dalla legge 27 dicembre 1997, n. 449 (art. 59) ai quali sarà fatto di seguito ampio riferimento ed i cui effetti di contenimento della spesa per la vischiosità dei processi di riforma dell'assetto pensionistico, potranno manifestarsi ancora nel corso del 1999.

Seguono, in ordine di importanza, le pensioni assistenziali, le quali nel 1998 sono state n. 2.073.000 per una spesa complessiva di 18.799 mld. Rispetto al 1997 sono diminuite di 35.000 unità, mentre la spesa è diminuita di 110 mld.

Le pensioni indennitarie si pongono al terzo posto con n. 1.746.000 prestazioni, di cui n. 1.254.000 nel settore privato e n. 492.000 nel settore pubblico e con una spesa complessiva di 10.231 mld, di cui 7.719 mld nel settore privato e 2.513 mld nel settore pubblico. Rispetto all'anno precedente questo tipo di prestazioni hanno registrato nel 1998 un decremento, sia nel numero (-43.000 unità), sia nella spesa complessiva (-212 mld).

Le pensioni di benemerenza, infine, occupano l'ultimo posto della graduatoria, con 45.000 assegni erogati nel 1998, comportanti una spesa complessiva di circa 25 mld. Nel 1997 esse assommarono a 48.000 unità per una spesa complessiva di 26 mld.

Dai dati che compaiono nel prospetto 1 è inoltre agevole rilevare come l'unico rilevante tasso di incremento della spesa sia stato realizzato dalle pensioni IVS, aumentate al 3,69%.

Le pensioni indennitarie si sono ridotte del 2,03%, mentre le pensioni assistenziali sono state ridotte dello 0,59% per la flessione avutasi sulle pensioni sociali corrisposte dall'INPS, ridottesi da 702.000 nel 1997 a 690.000 nel 1998 per effetto dei provvedimenti di revoca di pensioni di invalidità civile adottati nell'anno in esame[9]. Le pensioni d'invalidità civile erogate nel 1998 dal Ministero dell'Interno sono invece aumentate (+34.857 trattamenti e +582 mld di spesa).

Come osservato a proposito della dinamica della spesa pensionistica nel suo complesso, pure nello specifico ambito della spesa per pensioni IVS, l'andamento è stato nel 1998 assai diverso nei due settori, pubblico e privato.

Mentre, infatti nel primo settore la spesa per pensioni di vecchiaia, invalidità e superstiti è cresciuta del 4,42%, nel settore privato essa è aumentata solo del 3,43%.

La maggiore velocità di crescita nel settore pubblico è da ascrivere, da un lato, alla più consistente propensione da parte dei dipendenti pubblici aventi requisiti contributivi inferiori a quelli previsti per i dipendenti privati all'accesso al pensionamento anticipato ed all'attivazione delle "finestre" dopo i provvedimenti di sospensione adottati negli anni precedenti e, dall'altro, al maggior incremento degli importi medi delle pensioni dei pubblici dipendenti rispetto a quelle del settore privato. L'incremento percentuale del numero delle pensioni nei due settori è stato, rispettivamente, dell'1,73% e dello 0,09%.

I dati del prospetto 1, riclassificati per ente erogatore e per settore, pongono in evidenza i seguenti risultati, sempre opportunamente messi a confronto con quelli registrati nell'anno precedente:

[9] Le anzidette revoche conseguono al vasto programma di verifiche sanitarie attuato dapprima in virtù del disposto dell'art. 4, comma 3 del decreto-legge 20 giugno 1996 n. 323, convertito, con modificazioni nella legge 8 agosto 1996, n. 425 e, successivamente, in virtù della legge n. 449 del 1997 (art. 52, comma 1) che ha previsto un piano di 100.000 accertamenti da effettuare dal 1° gennaio 1998 al 31 marzo 1999. Quest'ultimo termine è stato poi prorogato al 31 dicembre 2000 dalla legge n. 448 del 1998 che ha fissato in 40.000 le verifiche da effettuarsi entro l'anno successivo. Complessivamente i provvedimenti di revoca finora adottati ammontano a 21.008, per un risparmio di oltre 147 mld di lire.

Prospetto n. 2
(in miliardi)

Ente erogatore	1998		1997		Variazioni %	
	Numero (migliaia)	Importo complessivo	Numero (migliaia)	Importo complessivo	Numeri	Importi complessivi
Settore privato						
INPS	15.291	196.170	15.309	190.406	-0.11	3.03
INAIL	1.248	7.665	1.269	7.827	-1.70	-2.07
Min. Interno (a)	1.383	15.174	1.405	15.363	-1.63	-1.23
IPSEMA ENPAIA	6	53	7	64	-12.60	-16.65
Altri Enti (b)	511	11.877	492	10.793	3.88	10.04
Totale	18.439	230.940	18.482	224.452	-0.24	2.89
Settore pubblico						
Min. tes. e bil.	520	2.396	544	2.437	-4.47	-1.66
INPDAP (d)	2.288	66.250	2.245	63.369	1.95	4.55
FF.SS.	245	7.051	247	6.955	-0.72	1.38
Postelegrafonici	95	2.308	92	2.086	2.76	10.64
INAIL c/Stato	17	141	17	141	2.92	-0.05
Totale	3.166	78.146	3.145	74.988	0.66	4.21
Totale generale	21.605	309.086	21.627	299.440	-0.11	3.22

Fonte: ISTAT - Rilevazione "I trattamenti pensionistici" citata

a) ingloba, di fatto, tutti i trattamenti 1998 in favore degli invalidi civili, privi della vista e sordomuti.

b) racchiude tutte le prestazioni INPDAI, ENPALS, INPGI e delle Casse professionali

c) comprende le pensioni di guerra, gli assegni vitalizi, gli assegni di medaglia e croce al V.M.

d) include le pensioni ai dipendenti statali, agli assicurati delle ex Casse pensioni amministrate dal Tesoro e le pensioni provvisorie transitoriamente corrisposte da alcuni Ministeri.

Tra gli enti erogatori di pensioni, compresi nel settore privato, l'INPS è quello che nel 1998, come negli anni precedenti, ha corrisposto il maggior numero di trattamenti ed ha sopportato il maggior carico di spesa, coprendo una quota che supera, rispettivamente, l'82,92 e l'84,94 per cento del totale.

La ripartizione del numero dei trattamenti e della spesa erogati dall'INPS nel 1998 è la seguente:

Prospetto n. 3
(in miliardi)

	Numeri (migliaia)	Importo complessivo
Fondo pensioni lavor. dipend.	10.091	141.197
Altre gestioni	384	11.333
Gestione colt. dir. ecc.	2.084	18.608
Gestione artigiani	1.086	12.168
Gestione commercianti	955	9.240
Pensioni sociali	691	3.624
Totale	15.291	196.170

Fonte: ISTAT - Rilevazione trattamenti pensionistici.

Il secondo ente erogatore del settore in questione è il Ministero dell'interno, il quale nel 1998 ha provveduto alla corresponsione di n. 1.383.000 trattamenti agli invalidi civili, privi

della vista e sordomuti, pari al 75% del totale, per un importo complessivo pari a mld 15.174 che rappresenta il 6,5% della spesa globale; il valore medio di tale tipo di pensioni è di poco inferiore agli 11 milioni annui.

Seguono, nell'ordine, gli altri enti pensionistici che gestiscono forme di previdenza sostitutive o integrative dell'AGO le quali erogano circa il 2,77% del numero delle prestazioni con una quota di spesa pari al 5,14% per effetto del più elevato importo medio di tali pensioni, pari ad oltre 23 milioni e l'INAIL, che con n. 1.248.000 rendite, cui corrisponde una spesa complessiva di 7.665 mld, copre il 6,76% del numero totale del settore ed il 3, 32% della spesa complessiva dello stesso settore.

Infine appaiono di trascurabile rilievo il numero e la spesa relativi ai trattamenti erogati dall'IPSEMA e dall'ENPAIA, pari rispettivamente allo 0,32% e allo 0,22% del totale.

Complessivamente la spesa pensionistica del settore privato è cresciuta tra il 1997 e il 1998 del 2,89%.

Nel settore pubblico l'ente che eroga il maggior numero di pensioni è l'INPDAP, con il 72,26% del totale, cui corrisponde l'84,77% della spesa complessiva del settore. Trattasi, com'è noto, di pensioni IVS in favore dei dipendenti pubblici prima indicati.

Il Ministero del tesoro attraverso le pensioni di guerra e quelle di benemerenza amministra il 16,42% dei trattamenti di pensione di questo settore. Per essi la quota di spesa è stata pari al 3,06% del totale, tenuto conto del ridotto importo medio annuo di tali prestazioni (4.608.000).

Quote minori di pensioni risultano amministrate dal Fondo FF.SS. (7,73%), dall'Istituto postelegrafonici (3%) e dall'INAIL per prestazioni previdenziali indennitarie erogate ai dipendenti statali (0,53%) per una quota di spesa, rispettivamente, del 9,02%, del 2,95% e dello 0,2% del totale del settore.

La ripartizione del numero e della spesa per pensioni IVS erogati nel 1998 dall'INPDAP risulta dal seguente prospetto, nel quale i singoli dati sono posti a raffronto con i corrispondenti del precedente esercizio, rilevando le variazioni percentuali registratesi tra i due anni in questione.

Prospetto n. 4
(in miliardi)

	1998		1997		Variazioni %	
	Numero (migliaia)	Importo complessivo	Numero (migliaia)	Importo complessivo	Numeri	Importi complessivi
Cassa trattamenti Pensionistici statali	1.386	42.628	1.355	40.605	2,27	4,98
Cassa pensioni dipendenti enti locali	846	20.984	834	20.287	145	3,44
Cassa pensioni sanitari	42	2.302	41	2.149	2,38	7,09
Cassa pensioni insegnanti di asilo e scuole elementari parificate	12	283	12	277	0,48	2,37
Cassa pensioni ufficiali giudiziari	2	53	2	51	1,67	3,62
Totale	2.288	66.250	2.244	63.369	1,95	4,55

Fonte: ISTAT - Rilevazione "I trattamenti pensionistici" citata

Come nel settore privato, l'incremento della spesa pensionistica nel settore pubblico tra il 1997 e il 1998 è dovuta essenzialmente all'aumento del valore medio delle pensioni e solo in misura assai più contenuta alla crescita del loro numero.

Il maggior incremento in valore assoluto e percentuale si registra, analogamente a quanto rilevato per il settore privato, nelle pensioni di tipo IVS ed in particolare in quelle erogate dall'INPDAP (÷2.881 mld pari al 4,55%).

5. L'incidenza della spesa pensionistica sul PIL nel 1998.

Come posto in evidenza dall'ISTAT[10], il rapporto tra spesa pensionistica e prodotto interno lordo è stato pari nell'anno di cui trattasi al 15,27%, di cui l'11,41% attribuibile ai trattamenti del settore privato ed il 3,86 riferibile al settore pubblico.

Tale indice, il quale rappresenta nella sostanza la quota del reddito nazionale redistribuita alle famiglie sotto forma di prestazioni pensionistiche, è particolarmente significativo ai fini della valutazione della sostenibilità finanziaria e macroeconomica del sistema pensionistico nel suo complesso, tenuto conto del concreto apporto degli assicurati e delle categorie datoriali ai fondi che compongono il comparto previdenziale obbligatorio, ivi comprese le casse professionali e le gestioni dell'INAIL, dell'IPSEMA e dell'ENPAIA per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, nonché delle risorse pubbliche disponibili per quanto attiene agli interventi di natura assistenziale.

Sta di fatto che, mentre per le pensioni assistenziali (pensioni o assegni sociali; integrazioni al minimo; pensioni agli invalidi civili; assegni di benemerenza, ecc.) l'indicatore in questione può rappresentare un efficace misuratore della dinamica della spesa destinata annualmente alle singole provvidenze, eventualmente rapportata al totale delle erogazioni pensionistiche nella loro più ampia accezione, ed eventualmente ad altri benefici di natura socio-assistenziale, per quanto concerne le pensioni di natura previdenziale vera e propria l'indice, ai fini delle valutazioni circa la sostenibilità finanziaria del sistema non può fermarsi solamente al dato della spesa occorsa per le prestazioni, bensì deve altresì considerare tale dato in stretto collegamento con l'entrata corrispondente, costituita dalle somme delle contribuzioni al netto del contributo o concorso a carico del bilancio dello Stato e degli altri enti pubblici[11].

Difatti, solo nella misura in cui le risorse proprie d'un sistema pensionistico sono in grado di garantire in prospettiva di non breve periodo, l'equilibrio delle gestioni interessate, il giudizio di sostenibilità finanziaria potrà essere positivo, nel senso - fra l'altro - che solo una tale situazione, allo stato delle cose invero irrealizzabile senza radicali modificazioni negli assetti della politica sociale del Paese, assicurerebbe la neutralità del sistema previdenziale sugli equilibri di finanza pubblica, esimendo il bilancio statale da interventi a copertura dei divari tra prestazioni e contribuzioni.

Il conseguimento di tale obiettivo va, peraltro, visto nell'ampio quadro delle interrelazioni economiche sottese ai fenomeni connessi e/o indotti dalla gestione del settore previdenziale (risparmio, consumi, prelievo contributivo, pressione fiscale, costo del lavoro, competitività delle imprese sul piano internazionale ecc.).

6. L'andamento della spesa pensionistica nel suo complesso nel decennio 1989-1998.

L'evoluzione del numero delle prestazioni e della spesa pensionistica complessiva nel periodo considerato risulta la seguente:

---

[10] V. Rilevazione trattamenti pensionistici cit.

[11] Nel 1998 hanno fatto carico al bilancio dello Stato: gli oneri per il sostegno di talune gestioni previdenziali (Fondo pensioni lavoratori dipendenti, gestione coltivatori diretti, mezzadri e coloni, minatori, ed ENPALS; le spese per le pensioni sociali ed agli invalidi civili; l'integrazione dei trattamenti minimi; gli esoneri e le agevolazioni contributive; gli sgravi degli oneri sociali e la fiscalizzazione dei contributi, la quota parte degli assegni per il nucleo familiare, degli oneri per i trattamenti di integrazione salariale straordinaria e per i trattamenti speciali di disoccupazione e di mobilità, nonché gli oneri di prepensionamento, al netto dei contributi a carico dei datori di lavoro. Complessivamente l'onere per lo Stato nell'anno 1998, a titolo di trasferimenti correnti a carico del bilancio e di anticipazioni di tesoreria, è ammontato a mld 81.217 (V. Relazione generale sulla situazione del Paese 1998, pag. 278 II).

Prospetto n. 5

Anni	N. prestazioni (migliaia)	Importo complessivo
1989	19.619	157.174
1990	19.948	174.839
1991	20.311	196.139
1992	20.755	217.160
1993	21.066	232.564
1994	21.274	250.379
1995	21.445	262.297
1996	21.552	282643
1997	21.627	299.440
1998	21.604	309.086

Fonte: ISTAT I trattamenti pensionistici cit.

Scomponendo il dato complessivo secondo le diverse tipologie di pensioni sopra descritte, si ha la seguente distribuzione del numero e della spesa complessivi:

Prospetto n. 6

Anni	Pensioni IVS (migliaia)	Importo complessivo (miliardi)	Pensioni indennitarie (migliaia)	Importo complessivo (miliardi)	Pensioni assistenziali (migliaia)	Importo complessivo (miliardi)	Pensioni Benemerenza (migliaia)	Importo complessivo (miliardi)
1989	15.547	137.365	2.068	8.343	1.895	11.453	109	14
1990	15.776	153.025	2.064	8.424	2.009	13.377	99	13
1991	16.188	172.533	2.066	9.552	1.976	14.033	82	22
1992	16.605	192.175	2.040	9.613	2.036	15.337	74	35
1993	16.901	205.995	2.013	9.891	2.086	16.645	66	33
1994	17.142	222.184	1.947	10.538	2.125	17.627	61	31
1995	17.332	233.690	1.885	10.194	2.172	18.385	56	29
1996	17.558	253.363	1.804	10.524	2.139	18.732	51	27
1997	17.682	270.062	1.789	10.443	2.108	18.909	48	25
1998	17.740	280.032	1.746	10.231	2.073	18.799	45	25

Fonte: ISTAT I trattamenti pensionistici cit.

La ripartizione per settore delle predette pensioni risulta la seguente:

Prospetto n. 7

SETTORE PRIVATO

	IVS		Indennitarie		Assistenziali		Benemerenza		Totale	
Anni	N. (a)	Importo (b)	N. (a)	Importo (b)	N. (a)	Importo (b)	N. (a)	Importo (b)	N. (a)	Importo (b)
1989	13.719	106.615	1.363	5.924	1.895	11.453			16.977	123.992
1990	13.876	118.098	1.375	5.943	2.009	13.376			17.261	137.417
1991	[illegible]	131.143	1.396	6.964	1.976	14.033			17.546	152.139
1992	14.484	144.454	1.399	6.930	2.036	15.337			17.920	166.721
1993	14.729	154.665	1.395	7.117	2.086	16.645			18.210	178.434
1994	14.841	165.801	1.350	7.785	2.125	17.627			18.428	191.212
1995	14.945	173.112	1.311	7.466	2.172	18.385			18.424	198.963
1996	14.998	186.863	1.287	8.047	2.139	18.732			18.482	213.642
1997	15.098	197.652	1.276	7.891	2.108	18.909			18.430	224.452
1998	15.112	204.423	1.253	7.719	2.073	18.799			18.439	230.940

SETTORE PUBBLICO

	IVS		Indennitarie		Assistenziali		Benemerenza		Totale	
Anni	N. (a)	Importo (b)	N. (a)	Importo (b)	N. (a)	Importo (b)	N. (a)	Importo (b)	N. (a)	Importo (b)
1989	1.829	30.750	704	2.419			109	14	2.642	33.182
1990	1.900	34.928	689	2.481			99	13	2.687	37.422
1991	2.014	41.390	670	2.588			82	22	2.765	44.000
1992	2.120	47.721	641	2.683			74	35	2.835	50.439
1993	2.172	51.325	618	2.774			66	33	2.856	54.132
1994	2.300	56.384	596	2.753			61	31	2.957	59.167
1995	2.387	60.578	574	2.728			56	29	3.017	63.334
1996	2.560	66.500	517	2.477			51	23	3.128	69.000
1997	2.584	72.410	513	2.552			48	26	3.145	74.988
1998	2.629	75.608	492	2.513			45	25	3.166	78.146

(a) in migliaia
(b) in mld di lire

E' interessante notare che, mentre il numero complessivo delle prestazioni si eleva dal 1989 al 1998 da mil. 19,6 a mil. 21,6 (+mil. 2,0 pari al 9,07%), la spesa segna un incremento molto più intenso (+50,85%), passando da 157.174 mld nel 1989 a 309.086 mld nel 1998, un importo quasi doppio rispetto a quello iniziale.

La dinamica descritta per il complesso delle prestazioni trova ampio riscontro nell'andamento della spesa per IVS, elevatasi nell'arco del decennio da 137.365 mld a 280.032 mld, in misura cioè superiore al doppio del valore iniziale (esattamente 203,85%), mentre le prestazioni sono cresciute di n. 2.193.000 unità, cioè in ragione del 14,04%.

La spesa complessiva per prestazioni indennitarie mostra un andamento irregolare: cresce in modo continuo dal 1989 al 1994, nel 1995 subisce un decremento di 344 mld, pari a poco più del 3%, per poi risalire nel '96 ad un valore non lontano dalle risultanze 1994. Negli ultimi due anni la tendenza alla riduzione è nettamente evidente. Il numero delle prestazioni è in lenta, ma progressiva discesa, passando da 2,1 milioni di prestazioni del 1989 a 1,7 milioni di prestazioni nel 1998.

All'interno della categoria delle pensioni indennitarie è peraltro, possibile distinguere un diverso atteggiamento delle rendite infortunistiche - il cui numero si appalesa sufficientemente stabile intorno a 1.3-1,4 milioni di rendite dal 1989 al 1996 - anno a partire dal quale il numero accenna a diminuire come risulta dal prospetto seguente:

Prospetto n. 8

Rendite

Anni	Numero (migliaia)	Importo complessivo (mld di lire)
1989	1.381	6.031
1990	1.393	6.048
1991	1.414	7.090
1992	1.415	7.056
1993	1.412	7.246
1994	1.368	7.925
1995	1.328	7.601
1996	1.304	8.192
1997	1.295	8.032
1998	1.271	7.859

Ciò si riscontra anche nelle pensioni di guerra, scese gradualmente da 686.000 a 474.000 nell'arco del decennio, con una riduzione media annua del 3,4%, senza tuttavia far registrare la corrispondente riduzione nella spesa che ha anzi segnato un costante aumento fino al 1993 (1989: 2.312 mld; 1990: 2.375 mld; 1991: 2.462 mld; 1992: 2.557 mld; 1993: 2.645 mld) per poi scendere lentamente (1994: 2.612 mld; 1995: 2.592 mld; 1996: 2.332 mld; 1997: 2.411 mld; 1998: 2.372 mld), senza peraltro eguagliare il valore iniziale riferito al 1989, pari a 2.312 mld.

La spesa per le prestazioni assistenziali ha avuto un andamento non molto dissimile da quello esaminato a proposito dei trattamenti indennitari. E' cresciuta, infatti, in modo continuo ed abbastanza sostenuto nei primi anni del periodo considerato, riducendosi soltanto nel 1998.

All'interno della categoria, la dinamica delle pensioni per invalidi civili, non vedenti e non udenti è stata più accentuata di quella riguardante le pensioni sociali corrisposte dall'INPS agli ultrasessantacinquenni sforniti di reddito, come dimostra il seguente prospetto:

Prospetto n. 9

Anni	Pensioni sociali		Pensioni d'invalidità	
	Numero (migliaia)	Importo complessivo (mld di lire)	Numero (migliaia)	Importo complessivo (mld di lire)
1989	738	2.740	1.157	8.713
1990	740	3.106	1.270	10.270
1991	731	3.300	1.245	10.733
1992	737	3.467	1.299	11.871
1993	725	3.425	1.361	13.219
1994	715	3.463	1.410	14.164
1995	715	3.423	1.457	14.962
1996	687	3.444	1.452	15.288
1997	703	3.547	1.405	15.363
1998	691	3.625	1.383	15.174

La prima si è mantenuta abbastanza stabile fino al 1995, con una parabola discendente ad iniziare dal 1996, laddove la seconda ha mostrato un andamento crescente fino al 1997, ponendo in evidenza solo nel 1998 una lieve flessione.

Infine, il numero delle pensioni di benemerenza si è più che dimezzato nel corso del decennio, scendendo dalle 109.000 unità del 1989 alle 45.000 unità del 1998. La spesa complessiva relativa è in netto declino a decorrere dal 1993, mentre è stata anomala nei primi quattro anni del periodo osservato ed in particolare nel 1991 e 1992, nei quali essa è aumentata notevolmente, nonostante la riduzione del numero degli assegni, a seguito della rivalutazione degli assegni.

7. L'indice di incidenza della spesa pensionistica complessiva sul PIL nel decennio 1989-1998.

L'andamento dell'indice in questione nel periodo osservato è riportato nel prospetto seguente, nel quale la rilevazione è effettuata, oltre che in riferimento all'importo totale della spesa in questione, distintamente per ciascun settore, privato e pubblico, nel quale la spesa stessa è stata raggruppata:

Prospetto n. 10
(in miliardi)

Anni	Settore privato			Settore pubblico			Totale		
	Spesa	Inc. spesa sul PIL	Var. % indice	Spesa	Inc. spesa sul PIL	Var. % indice	Spesa	Inc. spesa sul PIL	Var. % indice
1989	123.992	10.40	—	33.182	2.78	—	157.174	13.19	—
1990	137.417	10.48	0.79	37.422	2.86	2.56	174.839	13.34	1.16
1991	152.139	10.66	1.65	44.000	3.08	7.95	196.139	13.74	3.00
1992	166.721	11.10	4.12	50.439	3.36	8.92	217.160	14.45	5.20
1993	178.434	11.51	3.73	54.131	3.49	4.01	232.564	15.00	3.79
1994	191.212	11.67	1.38	59.167	3.61	3.41	250.379	15.28	1.85
1995	198.963	11.32	-2.98	63.334	3.60	-0.19	262.297	14.92	-2.32
1996	213.642	11.46	1.24	69.000	3.70	2.72	282.643	15.16	1.60
1997	224.452	11.57	0.95	74.988	3.87	4.43	299.440	15.44	1.80
1998	230.940	11.41	-1.39	78.146	3.86	-0.13	309.086	15.27	-1.07

Fonte: ISTAT - Rilevazione trattamenti pensionistici ciz.

Tra il 1989 ed il 1998 l'incidenza è cresciuta dal 13,19 al 15,27%, con un aumento di oltre due punti percentuali in termini di PIL. L'aumento del rapporto tra spesa pensionistica e PIL è stato più elevato nel settore pubblico (dal 2,78 del 1989 al 3,86% del 1998) di quanto non sia stato nel settore privato, dove l'indice nello stesso periodo è passato dal 10,40% del 1989 al 11,41% del 1998.

La variazione percentuale dell'indice nei singoli anni non è stata uniforme.

Ciò non di meno la crescita dell'incidenza della spesa pensionistica è stata ininterrotta nel decennio esaminato, tranne negli anni 1995 e 1998; il che significa che l'assorbimento del reddito nazionale per fini pensionistici è cresciuto sensibilmente nel tempo, sia pure secondo aliquote diverse di anno in anno, con l'unica eccezione dei due anni anzidetti.

Se si considera che il tasso annuo d'incremento della spesa pensionistica ha superato quello della spesa per la protezione sociale nel suo complesso, è facile dedurre che l'andamento ascendente della prima ha avuto una compressione della spesa per le altre funzioni sociali, per le quali gli altri paesi europei assegnano quote del PIL ben superiori ai valori riscontrati in Italia.

Invero, la situazione di notevole sbilanciamento della spesa sociale a favore del comparto pensionistico determina uno stato di crisi del sistema di welfare in Italia, oggi aggravato: 1) dal persistente rallentamento della crescita dell'economia, che provoca la riduzione dei margini per il finanziamento delle azioni in difesa degli altri bisogni sociali; 2) dalla crescente disoccupazione; 3) dalla presenza di un'economia sommersa e di lavoro non regolare che riduce l'area delle contribuzioni sociali, oltre che delle entrate fiscali; 4) dalle dinamiche demografiche determinate dall'invecchiamento della popolazione e dal calo della natalità, cui si connettono, da un lato, l'incremento della spesa previdenziale e, dall'altro, una espansione degli oneri per l'assistenza socio-sanitaria alle persone anziane; 5) dalla trasformazione del mercato del lavoro.

Il mutato quadro economico, demografico e sociale pone, quindi, l'esigenza di un riordino dell'attuale sistema italiano di protezione sociale al fine di dare, nei quadro delle compatibilità macroeconomiche esistenti e prospettiche, una risposta più soddisfacente ai bisogni dei cittadini.

Come rilevato dal Governatore della Banca d'Italia Fazio[12], lo scenario in cui si trova oggi ad operare il welfare state è radicalmente mutato rispetto agli anni sessanta, in cui l'espansione della spesa pensionistica si fondava su aspettative di un duraturo e sostenuto sviluppo dell'economia, su una crescita elevata dell'attività produttiva, su una popolazione in

[12] Stato sociale e diritto al lavoro in: Bollettino economico n. 32 febbraio 1999.

aumento e su uno stato di piena occupazione. Il ridimensionamento della crescita economica, il deterioramento della situazione demografica, il ristagno dell'occupazione sono tutti elementi che suggeriscono riforme che limitino le risorse impiegate nel settore pensionistico per il potenziamento degli interventi sulle situazioni di maggior disagio.

Intorno a questi temi il dibattito in corso è particolarmente vivace ed interessante. Esso s'incentra sulle ulteriori iniziative da adottare per la riduzione dell'eccessivo costo della previdenza e sulle possibili riforme degli ammortizzatori sociali e delle altre misure di politica sociale, ma non trascura gli aspetti che a tali riforme sono strettamente correlati, quali lo sviluppo delle politiche del lavoro, dell'istruzione, della formazione, dell'orientamento e della riqualificazione professionale, nonché l'apprestamento di più efficienti servizi per l'impiego, i quali sono essenziali per il rafforzamento e lo sviluppo dell'inserimento lavorativo, per il reimpiego e la ricollocazione dei lavoratori.

In proposito va rilevato che le posizioni circa il sistema previdenziale sono nettamente contrapposte. Da una parte la componente sindacale sostiene che la riforma delle pensioni non si giustifica a così breve distanza dai provvedimenti di tipo strutturale che hanno riguardato questo settore, che i conti sono in pareggio e che "l'eventuale finanziamento per la riforma degli ammortizzatori sociali non può essere ricavato sottraendo risorse alle pensioni"[13].

Dall'altra, vari organismi nazionali, tra cui la Banca d'Italia, ed internazionali, tra cui il Fondo monetario internazionale, la Commissione europea, ecc. pongono l'accento sulla necessità di riforme che abbiano effetti immediati e duraturi sul contenimento della spesa pensionistica e che siano in grado di operare un riequilibrio delle varie poste della protezione sociale, anche ai fini di una maggiore equità interna ed esterna al sistema, di un più moderno ed efficiente welfare ed in ultima analisi di un migliore apporto allo sviluppo ed all'occupazione.

Per ciò che concerne lo specifico tema della riforma degli ammortizzatori sociali, lo stesso collegato ordinamentale alla finanziaria 1999 (legge 13 maggio 1999, n. 133) contiene apposita delega al Governo. Per espressa previsione normativa tale riforma non deve comportare oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato, il che significa ch'essa va realizzata a tasso zero.

Ciò parrebbe prefigurare una soluzione da ricercarsi all'interno del sistema, nel senso che al finanziamento delle tutele accordate a categorie di cittadini che attualmente ne sono privi, come, ad esempio, il sostegno agli anziani con reddito inadeguato, ai disoccupati espulsi dal processo produttivo, ai giovani alla ricerca della prima occupazione, dovrebbe provvedersi con risorse provenienti dalla trasformazione di altri istituti e principalmente da un controllo degli equilibri della finanza previdenziale, fondato anche sull'effettiva separazione tra assistenza e previdenza.

Inoltre, gli artt. 65 e 66 della legge n. 448 del 1998 collegato alla finanziaria dettano nuove norme in materia di assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori e di assegno di maternità in favore delle cittadine partorienti, indipendentemente dalla sussistenza di un rapporto previdenziale.

Quanto alle politiche del lavoro, numerosi sono stati i provvedimenti emanati negli ultimi anni in materia di promozione dell'occupazione e dello sviluppo economico, specie nelle aree depresse del Mezzogiorno, tra i quali meritano d'essere ricordati: la legge 24 giugno 1997 n. 196 (c.d. pacchetto Treu); la legge 7 agosto 1997, n. 266; la legge 20 dicembre 1996 n. 641, di conversione del d.l. 23 ottobre 1996, n. 548, la legge 27 dicembre 1997, n. 449; la legge 28 novembre 1996, n. 608 di conversione con modificazioni del d.l. 1° ottobre 1996, n. 510; la legge 21 gennaio 1997 n. 5 di conversione con modificazioni del d.l. 25 novembre 1996, n. 599. Ad essi devono aggiungersi le disposizioni contenute nel collegato alla finanziaria 1999 relative alla proroga della fiscalizzazione degli oneri sociali e alla concessione di sgravi contributivi per lavoratori nuovi assunti e per giovani che avviino un'attività di lavoro

[13] L'assistenza sociale - Rivista trimestrale sulle prospettive del welfare - luglio-dicembre 1998, pag. 24.

autonomo e quelle contenute nel disegno di legge ordinamentale citato in tema di emersione del lavoro nero e di riordino degli incentivi all'occupazione e di lavori socialmente utili.

8. Gli andamenti delle entrate contributive e delle spese per prestazioni del sistema obbligatorio di base nel decennio 1989-1998.

Gli andamenti economico-finanziari dei singoli fondi che compongono il sistema pensionistico di base hanno formato oggetto di attenta analisi da parte del Nucleo di valutazione della spesa previdenziale[14].

La sintesi per comparti delle prestazioni erogate dall'intero universo degli enti che operano nell'articolato settore, e delle entrate contributive e dei trasferimenti dagli stessi accertati nel periodo 1989-1998 figurano rispettivamente nelle tabelle A e B di seguito riportate.

Tabella A

Andamento della spesa per prestazioni

(miliardi di lire correnti)

Anni	Lavoratori privati	Dipendenti pubblici (1)	Lavoratori autonomi	Liberi professionisti	Altri (2)	Totale
1989	70.393	31.117	11.089	1.157	59	113.795
1990	78.063	36.332	12.210	1.296	85	127.986
1991	86.225	41.996	13.259	1.594	86	143.160
1992	97.760	48.401	14.766	1.811	101	162.839
1993	108.102	52.434	18.198	2.559	118	181.411
1994	111.723	58.070	18.745	2.364	98	191.000
1995	116.172	63.011	18.159	2.527	113	199.987
1996	124.594	68.571	21.512	2.758	124	217.559
1997	136.787	73.952	23.496	2.968	146	237.349
1998(*)	135.147	78.233	21.784	2.969	149	238.282

(1) Comprese le quote di pertinenza del Tesoro per i trattamenti dei postelegrafonici attribuite all'IPOST in ragione di mld 6 nel '94, di mld 322 nel '95, di mld. 413 nel '96, di mld 445 nel 1997 e di mld 65 nel 1998.
(2) Fondo clero.
(*) Dati provvisori

Tabella B

Andamento delle entrate contributive al netto dei trasferimenti a carico dello Stato

(miliardi di lire correnti)

Anni	Lavoratori privati	Dipendenti pubblici (2)	Lavoratori autonomi	Liberi professionisti	Altri (1)	Totale
1989	65.409	25.996	8.148	1.854	28	101.435
1990	71.076	28.475	8.724	2.087	29	110.391
1991	79.204	33.070	12.084	2.680	31	127.069
1992	87.001	35.169	13.808	2.682	32	138.692
1993	93.601	36.022	15.753	2.805	33	148.214
1994	92.862	36.811	16.834	2.951	35	149.495
1995	94.313	39.516	17.158	3.074	32	154.093
1996	116.247	51.428	18.007	3.306	952	189.940
1997	121.129	54.729	18.211	3.810	2.462	200.341
1998*	124.761	57.926	18.581	4.003	2.524	207.795

Fonte: Ministero del lavoro e della previdenza sociale - Nucleo di valutazione della spesa previdenziale: Analisi del sistema pensionistico obbligatorio: i dati base e gli indicatori di gestione.
(1) Fondo Clero e gestione lavoratori parasubordinati
(2) Al netto dell'aliquota aggiuntiva di finanziamento della Cassa per i trattamenti pensionistici dei dipendenti statali, pari a 8.874 mld di lire nel '96, 10.500 mld nel 1997 e 13.363 mld nel 1998.
(*) Dati provvisori

[14] V. Analisi del sistema pensionistico obbligatorio: i dati base e gli indicatori di gestione citato.

Nella successiva tabella C sono riportate le prestazioni in pagamento alla fine di ciascun anno, distinte per tipologia di pensione (vecchiaia, invalidità, superstiti), numero di pensioni erogate, importo medio e spesa complessiva, sempre in termini nominali. La tabella rileva, altresì, la spesa per rate di pensione erogate, calcolata al lordo ed al netto dei recupero di prestazioni non dovute, con distinta menzione dell'onere a carico dello Stato e di altri enti e di quello a carico delle gestioni interessate, per tener conto delle cessazioni infra annuali.

La tabella D evidenzia, infine, per ciascun anno, il numero dei contribuenti, il contributo medio ed il reddito medio imponibile, i contributi in valore nominale accertati a titolo di contribuzione ordinaria, di prosecuzione volontaria o per altra causa, nonché i trasferimenti da parte dello stato, le aliquote contributive ordinaria e media vigenti nei singoli anni, insieme al monte dei redditi al quale esse sono state applicate.

Tabella C

Analisi delle prestazioni istituzionali

Anni	Prestazioni in pagamento a fine anno al netto degli assegni familiari												rate di pensioni al netto assegni familiari			
	Numero delle pensioni				Pensione media				Spesa per pensioni				Spesa al lordo recupero prestazioni	Spesa al netto recupero prestazioni	A carico della GIAS	A carico della gestione
	Vecchiaia	Invalidità	Superstiti	Totale	Vecchiaia	Invalidità	Superstiti	Totale	Vecchiaia	Invalidità	Superstiti	Totale				
	in migliaia				in milioni				in miliardi				in miliardi			
1989	6.671,6	4.571,7	3.688,7	14.934,5	11,8	7,1	8,7	9,0	77.239,5	32.611,4	24.721,1	134.572,0	139.179,9	138.018,8	24.224,3	113.794,5
1990	6.944,7	4.456,6	3.771,8	15.173,1	12,8	7,8	7,4	10,0	88.626,5	34.629,3	27.949,2	151.204,9	158.838,7	155.650,0	27.662,8	127.987,1
1991	7.327,7	4.325,1	4.033,7	15.888,4	14,2	8,4	7,9	11,0	103.917,9	36.357,2	31.831,9	172.107,0	175.010,3	173.478,9	30.317,1	143 159,8
1992	7.833,8	4.205,8	4.131,6	16.171,2	15,0	8,7	8,4	11,7	117.864,8	36.742,6	34.593,9	189.201,4	196.240,7	194.690,8	31.851,9	182 838,9
1993	8.182,1	4.067,8	4.232,1	16.481,9	15,6	9,1	8,8	12,3	127.793,5	37.082,7	37.397,8	202.274,1	209.913,1	207.331,6	25.920,7	181.410,9
1994	8.600,2	3.896,0	4.295,9	16.792,1	16,7	9,6	9,3	13,1	143.252,9	37.288,5	39.881,8	220.403,2	224.601,0	222.201,3	31.200,5	191.000,8
1995	8.912,3	3.726,2	4.382,3	17.020,8	17,2	9,8	9,5	13,6	152.978,4	36.373,6	41.644,9	230.997,0	238.827,1	235.914,8	35.928,0	199.986,8
1996	9.321,2	3.553,9	4.400,1	17.275,2	18,2	10,3	10,4	14,6	169.731,9	36.714,5	45.911,6	252.358,0	257.893,8	255.364,1	37.805,0	217 559,1
1997	9.667,0	3.398,6	4.461,6	17.527,2	19,2	10,7	11,0	15,4	185.278,0	36.295,0	48.903,1	270.536,0	279.912,0	276.955,6	39.606,5	237.348,1
1998(*)	9.783,9	3.293,2	4.508,7	17.585,7	20,0	11,1	11,3	16,1	195.388,4	36.485,1	51.077,6	282.951,1	290.318,3	288.064,7	49.782,2	238.285,5

(*) Dati provvisori

Tabella D

Analisi dei contributi previdenziali

Anni	Numero contrib.	Contrib. medio	Retribuzione media	Entrate									Aliquota contrib. ordinaria	Aliquota contrib. media	Monte retributivo stimato
				Entrate contributive e trasferimenti							Redditi e proventi patrimoniali	Totale			
				Somma contributi accertati					Trasferim. Stato e altre gest.	Totale					
				Ordinari	Prosec. volont.	Altri contrib.	Residuo	Totale							
	migl	mln	mln	mld	mld	mld	mld	mld	mld	mld	mld	mld	mld	mld	mld
1989	20.884,6	4,4	19,7	81 129,3	532,4	8.104,1	1.739,7	91.505,5	9.926,0	1 011.431,5	1.767,5	103 199	20,8%	22,7%	411 426,3
1990	20.961,0	4,8	21,6	89.310,3	550,8	8.884,4	2.024,7	100.770,2	9.618,2	110 388,4	2.075,0	112.463	20,8%	22,3%	453.551,9
1991	21.090,4	5,6	23,8	113.746,2	534,9	604,0	2.630,9	117.516,0	9.549,4	127.065,4	2.234,7	129.300	23,5%	23,4%	501 728,1
1992	21.013,8	6,1	25,3	123.963,8	553,7	619,6	2.642,6	127.779,7	10.908,5	138.688,2	2.437,3	141 125	24,0%	24,0%	551 558,0
1993	20.768,8	6,4	26,4	130.016,3	519,2	1 765,6	1.900,5	133.731,7	14 479,2	148 210,9	2.581,5	150 792	24,4%	24,4%	549 139,2
1994	20.651,0	6,7	27,3	134.034,7	505,5	1.320,4	1.530,7	137.391,2	12 101,6	149.492,8	2.384,0	151 877	24,6%	24,4%	563 261,7
1995	20 374,0	7,0	28,6	140.338,9	469,3	1.328,2	1.082,8	143.339,2	10.753,7	154.092,9	2.188,6	156 281	24,8%	24,6%	583 250,4
1996	21 283,8	8,1	29,9	172.956,4	464,7	1.195,2	1.555,4	176.171,7	22.641,1	198.812,7	2.585,3	201 398	28,0%	27,7%	636 290,4
1997	21.383,3	8,8	31,1	183.945,1	468,5	1.513,9	1.512,5	187.440,0	23.683,8	211.123,8	2.359,3	213.483	27,8%	27,9%	670 803,3
1998(*)	21.351,0	9,2	32,1	192 132,6	489,7	1.275,4	1 531,1	195.428,7	26.550,7	221.979,4	2.064,5	224 044	28,2%	28,1%	690 100,0

(*) Dati provvisori

Avuto riguardo alla spesa per rate di pensione erogate, la tabella C dimostra che il relativo importo, in termini nominali, ha subito un incremento annuo consistente, passando da 113.726 mld del 1989 a 237.594 mld del 1998. Nell'arco dell'ultimo decennio è pertanto più che raddoppiata[15]. Anche le contribuzioni (Tab. B) sono più che raddoppiate in termini nominali nel periodo esaminato, passando da 101.407 mld nel 1989 a 207.795 mld nel 1998. La variazione percentuale media è risultata dell'8,5% (1990: 8,8%; 1991: 15,1%; 1992: 9,1%; 1993: 6,9%; 1994: 0,9%; 1995: 3,1%); 1996: 23,3%; 1997: 5,5%; 1998: 3,7%), inferiore di 1,3 punti percentuali rispetto a quella delle prestazioni.

L'andamento irregolare nel tasso di crescita delle contribuzioni è in larga misura l'effetto degli aumenti delle aliquote disposti dal d.P.R. n. 503 del 1992, dell'ampliamento della base imponibile pubblica, dell'estensione dell'assicurazione obbligatoria al lavoro parasubordinato, dello spostamento di parte dell'aliquota di finanziamento per le prestazioni temporanee INPS degli ex contributi GESCAL ai vari fondi e gestioni previdenziali e dell'istituzione della Cassa trattamenti pensionistici dipendenti statali previsti dalla legge n. 335 del 1995.

I saldi tra entrate contributive, inclusi i trasferimenti statali, e spese per prestazioni pensionistiche sono stati nel periodo osservato i seguenti:

(in miliardi)

Anni	Saldi
1989	12.368
1990	17.593
1991	16.090
1992	24.136
1993	33.176
1994	41.495
1995	45.879
1996	27.621
1997	36.982
1998	30.520
Totale	*286.860*

L'incidenza dei suddetti saldi sulla spesa totale per prestazioni previdenziali è stata nei singoli anni pari ai seguenti rapporti:

[15] Il tasso di incremento medio è stato del 9,8% (1990: 12,5%; 1991: 11,9%; 1992: 13,7%; 1993: 11,4%; 1994: 5,3%; 1995: 4,5%; 1996: 8,2%; 1997: 10,3%; 1998: 0,4%). La dinamica delle variazioni annue supera abbondantemente quella dei prezzi al consumo (1990: 6,3%; 1991: 6,5%; 1992: 5,2%; 1993: 4,2%; 1994: 3,9%; 1995: 5,4%; 1996: 3,9%; 1997: 1,7%; 1998: 1,5%); segno evidente che sulla crescita della spesa hanno influito anche altre cause riconducibili al ricambio dello stock e l'incremento dell'importo medio delle pensioni di nuova liquidazione. La riduzione nel ritmo di crescita registratasi negli anni 1993-1998 è attribuibile al blocco dei pensionamenti di anzianità attuato in quegli anni mentre la variazione in aumento avutasi negli ultimi due anni è da ascrivere all'allentamento di detto regime di blocco ed al fatto che l'adeguamento delle pensioni per indicizzazione è avvenuto, per effetto della legge n. 724 del 1994, sulla base del tasso d'inflazione dell'anno precedente, più elevato di quello relativo all'anno in cui l'adeguamento automatico è stato operato.
L'incidenza della spesa per prestazioni previdenziali sul PIL è cresciuta dal 9,5% del 1989 al 11,8% del 1998 (1989: 9,5%; 1990: 9,8%; 1991: 10,0%; 1992: 10,8%; 1993: 11,7%; 1994: 11,6%; 1995: 11,3%; 1996: 11,5%; 1997: 12,2%; 1998: 11,8%).

Anni	Incidenza %
1989	10.9%
1990	13.7%
1991	11.2%
1992	14.8%
1993	18.3%
1994	21.7%
1995	22.9%
1996	12.7%
1997	15.6%
1998	12.8%

Fonte: Analisi del sistema pensionistico obbligatorio cit.

Si rileva in proposito che il miglioramento del saldo nel 1996 (pur sempre negativo) è l'effetto dei suesposti trasferimenti alle gestioni IVS di parte del contributo per le prestazioni temporanee INPS e del contributo ex Gescal, nonché degli altri provvedimenti recati dalla legge n. 335 del 1995 sopra richiamati.

Quanto al sensibile peggioramento del rapporto entrate contributive:prestazioni pensionistiche nel periodo 1992-1995, esso dipende dalla maggiore velocità di crescita della componente spesa rispetto a quella dell'entrata, che solo dal 1996 ha potuto fruire degli adeguamenti delle aliquote e degli spostamenti di risorse contributive operate tra gestione prestazioni temporanee e gestioni pensionistiche.

E', inoltre, da sottolineare che l'accumulo dei disavanzi di gestione nel decennio considerato ha raggiunto il ragguardevole importo di mld 286.860. Ciò, nonostante le riforme intervenute, le quali avrebbero avuto tra i principali scopi dichiarati quello di porre un freno all'incontrollabile lievitazione della spesa previdenziale.

L'aggravarsi della situazione deficitaria potrebbe avere prima o poi effetti sulle disponibilità finanziarie destinabili al pagamento delle pensioni, tanto più che il ritmo di incremento del prelievo contributivo, che, nel periodo considerato ha in larga parte compensato la crescita della spesa per prestazioni, difficilmente potrà ripetersi in futuro poiché, come posto in rilievo dal Nucleo di valutazione[16] "essendosi ormai prodotti gli effetti derivanti dall'incremento delle aliquote, l'unico fattore di dinamica è costituito dall'incremento della base imponibile, il cui ammontare è però legato a due variabili: redditi di lavoro e numero degli assicurati, che dipendono dalla crescita economica e dagli andamenti delle tendenze demografiche, ossia da fattori esterni all'area di regolazione delle politiche previdenziali".

Lo squilibrio gestionale del sistema pensionistico obbligatorio è evidenziato anche dai seguenti indicatori elaborati dal Nucleo di valutazione:

Anno	Rapporto pensione media/contributo medio	Rapporto Prestazioni/contributi	Aliquota di equilibrio
1989	210.8	150.8	33.5
1990	213.2	154.4	34.3
1991	198.3	147.6	34.5
1992	197.9	152.3	36.5
1993	195.2	155.0	37.7
1994	198.8	161.7	39.3
1995	196.9	164.5	40.3
1996	172.7	145.0	40.4
1997	180.3	147.8	35.3
1998	179.0	147.4	34.4

[16] Analisi del sistema pensionistico cit. pag. 31.

I primi due indicatori dimostrano l'inadeguatezza delle contribuzioni rispetto all'andamento dell'onere medio e complessivo delle prestazioni, mentre il terzo dà la misura di quanto l'aliquota contributiva media di cui alla tab. D avrebbe dovuto essere aumentata per eguagliare il rapporto prestazioni/contributi (attualmente il differenziale supera i 10 punti percentuali).

Il grave squilibrio manifestatosi nel decennio esaminato tra spese per prestazioni ed entrate contributive è destinato a permanere, *rebus sic stantibus*, ancora per molti anni, fino a quando cioè i meccanismi del metodo contributivo non avranno potuto esplicare tutti i loro effetti. Nel frattempo, finché durerà la lunghissima fase di transizione, l'entità del debito pensionistico, già enorme al termine del 1998, crescerà progressivamente per il cumularsi dei disavanzi delle gestioni previdenziali, ponendo seri problemi anche sul piano del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica definiti dal Patto di stabilità e crescita.

9. L'evoluzione della normativa previdenziale nel decennio 1989-1998.

9.1 La legge 9 marzo 1989, n. 88.

Nel processo innovativo della legislazione previdenziale che ha caratterizzato questi ultimi anni, una tappa non secondaria è rappresentata dalla legge n. 88 del 1989, nella quale è stata enunciata il principio della separazione tra previdenza ed assistenza e dell'assunzione graduale degli oneri relativi alle prestazioni di natura assistenziale a carico del bilancio dello Stato.

Tale gradualità, dovuta alla situazione del bilancio dello Stato, ha comportato un massiccio ricorso, da parte dell'INPS, alle anticipazioni di tesoreria, per far fronte agli interventi non coperti dai trasferimenti dal bilancio statale a quello dell'Istituto.

L'art. 35 del collegato alla legge finanziaria 1999 ha stabilito che delle anticipazioni di tesoreria, nei limiti dell'importo di 121.630 mld maturati al 31 dicembre 1995, si intendono trasferimenti definitivi a titolo di finanziamento delle prestazioni assistenziali di cui all'art. 37 della citata legge n. 88 del 1989, mentre alla sistemazione contabile per le anticipazioni concesse nel corso degli esercizi 1996, 1997 e 1998 si provvede con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

A partire dal 1999 sono, invece, autorizzati in favore dell'INPS e dell'INPDAP trasferimenti a carico del bilancio dello Stato, a titolo di anticipazioni del fabbisogno finanziario delle gestioni previdenziali nel loro complesso.

Analoghi trasferimenti sono previsti per la regolazione contabile delle anticipazioni di tesoreria usufruite dall'INPDAP a tutto il 1998.

La sistemazione dell'esposizione debitoria dei due enti per gli esercizi 1996-1998 sarà pari complessivamente a 43.091 mld, di cui 39.191 mld relativi all'INPS e 3.900 mld riguardanti l'INPDAP.

Ad avviso della Corte, l'anticipazione di rilevanti somme a carico del bilancio statale per fronteggiare il fabbisogno finanziario delle gestioni previdenziali dei due enti predetti rappresenta una *"fictio iuris"* che costringe il bilancio statale a sopperire ad insufficienze strutturali degli enti, determinative di fabbisogni travalicanti le risorse finanziarie stanziate nel bilancio di previsione e sottrae alla valutazione del Parlamento situazioni di spesa delle quali solo a consuntivo potrà aversi cognizione.

Come ripetutamente rilevato dalla Corte, è necessario che sussista un puntuale parallelismo tra stanziamenti a carico del bilancio dello Stato a titolo di trasferimenti e le correlative appostazioni nel preventivo degli enti interessati, al fine di evitare, da un lato, ingiustificate sottostime dei fabbisogni, determinabili alla stregua della normativa riguardante le prestazioni, il cui onere è a carico dello Stato e, dall'altro, comportamenti di spesa svincolate dai limiti insiti nella quantificazione dell'apporto dello Stato.

9.2 Il d.P.R. n. 503 del 1992 ed il d. lgs. n. 124 del 1993.

Il decreto delegato n. 503 del 1992 rappresenta il primo provvedimento di riforma del sistema pensionistico dopo decenni di inerzie, di incertezze e di contraddizioni che avevano portato il sistema stesso vicino al collasso.

Esso attua i principi della delega contenuta all'art. 3, primo comma della legge 23 settembre 1992 n. 421, incentrati sulla stabilizzazione del rapporto tra spesa previdenziale e prodotto interno lordo, nel dichiarato intento del contenimento della spesa pubblica in generale e del sistema previdenziale in particolare, sempre più esposto ai contraccolpi derivanti dall'invecchiamento della popolazione, dal progressivo ridursi della base imponibile, dalla conseguente divaricazione della forbice contributi-prestazioni, dall'eccessivo ricorso ai pensionamenti anticipati (prepensionamenti e pensioni di anzianità), dal meccanismo della doppia indicizzazione dei trattamenti di pensione e alla dinamica dei prezzi ed a quella dei salari.

Le direttrici lungo le quali ha operato il suddetto provvedimento, comunemente indicato come riforma Amato, sono state le seguenti:

a) elevazione dell'età pensionabile da 60 a 65 anni per gli uomini e da 55 a 60 per le donne, in ragione di un anno ogni due;

b) aumento graduale da 15 a 20 anni del requisito di anzianità contributiva minima;

c) incremento, anch'esso graduale, da 5 a 10 anni del periodo di calcolo della retribuzione pensionabile (nei confronti dei nuovi assunti esso è esteso alla intera vita lavorativa);

d) estensione della base imponibile contributiva per i lavoratori autonomi;

e) elevazione dell'aliquota contributiva a carico dei lavoratori, sia dipendenti che autonomi, applicabile sui redditi eccedenti determinati limiti;

f) conferma della revisione dei meccanismi di indicizzazione nei limiti della dinamica dei prezzi ed entro il tasso programmato d'inflazione deciso con d.l. n. 384 del 1992 convertito in legge n. 438 del 1992;

g) riduzione tendenziale delle agevolazioni contributive in favore del settore agricolo;

h) scaglionamento, a date fisse dell'anno, delle decorrenze delle pensioni di anzianità, già sospese fino al 31.12.1993 dal citato d.l. n. 384 del 1992, convertito in legge n. 438 del 1992.

E' appena da ricordare che, in base alla legislazione anteriore alla riforma Amato, l'incidenza della spesa per pensioni IVS sul PIL era destinata a crescere in maniera abbastanza sostenuta, tanto da raggiungere nel 2025 il 17.60%. Anche l'aliquota di equilibrio delle gestioni previdenziali, data dal rapporto tra spesa pensionistica e monte retributivo soggetto a contribuzione, sarebbe cresciuta significativamente fino a raggiungere alla predetta data il 48.3%, ponendo problemi di insostenibilità all'adeguamento delle aliquote di contribuzione rispetto a quelle richieste dalle aliquote di equilibrio.

In tale contesto è innegabile che la riforma del 1992 ha posto un argine al dissesto dei conti della previdenza, soprattutto attraverso: 1) il differimento dell'età per il conseguimento della pensione di vecchiaia; 2) l'allungamento del periodo assicurativo necessario ai fini della maturazione del diritto alla pensione, misura questa particolarmente efficace nei confronti dei dipendenti pubblici, per i quali l'accesso alla pensione di anzianità era consentito in presenza di una ridotta anzianità contributiva; 3) la modifica della base di calcolo delle pensioni dei dipendenti privati. Peraltro, il d. lgs. 11 agosto 1993, n. 373, ha mitigato, in parte, il regime di calcolo previsto dal decreto n. 503 del 1992 per i nuovi assunti, nel senso di escludere dall'assoggettamento a contribuzione gli aumenti salariali eccedenti il 20% della retribuzione percepita l'anno precedente. Ciò in funzione compensativa della riduzione del livello di copertura previdenziale maggiormente incidente sulle giovani generazioni.

Difatti, a seguito delle misure previste dal d. lgs. n. 503 del 1992 e della temporanea sospensione dell'accesso ai trattamenti di anzianità, il tasso di crescita della spesa pensionistica ha subito una apprezzabile riduzione.

Tuttavia, le misure adottate, seppure rilevanti sul piano di una certa inversione di tendenza, non sono state tali da incidere in maniera significativa e stabile sugli squilibri strutturali del sistema. In disparte l'eccessiva gradualità delle modifiche disposte, resta il fatto che la riforma ha lasciato sopravvivere i trattamenti pensionistici di anzianità (salva l'anzidetta temporanea sospensione), non ha modificato i coefficienti di rendimento - che si appalesano al di fuori di una rigorosa logica di gestione e sono, altresì, causa di diseguaglianze tra generazioni di pensionati - e non ha posto alcuna soluzione agli squilibri derivanti dal peggioramento demografico.

L'altro provvedimento di riforma previsto dalla legge di delega n. 421 del 1992 è costituito dal d. lgs. 2 aprile 1993, n. 124, con il quale è stata introdotta la disciplina delle forme pensionistiche complementari, il cui impianto si è rivelato del tutto inadeguato rispetto agli obiettivi che il legislatore delegante aveva inteso perseguire, primo fra tutti quello di garantire un trattamento integrativo per tutte le categorie di lavoratori, destinato a compensare il prevedibile ridimensionamento del trattamento pensionistico obbligatorio e, secondariamente, quello di potenziare, attraverso i fondi pensione, il mercato finanziario.

Detto decreto è stato successivamente integrato dal d. lgs. n. 585 del 1993, che, pur operando marginali ritocchi al regime fiscale dei fondi pensione, non ha, tuttavia, consentito l'auspicato decollo di forme libere di copertura complementare, da affiancare a ridimensionate forme di previdenza obbligatoria.

9.3 Gli interventi normativi attuati nel biennio 1993-94.

Ai decreti legislativi n. 503 del 1992 e 124 del 1993 hanno fatto seguito nel biennio 1993-1994 altri provvedimenti normativi di portata più limitata, segnatamente le leggi n. 537 del 1993 e n. 724 del 1994, collegate, rispettivamente, alla legge finanziaria 1994 e 1995.

La legge n. 537 del 1993, oltre a conferire delega al Governo in materia di riordinamento, anche mediante fusione, degli enti pubblici di previdenza (delega attuata, come si è detto, con d. lgs. n. 479 del 1994), di privatizzazione di quelli non usufruenti di finanziamenti pubblici (delega attuata con d. lgs. n. 509 del 1994), ha dettato nuove norme in materia di perequazione automatica delle pensioni nel caso di trattamenti superiori a certi limiti, di riduzione delle prestazioni di anzianità dei dipendenti pubblici attraverso l'introduzione di meccanismi di penalizzazione rapportati al periodo mancante al raggiungimento dell'anzianità minima contributiva, di limitazione del cumulo tra pensione di anzianità e reddito di lavoro autonomo ed infine, di assoggettamento a contribuzione dei redditi dei lavoratori che svolgono attività saltuaria e continuativa (c.d. parasubordinati).

La legge n. 724 del 1994, ha, invece, recato ulteriori disposizioni volte: a) all'accelerazione del processo di elevazione dell'età pensionabile; b) alla sospensione, fino all'emanazione della legge di riforma della previdenza, di qualsiasi forma di pensionamento anticipato; c) al differimento al 1° gennaio dell'anno successivo del termine per la perequazione automatica delle pensioni; d) all'ampliamento della base imponibile per i dipendenti statali.

9.4 La riforma dell'ordinamento previdenziale operata dalla legge 8 agosto 1995, n. 335.

Le principali innovazioni recate da questa legge possono essere così sintetizzate:

A) Introduzione dal 1° gennaio 1996 del sistema di calcolo delle pensioni, basato sul criterio contributivo, secondo cui l'importo della pensione è determinato moltiplicando il montante individuale delle rate contributive man mano versate dal datore di lavoro e dal lavoratore nel corso dell'intero periodo lavorativo - capitalizzate ad un tasso pari alla media mobile quinquennale dell'indice di variazione del prodotto interno lordo - per un coefficiente di

trasformazione correlato, da un lato, all'età dei soggetti al momento del pensionamento e, dall'altro, alla speranza di vita, ossia al periodo di godimento atteso della pensione da parte del titolare e degli eventuali superstiti. Nel caso in cui i dati effettivi relativi ai coefficienti di trasformazione ed al tasso di crescita del PIL, assunto nella misura dell'1,5% in termini reali, dovessero rivelarsi inadeguati rispetto ai dati presuntivi presi a base del calcolo, essi potranno essere rivisti con cadenza decennale. Le pensioni come sopra calcolate sono rivalutate sulla base dell'indice dei prezzi al consumo, maggiorato di un punto percentuale.

Con tale metodo il trattamento pensionistico risulta per tutti equamente commisurato ai contributi versati e rapportabile alla presumibile durata del godimento della pensione. Quest'ultima sarà tanto più elevata quanto maggiori saranno i contributi versati, pur rimanendo la sua misura influenzata dall'età di pensionamento, cui è rapportato il coefficiente di trasformazione, che varia dal 4,720% all'età di 57 anni al 5,163% a 60 anni, al 6,136% a 65 anni.

Il grosso limite dell'innovazione sta nel fatto che il nuovo sistema di calcolo delle pensioni si applica, nell'immediato, solo ai nuovi assunti dal 1° gennaio 1996. Nei confronti di coloro che, al 31 dicembre 1995, avevano un'anzianità contributiva pari o superiore ai 18 anni la pensione continuerà ad essere calcolata con il sistema retributivo, mentre a coloro che alla predetta data avevano un'anzianità inferiore a 18 anni la pensione sarà calcolata con il sistema "misto", retributivo per i periodi fino al 31.12.95 e contributivo per i periodi successivi.

I lavoratori assunti prima del 31 dicembre 1995 potranno optare per la pensione calcolata esclusivamente con il sistema contributivo, a condizione che abbiano una contribuzione pari o superiore a 15 anni, di cui almeno 5 versati nel sistema contributivo, ossia nel periodo 1996-2000, onde l'opzione potrà essere effettuata solo a partire dal 2001.

Il periodo transitorio per il passaggio dal vecchio al nuovo metodo si rivela, pertanto, eccessivamente lungo, diluendo gli effetti della riforma in un arco quarantennale.

Di fatto, solo nel 2018 saranno usciti dal sistema retributivo tutti i lavoratori che al 31.12.1995 avevano maturato un'anzianità di iscrizione e contribuzione non inferiore ai 18 anni e solo nel 2035 sarà stata completata la liquidazione delle pensioni con il sistema misto, cioè in parte con il metodo retributivo ed in parte con il metodo contributivo.

Dunque, il sistema retributivo continuerà ad essere applicato, interamente o pro rata, per tutta la durata della transizione, il che significa che la pensione mensile è determinata applicando alla media delle retribuzioni annue pensionabili percepite negli ultimi anni[17] il tasso di rendimento del 2% fino al raggiungimento dell'80% con 40 anni di contribuzione per la fascia retributiva fino a 60.687.600; al di sopra di tale cifra il tasso di rendimento diminuisce gradualmente fino a ridursi all'1% oltre 115.305.300 per anzianità maturate fino al 31.12.1992, ad allo 0,90% per anzianità maturate successivamente.

B) Eliminazione, a decorrere dal 2008, delle pensioni di anzianità, attraverso la creazione di un'unica pensione di vecchiaia, sostitutiva di quelle di vecchiaia anticipata e di anzianità, per accedere alla quale varranno le stesse regole (età di pensionamento variabile fra 57 e 65 anni per entrambi i sessi; anzianità contributiva minima di 5 anni ed un importo minimo della pensione contributiva almeno pari a 1,2 volte la misura dell'assegno sociale, prescindendosi da quest'ultimo requisito se l'età di pensionamento è pari a 65 anni e dal requisito minimo dell'età (57 anni) se l'anzianità contributiva è non inferiore a 40 anni).

Nel periodo transitorio, salvi i casi di cessazione dal servizio per invalidità, di trattamento di mobilità, di pensionamento anticipato, previsto da specifiche norme in

[17] Per i lavoratori dipendenti privati con anzianità al 31.12.1992 pari o superiore a 15 anni si tratta, a regime, degli ultimi 10 anni, mentre per gli autonomi tale periodo è pari a 15 anni. Tale limite è raggiunto gradualmente, partendo rispettivamente da 5 e 10 anni. Per i dipendenti pubblici la retribuzione pensionabile è quella dell'ultimo periodo retributivo.

connessione ad esuberi strutturali di mano d'opera, e di lavoratori privi della vista, si applicheranno le regole sopra esaminate concernenti i requisiti di anzianità contributiva, eventualmente congiunti all'età anagrafica, i quali varranno a seconda che trattisi di lavoratori dipendenti privati, di dipendenti pubblici o di lavoratori autonomi.

Ai dipendenti pubblici che non raggiungono i requisiti previsti per il settore privato è consentito l'accesso al pensionamento d'anzianità con riduzione dell'importo della pensione in relazione al numero degli anni mancanti al raggiungimento dell'anzianità contributiva minima, che è di 35 anni, nell'ipotesi di età anagrafica non inferiore a 52 anni, o di 37 anni, nel caso di determinate anzianità di contribuzione.

A regime, si realizza, pertanto, una maggiore flessibilità nelle condizioni di accesso alla pensione, in funzione di scelte di carattere individuale.

C) Revisione dei criteri per l'erogazione delle pensioni di reversibilità diretta o indiretta in favore dei superstiti, nonché delle pensioni di inabilità spettanti agli assicurati affetti da un'infermità fisica o mentale che provochi un'assoluta e permanente impossibilità a svolgere qualsiasi lavoro. I predetti trattamenti sono resi cumulabili con gli altri redditi propri, nei limiti del 75, 60 e 50 per cento, a seconda che tali redditi superino di tre, quattro o cinque volte il trattamento minimo previsto.

Tali limitazioni non si applicano quando il beneficiario faccia parte di un nucleo familiare nel quale figurano minori, studenti o inabili.

Sono, comunque, conservati i trattamenti previdenziali più favorevoli in godimento alla data di entrata in vigore della legge n. 335 del 1995, salvo riassorbimento in occasione di futuri miglioramenti;

D) Conferimento di ulteriore delega al Governo per l'emanazione di norme volte ad assicurare la tutela previdenziale in favore dei liberi professionisti senza vincolo di subordinazione ed il cui esercizio è subordinato all'iscrizione ad apposito albo o elenchi diversi da quelli assicurati presso gli enti previdenziali privatizzati.

Con d. lgs. 10 febbraio 1996, n. 103 sono stati definiti l'area dei soggetti interessati alla tutela previdenziale di cui trattasi, il tipo di prestazioni previste ed il sistema di calcolo, l'aliquota di finanziamento, l'entità delle contribuzioni, gli obblighi di comunicazione da parte degli ordini professionali e le modalità di versamento;

E) Introduzione dell'obbligo di iscrizione presso apposita gestione separata presso l'INPS dei soggetti che esercitano per professione abituale ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo o che sono titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e degli incaricati della vendita a domicilio (c.d parasubordinati);

F) Abolizione dell'integrazione al minimo per le pensioni che saranno liquidate con il sistema contributivo, ossia spettanti agli iscritti a forme di assicurazione generale obbligatoria con decorrenza 1° gennaio 1996. In via transitoria (una transizione destinata a durare molti anni), l'istituto rimane in vigore, secondo le vecchie regole, nei confronti degli anzidetti assicurati;

G) Tendenziale armonizzazione dei diversi regimi previdenziali esistenti;

H) Ulteriore revisione della disciplina fiscale della previdenza complementare, ancora in attesa d'essere pienamente attuata.

Il cardine fondamentale della riforma del 1995 è certamente costituito dal nuovo metodo di calcolo delle pensioni (metodo contributivo), il quale, attraverso la stretta correlazione del livello del trattamento pensionistico con la somma dei contributi versati e con la speranza di

vita dell'individuo, è in grado di assicurare l'equilibrio gestionale e la sostenibilità finanziaria del sistema (nel sistema retributivo il trattamento pensionistico è, invece, determinato sulla base del prodotto della media delle ultime retribuzioni percepite per il numero degli anni di contribuzione e per il tasso di rendimento, scollegato dall'andamento del PIL nel periodo di durata dell'attività lavorativa: equilibrio e sostenibilità finanziaria che non possono, tuttavia, porsi soltanto come obiettivo del momento, dell'entrata a regime del metodo contributivo, coincidente, come si è detto, con il 2018-2035, perché troppo lontano.

9.5 La legge 27 dicembre 1997, n. 449, collegata alla finanziaria 1998.

Il provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1998 (art. 59) ha apportato alcune modifiche all'assetto normativo previsto dalla legge n. 335 del 1995, tra le quali meritano d'essere ricordate:

a) la correzione dei requisiti e delle decorrenze per l'accesso al pensionamento d'anzianità. Per il 1998 l'età di pensionamento è fissata in 54 anni per i lavoratori dipendenti privati, in 53 anni per i dipendenti pubblici e in 57 anni per i lavoratori autonomi - in tutti e tre i casi congiunti con un'anzianità contributiva non inferiore ai 35 anni - a meno che non si raggiunga il limite dei 36 anni di contribuzione per i dipendenti, sia privati che pubblici, e dei 40 anni per i lavoratori autonomi. Il limite di età è elevato negli anni seguenti, fino a raggiungere i 57 anni per i dipendenti privati nel 2002 e per i dipendenti pubblici nel 2004, mentre per i lavoratori autonomi, a partire del 2001, l'età sarà elevata a 58 anni. Per gli operai ed equivalenti, per i lavoratori dipendenti iscritti a forme obbligatorie di previdenza per non meno di un anno tra i 14 ed i 19 anni, nonché per i lavoratori in mobilità, o collocati in cassa integrazione straordinaria, l'età anagrafica di 57 anni sarà richiesta solo a partire dal 2006;

b) l'applicazione generalizzata a tutte le forme pensionistiche sostitutive, esclusive o esonerative dell'AGO, della disciplina in materia di aliquote di rendimento e di retribuzione pensionabile previste dall'art. 12 del d. lgs. 30 dicembre 1992, n. 503 per i lavoratori dipendenti;

c) la limitazione a cinque anni degli aumenti complessivamente computabili a fini pensionistici in relazione a particolari disposizioni di legge;

d) l'eliminazione degli arrotondamenti per eccesso o per difetto delle frazioni di anno ai fini della determinazione dell'anzianità contributiva, sia ai fini del diritto, che della misura della prestazione;

e) l'abrogazione delle disposizioni che prevedono la possibilità di trasformazione di quote di pensione in forma di capitale, con la sola eccezione di quelle dettate per i trattamenti in favore del personale di volo dal d. lgs. n. 164 del 1997 che, però, subiscono talune modificazioni in senso restrittivo;

f) l'estensione a tutti i soggetti destinatari di prestazioni aggiuntive o integrative al trattamento di base, ovvero al trattamento di fine rapporto, delle disposizioni vigenti nell'AGO in materia di requisiti e decorrenza delle prestazioni principali, con esclusione nei loro confronti di forme di adeguamento delle prestazioni pensionistiche diverse dall'indicizzazione al costo della vita e applicazione delle norme sul cumulo tra prestazioni pensionistiche e reddito da lavoro dipendente o autonomo previsti dalla disciplina dell'AGO;

g) l'accelerazione delle fasi transitorie per l'armonizzazione dei diversi regimi pensionistici;

h) la deindicizzazione per l'anno 1998 delle pensioni d'importo superiore a cinque volte il trattamento minimo INPS (per gli anni successivi l'indice di perequazione è applicato nella misura del 30% per le fasce di importo dei trattamenti compresi tra cinque ed otto volte il trattamento minimo ed è escluso per le fasce di importo superiore a otto volte il predetto trattamento minimo).

Sul versante delle entrate la predetta legge ha disposto l'allineamento alla misura vigente per il Fondo pensioni lavoratori dipendenti dell'aliquota contributiva prevista per i diversi fondi

di previdenza sostitutivi dell'AGO, in presenza di gravi squilibri finanziari di carattere permanente, e l'elevazione delle aliquote contributive per gli artigiani e commercianti (0.8 punti percentuali per il 1998 e 0,2 punti percentuali dal 1° gennaio 1999 fino al raggiungimento dell'aliquota di 19 punti percentuali), per i coltivatori diretti, mezzadri e coloni (nella misura di 0.3 punti percentuali per l'anno 1998) e per i lavoratori parasubordinati (in ragione di 1,5 punti percentuali nel 1998 e di un ulteriore mezzo punto ogni biennio, fino al raggiungimento dell'aliquota del 19%. Un'aliquota dell'0.5% è poi dovuta per il finanziamento dell'onere derivante dall'estensione a tale categoria di lavoratori della tutela relativa alla maternità ed agli assegni al nucleo familiare).

E' da rilevare che la legge n. 449 del 1997 ha erogato all'INPS la somma di 6.000 mld di lire, quale quota parte dell'onere derivante dalle pregresse pensioni d'invalidità, e che, sia la legge finanziaria 27 dicembre 1997, n. 450, sia la legge di approvazione del bilancio di previsione per l'anno 1998 hanno incrementato (+664 mld) i trasferimenti destinati all'adeguamento della quota assistenziale dei trattamenti pensionistici erogati dal Fondo pensioni lavoratori dipendenti, dalle gestioni previdenziali INPS dei lavoratori autonomi, dalla gestione speciale INPS per i minatori e dall'ENPALS, nonché gli stanziamenti per l'assegno al nucleo familiare (+595 mld per il 1998).

Le anzidette misure vanno nella direzione della completa separazione degli oneri di natura assistenziale, che lo Stato ha assunto a proprio carico in base all'art. 37 della legge n. 88 del 1989, dagli oneri di natura previdenziale a carico delle gestioni interessate.

9.6 La legge 17 maggio 1999, n. 144 (collegato ordinamentale alla finanziaria 1999) recante disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale.

L'art. 3 della predetta legge autorizza il Governo ad emanare, fra l'altro, uno o più decreti legislativi per il riordino del regime fiscale delle forme di previdenza per l'erogazione di trattamenti pensionistici complementari del sistema obbligatorio pubblico, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) revisione della deduzione fiscale per i lavoratori dipendenti ed autonomi, per i soci lavoratori e società cooperative di produzione e lavoro e per i datori di lavoro fino al limite massimo complessivo di 10 milioni;

b) riforma del trattamento fiscale dei fondi pensione da uniformare al regime previsto per gli organismi di investimento collettivo del risparmio;

c) revisione della disciplina delle prestazioni erogate dai fondi predetti, al fine di escludere dall'imposizione la parte di esse corrispondente ai redditi già assoggettati ad imposta;

d) previsione di una disciplina transitoria per i soggetti già iscritti a forme pensionistiche complementari, volta a prevedere l'applicazione delle nuove disposizioni per le prestazioni che matureranno dalla data di entrata in vigore delle norme delegate.

L'attuazione della delega in parola con decorrenza 1° gennaio 2000 dovrebbe consentire una maggiore convenienza e desiderabilità dei fondi pensione da parte dei lavoratori, sia per gli incentivi fiscali loro concessi, sia per le agevolazioni previste a favore della gestione degli stessi fondi pensione, e che dovrebbero tradursi in un più elevato tasso di rendimento finanziario dei contributi patrimonializzati.

Lo sviluppo dei fondi pensione, i quali sono destinati a costituire il secondo pilastro previdenziale, è condizione essenziale per riportare in equilibrio il sistema previdenziale pubblico, affetto - come si è visto - da deficit cronici gestionali, in quanto esso potrà compensare gli effetti di ineludibili riforme destinate ad incidere profondamente sulle cause dello squilibrio, quali le pensioni anticipate, l'età di pensionamento, i tassi di rendimento, l'eccessivo protrarsi degli effetti del metodo retributivo.

Alla riduzione delle erogazioni nel settore pensionistico ben potrà corrispondere una diminuzione del peso delle contribuzioni per un ulteriore ridimensionamento degli oneri che

appesantiscono il costo del lavoro e per liberare risorse da destinare agli altri comparti della protezione sociale, cui si è fatto prima riferimento.

10. La portata finanziaria dei provvedimenti di riforma.

A partire dalla fine del 1992 il comparto pensionistico è stato dunque interessato da una nutrita serie di provvedimenti tendenti alla riduzione della spesa previdenziale, alla razionalizzazione ed omogeneizzazione dei vari regimi assicurativi, all'incremento delle contribuzioni a carico degli iscritti (datori di lavoro e lavoratori).

La situazione della spesa pensionistica alla fine del 1992 era così critica, dal punto di vista economico e finanziario, da far temere un collasso del sistema.

Come rilevato nella relazione al consuntivo 1997, i provvedimenti legislativi adottati hanno costituito un freno alla dinamica della spesa previdenziale. Essi, tuttavia, sono stati improntati principalmente all'esigenza del contenimento del disavanzo del settore, senza, tuttavia costituire un piano organico di risanamento strutturale del settore medesimo. Dei 128.125 mld derivanti dalle misure adottate dal 1992 al 1997, solo 81.565 mld si riferiscono a misure di carattere strutturale, di cui 19.070 mld concernenti aumenti contributivi, mentre 46.560 mld attengono a misure di carattere temporaneo (principalmente blocco all'accesso ai trattamenti di anzianità).

Non vi è dubbio che la riforma del 1992 ha inciso in misura consistente sulle tendenze espansive della spesa, attraverso la riduzione dell'indicizzazione delle pensioni alla sola dinamica dei prezzi e la modifica del sistema di calcolo dei nuovi trattamenti: che la riforma del '95 ha posto le premesse per un collegamento tra contributi e prestazioni, i cui effetti risulteranno rilevanti solo allorquando il nuovo sistema contributivo andrà a regime e che anche la riforma di cui alla legge n. 449 del 1997 ha operato proficuamente nel senso dell'accelerazione del processo di allungamento dell'attività lavorativa e del conseguimento di ulteriori risparmi nella spesa previdenziale.

Ma, nonostante tutto ciò, l'incidenza della spesa per pensioni I.V.S. sul PIL ha superato nel 1998 il 13,83% e, secondo le previsioni, tale incidenza potrebbe crescere ancora di qualche decimo di punto nei prossimi anni.

La criticità degli andamenti gestionali, destinata a protrarsi nella lunga fase di transizione dal vecchio al nuovo regime pensionistico, l'acuirsi del fenomeno demografico, il persistere di fattori congiunturali negativi, quali la lenta crescita economica e la non incoraggiante dinamica dell'occupazione, che si riflette sulla base imponibile e quindi sulle capacità di finanziamento della spesa previdenziale, inducono a ritenere che i provvedimenti adottati possano rivelarsi insufficienti ai fini del sollecito riequilibrio complessivo del sistema previdenziale, pur se va dato atto di una relativa stabilizzazione del rapporto spesa pensionistica/PIL, variato dal 1997 al 1998 solo di 0,54 punti percentuali (da 13,29% a 13,83%).

L'approccio dovrà essere ovviamente diverso per ciò che attiene al settore delle prestazioni assistenziali ed indennitarie diverse dalle rendite infortunistiche (pensioni sociali, pensioni agli invalidi civili e categorie similari, pensioni di guerra, integrazioni al minimo, indennità di accompagnamento, ecc.) rispetto alle prestazioni del comparto previdenziale vero e proprio.

Infatti, l'evoluzione della spesa per provvidenze assistenziali ed indennitarie va considerata essenzialmente nel quadro degli interventi di protezione sociale e di un'equa ripartizione delle risorse disponibili a sostegno delle categorie più deboli. Peraltro, il nuovo patto sociale pone l'accento sulla necessità di razionalizzare tali provvidenze per dar vita all'introduzione di nuovi istituti, tra cui il minimo vitale ed il fondo per i non autosufficienti, e di potenziare l'offerta di servizi ai cittadini in condizione di disagio, in luogo di prestazioni monetarie di tipo passivo, giudicati "non in grado di raggiungere apprezzabili risultati redistributivi, né di cogliere i veri bisogni dei beneficiari, dando loro concrete opportunità, in

quanto possibile, di recuperare autosufficienza"[18], laddove per la spesa previdenziale il problema fondamentale è quello di assicurare "medio tempore" la tendenziale eguaglianza tra entrate e spesa previdenziale, impedendo che la crescita della spesa pensionistica, non sostenuta adeguatamente dalle risorse endogene al sistema, porti a situazioni di insostenibilità economica, finanziaria e sociale.

A tal fine si renderebbe necessario attivare idonei automatismi fondati sui meccanismi in essere per il controllo dei fenomeni gestionali, ai fini della tempestiva adozione degli indispensabili interventi correttivi sul piano normativo istituzionale.

11. Il modello previsionale elaborato dalla Ragioneria generale dello Stato.

Per la valutazione, in un'ottica di lungo periodo, dell'impatto delle tendenze demografiche e macroeconomiche sulla spesa pensionistica, la Ragioneria generale dello Stato ha elaborato fin dal 1995 un modello previsionale, al quale di recente[19] sono stati apportati importanti miglioramenti per tener conto delle aggiornate previsioni della popolazione elaborate dall'ISTAT e per rendere il calcolo dei flussi di pensionamento e degli importi medi delle pensioni il più possibile aderente al quadro delle modificazioni ad esso apportate dai provvedimenti di riforma succedutisi negli ultimi due anni (in particolare dalla legge n. 449 del 1997).

Il modello è basato su uno scenario demografico base, che prevede un lieve aumento della natalità, una ulteriore riduzione della mortalità e un flusso migratorio stabile e su due ipotesi alternative, una "alta", la quale assume valori più elevati in tema di ripresa della fecondità, di sopravvivenza e di movimenti migratori, e l'altra "bassa", che ipotizza, invece, dinamiche più deboli rispetto a quella centrale.

Il quadro macroeconomico assume tassi di attività dinamici in funzione della crescita dei tassi di scolarità e dell'elevamento dell'età media di accesso al pensionamento, tassi di occupazione costante rispetto ai livelli del 2000, nonché tassi di produttività media del lavoro progressivamente crescenti.

Il modello recepisce inoltre la normativa attualmente vigente in materia previdenziale, nella fase transitoria ed a regime.

Sulla base dello scenario demografico centrale e delle ipotesi suddette, il modello prevede, come evidenziato dai grafici seguenti, che il PIL aumenti in termini reali dell'1,8% nel periodo 2001-2007 e del 1,5% nel periodo successivo e che il rapporto fra' spesa pensionistica e PIL aumenti dal 14,4% del 1996 al 15,8% del 2032 per poi ritornare ai livelli iniziali alla fine del periodo di previsione.

Più in dettaglio, distinguendo il periodo della previsione in quattro sottoperiodi: a) quello compreso fra l'anno iniziale ed il 2007, anno in cui si concluderà la nuova disciplina del pensionamento di anzianità e si darà vita all'unica pensione di vecchiaia; b) il periodo compreso tra il 2008 e il 2015, anno in cui cesserà il flusso delle pensioni calcolate esclusivamente con il metodo retributivo; c) il periodo compreso tra il 2016 ed il 2034, anno in cui per la liquidazione delle nuove pensioni si terrà conto unicamente del metodo contributivo ed infine il periodo 2035-2045 che segna la fase finale della proiezione, si calcola che:

A) Il predetto rapporto spesa pensionistica/PIL si elevi nel primo periodo dal 14,4 al 14,8% per effetto dell'aumento della pensione media dovuto alla maggiore anzianità contributiva delle nuove pensioni rispetto a quelle dello stock precedente;

B) Nel secondo periodo detto rapporto cresca dal 14,8 al 15,5% in conseguenza, sia dell'aumento del numero delle pensioni in rapporto al numero degli occupati, sia dell'incremento del valore medio delle pensioni stesse;

---

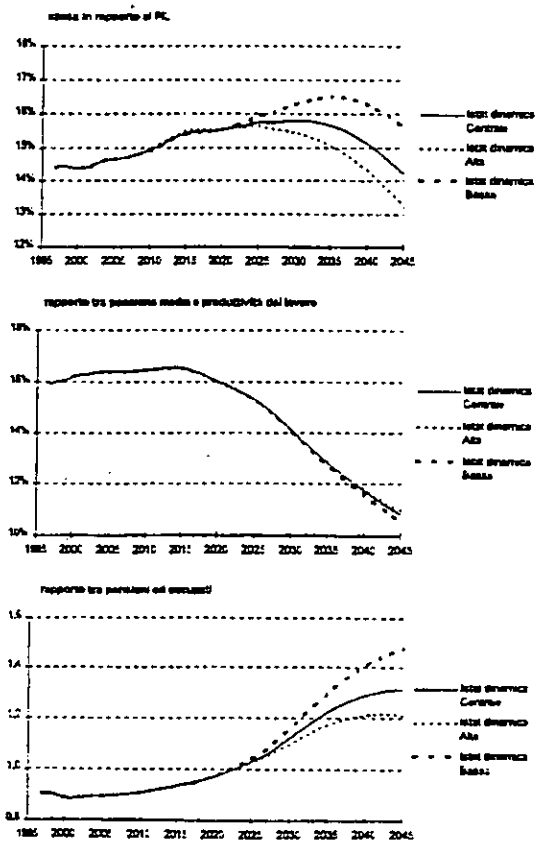
[18] Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, 1997.

[19] V. Ministero del tesoro – Ragioneria generale dello Stato "Italy convergence towards EMU" e "Dinamiche demografiche e spesa pensionistica: il caso italiano"

C) Alla fine del terzo periodo il rapporto raggiunga il 15.7% per effetto di una impennata nel numero delle nuove pensioni, specie per l'arrivo delle generazioni del baby boom e di una contrazione del numero degli attivi per il calo della natalità negli ultimi decenni, compensato dalla riduzione dell'importo medio delle pensioni per la sempre maggiore incidenza del metodo contributivo, notoriamente meno generoso di quello retributivo;

D) Nell'ultimo decennio - infine - il rapporto spesa pensionistica-PIL tende a ridursi rapidamente, scendendo dal massimo picco del 15.87%, raggiunto nel 2030, al 14.2% dell'ultimo anno, per l'ulteriore discesa degli importi medi dei trattamenti e per la massiccia prevalenza nello stock delle pensioni di quelle liquidate con il nuovo metodo.

Spesa pensionistica in % del PIL e sua scomposizione
Differenti ipotesi di scenario



Fonte: Ministero del tesoro - Ragioneria Generale dello Stato "Dinamiche demografiche..." cit.

Il rapporto spesa pensionistica/PIL si atteggia in maniera differente nel comparto dei dipendenti privati, dei dipendenti pubblici e dei lavoratori autonomi, compresi i liberi professionisti. Nel primo comparto, l'indice in questione, dopo una sostanziale stabilità intorno

al valore dell'8.5% per un decennio, crescerebbe sensibilmente negli anni successivi, fino a raggiungere nel 2052 il 9.6%, per poi ridursi verso la fine del periodo di previsione all'8.8%.

Nel caso dei dipendenti pubblici la previsione evidenzia dal 1996 al 2045 una decrescita dell'indice dal 3.7 al 3.2%, per effetto di una progressiva riduzione dell'importo medio delle pensioni, dovuto, dapprima, all'effetto dell'estensione al settore in parola dei criteri di calcolo stabiliti dal d. lgs. n. 503 del 1992 per i lavoratori dipendenti privati e, nella seconda parte del periodo, all'affermarsi del metodo contributivo, che compensa abbondantemente il forte incremento del numero degli individui collocati in pensione.

Quanto al comparto dei lavoratori autonomi il rapporto spesa/PIL cresce, tra il 1996 ed il 2016, anno in cui si esauriscono gli effetti del sistema retributivo, dal 2 al 2.8% per scendere gradualmente nel periodo successivo, fino a raggiungere nel 2045 il valore iniziale.

Tale andamento riflette sostanzialmente l'aumento dell'importo medio delle pensioni spettanti agli artigiani, ai commercianti ed ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni per effetto dell'applicazione della legge n. 233 del 1990 che estende ad essi le regole di calcolo vigenti per il Fondo pensioni lavoratori dipendenti. Il numero delle pensioni di tali categorie di autonomi non subirà nel complesso variazioni perché ad un incremento di quelle in favore di artigiani e commercianti, corrisponderà il calo compensativo di quelle dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni.

12. Alcune considerazioni di carattere generale.

Il quadro previsionale, del quale sono state esposte in sintesi le linee fondamentali, consente di esprimere alcune considerazioni di carattere generale:

1) nell'arco del cinquantennale periodo della previsione, il rapporto spesa pensionistica complessiva/PIL si evolve in senso incrementativo, mostrando un andamento che, dopo i primi anni di relativa stabilità, cresce moderatamente, ma in modo progressivo, lungo circa un trentennio, segnando il suo culmine tra il 2016 ed 2034, per poi declinare verso un valore pressoché corrispondente a quello iniziale;

2) alla stregua di tale evoluzione, l'obiettivo di una relativa stabilizzazione del rapporto in esame potrà realizzarsi soltanto nei due tratti, iniziale e finale, del periodo oggetto della previsione. Nel trentennio intermedio, invece, si ipotizza una crescita media del rapporto stesso calcolato nell'ordine di 0.8 punti percentuali;

3) L'analisi retrospettiva della spesa pensionistica e dell'entrata contributiva, condotta sulla base delle risultanze di bilancio degli enti previdenziali (risultanze che ovviamente tengono conto dell'incidenza delle modifiche apportate dai provvedimenti di riforma succedutisi dal 1992 al 1997) indica che, nell'ipotesi di invarianza del quadro normativo istituzionale, il ritmo più sostenuto della spesa pensionistica rispetto a quello delle entrate contributive e della ricchezza prodotta, costituisce una seria minaccia per gli equilibri finanziari futuri dell'intero sistema previdenziale, anche in rapporto al livello raggiunto dalle contribuzioni, che non offrirebbe margini di manovra per ulteriori prelievi, salvo il recupero della evasione contributiva;

4) l'aggravarsi, seppure lento, del rapporto spesa/contributi costituisce, altresì, grave vincolo allo sviluppo delle altre forme di protezione sociale, in particolare di quelle volte all'attenuazione degli effetti della povertà e della disoccupazione, al sostegno della famiglia, all'eliminazione delle condizioni di esclusione e di disagio sociale in genere, al potenziamento dell'istruzione dei giovani e della loro formazione, nonché alla formazione e riqualificazione degli adulti;

5) Solo dalla neutralizzazione delle tendenze della spesa pensionistica, che, sulla base delle proiezioni applicate alla sua dinamica, potrà arrestare la sua crescita sul PIL solo allorquando andrà a regime il passaggio al sistema contributivo, potranno dipendere le condizioni per una più equilibrata evoluzione del sistema di sicurezza sociale in Italia, oggi eccessivamente concentrato sui rischi economici della vecchiaia (e perciò sbilanciato a favore

delle pensioni e sempre più esposto agli effetti del rapido invecchiamento della popolazione e scarsamente orientato verso gli interventi a copertura degli altri rischi economici individuali, in ispecie del rischio della disoccupazione. Come si rileva dalla tabella seguente[20] in Italia la spesa per la funzione invalidità, vecchiaia e superstiti assorbe il 71.1% della spesa per la protezione sociale contro una media nei paesi dell'Unione europea del 51.6%:

Spesa per la protezione sociale per funzione nei paesi dell'Unione europea (a). Anno 1995 *(composizioni percentuali)*

Paesi	malattia	invalidità	vecchiaia	Superstiti	famiglia	disoccup.	alloggio	esclusione
B	25.9	6.5	31.7	10.8	8.3	14.4	0.6	2.5
DK	35.0	1.5	37.5	0.0	12.3	14.7	2.4	4.5
D	31.1	7.1	40.3	2.1	7.4	9.2	0.7	2.1
E	30.2	7.5	41.0	4.2	1.9	14.2	0.5	0.5
F	29.0	5.9	36.6	6.6	9.0	8.3	3.1	1.7
IRL	35.3	4.7	20.0	5.8	11.6	17.4	3.2	2.1
I	21.4	7.5	54.7	11.1	3.4	2.1	0.0	0.0
L	24.5	13.1	30.6	14.3	13.1	2.9	0.0	1.6
NL	29.0	15.7	32.0	5.3	4.7	10.0	1.0	2.3
A	25.8	7.7	37.6	10.5	11.5	5.6	0.3	1.0
P	32.6	12.0	35.9	7.6	6.0	5.4	0.0	0.5
FIN	21.3	14.7	28.8	3.8	13.2	14.4	1.6	2.2
S	21.7	12.3	34.8	2.3	11.4	11.1	3.4	3.1
UK	25.7	11.9	33.8	5.6	8.9	5.9	7.1	1.1
Media	**26.5**	**9.8**	**35.4**	**6.4**	**8.8**	**9.7**	**1.7**	**1.8**

(a) Esclusa la Grecia

6) Sulla base dei risultati avutisi in questi ultimi anni e delle più aggiornate previsioni formulate, anche in sede comunitaria, circa i tassi di sviluppo dell'economia per gli anni a venire, le ipotesi poste a fondamento del modello previsionale, le quali fanno riferimento per il periodo 2001-2007 ad un tasso d'incremento medio del PIL reale pari all'1.8% potrebbero risultare alquanto ottimistiche. Al riguardo è da considerare che la diminuzione di ½ punto percentuale sul tasso di crescita, comporta, a regime, l'aumento di 1 punto percentuale del rapporto spesa previdenziale/PIL[21];

7) Nel contesto di una politica economica generale che superi l'attuale tendenza al rallentamento della crescita economica, la crisi finanziaria in atto del sistema pensionistico italiano subirebbe in misura meno grave i fattori di squilibrio derivanti dal ridursi delle fonti di finanziamento e dall'incalzare dei fenomeni demografici. Ma restano da ponderare, con riguardo agli andamenti strutturali, le preoccupazioni e le raccomandazioni provenienti da varie sedi e che siano adottati interventi volti al contenimento della spesa pensionistica, insieme alla decisa accelerazione del processo di eliminazione di ingiustificate posizioni di privilegio e ad una rapida ed efficace attuazione della previdenza complementare.

[20] V. Zuliani: "Lo Stato del Welfare: un'analisi comparativa in Europa".

[21] V. ISTAT - Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 1997.

Ministero della Sanita'

Sommario: **Sintesi e conclusioni**

1. Il quadro istituzionale di riferimento: l'apparato ed il Ssn.

2 L'attuazione del disegno del D.lgs. 29; *2.1 Gli iindirizzi programmatici. 2.2. Le indagini del servizio di controllo interno.*

3 Il finanziamento dei programmi di ricerca.

4. I risultati della gestione; *4.1 Profili generali; 4.2 L'analisi per categorie; 4.3 Le risultanze contabili per funzioni e centri di responsabilità.*

Appendice: La spesa sanitaria nel bilancio dello Stato.
1. L'attività programmatoria ed il Piano sanitario nazionale 1998-2000.
2. Le misure indicate nel dpef e nel collegato per il 1998.
3. La costruzione delle previsioni ed i dati provvisori sul fabbisogno 1998.
4. I disavanzi pregressi.
5. Le risultanze contabili nel bilancio dello Stato; *5.1 L'analisi funzionale(COFOG); 5.2. La spesa di parte corrente ; 5.3 La spesa per investimenti.*

Sintesi e conclusioni

Il Ministero è direttamente coinvolto nel complesso disegno di attribuzione alle autonomie di maggiori compiti e responsabilità e di conseguente riorganizzazione degli apparati centrali in coerenza al crescente rilievo delle funzioni di indirizzo e di monitoraggio, che rivestono peculiare spessore in un settore di primaria valenza sociale e finanziaria. Sia sul versante programmatico, di ricomposizione dei flussi del Servizio sanitario nazionale, interessato da una generale riforma, così come in quello più specifico degli investimenti nel settore, va dunque destinata particolare attenzione anche ai profili organizzativi e procedimentali.

L'evoluzione dell'ordinamento - anche nei profili dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni - è nel senso di potenziare il ruolo di monitoraggio, di indirizzo e propositivo svolto dal ministero, in sinergia con gli altri organi di Governo, l'Agenzia per i servizi sanitari regionali, la Conferenza Stato Regioni.

Al riguardo la Corte ha più volte evidenziato con preoccupazione il reiterarsi, negli esercizi precedenti, ed il riprodursi in dimensioni consistenti per il 1997 ed il 1998, di scostamenti tra stime previsionali e fabbisogni poi esposti dalla rendicontazione delle UUSSLL, sollecitando dunque una più trasparente ricostruzione previsionale e programmatica di bilancio, al fine di evitare sia tensioni e squilibri a livello finanziario regionale che irrigidimento della spesa statale per oneri per ripiano della maggior spesa riscontrata. In tale contesto, era

stato tra l'altro richiesto un deciso rilancio dell'attività programmatoria, che ha registrato un "vuoto " tra il termine iniziale del nuovo Piano sanitario nazionale - PSN 1998-2000 - e quello precedente (1994-1996), e che comunque necessita di una rapida traduzione, in concreto, degli obiettivi proposti, con la attuazione dei numerosi e qualificanti "Documenti di indirizzo" indicati come "adempimenti prioritari" nello stesso PSN.

Le indicazioni che emergono - sulla base delle informazioni rese dalla stessa amministrazione[1] - non possono comunque attenuare la portata dei problemi tuttora sottesi, ed in particolare quelli di una più aderente programmazione e determinazione delle risorse che comunque ricadano sulla fiscalità generale e che pertanto sollecitano su tale versante una maggiore visibilità anche a livello di decisione parlamentare.

Con riguardo più specifico all'apparato ed all'attuazione di generali leggi di riforma (l. n. 241 del 1990 e d.lgs. n. 29/1993) sono stati riscontrati nel passato ritardi ed inadempienze, dei quali l'amministrazione si è mostrata solo parzialmente consapevole, adottando talune misure che vanno però ulteriormente potenziate; si tratta della attivazione, sinora carente, di un corretto circuito tra costruzione delle previsioni di bilancio, direttive del ministro, loro attuazione, in un disegno di coerente responsabilizzazione e valutazione della dirigenza.

L'esigenza di una tempestiva e soddisfacente programmazione si è evidenziata sul più specifico terreno della ricerca, che vede coinvolte rilevanti

risorse del ministero: al riguardo si riscontrano positivi segnali di correzione del precedente sistema di individuazione delle iniziative da finanziare (vedasi l'istituzione della "Commissione per la ricerca sanitaria"), di cui riscontri, sia pure solo parziali, emergono anche nella analisi dei risultati contabili.

Nel prendere atto della ricostituzione del servizio di controllo interno presso il Ministero e delle iniziative avviate, se ne rileva la perdurante carenza presso l'I.S.S. e l'.I.S.P.E.S.L., organismi coinvolti da ulteriori iniziative di riordino, che richiedono un univoco indirizzo normativo. Nel complesso intreccio di riforme, generali e di settore, che per più versi coinvolgono il Ministero, è comunque necessario ricalibrare i moduli organizzativi e procedimentali, per adeguarli alle crescenti esigenze di monitoraggio, di indirizzo e di supporto tecnico che il sistema evidenzia.

1. Il quadro istituzionale di riferimento.

In una complessa fase istituzionale, caratterizzata dal generale processo di conferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle regioni ed agli enti locali, avviato con la l. n. 59 ed attuato con il d.lgs. 112/1998[2], il ministero è chiamato a misurarsi con le ulteriori e centrali riforme della normativa di settore, in base alla delega contenuta nella legge 30 novembre 1998, n. 419, che investe a

[1] Vedasi Appendice, par. 1.

[2] Come è noto, in base a tale generale percorso evolutivo sono conferiti alle regioni, tutte le funzioni e i compiti amministrativi in tema di salute umana e sanità veterinaria, salvo quelli espressamente mantenuti allo Stato (vedasi relazione al rendiconto 1997). Tale previsione normativa deve naturalmente essere "letta" alla luce delle misure delegate di recente emanate.

tutto campo il sistema "sanità", precisando i rapporti tra centro ed autonomie, con il coinvolgimento più diretto anche dei comuni, ed attribuendo un ulteriore spessore alla programmazione regionale e locale[3] in raccordo con quella nazionale.

L'attuazione della delega è rimessa ad un provvedimento di recente approvato: la nuova disciplina indica una nuova configurazione delle aziende e dei rapporti di lavoro, dei sistemi di organizzazione e gestionali, delle relazioni tra pubblico e privato, in materia di autorizzazione ed accreditamento delle strutture che erogano servizi a carico del Servizio sanitario nazionale, di remunerazione delle prestazioni, di controlli. Ulteriori significative innovazioni concernono l'integrazione dei servizi socio-sanitari, le sperimentazioni gestionali, i fondi integrativi del SSN, la ricerca biomedica e sanitaria, le sperimentazioni cliniche. Anche il rapporto di lavoro viene ad essere sensibilmente innovato, privilegiando tendenzialmente l'esclusività delle prestazioni del personale sanitario, prevedendo l'introduzione di contratti flessibili e riservando un particolare attenzione alla formazione del personale, di cui quella "manageriale" assume peculiari contorni. Una diversa configurazione è data dunque alle aziende sanitarie ed ospedaliere, nella loro struttura ed organizzazione interna e nei moduli gestionali e contabili, che vedono nettamente privilegiati profili di

[3] E' da sottolineare, al riguardo, il previsto rafforzamento del ruolo dei sindaci nella partecipazione alla programmazione sanitaria e sociosanitaria regionale e alla valutazione dei risultati delle attività dei direttori generali delle Aziende. E' anche prevista la possibilità, sempre per i comuni , di assicurare alle relative popolazioni, mediante contrattazione con le aziende USL e l'impegno di risorse proprie, l'erogazione di livelli di assistenza sanitaria superiori rispetto a quelli garantiti a livello regionale.

derivazione privatistica. Alla legislazione regionale spetta precisare gli effettivi contorni, anche alla luce delle specificità ed esigenze territoriali, del nuovo disegno avviato.

Nella complessiva ridefinizione delle funzioni tra Stato ed autonomie, un evidente carattere di "terzietà" è riconosciuto, nel settore, all'Agenzia per i servizi sanitari regionali[4], il cui riordino è avvenuto, sempre in base alla legge 15 marzo 1997, n.59, con il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 115: nelle premesse di tale provvedimento è espressamente richiamato l'obiettivo - indicato nei criteri direttivi della delega (art.3, c.1. lett.c) - della promozione di procedure e di strumenti di raccordo che consentano la collaborazione e l'azione coordinata tra i diversi livelli di governo del sistema sanitario, in linea con quanto da tempo autorevolmente affermato anche nella giurisprudenza costituzionale. Tale ruolo appare evidenziato anche nella previsione delle procedure che caratterizzano le misure di rientro dalle situazioni deficitarie e di raggiungimento di situazioni di equilibrio previste dal collegato 1999 (art. 28 l. 448/1998): nell'obiettivo di trovare definitiva soluzione al problema, più volte segnalato, della copertura dei pregressi disavanzi, la legge indica infatti una serie di puntuali adempimenti e di momenti "concertati", attraverso un ruolo più incisivo della Agenzia, della Conferenza Stato-regioni e dello stesso ministero[5]. In particolare per quest'ultimo viene evidenziata la funzione di monitoraggio - da tempo indicata dalla Corte

[4] All'Agenzia è tra l'altro è affidato il compito di effettuare il costante monitoraggio delle modalità di accreditamento delle strutture pubbliche e private che erogano prestazioni sanitarie e dei conseguenti oneri per il SN.
[5] Vedasi appendice par. 4.

come quella caratterizzante il ruolo dell'amministrazione centrale nell'ordinamento, e quindi meritevole di maggiore attenzione nei profili organizzativi e finanziari - anche attraverso l'adeguamento del sistema informativo, del grado di perseguimento dei livelli di assistenza da parte di tutti i soggetti del SSN, dell'andamento della spesa, degli accordi di riequilibrio finanziario.

Il processo di regionalizzazione, già ampiamente avviato con i dd. lgs nn. 502/1992 e 517/1993, e ribadito dalla l. n. 419/1998, anche sul versante dell'autonomia finanziaria trova oggi ulteriore e decisivo completamento, con la delega relativa al sistema di finanziamento delle regioni a statuto ordinario ed all'adozione di meccanismi perequativi interregionali, prevista dall' art.10 del "collegato fiscale" recentemente approvato con l. 13 maggio 1999, n. 133. Al pari degli altri finanziamenti alle Regioni, salve le espresse esclusioni indicate dalla legge[6], anche il FSN viene infatti ad essere coinvolto, sia pure con graduale attuazione, da radicali modifiche e sostituito dalla compartecipazione delle regioni al gettito dei alcuni tributi erariali (I.R.P.E.F., I.V.A. e accisa sulla benzina)[7]. Le norme approvate stabiliscono (c. 1, lett.g) comunque il rispetto della destinazione nei bilanci regionali, per un periodo non superiore al triennio,

[6] La legge fa salve - nel settore - le risorse per accordi internazionali, quelle per gli IRRCS, per programmi e ricerche specifcamente definiti.

[7] Nella complessa articolazione delle risorse pubbliche destinate alla sanità il Fsn di parte corrente, ha sinora rappresentato in sostanza una integrazione dello Stato alle risorse proprie delle Regioni, ed in primo luogo appunto, dei contributi sanitari (che, come è noto, prima della riforma del 1992 affluivano ad apposito capitolo dello stato di previsione dell'entrata) ora ricompresi nell'IRAP (art. 36 d. lgs. n. 446/1997). Per il 1999 sono indicate specifiche modalità di riassorbimento dei maggiori anticipi IRAP attraverso la previsione di traferimenti a carico dello Stato. Vadasi par. 5.3.

delle risorse necessarie alla copertura delle prestazioni indicate nel PSN determinate in funzione della quota capitaria[8]. Sono altresì previsti (c. 1, lett.d ed e) meccanismi perequativi in funzione della capacità fiscale relativa ai principali tributi e compartecipazioni a tributi erariali, nonchè della capacità di recupero dell'evasione fiscale e dei fabbisogni sanitari, al fine di assicurare l'erogazione dei livelli essenziali ed uniformi di assistenza su tutto il territorio nazionale e di superare gli squilibri socioeconomici territoriali. La norma (c. 1, lett. I) prevede altresì l'attivazione di procedure di monitoraggio e di verifica dell'assistenza sanitaria erogata, in base ad appropriati parametri qualitativi e quantitativi, nonché di raccolta delle informazioni necessarie, anche condizionando al loro rispetto la misura dei trasferimenti perequativi e delle compartecipazioni, nel quadro di una razionalizzazione della normativa e delle procedure vigenti in ordine ai fattori generatori della spesa sanitaria, con particolare riguardo alla spesa per il personale, al fine di rendere trasparenti le responsabilità delle relative decisioni per ciascun livello di governo.

In tale ottica, accolta dal legislatore, che assegna primario rilievo alla funzione di monitoraggio, concreta valenza assumono le osservazioni e raccomandazioni di recente svolte dalla Corte all'ARAN, alle amministrazioni del Tesoro e della Sanità nel procedere alla certificazione di cui all'art. 51 del d.lgs. 29/1993 nel testo novellato dal d.lgs. 387/1998. Nel procedimento relativo

[8] La Corte aveva sollecitato una più puntuale relazione tra livelli di assistenza da assicurare e quota capitaria riconosciuta, in particolare per quanto riguarda il raffronto tra tipologie di prestazioni da assicurare e relativi costi. Vedasi appendice, par. i.

alla recente sottoscrizione del contratto del comparto sanità[9], si è preliminarmente rilevata la carenza di un puntuale quadro di partenza relativo all'andamento della precedente tornata contrattuale (1995-1997) ed in particolare della esatta ricostruzione del superamento dei tetti finanziari concordati a suo tempo e segnalato in diverse sedi[10]; tali maggiori oneri vengono infatti ad aggravare una situazione notoriamente deficitaria del settore.

Al riguardo la Corte ha segnalato la necessità che la parte pubblica si doti di adeguati sistemi di monitoraggio e di tempestiva rilevazione dei dati, funzionali anche all'attuazione delle verifiche periodiche sugli andamenti di spesa del personale pubblico (art. 52, 6 comma d.lgs. n. 297/1993, nel testo modificato dall'art. 14 d. lgs. n. 387/1998). Tale esigenza acquista ulteriore significato alla luce del crescente rilievo che riveste la contrattazione di secondo livello, attese le ricadute in termini finanziari degli accordi integrativi. In particolare assume spessore il ruolo dei nuclei di valutazione o servizi di controllo interno - peraltro non ancora compiutamente operanti nel sistema - nella verifica della compatibilità dei costi della contrattazione collettiva decentrata integrativa con i vincoli e gli equilibri di bilancio dei singoli enti, nonché nella concreta gestione di componenti retributive legate alla produttività ed agli effettivi risultati raggiunti nelle singole strutture (art. 4, 4 comma CCNL). Si è in definitiva raccomandato sia all'Aran ed alle Amministrazioni centrali, che ai Collegi dei

[9] SS.RR. adunanza del 2 aprile 1999.

revisori ed agli organi di controllo interno una attenzione particolare in sede di attuazione delle misure contrattuali, onde evitare incoerenti dinamiche incrementali che verrebbero ad aggravare una situazione finanziaria già ampiamente critica.

Nelle coordinate rapidamente tracciate viene dunque ad essere privilegiato il disegno del ministero - sul cui ruolo, accentuato dalla recente normativa, si sono da tempo dirette le considerazioni della Corte - di effettivo centro di indirizzo, coordinamento e monitoraggio di un sistema che vede interagire diversi livelli di Governo e che quindi richiede un approfondimento dei livelli conoscitivi e delle rappresentazioni contabili-finanziarie a livello centrale, così come lo sviluppo delle formule e dei momenti di "concertazione".

A fronte di tali coordinate di fondo, l'assetto organizzativo non appare oggi ancora del tutto appagante: permane, infatti, come sintomo di una non coerente ed univoca connotazione, la presenza, insieme a funzioni programmatorie di indirizzo e di monitoraggio dei flussi finanziari del SSN, di ulteriori competenze anche di amministrazione attiva, (es. assistenza sanitaria), cui è destinata una cospicua parte delle risorse finanziarie dell'amministrazione[11].

Un profilo più propriamente finanziario e contabile, ma che nel nuovo assetto degli apparati e dei bilanci pubblici merita ulteriore riflessione è quello

---

[10] XIII legislatura, Camera dei deputati , commmuissione V, seduta di martedì 2 marzo 1999: Indagine conoscitiva sulle politiche di contenimento del deficit pubblico; Audizione del ministro della sanità sull'andamento della spesa e sulla gestione finanziaria nel settore sanitario.

[11] Vedasi par. 4. La spesa per l'assistenza ai cittadini all'estero ed ai cittadini stranieri in Italia, nonché al personale navigante, in base al comma 7 dell'art. 18 del d.lgs. 502/1992, come modificato dal d.lgs. n. 517/1993, dovrebbe

all'articolazione della complessiva spesa sanitaria nel bilancio dello Stato, al fine di corrispondere all'esigenza di una unitaria riconsiderazione delle risorse destinate alla sanità, rinvenibili in stati di previsione diversi, assicurando un più stretto raccordo tra responsabili della programmazione e dei trasferimenti che comunque residuino al centro (FSN e futuri trasferimenti perequativi); in tale ottica, nella tendenziale riconduzione della responsabilità di spesa ai centri di settore direttamente responsabili, va valutata l'opportunità di una diversa allocazione contabile, maggiormente coerente ai principi di riforma. Il sistema di finanziamento della spesa sanitaria, che, come si è anticipato, è in procinto di una ulteriore sensibile innovazione nel senso della più marcata regionalizzazione, ha visto da sempre un ruolo primario assegnato al Tesoro nel finanziamento del FSN di parte corrente e di quello destinato alla copertura dei disavanzi pregressi - dei quali si da più puntuale indicazione nell'appendice al presente capitolo - a cui di recente, nell'unificato ministero, si aggiungono le risorse in conto capitale, già affidate allo stato di previsione del bilancio.

Un ruolo decisivo in termini di programmazione e di riparto è affidato, sentita la Conferenza Stato-Regioni, al CIPE anche nel settore dell'edilizia sanitaria ed in particolare del programma pluriennale straordinario di investimenti in sanità di cui all'art. 20 della legge n. 67 del 1988, cui sono destinati ingenti stanziamenti (30.000 mld). La Corte[12] ha di recente segnalato, a fronte di una

essere imputata, tramite le regioni, ai bilanci delle UU.SS.LL. di appartenenza, e più specificamente, di residenza degli assistiti: i relativi rapporti finanziari sono definiti precisa la norma - in sede di ripartizione del Fsn.

[12] SS.RR referto n. 20 del 1999.

complessa combinazione di risorse e di momenti programmatori ed attuativi, e di un recupero, sia pur disomogeneo, della capacità progettuale delle regioni, l'esigenza di una più rapida capacità di istruttoria ai livelli centrali, conseguibile, nel quadro della nuova disciplina del CIPE, attraverso il trasferimento dei compiti di gestione tecnica, amministrativa e finanziaria alle amministrazioni competenti (art.7 legge n. 94/1997 ed art. 1 comma 2 del d.lgs. n. 430/1997)[13]. In tale ottica va dunque restituito al CIPE il ruolo di organo di programmazione generale ed ai rinnovati organi di supporto un essenziale momento di valutazione e di monitoraggio, con una diffusione della cultura della progettualità che non pregiudichi la necessaria snellezza e tempestività delle procedure amministrative. Nel complesso disegno delle articolazioni e delle competenze centrali, dei sistemi di finanziamento e delle interazioni tra centro ed autonomie che si va delineando, certamente da ricalibrare sono dunque anche le strutture interne del ministero, chiamate a riorganizzarsi sul piano del supporto, dell'assistenza, della valutazione e del monitoraggio degli investimenti pubblici che rientrano nella competenza delle amministrazioni, in collaborazione con gli uffici di statistica (art. 1, l. n. 144/1999 c.d. "unità tecniche").

A fronte di tale evoluzione del quadro normativo, l'assetto organizzativo appare peraltro ancora in via di definitiva precisazione, anche per le ulteriori modifiche conseguenti al riordino previsto della legge 15 marzo 1997, n.59, ed in

[13] Il tema sembra avviato a trovare imminente attuazione nell'ambito della recente legge n. 144/1999 (collegato ordinamentale in tema di investimenti) che all'art. 3 prevede una deliberazione del CIPE, sentite le commissioni

particolare alla attuazione dell'art.12, di ridefinizione delle strutture centrali e dei ministeri.

In base ad uno schema approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri (seduta del 4 giugno 1999), è previsto l'accorpamento delle funzioni in atto svolte dal ministero in una più ampia struttura per la tutela del welfare, (sanità, protezione sociale, lavoro e previdenza), con la istituzione del "ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali", articolato in quattro dipartimenti, dei quali due correlati alle funzioni attualmente svolte dal ministero, e più precisanente uno per l'ordinamento sanitario e l'altro per la tutela della salute umana e per la sanità veterinaria (art.41 e 42 del d.lgs. proposto). Le funzioni svolte dagli uffici periferici verrebbero attribuite agli "uffici territoriali del Governo", che in materia di tutela sanitaria e veterinaria, possono avvalersi delle aziende sanitarie, sulla base di apposite convenzioni. Il nuovo ministero assorbirebbe anche i compiti svolti in materia di tutela contro gli infortuni del lavoro dall'I.S.P.E.S.L..

Nel complesso intreccio ordinamentale di norme di delega generali e di settore e delle conseguenti misure attuative, è da segnalare un necessario coordinamento per l'I.S.S. e l'I.S.P.E.S.L. con la delega di riordino prevista dall'art. 2, c.I, lett i) della legge 419 del 1998.

parlamentari competenti e la Conferenza Stato-Regioni, per individuare le tipologie dei provvedimenti da trasferire alle altre amministrazioni.

Su entrambi gli Istituti la Corte ha avviato un'indagine nella sede del controllo sulle gestioni.

Con riguardo all' I.S.P.E.S.L., nella recente adunanza del 14 maggio 1999, la sezione del controllo ha esaminato la gestione finanziaria relativa agli anni 1994-1997, rilevando i limiti di un processo di riforma che, soprattutto sul piano dei profili contabili, ha evidenziato insufficienze nella rappresentazione di bilancio, per il quale la attribuzione di autonomia sembra aver comportato una semplice fuoriuscita dallo stato di previsione del ministero, senza peraltro riflettere adeguatamente le vicende gestionali sottese. In particolare ciò si riscontra per l'entrata, in presenza di introiti di cospicuo spessore, dati i compiti di omologazione e di rapporti con l'utenza, che hanno determinato nel tempo il dilatarsi dell'attività dell'Istituto sotto il profilo quantitativo e qualitativo. Tale volume di ricavi non si riflette infatti nel bilancio, ma risulta inglobato nella quota complessiva di risorse trasferite all'Istituto dal bilancio del ministero. In esse è oltretutto non agevolmente individuabile la quota destinata a spese di funzionamento, rispetto a quelle di ricerca, rendendo problematico un approccio conoscitivo che va invece privilegiato nella attuale prospettiva di riforma, oltre che di progressiva adozione dei moduli di rilevazione propri della contabilità economica. In particolare per la ricerca, fenomeno più in generale esaminato nel successivo paragrafo 3, anche per l'Istituto sono emersi ritardi e disfunzioni. riconducibili alle carenze di un qualificante circuito programmatico e di indirizzo.

Sotto il versante più propriamente amministrativo, non sono da trascurare i negativi effetti, per l'Istituto, della perdurante mancanza del servizio di controllo interno, in una situazione di ritardata e laboriosa definizione dei quadri dirigenziali e della conseguente attribuzione di compiti.

Al di là della valutazione dei singoli profili esaminati, le considerazioni svolte confermano una complessiva non univoca fisionomia dell'apparato ministeriale, nei profili organizzativi, contabili, gestionali. Lo stesso riproporsi di normative e disegni di riforma conferma l'esigenza di una ridefinizione organizzativa stabile dopo lunghi anni di provvedimenti " a cascata" di interventi nel settore, non sempre calibrati su di una univoca visione di riforma; appare dunque ancora da precisare un assetto definitivo anche delle strutture centrali, oggi coinvolte da un più generali processi di riforma dell'intera amministrazione ed in particolare, oltre che dall'attuazione del citato art. 12 della I. n. 59 di riordino dei ministeri, dalle generali leggi di riorganizzazione degli apparati e della dirigenza e di riforma del bilancio.

2. . L'attuazione del disegno del d.lgs. n. 29/1993

2.1 Gli indirizzi programmatici e la dirigenza.

La Corte ha in diverse sedi ed occasioni ribadito la centralità, nel quadro della riforma dell'amministrazione pubblica e del bilanci, della impostazione

disegnata dagli articoli 3 e 14 del d.lgs. n. 29 del 1993[14], la cui portata e valenza risulta da ultimo ribadita ed ampliata dal d.lgs. n. 80/1997, che distingue nettamente, come è noto, tra funzioni di indirizzo, di determinazione degli obiettivi, dei programmi e delle priorità, nonché della conseguente verifica proprie del vertice politico e compiti gestionali attribuiti ai dirigenti[15]. Tali principi, costantemente presenti nella legislazione recente, (ed in coerenza ai quali la legge di riforma del bilancio statale stabilisce una più marcata e diretta relazione tra responsabili di spesa e risorse da individuare ed attribuire), sottende e privilegia una coerente costruzione delle previsioni di bilancio ed in particolare della impostazione della "nota preliminare". Ai fini di una corretta distribuzione delle risorse di bilancio nel quadro di una fisiologica scansione tra programmazione delle risorse, attuazione degli interventi, verifica dei risultati, è dunque necessaria la indicazione dei programmi affidati ai singoli centri responsabili della spesa, così come la enucleazione delle ragioni alla base degli aumenti o dalle diminuzioni di stanziamento rispetto alle previsioni assestate.

---

[14] In tema di atti di programmazione e indirizzo della gestione, 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. 20 (delibera SS.RR. n. 25 in data 8-27 aprile 1998). Ne è risultato, sulla scorta 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 intervenuta una compiessiva riforma.(schema di d.lgs. approvato in via preliminare dal Governo). Di recente (SS.RR. adunanza del 20 maggio 1999) il tema è stato nuovamente portato all'attenzione della Presidenza.

[15] Sul delicato tema vi è da tempo attenzione specifica sia nella sede del referto che in quella peculiare del controllo, sinergicamente orientate alla segnalazione di tale grave disfunzione:, è da registrare la iniziativa istruttoria del 24 marzo 1997 assunta nella sede del controllo, per rappresentare al ministro i negativi effetti conseguenti alla mancata applicazione dei principi contenuti nel d.lgs. n. 29 del 1993, norma specificamente richiamata e "rinforzata" dall'art. 3, comma 2 del d. lgs. 279/1997

Al processo delineato dal d.lgs. n. 29 del 1993 e successive modificazioni, l'Amministrazione è sembrata riservare maggiore consapevolezza, come emerge dalla nota preliminare per il 1999, che contiene, sia pure in estrema sintesi, una prima indicazione di taluni obbiettivi prioritari affidati ai C.d.R., insieme ad elementi di raccordo tra le risorse finanziarie e gli obiettivi di politica sanitaria indicati nel PSN 1998-2000, e ad un richiamo all'importanza strategica del monitoraggio e del processo di formazione e riqualificazione delle risorse umane. Viene altresì rappresentata l'esigenza, già prospettata dalla Corte, di una rivisitazione delle strutture e delle allocazioni contabili in coerenza con il processo di riforma avviato con il d.lgs., n. 112/1998 e con le ulteriori normative generali e di settore[16]. A questi segnali di maggiore consapevolezza del circuito programmazione di bilancio - pianificazione operativa - controllo deve peraltro necessariamente accompagnarsi uno stretto raccordo, al momento ancora assente, tra gli obiettivi, i programmi, i responsabili, le risorse.

Questi essenziali raccordi erano mancati anche nella direttiva generale del Ministro per il 1998, emanata solo in data 2 aprile 1998: il documento appare sostanzialmente di natura ricognitoria, con scarsa attenzione ai profili valutativi ed al necessario corredo di elementi funzionali alla logica del processo circolare della pianificazione strategica, della programmazione operativa e del controllo di gestione, ripreso e precisato da un recente schema di d.lgs approvato in prima

[16]Vedasi par.1.

lettura dal Governo ed ora all'esame delle Camere. Per il 1999 non risulta ancora effettuato tale fondamentale adempimento programmatico.

In tale contesto, che sollecita a più decisi e coerenti interventi di adeguamento al dettato normativo, problematico appare l'assetto organizzativo della dirigenza, essenziale per la concreta funzionalità dell'intero apparato. La Corte ha ripetutamente sollecitato, anche alla luce dei concreti problemi di individuazione delle funzioni di livello dirigenziale; una puntuale verifica della rilevanza e della complessità delle diverse articolazioni e funzioni.

Alla luce della dinamica evolutiva rappresentata anche dalla recente introduzione del ruolo unico del personale dirigenziale[17] - e dal connesso spessore che rivestono le modalità di attribuzione degli incarichi ai sensi del d.lgs. n. 80 del 1998[18] - dovrebbe trovare soluzione anche il problema di una più coerente gestione delle risorse dirigenziali, quantitativamente ampie, e caratterizzate dalla presenza di una specifica area di dirigenza sanitaria, assimilata a quella del SSN, che si differenzia da quella amministrativa.

E' da segnalare che - mentre con D.P.C.M. 16 giugno 1998 sono state rideterminate le dotazioni organiche delle qualifiche dirigenziali, delle qualifiche funzionali e dei profili professionali del personale del ministero, anche in relazione a quanto previsto dal CCNL di lavoro, integrativo del CCNL del 9 gennaio 1997, per la separata area di negoziazione delle dirigenza del comparto

[17] DPR 26 febbraio 1999, n. 150 (in G.U. n. 121 del 26 maggio 1999).
[18] Sezione del controllo, delibera n. 34 del 3 giugno 1999.

appartenente ai profili corrispondenti a medico, medico veterinario, chimico farmacista, virologo e psicologo - in occasione della pronuncia sul ruolo unico dei dirigenti si è rilevata la insussistenza dei necessari requisiti di inquadrabilità nella prevista distinta sezione a tale personale inizialmente riservata[19]. Al di là dei profili procedimentali seguiti, non sembra ancora attuata l'esigenza di una funzionale correlazione del personale dirigenziale con il ridisegno delle strutture[20], esigenza resa non più differibile dall'accennato quadro evolutivo del sistema.

Sotto un altro significativo versante, quello dell'attuazione delle norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto all'accesso ai documenti amministrativi, è da segnalare l'emanazione, sia pure con ritardo, del regolamento di attuazione degli art. 2 e 4 della l.n. 241/1990, già da tempo sollecitato dalla Corte.

Dalla rapida rassegna delle problematiche emerse, si delinea dunque un quadro dell'amministrazione, che a fronte del susseguirsi di interventi normativi generali e specifici, manifesta, sia pure con ritardo e con moduli ancora qualitativamente insufficienti, l'esigenza di una adeguata attenzione sul versante

---

[19] Con la recente delibera n. 44 del 7 giugno 1999, è stato ricusato il visto all'art. 5, comma 4, del regolamento istitutivo di detto ruolo unico, rilevando che nella sua testuale formulazione la disposizione non consentiva di stabilire a quale fascia corrispondessero esattamente il primo ed il secondo livello del ruolo della dirigenza sanitaria di cui al DPCM 13 dicembre 1995.

[20] E' al riguardo da ricordare che con decreto ministeriale 27 dicembre 1996, n 704, era stato finalmente assolto l'importante adempimento organizzatorio rappresentato dall'articolazione dei dipartimenti e servizi in uffici, con la definizione delle relative competenze, presupposto necessario per la individuazione dei posti di funzione dirigenziale, la relativa preposizione dei dirigenti e l'assegnazione del personale, come previsto dall'art. 3, comma 4 e 5 d.lgs n. 266/1993, ponendo le premesse organizzativi per una corretta individuazione dei responsabili della spesa, in coerenza con i principi già presenti nel d. lgs. n. 29 del 1993 e recentemente ribaditi con la legge di riforma del

dell'attuazione dei principi posti dalla legislazione di riforma del bilancio e dalle amministrazioni pubbliche, la cui traduzione in concrete misure organizzative e procedimentali è oggi indifferibile.

2.2. Le indagini del Servizio di controllo interno.

Con riguardo alla attuazione della fondamentale disposizione contenuta nell'art. 20 del d. lgs. n.29/1993 relativa ai servizi di controllo interno, è da segnalare che tale necessario organo risulta finalmente istituito presso l'Istituto Superiore di Sanità[21], ma non ancora presso l'Istituto Superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (I.S.P.E.S.L.) a causa di difficoltà conseguenti a specifici profili, legati al difetto delle necessarie figure dirigenziali cui affidare il relativo compito.

Per il ministero tale organo è stato ricostituito, sia pure in misura non completa[22], nei primi mesi del 1998 ed è stato coinvolto in taluni snodi significativi dell'azione amministrativa. In primo luogo, come richiesto anche dal Ministero del tesoro (circ. n. 65/97) si è proceduto ad una ricognizione delle funzioni utili alla predisposizione dei documenti di bilancio, tema, questo, reso

bilancio attraverso la individuazione, delle specifiche risorse ai responsabili dell'amministrazione (*unità previsionali di base).*

[21] D.M. 24 ottobre 1997, n. 447 in G.U. n. 300 del 27.12.1997.

[22] Sulla consistenza prevista dal D.M. istitutivo (6 dirigenti e 15 unità delle qualifiche funzionali) risultano al momento assegnate 16 unità.

particolarmente delicato dal processo di decentramento disegnato dal d.lgs. n. 112/1998 e dalla stessa rielaborazione funzionale allineata alla classificazione COFOG.

Tra gli ulteriori adempimenti richiesti dalle recenti disposizioni normative e contrattuali e richiamate dalle direttive della Presidenza del Consiglio dei ministri, il servizio ha affrontato la valutazione dei risultati raggiunti in termini di produttività e miglioramento quantitativo e qualitativo mediante l'impiego del fondo per la produttività collettiva (art. 36 CCNL comparto Ministeri), analizzando i 165 progetti finalizzati a carattere nazionale e locale approvati per il 1997. Di questi ne sono stati completati 109; 21 sono stati avviati e non completati per ritardi o per prevista prosecuzione nell'anno 1998; i restanti 35 progetti non risultano neppure avviati. Anche per quanto riguarda i progetti ultimati, riesce comunque difficile esprimere un giudizio sulla ricaduta in termini di miglioramento qualitativo e quantitativo dei servizi resi, data la carenza riscontrata nelle relazioni attuative, sia intermedie che finali, quasi sempre estremamente generiche.

Su sollecitazione della Presidenza del Consiglio è stata avviata una verifica del rispetto delle norme sull'autocertificazione, così come un'analisi delle prestazioni e degli incarichi. E' stato infine avviato l'approfondimento dei criteri di valutazione dei dirigenti, insieme alla verifica dello stato di avanzamento dei programmi di attività, per i quali non è stata riscontrata, all'interno

dell'amministrazione, da parte dei diversi uffici, una consapevole, tempestiva ed avvertita risposta.

3. Il finanziamento dei programmi di ricerca.

La Corte ha dedicato, nelle passate relazioni, crescente attenzione alla problematica dei trasferimenti nel delicato settore della ricerca, che assorbe significative risorse del ministero, attribuite con provvedimento del ministero del tesoro, quale quota originariamente proveniente dall'1% del Fondo sanitario nazionale , in base all'art. 12 del d.lgs. n. 502/1992, da assegnare poi a diversi centri di ricerca (Istituto Superiore di Sanità, I.S.P.E.S.L., I.R.R.C.C.S., I.Z.S.). La Sezione del controllo[23], ha approvato una specifica relazione sulla gestione del finanziamento delle iniziative di studio e ricerca svolte da questi organismi, con una indagine che abbraccia il quadriennio 1993-1996, operando una ricostruzione complessiva, sia dal punto di vista finanziario e contabile, che gestionale, delle rilevanti problematiche del settore. L'indagine evidenzia carenze e disfunzioni riscontrate anche successivamente e riprese nella sede della relazione sul rendiconto generale dello Stato.

In sintesi, è stata rilevata la insufficienza di un soddisfacente percorso programmatorio, di finanziamento e di verifica dei risultati, che presuppone una valutazione comparata e di raccordo nel quadro della programmazione generale e di settore, coerente anche con gli analoghi percorsi della ricerca universitaria, una

[23] Delibera n.65 del..20 marzo 1998.

conseguente selezione ed attribuzione dei contributi, una verifica dei risultati funzionale anche a ricalibrare il quadro dei finanziamenti assentiti e a reimpostare la nuova programmazione. Si era invece riscontrata la produzione di atti di programmazione solo in chiusura degli esercizi in riferimento, sotto la spinta di una utilizzazione delle risorse finanziarie per evitarne il passaggio in economia.

Pur registrandosi un qualche superamento della precedente prassi di mera distribuzione "storica" delle risorse, era stata dunque sollecitata l'attivazione di un coerente quadro programmatorio, correlato alle indicazioni contenute in documenti più generali di programmazione, quali il Piano sanitario nazionale, che contengono previsioni, nelle finalità e nella modalità, da tradurre in specifici documenti ed atti di programmazione operativa. La riqualificazione in tal senso, oltre a rendere maggiormente trasparente e visibile il quadro di partenza, dovrebbe consentire un raffronto tra i programmi svolti in precedenza, ai fini di una corretta previsione di affidamento delle successive attività di ricerca, anche attraverso il monitoraggio del processo di attuazione delle ricerche e dei risultati effettivamente conseguiti[24].

L'amministrazione appare finalmente consapevole della rilevanza della problematica indicata, come emerge da taluni segnali[25], pur da sviluppare e da

[24] Si è quindi in definitiva, negli anni trascorsi, realizzata una sorta di inversione di tendenza nel procedimento di selezione dei temi di indagine, seguendo piuttosto l'impulso degli organismi destinatari delle risorse che una preordinata verifica e valutazione, da svolgersi alla luce delle ricadute sui bisogni della utenza e della complessiva situazione della ricerca su base nazionale ed internazionale.

[25] Per il 1998 sono stati emanati gli atti di programmazione per tale esercizio (ottobre) e per quello precedente L'amministrazione informa di avere già adottato taluni atti preparatori per il 1999, quali la richiesta ministeriale agli I.R.C.C.S. della documentaizone per la valutazione nell'attività di ricerca corrente svolta nel 1998 ed il bando per la ricerca finalizzata.

tradurre in compiuta operatività, di maggiore attenzione alla necessità di una coerente programmazione e distribuzione delle risorse; di ciò appare sintomatica l'istituzione, a fine 1997[26], della Commissione per la ricerca sanitaria, già prevista dall'art. 2, 7° comma del d.lgs. 266/1993, che ha sostituito la Commissione biomedica, in precedenza operante nel solo, pur rilevante, ambito finanziario delle istituzioni di ricerca e cura a carattere scientifico.

La commissione, insediatasi il 22 dicembre 1997, si è avvalsa di gruppi di lavoro, il cui apporto tecnico ha offerto la base per le successive determinazioni ministeriali. Risultano emanati ulteriori atti esplicativi, quali la circolare del 22 giugno 1998 per il programma di ricerca finalizzata 1998, ove è precisato che l'erogazione dei fondi avviene sulla base di successive tappe (per gli I.R.C.C.S. e per gli IZS l'erogazione avviene per il 40% al momento della comunicazione dell'inizio dei lavori; per il 20% in rate semestrali, collegate allo stato di avanzamento dei lavori; per il restante 40% alla presentazione della rendicontazione finanziaria e scientifica finale). Anche l'attività di verifica coinvolge la Commissione, che si pronuncia entro sessanta giorni dal ricevimento dei progetti, e che può proporre di interrompere l'erogazione dei fondi di progetti ammessi al finanziamento, nel caso in cui dalle rendicontazioni parziali e dal monitoraggio risulti impossibile raggiungere gli obiettivi prefissati.

La riferita fase di riorganizzazione delle strutture, e dei procedimenti, è apparsa indifferibile anche per far fronte alla critica situazione, sotto il profilo

[26] D.M. 13 settembre 1997, intergrata con D.M. 18 novembre 1997.

amministrativo, dell'utilizzazione dei fondi del 1997, nella cui gestione sono emerse disfunzioni e discrasie (ricorso ad anticipazioni da parte di taluni enti, riconoscimento di debito da parte del ministero, difficoltà di gestire le risorse già esistenti secondo i nuovi percorsi programmatori). La gestione finanziaria, mentre denota un più dinamico andamento dei pagamenti sulla ricerca corrente, indica insufficienti valori per la ricerca finalizzata.

Tra le risorse destinate al finanziamento dell'attività di ricerca e sperimentazione le somme di gran lunga più consistenti sono quelle assegnate agli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico e privato, per il finanziamento dell'attività di ricerca corrente; sul pertinente cap. 4064, dei 297,3 mld (rispetto ai 266,1 mld del 1997) di assegnazioni di competenza risultano pagati 145,8 mld (rispetto ai 69,8 mld del 1997), con 151,5 mld (rispetto ai 196,3 dell'esercizio precedente) confluiti in conto residui; sui 276,9 mld (301,8 mld del 1997) di residui presenti ad inizio esercizio risultano pagati 188,5 mld(206,4 mld nel 1997) con 80,2 mld(80,71 nel 1997) ancora da pagare.

Per l'attività di ricerca finalizzata, svolta dagli stessi Istituti, è invece previsto un altro capitolo (4046; cat. IV), sul quale risultano pagati, dei 42 mld (31,1 mld nel 1997) assegnati in competenza, solo 2 mld (1,5 mld nel 1997), con 40 mld da pagare; dei 70,8 mld (68 mld nel 1997) di residui presenti ad inizio esercizio risultano pagati 13,8 mld (45 mld nel 1997), con 43,7 mld ancora da pagare e 13,3 mld di economie; il totale di residui al 31 dicembre è di 83,7 mld

(70,8 mld nel 1997). E' da segnalare che per l'acquisto di apparecchiature e strumenti finalizzati ad attività di ricerca degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, sul capitolo 7572, di nuova istituzione, sono contabilizzati sia i 30 mld assegnati in competenza che gli 1,2 indicati tra i residui iniziali, per un totale di 31,2 mld a fine esercizio.

In materia vanno altresì segnalati i 18 miliardi (erano 6 nel 1997, tutti confluiti nel conto dei residui) sul capitolo 2577, da assegnare agli Istituti zooprofilattici sperimentali per il finanziamento dell'attività di ricerca corrente, che non risultano pagati nel corso dell'anno e sui quali si sono formati residui totali a fine esercizio per 17 mld, con 1,2 mld di economie sui residui del precedente esercizio. Agli stessi Istituti zooprofilattici sperimentali risultano assegnate in bilancio somme per l'attività di ricerca finalizzata svolta per le problematiche relative all'igiene e sanità pubblica veterinaria; sul cap. 2559 degli 8,6 mld (6,8 mld nel 1997 e 1,4 nel '96) della competenza risultano pagati 3,6 mld, con 5 mld confluiti nel conto dei residui, mentre sui 10 mld di residui risultano pagati solo 0,9 mld (sui 12,3 mld presenti al I° gennaio 1997 non risultavano pagamenti in tale esercizio); complessivamente a fine esercizio. il capitolo espone 10 mld di residui: tale dato conferma le difficoltà di pagamento in relazione alle somme considerate. Nel complesso, sul piano finanziario, se gli indici di pagamento sulla competenza appaiono sicuramente migliorati con

riferimento alla ricerca corrente degli I.R.C.C.S., permangono, dunque, significative difficoltà per quelli attinenti alla ricerca finalizzata ed agli I.Z.S..

A fronte di tali risultanze del rendiconto, emerge, come si è detto, una maggiore attenzione ai moduli organizzatori preposti alla funzione valutativa e programmatica: è questo, peraltro, solo l'avvio, attraverso l'adozione di adeguati parametri programmatori, per una valutazione della efficace gestione dei fondi da parte delle singole strutture di ricerca, anche per evitare che si verifichino dispersione di risorse e duplicazione di interventi. Il rilievo dei procedimenti programmatori, esaminato in modo specifico nella utilizzazione dei fondi riguardanti la ricerca corrente e finalizzata degli Istituti privati e pubblici di ricovero e cura a carattere scientifico (oggi coinvolti da una rivisitazione in sede normativa[27]) e degli Istituti zooprofillatici sperimentali, vale naturalmente anche con riguardo alle risorse destinate, sempre sulla indicata quota dell'1%, in favore delle ricerche assegnate all'Istituto superiore della sanità ed all'I.S.P.E.S.L., per i quali si è segnalata la mancanza di un necessario quadro di riferimento e di indirizzo, accentuata dalla ricordata fase di attesa di un definitiva configurazione organizzativa.

Al di là delle iniziative adottate nella sede amministrativa, di tali problemi si è dato espressamente carico il Governo nel decreto legislativo previsto dalla l.

[27] Con d.l. 19.6.1997, n. 171, convertito con l. 31.7.1997, n.258, è stata prevista la nomina di Commissari straordinari. mentre ad un d.d.l.(A.C. 3856) sono rimesse le altre questioni organizzative di un riordino degli IRRCCS e di una aspicata precisazione della loro fisionomia.. Con la delibera della Sezione del controllo n.43 del 7 maggio 1998.è stato ammesso al visto il decreto interministeriale del 3 settembre 1997, relativo allo schema di bilancio degli I.R.C.C.S.di diritto pubblico, che introduce anche per essi l'attuazione dei principi di contabilità economica.

n. 419 del 1998. L'art. 12 bis disciplina la ricerca biomedica e sanitaria, sottolineando gli stretti raccordi con il PSN, la programmazione scientifica nazionale di cui al d.lgs. n.204/1998, i programmi di ricerca internazionali e comunitari. La norma prevede che la Commissione nazionale per la ricerca sanitaria, di cui al d. lgs. 266/1993 risulti in misura determinante coinvolta sia nella fase valutativa che programmatica. Al ministero, sentita la Commissione, compete l'elaborazione del programma di ricerca biomedica e sanitaria, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del Piano sanitario nazionale, con validità triennale[28].

4. I risultati della gestione

4.1 Profili generali.

L'analisi delle risultanze contabili per il 1998 viene svolta sulla base della nuova impostazione di bilancio, disegnata dalla legge n. 94/1997, per categorie economiche "rivisitate", funzioni e centri di responsabilità. Ai fini di comparazione statistica e di misurazione del trend, è comunque opportuno fornire alcune aggregazioni sulla base della tradizionale ripartizione di bilancio.

---

[28] Il programma di ricerca biomedica e sanitaria seleziona gli obiettivi prioritari per il miglioramento dello stato di salute della popolazione ai fini della ricerca biomedica; favorisce la sperimentazione di modalità di funzionamento, gestione e organizzazione dei servizi sanitari nonché di pratiche cliniche e assistenziali e individua gli strumenti di verifica del loro impatto sullo stato di salute della popolazione e degli utilizzatori dei servizi; individua gli strumenti di valutazione dell'efficacia, dell'appropriatezza e della congruità economica delle procedure e degli interventi, anche in considerazione di analoghe sperimentazioni avviate da agenzie internazionali e con particolare riferimento agli interventi e alle procedure prive di una adeguata valutazione di efficacia;favorisce la ricerca e la sperimentazione volte a migliorare la continuità assistenziale, con particolare riferimento alle prestazioni a elevata integrazione sanitaria; favorisce la ricerca e la sperimentazione volta a migliorare la comunicazione con i cittadini e con gli utilizzatori dei servizi sanitari, a promuovere l'informazione corretta e sistematica degli utenti e la loro partecipazione al miglioramento dei servizi; favorisce la ricerca e la sperimentazione degli interventi più appropriati per la

Anche per il 1998 le dotazioni complessive del Ministero (1.929,4 mld; 1623 miliardi nel 1997), attengono prevalentemente al titolo I (1.713,5 mld; 1.620,6 mld nel 1997), mentre al titolo II risultano assegnati 215,9 mld , con una inversione di tendenza rispetto agli esercizi precedenti, che evidenziano modeste risorse per investimenti (nel 1997 solo 2,4 mld; 5,7 mld nel 1996; 12,4 mld nel 1995; 6,4 mld nel 1994; 87,5 mld nel 1993). Tali dati confermano una prevalenza, sia pure non esclusiva, come nel recente passato, delle spese correnti rispetto a quelle d'investimento[29].

Sulla competenza 1998 risultano impegnati 1689,7 mld, con 52,2 mld (56,2 nel 1997 e 98,5 nel 1996) di economie e 187,5 mld (11,6 mld nel 1997 e 17,9 mld nel 1996), di residui di stanziamento a fine esercizio; i pagamenti sulla competenza ascendono a 1.294,9 mld, con 394,8 mld (393,7 mld nel 1997 e 444 mld nel 1996) di residui propri dell'esercizio.

Sulla massa impegnabile per il 1998, costituita da 1.941mld (1.929,3 di stanziamenti definitivi, cui si aggiungono 11,7 mld, di residui di stanziamento), gli impegni totali ascendono a 1.700 mld (con un rapporto del 87,6%, in flessione rispetto al 95,8% del 1997 ed anche al 92,8% nel 1996); risulta impegnata buona parte (10,3 su 11,7 mld) dei residui di stanziamento, mentre gli impegni effettivi

---

attuazione delle linee-guida e dei relativi percorsi diagnostico-terapeutici, per l'autovalutazione della attività degli operatori e per la verifica e il monitoraggio dei risultati conseguiti.

[29] Negli esercizi 1991 e 1992, come già segnalato nelle precedenti relazioni, si era registrata una diversa composizione (rispettivamente 403,7 mld e 414,2 mld del Tit. II), dovuta in particolare agli stanziamenti allocati nel cap. 7531 (ex 8054) e destinati alla costruzione e ristrutturazione dei reparti di ricovero per malattie infettive e ad altri interventi per la lotta contro l'A.I.D.S., in esecuzione della legge n. 135 del 1992 la cui gestione è ora affidata alle Regioni. I relativi capitoli del bilancio statale sono allocati nello stato di previsione del Ministero del tesoro. bilancio e p.e. (vedasi appendice, par. 5).

sulla competenza sono pari a 1689,7 miliardi. I residui totali di stanziamento al 31 dicembre 1998 ammontano a 188,8 mld (rispetto agli 11,6 del 1997 ed ai 18,2 mld nel 1996), quasi integralmente derivanti dalla competenza. Essi attengono per la maggior parte (185,6 mld) al tit. II (155,9 mld da trasferimenti e 30 mld da opere e beni immobiliari), mentre solo 2,9 mld attengono al titolo I e precisamente alla cat. IV (acquisto di beni e servizi).

La massa spendibile ascende, con 648,2 mld (693,4 mld nel 1997 e 790,5 mld nel 1996) di residui iniziali, a complessivi 2.577,6 mld, con un'autorizzazione di cassa di 1.889,8 mld (2.053,2 mld nel 1997); a fronte di tali dati i pagamenti totali risultano pari a 1.654 mld (1542,7 mld nel 1997 e 1537,5 mld nel 1996) - dei quali 1.294,9 sulla competenza e 359,1 sui residui - che rappresentano il 64,2% (66,6% nel 1997 e 64,4% nel 1996) rispetto alla massa spendibile ed il 87,5% (75,1% nel 1997 e 70,3% nel 1996) rispetto alle autorizzazioni di cassa. La flessione del primo indice ed il converso aumento del secondo confermano che il dato in questione non è riferibile alla intera gestione, ma agli stanziamenti di competenza per investimenti allocati per il primo anno nello stato di previsione del ministero a fine esercizio e soggetti alle specificità di settore. E' sintomatico che per i trasferimenti della categoria 12 il rapporto tra impegni e massa impegnabile è solo del 16,1 % (30 mld su complessivi 185,6 mld, con 155,8 mld di residui di stanziamento), quello tra pagamenti totali e

massa spendibile è dello 0,6%, e del 7,4 % quello tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa.

I residui totali a fine esercizio ammontano a 822,4 mld, in aumento rispetto al trend degli esercizi precedenti (642,9 mld nel 1997; 693,3 mld nel 1996; 785,3 mld nel 1995); di cui 582,3 mld (405,4 mld nel 1997 e 462 mld nel 1996) provengono dalla competenza, dei quali i residui propri risultano 394,8 mld, sostanzialmente coincidenti con quelli dell'esercizio precendente (393,7 mld nel 1997; 444 mld nel 1996). Risultano infatti effettuati 359,1 mld di pagamenti su 648,2 mld di residui iniziali, con un andamento non dissimile dal 1997 (381,3 mld sui 693,6 mld). La massa dei residui, pari a 822,4 mld risulta quindi in aumento a fine esercizio rispetto ai valori corrispondenti agli esercizi precedenti per il riferito impatto dei residui di stanziamento nell'ammontare dei residui totali; occorre risalire indietro per ritrovare valori maggiori (978,4 mld nel 1993;1.015,9 mld nel 1994), a quelli riscontrati nel 1998 dovuti anche alla riferita presenza di stanziamenti in conto capitale. La Corte, nelle precedenti relazioni, ha evidenziato il fenomeno di sfasature sensibili tra tempi di impegno e di pagamento anche con riguardo alle spese correnti, evidenziate nel passato specie con riguardo a singoli settori, quali la ricerca, in ordine a cui, come si è visto, si registra una prima parziale variazione di tendenza. Nel complesso, la stazionarietà degli indici di gestione è anche da ricondurre alla ancora non definita situazione dell'assetto organizzativo dell'apparato, in ordine a cui, solo a

partire dell'esercizio 1996 è stato possibile riscontrare una più chiara corrispondenza tra articolazione strutturale e rappresentazione contabile, ora più esplicitamente e con maggiore incisività assicurato dalla legge di riforma del bilancio n. 94 del 3 aprile 1997, mentre lo stesso processo di elaborazione programmmatica e di indirizzo operativo disegnato dal d.lgs. n. 29, tarda, come si è detto, a trovare compiuta attuazione.

Con riguardo alla tradizionale classificazione economica del bilancio, utile ai fini di comparazione statistica, una specifica attenzione meritano, anche per le notazioni svolte sull'apparato, i trasferimenti operati da parte del ministero.

Alla categoria V risultano assegnati complessivamente 531,4 mld (534,9 nel 1997 e 512,5 nel 1996) di competenza, corrispondenti, in assenza di residui iniziali, alla massa impegnabile; gli impegni sono risultati pari a 527,6 mld (461,2 nel 1997 e 434,6 mld nel 1996), con 3,7 mld (75,7 nel 1997 e 77,9 nel 1996) di economie d'esercizio; il rapporto tra impegni totali e massa impegnabile sale, per la categoria, al 99,3%, rispetto all'86,2 % del 1997 ed all'84,8% nel 1996.

A fronte di una massa spendibile di 858,2 mld (870,6 mld nel 1987 e 883,1 mld nel 1996) di cui 531,4 mld di stanziamenti di competenza e 326,8 di residui iniziali e di una autorizzazione di cassa di 587,7 mld - in netta flessione rispetto al 1997 (809,4 mld) - i pagamenti totali risultano di 572,9 mld (479,8 mld nel 1997), dei quali 233,6 mld sui residui e 339,2 mld in conto competenza. I residui della competenza ammontano per la categoria a 188,3 mld (211,3 mld nel 1987;

268,6 mld nel 1996), mentre i residui totali a fine esercizio sono pari a 273,4 mld (301,3 mld nel 1997; 335,5 mld nel 1996).

Il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile risulta quindi in aumento (66,7%, rispetto al 55,1% del 1997 e al 51,7% nel 1996); sensibilmente più elevato è il rapporto tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa, pari al 95,8% (rispetto al 59,3% del 1997 ed al 52,7% nel 1996): emerge dunque un positivo trend di incremento in percentuale della spesa per i trasferimenti, che negli esercizi precedenti aveva denotato ritmi insoddisfacenti in particolare per il settore della ricerca.

4.2 L'analisi per categorie.

Nella tabella che segue vengono disaggregati i dati relativi agli stanziamenti di competenza per il ministero, sulla base delle nuove categorie economiche, distinguendo all'interno delle spese correnti le componenti del funzionamento (comprensive di personale e beni e servizi) e dell' intervento.

Ministero della Sanità			
Stanziamenti di competenza degli anni 1997-1998			
Categoria economica	**stanz.comp. 1998**	**stanz. comp. 1997**	**var.% 97-98**
Funzionamento *	377,60	314,30	20.14
(*) di cui personale	188.60	143,40	31.52
(*)di cui beni e servizi	189,00	170,90	10.59
Intervento	1332,70	1306.30	2.02
Investimento	215,90	2,40	8895.83
Tratt. di quiescienza int. e sost.	3,20	0,00	
Totale amministrazione	**1929,40**	**1623,00**	**18.88**

I dati esposti evidenziano con immediatezza la decisa emersione della spesa per investimento ed un sensibile aumento delle risorse destinate alle spese correnti, che risultano, nel complesso, incrementate per valori superiori a quelli che per l'intero settore della P.A. sono fissati, quali margini tendenziali, dal DPEF 1998-2000. Tale incremento, è di circa 63,3 mld (+20.1% rispetto al 1997), la cui componente più consistente risiede nella maggiore spesa per personale (+31.5%), mentre l'incremento delle spese per beni e servizi (+10,6%) si attesta su margini più contenuti. Delle risorse destinate al personale, pari a circa 188,6 mld (9,8 % degli stanziamenti del dicastero) l'incremento di 45 miliardi rispetto al 1997 deriva quasi interamente dall'aumento degli stanziamenti per le voci stipendiali. Infatti, dei 161,8 mld che compongono tale posta, i maggiori stanziamenti per 36,8 mld rispetto al 1997 sono da ricondurre agli oneri derivanti dall'applicazione delle tornate contrattuali, ed in particolare dal contratto integrativo collettivo sottoscritto il 30.9.1997 (area dirigenti - comparto ministeri) relativo al personale dell'amministrazione appartenente al settimo, ottavo e nono livello dei profili di medico, veterinario, chimico, farmacista, biologo e psicologo, oltre che a quello degli stessi profili già inquadrato nelle qualifiche dirigenziali, per un totale di 418 unità di personale[30].

Per la spesa riferita a tutto il personale, a fronte di una massa impegnabile pari a 188.6 mld (10,9 % della massa impegnabile per le spese correnti) risultano

151,3 mld di impegni totali, mentre nella gestione di cassa, sulla massa spendibile, pari a 202,1 mld (86,2 % della massa spendibile per le spese correnti) risultano effettuati pagamenti per 145.2 mld (9 % dei pagamenti totali delle spese correnti).

Per la componente "beni e servizi" - sempre riferita alla spesa di funzionamento - gli stanziamenti per il 1998 risultano pari a 198 mld (11 % delle spese correnti e 9,8% delle spese dell'intera amministrazione), con un incremento di 18,9 mld rispetto al precedente esercizio. Complessivamente sono state effettuate riduzioni degli stanziamenti per alcune poste di bilancio, mentre maggiori risorse sono state assegnate al capitolo 1550 di nuova istituzione (somme per le spese necessarie alla predisposizione del piano sanitario nazionale dell'Albania) e risultano altresì aumentate le risorse assegnate al SISTAN[31] (÷13 mld), indicative di una maggiore attenzione, anche in termini finanziari, del ruolo di tali uffici all'interno di una amministrazione di cui vanno potenziate le strutture coinvolte nelle funzioni di monitoraggio e di elaborazione statistica.

Sulla massa impegnabile, che coincide con gli stanziamenti di competenza, risultano effettuati impegni totali per 179,2 mld. Nella gestione di cassa, a fronte di una massa spendibile pari a 332.9 mld (circa il 14% dell'intera massa spendibile per la spesa corrente) risultano autorizzazioni di cassa per 216,9 mld e pagamenti totali per 144,1 mld.

---

[30] Sul tema cfr., in generale, paragrafi 1 e 2.1

[31] SISTAN: sistema informativo sanitario.

La componente che, nell'ambito degli stanziamenti destinati al ministero della sanità, assume rilievo preminente, è quella costituita dalle spese per intervento, come si evince dalla suesposta tabella: anche se con riferimento al precedente esercizio l'incremento risulta limitato (+2%), tali risorse costituiscono il 69,9% del totale dello stanziamento per il ministero.

Sulla massa impegnabile, pari a 1344,3 mld, risultano effettuati impegni totali pari a 1327,6 mld, mentre sulla massa spendibile di 1810,5 mld, con autorizzazioni di cassa per 1450,7 mld, risultano effettuati pagamenti per 1362,6 mld

Per quanto attiene alle spese in conto capitale, notevole è, come si è detto, l'incremento degli stanziamenti (circa 213,5 mld), che costituiscono per l'esercizio, l'11,2 % degli stanziamenti complessivi del ministero.

Tale significativo incremento è da ricondursi ai nuovi stanziamenti relativi ai cap. 7536 (spese per la progettazione della tessera sanitaria) e 7535 (somme da destinare alle regioni e provincie autonome per l'edilizia sanitaria) previsti dal D.L. 450/98 conv.con l. 39/99 e gestiti dal C.d.R. programmazione sanitaria ed al capitolo 7572 (somme destinate agli IRRCS per l'acquisto di apparecchiature) gestito dal C.d.R. vigilanza sugli enti. La massa impegnabile per tale tipologia di spesa risulta pari a 215,9 mld, dei quali risultano impegnati solo 30 mld riferiti unicamente al suindicato capitolo 7572.

A fronte di una massa spendibile pari a 228, 3 mld, con autorizzazioni di cassa pari a soli 16,8 mld, sono stati effettuati pagamenti interamente sui residui del precedente esercizio per 1,2 mld. Di conseguenza notevole per la categoria economica in oggetto la massa dei residui passivi al 31 dicembre che raggiunge i 227,1 mld (22,8% dell'intera consistenza dei residui passivi del dicastero) riconducibili, come si è detto, in buona parte alla emanazione in fine esercizio del D.L. 450/98 convertito con l. 39/99. Al riguardo è opportuno ricordare la disposizione di cui all'art. 3 della legge n. 94/1997 relativa alla valutazione, rimessa al Tesoro, dell'effettivo stato di attuazione dei programmi e dei progetti di investimento ai fini della costruzione delle successive previsioni di bilancio. Per i residui di stanziamento relativi al 1998, sono state emanate 2 direttive del Presidente del Consiglio dei ministri, nel corso dei primi mesi del 1999. Nella prima, in data 25 febbraio, per il ministero della sanità venivano indicati 190,1 mld complessivi di residui di stanziamento, 4,2 mld dei quali provenienti da esercizi pregressi e da disponibilità della competenza 1998 (rispettivamente 2 mld e 2,2 mld) e i rimanenti rinvenibili negli stanziamenti stabiliti a fine esercizio dal suindicato d.l. n.450 del 1998. La seconda direttiva, emanata in data 21 aprile 1999 - che non ha considerato, ai fini in discorso, le dotazioni disposte da provvedimenti legislativi pubblicati negli ultimi quattro mesi dell'anno per una concreta impossibilità di un loro utilizzo entro l'esercizio - ha pertanto disposto una riduzione del 30% (1,3 mld) sui 4,2 mld derivanti dai pregressi stanziamenti.

4.3 Le risultanze contabili per funzioni e centri di responsabilità.

L'analisi per funzioni sconta il processo di ridefinizione conseguente alla nuova classificazione COFOG adottata, che sollecita decisi aggiustamenti, attesa la scarsa significatività dell'attuale schema: 395,5 mld degli stanziamenti definitivi sono infatti aggregati nella funzione di II° livello "sanità non altrimenti classificabile", cosi come le risorse stanziate per la f.o.7.4 "protezione sociale", con 29,5 mld (anche questi imputati nella f.o. di II° livello "protezione sociale non altrimenti classificabile").

Nel complesso, dunque, una parte considerevole (22%) quindi delle risorse stanziate per il dicastero, pari a 425 mld risulta attribuita a funzioni di II° livello denominate, "non altrimenti classificabile", che dovrebbero ragionevolmente avere, invece, carattere residuale.

Nella declaratoria delle funzioni dello schema COFOG, in relazione alla funzione "sanità non altrimenti classificabile" sono tuttavia ricompresi compiti in materia sanitaria di non poco rilievo quali la formulazione, l'amministrazione, il coordinamento e il monitoraggio delle politiche, dei piani relativi alla sanità in genere nonché la predisposizione e l'attuazione della legislazione e della normativa per la fornitura di servizi sanitari.

All'interno della stessa, che assume anche al terzo livello classificatorio la medesima denominazione, sono state peraltro ricomprese risorse destinate

all'indennizzo ai soggetti danneggiati da complicanze irreversibili a causa di vaccinazioni e trasfusioni (120 mld del capitolo 1586, per le cui risultanze gestorie si rinvia al paragrafo successivo) nonché le somme destinate all'Organizzazione mondiale della sanità (29,2 mld del capitolo 3573, che risultano interamente pagati a fine esercizio).

Da segnalare che il mancato inserimento nello schema elaborato in sede OCSE all'interno della "divisione sanità" di una funzione di sanità pubblica veterinaria, ha determinato in sede di classificazione del bilancio statale l'inserimento delle risorse destinate a tale scopo nel terzo livello della funzione obiettivo "sanità non altrimenti classificabile". Sono dunque rintracciabili all'interno della stessa gli stanziamenti destinati alle regioni e province autonome per interventi contro il randagismo (5 mld del capitolo 2602, tutti impegnati e transitati a residui, in quanto sono stati effettuati pagamenti solo in conto residui per 18,9 mld), nonché le risorse destinate per la banca dati degli animali (1 mld del capitolo 2570, impegnato ed interamente transitato a residui).

Complessivamente quindi, sulla funzione di primo livello "sanità non altrimenti classificabile", i 156,1 mld di stanziamenti per interventi sono quasi interamente costituiti dalle risorse destinate alle finalità sopra descritte, mentre 238,6 milioni sono destinati alle spese di funzionamento.

In conclusione tale aggregazione, anche se effettuata al fine di un allineamento alla classificazione funzionale COFOG adottata in sede SEC 95,

suscita dunque perplessità relativamente alla effettiva imputazione delle risorse stanziate, non essendo possibile nel totale della funzione "sanità non altrimenti classificabile" determinare con immediatezza i compiti istituzionali effettivamente assegnati.

MINISTERO DELLA SANITA' esercizio 1998						
Risultanze della gestione contabile per F.O. di I° livello (in miliardi di lire)						
Funzione obiettivo	**Stanz. def.**	**massa imp.**	**imp. tot.**	**massa spend.**	**pag. tot.**	**res.tot. al 31/12**
1 Servizi generali delle pubbliche amministrazioni	7,00	7,00	7,00	7,00	0.00	7,00
2 Difesa civile	0.90	0.90	0,80	0.90	0,70	0,10
4 Affari economici	3,10	3,10	2,00	3,10	1,80	0.20
5 Protezione dell'ambiente	9,30	9,30	7,30	9,30	7,10	0,70
7 Sanità	1.879,60	1.891,20	1.653,80	2.527,80	1.615.30	814.30
1 Protezione sociale	29,50	29.50	29,10	29.50	29.10	0.10
Totale ministero	1.929.40	1.941,00	1.700.00	2.577.60	1.654.00	822.40

Come si evince dalla tabella suesposta alla funzione 7 sanità, sono assegnati 1879,6 mld di stanziamenti definitivi di competenza, che rappresentano naturalmente la quasi totalità delle risorse dell'intero ministero, anche se,

raffrontati all'intero bilancio statale (vedasi appendice par. 5), ne costituiscono solo il 4,64%. Le residue risorse stanziate per il 1998, che ammontano complessivamente a 20,3 mld, sono ripartite - nell'ambito del I° livello della classificazione funzionale - nelle f.o. 1 "servizi generali della p.a" (7 mld), 2 "difesa civile" (0,9 mld), 4 "affari. economici" (3,1 mld), 5 "protezione dell'ambiente"(9,3 mld).

Per la f.o. 7, che assorbe complessivamente il 97,5% delle risorse stanziate per il dicastero per il 1998, appare comunque utile procedere ad una analisi più approfondita su successivi livelli di disaggregazione.

Analizzando il II° livello si rileva come alla f.o. 7.1 "prodotti attrezzature e apparecchi sanitari" sono assegnati stanziamenti complessivi pari a 29,3 mld, coincidenti in totale con la funzione di III° livello 7.1.1. (che assume tra l'altro la medesima denominazione). E' da rilevare, dato che solamente 635 milioni sono destinati ad interventi (acquisto detenzione smaltimento materiale profilattico), come il complesso delle risorse sia destinato al personale e ai beni e servizi, confermando anche dal punto di vista contabile la scarsa significatività della classificazione. Sulla massa impegnabile, pari a 29,3 mld per l'assenza di residui di stanziamento ad inizio esercizio, gli impegni totali sono risultati pari a 24,3 mld (83,06%).

La massa spendibile è risultata pari a 33,3 mld (29,3 mld di stanziamenti di competenza, ai quali si aggiungono 4 mld di residui iniziali); a fronte di

autorizzazioni di cassa pari a 32,9 mld sono stati effettuati pagamenti per 23,1 mld (69,4% della massa spendibile).

Per l'altra f.o. di II° livello 7.4 "servizi di sanità pubblica" sono stati previsti stanziamenti pari a 573,8 mld, dei quali 215,5 mld destinati all'assistenza sanitaria all'estero e 125,9 mld ad opere di edilizia sanitaria per le regioni e provincie autonome, mentre 12 mld sono stati destinati per interventi anti AIDS. Anche questa funzione vede coincidere il II° con il III°, livello, sia con riferimento ai dati contabili che alla denominazione della funzione ed appare, da quanto sopra si è riferito, scarsamente significativa, in quanto aggrega risorse eterogenee (assistenza a cura del ministero, prevenzione, misure per l'edilizia).

La massa impegnabile, comprensiva di 11,6 mld di residui di stanziamento, è pari a 585,4 mld, mentre gli impegni totali risultano 379,8 mld (64,9% della massa impegnabile). La massa spendibile, considerando gli elevati residui iniziali (90,1 mld), risulta pari a 663,9 mld, mentre a fronte di autorizzazioni di cassa pari a 434,7 mld risultano effettuati pagamenti totali per 381,5 mld (57,5 % della massa spendibile).

In particolare, per l'assistenza sanitaria all'estero l'ammontare dei pagamenti ha quasi coperto per intero la massa spendibile (98% della massa spendibile), mentre per le risorse destinate alle regioni e provincie autonome per l'edilizia sanitaria (cap 7535) non risultano effettuati pagamenti, con la conseguente formazione di ben 155,9 mld di residui a fine esercizio. Un ulteriore

formazione di residui passivi deve ricondursi ai mancati pagamenti delle risorse impegnate per la progettazione e realizzazione della tessera sanitaria (30 mld). Entrambe le voci si riferiscono, come in precedenza evidenziato, a stanziamenti disposti a fine esercizio (d.l. 450/1998 convertito con legge n. 39/1999).

La parte più cospicua delle risorse è destinata alla f.o. 7.5 "ricerca e sviluppo per la sanità", che assorbe il 46% dell'intero stanziamento, con 881 mld, dei quali 18 e 8,6 mld destinati rispettivamente alla ricerca corrente e finalizzata degli I.Z.S. A tale aggregato concorrono anche 274 mld destinati al funzionamento dell'Istituto superiore di sanità, e 192,3 al funzionamento dell'I.S.P.E.S.L., oltre ai 297,3 mld e 42 mld destinati rispettivamente per la ricerca corrente e quella finalizzata degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico.

Anche per questa funzione viene a coincidere il II° livello con il III° livello di disaggregazione, non emergendo una essenziale evidenziazione delle risorse destinate alla ricerca rispetto a quelle di funzionamento; in assenza di residui di stanziamento ad inizio esercizio, sugli stanziamenti di competenza, pari a 881 mld, risultano effettuati 876,8 mld di impegni totali (99,5 %).

La massa spendibile risulta pari a 1281,4 mld anche per la presenza ad inizio esercizio di 400 mld di residui iniziali, mentre a fronte di autorizzazioni di cassa pari a 942,7 mld sono stati effettuati pagamenti totali per 864,6 mld (67,5% della massa spendibile e 80,5% delle autorizzazioni di cassa). Sono da segnalare i

pagamenti relativi alle risorse destinate alla ricerca corrente (334,3 mld su 574,3 mld di massa spendibile) ed alla ricerca finalizzata (15,8 mld su una massa spendibile pari a 112,8 mld) degli I.R.C.C.S., mentre sui 31,1 mld destinati all'acquisto delle apparecchiature per gli IRRCS (capitolo 7572) non risultano effettuati pagamenti.

3 Analisi per centri di responsabilità.

I centri di responsabilità individuati nella legge di bilancio in base alla attuazione della nuova normativa, che richiede la specifica individuazione delle "unità previsionali di base", cui raccordare il relativo responsabile, coincidono con quanto già proposto dalla Corte (era stata peraltro già sottolineata la riconducibilità funzionale di talune risorse, sovente attribuite all'organo di responsabilità, solo dal profilo di imputabilità dell'attività di trasferimento ad altri enti o di vigilanza sugli stessi[32]).

Nella tabella che segue vengono illustrate le risultanze relative ai centri di responsabilità che non hanno gestito risorse destinate a spese di intervento o investimento e che evidenziano per il 1998 solo spese per il funzionamento degli apparati. Tali centri di responsabilità vedono assegnate risorse complessive pari a 42,9 mld (2,2% degli stanziamenti complessivi).

[32] E' il caso del Servizio di vigilanza sugli enti e del Servizio organizzazione; bilancio e personale, ai quali risultano attribuite quote consistenti delle risorse del ministero.

E' peraltro da porre in evidenza che al C.d.R. "valutazione dei medicinali e farmacovigilanza" per l'esercizio 1999 risultano assegnati 90 mld di spese destinate all'intervento per la farmacovigilanza e l'informazione da assegnare alle regioni e provincie autonome (50 mld del capitolo 1229) e per l'informazione sanitaria (40 mld del capitolo 6971); tale incremento è da correlare ad una complessiva maggiore attenzione nelle ultime manovre di bilancio al tema della spesa farmaceutica[33]. A tale C.d.R. risultano assegnati per il 1998 20,5 mld, con una pari massa impegnabile, sulla quale risultano effettuati 14,3 mld di impegni totali, mentre a fronte di una massa spendibile di 22,5 mld con 21,1 mld di autorizzazioni di cassa risultano 12,4 mld di pagamenti totali. I residui trasferiti al successivo esercizio ammontano a 3,4 mld, con 6,3 mld di economie.

MINISTERO DELLA SANITA' esercizio 1998						
Risultanze della gestione contabile per C.d.R. con spese di funzionamento (valori in miliardi)						
C.d.R.	Stanz. def.	massa imp.	imp. tot.	massa spend.	pag. tot.	res.tot. al 31/12
Gabinetto ed uff. di diretta coll. all'opera del ministro	10,90	10.90	17,30	15,40	18.90	1.20
Valutazione medicinali e farmacovigilanza	20,50	20.50	14,30	22,50	12.30	3.40
Servizio ispettivo e unità di crisi	3,00	2,90	2,60	3,00	2.20	0.40
Studi e documentazione	4.00	4.00	3,60	7,80	3.10	3.60
Rapporti convenzionati con il SSN	1,60	1,60	1,20	1,60	1.10	0.10
Segreteria generale del Consiglio Superiore di sanità	3.00	3,10	2,20	3,10	1.90	0.35
Totale parz. C.d.R.	43,00	43,00	41.20	53.40	39.50	9.05

[33] Vedi appendice, par. 2.

Oltre all'indicato C.d.R., per il C.d.R. "Gabinetto del ministro" sono stati stanziati 10,9 mld, mentre gli impegni effettivi sulla competenza (che coincidono con gli impegni totali) sono pari a 17,3 mld; quindi vi sono stati 6,4 mld di maggiori impegni rispetto agli stanziamenti di competenza, rinvenibili nelle risorse destinate al capitolo 1097 (fitto locali ed oneri accessori).

In conseguenza risultano sul capitolo considerato eccedenze di spesa per complessivi 7,3 mld sulla competenza ed ulteriori 1,5 mld sui residui.

Per i rimanenti C.d.R. complessivamente considerati, su una massa impegnabile pari a 11,6 mld risultano impegni totali per 9,6 mld, mentre a fronte di una massa spendibile di 15,5 mld risultano pagati 8,3 mld, con complessivi 4,75 mld di residui totali a fine esercizio[34].

Nella successiva tabella sono invece evidenziati i dati relativi all'andamento gestionale dei centri di responsabilità che utilizzano risorse anche per interventi e investimenti.

Complessivamente tali centri, con 1886,4 mld di stanziamenti di competenza, gestiscono il 98% delle risorse del dicastero, con una massa impegnabile pari a 1898 mld (98% dell'intera massa impegnabile del dicastero) e impegni totali per 1658,8 mld (egualmente il 98% degli impegni totali).

[34] Si deve rilevare la sussistenza di eccedenze di spesa per il capitolo 6924 (fitto locali ed oneri accessori) gestito dal C.d.R. rapporti internazionali e politiche comunitarie. Su tale capitolo in assenza di residui ad inizio esercizio sono stati tuttavia effettuati pagamenti in conto residui per 0,748 milioni.

La massa spendibile gestita è risultata pari a 2524,1 mld (98% dell'intera massa spendibile) mentre i pagamenti totali sono risultati pari a 1614,5 mld (98% dei pagamenti totali).

MINISTERO DELLA SANITA' esercizio 1998						
Risultanze della gestione contabile per C.d.R. che gestiscono anche risorse per interventi ed investimenti (valori in miliardi)						
C.d.R.	Stanz. def.	massa imp.	imp. tot.	massa spend.	pag. tot.	res.tot. al 31/12
Assistenza sanitaria di competenza statale	428,20	428,20	419.80	452,20	414.30	31.10
Prevenzione sanitaria	79.60	91,20	77.10	129.60	74.60	46.20
Alimenti nutrizione e sanità pubblica veterinaria	83,80	83.80	64,20	124,10	55.50	43.40
Programmazione sanitaria	326,60	326,60	137,70	452.10	110.00	319.50
Organizzazione bilancio e personale	521.40	521,40	514,60	563.00	532.40	20.90
Rapporti internazionali e politiche comunitarie	32,50	32,50	32,10	32,50	31.90	0.10
Vigilanza sugli enti	414,30	414,30	413.30	770.60	395.80	352.20
Totale parz. C.d.R.	1886.40	1898.00	1658.80	2524.10	1614.50	813.40

Al C.d.R. assistenza sanitaria di competenza statale risultano attribuiti 428,2 mld di stanziamenti definitivi di competenza, dei quali 389,3 mld destinati ad interventi, tra i quali sono rinvenibili le risorse destinate l'assistenza sanitaria al personale navigante (50,5 mld circa dei cap. 1544 e 1587), quelle per il rimborso delle spese per l'assistenza sanitaria all'estero (215,5 mld del capitolo 1543), nonché le risorse destinate all'indennizzo per i soggetti danneggiati da trasfusioni (120,6 mld del capitolo 1586).

Si evidenzia come i settori suindicati assorbono il 91% risorse per intervento gestite dal C.d.R.; dall'analisi delle risultanze contabili, si evince, per gli stessi, come, a fronte di una massa impegnabile di 386,6 mld (pari agli stanziamenti di competenza). sono stati effettuati impegni per 386 mld, mentre a fronte di una massa spendibile pari a 407,7 mld, con 394,1 mld di autorizzazioni di cassa, risultano pagamenti per 391,7 mld. Per il C.d.R. considerato risultano delle eccedenze, determinate da maggiori pagamenti effettuati rispetto ai residui passivi al 1/1/98. Tali maggiori pagamenti per 1,7 mld riguardano il capitolo 1586 (indennizzi per danneggiamenti a seguito di trasfusioni) ove a fronte di 4,8

mld di residui all'1.1.1998 risultano effettuati 6,5 mld di pagamenti in conto residui.

Al C.d.R. prevenzione sanitaria risultano attribuiti 79,6 mld, dei quali 60,1 per funzionamento e 19,4 per intervento. Tra questi ultimi possono segnalarsi gli stanziamenti (pari a 12,2 mld) per la lotta all'AIDS, dei quali sono stati pagati solo 0,6 mld con 10,9 mld di residui e 0,9 di economie (cap. 2052) e quelli (circa 6 mld) destinati alla prevenzione della cecità (cap. 2077 e 2078).

La massa impegnabile del C.d.R. in oggetto è pari a 91,2 mld (con i residui di stanziamento all'1/1/98) con impegni totali per 77,1 mld; a fronte di una massa spendibile di 129,6 mld risultano effettuati pagamenti totali per 74,6 mld, con 46,2 mld transitati in conto residui e 11,2 mld di economie da competenza. Anche per questo C.d.R. si sono verificate delle economie negative su residui per effetto di maggiori pagamenti su residui per 3,2 mld; tali pagamenti sono risultati imputabili alla gestione del capitolo 6702 (stipendi ed altri assegni fissi al personale).

Il C.d.R. alimenti nutrizione e sanità pubblica veterinaria ha ricevuto assegnazioni per 83,8 mld, dei quali 32,9 mld classificati fra gli interventi; tra questi si segnalano i 18 mld e 8,6 mld destinati agli I.Z.S. rispettivamente per la ricerca corrente e quella finalizzata e circa 5 mld per la lotta al randagismo nelle province autonome.

Sulla massa impegnabile, pari a 83,8 mld (44% dell'intera massa impegnabile del dicastero) risultano impegni totali pari a 64,2 mld, mentre sulla

massa spendibile, pari a 124,1 mld, risultano effettuati 55,5 mld di pagamenti totali, con circa 19,5 mld di economie su competenza e 5,7 mld di economie in conto residui. I residui totali al 31/12 ammontano a 43,3 mld mld

Al C.d.R. programmazione sanitaria risultano assegnati 326,6 mld di stanziamenti di competenza (17% delle risorse del dicastero), dei quali 137,7 mld impegnati, mentre a fronte di una massa spendibile pari a 452,1 mld risultano pagamenti totali per 110 mld. Le economie in conto residui ammontano a 19,6 mld, quelle in conto competenza a 3 mld, mentre i residui totali al 31/12 ammontano a 319,5 mld

Il C.d.R. in questione gestisce, oltre alle spese per il Sistema informativo sanitario (cap. 3038, con 108,4 mld di stanziamenti definitivi che risultano pagati per 52,7 mld con 55,7 mld di residui) 185,9 mld di risorse per investimenti (dei 215,9 totali del ministero) che risultano destinati in parte all'edilizia sanitaria (cap. 7535) ed in parte alle spese per la realizzazione della tessera sanitaria (30 mld del capitolo 7536), dei quali si è già riferito.

Per il C.d.R. organizzazione, bilancio e personale, risultano assegnazioni di competenza pari a 521,4 mld, con un incremento rispetto all'esercizio 1997 di 70,131 mld (÷15%). Le risorse più elevate gestite dal centro sono identificabili con le spese per interventi destinate ai trasferimenti all'I.S.P.E.S.L. (274 mld del capitolo 1298) e all' ISS (192,3 mld del capitolo 1299). Per il C.d.R., a fronte di

una massa impegnabile pari a 521,4 mld sono stati effettuati impegni totali per 514,6 mld mentre sulla massa spendibile di 563 mld sono stati effettuati pagamenti totali per 532,5 mld. I residui totali al 31/12 sono risultati 20,9 mld dei quali 10,9 relativi al capitolo 1228 (somme da assegnare alle regioni e provincie autonome per il funzionamento delle commissioni mediche locali per le patenti di guida).

Per il C.d.R. rapporti internazionali e politiche comunitarie risultano stanziati 32,5 mld (2% delle risorse gestite dal ministero), pressoché in linea con gli stanziamenti del precedente esercizio, con pari massa impegnabile, quasi interamente impegnata. Sulla massa spendibile (32,5 mld) risultano effettuati pagamenti per 31,9 mld mentre i residui al 31/12 ammontano a 0,1 ml. Gli unici stanziamenti per intervento gestiti dal C.d.R. in questione sono quelli destinati all'Organizzazione mondiale della sanità (capitolo 3573), pari 29,2 mld, che risultano interamente impegnati e pagati.

Per il C.d.R. vigilanza sugli enti risultano stanziati 414,3 mld, con 379,5 mld di spese per intervento (con un aumento di 40,2 mld rispetto al precedente esercizio +11%), e 30 mld di spese per investimento (destinati agli I.R.C.C.S. per l'acquisto di apparecchiature scientifiche). La massa impegnabile risulta pari a 414,3 mld in assenza di residui ad inizio esercizio, sui quali risultano impegni totali per 413,3 mld.. Sulla massa spendibile, che ascende a 770,6 mld (anche a

seguito della presenza di elevati residui iniziali), a fronte di 458 mld di autorizzazioni di cassa risultano pagamenti totali per 395,8 mld, mentre i residui totali a fine esercizio ammontano a 352,2 mld, in gran parte derivanti dalla gestione delle assegnazioni di competenza, destinate agli I.R.C.C.S. per la ricerca finalizzata (40 mld del capitolo 4046) e per la ricerca corrente (151,5 mld del capitolo 4064).

Appendice: La spesa sanitaria nel bilancio dello Stato.

1. **L'attività programmatoria ed il Piano sanitario nazionale 1998-2000.**

2. Le misure indicate nel **DPEF e nel collegato per il 1998.**

3. **La costruzione delle previsioni ed i dati provvisori sul fabbisogno 1998.**

4. **I disavanzi pregressi.**

5. **Le risultanze contabili nel bilancio dello Stato;** 5.1 L'analisi funzionale (COFOG); 5.2. La spesa di parte corrente ; 5.3 La spesa per investimenti.

Il rilievo dei compiti di indirizzo, programmazione e monitoraggio dei flussi finanziari del Sevizio Sanitario Nazionale suggerisce anche per l'esercizio in esame la opportunità di una sintetica rassegna sulle principali misure adottate a livello centrale, alla luce della ricostruzione, sia pur provvisoria, dei dati di fabbisogno[1] disponibili e delle risultanze contabili complessive che interessano la spesa sanitaria nel bilancio dello Stato, e che insistono su diversi stati di previsione. Come già evidenziato dalla Corte in sede delle precedenti relazioni, va peraltro evidenziata la discrasia ordinamentale esistente tra la struttura di

[1] Si tratta dei dati esposti nella Relazione sulla situazione economica generale del Paese per il 1998, aggiornati sulla base di quanto trasmesso dal Dipartimento della Programmazione del Ministero.

imputazione delle responsabilità programmatorie, di indirizzo, di monitoraggio, di proposta di riparto delle risorse, e la relativa conseguente allocazione, essendo, le stesse come è noto, tuttora stanziate su specifici capitoli del ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Proprio alla luce delle misure di riforma sia della struttura del bilancio, ridisegnata sulla base di un più stringente raccordo tra risorse, funzioni e centri di responsabilità, che della revisione delle funzioni attribuite al CIPE (art. 7, comma 2, lett. a) ed e) legge n. 94/1997, si ripropone dunque in maniera più attuale il problema già segnalato dalla Corte, circa la opportunità di una riconduzione tendenzialmente unitaria, nell'articolazione riformata del bilancio dello Stato, della spesa destinata alla sanità rispetto allo stesso centro di responsabilità cui competono le relative funzioni programmatorie. Nella suindicata prospettiva, va comunque tenuto conto delle sensibili innovazioni previste per il finanziamento della spesa sanitaria, dalle disposizioni di cui all'art. 10 della l. 13 luglio 1995 n.133 [2].

1. L'attività programmatoria ed il Piano sanitario nazionale 1998-2000.

L'attività programmatoria riveste interesse centrale, con riguardo alla dinamica dell'intero Servizio sanitario nazionale: di primario rilievo è stata nel 1998 l'approvazione del Piano sanitario nazionale 1998-2000, che segue, con un consistente "vuoto", quello approvato, con DPR I° maggio 1994, per il triennio 1994-1996. Sotto tale aspetto, non può non rilevarsi l'assenza per - l'intero 1997

[2] vedasi par. 5.2.

e buona parte del 1998 - di tale fondamentale strumento di pianificazione: il mancato rispetto delle scansioni temporali, in una programmazione di natura scorrevole, si ripercuote negativamente sull'effettivo raggiungimento dei risultati di così ampio rilievo anche finanziario[3].

Uno stretto legame tra ricostruzione e monitoraggio dei flussi del sistema e reimpostazione della successiva programmazione costituisce un aspetto essenziale, che, al di là della carenza riscontrata negli esercizi passati, sollecita un deciso potenziamento dei meccanismi di conoscenza e verifica; della problematica appare fortemente avvertito il legislatore, che anche nelle recenti manovre finanziarie per il 1998 ed il 1999[4] ha sottolineato, con la previsione di possibili attivazioni di sanzioni nella ripartizione del Fondo Sanitario Nazionale, la necessità ed il rilievo della partecipazione delle regioni e delle aziende ai percorsi di monitoraggio e ricostruzione del quadro finanziario. A tal fine può concorrere anche il previsto "Osservatorio sull'attuazione del PSN", presso il Dipartimento della programmazione, insieme alle strutture amministrative, da potenziare e ricalibrare alla luce delle crescenti indicate funzioni, in sinergia con l'Agenzia per i Servizi sanitari regionali e la Conferenza Stato-Regioni.

Nella attivazione di un circuito programmatorio efficace, assume peculiare spessore la rappresentazione aggiornata di un quadro conoscitivo complessivo degli andamenti e delle problematiche emerse. Tale ruolo è assegnato alla

---

[3] Vedi, infra, par. 3.

[4] Art. 32, comma 2 della legge 449/1997 (collegato 1998); art. 28, c. 14, L. n. 448/1998.

Relazione sullo stato sanitario del Paese. Dopo quella presentata per gli anni 1992-1996, contenente un bilancio, sia pur provvisorio, degli obiettivi raggiunti nella prima fase di avvio della riforma, risultava di particolare utilità un tempestivo seguito ed aggiornamento del documento per il 1997, per consentire, sulla base di una considerazione delle dinamiche gestionali e degli andamenti del sistema, una valida base di partenza per la definizione dei profili investiti dalla riforma. Una analisi approfondita delle effettive problematiche emerse avrebbe consentito una maggiore attenzione, in sede di ridefinizione del quadro normativo, anche ad uno specifico problema (già segnalato dalla Corte) concernente la individuazione di adeguate forme di raccordo tra la contabilità economica introdotta per le aziende sanitarie e le esigenze di leggibilità complessiva e di monitoraggio del sistema (art. 16 L. n. 362/1988), con la utilizzazione di serie di indicatori utili al fini del controllo interno ed esterno.

Il nuovo PSN prevede un ridisegno dei livelli essenziali (necessari, appropriati ed uniformemente garantiti) di assistenza - da intendersi come "ambito delle garanzie che il SSN si impegna ad assicurare in condizioni di uniformità sul territorio nazionale alla totalità dei cittadini" - sulla base di "principi guida", tra i quali: l'efficacia e l'appropriatezza degli interventi, in base a cui le risorse devono essere indirizzate verso le prestazioni la cui efficacia è riconosciuta in base alle evidenze scientifiche; l'efficienza produttiva; l'equità, in modo da garantire eguali opportunità di accesso ed assistenza a parità di

bisogno[5]. Il piano prevede un tendenziale riequilibrio del sistema dalla cura alla prevenzione; dalla generalità della popolazione ai gruppi a rischio; dall'assistenza ospedaliera a quella territoriale, attraverso specifici percorsi riorganizzativi ed una conseguente riallocazione delle risorse[6].

I livelli di assistenza, che sostituiscono i sei precedenti, sono tre, a loro volta articolati in sotto-livelli: si tratta dell'assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro, che risponde all'esigenza di una maggiore attenzione alle attività di prevenzione primaria e secondaria; dell'assistenza distrettuale, che

---

[5] Il comma 2, dell'art. 1 del d. lgs. di riforma prevede che il Servizio sanitario nazionale assicuri, attraverso risorse pubbliche e in coerenza con i principi e gli obiettivi indicati dagli articoli 1 e 2 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, i livelli essenziali e uniformi di assistenza definiti dal Piano sanitario nazionale nel rispetto dei principi della dignità della persona umana, del bisogno di salute, dell'equità nell'accesso all'assistenza, dell'appropriatezza rispetto alle specifiche esigenze e dell'economicità nell'impiego delle risorse. Il comma 6. prevede che i livelli essenziali di assistenza comprendono le tipologie di assistenza, i servizi e le prestazioni relativi alle aree di offerta individuate dal Piano sanitario nazionale per il 1998-2000 (assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro; assistenza distrettuale; assistenza ospedaliera). Sono posti a carico del Servizio sanitario le tipologie di assistenza, i servizi e le prestazioni sanitarie che presentano, per specifiche condizioni cliniche o di rischio, evidenze scientifiche di un significativo beneficio in termini di salute, a livello individuale o collettivo, a fronte delle risorse impiegate. Sono esclusi dai livelli di assistenza erogati a carico del Servizio sanitario nazionale le tipologie di assistenza, i servizi e le prestazioni sanitarie che non rispondono a necessità assistenziali tutelate in base ai principi aspiratori del Servizio sanitario nazionale; non soddisfano il principio dell'efficacia e dell'appropriatezza, ovvero la cui efficacia non è dimostrabile in base alle evidenze scientifiche disponibili o sono utilizzati per soggetti le cui condizioni cliniche non corrispondono alle indicazioni raccomandate; non soddisfano il principio dell'economicità nell'impiego delle risorse, o non garantiscono un uso efficiente delle risorse quanto a modalità di organizzazione ed erogazione dell'assistenza. Le prestazioni innovative per le quali non sono disponibili sufficienti e definitive evidenze scientifiche di efficacia possono essere erogate in istituzioni sanitarie accreditate dal Ssn esclusivamente nell'ambito di appositi programmi di sperimentazione autorizzati dal ministero della sanità.

[6] In quest'ambito si possono collocare gli interventi adottati dall'amministrazione in attuazione dell'articolo 1 della legge 26 febbraio 1999, n. 39. Si tratta del Programma nazionale per la realizzazione di strutture per le cure palliative e di supporto (lo schema di decreto del Ministro della sanità è all'esame della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome); dell'Atto di indirizzo e coordinamento in materia di requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi minimi delle strutture per le cure palliative (lo schema di decreto del Ministro della sanità è all'esame del Consiglio superiore di Sanità); del riparto dei finanziamenti per l'assistenza domiciliare con particolare riferimento ai pazienti in fase critica per i quali risulta adottato il decreto del Ministro del tesoro, bilancio e programmazione economica, di concerto con il Ministro della Sanità, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome.

riaggrega i tre precedenti livelli (2, 3 e 5 del Psn 1994-1996) dell'assistenza sanitaria di base, specialistica ambulatoriale, territoriale e semi-residenziale e residenziale-sanitaria e comprende anche l'assistenza farmaceutica; dell'assistenza ospedaliera, che ricomprende l'assistenza per acuti e c.d. "post-acuzie". A tali nuovi livelli vanno dunque ricondotte - attraverso apposite linee guida - le attività di monitoraggio e verifica, attraverso un adeguamento del sistema informativo, al momento ancora non effettuato.

Quanto al finanziamento dei livelli di assistenza "essenziali" ed "appropriati", la quota capitaria, che "esplicita il valore pro-capite medio nazionale per assicurare la copertura finanziaria dei livelli di assistenza essenziali"- anche se non costituisce l'equivalente finanziario dei servizi e delle prestazioni da assicurare ad ogni cittadino - è determinata per il 1998 in £. 1.795.305, da incrementare del 3% per gli esercizi successivi (£. 1.849.165 per il 1999 e £. 1.904.640 per- il 2000)[7]. In ordine a tali delicati aspetti di "copertura" finanziaria, la Corte aveva sollecitato - anche alla luce delle risultanze contabili, che hanno sinora evidenziato reiterati squilibri gestionali tra quantificazioni previsionali ed effettivo fabbisogno - l'adozione di una più coerente individuazione, basata su di una più puntuale relazione tra livelli di assistenza da assicurare e quota capitare riconosciuta, in particolare per quanto riguarda il

[7] Per il 1997 le risultanze stimate indicano una spesa pro-capite pari a lire 1.884.509; per il 1998 a lire 1.953.823.

raffronto tra tipologie di prestazioni da assicurare e relativi costi[8]. La metodologia seguita, basata sulla documentazione a disposizione, ed in particolare sulle risultanze emerse dall'attività del "nucleo tecnico di verifica per il monitoraggio dei livelli di assistenza sanitaria fissati dal PSN 1994-96", istituito nell'ambito della Conferenza Stato-regioni, conferma l'esigenza di un quadro conoscitivo puntuale e tempestivamente reso per pervenire ad una più adeguata e consapevole definizione delle scelte programmatiche e di bilancio ed evitare il reiterato fenomeno dei disavanzi, che comportano tensioni ed irrigidimenti sugli equilibri di bilancio, sia statale che regionale[9]. Di particolare rilievo è al riguardo l'esplicito invito, contenuto nella delibera CIPE 5 agosto 1998, di riparto del FSN 1998, alla conclusione dei lavori di detto nucleo "per consentire la tempestiva definizione dei criteri previsti dalla legge e la loro applicazione alla proposta di ripartizione del FSN sin dal prossimo anno".

Di tale fondamentale esigenza di raccordo tra livelli e risorse, reiteratamente espressa dalla Corte, appare consapevole il legislatore delegato, che al c. 3. dell'art: 1 dello schema di d. lgs. emanato ai sensi della delega di cui alla l. 419, prevede che l'individuazione delle priorità assistenziali e delle prestazioni assicurate a garanzia dei livelli essenziali di assistenza sia contestuale alla

---

[8] Con riguardo ad una rimodulazione della distribuzione delle risorse finanziarie, strettamente collegata ad una coerente programmazione, è da ricordare che con il collegato alla finanziaria per il 1997 viene prevista (art. 1, c. 34) la correzione dei criteri di riparto del Fsn, già riferiti alla sola consistenza numerica della popolazione residente, con l'introduzione di taluni ulteriori parametri correttivi (frequenza dei consumi sanitari per età e per sesso, tassi di mortalità della popolazione, altri indicatori relativi alla definizione dei bisogni territoriali).

[9] Vedasi par. 4.

determinazione delle risorse finanziarie da assegnare alla tutela della salute, nel rispetto delle compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica nel Documento di programmazione economico-finanziaria. Si tratta dunque di un problema di ampia valenza, che richiede ancora precisazione metodologica e concreta traduzione operativa, ma che, alla luce delle risultanze contabili, non può attendere ulteriori rinvii, impegnando nella sua soluzione non il solo ministero, ma anche gli altri livelli di Governo del sistema (ministero del tesoro; Conferenza Stato-Regioni) ed assumendo maggiore visibilità nelle decisioni parlamentari di bilancio.

Sotto un più generale versante, la Corte aveva rappresentato l'esigenza di un necessario ulteriore rilancio della funzione programmatoria, anche per realizzare concretamente i numerosi e qualificanti documenti di indirizzo e di approfondimento, linee guida cliniche e progetti obiettivo, indicati come "adempimenti prioritari" nello stesso PSN e che attendono anch'essi compiuta traduzione operativa. Le carenze a livello centrale vengono infatti a ripercuotersi negativamente a livello regionale e locale, creando anche uno squilibrio nel disegno programmatorio generale , nella attuazione degli obiettivi, nelle ricadute di ordine finanziario, in un settore già ampiamente esposto a non controllabili dinamiche incrementali di spesa. Si registrano al riguardo i primi adempimenti caratterizzati da un significativo approccio "concertato".

Nella elaborazione dei documenti di indirizzo e linee guida è stato infatti privilegiato il metodo del confronto e della collaborazione con le Regioni e con gli altri "attori" del patto di solidarietà della salute, tenendo conto delle questioni aperte e incidenti nel conseguimento degli obiettivi, quali la revisione del D.Lgs. n. 502/92 avviata con la legge delega 30.11.1998, n. 419 e il decreto legislativo 31.3.1998, n. 112.

Con riguardo ai progetti obiettivo indicati dal PSN, l'amministrazione informa che sono in fase di definizione i seguenti documenti: P.O. salute mentale[10]; P.O. anziani[11]; P.O. materno-infantile[12]; P.O. tossicodipendenze[13]; Piano sangue e plasma[14]; P.O. AIDS[15]. Sono state altresì adottate le linee guida del Ministero della sanità per le attività di riabilitazione per le province autonome emanate con provvedimento del 7 maggio 1998, pubblicato sulla G.U. n. 124 del 30.5.1998.

Nell'ambito dei programmi regionali finalizzati alla realizzazione di obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale individuati dal PSN 1998-2000, sono destinate quote vincolate del fondo sanitario nazionale nella misura

---

[10] Il documento è stato approvato in data 9 marzo 1999 dalla Conferenza unificata di cui all'art. 8 del D lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

[11] Al riguardo è stato costituito un apposito gruppo di lavoro per la definizione del progetto.

[12] Il documento è stato inviato al Consiglio superiore di sanità per il parere di competenza.

[13] E' stato costituito un apposito gruppo di lavoro per la definizione del progetto.

[14] Il relativo documento è stato approvato dalla Commissione nazionale per il servizio trasfusionale in data 21.7.1998.

[15] Il relativo documento è stato approvato, in sede tecnica, dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome il 15.4.1999.

del 3% per ciascuno degli anni del triennio 1998-2000, ai sensi dell'articolo 1, comma 34, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 e dell'articolo 33 della legge 27 dicembre 1997, n. 449. L'amministrazione informa che, al fine di favorire l'avvio dei programmi di attività, la quota di finanziamento per l'anno 1998 destinata al perseguimento degli obiettivi prioritari del PSN è stata ripartita tra le regioni e le province autonome, a titolo di anticipazione, sulla base della popolazione residente. I relativi progetti sono stati predisposti dalle regioni in relazione a quattro obiettivi prioritari indicati dal Ministero: riduzione delle liste d'attesa per i ricoveri ospedalieri e per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale; realizzazione di campagne di screening per la diagnosi precoce dei tumori femminili; potenziamento dell'assistenza domiciliare; miglioramento dell'assistenza a favore dei soggetti affetti da malattie mentali. Tali progetti sono attualmente all'esame del Ministero e verranno trasmessi alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome entro il 30 giugno 1999. Con riguardo al Piano straordinario di interventi per la riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri urbani, il Ministero sta elaborando i criteri per l'individuazione dei "grandi centri urbani", da proporre alla Conferenza unificata Stato-Regioni[16]. Contemporaneamente è stato svolto un programma di verifica a campione dell'attuazione dei provvedimenti sulla

[16] Va ricordato che, in base al c. 1 dell'art. 5 ter del d.l. n. 23 del 1998 convertito dalla l. n. 94 del 1998, è stato attribuito ai Comuni, per l'anno 1998, un contributo di 5 miliardi da destinare al finanziamento di contributi agli indigenti per spese sanitarie particolarmente onerose (d.m. ministero dell'Interno 1° settembre 1998 in G.U. n. 220 del 21 settembre 1998).

riduzione dei tempi di attesa, tramite specifiche indagini conoscitive presso le aziende sanitarie.

2. Le misure indicate nel DPEF e nel collegato per il 1998.

Con il DPEF 1998-2000 erano state indicate alcune linee programmatiche fondamentali nel settore della sanità, relative alla precisazione dei livelli essenziali di assistenza, per assicurare, "in presenza di vincoli finanziari", "soglie essenziali, appropriate ed efficaci di assistenza, rispetto alle quali concentrare la garanzia di risposta uniforme sull'intero territorio nazionale", con una distinzione delle responsabilità finanziarie e delle diverse fonti di finanziamento a carattere "sociale", pur nell'impegno sinergico degli interventi.

Temi prioritari di attenzione, anche alla luce delle dinamiche finanziarie riscontrate nei precedenti esercizi, erano il controllo della spesa ospedaliera e la rivistazione del complesso sistema farmaceutico, (sia in tema di riclassificazione dei farmaci nelle previste "classi", che in ordine delle modalità di accesso ad esse, e dai percorsi di supporto alle decisioni tecniche del medico prescrittore[17], attivando un "osservatorio della prescrizione"). Specifica attenzione veniva

[17] Vedasi il richiamo nel collegato 1998 (art. 32, comma 9, lett. b) al comma 28 dell'art. 1 del collegato 1997 , che già prevedeva l'avvio di un sistema di responsabilizzazione dei medici di medicina generale nel rilascio delle prescrizioni diagnostiche e terapeutiche, e la predisposizione, da parte del ministero della sanità, di *percorsi diagnostici di riferimento*, finalizzati a sopportare i sanitari nell'adozione di linee di intervento appropriate "al fine di ottenere il miglior rapporto costi-benefici tra le opzioni disponibili". Nell'analoga linea delle recenti manovre di bilancio è il comma 8 sempre dell'art. 1 del collegato 1997 relativo al rapporto di programmazione delle Regioni nel processo di definizione dei piani annuali preventivi delle prestazioni erogabili dalle strutture pubbliche e private, nell'intento di pervenire ad un migliore equilibrio delle gestioni, con la previsione di una definizione dei limiti massimi di spesa sostenibili con il FSN ed i preventivi annuali di prestazioni.

destinata, oltre al tema della ricerca e dell'impatto sulla funzionalità complessiva del SSN, alla ridefinizione del regime di compartecipazione dell'utenza, sia attraverso una revisione del regime delle entrate, che attraverso la possibilità di una diversa regolamentazione su base regionale. Con riguardo al riordino del sistema della partecipazione alla spesa sanitaria e delle relative esenzioni, il collegato alla finanziaria 1999 (l. 449/1999), (art. 59, c.50) ha previsto una delega al Governo, esercitata con d.lgs. 29 aprile 1998, n. 124 recante "Ridefinizione del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie", da avviare in via sperimentale in alcune regioni[18]. Con l'entrata in vigore del nuovo sistema non si prevedono variazioni sostanziali dell'ammontare delle partecipazioni al costo delle prestazioni complessivamente pagate dagli assistiti, bensi' una variazione della composizione in relazione alla diversa tipologia di prestazioni erogate, alla distribuzione degli assistiti nelle tre classi di esenzioni (esenti totali, parziali, non esenti), alle modifiche delle modalità di partecipazione al costo.

Il PSN 1998-2000 indica come priorità la rimozione delle cause principali di diseguaglianza nell'accesso alle prestazioni sanitarie da parte dei cittadini. Il superamento di liste di attesa abnormemente lunghe costituisce un fattore determinante per assicurare l'uniformità di accesso ai livelli di assistenza a parità di bisogno nelle diverse realtà territoriali. Pertanto il PSN stabilisce l'obbligo

[18] Il successivo comma 51 prevedeva una delega, che presenta profili di connessione, per la individuazione di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate nei confronti di amministrazioni pubbliche, esercitata dal Governo con d. lgs. 31 marzo 1998, n. 109 (G.U. n. 90 del 18 aprile 1998).

delle Regioni e delle aziende sanitarie di elaborare specifici programmi per l'abbattimento dei tempi di attesa per i ricoveri ospedalieri e l'accesso alle prestazioni specialistiche ambulatoriali. L'articolo 3, comma 10, del decreto legislativo 29 aprile 1998, n. 124 stabilisce tempi e modalità per la presentazione dei suddetti programmi regionali, con specifico riferimento alle prestazioni di diagnostica strumentale e di laboratorio ed alle altre prestazioni specialistiche erogate in regime ambulatoriale o di ricovero diurno. Il Ministero ha richiesto alle Regioni i provvedimenti emanati in attuazione della citata norma e ha sostenuto le Regioni in tale adempimento[19].

Anche altre misure indicate con il DPEF hanno trovato seguito in alcune disposizioni del collegato per il 1998 (l. 27 dicembre 1997 n. 449) e nel collegato "ordinamentale" (A.C. 4230) sfociato nella legge 30 novembre 1998, n. 419, la cui delega risulta esercitata con il già richiamato d. lgs. di recente approvato.

Le misure inserite nel collegato "di sessione", analogamente alla manovra dell'esercizio precedente attenevano in buona parte ad obiettivi di razionalizzazione del sistema, nell'intento di conseguire dalla stessa anche risparmi di spesa, da considerare pertanto pienamente realizzabili nella fase di effettivo avvio dei meccanismi sottesi.

---

[19] Con nota dell'8 settembre 1998, tutte le Regioni sono state sollecitate ad adottare e trasmettere i suddetti provvedimenti entro il 30 settembre 1998. Alle Regioni che sono risultate totalmente o parzialmente inadempienti (Calabria, Campania, Lazio, Piemonte, Puglia, Umbria, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Sicilia e Sardegna) il Ministro, in data 2 ottobre 1998, ha provveduto ad inviare formale atto di diffida. Conseguentemente tutte le Regioni hanno provveduto, con l'unica eccezione della Regione Campania, presso la quale è stato attivato il potere sostitutivo con decreto del Ministro della sanità del 4 gennaio 1999. A conclusione della suddetta procedura, sono stati individuati i criteri per l'adozione, da parte dei direttori generali, dei tempi massimi d'attesa nella regione Campania.

La spesa per beni e servizi, seconda, dopo quella per il personale nel complesso della spesa sanitaria pubblica, avrebbe dovuto contrarsi del 2,25 % (a fronte dell'1,5% inizialmente proposto dal Governo (art. 32), rispetto alla corrispondente spesa annua rendicontata per il 1996, rideterminata in base ai tassi di inflazione programmata per gli anni 1997 e 1998, attraverso obiettivi di risparmio assegnati dalle regioni a ciascuna azienda; il limite massimo complessivo non avrebbe pertanto dovuto superare l'importo di 19.450 mld.[20] circa, tetto che non risulta rispettato a consuntivo, anche se mancano ancora dati definitivi sul fabbisogno per il 1998, attesa la mancata trasmissione di questi da parte di talune regioni e la stima sinora operata per altre. Negli esercizi precedenti, a livello nazionale, il trend indica un aumento fino al 1994, con una riduzione del 2,6% nel 1995 e con nuovi aumenti nel 1996 e nel 1997 (+4,8% e +3,2%, rispettivamente). Gli obiettivi di risparmio, che "non devono penalizzare le aziende che hanno ottenuto i migliori risultati di nazionalizzazione e di risanamento", poggiano su criteri, di espansione del ricorso a strumenti civilistici nell'approvvigionamento di beni e servizi, "nel rispetto dei principi di buona amministrazione". Le maggiori responsabilità dei Direttori generali delle Aziende di vigilanza e verifica dei risultati dovrebbero essere supportate dagli osservatori centrali e regionali degli acquisti di cui all'art. 1, comma 30 del collegato 1997, tuttora a non a regime[21]. Nell'ottica disegnata è da inquadrare anche la recente

[20] Stime provvisorie dell'amministrazione indicano una spesa di 19.986,4 mld.

[21] Al fine di razionalizzare il sistema dell'acquisto di beni e servizi del Ssn, con conseguente riduzione dei costi unitari, tale norma prevede la istituzione di un osservatorio sui prezzi relativi, con il compito di diffondere valori e criteri di riferimento a supporto delle decisioni gestionali locali, con una minore

disposizione (art. 5 l. n. 39/1999 di conversione del D.L. 450/1998) che prevede che i direttori generali delle aziende rivedano in sede negoziale, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della norma, il corrispettivo dei contratti stipulati anteriormente al 31 dicembre 1997 per la fornitura di beni o servizi, quando tale corrispettivo sia stato determinato in tutto o in parte con riferimento al costo del danaro, con la sanzione che, qualora il contraente non aderisca alla revisione venga escluso dalla possibilità di stipulare nuovi contratti o rinnovare quelli in essere con la stessa azienda per i tre anni successivi. Effetti di medio-lungo periodo dovranno essere monitorati in ordine all'ulteriore processo di aziendalizzazione previsto dalla più volte citata riforma-ter che consente il ricorso a strumenti privatistici (art. 3); in base a detta norma le aziende, che informano la propria attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità e sono tenute al rispetto del vincolo di bilancio, attraverso l'equilibrio di costi e ricavi, compresi i trasferimenti di risorse finanziarie, agiscono mediante atti di diritto privato. La norma prevede che i contratti di fornitura di beni e servizi, il cui valore sia inferiore a quello stabilito dalla normativa comunitaria in materia, sono appaltati o contrattati direttamente secondo le norme di diritto privato: la nuova configurazione sollecita ad una attenta verifica sugli effetti economici e finanziari indotti.

spesa prevista per il 1997 in 200 mld. (negli anni successivi i risparmi erano quantificati in circa 600 mld., pari al 3% della spesa relativa).

Quanto alla spesa farmaceutica era previsto un tetto per il triennio 1998-2000 (rispettivamente 11.091, 11.451 ed 11.811 mld.), suscettibile di un incremento non superiore al 10%, fermo restando il mantenimento delle occorrenze finanziarie delle regioni nei limiti dello stanziamento determinato in ragione della quota capitaria. La norma prevede meccanismi di monitoraggio e di intervento anche in corso d'anno, in caso di superamento di detti valori: in particolare è previsto - con un richiamo al comma 40 dell'art. 1 del collegato 1997 - un contributo a carico delle imprese di commercio e distribuzione e dei farmacisti (complessivamente pari al 60%) delle eccedenze registrate; con la l. 448/98 (collegato alla legge finanziaria per il 1999), sono state puntualizzate le modalità e le procedure per il calcolo dell'eccedenza di spesa farmaceutica ed il termine per il pagamento del citato contributo è stato spostato al 31 dicembre 1999.

Come si è detto, non risultano ancora dati definitivi sul fabbisogno per il 1998, attesa la mancata trasmissione di questi da parte di talune regioni e la stima sinora operata per talune di esse. Sulla base di quanto riportato nella Relazione generale sulla situazione economica del Paese, la spesa farmaceutica relativa al 1998 fornita dagli Assessorati alla sanità risulterebbe stimabile in circa 12.818 miliardi, con un ulteriore aumento ed uno superamento del limite fissato dalla l. 449/97, verosimilmente imputabile in parte all'effetto mix (spostamento delle prescrizioni verso farmaci nuovi e più costosi), atteso che è diminuito. rispetto ai

due anni precedenti, sia il numero delle ricette che l'importo dei "ticket" riscossi e che è cresciuto l'ammontare complessivo dello sconto a carico dei farmacisti.[22]

Con riguardo all'andamento registrato nel passato, la spesa per l'assistenza farmaceutica convenzionata, terza in ordine quantitativo nella spesa sanitaria pubblica, ha visto ridurre il suo peso relativo rispetto alle spese totali nel corso della prima metà del decennio, passando dal 14,9% del 1992 al 10,9% del 1995, stabilizzandosi successivamente intorno all'11%.[23] Anche in termini assoluti, la spesa pubblica per i farmaci si è ridotta notevolmente fino al 1995, quando ha raggiunto i 10.145 miliardi (-8% rispetto al 1994) ed ha poi ripreso a crescere, salendo a 12.196 miliardi nel 1997 (+8,8% rispetto al 1996)[24].

In materia è nota l'attenzione del legislatore per controllare le dinamiche finanziarie e nello stesso tempo garantire i complessi interessi (dell'utenza, degli intermediari e dei farmacisti, dei produttori, della ricerca scientifica) di cui sono testimonianza le disposizioni via via contenute nelle leggi finanziarie[25] e nelle delibere del CIPE[26].

---

[22] Più recenti stime dell'amministrazione indicano invece una spesa più accentuata superiore ai 13000 mld.

[23] Fonte: Relazione generale sulla situazione economica del paese.

[24] Fonte: Relazione generale sulla situazione economica del paese - Anche nel caso della spesa farmaceutica si mantengono le notevoli differenze tra regioni, con una netta prevalenza nelle regioni meridionali (dove assorbe il 13,1% delle spese totali nel 1997, a fronte del 9.7% delle regioni del nord e dell'11.6% delle regioni del centro).

[25] Si ricorda che a partire dal 15 luglio 1996 (e non più al termine previsto dall'art. 3, c. 129 della legge 28/12/1995 n. 549) i farmaci a base di un medesimo principio attivo per i quali è prevista uguale via di somministrazione e che presentano forma farmaceutica uguale o terapeuticamente comparabile con documentata bioequivalenza, anche se con diversa concentrazione di principio attivo sono a carico dei S.S.N. solo se posti in vendita al prezzo per unità posologica più basso tra quello dei farmaci che presentano le caratteristiche suddette. I medicinali venduti ad un prezzo maggiore sono classificati dalla CUF nella classe c), tranne nel caso in cui sussistano particolari motivi sanitari che giustificano il mantenimento nella fasce di rimborsabilità del farmaco stesso. La legge 23/12/1996 n. 662 "Misure di

In tale contesto è dunque orientata anche l'attività di controllo, volta, in connessione con le rilevanti ricadute finanziarie delle scelte tecniche effettuate, a verificare la regolarità dei percorsi normativamente prescritti, specie con riguardo al passaggio di classi di medicinali ad elevata diffusione ed alla immissione in commercio di nuovi prodotti. In base all'art. 70 comma 4 e comma 5 della legge 23/12/1998 n. 448 (collegato per il 1999) sembrano infatti profilarsi talune discrasie di non lieve impatto metodologico nella determinazione del prezzo e conseguente ricaduta finanziaria[27].

Un ulteriore specifico aspetto, sinora di non forte impatto finanziario, ma suscettibile di evoluzione e dunque meritevole di attento monitoraggio è quello

---

nazionalizzazione della finanza pubblica" art. 1, c. 40 stabilisce le quote di spettanza sul prezzo di vendita al pubblico delle specialità medicinali collocate nelle classi a) e b). Tali quote riguardano: a) le aziende farmaceutiche nella misura del 66,69%; b) gli azionisti (6,65); c) farmacisti (26,7).

[26] Delibera CIPE 8/8/1996 (G.U. 17/8/96 n. 92),, Delibera CIPE 26/02/1998 (G.U. n. 89 del 17/4/98): Delibera CIPE concernente la deliberazione 26 febbraio 1998 in materia di PME dei farmaci (G.U. n. 112 dei 15/5/1999).

[27] Per i farmaci di nuova autorizzazione il prezzo è determinato utilizzando il costo unitario del principio attivo della confezione già autorizzata e avente la stessa composizione, analoga forma farmaceutica ed unità posologiche più prossime. Per tali farmaci si procede successivamente a un confronto tra il prezzo determinato in base al costo unitario del principio attivo (costo per Mg) e il PME (prezzo massimo applicabile) determinato in base ai criteri ordinari previsti dalla delibera CIPE del 26/01/1998. Qualora il prezzo stabilito con il metodo "costo unitario" dovesse risultare minore del PME, l'adeguamento al PME deve essere effettuato, in 6 fasi successive, in base alla differenza tra il PME e il prezzo determinato con il criterio suddetto. Il comma 5 invece stabilisce che per i medicinali di nuova autorizzazione, che non hanno farmaci di riferimento nelle fasce di rimborsabilità (e per i quali non può applicarsi il disposto del comma 4, cioè il costo per Mg) e per i medicinali già classificati tra i farmaci non rimborsabili (classe c) e successivamente ammessi per la prima volta alla rimborsabilità (indipendentemente dal fatto se essi abbiano o meno farmaci di riferimento già presenti nelle fasce di rimborsabilità), l'adeguamento avviene riducendo in prima applicazione il PME, del 15%, con successivo allineamento della differenza con cadenza annuale, (6 fasi), di pari importo. Nella determinazione del prezzo tra farmaci di nuova autorizzazione e le specialità ammesse per la prima volta in fascia di rimborsabilità quando entrambi hanno farmaci di riferimento già presenti; la soluzione adottata dall'amministrazione è quella di inserire i nuovi farmaci, attribuendo loro il prezzo del farmaco di riferimento già presente in classe a). Tale soluzione, comporta di fatto l'attribuzione del PME pieno, giustificato comunque dall'amministrazione dalla necessità, di fronte a farmaci identici, di evitare distorsioni del mercato.

relativo ai farmaci c.d. "compassionevoli", previsti dall'art. 1, c. 4 della legge 23/12/1996 n. 648[28]. Nel quadro di una complessiva, ma ancora non organica rivisitazione del settore, è da segnalare che è stato emanato il d.p.r. 8 luglio 1998, n. 371 "Regolamento recante norme concernenti l'accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con le farmacie pubbliche e private".

Di particolare rilievo appare la possibilità, prevista dall'art. 32, comma 2, della l. 449/1997 di ridurre (previo parere della Conferenza di cui al d. lgs. n. 281/1997) - in misura non superiore al 3% - la quota spettante, in base alla ripartizione del FSN, alle regioni ed aziende che non abbiano adempiuto alle leggi dello Stato per il contenimento della spesa sanitaria ovvero non abbiano fornito i dati indispensabili al sistema informativo sanitario per le attività di programmazione e di controllo[29]. Tale disposizione va anche collegata alla previsione di cui al successivo comma 1, che affida al ministro della sanità il compito di vigilanza sull'attività gestionale delle aziende "al fine di contrastare inerzie, dispersioni e sprechi nell'utilizzo delle risorse", anche avvalendosi del sistema informativo sanitario, nonché dell'art. 48 della stessa legge, che affida ai

[28] Tale norma prevede l'erogabilità a carico del S.S.N. di farmaci innovativi, la cui commercializzazione è autorizzata in altri Stati ma non sul territorio nazionale oppure di medicinali non ancora autorizzati ma sottoposti a sperimentazione clinica o per medicinali da impiegare per una indicazione terapeutica diversa da quella autorizzata. Essi sono destinati a curare pazienti affetti da patologie per le quali non esistono valide terapie alternative già consolidate. In proposito è importante l'elenco in cui detti farmaci vengono inseriti per essere, nella misura di 30 miliardi l'anno, posti a carico del S.S.N. Tale elenco è stato istituito con provvedimento 17.1.1997 e pubblicato nella G.U. n. 24 del 30.1.1997.

[29] L'amministrazione informa che nell'ambito della Conferenza fra lo Stato, le regioni e le province autonome, è stato effettuato un incontro con tutte le Regioni, in cui sono stati prospettati i riporti relativi allo stato di completezza dei dati forniti al sistema informativo sanitario per l'anno 1997 e la proposta di sanzioni per le regioni inadempienti. A seguito del confronto con le regioni, è stato convenuta la possibilità della revisione delle sanzioni, nel caso in cui le regioni avessero colmato il debito informativo nel termine stabilito.

ministeri del tesoro e della sanità, il monitoraggio dei pagamenti - nel quadro di un complessivo indirizzo di controllo dei flussi di cassa -, allo scopo di verificare che non eccedano quelli dell'anno precedente, incrementati dal tasso di inflazione programmata. Al riguardo la Corte, nel ribadire l'esigenza di una tempestiva raccolta degli elementi informativi per il monitoraggio e la correzione degli andamenti registrati e la nuova impostazione delle previsioni finanziarie, programmatiche e normative, non può non segnalare l'opportunità di una semplificazione ed uniformazione delle richieste informative, sia per non appesantire le Regioni e gli enti con una "domanda" eccessiva di informazioni, sia per evitare l'inverso pericolo di tardivi, incompleti o addirittura assenti flussi informativi. In tale prospettiva, la Corte ha già rappresentato uno specifico problema, legato alla introduzione della contabilità economica, che, con moduli differenziati su base regionale, in concreto rende difficile una ricomposizione degli andamenti finanziari, la "leggibilità" complessiva ed il monitoraggio del sistema; occorre dunque operare su nuovi modelli per assicurare tempestività ed uniformazione di analisi (art. 16 l. n. 362/1988)[30].

[30] E' al riguardo da segnalare che, con D.M. 21 dicembre 1996, sono stati approvati i "Modelli di rilevazione dei flussi informativi sulle attività gestionali ed economiche delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere", da trasmettere dal 1 gennaio 1997 alle regioni ed al ministero. Al riguardo viene ribadito, anche nella delega . (art. 5, c. 6 e 7) nel definitivo abbandono della contabilità finanziaria, che per conferire l'uniforme struttura alle voci dei bilanci pluriennali e annuali e dei conti consuntivi annuali, nonché omogeneità ai valori inseriti in tali voci e per consentire all'Agenzia per i servizi sanitari rilevazioni comparative dei costi, dei rendimenti e dei risultati, è predisposto apposito schema, con decreto interministeriale emanato di concerto fra i ministri del Tesoro e della Sanità, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome. Le unità sanitarie locali e le aziende ospedaliere sono tenute agli adempimenti di cui all'articolo della legge 5 agosto 1978, n. 468 e all'articolo 64 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.

3. La costruzione delle previsioni ed i dati provvisori sul fabbisogno 1998.

Nella costruzione del quadro programmatico del finanziamento per il 1998 si è tenuto conto, come derivanti dalla manovra, di risparmi "immediati"[31] di spesa di complessivi 850 miliardi, (di cui 450 miliardi per riduzione della spesa per beni e servizi, 200 miliardi per riduzione delle prestazioni di fisiochinesiterapia, 100 miliardi derivanti dalla razionalizzazione della specialistica ambulatoriale, 60 miliardi per minor onere relativo al contenzioso sul prezzo dei medicinali, 30 miliardi per l'abolizione dell'obbligo della vaccinazione contro il tifo e 10 miliardi per la razionalizzazione del regime della partecipazione alla spesa sanitaria e delle esenzioni da ticket).

Per il 1998 il finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale pari a 104.541 miliardi (1.816 mila lire pro-capite), si compone delle seguenti voci: per 62.231 miliardi, stimati, di IRAP, addizionale IRPEF (oltre ai quali si è tenuto conto della quota contributi di malattia residui '97), attribuiti direttamente alle regioni[32]; per 5.730 miliardi dalla partecipazione delle regioni a statuto

[31] In base alle disposizioni del collegato era stata complessivamente prevista nella relazione tecnica iniziale una riduzione di 1.1 00 mld. per il 1998.

[32] Per quanto riguarda l'IRAP e l'addizionale IRPEF, va ricordato che dal l' gennaio 1998, a norma del D. L.gs 446/97, l'IRAP ha sostituito i contributi di malattia (la voce relativa al 1998 comprende i contributi di malattia riscossi nell'anno, ma di competenza del 1997); al finanziamento della spesa sanitaria deve essere destinato il 90% (al netto di quanto dovuto allo Stato per il servizio di riscossione) del gettito della prima imposta nonchè l'intero gettito della seconda (con aliquota, per il 1998, dello 0,50). Per il riparto del FSN 1998 nella delibera CIPE del 5 agosto 1998 l'incremento del gettito IRAP e dei contributi 1997 sono per il 1998 rispettivamente stimati in 52.715 mld. e 9.516,3 mld. e sono nel totale calcolati per 62.231..3 mld. e la quota del Fsn ripartita tra le regioni ammonta a 30.984.4 mld..

speciale[33] (5.474 nel 1997; 4.273 nel 1996 e 3.130 nel 1995), in base alla legge n. 38/1990 e successive modifiche; per 4.514 miliardi, stimati, di entrate proprie[34] delle aziende sanitarie (3.800 mld. nel 1997); per la restante quota dal FSN di parte corrente[35] [36].

A fronte di tale quadro previsionale, la spesa stimata dal Dipartimento della Programmazione del ministero della sanità, indica un'ammontare provvisorio, per il 1998, di 113.376 mld, con un incremento dei 3,8% rispetto all'anno precedente, che segnalava invece un aumento del 8,8% sul 1996; i precedenti analoghi indici

---

[33] Le partecipazioni delle regioni a statuto speciale e provincie autonome ex L. 3 8/90 sono state previste a partire dall'esercizio 1990 e le relative percentuali sono disposte con legge.

[34] Le entrate proprie delle aziende sanitarie sono rappresentate principalmente dalle partecipazioni al costo delle prestazioni erogate dal Ssn da parte dei cittadini non esenti, che costituiscono vere e proprie entrate per il Ssn. nel caso dei "ticket" corrisposti a fronte di prestazioni erogate da strutture a gestione diretta dei Ssn. A tale riguardo, come si è detto, la l. 449/97 (collegato alla legge finanziaria per il 1998) ha previsto una revisione complessiva del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni, in termini di prestazioni incluse, di relative entità di partecipazione e di condizioni di bisogno che danno diritto all'esenzione, sia economiche, sia di patologia. Rientrano nelle entrate proprie anche i proventi derivanti da attività erogate a pagamento dalle aziende sanitarie e dalle gestioni patrimoniali e finanziarie delle stesse aziende.

[35] Il Fondo sanitario nazionale di parte corrente rappresenta l'integrazione finanziaria dello Stato, con risorse attinte dalla fiscalità generale, per le esigenze del Ssn e viene determinato deducendo dal fabbisogno finanziario complessivo, corretto con la mobilità sanitaria interregionale, le risorse proprie delle regioni e delle aziende sanitarie (IRAP, addizionale IRPEF, entrate proprie e partecipazioni delle regioni a statuto speciale ex L. 38/90). A partire dal 1997, il Fsn di parte corrente viene determinato dalla legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato (art. 2, comma 175, L. 662/97). Per una analisi più dettagliata vedasi par. 5.2.

[36] Per il 1998, con delibera CIPE del 5 agosto 1998, dallo stanziamento di 33.370 mld., dedotti 178 mld. assegnati alla Croce Rossa, 41,4 mld. per compensazione della mobilità interregionale in favore della Provincia di Bolzano e della Regioni Friuli; 210,9 mld. da assegnare all'ospedale Bambino Gesù (sinora ricompresi nei trasferimento alla regione Lazio), 1.947,3 mld accantonati, "in attesa di proposte dal ministero della sanità", (di cui 1.200 mld destinati a specifici obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale) la residua somma, pari a 30.984,357 mld (35.743,9 mld. nel 1997; 36.128,5 mld. nel 1996), è stata considerata a carico dello Stato, in aggiunta, ai fini del calcolo del finanziamento, degli indicati contributi sanitari, del contributo delle Regioni a statuto speciale nonchè delle entrate proprie della U.S.L.

sono del 7,6% e dell'1,7%. Dedotti 897 mld. della spesa per altri enti[37], la spesa regionale, viene stimata in 112.480 mld.[38] (108.387 mld. nel 1997; 99.624 mld. nel 1996; 92.869 mld. nel 1995). Il relativo squilibrio è stimato, nella Relazione generale sulla situazione economica del Paese, vicino agli ottomila mld.[39], mentre sulla base delle ulteriori stime fornite dall'aministrazione e risultanti dal confronto con le regioni, viene indicato in 6666 mld, su una proiezione di spesa complessiva, al momento cifrata sui 111.301 mld.

Va comunque segnalato che per molte Regioni non è al momento ancora pervenuta la relativa rendicontazione al Dipartimento della programmazione, per cui si è proceduto ad una stima sulla base della spesa storica; risulta comunque

---

[37] Di cui 897 miliardi sostenuti da enti sanitari diversi dalle aziende sanitarie regionali (aziende Unità sanitari locali e aziende ospedaliere) quali: Croce rossa italiana, Istituti zooprofilattici sperimentali, Cassa DDPP per mutui pre-riforma, Università per le borse di studio da assegnare ai medici specializzandi, Ospedale B. Gesù di Roma (dal 1996). Il finanziamento diretto per questi enti, svincolato dalla quota capitare per i livelli di assistenza, è previsto da leggi e provvedimenti specifici.

[38] I dati più recenti forniti dal dipartimento della Programmazione del ministero della Sanità stimano la spesa pari a 112286 mld.

[39] Va peraltro evidenziato che nelle indicate costruzioni viene ad emergere una considerazione del F.S.N. "utilizzato" nell'anno, che prescinde dalle sole valutazioni di competenza, e include anche altre voci relative ad esercizi precedenti, ma appunto utilizzate nell'anno. La Relazione generale sulla situazione economica del Paese, attribuisce la maggiore spesa rispetto a quella stimata, in particolare, per quanto riguarda l'incremento della spesa per il personale e di quella per beni e servizi ad un aumento del numero delle prestazioni erogate nelle strutture ospedaliere e specialistiche a gestione diretta, che si riflette a sua volta in un incremento delle quote accessorie del trattamento economico del personale dipendente nonchè delle spese per beni e servizi. Ulteriori cause della maggiore spesa possono ricondursi alla erogazione da parte di alcune realtà regionali di livelli di assistenza sanitaria quantitativamente e qualitativamente superiori rispetto a quelli definiti nel Piano sanitario nazionale a cui non ha fatto riscontro l'attuazione delle misure di autofinanziamento previste dall'art. 13 del D.L.gs 502/92 (intervento su aliquote dei contributi di malattia, sulle modalità di partecipazione alla spesa sanitaria da parte dei cittadini, sui limiti massimi di spesa per gli esenti, sui tributi regionali) alla parziale o mancata applicazione delle misure di contenimento della spesa sanitaria previste, oltre che dal collegato per il 1998 dalla vigente normativa si tratta della contrattazione con le strutture pubbliche e private ed i professionisti della quantità presunta per tipologia delle prestazioni sanitarie da erogare, anche ai fini della quantificazione degli oneri da sostenere il controllo della spesa delle aziende sanitarie attraverso l'evennuale attivazione, in caso di previsione di disavanzi, delle misure di autofinanziamento di cui all'art. 13 del D.L.vo 502/92; della predisposizione di un piano per l'utilizzazione economica, a vario titolo, degli immobili non indispensabili al mantenimento dei livelli delle prestazioni sanitarie.

differenziato il sistema di contabilizzazione e di riepilogo, talora effettuato in termini di contabilità finanziaria, altre volte di contabilità economica. Come già segnalato dalla Corte, la compresenza di sistemi differenziati di contabilità genera sensibili problemi di consolidamento e non consente ancora una chiara leggibilità delle risultanze complessive, necessarie per il monitoraggio e le correzioni degli andamenti, nonché per le previste integrazioni di riequilibrio da parte del centro.

Al di là della analisi degli scostamenti stimati (che possono registrare modifiche anche sensibili in sede di verifica, sulla base dei dati definitivi[40]), deve comunque rilevarsi il permanere di un quadro previsionale ancora non coerente con gli andamenti effettivi, che trascende il solo esercizio considerato, e conferma negativamente un fenomeno che continua a rivestire preoccupante consistenza[41]. Nel rinviare per una più approfondita valutazione, sulla scorta dei dati definitivi che verranno elaborati ed acquisiti, alle successive sedi di esame della Corte, deve segnalarsi ancora una volta l'esigenza di una più trasparente e coerente ricostruzione previsionale e programmatica di bilancio, al fine di evitare

[40] Atteso che le risultanze indicate sono, come evidenziato, in buona parte stimate e non consentono dunque una valutazione definitiva, essendo, come si è detto, suscettibili di sensibili scostamenti in fase di effettiva rendicontazione, la Corte si riserva di operare una più ponderata valutazione sulla base degli elementi informativi definitivi che verranno trasmessi ed acquisiti.

[41] Nel 1995 si era registrata una contrazione riguardo ai 94.557 mld. del 1994 ed ai 94.628 mld., del 1993), ove si era invece registrata una flessione rispetto al 1992, esercizio che, con 95.503 mld. aveva, invece, evidenziato una crescita rispetto al 1991 (93.438 mld.).

sia tensioni e squilibri a livello finanziario regionale sull'irrigidimento della spesa statale per oneri per interessi per ripiano della maggior spesa riscontrata[42].

Va peraltro segnalato che la disponibilità di cassa viene assicurata alle regioni in base all'art. 38, 2° comma del D. lgs. 446/97, che prevede anticipazioni mensili da parte del Ministero del tesoro per importi pari ad un dodicesimo del complessivo presunto dell'IRAP e dell'integrazione statale. In definitiva viene privilegiata nel settore una ricomposizione dei flussi per cassa, rispetto ai profili di competenza, che, se assicura la necessaria liquidità alle regioni ed alle aziende, non giova alla visibilità e compiutezza delle previsioni programmatiche di bilancio e della conseguente decisione parlamentare. In tale ottica si innesta l'obiettivo di una prioritaria utilizzazione delle giacenze di tesoreria di parte corrente: al riguardo è da segnalare il trend discendente per l'ammontare delle giacenze nelle tesorerie provinciali delle aziende sanitarie esistenti ancora al 31 dicembre 1998[43] (per la parte corrente da 12.523 mld. del '95 ai 10.814 del '96, ai 6.950 del '97, ai 6.176 del '98).

Su di un piano più generale può peraltro segnalarsi una tendenza ad una lieve riduzione in termini percentuali della spesa sanitaria sul P.I.L. (6% nel

---

[42] Va precisato che è consentito alle Regioni di derogare ai limiti di spesa fissati per talune voci (es. per i beni e servizi) dalla legge n.724/1994, nel caso in cui le stesse certifichino il mantenimento delle proprie occorrenze finanziarie entro i limiti dello stanziamento determinato in ragione della quota capitaria ragguagliata ai livelli uniformi di assistenza sanitaria.

[43] Relazione generale sulla situazione economica del paese per il 1997 - al fine di perseguire il contenimento della spesa pubblica anche attraverso il miglioramento della situazione di cassa dello Stato, recenti norme (L. 662/96 e L. 30/97) hanno introdotto disposizioni volte a consentire l'effettiva erogazione di somme da parte del Tesoro sui conti aperti presso la tesoreria dello Stato a favore dei soggetti titolari di contabilità speciali, solo ad avvenuto accertamento dell'utilizzo di gran parte delle disponibilità esistenti sui conti medesimi.

1993; 5,7% nel 1994; 5,3% nel 1995; 5,4% nel 1996; 5,6 % nel 1997 e nel 1998)[44]; nel confronto con i Paesi industrializzati, sulla base dei dati riportati nella Relazione generale sulla situazione economica dei Paese per il 1998, l'Italia si trova allineata ai paesi che fanno riscontrare i valori non elevati della quota di risorse (pubbliche e private) complessivamente[45] destinate alla sanità.

Nonostante l'impegno, desumibile dai documenti governativi previsionali e di bilancio, ad una più aderente quantificazione programmatica, non si è sostanzialmente attenuato lo scarto, molto significativo nell'esercizio precedente, tra l'effettivo fabbisogno e le quantificazioni programmatiche. La spesa sanitaria pubblica pro-capite, pari a 1.969 mila lire nel 1998 con 1954 mila lire di spesa regionale,, continua a far riscontrare notevoli scostamenti a livello regionale[46] [47].

---

[44] Relazione generale sulla situazione economica del paese per il 1997.

[45] OECD - Paris, 1998. Sulla base dei dati riportati nel rispetto all'insieme dei paesi industrializzati, l'Italia si trova allineata ai Paesi che fanno riscontrare i valori più bassi della quota di risorse complessivamente destinate alla sanità: nel 1995 solo il Regno Unito ed il Giappone dedicano alla spesa sanitaria complessiva una quota di Pil inferiore al 7,7% dell'Italia, rispettivamente il 6.9% ed il 7.2%; la Francia vi destina il 9,5%, la Germania il 9,9%, l'insieme dei paesi europei appartenenti all'Ocse, in media, l'8,2%, il Canada il 9.5%, gli Stati Uniti il 14,5% ed il complesso dei paesi Ocse, in media, l'8,6%. Più in particolare, l'Italia è tra i Paesi che destinano alla sanità la quota più contenuta di risorse pubbliche. Sempre nel 1995, a fronte dei 5,3% registrato in Italia, il Regno Unito fa registrare il 5.5%, il Giappone il 5.8%, l'insieme dei paesi europei e dell'Ocse il 6,7%, la Germania, il Canada e gli Stati Uniti il 7% e la Francia il 7,8%. L'Italia è anche l'unico paese che, nella prima metà degli anni '90, ha fatto registrare un'inversione di tendenza, rispetto al passato, dell'andamento della spesa sanitaria, pubblica e totale, sul Pil: mentre ovunque tale rapporto è cresciuto (nel complesso dei paesi Ocse, rispettivamente dal 5.8 al 6,7% e dal 7,7 all'8,6% tra il 1990 ed il 1995), in Italia si è registrato un netto decremento (rispettivamente dal 6,3 al 5,3% e dall'8,1 al 7,7%).Tuttavia, dopo il 1995 in Italia si osserva una nuova inversione di tendenza e una ripresa della crescita della spesa pubblica, che aumenta del 7.6% tra il 1995 e il 1996, dell'8,8% tra il 1996 ed il 1997 e del 3,8% tra il 1997 ed il 1998.

[46] E' utile ricordare che, ai sensi della L. 425/96, i limiti di spesa stabiliti per le singole funzioni e livelli non costituiscono un vincolo per le regioni che certifichino al Ministero della sanità il previsto mantenimento, a fine esercizio, delle proprie occorrenze finanziarie nei limiti dello stanziamento complessivo determinato sulla base delle specifiche quote capitarie pesate regionali.

[47] Vedasi SS.RR. in sede referente n. 20 del 4 maggio 1999. Va peraltro tenuto conto della spesa associata ai pazienti curati fuori dalla regione di appartenenza: se si corregge la spesa sostenuta a livello regionale sulla base del saldo finanziario della mobilità sanitaria interregionale contabilizzato dalle

Nel rinviare all'apposito referto reso dalla Corte sulla gestione finanziaria delle regioni a statuto ordinario (delibera SS.RR. n. 20/1999 del 4 maggio 1999) viene qui riferita un'analisi della composizione delle spese correnti per grandi aggregati, oltre a quelli prima evidenziati con riguardo alla manovra per il 1998, con riferimento al periodo 1995-1997 tratta dalla relazione generale sulla situazione economica del paese, non disponendosi di una sufficiente disponibilità di dati e di una attendibile stima dei valori di spesa disaggregati per il 1998. La spesa per il personale rimane la componente quantitativamente più significativa, che tra il 1995 ed il 1997 è cresciuta costantemente in termini relativi rispetto al totale delle spese correnti, passando dal 42,4% al 43% delle spese correnti totali. Pur rimanendo la deroga al blocco delle assunzioni di personale del comparto sanità (subordinatamente all'effettiva realizzazione della ristrutturazione della rete ospedaliera e quindi previa rideterminazione degli organici e/o l'applicazione delle misure di mobilità del personale stabilita dalla L. 662/96), gli incrementi di spesa già registrati nel 1996 (+7,1%) si accentuano nel 1997 (+11%)[48]. A tal proposito giova inoltre ricordare che la L. 450/97 (legge di bilancio per il 1998) ha disposto che nella quota capitaria, determinata in sede di reparto del FSN, si considerino ricompresi gli oneri finanziari relativi agli aumenti contrattuali per il

regioni ed utilizzato in sede di riparto del Fondo sanitario nazionale (FSN), la variabilità interregionale nei valori di spesa pro-capite permane, riflettendo in buona parte differenze nella composizione demografica e nei bisogni sanitari della popolazione, ma si attenua sensibilmente.

[48] Recenti stime ministeriali indicano per il 1998 una spesa di circa 47.500 mld che non si discosta in termini percentuali dalle percentuali del 42-43 %

personale dipendente suddetto. In tale ottica, come si è detto[49], ulteriore valenza assumono le osservazioni e raccomandazioni di recente svolte della Corte all'ARAN ed alle amministrazioni del Tesoro e della sanità nel procedere alla certificazione di cui all'art. 51 del d.lgs. 29/1993 nel testo novellato dal d.lgs. 387/1998. Nel procedimento relativo alla recente sottoscrizione del contratto del comparto sanità[50] è stata, infatti, tra l'altro sollecitata l'attenzione degli organi di revisione e di controllo interno in particolare in ordine alla concreta attuazione delle misure contrattuali, nella contrattazione integrativa, onde evitare incoerenti dinamiche incrementali che verrebbero ad aggravare una situazione finanziaria nel settore, per lo stato e le regioni già ampiamente critica.

La spesa per l'assistenza ospedaliera convenzionata, calcolata per gli esercizi precedenti sulla base dei dati riportati nella relazione, a livello nazionale, tra il 10 e l'11% delle spese totali[51], denota nelle stime, un incremento (al momento 11,7%).. La spesa per l'assistenza medica di base convenzionata, costante fino al 1995, ha poi fatto registrare un aumento, passando dai 5.537 miliardi del 1995 ai 6.747 del 1997[52], in conseguenza del rinnovo della convenzione. La spesa per l'assistenza specialistica convenzionata (interna ed esterna) segue un andamento decrescente fino al 1995, tanto in termini assoluti

[49] Vedasi le considerazioni svolte al par. 1 della relazione sul ministero.

[50] SS. RR. adunanza del 2 aprile 1999.

[51] A livello regionale, invece, l'andamento di questa componente di spesa risulta estremamente variabile. Tendenzialmente, continua ad essere maggiore nelle regioni del centro (dove assorbe il 12.6% delle spese totali nel 1997). rispetto alle regioni dei sud (l'11.2%) e a quelle del nord (10%).

[52] Per il 1998. i valori stimati non si discostano in termini assoluti (6877 mld).

(da 3.189 miliardi nel 1992 a 2.290 nel 1995), quanto in termini relativi (dal 3,3% al 2,4% delle spese totali), per aumentare decisamente in valore assoluto nel 1996 e nel 1997 (rispettivamente +8% e +11% per l'interna e +11,8% e +16,7% per l'esterna) mantenendo pressoché invariato il peso percentuale sulla spesa totale (rispettivamente 2,5% e 2,71%)[53].

La spesa per "altre prestazioni" in convenzione, che raccoglie un insieme composito di molteplici funzioni di spesa (assistenza riabilitativa; assistenza integrativa, agli anziani, ai disabili ed ai tossicodipendenti; assistenza protesica; cure termali, etc.) ha continuato a crescere nel corso dell'intero decennio in termini assoluti (passando dal 6.126 miliardi del 1995, al 7.322 del 1997), ma conservando, in termini relativi, il medesimo peso (6,6% circa delle spese totali nel triennio suddetto). In una più generale valutazione, considerando l'insieme delle spese del Ssn destinate all'acquisto di prestazioni da erogatori esterni rispetto alle spese complessive, si nota che nel corso degli anni novanta, tale quota è venuta riducendosi parallelamente al tendenziale incremento relativo delle spese sostenute per la produzione di prestazioni e servizi da parte delle strutture a gestione diretta del SSN, passando, a livello nazionale, dal 39,7% del 1992 al 37,8% del 1997.

La spesa per interessi passivi, infine, in decremento fino al 1996, quando raggiunge i 75 miliardi a livello nazionale, evidenzia una netta crescita nel 1997,

[53] Anche in questo caso si registra una significativa diversità nel comportamento regionale se si considera che al nord, centro e sud si spendono, per questa componente di spesa, rispettivamente meno del 2%, intorno all'1)% ed oltre il 3.6% della spesa complessiva, evidenziandosi così il diverso ricorso all'acquisto di prestazioni dal settore privato.

salendo a 106 miliardi (÷40,4%); il dato appare sintomatico di difficoltà finanziarie associate alla carenza di liquidità da parte delle regioni per far fronte alle situazioni debitorie di esercizi progressi e/o a non corrette gestioni delle assegnazioni di cassa messe a disposizione delle Aziende sanitarie nonché ai ritardati pagamenti ai fornitori.

4. I disavanzi pregressi.

Al di là dalla definitiva quantificazione del fabbisogno 1998, rimane peraltro aperto il problema della definitiva soluzione della gravosa situazione debitoria conseguente ai reiterati squilibri già registrati nei precedenti esercizi - più volte segnalata dalla Corte come esigenza prioritaria per gli equilibri finanziari - che coinvolge il complessivo quadro dei rapporti e delle responsabilità finanziarie tra Stato e Regioni e condiziona lo stesso avvio delle nuove strutture aziendali.

In materia è da segnalare il deciso intervento del legislatore che, nella definizione del patto di stabilità interno (art. 28 L. 23 dicembre 1998, n. 448 collegato per il 1999) ha indicato precise scansioni temporali e modalità "concertate" di rientro dalle situazioni deficitarie: in particolare è previsto che entro il 20 febbraio 1999, le Regioni trasmettano al ministero, sulla base di una metodologia concertata in ambito Conferenza Stato-Regioni, una relazione sullo stato di attuazione dei provvedimenti per il ripiano della maggiore spesa di

competenza regionale sino al 1994, insieme ai "riepilogativi" regionali delle aziende USL ed ospedaliere per ciascuno degli esercizi 1995-1997, con particolare riferimento ai grandi comparti della spesa per il personale, per beni e servizi, dell'assistenza farmaceutica e dell'assistenza convenzionata.

Entro il 31 marzo, su proposta del ministero, la Conferenza Stato-Regioni avrebbe dovuto distinguere la quota di maggiore spesa per il 1997 attribuibile a provvedimenti nazionali da quella a provvedimenti regionali. A tal fine la norma (comma 10) richiedeva da parte del ministero, di concerto con il tesoro, sentita la Conferenza entro il 28 febbraio 1999, l'individuazione degli indicatori e parametri concernenti gli aspetti strutturali ed organizzativi dei sistemi sanitari regionali ed i livelli di spesa[54].

Entro il 30 giugno dovrebbe pervenirsi ad una valutazione delle singole realtà regionali, per individuare le regioni deficitarie e definire le linee e di intervento e di ripiano. Sugli esiti della concertazione con le regione e sulle azioni di rientro, sulla base delle scansioni indicate dalla norma, il ministero deve informare, sentita la conferenza, il Parlamento (comma 11). Al riguardo entro il 30 settembre 1999 (comma 12) andranno stipulati accordi tra centro (ministero sanità e tesoro) e regioni, che individuano gli interventi necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico-gestionale e per il rientro dai disavanzi;

[54] Al riguardo l'Amministrazione ha predisposto, d'intesa con il Ministero del tesoro, bilancio e p.e., un primo elenco di indicatori, esaminato nell'ambito di un gruppo tecnico misto Stato-Regioni istituito in sede di Conferenza Stato-Regioni in data 18 maggio 1999. Gli indicatori sono articolati in sei gruppi, per tipologia del fenomeno analizzato: indicatori e parametri di carattere generale, economico-finanziario (a livello aggregato e per livelli di assistenza), di domanda, di risorse, di attività ed utilizzo delle risorse, di risultati.

a tal fine le regioni possono alienare parte del patrimonio immobiliare non destinato ad attività sanitarie. Va tenuto conto della disposizione (comma 14), che condiziona, nel riparto per il 1999, l'1,5% delle risorse del bilancio dello Stato alla sottoscrizione ed al grado di esecuzione degli accordi di cui al comma 12. Nell'imminenza della scadenza del 30 giugno sono tuttora in corso gli adempimenti necessari alla soluzione del problema, con preoccupazione rappresentato dalla Corte e di cui, come si è visto, il legislatore ha espresso il deciso intento di provvedere attraverso misure "concertate" di ripiano e di rientro attraverso percorsi non solo temporanei, ma duraturi, di soluzione dei disavanzi del settore, inquadrati nella più complessa definizione del Patto di stabilità.

Al riguardo, l'amministrazione informa che, in collaborazione tecnica con i funzionari regionali, nel gruppo di studio costituito in sede di Conferenza Stato Regioni, sono state predisposte le schede contenenti le voci riepilogative desumibili dai consuntivi delle singole aziende unità sanitarie locali nonché delle aziende ospedaliere, ed i settori di spesa da approfondire, sulle quali la Conferenza ha espresso parere favorevole in data 21 gennaio u.s.[55]. Ai fini di una più completa valutazione delle singole realtà regionali, è stata richiesta la descrizione sintetica dei criteri di riparto delle quote regionali di finanziamento, nonché una breve relazione sull'andamento della spesa regionale per ogni

[55] Ove non risultassero debitamente approvati i consuntivi di tutte le aziende unità sanitarie locali ed ospedaliere, si è ritenuto opportuno richiedere, al fine di rispettare il termine del 20 febbraio, la compilazione delle schede riepilogative regionali utilizzando le informazioni provvisorie comunque rilevabili da documenti certificati dal Direttore Generale dell'azienda interessata, fermo restando l'obbligo di trasmissione dei dati definitivi entro breve tempo.

aggregato economico. Un primo esame ha riguardato la situazione delle gestioni di liquidazione relative agli anni 1994 e precedenti, che ha portato all'aggiornamento della quota residua finale di disavanzo al 31 dicembre 1994, a lire 4.540 mld.[56].

Si è proceduto alla certificazione delle entrate e delle uscite relative agli anni 1995, '96 e '97. La ricostruzione della spesa è stata effettuata sulla base delle informazioni trasmesse dalle regioni e dalle province secondo la metodologia concordata. L'acquisizione dei dati è stata completata a seguito degli incontri effettuati con le singole regioni e province autonome volti a superare le problematiche riscontrate nella compilazione delle schede di rilevazione.

La ricognizione prevista dalla legge è avvenuta in un'ottica di contabilità finanziaria, considerato che solo talune regioni hanno adottato la contabilità economica già dal 1997. Si è convenuto, quindi, di ricondurre le poste più tipiche della contabilità economica nei valori finanziari degli aggregati costituenti la spesa corrente per la parte alla stessa pertinente, mentre ammortamenti, accantonamenti e saldo delle rimanenze di magazzino non sono stati considerati al fine di definire la spesa complessiva del triennio.

---

[56] L'importo del disavanzo di partenza è stato ricondotto, così come previsto dalla metodologia concordata, a quello residuo certificato ai sensi degli articoli 1 e 1 bis della legge 21/97 pari a lire 3.425 miliardi. Tale ammontare risulta dalla differenza fra il disavanzo riconosciuto (11.625 miliardi) e la quota di ripiano a carico dell'amministrazione centrale di 8.200 miliardi, già erogata a favore di tutte le regioni che ne avevano diritto. Tale importo è stato incrementato del saldo complessivo negativo tra le sopravvenienze attive e passive pari a lire 1.115 miliardi . Le sopravvenienze passive sono rappresentate in massima parte da spese legali, interessi moratori e rivalutazioni monetarie in relazione a sentenze giudiziali di condanna a pagare, nonché da crediti non più esigibili. Le sopravvenienze attive consistono, per lo più, in riduzione di debiti a seguito di transazioni nonché in avanzi delle gestioni '95 e seguenti utilizzati, a norma della legge 662/96, per la copertura dei disavanzi per l'anno '94 e precedenti.

Per quanto concerne l'entrata si è tenuto conto del finanziamento assegnato attraverso le deliberazioni CIPE che si sono susseguite negli anni di riferimento, per la parte corrente indistinta integrata dalle entrate proprie secondo le rilevazioni delle stesse regioni; per i finanziamenti vincolati (il cui ammontare è comunque modesto e si riferisce alle borse di studio per i medici di medicina generale, alla prevenzione AIDS, al finanziamento dell'assistenza agli extra comunitari irregolari, al rimborso per l'assistenza agli Hanseniani, all'indennità per abbattimento di animali infetti) non si raggiunge sempre la concordanza con i dati regionali per effetto della diversità dei tempi di erogazione rispetto all'anno di riferimento.

Una volta certificata la spesa relativa agli anni 1995, 1996, 1997, il gruppo di lavoro ha proseguito l'attività procedendo alla stima della spesa "teorica" determinata sulla base di tassi medi d'incremento definiti tenuto conto dell'andamento nel triennio dei diversi fattori di crescita. La spesa "teorica" è ricostruita avendo come punto di partenza l'anno 1995, così come rappresentato dalle regioni, per aggregati economici, nelle singole schede dalle stesse compilate.

La spesa del 1995 è, infatti, considerata adeguata rispetto ai livelli d'assistenza assicurati dal S.S.N. e congrua rispetto ai finanziamenti disponibili[57].

[57] Si rammenta in proposito che in sede di Conferenza Stato Regioni l'apposito Nucleo costituito per valutare la congruità del finanziamento previsto dalla quota capitaria del Piano Sanitario Nazionale 1994 - 96, ha convenuto che per il 1995 le somme messe complessivamente a disposizione delle regioni fossero sufficienti ad assicurare i livelli uniformi di cui allo stesso Piano Sanitario. La maggiore spesa sostenuta dalle regioni nell'anno 1995 (valutata pari a 2.200 mld.) è stata imputata alla maggiore

Si è dunque concordato di considerare congrua la spesa certificata dalle regioni e di utilizzare tale valore quale punto di partenza per la valutazione della spesa sostenuta negli anni 1996 e 1997 e per poter sviluppare delle previsioni per il 1998 e 1999[58]. Divergenti sono le valutazioni con riferimento alla quota di spesa da ritenere "giustificata" e che può essere ricondotta a normative di carattere nazionale. Si sostiene in sede regionale la necessità di considerare

---

ospedalizzazione rispetto al limite fissato dalla legge (160 ricoveri per 1000 abitanti, legge 382/96) e, conseguentemente, è stata definita come "maggiori livelli di assistenza erogati".

[58] Anche con riferimento agli anni 1996 e 1997, la maggiore spesa certificata sarebbe da attribuire in parte a maggiori livelli di assistenza garantiti dalle regioni. Secondo l'Amministrazione centrale tali maggiori livelli ammonterebbero a 2200 miliardi, mentre le regioni ritengono sia di 1400 miliardi. Per singola funzione si è determinato l'incremento che correttamente avrebbe dovuto avere la spesa del 1995, nell'anno 1996 e, poi, da questo, per il 1997

La spesa per il personale è stata ricostruita sulla base di tre diversi fattori di variazione:

- incrementi retributivi ed incrementi dovuti all'applicazione dei contratti (pari al 9.23% e al 3,74%, rispettivamente per il 1996 e il 1997); i tassi di crescita di fonte governativa coincidono con quelli di fonte regionale;
- oneri previdenziali; (incremento di 1.100 e 1.200 miliardi per aumento delle aliquote e delle basi contributive, rispettivamente per il 1996 e 1997);
- riduzione numero dei soggetti in servizio; i dati sul numero degli addetti sono desunti dal conto annuale.

Gli effetti sulla spesa per il personale sono stimati dal Governo direttamente proporzionali alla variazione del personale, ma dalle Regioni in misura inferiori nella considerazione che ad un numero inferiore di soggetti può corrispondere una maggiorazione di retribuzione variabile.

La spesa per beni e servizi è stata ricostruita sulla base di due fattori di variazione: la variazione dei prezzi e la variazione delle quantità. Per i prezzi, Governo e regioni concordano sull'applicazione del tasso d'inflazione pari al 3,9% per l'anno 1996 e al 1,7% per il 1997. Per le quantità, la stima governativa è pari a 1% e 1,3% rispettivamente per l'anno 1996 e 1997. La stima regionale risulta lievemente diversa. Per la medicina generale, il divario di valutazione esiste sull'applicazione del rinnovo delle convenzioni, principalmente per la quota relativa al 1997.

Le valutazioni sulla corretta evoluzione della spesa farmaceutica divergono a causa delle diverse interpretazioni degli effetti della normativa sul prezzo medio europeo, sull'aumento dell'IVA, sui farmaci innovativi (vedasi par. 3).

La diversa valutazione della spesa ospedaliera convenzionata è in funzione delle diversità, già rilevate, per la spesa di personale e quella per beni e servizi. Si è infatti convenuto che la spesa per l'assistenza ospedaliera dovesse svilupparsi ad un tasso pari alla media ponderata della crescita del personale (peso relativo 0.7) e dei beni e servizi (peso relativo 0,3).

Per l'aggregato relativo alla specialistica, le valutazioni divergono essenzialmente per quella esterna in quanto le regioni attribuiscono un incremento notevole alla liberalizzazione dell'accesso a qualsiasi struttura convenzionata senza preventiva autorizzazione da parte dell'A.S.L., oltre che agli effetti della revisione tariffaria.

Notevole differenza esiste anche sull'incremento corretto per l'aggregato "altra assistenza", per la quale le regioni prevedono un valore doppio di quello statale (20% contro 10%) motivato con la circostanza che in detta funzione confluiscono servizi in espansione quale il 118, l'assistenza domiciliare, quella nelle Residenze protette ecc.

corretto un incremento, per alcune voci, superiore sia per quei servizi in espansione perché riferiti alla popolazione anziana che a causa del crescente tasso di invecchiamento della popolazione, continua ad aumentare, sia per quelli del tutto innovativi quale l'emergenza del 118. Ancora divergenti sono le valutazioni sulla concreta applicazione, ed i relativi effetti finanziari, di norme nazionali per quanto riguarda la medicina generale ed i conseguenti punti di guardia medica, più o meno diffusi in relazione anche alle situazioni locali, o per la farmaceutica in relazione all'adeguamento al prezzo medio europeo e all'incidenza dell'aumento dell'IVA.

La definizione della spesa 1997 correttamente determinata è la base di partenza per la valutazione delle effettive necessità del Servizio sanitario per gli anni 1998 e successivi. La mancata convergenza su un valore univoco relativo al 1997 continua a determinare diverse stime per gli anni successivi. Le percentuali d'incremento in una prima approssimazione non divergono essenzialmente nei due diversi scenari dello Stato e delle regioni. Restano divergenti le indicazioni sul costo del contratto nel biennio 1998 - 99 e sull'incremento dei beni e servizi; restano ancora contrastanti le indicazioni sulla spesa farmaceutica e sull'altra assistenza.

Nell'attesa di una definizione delle accennate questioni, nella sede propria, paiono da svolgere talune riflessioni in ordine ad una problematica di notevole impatto sugli equilibri finanziari statali e regionali e sui quali la Corte aveva più

volte espresso preoccupazione[59]: la prima attiene alla positiva presa d'atto dell'attivazione dei percorsi indicati dal legislatore per una definitiva soluzione di un problema che si trascina da anni, con la promozione concreta di momenti di concertazione e collaborazione tra livello centrale e regionale. La seconda osservazione è che l'affrontare con maggiore decisione i problemi del passato non deve allontanare l'attenzione da taluni profili programmatici che la Corte aveva già segnalato e che sono "a monte" dei rilevati squilibri: si tratta di una costruzione previsionale a livello di bilancio più trasparente ed aderente agli effettivi andamenti di fabbisogno e che non si esaurisca sostanzialmente in ambito governativo[60], ma coinvolga più direttamente l'area comunque rimessa alla decisione parlamentare. Occorre dunque una più puntuale individuazione delle prestazioni da coprire nell'ambito dei livelli essenziali e di quelle ulteriori che si intendano adottare nell'ambito delle garanzie aggiuntive a livello regionale e locale. In tale contesto si colloca la conseguente questione da prospettare preferibilmente ex ante in sede di manovra finanziaria, piuttosto che ex post in sede di non agevole valutazione sui consuntivi, delle responsabilità riconducibili ai diversi livelli di governo delle singole misure di politica sanitaria adottate, con maggior riguardo alle aree (personale, farmaceutica, beni e servizi) ove comprensibilmente maggiore è il confronto.

---

[59] Vedasi anche Camera dei deputati: XIII legislatura indagine conoscitiva della spesa sanitaria.

[60] In tal senso, di recente, si è espressa anche la Commissione tecnica per la spesa pubblica *(l'allocazione delle risorse nel SSN e il controllo della spesa sanitaria pubblica).*

5. Le risultanze contabili nel bilancio dello Stato.

5.1 L'analisi funzionale (COFOG).

Nella sezione 7 del bilancio dello stato sono aggregate le spese riferibili alla voce sanità, (nella nuova classificazione funzionale) con un totale di 52.532,8 mld. di stanziamenti di competenza. La parte più consistente grava sullo stato di previsione del ministero del tesoro. bilancio e programmazione economica, con 50.435,3 mld; segue il Ministero della Sanità (1.879,5 mld); importi minori sono riferiti al ministero della Difesa e dei LL.PP(.rispettivamente 152,9 e 64,1 mld)[61].

DIVISIONE 7 SANITA' **Stanziamenti definitivi di competenza per l'esercizio 1998** (dati in miliardi di lire)					
		Ministeri	**Stanziamenti definitivi**	**incidenza % DIVISIONE 7 su bilancio dello Stato**	**incidenza % ministero su DIVISIONE 7**
Totale bilancio dello Stato			1.130.765,50		
	Totale divisione 7 SANITA' nel bilancio dello Stato		52.531,87	4.64	
		Ministero del tesoro	50.435,30		96.00
		Ministero della sanità	1.879,54		3.57
		Ministero della difesa	152.92		0.29
		Ministero dei lavori pubblici	64,11		0.12

[61] Vanno poi ricordate le risorse per la medicina penitenziaria allocate nello stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia; si tratta dei capp. 2102 (106 mld. per spese per servizio sanitario e farmaceutico). 2120 (HIV e tossicodipendenza con 22,5 mld.). 2206 (4,8 mld. destinati all'assistenza e mantenimento dei detenuti tossicodipendenti presso comunità terapeutiche).

Nella indicata ricostruzione della spesa sanitaria pubblica. di relativa significatività appaiono i soli dati deducibili dal bilancio e dal rendiconto generale dello stato, che vede, come si è detto, la maggior parte delle risorse allocate nello stato di previsione dei ministero tesoro, bilancio, e programmazione economica; una parte minore è dunque quella gestita dal ministero sanità. Delle somme gestite dal tesoro, una quota consiste, attiene al ripiano dei disavanzi pregressi, sia pure contabilizzati in modo diverso (investimenti; rimborso del debito pubblico; oneri del debito pubblico) ed affidati a c.d.r. diversi (RGS e DGT). La spesa per ripianamenti che grava sul bilancio dello Stato è consistente: su una quota complessiva riconducibile alla spesa sanitaria pari a 52.539,8 mld, ben 13.127,5 mld. sono destinati a ripianamento: di essi risultano impegnati 11.498 mld. e pagati 10.859,5 mld, con 1.639,4 mld. di economie sulla competenza.[62]

Sul piano contabile è da rilevare l'esigenza di una maggiore chiarezza ed univocità di allocazione delle risorse nel settore. La ricognizione, dei principali capitoli del bilancio dello Stato, ove risultano allocate le risorse destinate alla sanità, suggerisce infatti una riconsiderazione complessiva della loro attuale allocazione e distribuzione, ora rinvenibili in stati di previsione diversi. Ciò anche al fine di consentire sul tema, come per le altre più significative voci di spesa dello Stato, una migliore conoscibilità e coerente rappresentazione, in linea con la recente legge n. 94/1997 di riforma del bilancio dello Stato (con la

[62] Si confronti la tabella allegata al testo.

ulteriore responsabilizzazione della dirigenza) ed i correlati processi di riordino delle strutture centrali e di generale conferimento di funzioni alle autonomie territoriali ed alle aziende.

5.2 La spesa di parte corrente

Le risorse più cospicue sono riferibili al fondo sanitario nazionale di parte corrente, che come è noto, è allocato nel cap. 5941 dello stato di previsione del ministero del tesoro: per il 1998, erano inizialmente previsti, per tale capitolo, 41.850 Mld., con un aumento di circa 3000 Mld. sulle previsioni del blv 1998 (38.900 Mld.). Le previsioni definitive sono pari a 34.809,9 mld., tutti impegnati e dei quali sono stati pagati solo 2.480 mld., con 32.329,3 mld. di residui. Sui residui iniziali (30.222 mld) sono stati pagati 29.692,3 mld.

Nella gestione del fondo appare dunque privilegiata la gestione di cassa, (da inquadrare nelle complessive linee di *fiscal policy* adottate dal Governo)[65] rispetto a quella di competenza, la cui significatività è peraltro, come più volte segnalato dalla Corte, già ridotta (sia nelle costruzioni programmatiche che nelle verifiche a consuntivo) al fine di individuare la effettiva spesa di parte corrente sostenuta dal S.S.N.

Per ricostruire il finanziamento della spesa regionale, dedotti gli ulteriori oneri che, rispetto al finanziamento dei livelli, ancora insistono sul capitolo stesso, è infatti da tener conto del ruolo determinante, che in base alla riforma del d. lgs.n. 502/1992 e successive modifiche, rivestivano i contributi sanitari,

[65] Vedasi cap. I e II.

attribuiti direttamente alle regioni, ed ora rivestono il gettito dell'addizionale regionale sull'IRPEF e soprattutto dell'IRAP (art. 8 d. lgs. n. 446/1997). Il Fsn di parte corrente, viene in sostanza a qualificarsi come integrazione dello Stato alle risorse proprie delle Regioni, ed in primo luogo appunto, dei contributi sanitari, (che, come è noto, prima della riforma del 1992 affluivano ad apposito capitolo dello stato di previsione dell'entrata) ora ricompresi nell'IRAP (art. 36 d. lgs. n. 446/1997); da ciò l'importanza di una esplicita rappresentazione della stima del relativo gettito previsto anche in sede di impostazione e definizione della manovra di bilancio, al fine di consentire al Parlamento una più consapevole quantificazione delle risorse per il settore, tenuto conto altresì dell'obbligo che grava (ex art. 11, comma 19 del citato d. 502/1992, modificato dal d. lgs.n.517/19923 ed ora dall' art. 39, c. 3 del d. lgs. n. 446/1997) sullo Stato di provvedere ad apposita integrazione, da indicare nella legge finanziaria, in ordine all'eventuale differenza del gettito effettivo rispetto alla stima prevista[64]. La ricognizione complessiva delle risorse affidate a tale fondamentale settore è in sostanza, come si è visto, affidata alle delibere del CIPE ed alla documentazione sottesa (proposta del ministero sanità; parere della conferenza Stato-regioni). La Corte aveva già segnalato la opportunità che, quantomeno nelle relazioni ai documenti di bilancio, fosse adeguatamente indicata la base conoscitiva delle

[64] Come è noto, nei primi esercizi di attuazione della riforma si è infatti registrato un sensibile scarto (oltre sei mila miliardi nel 1993 ed oltre duemila miliardi nel 1994) successivamente attenuatosi (1.305 mld. nel 1995; 866 mld. nel 1996). Un consistente, ma ancora non definitivamente accertato divario emerge per il 1998.

stime di supporto funzionali ad una ricostruzione delle complessive previsioni programmatiche di spesa, al fine di consentire al Parlamento una più consapevole quantificazione delle risorse per tale fondamentale settore.

La materia, come si è detto, è ora ulteriormente "rivoluzionata" in base all' art. 10 del "collegato fiscale" recentemente approvato con l. n. 133 del 13 maggio 1999, che sostituisce il FSN - al pari degli altri finanziamento alle Regioni , salve le espresse esclusioni indicate dalla legge[65] - sia pure con graduale attuazione, con la compartecipazione delle regioni al gettito di alcuni tributi erariali (IRPEF, I.V.A. e accisa sulla benzina). Le norme approvate stabiliscono c.1, lett. g) comunque il rispetto della destinazione nei bilanci regionali, per un periodo non superiore al triennio, delle risorse necessarie alla copertura delle prestazioni indicate nel PSN determinate in funzione della quota capitaria. Sono altresì previsti (c.1, lett. d ed e) meccanismi perequativi in funzione della capacità fiscale relativa ai principali tributi e compartecipazioni a tributi erariali, nonchè della capacità di recupero dell'evasione fiscale e dei fabbisogni sanitari, al fine di assicurare l'erogazione dei livelli essenziali ed uniformi di assistenza su tutto il territorio nazionale e di superare gli squilibri socioeconomici territoriali.

5.3 La spesa per investimenti.

[65] La legge fa salve - nel settore - le risorse per accordi internazionali. quelle per gli IRRCS. per programmi e ricerche specificamente definiti.

I principali canali di finanziamento delle spese per investimenti del SSN sono rappresentati dal Fsn in conto capitale, dal fondi stanziati dall'art. 20 della L. 67/88 e dalla L. 135/90, dai Fondi investimento occupazione e, più di recente, dai fondi strutturali U.E. Per una ricognizione di tale spesa nel rendiconto generale dello Stato, va premesso che essa trova allocazione in diversi capitoli dello stato di previsione dell'unificato Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, oltre a quelli inseriti nello stato di previsione della sanità, che proprio per il 1998 ha visto un deciso incremento nelle assegnazioni di risorse per investimento[66]:

Manutenzione straordinaria ed agli acquisti di attrezzature sanitarie.

Sul cap.7400 Ministero del tesoro e del bilancio e della p.e è allocato il FSN di parte capitale, fissato annualmente dalla legge finanziaria, Tab C, e che in base alla L. 38/90, a decorrere dal 1990, non spetta alle regioni a statuto speciale e alle province autonome; i 240,7 mld. di competenza sono stati tutti impegnati e pagati nell'anno[67].

Con delibera CIPE del 5 agosto 1998, lo stanziamento per il 1998, di 240 mld., risulta distribuito alle regioni per 225 mld. per le esigenze di manutenzione straordinaria e gli acquisti di attrezzature sanitarie in sostituzione di quelle obsolete e per 15 mld. come quota di riequilibrio a favore delle regioni particolarmente svantaggiate e con carenza di strutture pubbliche. Sul cap. 7430

---

[66] Vedasi par. 4.1 della relazione sul Ministero.

[67] Sul corrispondente e soppresso cap 7082 dello stato di previsione del ministero del bilancio lo stanziamento del 1997, pari a. 400 mld. (che era di 520 mld. nel 1996; 302 mld. nel 1995, 300 nel 1994, 792 mld. nel 1993) era integralmente passato a residui, come nell'esercizio precedente.

(ex 7085 dello stato di previsione del ministero del bilancio), relativo agli oneri derivanti dai mutui contratti per le esigenze di manutenzione straordinaria e per la sostituzione delle attrezzature obsolete, risultano stanziati, come negli esercizi precedenti, 288 mld., di cui impegnati 242,1 mld. e pagati 234.3 mld., con 7,8 mld. di residui.

Edilizia sanitaria

Nello stesso stato di previsione del ministero unificato insistono diversi capitoli destinati all'edilizia sanitaria; sul cap. 8810, recante interventi a favore delle regioni risultano stanziati 670 mld., tutti impegnati e di cui solo 25,3 pagati, con 644,7 mld. di residui totali a fine esercizio. Sul cap. 7855, sono allocati gli "oneri per capitale ed interessi a carico dello Stato per ammortamento mutui con la Bei ed altri Istituti di credito per l'esecuzione di un programma pluriennale di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico, nonché per la costruzione e ristrutturazione di reparti di ricovero per malattie infettive", con 450 mld. di assegnazioni definitive di competenza, sui quali risultano pagati 402,7 mld.

Anche sul cap. 7416 (ex cap. 7084 del Ministero del bilancio) gravano oneri derivanti dai mutui contratti per l'edilizia sanitaria, ai sensi dell'art. 20 della legge 11 maggio 1988, n. 67; sui 290 mld. della competenza, come negli esercizi precedenti , risultano pagati 197,3 mld., con 92,7 mld. di economie.

E' da ricordare che nel bilancio 1998 sul cap. 7535 del ministero della Sanità sono stanziate somme da destinare alle regioni e provincie autonome per l'edilizia sanitaria e più precisamente per la realizzazione di strutture dedicate all'assistenza palliativa e di supporto per i pazienti ed i loro familiari (art. 1 d.l. 450/1998 conv. 1 n. 39/1999) con 155,9 mld. di previsioni definitive, transitati nel conto dei residui, gestiti dal C.d.R. programmazione sanitaria[68].

La frammentazione di risorse destinate ad un unitario programma non giova alla lettura ed alla ricostruzione dei dati finanziari ed appare sintomatico della opportunità di una revisione delle procedure e delle allocazioni di spesa di sui si è reso oggi maggiormente consapevole il legislatore. Come si è detto, un ruolo decisivo in termini di programmazione e di riparto, è affidato, sentita la conferenza, al CIPE, nel settore dell'edilizia sanitaria ed in particolare del programma, straordinario di investimenti in sanità di cui all'art. 20 della legge n. 67 del 1988.

Tale programma si innesta in un quadro complessivo di riordino della rete ospedaliera, che ha trovato ampia considerazione anche nelle manovre finanziarie degli ultimi anni, in un'ottica ispirata alla coerenza del livello dell' offerta con le generali esigenze di contenimento della spesa. La nuova disciplina è dunque orientata a collegare correttamente anche la problematica della chiusura dei

[68] Oltre agli indicati capitoli, è da ricordare che nello stato di previsione del ministero della sanità era previsto anche per il 1998 il cap. 7531 destinato alla costruzione e ristrutturazione dei reparti di ricovero per malattie infettive e l'istituzione ed il potenziamento dei laboratori di virologia, microbiologia ed immunologia (l. n. 135 del 1990): i 5.5 mld. di previsioni iniziali non si registrano più in quelle definitive.

piccoli ospedali presa in esame dalle finanziarie susseguitesi [legge 412/91, legge 724/94, 549/95] in un'ottica di più ampio respiro, collocandola nel disegno complessivo di una ristrutturazione della rete ospedaliera alla cui realizzazione concorre in misura decisiva la piena utilizzazione dei fondi per l'edilizia e che vede parallelamente mutato anche il sistema di finanziamento sulla base delle prestazioni effettivamente erogate (c.d. aggruppamenti omogenei di diagnosi - DRG; art. 8 commi 5 e 7 d.lgs. 502 del 1992). Il nuovo sistema, che pure, in base alla recente legge-delega 419/1998, richiede ulteriori interventi correttivi, sottende e privilegia infatti una logica di pianificazione che, nel prendere atto dell' elevato costo di ogni giornata di degenza ospedaliera, ha inteso meglio calibrare qualità e soddisfazione dell'utenza nel quadro di una maggiore attenzione a soluzioni alternative ai ricoveri ospedalieri. La norma aveva previsto, con un limite complessivo di spesa di 30.000 miliardi, un programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento del patrimonio sanitario pubblico e di realizzazione di residenze per anziani e soggetti non autosufficienti ad opera di Regioni, Province autonome, IRCCS, Policlinici, Università, Istituti zooprofilattici sperimentali, da finanziarsi con operazioni di mutuo con oneri a carico dello Stato per il 95% e con il 5% a carico delle Regioni e degli altri enti richiedenti[69].

[69] Va ricordato che con D.L. n. 396 del 2 ottobre 1993, convertito nella legge n. 492 del 4 dicembre 1993, la gestione delle istruttorie per gli interventi previsti dalle leggi n. 67 del 1988 e n. 135 del 1990 è stata attribuita direttamente alle Regioni, alle Università con Policlinici a gestione diretta, nonché agli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico competenti, così accentuando, anche nel campo della spesa per investimenti in materia sanitaria, un più incisivo ruolo delle Regioni, analogamente alla maggiore corresponsabilizzazione amministrativa e finanziaria riferita alla spesa corrente. Una

Solo nel 1997 si è conclusa la prima fase di tale programma straordinario di investimenti, slittato sino a tale anno per la complessità procedurale, comportante ritardi anche consistenti nell'utilizzo dei finanziamenti da parte di alcune Regioni. Per il primo triennio il limite complessivo di spesa pari a 10.000 miliardi si è poi ridotto a 9.400 miliardi. La situazione al 31 dicembre 1997 espone un finanziamento autorizzato dal CIPE per complessivi 209 miliardi[70] (1.727 mutui), di cui 3.183 mld. autorizzati al 31.12.95, 8.651,7 mld. autorizzati al 31.12.96 e 9209 mld. autorizzati al 31.12.97.

Nel 1998 ha preso l'avvio della seconda fase del programma, con le deliberazioni CIPE del 6 maggio 1998, con le quali si registra dunque un ulteriore decisivo impulso il processo di attuazione e di completamento del programma[71].

---

accelerazione dei programmi di edilizia sanitaria è stata disposta dall'art. 5 del D.L. I° dicembre 1995 n. 509 convertito con L. n. 34 dei 31 gennaio 1996. La norma stabiliva per le Regioni e gli altri enti abilitati termini per la predisposizione ed approvazione dei progetti esecutivi relativi ai programmi di edilizia sanitaria di cui all'art. 20 della legge n. 67/1988 ed all'art. 2 della legge n. 135/1990. La legge disciplinava (commi 2 e 3) anche gli ulteriori termini procedurali per l'intervento del CIPE, chiamato (comma 4) a revocare i finanziamento relativi ai progetti già inclusi nei programmi e per i quali non fosse pervenuta nei tempi dovuti la richiesta prescritta dal comma 2, ferma restando la riallocazione degli stessi finanziamenti, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, nell'ambito dell'indicato piano pluriennale d'investimento. Con delibera CIPE 21 marzo 1997 sono stati revocati finanziamenti non richiesti per 413.4 mld., con la ridestinazione degli stessi ad interventi di completamento della rete consultoriale (1 60,6 mld.) e ad anticipazioni sulla quota relativa al 2 triennio di finanziamento per completamento di opere iniziate nel primo triennio (272,8 mld.).

[70] Va ricordato che 418.7 mld. (di cui 363,2 autorizzati dal CIPE e 264,4 autorizzati da tesoro), sono stati assegnati agli IRCCS, Università, Istituti zooprofilattici sperimentali, Policlinici a gestione diretta.

[71] Va ricordato che per assicurare una continuità di flussi finanziari con la seconda fase del programma, la l. n. 21/1997 sul finanziamento dei disavanzi delle Aziende Sanitarie ha autorizzato quote in annualità per gli anni 1997 e 1998 per la contrazione dei mutui ex art. 20 in anticipazione sul secondo triennio finanziario. Sotto tale profilo, va segnalato, come emerge espressamente dalla Relazione del Collegio regionale per la Toscana , uno scarto temporale di almeno sei mesi dal momento dell'autorizzazione da parte del CIPE ed il conseguenze ricorso ad anticipazioni della regione. utilizzando risorse proprie e diverse (i fondi di bilancio destinati al mantenimento strutturale e strumentale del patrimonio, il fondo sanitario in conto capitale del 1997). Ciò al fine di scongiurare il rischio che l'esaurimento delle disponibilità di cassa dovuto al ritardo nel passaggio alla seconda fase del programma nazionale determinasse l'interruzione dei finanziamento e la chiusura dei cantieri per gli interventi destinati a realizzarsi su un orizzonte temporale più ampio del triennio e già molto avanzati. Analoghe condizioni si registrano anche in Lombardia ed Emilia-Romagna.

E' stato infatti approvato il quadro programmatico generale, con la ripartizione alle regioni ed alle province autonome della somma risultante dalla differenza tra la quota complessiva e quanto effettivamente assegnato del primo triennio, per un ammontare complessivo di 20.600 mld., con una riserva di 1226,811 mld. destinata agli enti diversi dalle regioni (enti di cui all'art.4, comma 15 della L. 412/1991: si tratta degli IRCCS, Policlinici, Università, Istituti zooprofilattici sperimentali); va tenuto conto delle somme (165.908 mld.) assegnate dal CIPE nella stessa data per il completamento della rete consultoriale. E' stato altresì approvato il "programma specifico" per un ammontare complessivo di 2.500 miliardi, di cui 1.476,9 da destinare ad interventi necessari per il completamento di opere iniziate nel primo triennio, interventi considerati prioritari per le esigenze di maggiore funzionalità del complesso delle strutture sanitarie, regionali, provinciali e degli enti, nonché opere urgenti da realizzare nelle regioni Umbria e Marche, colpite dal sisma, e pertanto già autorizzate in deroga alle ordinarie procedure[72].

Sul piano dell'evoluzione procedurale è da registrare la recente inclusione della materia nelle intese istituzionali di programma, in base alla I. 662/1996

[72] Una ulteriore componente (79,094 mld.) è stata destinata ad interventi necessari per adeguare le strutture e le tecnologie sanitarie alla normativa vigente in materia di sicurezza ed agli interventi di cui all'art.32, c. 4, L. n. 449/1997; una somma di 129,996 mld. risulta infine e assegnata agli enti di cui all'art. 4, comma 15 della L. 412/1991 (IRCCS, Policlinici, Università, Istituti zooprofilattici sperimentali). Nella stessa data è stata disposta l'assegnazione di quote residue del programma di interventi urgenti per la lotta all'AIDS, di cui alla legge n. 135/1990.

(Toscana e Lombardia), e la parallela riferita evoluzione del ruolo del CIPE e degli apparati di supporto (art. 7 l. n. 94/1997 ed art 1 comma 2 del d.lgs. n. 430/1997)[73].

A fronte di tale complessa combinazione di risorse e di momenti programmatori ed attuativi, è da registrare positivamente un recupero della progettualità a livello regionale, generalmente carente nei primi anni e che aveva portato ai richiamati interventi normativi. Emerge peraltro una situazione sensibilmente disomogenea tra regioni che hanno già mostrato una incisiva capacità di attrazione ed impiego delle risorse[74], sia proprie, sia coinvolgendo anche fonti diverse onde evitare interruzioni ai lavori e regioni, nelle quali più carente è la capacità progettuale, evidenziata dalla frammentarietà delle richieste pervenute agli organi centrali, e dalle difficoltà di innesto in una programmazione strategica, che canalizzi ed attivi tempestivamente i progetti ex art. 20 con quelli pregressi da completare e soprattutto li orienti in una più consapevole proiezione complessiva dell'offerta ospedaliera e delle RSA. Ad un rinnovato recupero della progettualità regionale deve accompagnarsi una più rapida capacità di istruttoria

---

[73] Sul piano finanziario, da ultimo, in base all'art. della legge n. 39/1999 di conversione del D.L. 450/1998, sono state aumentate le risorse destinate all'edilizia sanitaria, già previste dalla art. 50 lett.c) della l. 449/1998 (finanziaria 1999) di 135 mld. per il 2000 e di 200 mld. per il 2001.

[74] Sintomatica è la ridotta capacità di spesa delle regioni meridionali sui mutui autorizzati dal CIPE (4,65%) a fronte di una percentuale media del 18.7%, e di valori nettamente superiori del centro (28,4%) e de Nord (27,7%). Sempre sulla base di tali riscontri, effettuati su di un campione di 446 verifiche sui mutui , anche i dati dei lavori ultimati al 31.12.1997 (59 nel nord; 11 nel centro; 1 nel sud) confermava la maggiore problematicità di tale area nella quale appaiono concentrate altresì molte delle strutture incompiute, prese in esame dalla "Commissione parlamentare d'inchiesta sulle strutture sanitarie". I dati sono ricavati sulla base delle verifiche effettuate dal Ministero del tesoro, bil. e p. e., Nucleo ispettivo per la verifica degli investimenti pubblici. Nota informativa per il CIPE. Roma, marzo 1998.

ai livelli centrali, conseguibile appieno anche attraverso la ricordata attuazione del comma 2 del d.lgs. n. 430/1997, in base al quale è previsto che i compiti di gestione tecnica. amministrativa e finanziaria già attribuiti al CIPE siano trasferiti alle amministrazioni competenti, norma oggi ripresa dall'art. 1 della l. n. 144/1999, che prescrive, come si è detto, presso ogni amministrazione, l'istituzione di apposite unità con compiti di supporto, verifica e monitoraggio.

In relazione al programma di interventi urgenti per la prevenzione e la lotta contro l'AIDS attraverso la costruzione e ristrutturazione dei reparti di ricovero per malattie infettive e l'istituzione ed il potenziamento dei laboratori di virologia, microbiologia ed immunologia (art. 10 L. n. 135 del 1990), per un importo massimo di 2.100 miliardi di lire, a fronte di un finanziamento complessivo di 1.754,072 miliardi, stanziato per gli interventi di edilizia, sono stati ammessi complessivamente a finanziamento interventi per 939,150 miliardi, con un residuo di 464,668 miliardi[75].

I riferiti programmi, che come si è visto evidenziano nel 1998 un recupero di programmazione e di progettualità, pur nella maggiore difficoltà delle Regioni del Mezzogiorno ad attivare il meccanismo di richiesta dei finanziamento e di realizzazione delle opere, comportano un rilevante incremento a livello delle

[75] A valere su tale residuo, con delibera CIPE 6 maggio 1998 è stata assegnata alle regioni, al Policlinico S. Matteo di Pavia e all'Ospedale B. Gesù di Roma la somma complessiva di 270.861 miliardi mentre la restante somma di 193.806 miliardi è stata accantonata in attesa di ulteriori verifiche istruttorie da parte del Ministero della sanità, in relazione ai ritardi registrati in alcune regioni nell'attuazione dei programmi di edilizia sanitaria.

opere cantierate, con consistenti positivi riflessi occupazionali dei programmi[76]. Quanto ai fondi previsti dalla L. 130/83 (Fondi Investimento Occupazione FIO) per il finanziamento di progetti immediatamente eseguibili per rilevanti interventi di carattere economico, nell'edilizia e nelle infrastrutture, etc. se ne evidenzia il carattere ormai residuale.

Sotto una prospettiva di rilievo più generale è da segnalare che talune regioni hanno richiesto il cofinanaziamento della Comunità europea per la realizzazione di interventi strutturali, la ricerca e la formazione , come previsto dalla normativa comunitaria relativa ai fondi strutturali. Attualmente sono quattro le regioni che hanno richiesto il finanziamento (Basilicata, Puglia, Calabria e Sicilia). Il Ministero della sanità ha presentato richieste di finanziamento a valere sulle risorse residue dei Fondo sociale europeo, destinate alla formazione del personale della Pubblica Amministrazione e ha partecipato alla definizione del nuovo quadro comunitario di sostegno per gli anni 2000-2006.

[76] Secondo la relazione generale sulla situazione economica, se si applicano ai volumi finanziari dei programmi i coefficienti di attivazione occupazionale sulla base delle tavole ISTAT delle interdipendenze settoriali, è possibile calcolare che a fronte dei 4. 1 00 miliardi di valore dei cantieri aperti, all'inizio del 1998, si e' attivato un volume di affari di 7.400 miliardi, di cui il 55% nel settore delle costruzioni ed il restante 45% in settori direttamente o indirettamente collegati. In termini occupazionali, posto che a fronte di un investimento di 1.000 miliardi nel settore delle costruzioni si attiva una occupazione di 13.000 addetti. il risultato sarebbe di circa 53.000 posti di lavoro.

SPESA SANITARIA NEL BILANCIO DEI MINISTERI DELLA SANITA' E DEL TESORO, BILANCIO E PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

ESERCIZIO FINANZIARIO 1998

(valori in milioni)

MINISTERI		Interventi	Investimenti	Rimborso del debito pubblico	Oneri del debito pubblico	TOTALI (Int.+Inv.+rimb. deb. pub.+on. deb. pub.)
Min. Sanità	Stanz. di competenza	1.332.700	215.895			1.548.595
	Impegni	1.326.006	30.000			1.356.006
	Pagamenti comp.	1.073.985				1.073.985
	Economie comp.	51				51
programmazione economica	Stanz. di competenza	42.624.678	2.439.705	2.415.650	2.955.236	50.435.269
	(di cui per ripianamenti)	7.757.172	-	2.415.168	2.955.108	13.127.448
	Impegni	42.320.782	2.289.241	2.067.486	1.967.905	48.645.414
	(di cui per ripianamenti)	7.453.276	-	2.067.004	1.967.777	11.488.057
	Pagamenti comp.	9.930.621	1.396.779	1.752.890	1.657.235	14.737.525
	(di cui per ripianamenti)	7.450.010	-	1.752.408	1.657.107	10.859.525
	Economie comp.	303.896	150.464	348.164	987.331	1.789.855
	(di cui per ripianamenti)	303.896	-	348.164	987.331	1.639.391
Tot. spesa per per voce	Stanz. di competenza	43.957.378	2.655.600	2.415.650	2.955.236	51.983.864
	(di cui per ripianamenti)	7.757.172	-	2.415.168	2.955.108	13.127.448
	Impegni	43.646.788	2.319.241	2.067.486	1.967.905	50.001.420
	(di cui per ripianamenti)	7.453.276	-	2.067.004	1.967.777	11.488.057
	Pagamenti comp.	11.004.606	1.396.779	1.752.890	1.657.235	15.811.510
	(di cui per ripianamenti)	7.450.010	-	1.752.408	1.657.107	10.859.525
	Economie comp.	303.947	150.464	348.164	987.331	1.789.906
	(di cui per ripianamenti)	303.896	-	348.164	987.331	1.639.391

Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica

Sommario: 1. **Sintesi e profili evolutivi;**

2. **Evoluzione del quadro programmatico:** *2.1 premessa; 2.2 DPEF 1998; 2.3 DPEF 1999; 2.4 legge 27 dicembre 1997, n. 450 - legge finanziaria 1998; 2.5 legge 27 dicembre 1997, n.449 - (collegato 1998); 2.6 DPR 27 gennaio 1998, n.25; 2.7 il Patto Sociale 22 dicembre 1998; 2.8 legge 23 dicembre 1998, n. 449 - legge finanziaria 1999. 2.9 legge 23 dicembre 1998, n. 448 - (collegato 1999); 2.10 nota preliminare alla tabella n. 20/1998; direttive ministeriali.*

3. **Evoluzione del quadro normativo:** *3.1 la qualificazione giuridica delle università; 3.2 le leggi n. 59 e n. 127 del 1997; 3.3 ricerca scientifica e tecnologica; 3.4 istruzione universitaria; 3.5 provvedimenti in itinere.*

4. **La gestione: risultati finanziari e contabili:** *4.1 la classificazione per funzioni obiettivo; 4.2 dati essenziali della gestione 1998; 4.3 contenimento dei trasferimenti statali e giacenze di tesoreria; 4.4 la gestione condotta dai centri di responsabilità.*

5. **La valutazione dei sistemi universitario e della ricerca:** *5.1 premessa; 5.2 l'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario; 5.3 il Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR); 5.4 selezione dei principali indicatori; 5.4.1 istruzione universitaria; 5.4.2 ricerca e sviluppo.*

6. **Organizzazione e personale del Ministero:** *6.1 l'assetto organizzativo nel 1998; 6.2 lo schema per il nuovo regolamento d'organizzazione; 6.3 i dirigenti e il personale; 6.4 il Servizio per il controllo interno.*

1. Sintesi e profili evolutivi

Si espongono in questo paragrafo gli aspetti essenziali dell'esame del rendiconto e dei più rilevanti atti gestionali realizzati dal Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica durante l'anno 1998.

Il rendiconto del Ministero costituisce oggetto di analisi distinta da quella riguardante i sistemi università e ricerca, per i quali sono previsti specifici strumenti di indagine. Ciò non esclude però di poter svolgere già in questa sede alcune considerazioni d'insieme. Anzitutto alcuni dati quantitativi. Gli attori dei due sistemi sono costituiti da circa 1.600.000 studenti; circa 125.000 unità di personale.

Le risorse rese disponibili dallo Stato nell'anno 1998 sono state circa 16.000 mld Esse hanno rappresentato il 2% della spesa statale; il 22% delle disponibilità destinate all'istruzione (dalla scuola materna all'istruzione universitaria), che a loro volta hanno costituito il 9,4% del totale della spesa dello Stato. Circa 11.000 mld hanno rappresentato retribuzioni al personale: pari al 68% della intera dotazione finanziaria[1].

L'incidenza della spesa statale risulta lievemente in crescita; la constatazione è conseguenza dell'incremento delle assegnazioni dell'ultimo biennio, confermato per il 1999.

In rapporto al PIL gli indici percentuali corrispondono a circa il 5% per l'istruzione; di cui lo 0,8% è relativo all'istruzione universitaria, ed all'1% per la ricerca.

[1] Questi ultimi dati costituiscono elaborazione delle risultanze del referto della Corte sul costo del lavoro pubblico citato alla nota n. 26.

Il quadro complessivo degli interventi a favore delle università e del settore della ricerca è in forte movimento sia per gli indirizzi programmatici, sia per le innovazioni normative, riguardanti soprattutto gli aspetti organizzativi.

Pur apprezzando lo sforzo alla base dell'ingente produzione che si frange nei molteplici livelli delle fonti normative, si avverte in alcuni casi il pericolo di sovrapposizioni e di un troppo rapido succedersi delle norme. Una maggiore attenzione alle esigenze di stabilità, unita a verifiche mirate a saggiare la validità delle innovazioni, potrebbe far acquisire sicurezza e spessore qualitativo all'azione amministrativa. Per questo potrebbero soccorrere le serie di indicatori, internazionalmente testati, ormai disponibili[2].

Gli obiettivi posti nei documenti programmatici appaiono, in alcune circostanze, piuttosto come finalità strumentali - tappe intermedie di un percorso - che come veri e propri obiettivi strategici: ad es. l'elevazione della percentuale di risorse in rapporto al PIL.

Sotto questo riguardo risalta la centralità della funzione di valutazione e per essa degli organismi, ai quali è affidata per i sistemi universitario e della ricerca.

La Corte, nell'esercizio dell'azione di alta sorveglianza sugli organi di valutazione, richiama l'attenzione sulle necessità che essi si possano dedicare in via esclusiva a tale importante funzione, evitando da parte dell'Amministrazione di coinvolgerli in compiti di contenuto strettamente amministrativo. Evenienza che allontana gli organismi di valutazione dal *focus* del compito primario e ne compromette gravemente la capacità di giudizio indipendente.

---

[2] Se ne veda la selezione esposta al paragrafo n. 5.4.

Per il settore della ricerca si segnala l'iniziativa governativa per un'efficace programmazione e coordinamento degli enti di ricerca, costituita dall'emanazione del d.lgs. n. 204 del 1998, cui si accompagna un pressochè generale riordinamento dei singoli enti di ricerca. Ciò dovrebbe tradursi in un forte potenziamento della rete delle istituzioni di ricerca scientifica e tecnologica.

Il processo volto al pieno esercizio dei poteri di autonomia da parte delle università ha segnato tappe importanti nel 1998. Quelle di maggior rilievo sono il reclutamento dei docenti e gli ulteriori passi per la realizzazione di forme di autonomia didattica, finalizzate a rendere possibili offerte formative differenziate e meglio orientate alle esigenze del mondo del lavoro.

Tratti evolutivi del sistema sono la crescita dell'apporto finanziario degli studenti (tasse e contributi) sul finanziamento complessivo: circa 6 punti percentuali dal 1990 al 1996; la riduzione del numero totale degli iscritti che, per la prima volta, nel 1997 si è ridotto dell'1,4% rispetto all'anno precedente.

L'attuazione dei piani di sviluppo denuncia la necessità di un'attenta azione di monitoraggio al fine di raggiungere livelli adeguati di risorse umane e strumentali per assicurare un adeguato servizio formativo nelle singole sedi universitarie.

Ciò impone che gli atti di programmazione siano adottati nel rispetto dei contenuti e dei tempi stabiliti dalle norme e della posizione di autonomia che la Costituzione garantisce alle università.

Il Ministero è chiamato a presentare gli esiti degli interventi al fine di evitare di esaurire l'azione amministrativa nella formulazione di indirizzi

programmatici, nella produzione di complessi testi normativi e nella assegnazione di fondi.

Negli anni 1997-1998 è stata condotta una azione attenta al contenimento del fabbisogno statale: esso si è coniugato con lo stimolo indirizzato alle università ed agli enti di ricerca per la piena utilizzazione delle disponibilità di tesoreria, che, rispettivamente, alla fine dei mesi di dicembre 1997 e 1998 e di marzo 1999 avevano raggiunto per le università 2.120, 1.781 mld e 2.200 mld circa. Gli enti di ricerca al 31 dicembre 1997 e 1998 disponevano in tesoreria, rispettivamente, di 1.632 e 572 mld.

Fin dalla relazione sul rendiconto 1994[3] la Corte segnalava che il MURST si trovava ormai collocato in una dimensione che ne richiedeva la trasformazione da organo di carattere gestionale - quale era stata sostanzialmente la Direzione generale dell'istruzione universitaria presso il Ministero della Pubblica istruzione fino al sopravvenire della legge n. 168 del 1989 - in istituzione a profilo prevalentemente programmatico, di indirizzo e di assegnazione di risorse e centro coordinatore di un sistema caratterizzato dal principio dell'autonomia delle università e degli enti di ricerca[4]. Questa prospettiva conduceva inevitabilmente a valorizzare al massimo le funzioni di conoscenza, valutazione e vigilanza sulle istituzioni, che trovavano espressione nell'indirizzo organizzativo adottato dalla l. n. 168, anticipatore di quello che si sarebbe poi generalmente affermato nella

[3] Corte dei conti - Sezioni riunite in sede referente: decisione e relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1994 - vol. II pagg. 571 e ss.

[4] Delle risorse gestite dal MURST oltre il 98% vengono trasferite alle università ed alle istituzioni di ricerca.

legislazione di riforma amministrativa degli anni 1990 fino alle leggi n. 59 e n. 127 del 1997.

Questo processo si avvia a compimento con l'esercizio da parte del Governo delle deleghe legislative disposte dalle leggi ora citate. Esso ha largamente interessato l'assetto delle università e degli enti di ricerca e avrà ulteriori riflessi sulla configurazione dello stesso Ministero, ove il preannunciato disegno di creare un'amministrazione centrale più compatta trovi realizzazione e conseguentemente l'attuale struttura ministeriale entri a comporre un'unica unità amministrativa insieme a quella preposta agli altri gradi di istruzione, secondo la soluzione contenuta nello schema di decreto legislativo approvato, in via preliminare, dal Consiglio dei ministri il 4 giugno scorso.

Ma anche in questo caso l'attuale Ministero ha anticipato i tempi della riorganizzazione e, con un apposito schema di regolamento, approvato in via preliminare il 14 maggio c.a. dal Consiglio dei Ministri, si dota di un'unica struttura dipartimentale volta a facilitare l'integrazione tra i due poli dell'università e della ricerca e, quindi, l'esercizio delle funzioni di governo e di coordinamento.

Una approfondita riconsiderazione meritano le classificazioni adottate per l'esposizione dei dati finanziari nello stato di previsione della spesa e nel rendiconto del Ministero. Occorre che le risorse espresse dalle unità previsionali di base possano significativamente raccordarsi alle finalizzazioni di spesa

indicate dai diversi livelli delle funzioni obiettivo. Appare in particolare necessario conoscere l'entità delle risorse complessivamente utilizzate per la ricerca.

Aspetto di notevole delicatezza che tarda a trovare una soluzione è quello della omogenea redazione dei conti consuntivi delle università.. previsto dalla legge n. 168 del 1989 articolo 7, comma 6.

La mancata attuazione della disposizione impedisce il consolidamento dei conti universitari, privando la funzione di controllo ed anche l'azione amministrativa del Ministero di un insostituibile strumento di riferimento[5].

Due delibere della Sezione del controllo appaiono di notevole rilievo. La prima[6] ha risolto il dubbio interpretativo insorto circa l'articolo 6 commi 1 del DL n. 120/1995 convertito con modificazioni nella l. n. 236/1995, chiarendo che nel corso dell'anno dell'entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge le università potevano stipulare accordi di programma ed accedere alle relative risorse finanziarie anche a prescindere dalla deliberazione dello statuto e del regolamento, ma che, dopo il decorso dell'anno, l'assolvimento di tali adempimenti costituiva condizione inderogabile per la stipula degli accordi.

L'articolo 18 della legge 17 maggio 1999, n. 144 ha tradotto in precetto legislativo l'indirizzo interpretativo elaborato dalla Corte.

---

[5] Corte dei conti - Sezione del controllo - III collegio 18 giugno - 3 luglio 1998 delibera n. 82 - Indagine intersettoriale sugli effetti della quota di riequilibrio sul sistema universitario italiano - esercizi finanziari 1994-1995.

[6] Corte dei conti - Sezione del controllo - I collegio - 15 ottobre - 6 novembre 1998 delibera n. 119.

La seconda[7] ha definito l'ambito dei poteri per l'espletamento dell'incarico del Commissario ad acta nominato per portare a compimento i progetti compresi nell'azione organica n. 2 già affidati alla soppressa Agensud e successivamente trasferiti al MURST.

La Corte - Sezione del controllo - ha inoltre approvato il 15 giugno 1999 la relazione sui consorzi per l'insegnamento universitario a distanza.

La relazione ha ricostruito il quadro delle risorse destinate all'insegnamento universitario a distanza rese disponibili dai due successivi piani di sviluppo 1991-93 e 1994-96 e la loro utilizzazione da parte del Consorzio per l'università a distanza (C.U.D.) di Rende (Cosenza) e dal Consorzio NET.T.UNO. di Roma. Esse sono ammontate a 75 mld, delle quali 65 mld sono state assegnate ai due consorzi; 20 mld non sono stati utilizzati perchè non è stato costituito l'organismo nazionale di indirizzo, coordinamento e di promozione della ricerca, previsto dal piano di sviluppo 1991-93.

Il CUD, a seguito di difficili vicende gestionali, è stato dichiarato fallito con sentenza n. 609 del Tribunale di Cosenza del 30 aprile 1998.

Il Consorzio NET.T.UN.O presenta, invece, una soddisfacente situazione gestionale e dimostra una notevole capacità realizzativa.

La Corte ha censurato l'azione del Ministero, rilevandone la frammentarietà e i rilevanti ritardi nelle procedure di assegnazione delle risorse, la parziale

[7] idem - 18 gennaio - 22 febbraio 1999 delibera n. 9.

utilizzazione ed il riparto caratterizzato per il piano 1991-93 da criteri empirici, acriticamente paritari e dalla mancanza di indirizzi strategici.

In considerazione dei positivi risultati raggiunti dal Consorzio NET.T.UN.O, la Corte, accogliendo la proposta avanzata dallo stesso Consorzio e condivisa dal Ministero, auspica che le attività del Consorzio possano essere sostenute da risorse erogate con adeguata continuità.

2. Evoluzione del quadro programmatico

2.1 premessa

La valutazione dell'azione complessiva svolta dal Ministero nel corso della gestione 1998 presuppone un quadro programmatico di riferimento. E' quindi opportuno tracciarne una rapida sintesi.

Le indicazioni essenziali sono contenute nei documenti per la programmazione economica e finanziaria, nelle leggi finanziarie e nei provvedimenti collegati, nella legge di bilancio, nelle direttive ministeriali.

Per altro verso, l'azione ministeriale si inserisce nei processi di riforma amministrativa, che investono anche i sistemi universitario e della ricerca, promossi dalle leggi n. 59 e n. 127 del 1997, di cui si dirà nel paragrafo seguente. Essi riguardano la distribuzione delle funzioni tra i diversi livelli istituzionali, il conseguente nuovo assetto dei poteri centrali e delle autonomie funzionali, le misure e gli strumenti per la definizione e il rispetto degli standard nazionali, l'individuazione degli strumenti di governo e di finanziamento dei sistemi universitario e della ricerca, il riordinamento dei principali enti di ricerca.

2.2 DPEF 1998

In coerenza con questo processo il D.P.E.F. 1998 sollecita l'accentuazione della responsabilizzazione finanziaria degli enti periferici anche mediante la riduzione dei flussi di provenienza statale destinati alla provvista di cassa e l'esercizio di un controllo permanente.

Il sostegno della ricerca, che deve, secondo il DPEF, tradursi in un incremento delle risorse, è finalizzato a consentire anche lo sviluppo della ricerca privata.

2.3 DPEF 1999

Questi indirizzi risultano precisati, in termini di migliore concretezza, nel D.P.E.F. 1999 (approvato dalle Camere nel maggio 1998) e, come si avrà modo di esporre, trovano rispondenza nei provvedimenti e nelle misure adottate.

Sono posti come obiettivi prioritari della riforma delle università: l'operatività del nuovo sistema di reclutamento dei docenti, l'avvio della autonomia didattica degli atenei, la riduzione dei tempi di conseguimento dei diplomi da parte degli studenti e degli abbandoni, il potenziamento degli interventi atti a migliorare la condizione studentesca (diritto allo studio) e le strutture edilizie.

A sostegno del sistema ricerca, dopo l'emanazione del decreto legislativo volto alla disciplina della programmazione, del coordinamento e della valutazione, (d.lgs. 5 giugno 1998, n.204). gli obiettivi principali sono costituiti:

- dall'elevazione dell'indice che esprime il rapporto della spesa rispetto al PIL al 2%;(attualmente l'indice è pari a circa l'1%);

- dall'istituzione di un fondo per il finanziamento dei progetti di ricerca di interesse nazionale;
- dall'incentivazione della ricerca nel tessuto industriale anche mediante la semplificazione delle modalità di funzionamento del fondo per l'innovazione tecnologica (FIT) e del fondo speciale per la ricerca applicata (FSRA);
- dalla promozione dell'occupazione anche mediante appositi assegni di ricerca per ricercatori e tecnici presso le piccole e medie imprese.

2.4 legge 27 dicembre 1997, n. 450 – legge finanziaria 1998

Il seguente prospetto indica le risorse messe a disposizione nelle diverse tabelle:

(in miliardi)

TABELLE	1998	1999	2000	2001
A	41.8	88,8	95,4	—
B	49.7	140.4	153.6	—
C	3.128.0	3.221.0	3.358.0	—
F	175.0	97.0	30.0	8
TOTALE	**3.394.5**	**3.547.2**	**3.637.0**	**8**

Le disponibilità delle tabelle A e B sono destinate a finanziare finalità di spesa, rispettivamente, di parte corrente e di conto capitale, conseguenti all'approvazione di provvedimenti legislativi *in itinere* riguardanti interventi destinati alla ricerca universitaria ed ai progetti integrati.

La tabella C determina gli stanziamenti che leggi di spesa a carattere permanente demandano alla legge finanziaria: tra di essi, quelli per il C.N.R., l'A.S.I., le università, comprese le esigenze per l'edilizia.

La tabella F rimodula le quote annuali di leggi di spesa a carattere pluriennale con peculiare considerazione per la ricerca applicata.

Il volume complessivo di risorse rese disponibili raggiunge nel 1998 3.394,5 mld, valore che la legge finanziaria per il 1999 (legge n. 449/1998) eleva relativamente all'esercizio 1999 di oltre 1.000 miliardi (4.502,4 mld).

Le dotazioni rese disponibili dalle tabelle A e B della legge finanziaria 1998 risultano integralmente utilizzate dalla legge 3 agosto 1998, n. 315, che ha finanziato alcuni interventi per l'università e la ricerca.

Tra le destinazioni di spesa di parte corrente sono comprese le borse di studio per i dottorati di ricerca, la selezione e valutazione di progetti di ricerca; tra quelle di parte capitale il rifinanziamento del FSRA, i progetti di ricerca di rilevante interesse nazionale svolti dagli atenei[8] ed alcuni specifici interventi di edilizia (Politecnico di Torino: sede di Mondovì; Roma - La Sapienza: sede di Latina).

2.5 Legge 27 dicembre 1997, n. 449 - (collegato 1998)

Si segnalano alcune disposizioni di più rilevante interesse.

- L'articolo 47 conferma e adatta la disciplina volta alla riduzione delle giacenze di tesoreria degli enti pubblici, dei cui esiti gestionali si dirà più avanti.
- L'articolo 51 determina il fabbisogno complessivo del sistema universitario ancorandolo per il 1998 a quello rilevato a consuntivo per il 1997 e per gli anni 1999-2000 allo stesso valore incrementato del tasso di inflazione programmato.

[8] Il decreto ministeriale 3 dicembre 1998 (G.U. n. 15 del 20 gennaio 1999) disciplina le modalità di presentazione da parte delle università e degli osservatori dei programmi da cofinanziare con i fondi per la ricerca di rilevante interesse nazionale e per l'acquisizione di grandi attrezzature scientifiche e il funzionamento della commissione di selezione.

Le spese fisse e obbligatorie per il personale di ruolo delle università statali non possono eccedere il 90% dei trasferimenti statali sul fondo per il funzionamento ordinario (F.F.O). Ove nel 1997 sia stato superato il limite, si può procedere ad assunzioni il cui costo non ecceda il 35% delle risorse rinvenienti da cessazioni.

Le risorse destinate nel 1998 al C.N.R., all'A.S.I., all'I.N.F.N., all'I.N.F.M. e all'E.N.E.A., determinate in 3.128 mld, saranno incrementate del tasso di inflazione programmato per il 1999 e il 2000.

Tali misure comportano una riduzione del fabbisogno tendenziale pari a circa 500 mld per il 1998 e a importi di poco superiori per gli anni 1999-2000.

Le università, gli osservatori, gli enti pubblici di ricerca, l'ENEA e l'ASI , nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio, possono conferire assegni per la collaborazione ad attività di ricerca a dottori di ricerca o a laureati in possesso di idoneo curriculum scientifico professionale. Gli assegni hanno durata di quattro anni prorogabili fino ad un massimo di otto e non danno luogo a diritti per l'accesso nei ruoli dei soggetti che li hanno conferiti. Il loro importo è determinato con decreto del Ministro.[9]

Viene infine istituito il fondo speciale per la ricerca di interesse strategico destinato al finanziamento di specifici progetti e se ne dispone la provvista [10].

---

[9] Il decreto MURST 11 febbraio 1998 (G.U. n. 84 del 10 aprile 1998) ha determinato l'importo lordo annuo degli assegni in una somma compresa tra un minimo di 25 milioni ed un massimo di 30 milioni.

[10] L'art. 51, comma 9, della l. n. 449/1997, che istituisce il fondo, ne determina la dotazione finanziaria nell'importo risultante dalla somma:

a) delle disponibilità del capitolo 7520 MURST;

b) da una percentuale non superiore al 5% di ogni stanziamento destinato al CNR, all'A.S.I., all'O.G.S., al C.I.R.A, all'ENEA, al FSRA;

c) dalle disponibilità rinvenienti dal D.L. n. 415/1992, convertito con modificazioni nella l. n. 488/1992.

La dotazione 1998 - capitolo 7520 - è risultata costituita da circa 259 mld di residui e da circa 39 mld di competenza. Sui residui sono stati disposti pagamenti per 100 mld e ulteriormente mantenuti come residui 159 mld, le risorse di competenza costituiscono residui per oltre 27 mld ed economie per circa 12 mld.

2.6 D.P.R. 27 gennaio 1998, n. 25

In applicazione delle disposizioni dell'articolo 20, comma 8 lettera a).[11] della legge n. 59/1997 il regolamento, in sostituzione delle disposizioni della legge 7 agosto 1990, n. 245, semplifica e razionalizza la disciplina dei procedimenti relativi allo sviluppo ed alla programmazione del sistema universitario. I principali contenuti riguardano: la determinazione degli obiettivi con decreto del Ministro; l'individuazione dei soggetti abilitati a formulare proposte con indicazione delle risorse disponibili e da acquisire; la previsione di pareri da parte dei Comitati regionali di coordinamento; la redazione di una relazione tecnica da parte dell'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario. Il Ministro con proprio decreto individua le iniziative da realizzare nel triennio, nonché strumenti, modalità e criteri di riparto delle risorse. Le università possono autonomamente istituire corsi e facoltà con risorse a carico dei propri bilanci e senza oneri aggiuntivi per lo Stato.

Per l'attuazione delle disposizioni ora descritte il Ministro ha adottato i decreti 6 e 30 marzo 1998[12] con i quali ha indicato gli obiettivi del sistema universitario per il triennio 1998-2000 ed ha individuato gli atenei e le facoltà sovraffollate, definendo i criteri per la graduale separazione organica degli stessi. E' stata inoltre disposta la

---

[11] Si ricorda che l'art. 20, comma 8, della legge n. 59/1997 consente l'emanazione, sulla base di specifici criteri, di regolamenti con forza abrogatrice di precedenti disposizioni legislative per i seguenti oggetti:
a) sviluppo, programmazione e valutazione del sistema universitario (c.f.r. D.p.R. 27 gennaio 1998, n. 25);
b) composizione e funzioni degli organismi collegiali nazionali e locali di rappresentanza e coordinamento del sistema universitario; istituzione di un consiglio nazionale degli studenti (cfr. DPR 2 dicembre 1997, n. 491). Per questi oggetti si vedano anche i commi da 102 a 108 dell'articolo 17 della legge n. 127/1997;
c) interventi per il diritto allo studio e contributi universitari;
d) procedure per il conseguimento del titolo di dottore di ricerca e per l'approvazione degli atti dei concorsi per ricercatore;
e) procedure per l'accettazione da parte delle università di eredità, donazioni e legati.
Inoltre l'allegato 1 punto n. 41 dello stesso articolo 20, comma 8, estende la possibilità di disciplinare mediante regolamenti i procedimenti di ammissione alle agevolazioni alle imprese per le spese di ricerca e innovazione tecnologica.

[12] Pubblicati nelle Gazzette ufficiali, rispettivamente, n. 83 del 9 aprile 1998 e n. 109 del 13 maggio 1998.

ripartizione delle disponibilità provenienti dalla legge finanziaria 1998 tra i diversi obiettivi:

- il 40% è destinato allo sviluppo della ricerca universitaria, al potenziamento dei servizi tecnologici e alla collaborazione interuniversitaria internazionale;
- il 40% al completamento dei precedenti piani di sviluppo, alla riduzione degli squilibri territoriali, al decongestionamento dei mega-atenei, alla formazione e all'aggiornamento degli insegnanti della scuola;
- il 20% all'innovazione didattica, al miglioramento dell'offerta formativa e all'integrazione con l'istruzione secondaria superiore.

Solo il 21 giugno 1999 il Ministro ha emanato l'ulteriore decreto - previsto dall'articolo 2, comma 3, lettera e) del DPR n. 25 del 1998 - per l'individuazione delle iniziative da realizzare nel triennio, degli strumenti e modalità attuative e per la definizione dei criteri di riparto delle risorse. Ciò ha finora impedito l'operatività del programma triennale di sviluppo del sistema universitario per gli anni 1998-1999-2000. Per tale decreto è in corso il procedimento di controllo.

2.7 il Patto Sociale 22 dicembre 1998.

L'insieme delle misure di potenziamento dei sistemi universitario e di ricerca hanno trovato una più organica considerazione nell'ambito del c.d. Patto Sociale per lo sviluppo e l'occupazione, sottoscritto dal Governo con le Parti sociali il 22 dicembre 1998. Notevole soprattutto la visione integrata dei diversi livelli di istruzione con le esigenze della formazione professionale per l'effettivo inserimento dei giovani nel mondo del lavoro.

Ciò deve avvenire, oltre che con gli strumenti di cui si è già fatto cenno, mediante la formulazione di un *masterplan* delle attività e delle risorse per un'offerta integrata di istruzione, formazione, ricerca e trasferimento tecnologico. Il piano è stato presentato alle Parti sociali il 20 aprile 1999.

2.8 legge 23 dicembre 1998, n.449 -legge finanziaria 1999

Secondo lo schema seguito nel paragrafo 2.4, il prospetto espone le risorse messe a disposizione dalla legge finanziaria 1999 a favore dei sistemi universitario e della ricerca. Esso consente di cogliere la progressione dei flussi finanziari nell'arco degli anni 1998-2001 mediante un raffronto delle decisioni assunte dalle leggi finanziarie 1998 e 1999 in ordine alla entità delle risorse ed alle finalizzazioni di spesa.

(in miliardi)

TABELLE	1999	2000	2001
A	200,0	190,0	190,0
B	20,0	697,5	699,5
C	3.426,0	3.401,0	3.401,0
D	724,5	-	-
F	181,9	93,1	14,0
TOTALE	4.552,4	4.381,6	4.304,5

Il disegno di legge presentato dal Governo il 20 aprile 1999 - AC n. 5924 - definisce, in attuazione degli impegni programmatici assunti con i DPEF, le destinazioni di spesa dei fondi recati dalle tabelle A e B. Va segnalato che le disponibilità recate dalla tabella B risultano integrate, a carico dell'accantonamento relativo al Ministero del Tesoro, da 40 e 50 mld, rispettivamente, per gli anni 2000 e 2001.

Di rilievo tra i rifinanziamenti di spese ad incidenza permanente sulla finanza pubblica disposti dalla tabella C quello per l'edilizia universitaria pari a 500 mld per ciascuno degli anni 1999-2000-2001.

La tabella D assegna per interventi a sostegno della ricerca, classificati tra le spese in conto capitale, per il 1999 724,5 mld, tra di essi 95 mld per il FSRA, 50 mld per il FISR e 555 mld destinati all'INFN.

La tabella F assicura per l'anno 1999 la disponibilità di 121,5 mld per la ricerca e 60,4 mld per le università.

2.9 legge 23 dicembre 1998, n. 448 - (collegato 1999)

Il provvedimento collegato alla legge finanziaria 1999 (l. n.449/1998) in applicazione dell'azione di contenimento del fabbisogno ha disposto:

a) la comunicazione da parte degli enti del settore pubblico (tra i quali sono compresi le università e gli enti di ricerca) al Ministero del Tesoro dei dati consuntivi della gestione di cassa per l'anno 1998 entro il 20 gennaio 1999 (articolo 28, comma 18);

b) la prosecuzione del monitoraggio dei flussi di cassa delle università mediante:

- versamento dei trasferimenti statali nelle contabilità speciali infruttifere presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato. Entrate di diversa provenienza non sono versate nella tesoreria statale, ma sono prioritariamente utilizzate per i pagamenti (articolo 29, comma 9);

- la conferma fino al 31 dicembre 2000 della disciplina della riduzione delle giacenze di cassa e del controllo del fabbisogno finanziario prevista dagli articoli 47, comma 1, e 51 della legge n.449/1997 (articolo 29, comma 12).

2.10 nota preliminare alla tabella n. 20. 1998; direttive ministeriali

La ricognizione degli indirizzi programmatici che guidano l'azione del Ministero si conclude con un cenno ai contenuti della nota preliminare alla tabella n. 20 del disegno di legge di approvazione del bilancio dello Stato per il 1998 e alle direttive impartite ai dirigenti generali ai sensi dell'articolo 14 del d. lgs. n. 29/1993 e s.m.i.

Le notazioni concernenti questi documenti non sono positive. La nota della tabella n. 20 non presenta i contenuti prescritti dalla legge n. 468/1978 e s.m.i. (articolo 2, comma 4 quater): essa si limita ad illustrare i dati finanziari e contabili. Viene quindi a mancare il necessario strumento di raccordo tra indirizzi programmatici e impiego delle risorse che presuppone la precisa indicazione dei concreti obiettivi da raggiungere nella gestione annuale.

L'osservazione, che trova conferma anche per la nota relativa alla tabella n. 20 per lo stato di previsione della spesa per il 1999, è estensibile anche alle direttive indirizzate ai dirigenti generali.

Si è avuto modo di esaminare la sequenza delle direttive emanate – con ritardo rispetto al termine prescritto – negli anni 1997-1998-1999. Sono accomunate da grande genericità, cui consegue la difficoltà di una verifica puntuale dei risultati raggiunti da parte dei dirigenti generali.

La mancata precisa indicazione dei servizi da fornire, degli interventi da realizzare e dei parametri per misurarne l'attuazione pongono il Ministero in un condizione di

precarietà, nella quale diviene di estrema difficoltà coltivare il valore costituzionale del buon andamento che resta l'obiettivo finale dell'azione amministrativa.[13]

3. Evoluzione del quadro normativo

3.1 la qualificazione giuridica delle università.

Il sistema amministrativo italiano è investito dagli inizi degli anni '90 da un generale processo di riforma che non esclude i settori delle università e della ricerca scientifica. In questo paragrafo si dà conto – negli aspetti essenziali – delle disposizioni che ne hanno caratterizzato, per quanto riguarda l'aspetto ordinamentale, l'evoluzione normativa nel biennio 1997-1998 e nei primi mesi del 1999. Nel paragrafo precedente si è accennato alle disposizioni che sono intervenute sugli strumenti di programmazione e di disciplina finanziaria.

Un'acquisizione che può dirsi ormai definitiva, dopo le incertezze della prassi amministrativa e i diversi orientamenti della giurisprudenza[14], è la sottrazione delle università al settore dell'amministrazione statale. Le norme intervenute dopo il d.lgs. n. 29/93 art. 1, comma 2[15], danno ragione di questa affermazione.

Nella normativa le università sono ancora correntemente qualificate come statali (cfr., ad es. articolo 51, commi 1 e seguenti l. n. 449/1997), ma sulla base di una

---

[13] Corte dei Conti - Sezioni riunite in sede referente -Osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per la Funzione.Pubblica. in tema di direttive ministeriali generali di indirizzo politico amm.vo:
a) per l'esercizio 1998 delibera n.25 dell'8 - 27 aprile 1998
b) per l'esercizio 1999 delibera n. 22 del 20-26 maggio 1999.

[14] Si veda, ad esempio, il parere del Consiglio di Stato – Sezioni II e III n. 1316/1988 del 6 novembre 1991, che anche dopo l'entrata in vigore della legge 9 maggio 1989, n.168 conferma per le università la qualità di organo statale.

[15] D.lgs. n. 29/1993 articolo 1, comma 2:
"Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato ..... le Regioni, le Province, i Comuni ..... le istituzioni universitarie .....".

interpretazione di sistema sono da intendere come amministrazioni pubbliche autonome, come si evince dall'articolo 2, commi 9, 10, 11, 12 della legge 27 dicembre 1997, n. 450 (legge finanziaria 1998).

Queste disposizioni, infatti, nel determinare la spesa relativa ai rinnovi contrattuali del personale pubblico, non comprendono il personale delle università e degli osservatori nei comparti dei Ministeri, delle Aziende Autonome, della Scuola (art. 2, comma 9); la spesa per il personale delle università e degli osservatori è invece compresa nell'importo determinato dall'articolo 2, comma 12, per il complesso delle rimanenti amministrazioni pubbliche, con la precisazione che queste ultime provvedono nell'ambito delle disponibilità dei rispettivi bilanci.[16]

Si veda anche l'articolo 2, commi 8 e 9, della legge 23 dicembre 1998, n. 449 – legge finanziaria 1999 che reca disposizioni coerenti con l'indirizzo descritto.

3.2 le leggi n. 59 e n. 127 del 1997

Per il resto, il fitto ordito di disposizioni intervenute si svolge nei due poli dell'alta formazione e della ricerca che spesso presentano molteplici nodi di intersezione.

Nel 1997 le leggi n. 59 e n. 127 hanno impresso una forte accelerazione all'azione volta a definire una nuova distribuzione delle funzioni pubbliche tra i diversi livelli istituzionali. In tale contesto, le funzioni concernenti la ricerca scientifica, l'istruzione universitaria, lo stato giuridico del personale sono mantenute allo Stato (art. 1, comma 3 l. n. 59/97); alle università è confermato l'esercizio dei propri compiti in regime di

[16] cfr. disegno di legge finanziaria per l'anno 1998, A.S. n. 2792 pagg. 10-12: "In relazione all'autonomia riconosciuta alle università l'onere relativo ai rinnovi contrattuali e ai miglioramenti economici al personale, compresi i professori e i ricercatori, è inserito nel settore pubblico anzichè in quello statale".

autonomia funzionale (comma 4). La promozione della ricerca applicata, quale interesse pubblico primario, può realizzarsi mediante cooperazione tra Stato, regioni ed enti locali (comma 6). In termini più concreti, il d.lgs. n. 112/1998 ha poi precisato che spettano allo Stato le funzioni amministrative concernenti la definizione dei criteri generali per la concessione, il controllo, la revoca di agevolazioni nonché la stessa gestione del fondo speciale per la ricerca applicata (art. 18, comma 1).

3.3. Ricerca scientifica e tecnologica

L'esercizio della delega legislativa affidata al Governo nel settore della ricerca scientifica e tecnologica (artt. 1, comma 1 lett. d) e 18 legge n. 59/1997 ha dato luogo all'emanazione del decreto legislativo 5 giugno 1998, n. 204 e dei dd. lgs. 30 gennaio 1999 n. 19, 27 e 36.

Il primo disciplina il coordinamento, la programmazione e la valutazione della politica nazionale per la ricerca scientifica e tecnologica, i successivi provvedono, rispettivamente, al riordino del CNR, dell'A.S.I., dell'ENEA[17].

Il d.lgs. n. 204 prevede che il Governo nel DPEF determini gli indirizzi e le priorità strategiche definendo il quadro delle risorse finanziarie. Su tali basi è approvato e aggiornato il programma nazionale della ricerca (PNR) triennale, alla cui realizzazione concorrono con risorse proprie le università e gli enti di ricerca.

[17] In ordine a tali decreti la Corte dei conti –Sezione controllo enti con deliberazione n 13 del 5-10 marzo 1999 ha elevato conflitto di attribuzione nei confronti del Governo perchè la Corte Costituzionale dichiari la illegittimità, con conseguenti annullamenti, dell'art. 9, comma 3, del d lgs n. 19. dell'art. 9. comma 5, del d. lgs. n. 27 e dell'art. 11, secondo comma, del d. lgs n. 36, tutti del 1999. Ha sollevato. inoltre. in via incidentale subordinata, la questione della legittimità costituzionale delle stesse disposizioni. Esse limitano il controllo della Corte sui tre enti a quello esercitato in via successiva sui conti consuntivi con esclusione del controllo amministrativo di regolarità contabile e sui singoli atti di gestione.

Specifici interventi di particolare rilevanza strategica sono finanziati sul fondo integrativo speciale per la ricerca (FISR), da istituire nel bilancio del Ministero del Tesoro a partire dal 1999.

I risultati delle attività di ricerca della P.A. e di quelle da esse finanziate sono soggetti a valutazione sulla base di criteri generali indicati dal comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR), che viene istituito con il compito di redigere una relazione annuale e presentare rapporti periodici[18].

In allegato alla relazione previsionale e programmatica sono riportare le spese sostenute nell'ultimo anno per la ricerca e le previsioni per il triennio.

Il Ministro sovrintende al monitoraggio del PNR e redige ogni tre anni un rapporto sullo stato di attuazione e sullo stato della ricerca nazionale, approva i piani pluriennali degli enti di ricerca con finanziamento a carico dell'apposito fondo iscritto nel bilancio del Ministero.

Il CIPE svolge funzioni di indirizzo, su proposta del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, avvalendosi di un'apposita commissione per la ricerca, con competenze istruttorie esercitate mediante una segreteria tecnica istituita presso il MURST. Il CIPE valuta gli indirizzi e le priorità strategiche per gli interventi a favore della ricerca, approva il PNR e gli aggiornamenti, delibera in ordine all'utilizzo del fondo integrativo speciale per la ricerca (FISR), emana direttive di coordinamento.

E' soppresso il Consiglio Nazionale della Scienza e Tecnologia (CNST) e sono istituiti i Consigli Scientifici Nazionali (CNS) e l'Assemblea della Scienza e Tecnologia, organi rappresentivi della comunità scientifica nazionale universitaria e degli enti di

[18] Il Comitato è stato costituito con DPCM 26 marzo 1999.

ricerca, la cui disciplina è demandata ad un regolamento che, in particolare, dovrà determinare le aree di riferimento e il numero dei CNS e le altre norme organizzative. I CNS e l'Assemblea non hanno compiti decisionali circa i finanziamenti e la gestione.

Gli stanziamenti ordinari per la ricerca sono determinati a decorrere dal 1° gennaio 1999 con unica autorizzazione di spesa relativa ad un fondo presso il MURST destinato agli enti di ricerca finanziati dal Ministero stesso, la cui quantificazione annuale è demandata alla legge finanziaria (articolo 11, comma 3, lett. d l. n. 468/1978 e s.m.i - Tabella C). Il fondo è ripartito previo parere delle commissioni parlamentari, con decreti MURST che recano indicazioni per i due anni successivi.

La rete degli enti di ricerca si è arricchita di un nuovo istituto. Il decreto ministeriale 17 febbraio 1999, n. 72 ha provveduto alla costituzione dell'Istituto nazionale per la ricerca scientifica e tecnologica sulla montagna, istituito dalla legge 7 agosto 1997 n. 266, art. 5 comma 4.

3.4 Istruzione universitaria

La legge n. 127/1997 – art. 17, comma 95, ha posto notevoli innovazioni di ordine procedurale e sostanziale circa la disciplina degli ordinamenti didattici.

L'ordinamento degli studi dei corsi universitari per il conseguimento dei diplomi, delle lauree e delle specializzazioni è disciplinato dagli atenei in conformità di criteri generali definiti dal Ministro, che determina altresì:

a) la durata dei corsi, accorpati per aree omogenee, tenendo eventualmente conto del percorso formativo già svolto; la serialità dei corsi e dei relativi titoli; gli obiettivi formativi; la previsione di nuove tipologie di titoli (modifiche art. 1, comma 15 lettera a) legge 14 gennaio 1999 n. 4);

b) modalità e strumenti per l'orientamento degli studenti;

c) modalità di attivazione da parte delle università dei corsi nonché dei dottorati di ricerca.

Il successivo comma 96 dell'articolo 17 prevede, tra l'altro, che il Ministro con proprio decreto disciplini l'ordinamento dei professori a contratto.A ciò ha provveduto il decreto 21 maggio 1998, n. 242.

Il comma 99 affida al Ministro il compito di accorpare ed aggiornare, su proposta del CUN, secondo criteri di affinità scientifica e didattica, i settori scientifico disciplinari che raggruppano gli insegnamenti, stabilendone la pertinenza della titolarità ed i raggruppamenti concorsuali. Questo adempimento è stato assolto con il decreto 26 febbraio 1999 (S.O. alla G.U. n. 61 del 15 marzo 1999).

In attuazione delle disposizioni innanzi descritte il Ministro ha altresì emanato, di concerto con il Ministro della Pubblica Istruzione, il decreto 26 maggio 1998 che pone i criteri generali per l'ordinamento didattico del corso di laurea in scienze della formazione primaria e per la scuola di specializzazione dell'insegnamento secondario.

Per la realizzazione della complessiva riforma degli ordinamenti didattici è in corso il processo avviato dal Ministro con la I e la II nota di indirizzo diramate il 16 giugno e il 16 ottobre 1998 ai Rettori e ai Direttori amministrativi delle università[19]. E' seguita la predisposizione dello schema di regolamento ministeriale (articolo 17, comma 95, legge n. 127 del 1997) che definisce i criteri generali per l'ordinamento degli studi universitari

[19] Si veda anche la legge 14 gennaio 1999, n. 4 art. 1, comma 15, lett. b., che reca disposizioni volte a facilitare l'esercizio dell'autonomia didattica da parte delle università anche in via sperimentale. Il successivo comma 16 fa salvi gli atti compiuti dagli atenei riguardanti modifiche degli statuti ed approvazioni dei regolamenti didattici.

e determina la tipologia dei titoli di studio rilasciati dalle università. Su di esso sono stati acquisiti i pareri della CRUI (15 aprile 1999), del CUN (6 maggio 1999) e del Consiglio di Stato - Sezione consultiva per gli atti normativi n. 112 - adunanza 7 giugno 1999.

Sulla base dei commi da 102 a 108 dell'articolo 17 della legge n. 127/1997, che dettano norme circa le competenze del CUN, la sua composizione e modalità di elezione delle componenti e del funzionamento, i decreti ministeriali 21 luglio 1997, n. 278 e 3 febbraio 1998, n. 21 ne hanno definito la disciplina.

Il Governo ha esercitato la delega conferitagli dal comma 115 dell'art. 17 legge n. 127/97 per la trasformazione degli ISEF e l'istituzione di facoltà e di corsi di laurea e di diploma in scienze motorie (d.lgs. 8 maggio 1998, n. 178). Il decreto 15 gennaio 1999 ha definito i criteri per la programmazione dell'istituzione della facoltà e dei corsi di laurea e di diploma, le procedure, i tempi e le modalità di attivazione a decorrere dall'anno accademico 1999-2000 (G.U. n. 18 del 23 gennaio 1999).

Il Ministro è tenuto a di presentare ogni tre anni al Parlamento una relazione sullo stato degli ordinamenti didattici e sul loro rapporto con lo sviluppo economico e produttivo nonché con l'evoluzione degli indirizzi culturali e professionali (comma 100 art. 17 legge n.127/97).

Infine, il comma 109 riconosce alle università il potere di regolare, secondo i propri ordinamenti, per il personale tecnico e amministrativo, gli organi, gli uffici e i modi di conferimento della titolarità, i principi fondamentali dell'organizzazione degli uffici, i procedimenti di selezione per la provvista del personale, i ruoli e le dotazioni organiche.

La legge 3 luglio 1998, n. 210 ha disciplinato su nuove basi il reclutamento dei ricercatori e dei professori universitari di ruolo. Se ne indicano i tratti essenziali.

Le università sono competenti ad espletare le procedure per il reclutamento dei ricercatori e dei professori di ruolo, associati ed ordinari.

Regolamenti da emanarsi sulla base dell' art. 17 comma 2 della legge n. 400/1988 disciplinano in conformità ai criteri dettati dalla legge:

- i bandi e la composizione delle commissioni con la partecipazione di un professore di ruolo della Facoltà che ha richiesto il bando;
- lo svolgimento delle elezioni per la scelta dei componenti esterni;
- i criteri generali per la valutazione comparativa dei candidati;
- gli adempimenti per la nomina in ruolo;
- i termini per l'espletamento della valutazione comparativa e le sue modalità.

A questa disciplina si è provveduto con l'emanazione del D.P.R. 19 ottobre 1998, n. 390.

Viene riconosciuta alle università una potestà regolamentare di adattamento per la valutazione comparativa e per la disciplina dei trasferimenti e della mobilità nell'ambito della stessa sede.

La disciplina dei corsi per il conseguimento del dottorato di ricerca è demandata a regolamenti di ateneo da adottarsi nel rispetto di alcune prescrizioni.

La legge 14 gennaio 1999, n. 4 interviene su tre importanti problemi:

a) le università e gli osservatori sono autorizzati a bandire nell'arco di cinque esercizi finanziari a decorrere dal 1999 concorsi per posti di ricercatore riservati ai tecnici laureati delle stesse università ed osservatori in servizio alla data di entrata in

vigore della presente legge e che alla stessa data abbiano svolto almeno tre anni di attività di ricerca (art. 1, comma 10);

b) disciplina transitoria degli accessi degli studenti alle università (art.1, comma 13);

c) con regolamenti ex art. 17 comma 2 legge n. 400/1988 sono istituite apposite sezioni degli albi professionali destinate ai titolari di diploma universitario con determinazione dell'ambito consentito di attività professionale (art.1, comma 18).

3.5 provvedimenti in itinere

La stabilità del quadro normativo è fortemente condizionata da un'incessante produzione normativa.

Sono stati predisposti ed è stato avviato l'iter di altri provvedimenti di rilievo, che al momento non sono giunti alla definitiva approvazione. Se ne citano i seguenti ai fini di una aggiornata informazione:

- decreto ministeriale 5 maggio 1999 recante modifiche all'osservatorio per la valutazione del sistema universitario;
- schema di decreto legislativo sulla base della delega concessa dagli articoli 11 e 18 della legge n. 59/97 recante istituzione dell'Istituto Nazionale di astrofisica (INAF) e norme relative all'Osservatorio Vesuviano;(approvato in esame preliminare dal Consiglio dei Ministri il 29 gennaio 1999);
- disegno di legge recante disposizioni in materia di università e di ricerca scientifica e tecnologica. Esso interviene sulla valutazione del sistema universitario con nuove disposizioni organizzative; sull'incentivazione dei professori e ricercatori universitari e

dispone l'utilizzazione delle risorse assicurate dalla legge finanziaria 1999 tabelle A e B (A.C. n. 5924);

- proposta di legge recante "istituzione della terza fascia del ruolo dei professori universitari e altre norme in materia di ordinamento delle università – approvata il 29 aprile 1999 dal Senato (AC n. 5980);

- disegno di legge recante "norme in materia di accessi ai corsi universitari"(corsi universitari a numero programmato sia a livello nazionale che dei singoli atenei sulla base della sentenza della Corte Costituzionale n. 383 del 27 novembre 1998 e della normativa comunitaria A.S. n. 4022)[20];

- schema di decreto legislativo (ex artt. 11, comma 1 lett. d) e 18, comma 1 lett. c) della legge n. 59/1997) per il riordino della disciplina e lo snellimento delle procedure per il sostegno della ricerca scientifica e tecnologica, per la diffusione delle tecnologie, per la mobilità dei ricercatori (approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 7 maggio 1999);

- schema di regolamento concernente l'organizzazione del Ministero (approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 14 maggio 1999);

- schema di decreto legislativo (ex art. 11, comma 1, lettera d); 14 comma 1, lettera a), d) f); 18, comma 1 lettera b), d) ed f) della legge n. 59/1997) concernente l'istituzione dell'Istituto Nazionale di geofisica e vulcanologia, norme sugli altri enti di competenza del MURST e sull'istituzione di consorzi, nonchè in materia di estensione delle

[20] Per gli anni accademici 1998-99 e 1999-2000 con decreti, rispettivamente, in data 14 maggio 1998 (G.U. n. 165 del 17 luglio 1998) e 23 aprile 1999 (G.U. n. 129 del 4 giugno 1999) sono stati definiti i criteri e i parametri secondo i quali le università procedono alla programmazione delle immatricolazioni degli studenti.

disposizioni vigenti per enti di ricerca (approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 28 maggio 1999);

- disegno di legge recante "disposizioni in materia di alloggi e residenze per studenti universitari" - A.C. n. 6130;

- decreto legge 17 giugno 1999, n. 178 concernente la definizione della composizione delle commissioni giudicatrici per la valutazione comparativa per la nomina in ruolo dei professori e ricercatori universitari, A.S. n. 4112.

4. La gestione: risultati finanziari e contabili

4.1. la classificazione per funzioni-obiettivo.

Il rendiconto dell'esercizio 1998 è il primo conformato alla nuova struttura del bilancio dello Stato disciplinata dalla legge n. 94 e, più in dettaglio, dal d. lgs. n. 279 del 1997.

Tale struttura, fondata sulla definizione tra bilancio per la decisione parlamentare e bilancio per la gestione, nella prima versione si traduce per il MURST in un'articolazione in quattro centri di responsabilità amministrativa e in ventidue unità previsionali di base.

I centri di responsabilità amministrativa, costituiti dal Gabinetto e dai tre dipartimenti preposti, rispettivamente, agli affari economici, a supporto dell'autonomia universitaria e della condizione studentesca, allo sviluppo e potenziamento della ricerca perseguono secondo la classificazione COFOG tre funzioni-obiettivo: servizi generali delle pubbliche amministrazioni, affari economici, istruzione.

Lasciando da parte ogni considerazione circa la significatività dei centri di responsabilità e delle funzioni obiettivo individuate, non sorprenderà che queste ultime

nell'esercizio 1998 esprimano i seguenti indici, in ordine agli impegni totali e ai pagamenti totali.

Funzioni-obiettivo	Impegni	Pagamenti
1. Servizi generali delle P.A.	24.63%	22.97%
4. Affari economici	1.96%	1.92%
9. Istruzione	73.41%	75.11%
TOTALE	100.00%	100.00%

Questi indici esprimono la ponderazione delle tre funzioni obiettivo sulla dotazione finanziaria complessiva che il Ministero ha avuto a disposizione nel 1998 per l'istruzione universitaria e la ricerca. Ciò mette in risalto un limite della classificazione COFOG che non prevede un'autonoma evidenziazione della funzione ricerca scientifica e tecnologica.

La ricerca e l'istruzione universitaria costituiscono, invece, le funzioni istituzionali che la legge n. 168 del 1989 affida al Ministero.

Per l'individuazione delle funzioni obiettivo il 1998 ha rappresentato un anno di transizione dalle soluzioni adottate per il 1997, sulla scorta degli esercizi sperimentali effettuati dalla Corte negli anni immediatamente precedenti, verso le definizioni che, in applicazione della classificazione COFOG, la legge di bilancio 1999 ha fatto proprie.

In questa sede non è possibile discutere le singole formule adottate; se ne colgono solo le più evidenti incongruenze, invitando il Ministero del tesoro ad una complessiva riconsiderazione del problema a partire dalla predisposizione del bilancio preventivo per l'anno 2000. Ad essa potrà dare il proprio contributo, oltre la stessa Corte, anche il mondo delle università e della scienza, in particolare di quella economica.

Lo stato di previsione del Ministero, nelle formulazioni succedentesi nell'arco di tempo trascorso dalla presentazione del ddl BLV per il 1998 (31 luglio 1997) all'entrata

in vigore (1° gennaio 1999) della legge 23 dicembre 1998, n. 454- bilancio di previsione dello Stato per il 1999, e il rendiconto 1998 espongono soluzioni diverse nell'individuazione delle funzioni-obiettivo e delle unità previsionali di base.

Il ddl BLV e la legge di bilancio per il 1998 adottano le funzioni obiettivo individuate dalla Corte negli anni precedenti.[21]

Gli omologhi provvedimenti per il 1999 [22] individuano per i compiti istituzionali del Ministero due sole funzioni obiettivo di primo livello: servizi generali delle pubbliche amministrazioni ed istruzione. La loro articolazione nei livelli secondo, terzo e quarto sono poste a confronto con le unità previsionali di base nel seguente prospetto.

L'impossibilità di istituire corrette correlazioni logiche tra le due classificazioni è del tutto evidente, cosicchè i valori da esse espressi nei documenti contabili non sono idonei a fornire informazioni significative.

[21] A.S 2739 - stato di previsione MURST per l'anno 1998 - tabella n. 20 pagg. V-46 ss; legge 27 dicembre 1997, n. 453.

[22] AC 5188 - stato di previsione MURST per l'anno 1999 - tabella n. 20. pagg. 56-57 ed 84 ss; legge 23 dicembre 1998, n. 454.

MURST 1998

FUNZIONI - OBIETTIVO	UNITÀ PREVISIONALI DI BASE
	1 - GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO
	Spese correnti
	FUNZIONAMENTO
	4 - SVILUPPO E POTENZIAMENTO DELL'ATTIVITÀ DI RICERCA
1. SERVIZI GENERALI DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI	Spese correnti
	FUNZIONAMENTO
	INTERVENTI
1.4 RICERCA DI BASE	Ricerca scientifica
1.4.1 RICERCA DI BASE	Accordi ed organismi internazionali
	Spese in conto capitale
1.4.1.51 PROGRAMMAZIONE E COORDINAMENTO DELLA RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA	INVESTIMENTI
	Ricerca scientifica
1.4.1.52 POTENZIAMENTO DELLE ATTIVITÀ DI RICERCA	Ricerca applicata
1.4.1.91 ONERI INDIVISIBILI E NON ALTRIMENTI CLASSIFICABILI	Accordi internazionali per la ricerca scientifica
9. ISTRUZIONE	2 - AFFARI ECONOMICI
	Spese correnti
	FUNZIONAMENTO
9.3 ISTRUZIONE SUPERIORE	INTERVENTI
	Piani e programmi di sviluppo dell'università
9.3.2 ISTRUZIONE UNIVERSITARIA E POST-LAUREA	Università ed istituti non statali
	Finanziamento ordinario delle Università statali
	Finanziamento ordinario degli osservatori
9.3.2.1 PROGRAMMAZIONE E COORDINAMENTO DELL'ISTRUZIONE UNIVERSITARIA	Altri interventi per le Università statali
	TRATTAMENTI DI QUIESCENZA, INTEGRATIVI E SOSTITUTIV.
	Indennità
9.3.2.2 DIRITTO ALLO STUDIO, CONDIZIONE STUDENTESCA E FORMAZIONE POST-LAUREA	Spese in conto capitale
	INVESTIMENTI
	Informatica di servizio
	Edilizia universitaria, grandi attrezzature e ricerca scientifica
9.3.2.3 SISTEMA UNIVERSITARIO	3 - AUTONOMIA UNIVERSITARIA E CONDIZIONE STUDENTESCA
	Spese correnti
9.3.2.5 INFRASTRUTTURE UNIVERSITARIE ED ALTA FORMAZIONE	FUNZIONAMENTO
	INTERVENTI
	Borse di studio post laurea
9.3.2.91 ONERI INDIVISIBILI E NON ALTRIMENTI CLASSIFICABILI	Diritto allo studio
	Accordi ed organismi internazionali
	Altri interventi per le Università statali

Infatti, il concetto di ricerca di base deve essere distinto da quello di ricerca applicata. La ricerca non può essere estranea alle università[23]. La ricerca non può costituire una sottoclasse della voce servizi generali delle P.A., in quanto non costituisce un servizio esclusivo delle P.A. (ammesso che nella scienza economica sia così definibile), ma essa è espressione oltre che dell'apporto di ogni singolo individuo, di quello delle istituzioni universitarie e di ricerca, che la hanno come missione fondamentale[24].

Infine, il rendiconto 1998 - come si è già detto - presenta una classificazione su tre funzioni obiettivo servizi generali, affari economici ed istruzione, che, pur preferibile rispetto alle soluzioni adottate per il 1999, mantiene sostanzialmente le incongruenze segnalate.

4.2. dati essenziali della gestione 1998.

La massa impegnabile ha raggiunto 16.078 mld (148 mld residui di stanziamento +15.930 mld stanziamenti definitivi di competenza); le economie totali sono state pari a circa 40 mld (0,02% della M.I.); gli impegni totali sono stati 15.638 mld (97,26% della M.I.); i residui totali di stanziamento sono circa 418 mld (0,26% della M.I.).

---

[23] L'allegato 5 allo stato di previsione MURST 1998 – A.S. n. 2739 – tabella n. 20 pagg. 64 ss. – espone la stima delle somme destinate alla ricerca scientifica e tecnologica in ordine ad alcuni capitoli gestiti dai quattro centri di responsabilità del Ministero. Da esso si desume che sullo stanziamento complessivo di competenza che al 31 luglio 1997 (d.d.l. B.L.V.) si metteva a disposizione del Dipartimento Affari Economici per essere in massima parte destinato al finanziamento delle università e degli osservatori circa il 14% veniva ritenuto utilizzabile per spese di ricerca (11.137 mld: 1.581 mld). L'effettiva finalizzazione di spesa di queste risorse non è espressa dalle classificazioni adottate.

[24] Cfr. A.S. n. 2739 tabella n. 20 – stato di previsione MURST 1998 pag. 46 ss. ; legge 27 dicembre 1997, n. 453 – bilancio di previsione dello Stato per l'anno 1998 – tabella n. 20 – MURST; rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1998 tabella n. 20; legge 23 dicembre 1998, n. 454 bilancio di previsione dello Stato per l'anno 1999 tabella n. 20 – MURST

Nel 1997 i dati corrispondenti erano stati: - massa impegnabile 15.685 mld (407 mld residui di stanziamento + 15.279 mld competenza); - economie totali 395 mld (0,25% della M.I.); - impegni totali 15.496 mld (98,79% della M.I.); - residui totali di stanziamento circa 148 mld.

La massa spendibile nel 1998 è stata pari a 26.741 mld (10.811 mld di residui + 15.930 mld di competenza); i pagamenti sui residui sono stati 7.442 mld (27,83% della M.S.); i pagamenti totali sono ammontati a 14.120 mld (52,80% della M.S.); i residui totali hanno raggiunto 12.581 mld (47% della M.S.)[25]. I rapporti tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile e tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa sono stati di circa il 58% e il 91%.

Nel 1997 gli stessi parametri avevano espresso i seguenti valori: - massa spendibile 19.376 mld (4.096 mld di residui + 15.280 mld di competenza); - pagamenti sui residui 881 mld (0,45 della M.S.); - pagamenti totali 8.170 mld (42,16% della M.S.); - residui totali 10.811 mld (56% della M.S.). I due rapporti indicati per l'anno 1998 nel 1997 erano stati pari a circa il 50% e l'85%.

Mentre per la massa impegnabile il confronto delle gestioni 1998 e 1997 evidenzia che l'aspetto positivo costituito dalla riduzione delle economie risulta quasi del tutto vanificato dall'incremento dei residui di stanziamento, il 1998 denuncia, rispetto all'anno precedente, un rilevante incremento della massa spendibile, dovuto alla consistenza dei residui provenienti dal 1997: 10.811 mld. Poiché i residui iniziali erano stati pari a 4.096

[25] I dati complessivi della gestione di cassa del MURST possono essere raffrontati con quelli delle università. Il conto consolidato di cassa delle università espone per il 1998 incassi per 18.854 mld e pagamenti per 18.911 mld, evidenziando un fabbisogno di 57 mld. Si veda Relazione stima fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 1999 e situazione di cassa al 31 dicembre 1998 - (18 marzo 1999) pag. 67 - tabella n. 9.2. Si vedano, inoltre, per i trasferimenti correnti e in conto capitale a carico del bilancio dello Stato, rispettivamente, i prospetti alle pagine 190 e 200: essi, per il 1998 evidenziano trasferimenti per 9.706 e 1.248 mld.

mld, nel corso dell'esercizio 1997 si era prodotta una lievitazione di residui di circa il 164%.

Per il 1998 il dato corrispondente è pari al 16,4%, pur avendo i residui totali raggiunto in valore assoluto 12.581 mld, segnando un incremento di 1.770 mld rispetto al 1997.

Negli ultimi anni gli stanziamenti definitivi complessivi di competenza hanno registrato un andamento crescente rispetto alle previsioni iniziali e a quelli dell'anno precedente, come si ricava dal prospetto:

(in miliardi)

Anni	Prev. Iniz.	Var. Anno prec.	Prev. Def.	Var. Anno prec.	Var. Def./iniz.
1996	13.746	—	14.365	—	4.5
1997	14.066	2.3	15.279	6.4	8.6
1998	15.020	6.8	15.930	4.3	6.1
1999	15.574	3.7			

I dati fin qui esposti evidenziano come l'entità dei residui sia determinata dal contenimento delle erogazioni di cassa (50% - 58%/MS), che in questi anni caratterizza la gestione finanziaria delle amministrazioni pubbliche, accompagnata da una contenuta ma costante crescita delle dotazioni di competenza.

La quota nettamente prevalente della spesa (impegni-pagamenti) è costituita dai trasferimenti (categorie V – XII) alle università e agli enti di ricerca. Nel 1998 i trasferimenti hanno raggiunto il 98% delle disponibilità.

Ne deriva che la classificazione economica nei documenti contabili (stato di previsione e rendiconto) del MURST perde di significatività. La categoria II non comprende tutte le risorse effettivamente destinate al personale, né la voce di spesa funzionamento nell'ambito delle spese correnti rende l'informazione circa la totalità dei

fondi utilizzati per la stessa finalità. Esse sono invece largamente presenti tra i trasferimenti.

La constatazione evidenzia una palese insufficienza delle classificazioni di bilancio per questo specifico comparto di spesa. Il Ministero del tesoro con l'ausilio del MURST deve superare i limiti delle attuali prospettazioni contabili in modo che il bilancio e il rendiconto MURST consentano di conoscere l'entità della spesa di personale che le università e gli enti di ricerca sostengono.

Poiché le spese di personale sono a carico dei bilanci delle università e degli enti di ricerca alimentati dai trasferimenti statali, le somme relative sono comprese nelle corrispondenti categorie economiche, V – spese correnti per le università e XII- conto capitale per gli enti di ricerca, palesando per questo verso un'ulteriore incongruenza.

Gli importi espressi dai dati della categoria II non espongono – a differenza di ciò che avviene per il Ministero della pubblica istruzione – il complessivo volume di spesa inerente all'universo del personale addetto (università – enti di ricerca – ministero). La categoria II nel bilancio e nel rendiconto del MURST espone la spesa del solo personale ministeriale. Con la conseguenza che le tavole di raffronto che riportano i dati pertinenti alle diverse amministrazioni forniscono dati non congruenti[26].

Le osservazioni svolte trovano conforto nella stima dell'incidenza della quota di spesa giuridicamente obbligatoria che gli stessi documenti contabili espongono: essa nel

[26] Si vedano, ad es., Tab. n.9/b Atto Senato n. 2739 pag.33 e Relazione stima fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 1999 cit. pag. 181 - prospetto categoria II - personale in attività di servizio. In proposito più precise informazioni riferite all'anno 1996 sono contenute nella relazione annessa alla delibera n. 49 del 10-30 dicembre 1998 della Corte dei conti - Sezioni riunite in sede referente: Il costo del lavoro pubblico negli anni 1996-1997.

1998 è stata pari al 91,3%[27]. Qualificazione di spesa che in massima parte si collega a somme riferibili agli emolumenti dovuti al personale.

Le esigenze di una migliore significatività dei documenti contabili potrebbero trovare soddisfazione nella redazione di un conto consolidato delle università da annettere al rendiconto generale dello Stato - tabella n. 20 MURST. Questi aspetti saranno comunque considerati nella relazione sul sistema universitario, che la Corte è chiamata a rendere dall'art. 5, comma 21, della legge n. 537/1993[28].

4.3. contenimento dei trasferimenti statali e giacenze di tesoreria.

I dati relativi ai pagamenti debbono essere valutati con qualche maggiore cautela a causa delle politiche di contenimento della spesa che - come già detto - hanno contraddistinto gli esercizi finanziari degli ultimi anni. Esse hanno inciso tra l'altro sui trasferimenti a favore degli enti della finanza derivata, quali le università e gli enti di ricerca. Cosicché a fronte di forti consistenze della massa spendibile i volumi di cassa autorizzati sono risultati notevolmente contenuti.

Ciò ha comportato che i trasferimenti dei fondi da parte del MURST hanno incontrato limiti non superabili. A tale situazione è seguita una riduzione del volume di risorse detenute dalle università e dagli enti di ricerca nelle rispettive tesorerie.

Il prospetto che segue mostra come il processo ha inciso nei due anni 1997 e 1998. In quest'ultimo anno si nota una ripresa nella quantità di risorse trasferite attestata da un indice di incremento di oltre il 10% riferito alla massa spendibile.

---

[27] Cfr. A.S. 2739 Tab. 20 pag. 54.

[28] La Relazione stima fabbisogno di cassa del settore pubblico cit. - come già detto alla nota n. 25 - espone il conto consolidato di cassa delle università - pag. 67 tabella n. 9.2.

(in miliardi)

anni	massa spendibile	autorizz. di cassa	autorizz. cassa/massa spend.	pagato tot.	pagato.tot/massa spend.	pagato.tot/autor. cassa
1997	19.376	9.680	49.96%	8.170	42.16%	84.40%
1998	26.741	15.513	58.01%	14.120	52.80%	91.02%
VARIAZIONE	+38%	+60%	+8.5%	+73%	+10.64%	+6.62%

Come si è visto, i pagamenti totali pertinenti alle due categorie economiche dei trasferimenti (V- spese correnti; XII – spese in conto capitale) costituiscono oltre il 98% dell'intero volume dei pagamenti. Essi nel 1998 sono ammontati a 13.884 mld, mentre nel 1997 erano stati 7.978 mld, infatti i rispettivi indici del rapporto tra P.T e M.S. sono risultati del 55,78% e del 45,36%, segnando un incremento nel 1998 di oltre dieci punti.

Il fenomeno risulta coerente con la generale espansione dei pagamenti che si è registrata nella gestione di cassa del bilancio dello Stato, dovuta tra l'altro ai maggiori trasferimenti disposti a favore degli enti pubblici, tra i quali uno spazio di rilievo occupano le università e gli enti di ricerca.

Il raffronto delle gestioni 1998 e 1997 condotto in relazione alle disponibilità costituite dalla massa spendibile correlato alle categorie dei trasferimenti consente di cogliere come abbia operato nei due anni l'applicazione della normativa volta a contenere l'assunzione di impegni e l'erogazione dei pagamenti a favore delle università e degli enti di ricerca, i cui conti di tesoreria spesso detenevano ingenti volumi di risorse[29]. Si può notare come ai sistemi universitario e della ricerca nel 1998 siano state versate liquidità superiori di oltre 5.900 mld rispetto al 1997. Tale evento ha seguito la progressiva

[29] D.L. n. 669/1996: convertito con modificazioni nella legge n. 30/1997 – art. 8, commi 3 e 4; legge n. 662/1996, art. 1 3 comma 214; legge n. 449/1997, art. 47 comma 1 e 3; legge n. 448/1998, art. 29, comma 12.

riduzione delle giacenze di tesoreria che per le università hanno raggiunto al 31 dicembre 1998 i 1.781 mld rispetto ai 2.120 mld del 31 dicembre 1997. Su di esso ha anche influito il meccanismo di accreditamento dei fondi che opera al raggiungimento dei limiti di giacenza individuati dal decreto del Ministro del tesoro del 16 gennaio 1998, limiti variabili tra il 14 e il 20% delle assegnazioni di competenza[30].

Per gli enti di ricerca le disponibilità di tesoreria sono state pari a 1.632 mld e a 572 mld, al 31 dicembre, rispettivamente, 1997 e 1998.

Un'incidenza di rilievo ha avuto la gestione finanziaria riguardante l'Agenzia Spaziale Italiana (A.S.I.). Infatti il conto di cassa delle P.A. ha registrato tra le entrate l'acquisizione di risorse attraverso il ricorso al mercato per circa 500 mld effettuato dall'A.S.I. a fine 1997 per la liquidazione dei disavanzi pregressi. A tale operazione sono seguiti maggiori prelevamenti per oltre 700 mld (trasferimenti correnti) disposti dall'A.S.I.. A ciò ha corrisposto il pagamento da parte dell'A.S.I. di 206 mld di debiti pregressi a favore di imprese.

---

[30] Per l'anno 1999 l'omologa disciplina è stata emanata con il decreto 4 marzo 1999, pubblicato sulla G.U. n. 55 dell'8 marzo 1999.
La Relazione sull'andamento dell'economia nel 1998 e l'aggiornamento delle previsioni per il 1999 – III – La finanza pubblica pag. 22 attesta come la procedura di monitoraggio dei flussi di spesa delle università e degli enti di ricerca abbia determinato un recupero di circa 1.200 mld.
Relazione stima fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 1999 e situazione di cassa al 31 dicembre 1998 – (18 marzo 1999)- pag. 12 tab.3 "Settore statale – conto consolidato di cassa"

Trasferimenti correnti in uscita

(in miliardi)

	Risultati			Stime	Variazioni		%
	1996	1997	1998	1999	97/96	98/97	99/98
Università	8.936	10.409	9.876	10.300	16.48	5.12	4.29

Come si è già detto al paragrafo 2.9, l'azione di controllo sulle giacenze di tesoreria è stata prorogata al 31 dicembre 2000 (articolo 29, comma 12, legge n. 448/1998).

4.4. la gestione condotta dai centri di responsabilità.

I centri di responsabilità hanno così utilizzato le risorse assegnate. Il Gabinetto e gli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro hanno impegnato come spese di funzionamento oltre 12 mld. Il Dipartimento Affari economici impegna 11.172 mld, cioè il 70,23% della disponibilità totale dell'Amministrazione (M.I.): esse risultano destinate per 43 mld alle spese di funzionamento; 10.086 mld alle università statali, cui si aggiungono 812 mld per l'edilizia universitaria, le grandi attrezzature scientifiche e i progetti di ricerca di interesse nazionale; 155 mld per le università non statali e 76 mld per gli osservatori astronomici.

Il Dipartimento per l'autonomia universitaria e la condizione studentesca impegna 390 mld, cioè il 2,5% delle risorse globali. Esse sono utilizzate per circa 13 mld come spese di funzionamento, per 216 mld per borse di studio post laurea; per 156 mld per il diritto allo studio.

Si può osservare come questo Dipartimento, nonostante la sua denominazione, non svolga il ruolo prevalente nell'azione di supporto al sistema universitario. Tale realtà evidenzia un'anomalia nell'assetto organizzativo dell'Amministrazione tenuto conto dell'entità del volume di risorse finanziarie gestite dal Dipartimento Affari economici e dei compiti da esso assolti nei confronti delle università nei momenti della programmazione e della distribuzione dei finanziamenti.

Il Dipartimento per lo sviluppo e il potenziamento dell'attività di ricerca impegna 4.334 mld, cioè il 27,24% della disponibilità totale; 10 mld vengono spesi per il funzionamento: circa 3.149 mld sono destinati alla ricerca scientifica, in massima parte essi si traducono in trasferimenti ad enti ed istituti (CNR-INFN, ecc.); 914 mld costituiscono agevolazioni per la ricerca applicata e 261 mld finanziano la partecipazione italiana ad accordi di ricerca internazionali e comunitari.

Gli oltre 4.300 miliardi gestiti da questo Dipartimento costituiscono solo una quota parte delle risorse che, sulla complessiva dotazione finanziaria assegnata al MURST, sono volte al sostegno della ricerca scientifica e tecnologica. Ad esse infatti debbono aggiungersi quelle messe a disposizione delle università a carico del finanziamento ordinario per la ricerca di base e come dotazioni per l'acquisizione di grandi attrezzature e per i progetti di rilievo nazionale.

Si rinvia a quanto già osservato in proposito, evidenziando come le classificazioni di bilancio adottate siano per questo aspetto manchevoli, poiché non consentono di conoscere l'entità globale delle risorse destinate alla funzione ricerca.

I quattro centri di responsabilità hanno così gestito la massa spendibile.

Il Gabinetto ha effettuato pagamenti per il 65% della disponibilità e l'89% delle autorizzazioni di cassa, pari a 11 mld; ha determinato 2,5 mld di economie e 3,6 mld di residui.

Il Dipartimento Affari economici ha erogato pagamenti per il 60% delle risorse e per il 99% delle autorizzazioni di cassa, 10.406 mld; risultano inoltre 6,3 mld di economie e 6.819 mld di residui.

Il Dipartimento per l'autonomia universitaria e la condizione studentesca ha trasferito risorse sotto forma di pagamenti per il 91% della dotazione di pertinenza e circa il 99% delle autorizzazioni di cassa, 443 mld e ha prodotto 4,4 mld di economie e 38 mld di residui.

Il Dipartimento per lo sviluppo e il potenziamento dell'attività di ricerca ha erogato la spesa (pagamenti) per circa il 36% della disponibilità e per circa il 72% delle autorizzazioni di cassa, 3.260 mld; ha determinato economie per 26 mld e residui per 5.720 mld.

Le economie determinate dalla gestione di questo centro di responsabilità corrispondono a circa il 66% delle economie globali del Ministero (39,6 mld). Il 42% di esse (circa 11 mld) è però costituito da somme perente agli effetti amministrativi. Ne consegue che le disponibilità che non hanno trovato utilizzazione sono state nella realtà pari a circa 15 mld, delle quali ben 12 sono provenienti dalla dotazione 1998 del Fondo speciale per lo sviluppo della ricerca di interesse strategico (capitolo 7520).

5. La valutazione dei sistemi universitario e della ricerca

5.1 *premessa*

L'esame del rendiconto di una gestione ha come scopo essenziale la percezione degli esiti economici che l'azione amministrativa ha raggiunto. In questa occasione l'azione del MURST.

Le norme cui occorre rifarsi sono costituite, principalmente, dagli articoli 2, comma 4 quater della legge n. 468/1978 e s.m.i ed 1, comma 1, e 13 del d.lgs. n. 279/1997. Esse pongono alcuni principi.

Stato di previsione della spesa e rendiconto debbono collegare le risorse agli obiettivi, in termini di livello dei servizi e di interventi, ed agli indicatori di efficacia ed efficienza da utilizzare per valutare i risultati.

La necessità di collegare la tecnica di esposizione (classificazioni) dei dati finanziari e contabili agli obiettivi presuppone la ripartizione delle risorse per funzioni, individuate con riferimento alle politiche pubbliche di settore. Tale collegamento consente inoltre di verificare la congruenza dell'attività amministrativa agli obiettivi, misurata anche in termini di servizi finali resi alla collettività. Di ciò è peculiare strumento la classificazione dei dati del rendiconto incrociata per funzioni obiettivo e per unità previsionali di base.

Il generale processo di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni deve consentire il rispetto dei principi indicati. Come già detto, esso sta interessando anche i sistemi universitario e della ricerca, ma se ha già raggiunto apprezzabili stadi, non è tuttora in grado di assicurare la conoscibilità degli esiti gestionali contestualmente alla presentazione del rendiconto. I dati riferentisi ad uno o più esercizi precedenti, che di recente sono divenuti disponibili, costituiscono comunque una base di sicura affidabilità per l'avvio delle prime verifiche.

In questi anni sono stati costituiti presso quasi tutte le università i nuclei di valutazione e prime esperienze sono condotte presso gli enti di ricerca. Presso il Ministero è stato costituito l'Osservatorio che ha spiegato una notevole attività. La conferenza dei rettori (CRUI) ha fortemente supportato le università con l'attività di appositi gruppi di lavoro ed una prima elaborazione di specifici indicatori. Tanto che può

dirsi che ormai gli strumenti di valutazione non sono estranei al contesto universitario, anche se la loro applicazione continua ad incontrare palesi difficoltà[31].

In questa sede si danno per note le disposizioni sulla materia[32] [33], fermando l'attenzione sui compiti affidati all'Osservatorio, sulla loro evoluzione, sulle modifiche

---

[31] Si vedano essenzialmente:
CRUI –Organizzazione e metodi dei nuclei di valutazione nelle università italiane. Le proposte della conferenza dei Rettori. in Università Ricerca n. 5/6 – 1995;
Osservatorio per la valutazione del sistema univesitario:
- Ruolo, organizzazione e attività dei nuclei di valutazione interna delle università – doc. 5/97 – Roma 19 settembre 1997;
- IDEM – anno 1997 – doc 10/98 – novembre 1998;
- La valutazione del sistema universitario: l'organizzazione attuale e le metodologie di lavoro (doc 6/97) Roma 19 settembre 1997;
- L'evoluzione della domanda di formazione universitaria: studenti, laureati e studenti equivalenti. - doc. 4/98 – luglio 1998;
- Programma di attività per il 1999 – doc. 9/98 – ottobre 1998;
- Indicazioni per la preparazione delle relazioni dei nuclei di valutazione interna e insieme minimo di indicatori doc 11/98 – novembre 1998.

[32] Legge 9 maggio 1989, n. 168, art. 7, comma 8;
legge 24 dicembre 1993, n. 537, art. 5, commi 22 e 23;
dm 22 febbraio 1996 – istituzione dell'Osservatorio;
dPR 30 dicembre 1995, art. 9,15 e19 – piano di sviluppo delle università 1994-1996;
legge 23 dicembre 1996, n. 662 art. 1, commi 88 e 90;
legge 15 maggio 1997, n. 127, articolo 17, comma 120; DM 21 luglio 1997, n. 245 articolo 2 commi 1 e 2 – norme in materia di accessi all'istruzione universitaria e di connesse attività di orientamento;
dPR 27 gennaio 1998, n. 25, art. 2, commi 3 e 8, disciplina dei procedimenti relativi allo sviluppo ed alla programmazione del S.U.;
d.lgs 8 maggio 1998, n. 178, art. 3, commi 1 e 4;
legge 3 luglio 1998, n. 210, art. 4, comma 2.

[33] Va segnalata sin d'ora la questione se e in quali termini le norme in via di emanazione dello schema di decreto legislativo sulla disciplina dei controlli interni incidano sulle disposizioni ora elencate. Lo schema di decreto legislativo, approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri il 28 maggio 1999, dispone, in attuazione della delega legislativa concessa dagli articoli 11, comma 1 lettera c) e 17 della legge n. 59 del 1997, il riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendiconti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche.
Esso reca indirizzi di ordine generale e disposizioni applicative sui controlli interni dei quali delinea quattro figure:
- 1. controllo di regolarità amministrativo contabile;
- 2. controllo di gestione;
- 3. valutazione della dirigenza;
- 4. valutazione e controllo strategico.

Il comma 3 dell'articolo 1 dispone che le disposizioni del decreto non si applicano alla valutazione dell'attività didattica e di ricerca dei professori e ricercatori delle università, all'attività didattica del personale della scuola, all'attività di ricerca dei ricercatori e tecnologi degli enti di ricerca.
Appare necessario chiarire se questa norma si riferisca esclusivamente alle attività delle singole persone fisiche docenti, ricercatori e tecnologi.
In caso affermativo, le norme del decreto legislativo troverebbero applicazione anche per la valutazione dei servizi resi dai sistemi universitari e della ricerca nel loro complesso a scala locale e nazionale. Occorrerebbe, in tal caso, una disposizione di raccordo e di chiarificazione che tenga conto

proposte, sul complesso di rilevazioni realizzate dal MURST e dall'ISTAT anche in applicazione di un'apposita convenzione. Esse rendono disponibili un insieme di dati che forniscono un'informazione sufficientemente articolata delle condizioni del sistema universitario italiano. Buona l'attendibilità dei dati, ne è però ancora necessaria una compiuta integrazione ed ulteriori approfondimenti, come correttamente segnalato nelle pubblicazioni che ne diffondono i risultati. Se ne offre una ristretta selezione con l'avvertenza che i dati, come già detto, nella maggioranza dei casi non si riferiscono all'esercizio gestionale 1998.

5.2 l'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario

Il decreto istitutivo 22 febbraio 1966 attribuisce all'Osservatorio la valutazione dei risultati relativi all'efficienza e alla produttività delle attività di ricerca e di formazione e la verifica dei piani di sviluppo e di riequilibrio del sistema universitario anche ai fini delle successiva assegnazione delle risorse.

Ai due compiti si sono successivamente aggiunti il parere sui criteri per la graduale separazione degli atenei sovraffollati, adempimenti in materia di accessi all'istruzione universitaria e per il regolamento sulla programmazione e lo sviluppo delle università.

In particolare, appaiono significativi al fine di cogliere l'effettiva natura dei compiti affidati all'Osservatorio che hanno finito con caratterizzarne il ruolo nell'assetto organizzativo del MURST e del sistema universitario:

- la verifica sulle iniziative di istituzione di nuove università (parere concernente le dotazioni didattiche, scientifiche, strumentali, finanziarie,

dell'esistenza di specifiche norme per la valutazione dei sistemi universitari (articolo 5, commi 22, 23 legge n. 537 del 1993) e della ricerca (articolo 5 d.lgs. n. 204 del 1998).

edilizie, le dotazioni organiche del personale ricercatore, docente, tecnico ed amministrativo);

- parere in ordine agli atenei sovraffollati circa il numero di studenti e docenti, da stabilirsi sede per sede, il cui superamento determina lo sdoppiamento;
- parere sui requisiti di idoneità delle sedi universitá per l'attivazione dei corsi di dottorato di ricerca.

Come può rilevarsi, l'Osservatorio, svolgendo questi compiti, contribuisce direttamente alla determinazione delle scelte amministrative, spesso delineandone i contenuti. In questa particolare interpretazione, operata dalle norme, della funzione di valutazione, il suo esercizio incide sull'*an* e sul *quantum* del finanziamento pubblico.

Questa osservazione evidenzia, per così dire, un difetto originario dell'Osservatorio derivante dalla stessa legge n. 537/1993, art. 5, comma 23, cumulando il compito della valutazione del sistema universitario con adempimenti di intrinseca natura e contenuti amministrativi.

Per altro verso il servizio di valutazione, delineato dalla stessa legge, configura un sistema a rete costituito dai nuclei di valutazione operanti presso i singoli atenei e dall'Osservatorio nazionale, che sottende una continuità di rapporti tra nuclei e Osservatorio e di entrambi con gli organi di governo. Ciò fa emergere la delicata questione della posizione dell'Osservatorio rispetto al Ministero, con riflessi sull'autonomia e indipendenza dell'organismo, requisiti imprescindibili per un'efficace e credibile attività di valutazione.

Al contrario la commistione di compiti determina nell'Osservatorio una distorsione funzionale che va a detrimento del compito fondamentale che è la ragione prima della sua istituzione. La distinzione fra compiti di valutazione *ex ante* finalizzati alle decisioni programmatiche e di indirizzo e compiti di valutazione appare un canone fondamentale di organizzazione.

Il ruolo di compartecipe delle scelte amministrative spettanti al Ministero ne pregiudica il rapporto con le università che sono indotte a percepirlo non quale rilevatore distaccato e neutrale del tenore quantitativo e qualitativo dei servizi formativi e di ricerca prestati, ma quale braccio operativo dell'organo di governo del sistema.

Con ciò non si intende sminuire l'importanza del ruolo assolto dall'Osservatorio nei confronti del MURST, che, utilizzando l'alta e qualificata competenza tecnica dei suoi componenti, colma un'evidente lacuna nello spettro di competenze professionali disponibili nella struttura ministeriale. Le decisioni da assumere nel governo del sistema universitario esigono nella fase di elaborazione di elementi di orientamento e di proposta a valenza prevalentemente tecnica che possono essere forniti solo da personale dotato di omogenee capacità professionali. A tale esigenza il MURST potrebbe corrispondere con maggiore efficacia dotandosi di distinte strutture e professionalità, finalizzate alla programmazione e al coordinamento *ex ante*.[34]

[34] Le amministrazioni centrali incaricate dall'esercizio delle funzioni di governo e sempre con minor frequenza di quelle di esecuzione diretta degli interventi nel rispetto del riparto di funzioni definito dalla legge n. 59/1997 e reso operativo dal d.lgs n. 119/1998, hanno necessità di avvalersi per gli studi, le analisi, le elaborazioni volti alla preparazione degli atti programmatici e di indirizzo di apposite strutture dotate di specifiche competenze tecniche e professionali, non presenti negli uffici burocratici ordinari. Per un caso recente riguardante il Ministero dell'Industria si veda la legge 11 maggio 1999, n. 140, art. 3 - studi e ricerche per la politica industriale. A queste strutture non sono affidati compiti di valutazione dell'azione amministrativa esperita.

Una tale scelta consentirebbe di far concentrare l'Osservatorio sul compito fondamentale, riuscendo a configurarlo nei confronti delle università come organismo neutrale ed indipendente.

Esso, ferma restando l'autonomia delle università nell'organizzazione dei rispettivi nuclei di valutazione, deve garantire l'affidabilità delle griglia metodologica e la qualità scientifica degli strumenti di valutazione suggeriti (indicatori), nonché l'attendibilità dei dati derivanti dalla loro applicazione. Ciò consente la costruzione di una base conoscitiva comune, nella quale ciascun soggetto ed attore del sistema può riconoscersi acquisendo l'effettiva confrontabilità dei dati e delle diverse situazioni da esse espresse che presuppone una coerente definizione dei sistemi informativi.

La collocazione dell'Osservatorio ora descritta assicurerebbe un corretto rapporto con i nuclei di valutazione delle singole università e l'efficace esercizio dei poteri di raccordo e di indirizzo.

D'altronde, la progressione sempre più accelerata verso forme compiute di autonomia – dopo i passi dei primi anni '90 le università hanno nello scorso anno acquisito la gestione dei concorsi per il reclutamento dei docenti e sono ormai prossime a poter esercitare la autonomia didattica –comporta il confronto, come pratica fisiologica del sistema, tra i servizi di formazione e ricerca realizzati da ciascuna istituzione universitaria. Non v'è dubbio che in un siffatto scenario la valutazione si riveli funzione strategica da svolgersi da parte di un organismo che garantisca indipendenza di giudizio, assoluta obiettività nell'effettuazione delle rilevazioni, caratteri che con difficoltà possono riconoscersi in un collegio chiamato a fornire proposte tecniche in materie delicate all'organo di governo del sistema.

Il Ministro è intervenuto nella materia con il decreto 5 maggio 1999 concernente l'Osservatorio, per il quale è in corso il procedimento di controllo[35].

Esso riproduce, in termini di maggiore sistematicità, la configurazione oggetto delle osservazioni ora formulate.

Successivamente, è stato presentato alla Camera il ddl n. 5924 (20 aprile 1999) che abroga i commi 22 e 23 dell'art. 5 della L. 537/93, prevedendo che le università adottino un sistema di valutazione interna della gestione amministrativa, delle attività didattiche e di ricerca e degli interventi per il diritto allo studio. Le relative funzioni sono affidate in ciascuna università ad un organo collegiale che entro il 30 aprile trasmette una relazione al Ministero insieme ai dati e alle informazioni determinate dal Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario, che prende il posto dell'attuale Osservatorio.

La mancata istituzione dei nuclei di valutazione da parte delle università comporta l'esclusione per un triennio dal riparto dei fondi relativi alla programmazione e alla quota di riequilibrio nonché di una ulteriore quota del finanziamento ordinario, da attribuirsi in relazione agli esiti della valutazione. L'esclusione si estende al finanziamento dei progetti per l'incentivazione didattica dei professori e dei ricercatori, volti alla riduzione dell'abbandono degli studi, del fenomeno degli studenti fuori corso e del numero di studenti per docente. Parimenti, gli stessi fondi e quote non sono erogate, ove l'università non rispetti il termine per la presentazione della relazione.

A livello centrale opera il suddetto Comitato composto da sette membri, scelti e nominati dal Ministro, previo parere delle Commissioni parlamentari. Ad un decreto del

[35] L'ufficio di controllo della Corte con atto n. 14/9 del 3 giugno 1999 ha fatto oggetto di osservazioni il provvedimento sotto il profilo del corretto rapporto delle disposizioni da esso recate con le vigenti norme legislative.

Ministro è affidata la disciplina del funzionamento con la garanzia dell'autonomia operativa e della pubblicità degli atti.

Il Comitato definisce i criteri generali per la valutazione; promuove la cultura della valutazione; determina le informazioni e i dati che i nuclei delle università debbono comunicare al MURST; attua un programma annuale di valutazioni esterne approvato dal Ministro; predispone una relazione annuale; svolge su richiesta del Ministro attività consultiva, istruttoria, di valutazione, di definizione di standard, di parametri e di normativa tecnica.

5.3 Il Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR)

Per il settore della ricerca non universitaria è intervenuto il d.lgs n. 204/1998- articolo 5. Esso prevede che i risultati delle attività di ricerca delle P.A. e di quelle da essa finanziate siano soggetti a valutazione sulla base di criteri generali stabiliti dal Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca. I suoi sette componenti sono nominati dal Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro, determinando la durata dell'incarico.

Il Comitato collabora con le amministrazioni per la progettazione e definizione di attività di valutazione degli enti di ricerca. Predisporre rapporti periodici e una relazione annuale che viene trasmessa al MURST, ai Ministri interessati, e al CIPE.

5.4 Selezione dei principali indicatori

La selezione dei dati che si passa ad esporre offre, in termini sintetici, un quadro delle condizioni dei sistemi universitario e della ricerca in ordine agli studenti, ai docenti,

alle risorse finanziarie. Esso è tratto dalle rilevazioni più recenti, di cui si dà conto in nota[36].

Mancano tuttora informazioni sulle strutture edilizie e sul parco di attrezzature scientifiche e tecnologiche.

5.4.1 Istruzione universitaria

A) *Studenti iscritti al primo anno* ai cicli brevi – a.a. 1996-97: 29.398. Negli anni 92-96 si è avuto un incremento del 64% degli iscritti. Essi costituivano solo il 9% dei giovani che si iscrivevano all'università. Nell'anno accademico 1998-99 gli immatricolati sono stati 34.605, raggiungendo circa l'11%.

Nell'anno accademico 1996-97 gli *iscritti totali* erano 76.638, esprimendo un incremento del 12.3% rispetto all'anno precedente. Il 21% è costituito da studenti fuori corso.

Gli omologhi valori assoluti e percentuali dell'a.a. 1998-99 sono, rispettivamente, 103.377 e 13,9%.

Diplomati nell'a.a 1995-96:9.337, che risultano incrementati di circa il 29% rispetto all'a.a. 1992/93. Nello stesso periodo i diplomati in corso sono passati dal 48% al 62%.

---

[36] ISTAT – Lo stato dell'università – i principali indicatori 1999. Si richiama l'attenzione, in particolare, sulla nota metodologica alle pagine 88 e seguenti;
ISTAT –Statistiche dell'istruzione universitaria – Anno accademico 1996-1997 – Annuario n. 3, 1998;
MURST – Il sistema universitario italiano – la popolazione studentesca a.a. 1997/1998 – SISTAN – ottobre 1998;
PCM-MURST-ISTAT – Università lavoro – Statistiche per orientarsi. Si vedano anche: ISTAT - Inserimento professionale dei laureati - indagine 1995 - informazioni n. 10 - 1996;
MURST - Osservatorio per la valutazione del sistema universitario - Deutsches studentenwerk - Recenti sviluppi nelle politiche per il diritto allo studio nei paesi dell'Unione Europea - anno 1998; MURST - ufficio di statistica - aggiornamenti.

Negli anni 1997 e 1998 i diplomati sono stati 10.202 e 10.954, esprimendo un incremento percentuale sull'anno precedente di circa il 7-8%.

B) Studenti iscritti al primo anno ai corsi di laurea:

a.a 1997/1998: 289.310 (-4,9% rispetto all'anno precedente)

a.a 1996/97: 309.083 + 21,5% rispetto all'a.a. 1987/788

- 3,7% rispetto all'a.a. 1995/96

a.a. 1998/99: 274.919 (-5% rispetto all'anno precedente).

iscritti totali

L'anno a. 1996/97 ha portato la novità della riduzione del numero degli iscritti rispetto all'anno precedente, evento finora mai accaduto: il decremento è stato dell'1,4%; il valore assoluto 1.595.692 studenti rispetto a 1.617.620 iscritti dell.a.a 1995/96. Secondo il MURST nell'a.a. 1998-99 gli iscritti sono 1.675.450.

Gli studenti fuori corso erano nell'a.a. 1996/97 il 34,8% degli iscritti, mentre nell'a.a. 1992/93 costituivano il 31,6%. Nell'a.a. 1998-99 l'indice ha raggiunto il 37,5%.

Abbandoni: il 13% degli iscritti dell'a.a. 1995/96 nell'anno successivo non hanno rinnovato l'iscrizione.

Laureati: 1996: 115.249, costituiscono il 13% dei giovani venticinquenni, (Germania 16%; Francia- Spagna 14%). Secondo il MURST negli anni 1997 e 1998 i laureati sono stati 131.987 e 140.122.

Nel 1987 i laureati erano stati 74.093, corrispondenti a circa l'8% dei venticinquenni. Nel 1995 104.877 laureati, cioè l'11,6% dei venticinquenni.

L'incremento espresso dal 1996 sul 1987 e sul 1995 è stato, rispettivamente, di circa il 55% e di circa il 10%.

I laureati che concludono gli studi entro i termini della durata ordinaria dei corsi sono il 16%; il numero medio di anni fuori corso è di 3,4. Solo il 18% degli iscritti consegue la laurea entro i 25 anni di età.

C) *Docenti*

Nel 1997 i docenti sono stati 60.142, di cui il 23% ordinari, il 27% associati, il 32% ricercatori, il 18% appartenenti ad altre tipologie. Circa il 77% costituisce personale di ruolo.

Negli anni 1988-1997 i docenti sono aumentati di circa il 15%, mentre gli studenti del 50%. Ciò ha determinato l'andamento del numero di studenti per docente che è passato da 22 a 29 con notevole variabilità nelle diverse facoltà. Tale indice si riduce a 12, ove ci si riferisca agli studenti effettivamente frequentanti.

D) *Finanziamento del sistema universitario*

Nel 1996 l'entità del finanziamento complessivo ha raggiunto i 15.277 mld: l'82% proviene da risorse pubbliche, il 18% è costituito dalle tasse e contributi pagati dagli studenti, dalle entrate proprie delle università derivanti dalla vendita di beni e servizi e dalle risorse private.

La quota di finanziamento riconducibile alle tasse e ai contributi appare in crescita: 1990, 7,5%; 1996, 13,6%; in diminuzione è quella riferibile al bilancio MURST: 1990, 78,5%; 1996, 66,8%.

L'incidenza del finanziamento totale del sistema universitario sul PIL nel decennio 1986-96 risulta sostanzialmente costante (0,7%-0,8%); l'incidenza delle risorse MURST sul totale delle spese statali passa nello stesso arco di tempo dall'1,1% all'1,4%.

Nel 1996 uno studente iscritto ha avuto a disposizione 6,751 milioni, di cui 5,510 milioni derivanti da risorse pubbliche e 0,921 milioni dalle tasse e contributi. Il costo di un diplomato o laureato è stato di 101,244 milioni. Negli anni 1986-1996 questi importi risultano in diminuzione, ad eccezione di quello relativo alle tasse ed ai contributi, a causa dell'aumento del numero degli studenti.

Nel 1997 il FFO (comprensivo della quota di riequilibrio e degli assegni per la ricerca) è stato di circa 9.716 mld. Ad esso si sono aggiunti circa 1.403 mld costituenti il gettito netto delle tasse e contributi a carico degli studenti, per un totale di 11.119 mld.

L'incidenza delle tasse e contributi sul FFO è stata del 14,4%, pari ad un importo medio per studente di 901.000. L'incidenza era stata del 16,8% e del 15,6%, rispettivamente, nel 1995 e nel 1996.

Considerato un numero di iscritti di circa 1.558.000 unità, si ricava per il 1997 un costo medio per studente di 7,137 milioni, risultante dalla somma di 901.000 (tasse e contributi), più l'importo capitario del FFO (9.716 mld: numero studenti) pari a 6,236 milioni.

E) *Le risorse per la ricerca universitaria*

Negli anni 1986-1996 l'entità delle risorse risulta in valore assoluto più che raddoppiata 2.004 mld- 4.659 mld, ma la incidenza sul PIL – tenuto conto della sua crescita – varia di poco: 0,22% - 0,25%.

Nello stesso periodo la spesa per la ricerca universitaria sul totale della spesa per la ricerca scientifica è passata dal 19,7% (1986) al 22% (1995).

I ricercatori universitari erano 29.798 nel 1986, sono divenuti 34.019 nel 1995, costituendo, rispettivamente, il 43,9% e il 45,6% di tutti i ricercatori italiani. Rispetto al totale dei ricercatori appartenenti alle amministrazioni pubbliche rappresentano il 72,7%.

5.4.2 Ricerca e sviluppo

La rilevazione[37], condotta annualmente dall'ISTAT sui dati delle imprese e delle istituzioni pubbliche, fornisce alcune significative informazioni riferentisi ad un aggregato più ampio di quello costituito dalle risorse gestite dal bilancio dello Stato.

La spesa complessiva è risultata nel 1996 pari a 19.156 mld con un incremento del 7,2% in termini monetari e del 2,1% in termini reali.

L'incidenza sul PIL resta stabile: 1,02% nel 1996; 1,01% nel 1995.

Negli anni 1997-98 è prevista una crescita consistente sia in termini monetari (10,4% nel 1997 e 6,4% nel 1998) sia a prezzi constanti (7,6% nel 1997 e 3,6% nel 1998).

Con riferimento al PIL l'Italia è al ventesimo posto fra i paesi industrializzati per livello di investimenti; risulta per l'ammontare della spesa al settimo posto fra i Paesi OCSE.

Oltre la metà della spesa (54%) nel 1996 è stata effettuata dalle imprese; il 46% risulta ripartito tra università (che hanno registrato un alto tasso di crescita, 11,7%) enti pubblici di ricerca ed altre istituzioni pubbliche.

---

[37] ISTAT notizie - anno IV. n. 4 – 27 febbraio 1999, pag. 2. La rilevazione ha riguardato 1.500 imprese e 270 istituzioni pubbliche.

L'incremento ha interessato i seguenti settori economici: chimica di base 24,5%; costruzioni automobilistiche 6,9%; costruzioni aereospaziali 4,7%.

Dei 10.247 mld spesi dalle imprese, il 12,9% è stato finanziato da amministrazioni pubbliche mediante commesse, incentivazioni e contributi; il dato del 1995 era stato 16,5%. Le imprese a loro volta hanno finanziato la ricerca del settore pubblico per circa il 2,9%.

La ricerca di base ha assorbito nel 1996 il 22% degli investimenti; la ricerca applicata il 44%, lo sviluppo sperimentale il 34%.

L'occupazione ha subito un leggero aumento (0,4%);le unità di personale impegnate sono state 142.288, delle quali 76.441 ricercatori (53,7%).

6. **Organizzazione e personale del Ministero**

6.1 *L'assetto organizzativo nel 1998.*

L'assetto organizzativo, definito dal regolamento emanato con il DPR 6 settembre 1996, n. 522, durante l'anno 1998 non ha subito modifiche, cosicché il MURST risulta tuttora costituito dagli uffici di diretta collaborazione del Ministro - Gabinetto ed Ufficio Legislativo, dalle Segreterie particolari del Ministro e dei Sottosegretari e dai tre Dipartimenti per l'autonomia universitaria e la condizione studentesca, per lo sviluppo e il potenziamento della ricerca, per gli affari economici, nonché da tre altre strutture di livello dirigenziale generale - denominate progetti - cui sono affidati compiti. rispettivamente, per i servizi informatici, il servizio per il controllo interno, le ispezioni e le verifiche amministrativo contabili.

Alla stabilità delle strutture ha corrisposto tra il 1997 ed il 1998 un notevole avvicendamento nella preposizione degli incarichi nei vertici dirigenziali.

Un ulteriore specifico incarico risulta attribuito per l'espletamento delle attività istruttorie e propedeutiche dei provvedimenti delegati ex articoli 11 e 18 della legge n. 59/1997 per l'individuazione delle linee di indirizzo delle attività nazionali di ricerca.

6.2 Lo schema per il nuovo regolamento di organizzazione.

Il Consiglio dei Ministri nella riunione del 14 maggio 1999 ha approvato, in via preliminare, su proposta del Ministro uno schema di regolamento che definisce un nuovo assetto organizzativo del Ministero.

La finalità è quella di far assumere al Ministero una struttura più compatta e coesa. Ciò avverrebbe mediante la previsione di un solo dipartimento, al quale verrebbe riconosciuto il livello di funzione dirigenziale generale B: esso accorperebbe i tre attuali dipartimenti e sarebbe affiancato da due servizi di supporto.

Prima di fornire i tratti essenziali del nuovo assetto, si richiama l'attenzione sulle innovazioni adottate nel procedimento di emanazione del regolamento. Lo schema è stato sottoposto - sulla scorta della prassi seguita per l'emanazione dei decreti legislativi - all'esame preliminare del Consiglio dei Ministri prima dell'acquisizione del parere del Consiglio di Stato e necessariamente prima di sottoporlo all'esame delle Commissioni parlamentari competenti secondo l'indicazione recata dall'art. 13, comma 2, della l. n. 59/1997[38].

[38] Il Consiglio di Stato - Sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del 7 giugno 1999 ha adottato un parere interlocutorio n. 97, richiedendo l'espletamento di adempimenti istruttori ed esponendo alcuni aspetti problematici che lo schema presenta.

L'iniziativa, secondo la relazione che accompagna il provvedimento, anticipa i tempi della ristrutturazione degli apparati centrali dello Stato delineati dalla legge n. 59 del 1997 e s.m.i, ma si pone in coerenza con le linee direttrici della riforma. L'urgenza di adottare fin d'ora il nuovo disegno organizzativo sta nell'evoluzione funzionale che i sistemi universitario e della ricerca hanno avuto negli ultimi anni e nella conseguente necessità di conferire all'organo di governo una struttura in grado di esprimere una più elevata operatività.

La nuova organizzazione del Ministero sarebbe così costituita.

A. Uffici di collaborazione del Ministro: gabinetto, ufficio legislativo, ufficio stampa, ufficio per le politiche dell'Unione europea, ufficio cerimoniale e per le relazioni esterne. Segreterie particolari del Ministro e dei Sottosegretari.

Alle dirette dipendenze del Ministro viene posta la segreteria tecnica per la programmazione della ricerca, prevista dal d.lgs n. 204/1998. Il Servizio di controllo interno opera, in posizione di autonomia, presso il gabinetto e risponde esclusivamente al Ministro.

B. Dipartimento per la programmazione, il coordinamento e gli affari economici - cui viene attribuito il livello di funzione dirigenziale generale B (articolo 19, comma 3, d.lgs n. 29/1993 e s.m.i) - articolato al suo interno in:

a) uffici dirigenziali non generali alle dirette dipendenze del Direttore del dipartimento;

b) due Servizi di livello dirigenziale generale C, preposti, rispettivamente, all'Autonomia universitaria e agli studenti ed allo sviluppo e potenziamento della ricerca, a loro volta da articolare in uffici dirigenziali non generali.

C. Due ulteriori Servizi di livello dirigenziale generale C, preposti, rispettivamente, agli affari generali, al sistema informativo e statistico ed agli studi e documentazione.

6.3 I dirigenti e il personale

I dirigenti in servizio sono costituiti da 42 unità di cui 9 dirigenti generali e 33 dirigenti. Questi ultimi in applicazione delle disposizioni del D.lgs n. 29/1993 e s.m.i e del CCNL sono stati collocati, previa ponderazione dei relativi posti di funzione, in tre fasce (DM 31 dicembre 1997), cui corrisponde ai fini dell'indennità di posizione un valore economico così definito:

A/1. peso 2,00 n. 6 posizioni, corrispondenti ai due vice capo di gabinetto, al vicario del capo dell'ufficio legislativo ed ai segretari particolari del Ministro e dei Sottosegretari.

Il decreto dichiara che queste posizioni comportano rilevanti responsabilità d'ufficio ed elevato e costante impegno di lavoro - compiti prevalentemente di rilevanza strategica, finalizzati al perseguimento di obiettivi indicati dal vertice politico.

A. peso 1,76 n. 17 posizioni, corrispondenti ad uffici individuati all'interno dei dipartimenti e dei progetti.

Sempre secondo il decreto le posizioni comportano rilevanti responsabilità d'ufficio e per la loro complessità risultano preminenti per la rilevanza giuridico-sociale dell'attività svolta e per l'elevato impegno di lavoro.

B. peso 1,52 n. 17 posizioni, corrispondenti ad uffici individuati all'interno dei dipartimenti e dei progetti.

Le posizioni comportano responsabilità medio-alta con adeguato impegno nello svolgimento di attività lavorative con preminenti caratteristiche di supporto.

Il totale del personale di ruolo in servizio è pari a 499 unità: 42 dirigenti e 457 unità delle qualifiche funzionali. Ad essi si aggiungono 44 unità di personale esterno, che portano il complesso del personale che il MURST ha avuto a disposizione nel 1998 a 543 unità.

La spesa totale per retribuzioni è ammontata a circa 37 mld.

6.4 Il Servizio per il controllo interno

Nel corso dell'anno 1998 il Servizio di controllo interno ha svolto le seguenti attività:

- collaborazione alla individuazione delle funzioni direttive, delle microfunzioni e dei servizi, connessa alle nuove classificazioni dei documenti contabili (bilancio di previsione e rendiconto) introdotte dalla legge n. 94 e dal d.lgs n. 279 del 1997;

- predisposizione dei rapporti 1996 e 1997 per il monitoraggio e valutazione dell'erogazione al personale del Ministero dei fondi per la produttività collettiva, il miglioramento dei servizi, la qualità della prestazione individuale;

- verifica del rispetto dei termini di conclusione da parte degli uffici del Ministero dei procedimenti amministrativi.

Le valutazioni del Servizio di controllo interno circa l'erogazione dei compensi accessori al personale evidenziano come essa avvenga in buona sostanza in maniera

polverizzata, secondo rotazioni ed in assenza di qualsiasi attestazione circa i risultati ottenuti nella prestazione delle attività lavorative e della necessaria specificazione delle prestazioni effettuate.

La circostanza rilevata dal Servizio di controllo interno - che la quasi totalità dei c.d. progetti ha corrisposto allo svolgimento degli ordinari compiti di ufficio è aggravata dalla constatazione - ad avviso della Corte difficilmente contestabile - che le modalità amministrative di distribuzione dei compensi ai dipendenti sono di complessità tale da richiedere un serio impegno da parte degli uffici.

Poiché ad esso non consegue alcun dimostrato miglioramento nel servizio fornito dagli uffici, si è inevitabilmente indotti alla conclusione che queste forme retributive apportano modesti benefici economici ai dipendenti ed un sicuro appesantimento nell'azione amministrativa.

Di notevole interesse la verifica condotta circa il rispetto dei termini dei procedimenti amministrativi. Gli accertamenti esperiti hanno messo in evidenza la tempestività operativa degli uffici, e si sono concretati in una complessa analisi delle procedure dell'Amministrazione. Essa ha fatto rilevare la debolezza strutturale degli uffici e l'obsolescenza del regolamento sui procedimenti amministrativi emanato con il DM 14 giugno 1994, n. 774 in conseguenza dei mutamenti sopravvenuti sotto il profilo organizzativo e funzionale e nella legislazione. Ciò comporta che linee di attività gestite dagli uffici non trovano riscontro nei procedimenti individuati nel regolamento ed altri risultano non più coltivati e finisce col tradursi nell'elusione della disciplina dettata dalla legge n. 241 del 1990.

PAGINA BIANCA

Ministero delle comunicazioni.

Sommario:

Sintesi e conclusioni.

1. **Le linee strategiche dell'azione amministrativa.** *1.1 Rapporti tra il Ministero e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. 1.2 Attuazione del d.lgs. n. 29 del 1993: direttiva generale di programmazione. 1.3 Legge n. 78/1999 in materia di sviluppo equilibrato dell'emittenza televisiva e per evitare la costituzione o il mantenimento di posizioni dominanti nel settore radiotelevisivo.*
2. **L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.**
3. **Principali aspetti della gestione finanziaria.** 3.1 *Esposizione dei risultati contabili del rendiconto secondo lo schema tradizionale.* 3.2. *Esposizione dei risultati contabili secondo la nuova classificazione funzionale.* 3.3 *Le entrate. 3.4 Indicatori di risultato.*
4. **Analisi dell'organizzazione e dei procedimenti.** 4.1 *Ristrutturazione del Ministero delle comunicazioni. 4.2 L'attività del Servizio di controllo interno.* 4.3 *Gestione del personale.*
5. **Le telecomunicazioni.** *5.1 L'attuazione del pacchetto normativo per le telecomunicazioni in ambito U.E. 5.2 Il mercato delle telecomunicazioni.*
6. **Profili della gestione.** 6.1 *Direzione Generale per la Regolamentazione e la Qualità dei Servizi.* 6.2 *Direzione Generale per le Concessioni e le Autorizzazioni.* 6.3 *Direzione Generale Pianificazione e Gestione delle frequenze.* 6.4 *Istituto superiore delle poste e delle telecomunicazioni.* 6.5 *Risultati del controllo sulla gestione finanziaria dell'EPI - Esercizio 1997. 6.6 Risultati del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto postelegrafonici (IPOST). 6.6 Direttiva 97/67/CE sui servizi postali: strumenti di attuazione. 6.7 Direttiva 97/67/CE sui servizi postali: riflessi sul bilancio delle Poste Italiane S.p.A. e situazione del mercato. 6.8 La posta elettronica ibrida. 6.9 Legge 7 gennaio 1999, n. 3. Apporto al patrimonio Poste italiane S.p.A. 6.10 Piano di impresa e contratto di programma delle Poste italiane S.p.A. 6.11 Procedura di infrazione avviata dalla Commissione: presunti Aiuti di Stato all'EPI. 6.12 Attività dell'Istituto postetelegrafonici (IPOST).*
7. **Principali esiti del controllo della Corte dei conti.**

Sintesi e conclusioni.

L'anno trascorso è stato caratterizzato, sul piano istituzionale, da una complessa fase di transizione a causa delle prevedibili difficoltà di avvio dell'Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni, che ha operato, dal 2 luglio 1998, grazie ad un Accordo di collaborazione siglato con il Ministero.

Il processo di riforma del Ministero, già avviato con la legge n. 71 del 1994, e ora interessato dalle profonde modifiche intervenute con l'istituzione dell'Autorità (legge n. 249/1997), richiede una decisa accelerazione per rimuovere le incertezze nella definizione dei ruoli dei soggetti preposti al comparto e per conseguire una più nitida distinzione tra le funzioni più propriamente gestionali intestate al Ministero rispetto a quelle dedicate alla regolazione del comparto di pertinenza dell'Autorità.

Tale fenomeno, inoltre, pone le strutture ministeriali in una situazione di oggettiva incertezza, che si riflette sulla programmazione degli obiettivi e delle priorità gestionali da conseguire nell'esercizio e dunque sulla razionale applicazione dei principi sottesi alla riforma amministrativa (artt. 3 e 14 d. lgs. n. 29/1993).

In tale fase di transizione, le strutture ministeriali hanno offerto all'Autorità la collaborazione richiesta, specie nella elaborazione del piano nazionale di assegnazione delle frequenze radiotelevisive approvato dall'Autorità il 30 ottobre 1998 e ora in attesa delle necessarie integrazioni. L'urgenza nel provvedere nel settore radiotelevisivo ha comportato l'adozione del decreto-legge n. 15/1999, convertito dalla legge n. 78/1999, per consentire, pur in tempi molto ristretti, il completamento del piano di assegnazione delle frequenze ad opera dell'Autorità, anche attraverso un processo di deflazione del mercato televisivo locale particolarmente affollato di emittenti (oltre 700) in posizione economica marginale. Di interesse è anche la disposizione contenuta nell'art. 3, comma 5-*sexies*, della citata legge n. 78/1999, che ha introdotto, attraverso la previsione di una forma di pagamento dilazionato, una sorta di sanatoria per gli operatori delle emittenti radiotelevisive locali, che non abbiano corrisposto i canoni nell'arco temporale 1994-1998. Va inoltre evidenziato che il citato decreto legge, all'art. 1, comma 3-*ter*, differisce l'esercizio della radiodiffusione sonora nazionale e locale - che per effetto della legge n. 122/1998 sarebbe scaduto nell'ottobre 1999 - al maggio 2001, prevedendo che l'Autorità approvi il piano nazionale di assegnazione delle frequenze di radiodiffusione sonora entro il 30 novembre 2000.

Il processo di liberalizzazione del comparto delle telecomunicazioni, sul versante degli interventi normativi, ha avuto il suo completamento con l'emanazione della fondamentale delibera (1/CIR/98 del 25 ottobre 1998) - da parte dell'Autorità - concernente la disciplina delle condizioni di interconnessione per l'utilizzo della rete Telecom da parte dei nuovi operatori a condizioni eque e non discriminatorie. La delibera ha particolare importanza poiché, in mancanza di infrastrutture alternative, soltanto l'accessibilità alla rete del gestore in posizione dominante poteva consentire l'effettivo sviluppo della concorrenza nel settore.

La Commissione UE (in un documento diramato nel novembre 1998) ha valutato positivamente il grado di attuazione della disciplina europea nei Paesi dell'Unione europea in materia di liberalizzazione e armonizzazione del settore delle telecomunicazioni.

Sul piano dei comportamenti, il mercato nazionale delle telecomunicazioni - che occupa nel contesto internazionale il sesto posto per volume di affari - ha mostrato particolare dinamismo: numerose sono state le richieste di licenze per l'esercizio di attività commerciale nel campo della telefonia locale e nazionale (nel corso del 1998, i nuovi operatori titolari di licenza per la prestazione del servizio di telefonia e per la fornitura del servizio di rete sono

stati 39). Nel campo della telefonia mobile (servizio radiomobile su standard DCS 1800), accanto agli operatori ancora operanti in concessione, si è avuto l'ingresso di un terzo gestore; è stato inoltre avviato il complesso procedimento per il rilascio della licenza ad un quarto gestore.

Nell'attuale situazione di transizione, il Ministero ha comunque fronteggiato in modo soddisfacente la fase gestionale sottesa alla normativa comunitaria in materia di telecomunicazioni[1].

Complessa permane la fase gestionale delle Poste italiane S.p.A., anche sul versante dell'attuazione della normativa comunitaria nel settore postale (97/67/CE) - per la quale è in corso di predisposizione apposito schema di decreto legislativo (ai sensi dell'art. 1 della legge comunitaria n. 25/1999)[2] - e in considerazione dell'avvio di procedure di infrazione da parte dell'Autorità per le garanzie della concorrenza in materia di posta elettronica ibrida. Ulteriori procedimenti di infrazione riguardano il completamento del processo di liberalizzazione delle telecomunicazioni in considerazione del non ancora avvenuto recepimento di alcune direttive comunitarie e anche la questione del canone RAI, che secondo la Commissione U.E. configurerebbe un aiuto di Stato, come tale contrario alla disciplina comunitaria.

Sul piano delle risultanze contabili 1998 concernenti il Dicastero, la valutazione complessiva evidenzia un miglioramento della capacità di impegno del Ministero su massa impegnabile rispetto alle risultanze contabili degli anni precedenti. Anche la capacità di pagamento mostra un apprezzabile, seppur leggero, incremento.

1. Le linee strategiche dell'azione amministrativa.

1.1 Rapporti tra il Ministero e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

In data 22 luglio 1998, in concomitanza con la emanazione del regolamento di struttura dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni che ha sancito la formale entrata in funzione dell'Autorità, è stato siglato un Accordo fra il Ministero delle comunicazioni e l'Autorità stessa, valido fino al 31.12.1998, con possibilità di proroga.

L'Accordo è stato rinnovato con modifiche non essenziali fino al 30 giugno 1999.

L'Accordo conferisce all'Autorità la facoltà di avvalersi dell'opera del Ministero per lo svolgimento di alcune delle attività di propria competenza, dietro esplicita richiesta in tal senso rivolta dall'Autorità al Ministero stesso. Per le rimanenti attività di competenza dell'Autorità, l'Accordo stabilisce che esse vengano svolte dal Ministero in supplenza dell'Autorità, ai sensi dell'art.1, comma 25, della legge n. 249/1997.

L'Accordo di collaborazione ha trovato la propria motivazione nell'esigenza di garantire l'assolvimento urgente delle rilevanti funzioni attribuite dalla legge all'Autorità, pur nell'impossibilità per la medesima Autorità di essere pienamente operativa in ragione dei tempi della sua effettiva costituzione.

L'attività c.d. di supplenza del Ministero ha suscitato talune perplessità sotto il profilo della sua coerenza con i principi vigenti in materia di riparto delle competenze, in quanto il predetto Accordo ha, di fatto, alterato il sistema delineato dalla norma di cui all'art. 1, comma 25, della l. n. 249/1997, fissata nella materia dell'individuazione delle funzioni tra il Ministero e l'Autorità.

Successivamente, nel settembre 1998, è stato dato inizio alle procedure per la selezione del personale del Ministero da parte dell'Autorità, attraverso la definizione del numero di unità

---

[1] Audizione del Ministro Salvatore Cardinale nelle sedute del 2 febbraio e dell'11 marzo 1999 innanzi alla Commissione IX della Camera dei Deputati.

[2] Vedi, in proposito, Autorità garante della Concorrenza e del mercato, *Testo letto dal Presidente Giuseppe Tesauro per la presentazione della Relazione annuale*, Roma, 25 maggio 1999, p. 9.

nelle varie qualifiche che dovrebbero transitare dal Ministero all'Autorità (complessivamente 78 unità).

Pertanto, dall'entrata in vigore della legge n. 249/1997, il Ministero continua ad essere impegnato nello svolgimento di competenze dell'Autorità.

Tale situazione di incertezza influisce su una corretta programmazione delle attività istituzionali del Ministero attraverso la definizione di obiettivi e priorità e programmi nello svolgimento dell'azione amministrativa.

Con il recente decreto legge n. 15/1999, conv. con modificazioni dalla legge n. 78/1999, l'avvalimento da parte dell'Autorità delle strutture ministeriali centrali e periferiche è stato legittimato con la previsione contenuta nell'art. 1, comma 3-*bis* della citata legge: vengono, infatti, fatti salvi gli accordi intercorsi tra il Ministero e l'Autorità nonché gli atti, i provvedimenti adottati e le attività poste in essere dal Ministero sulla base di intese e di accordi di collaborazione.

In tale situazione, permane urgente il conseguimento della piena autonomia dell'Autorità, anche per rimuovere fenomeni di duplicazione e sovrapposizione di competenze, oltre che per evitare commistioni tra attività di regolazione e quelle propriamente gestionali di competenza del Ministero.

1.2 Attuazione del d.lgs. n. 29 del 1993: direttiva generale di programmazione.

La direttiva generale, per l'esercizio finanziario 1998, è stata emanata in data 19 febbraio 1998.

Si tratta di una direttiva che approva programmi elaborati in tanti allegati quanti sono i centri di responsabilità del Dicastero e, contestualmente, attribuisce agli organi di vertice dell'Amministrazione, le quote parte di bilancio necessarie per la gestione.

La direttiva all'esame (pur dopo il significativo miglioramento intervenuto con la direttiva del 20 febbraio 1997, rispetto alla direttiva generale per il 1996 emanata in data 10 maggio 1996, messo peraltro in evidenza dalla Corte nel referto per l'esercizio 1996) non contiene gli attesi miglioramenti che la registrata e decisa inversione di tendenza rispetto al 1996 facevano sperare.

E' però, in proposito, da tenere presente che l'entrata in vigore della legge n. 249 del 1997 e la conseguente incertezza sulle competenze che rimarranno intestate al Ministero, ha certamente influito anche sull'attività di programmazione del Ministero.

La direttiva non contiene indicazioni di quadro sulle politiche pubbliche di settore rimesse all'azione sinergica delle diverse articolazioni del Ministero né, in conseguenza, assurge a quadro di riferimento unitario per l'azione dei responsabili della gestione, risultando come un mero assemblaggio di obiettivi e programmi definiti dai responsabili della gestione.

Nell'impostazione, gli allegati alla direttiva si presentano articolati, nell'ambito dei diversi centri di responsabilità, con dettaglio dei programmi fino agli uffici di livello dirigenziale. Tale impostazione se da un canto consente una visione analitica degli obiettivi da realizzare nell'esercizio, dall'altro non contiene appropriate valutazioni di sintesi.

L'elaborazione della direttiva risulta, a parte l'impostazione per uffici di livello dirigenziale, non omogenea. In alcuni casi, ci si sofferma nel valutare come inadeguate le risorse umane e strumentali, oltre che finanziarie, assegnate agli uffici, senza che, diversamente, venga indicato in quale misura gli obiettivi prefissati possano ragionevolmente essere conseguiti con gli strumenti a disposizione; in altri casi, viene puntualmente ricostruita la "mappa" dei "servizi" (che, ai sensi della circolare n. 65 del 1997 del Ministero del tesoro, individuano le diverse attività poste in essere da una struttura per la realizzazione dell'obiettivo), come avviene nel caso dell'Istituto superiore per le comunicazioni e le

tecnologie dell'informazione (allegato 6 alla direttiva); in tale caso, non viene però indicato il grado (in termini quantitativi e qualitativi) di conseguimento dell'obiettivo con le risorse finanziarie a disposizione per l'esercizio delle attività (o meglio dei servizi) da porre in essere per il conseguimento dei risultati.

Non sono comunque fissati indicatori di efficienza e di efficacia per la valutazione dei risultati della gestione, neppure a livello di indicatori finanziari e contabili, come più volte auspicato dalla Corte nell'analisi delle risultanze della gestione.

La direttiva generale per l'esercizio finanziario 1999 è stata emanata in data 20 gennaio 1998.

Le osservazioni già illustrate per la direttiva 1998 si ripropongono anche per la direttiva 1999, che presenta la medesima impostazione.

Va peraltro apprezzata per il raccordo con le risorse di bilancio la direttiva elaborata per la Direzione generale pianificazione e gestione frequenze. Gli obiettivi fissati con un sufficiente grado di dettaglio specie per le attività istituzionali a rilevanza interna e per alcuni programmi per i quali sono impiegate risorse di bilancio di parte capitale (cap. 7101) non recano però l'atteso confronto con i risultati conseguiti nell'esercizio precedente in modo da consentire una valutazione di effettiva realizzabilità degli obiettivi così come configurati nella direttiva.

1.3 Legge n. 78/1999 in materia di sviluppo equilibrato dell'emittenza televisiva e per evitare la costituzione o il mantenimento di posizioni dominanti nel settore radiotelevisivo.

Il decreto legge 30 gennaio 1999, n. 15, convertito con modificazioni dalla legge 29 marzo 1999, n. 78, recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo equilibrato dell'emittenza televisiva per evitare la costituzione e il mantenimento di posizioni dominanti nel settore radiotelevisivo" è stato motivato dall'esigenza di evitare la scadenza del termine per procedere al rilascio degli atti concessori o dei provvedimenti autorizzatori alle emittenti nazionali e locali. La scadenza del termine previsto dalla legge n. 249/1997 e poi prorogato dalla legge n. 122/1998 al 31 gennaio 1999 avrebbe determinato una situazione generalizzata di illegalità nell'esercizio delle trasmissioni da parte dell'emittenza nazionale e locale.

Il disegno equilibratore degli interessi in campo affidato all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, a causa delle difficoltà di avvio dell'Autorità medesima e che tuttavia, attraverso la collaborazione offerta dal Ministero, ha varato il piano di nazionale di assegnazione delle frequenze televisive, non si è ancora concluso, anche in considerazione della difficoltà di analisi della situazione di ciascuna azienda televisiva. L'Autorità, entro il 30 giugno 1999, dovrà integrare il piano nazionale di assegnazione delle frequenze televisive, approvato con delibera n. 68/1998 in data 30 ottobre 1998, con l'indicazione del numero delle emittenti che possono operare in ciascun ambito locale (art. 1, comma 3). A tal fine, gli operatori del settore interessati allo svolgimento della attività televisiva in ambito locale dovranno comunicare all'Autorità, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, lo specifico ambito locale nel quale intendono operare.

Nel frattempo, le emittenti legittimamente operanti alla data del 31 gennaio 1999 sono state autorizzate a continuare la propria attività fino al rilascio della concessione ovvero fino alla reiezione della domanda e, comunque, non oltre il 31 luglio 1999 per le Tv nazionali e il 31 dicembre 1999 per le Tv locali. Per consentire la presentazione della domande di concessione entro il 31 maggio 1999, il Ministero con decreto 8 marzo 1999 (in G.U. n. 59 del 12 marzo 1999) ha adottato il disciplinare per il rilascio delle concessioni per la radiodiffusione privata televisiva su frequenze terrestri in ambito nazionale. Per le emittenti locali il disciplinare verrà adottato, su proposta dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, non appena l'Autorità

provvederà ad integrare il piano nazionale di assegnazione delle frequenze con il numero delle emittenti che, sulla base delle disponibilità di frequenze indicate dal piano, potranno ottenere la concessione in ambito locale.

Analoga norma è stata prevista per gli operatori che intendano proseguire l'esercizio della radiodiffusione televisiva in ambito locale.

In ordine ai rapporti tra il Ministero e l'Autorità si è detto nei paragrafi che precedono.

L'art. 2 introduce una disciplina per evitare posizioni dominanti nel mercato televisivo. Al riguardo, sul piano istituzionale sono di particolare interesse le norme che disciplinano i rapporti, i punti di contatto e la sinergia tra le attribuzioni assegnate all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e quelle proprie dell'Autorità garante per la concorrenza e del mercato.

L'art. 3 contiene una serie di norme intese a consentire il processo decisionale di completamento del piano nazionale delle frequenze radiotelevisive. A tale riguardo, sono state introdotte disposizioni per consentire l'autoriduzione della platea dei destinatari delle licenze e delle autorizzazioni nel settore, in considerazione dell'incontrollata crescita del sistema televisivo locale in cui operano imprese di dimensioni estremamente modeste e con limitate risorse economiche derivanti dalla pubblicità (8,6% del totale delle entrate pubblicitarie).

La norma che prevede un indennizzo (100 milioni per l'emittenza locale operante in ambito provinciale e 180 milioni per quella operante in ambito interprovinciale) ai soggetti titolari di emittenti televisive locali che dismettano la propria attività e si impegnino a non acquisire per almeno 5 anni partecipazioni in altre emittenti televisive, intende favorire l'abbandono dell'attività da parte di soggetti che rivestono in tale mercato una posizione economica marginale.

In base a dati forniti dal Ministero, su 333 emittenti, il 49% di esse ha un fatturato compreso tra 0 e 500 milioni, 41 soggetti hanno un patrimonio netto inferiore a 0 e il 45% ha un rapporto tra patrimonio netto e totale dell'attivo compreso tra lo 0 e il 25%. Attualmente sono abilitate ad operare 630 aziende concessionarie; 93 aziende trasmettono in virtù di provvedimenti giurisdizionali a loro favore. Tra i soggetti concessionari, 249 aziende operano in ambito pluriregionale, mentre i restanti soggetti coprono ambiti territoriali regionali o subregionali.

Va evidenziato inoltre che il citato decreto legge, all'art. 1, comma 3-*ter*, proroga l'esercizio della radiodiffusione sonora nazionale e locale - che per effetto della legge n. 122/1998 sarebbe scaduto nell'ottobre 1999 - fino al maggio 2001, prevedendo che l'Autorità approvi il piano nazionale di assegnazione delle frequenze di radiodiffusione sonora entro il 30 novembre 2000.

2. L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Dopo la nomina dei componenti (febbraio 1998) e l'insediamento a Napoli (marzo 1998), l'Autorità ha approvato i propri regolamenti di organizzazione e il proprio codice etico (delibere in data 16.6.1998 n. 17/1998 e n. 18/98 in G.U. suppl. ord. n. 169 del 22.7.1998).

Con l'emanazione dei predetti regolamenti, l'Autorità è entrata nella pienezza delle sue funzioni, ivi incluse quelle che prima spettavano al Garante per la radiodiffusione e l'editoria e una parte di quelle che prima spettavano al Ministero delle comunicazioni. L'Autorità, in considerazione delle difficoltà di dotarsi di una struttura organizzativa pienamente operativa (in attesa del completamento delle procedure di selezione del personale), ha stipulato con il Ministero, in data 2 luglio 1998, un accordo di collaborazione che ha consentito l'esercizio, con urgenza, di una serie di competenze di fondamentale importanza, quale la fase istruttoria e di predisposizione del piano nazionale di assegnazione delle frequenze, già prorogato con la legge 30 aprile 1998, n. 122. Il piano è stato elaborato nei tempi previsti e approvato dall'Autorità

con delibera n. 68/1998 (in G.U. n. 263 del 10.11.1998). L'emanazione del piano ha colmato una lacuna che si protraeva da venti anni nel nostro Paese.

Per quanto riguarda il settore delle televisioni, l'Autorità ha poi emanato la delibera n. 78/98 in data 1 dicembre 1998 (in G.U. 10.12.98) per il rilascio delle concessioni per la radiodiffusione televisiva privata su frequenze terrestri. La deliberazione individua i soggetti legittimati a presentare la domanda di concessione, il procedimento di selezione, i diritti e gli obblighi dei concessionari, nonché i contributi che dovranno essere versati con il rilascio della concessione. Per quanto riguarda il procedimento di selezione, esso è demandato ad un'apposita Commissione di esperti esterni, nominata dal Ministro delle comunicazioni, sulla base di un elenco di persone indicate dall'Autorità. La norma di riferimento è l'art. 9 della delibera n. 78/98. Nel citato disciplinare di cui al d.m. 8 marzo 1999, è ribadito che la Commissione ha il compito di formare la graduatoria sulla base della quale il Ministero rilascia le concessioni alle società aventi titolo, nel numero massimo di 8. Va apprezzato che la normativa regolamentare per il rilascio delle concessioni abbia introdotto questo elemento di terzietà nella valutazione delle domande, invertendo il procedimento prima delineato dalla legge n. 223/1999, secondo il quale era lo stesso Ministro ad essere legittimato a ricevere le domande, ad esaminarle e a rilasciare le concessioni.

In materia di telecomunicazioni, in data 28 ottobre 1998, sono state definite le tariffe per i circuiti affittati Telecom in occasione della proroga delle precedenti tariffe ed è stata emanata la fondamentale delibera 1/CIR/1998 in data 25 novembre 1998 recante "valutazione e richiesta di modifica dell'offerta di interconnessione di riferimento di Telecom Italia del 24 luglio 1998". Tale provvedimento, dopo la fase di recepimento della normativa comunitaria in materia di telecomunicazioni intervenuta nel corso dell'ultimo biennio[3], costituiva la condizione per potere avviare in concreto la concorrenza nel mercato della telefonia, formalmente attivata a far data dal 1° gennaio 1998.

E' stata poi emanata la delibera 85/98 del 22 dicembre 1998, che riguarda la prima fase del ribilanciamento tariffario Telecom, che ha compreso fra i suoi capitoli l'inversione della titolarità della tariffa dai gestori della telefonia mobile al gestore di quella fissa. Seguiranno nel 1999 la seconda e la terza fase del riequilibro tariffario.

Con delibera n. 77/98, l'Autorità ha costituito il Comitato per lo sviluppo dei sistemi digitali con il compito di individuare obiettivi, condizioni e modalità delle applicazioni e dello sviluppo in Italia della tecnologia digitale nel campo della radiofonia, della televisione e della multimedialità, anche nella direzione della riduzione dei costi, per favorire la globalizzazione dell'offerta e lo sviluppo di opportunità di mercato.

Nel 1999, altri importanti obiettivi rispettati dall'Autorità sono stati la definizione delle "Condizioni economiche delle comunicazioni fisso-mobile originate dalla rete Telecom Italia" (delibera n. 10/99) e il "Riesame del numero delle licenze rilasciabili per il servizio di comunicazione numerico GSM (DCS) 1800" (delibera n. 20/99). Con la deliberazione n. 10/99, viene definito uno schema di tariffazione per le comunicazioni originate dalla rete fissa di Telecom Italia. Tale provvedimento costituisce un passaggio intermedio del processo di riequilibrio tariffario già avviato con la citata deliberazione 22 dicembre 1998. Con la deliberazione n. 20/99, viene limitato, ad una sola unità, il numero di licenze rilasciabili per il servizio DCS 1800 nei prossimi dodici mesi, in considerazione dell'esistenza di risorse scarse dello spettro elettromagnetico assegnabili ai nuovi operatori.

3. Principali aspetti della gestione finanziaria.

[3] Sull'argomento, vedi Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1997*, vol. II, tomo II, par. 4, pp. 738-746.

3.1 *Esposizione dei risultati contabili del rendiconto secondo lo schema tradizionale.*

a) Gli stanziamenti definitivi di competenza del Ministero delle comunicazioni, nel 1998, sono stati pari a lire 207,8 miliardi, ripartiti in stanziamenti di parte corrente (186,5 mld) e in conto capitale (21,2 mld). Nel 1998, rispetto al dato globale dell'anno precedente (192,6 mld del 1997), si registra una crescita degli stanziamenti pari al 7,8%. Il recupero riporta gli stanziamenti di competenza sui livelli di quelli del 1996, che erano stati pari a 210,5 mld e comunque al di sotto degli stanziamenti 1995 (228,8 mld). La disaggregazione degli stanziamenti definitivi di competenza, per il 1998, mostra che quelli del titolo I costituiscono l'89,7% del totale, con un aumento dell'1,4% rispetto al medesimo dato 1997. Gli stanziamenti di competenza di parte capitale per il 1998 presentano, invece, un decremento dell'1,4% rispetto al 1997, esercizio in cui, invece, si era registrata - dopo il decremento del 48,2% del 1996 sul 1995 - una ripresa del 7,1%.

b) La massa impegnabile (stanziamenti definitivi più residui iniziali di stanziamento) assomma a lire 232,3 miliardi (+2,4% rispetto al 1997), di cui l'81,1% di parte corrente. Le risorse impegnabili di parte capitale, pari a 43,7 miliardi, presentano una leggera flessione dell'1,1% rispetto al dato 1997, a fronte del marcato decremento del 26,7% rilevato nel 1997 rispetto al 1996.

c) La relazione percentuale degli impegni totali su massa impegnabile risulta pari all'85,6%, con un recupero di 12,4 punti percentuali rispetto al 1997; tale rapporto percentuale, come già rilevato per l'esercizio 1997, si presenta non omogeneo: per le spese di parte corrente è infatti pari all'89,5%; per quelle in conto capitale è pari al 69,2, con un recupero consistente rispetto al 1997 (che faceva segnare un rapporto pari al 38,5%).

d) Alla chiusura dell'esercizio, i residui di stanziamento assommano a 13,4 miliardi, tutti di parte capitale, con una diminuzione dell'entità complessiva, tra l'inizio e la fine dell'esercizio 1998, di 45,3 punti percentuali, diminuzione che si presenta più marcata di quella rilevata nel corso dell'esercizio precedente, in cui la percentuale di assorbimento dei residui di stanziamento si era attestata al 28,1%. Il dato conferma la positiva inversione di tendenza già riscontrata negli esercizi 1996 e 1997 rispetto all'anno 1995, in cui la consistenza dei residui di stanziamento aveva fatto registrare un'impennata del 124%.

e) I pagamenti totali sono stati pari a lire 171,7 miliardi, di cui 140,6 in conto competenza e 31,1 in conto residui, con un leggero incremento del 2,6% rispetto al 1997.

f) Il rapporto pagamenti - massa spendibile, pari al 64,3, presenta un incremento di circa 4 punti percentuali rispetto al 1997.

g) I residui totali, pari a lire 70,3 miliardi, fanno registrare un aumento in corso d'anno pari al 18,9%, a fronte della marcata riduzione registrata nel 1997 rispetto al 1996, pari a -29,8%. Il dato 1998 si pone in controtendenza rispetto alle risultanze del biennio 1996-1997.

3.1.1 Spese di parte corrente.

Esaminando più in dettaglio i dati finanziari di consuntivo del Ministero, si osserva che le risorse di competenza destinate alla spesa corrente (186,5 mld) costituiscono la quasi totalità degli stanziamenti complessivi di competenza (89,7%) assegnati al dicastero. La massa

impegnabile di parte corrente risulta pari a 188,5 miliardi, in considerazione della presenza, a inizio esercizio 1998, di 2 miliardi di residui di stanziamento.

Gli impegni totali su massa impegnabile assommano a lire 168,7 miliardi. La capacità di impegno, nel 1998, si è attesta su livelli di rilievo, 89,5%, superiori a quelli riscontrati nel 1997 di 8,1 punti percentuali.

La capacità di pagamento, pari al 75,9% in miglioramento rispetto al 1997 (+6,3%), risulta inferiore di oltre 13 punti percentuali rispetto a quella di impegno.

In totale i pagamenti di parte corrente assommano, nel 1998, a 159,2 miliardi (e dunque sui livelli dello scorso anno), di cui 139,2 in conto competenza e 19,9 miliardi sui residui.

3.1.3 Trasferimenti al comparto servizio postale.

La tabella che segue espone, in miliardi di lire, i trasferimenti per il servizio postale ponendo a raffronto i dati di bilancio 1997-1998 desunti dal consuntivo della spesa del Ministero del tesoro.

			Contributi			Mutui	
Capitolo	Finalità	Destinatario	Funz.to	Intervento	Inv.ti	Quota cap.le	Interessi
4506	Salari, liquid., previdenza	Poste italiane S.p.A.	20,9(97) 20,9(98)				
4432*	Servizi postali	Poste italiane S.p.A.		80,0(97)			
4635	Rimborso ag tariffarie	Poste italiane S.p.A.					
4636	Rimborso ag tariffarie	Concessionarie TLC		46,2(97) 49,5(98)			
4638	Servizio universale	Poste italiane S.p.A.		400,0(98)			
4544	Salari, liquid., previdenza	INPS (Ente poste)		205,0(97) 193,5 (98)			
4493***	Salari, liquid., previdenza	IPOST (rimborsi)					
4494	Rimborso tariff. per consul.ni elettorali	Poste italiane S.p.A.		13,0(98)			
4587	Servizi postali	Poste italiane S.p.A.	26,7(97) 29,0(98)				
4588	Salari, liquid., previdenza	Poste italiane S.p.A.	0,6(97) 0.6(98)				
4645	Servizi postali	Poste italiane S.p.A.			150,0(97) 210.0(98)		
4646	Servizi postali	Poste italiane S.p.A.		320,0(97) 520.0(98)			
4668	Rip. bilanci	Ex amm. Postale (Cassa DD.PP)					174,1(97) 167,0(98)
4647	Salari, liquid, previdenza	Ente poste	387,0(97) 387.0(98)				
7760**	Attività economiche	Imprese (Telecom)					
7780	Servizio postale	Amm.ne P.T.				0.6(97) 0.6(98)	
7799°	Servizio postale	Poste italiane S.p.A.				465,8(97) 464,7(98)	

7800	Servizio postale	Poste italiane S.p.A.				24,1(97) 25,0 (98)	
7826	TLC potenz. Servizi	Poste italiane S.p.A.				200,5(97) 200.5(98)	
7856	TLC invest.	Poste italiane S.p.A.					120,0(97) 120,0(98)
9520	Ripiano bilanci	Amm.ne P.T.				162,8(97) 169,4(98)	
TOTALE			435,3(97) 437,5(98)	651,2(97) 982,5(98)°°	150,0(97) 210,0(98)	853,8(97) 860,2(98)	294,1(97) 287,0(98)

* Pagato su residui 59,1 mld.
** Pagato 199 milioni su residui.
° Pagato 464,7 mld su residui
°° Impegnato 659 mld e pagato 611 mld.
°°° Pagato su competenza 57 mld.

Il totale generale delle previsioni di competenza è pari a lire 2.563,9 miliardi (+7,5% rispetto al 1997); gli impegni totali sono pari a 2.363,3 miliardi; i pagamenti in conto competenza sono pari a 1.872,1 miliardi (+122,4% rispetto al 1997); quelli in conto residui 1.422,5 miliardi (circa +187% rispetto al 1997). I capitoli 4493 e 7760 sono riportati solo poiché recano mandati di pagamento intestati a Ipost e Telecom.

3.2. *Esposizione dei risultati contabili secondo la nuova classificazione funzionale.*

3.2.1 Analisi delle risultanze di bilancio per funzioni obiettivo.

Per il bilancio del Ministero delle comunicazioni, la classificazione COFOG (divisioni), con articolazione di secondo livello (gruppi) e terzo livello (classi) è articolato in: *Affari economici; Protezione dell'ambiente; Attività ricreative culturali e di culto; Istruzione; Protezione sociale.*

Il 78%, degli stanziamenti, pari a 162,3 mld sono concentrati per lo svolgimento della funzione *Affari economici*; il 16,9%, pari a 37,4 mld, è destinato alla funzione *Attività ricreative culturali e di culto*, la parte restante è assegnata alle altre funzioni.

Per la funzione *Affari economici*, il rapporto tra impegni totali e massa impegnabile risulta pari all'83,5%, di poco inferiore al tasso medio rilevato per il Ministero (85,6%). Nel corso dell'esercizio, i residui di stanziamento si sono quasi dimezzati. Piuttosto elevate risultano comunque le risorse andate in economia, 18,3 mld, pari a circa il 10% della massa impegnabile. I pagamenti totali, pari a 135,5 mld, costituiscono il 78,9% dei pagamenti effettuati dal Ministero. La velocità di pagamento, per la funzione all'esame risulta pari al 62,6%, circa due punti inferiore alla media rilevata dal raffronto pagamenti totali/massa spendibile. Le autorizzazioni di cassa su massa spendibile raggiungono la percentuale dell'86,6%.

La disaggregazione al secondo e terzo livello della funzione *Affari economici* mostra che la maggiore concentrazione di risorse finanziarie è allocata sulla funzione 4.6.1 *Comunicazioni*, con 160 mld, pari al 77,2% degli stanziamenti di competenza del Ministero. Di tale importo, 97,3 mld (pari al 46,8%% degli stanziamenti totali del Ministero) sono costituiti da spese per il personale. Il 77,3% dello stanziamento della funzione *Comunicazioni* è costituito da spese di funzionamento. I pagamenti effettuati con riferimento alla funzione all'esame risultano pari a 111,4 mld.

Nel dettaglio, tra le spese di funzionamento, oltre alle spese per il personale, si evidenzia lo stanziamento pari a 11 mld (capitolo 1155) destinato al concorso nella spesa dell'Unione Postale universale e dell'Unione internazionale delle telecomunicazioni e quello di

cui al capitolo 6113 (Manutenzione, riparazione e adattamento di locali e dei relativi impianti), con 3,3 mld.

Nell'ambito della funzione *Comunicazioni*, 17,6 mld sono spese per interventi e 18,5 mld spese per investimenti. Tra le spese per interventi, la quota parte più rilevante è allocata (nella misura del 32,2%) nel capitolo 6068 (Spese per il controllo delle emissioni radioelettriche sul territorio nazionale, esercizio e manutenzione degli impianti) con 5,7 mld.

Tra gli investimenti, pari a complessivi 18,5 mld, pari all'86,9% del totale degli stanziamenti per investimenti, 10,2 mld sono stanziati sul capitolo 7011 (Spese per impianti e strumenti scientifici per la ricerca tecnico-scientifica) e 9 mld sul capitolo 7101 (Acquisto ed installazione di apparecchiature, impianti tecnici, accessori e strumenti di misura per i servizi radioelettrici). Di tali risorse sono stati pagati, rispettivamente, soltanto 913 e 352 milioni.

Nella disaggregazione di terzo livello della funzione *Affari economici*, riveste interesse la funzione 4.8.6 *Ricerca e sviluppo per comunicazioni*. Le risorse stanziate per tale funzione sono pari a 1,4 mld, classificate tra le spese di funzionamento. Si segnala il capitolo 7011 con 822 milioni, che costituisce l'8% dello stanziamento del capitolo medesimo destinato alla funzione *Ricerca e sviluppo per comunicazioni*.

Altra importante funzione di primo livello è costituita dalla voce *Attività ricreative culturali e di culto*. La disaggregazione di terzo livello presenta diverse articolazioni. La prima 8.3.1 *Servizi radiotelevisivi e di editoria*, in cui sono allocati 34 mld e la seconda 8.5.1 *Ricerca e sviluppo per attività ricreative, culturali e di culto*, con 1,1, mld. Per la funzione di terzo livello *Servizi radiotelevisivi e di editoria*, 19,3 mld sono costituiti da spese di funzionamento, quasi interamente spese di personale, e 14,1 mld spese per interventi, quali in particolare quelle di cui al capitolo 1099 (Oneri per il servizio di trasmissione radiofonica delle sedute parlamentari), con 11,5 mld, pagati nella misura del 49,5%.

3.2.2 Analisi delle risultanze di bilancio per centro di responsabilità.

L'analisi delle risultanze di bilancio per centri di responsabilità mostra che il 45,8% delle risorse finanziarie è gestito dalla Direzione generale affari generali e personale, con 95,2 mld. Seguono la Direzione generale concessioni e autorizzazioni con 32,2 mld, l'Istituto superiore comunicazioni e tecnologie dell'informazione, con 26,3 mld, il Segretariato generale con 20 mld e la Direzione generale pianificazione e gestione delle frequenze, con 19,3 mld. A fronte di una capacità media di impegno delle risorse finanziarie disponibili da parte dei centri di responsabilità pari all'85,7% della massa impegnabile, la Direzione generale affari generale e personale presenta un indice del 95,1% (+16% rispetto al 1997), mentre per la Direzione della pianificazione e gestione delle frequenze, tale indice è del 48,3% (inferiore di circa 16 punti percentuali rispetto al 1997). Va però tenuto presente che il 46,5% delle risorse stanziate per la Direzione pianificazione e gestione delle frequenze è costituita da spese di investimento.

3.2.2.4 Formazione e utilizzo della massa spendibile per centro di responsabilità.

L'indagine riferita alla capacità di pagamento su massa spendibile evidenzia una percentuale media per i diversi centri di responsabilità, pari al 64,3%. Il dato conferma il positivo risultato dello scorso anno, già in miglioramento di quasi 12 punti percentuali rispetto al 1996. I centri di responsabilità in cui è più ridotto tale indicatore finanziario sono la Direzione generale per la pianificazione e la gestione delle radiofrequenze, con il 30,5%, in flessione rispetto all'analogo dato 1997 di circa 11 punti e l'Istituto superiore delle poste e delle telecomunicazioni, con il 44,2%.

3.2.3 Valutazione dei risultati contabili per funzioni obiettivo secondo lo schema della classificazione economica semplificata.

Con riferimento agli stanziamenti definitivi di competenza la spesa viene disaggregata secondo la classificazione economica semplificata: a) spese di funzionamento, pari a lire 147,6 mld (-1,3 rispetto al 1997), di cui 120,2 miliardi per spese di personale (il dato è omogeneo a corrispondente del 1997); b) spese per interventi, pari a 32,1 miliardi (+56,5% rispetto al 1997, anno in cui era registrata una flessione del 43,2% rispetto al 1996); c) spese per investimenti, pari a 21,2 miliardi (-4,5 rispetto al 1997).

La massa impegnabile, pari a 232,3 miliardi, si presenta ripartita in lire 149,6 miliardi per spese di funzionamento (di cui 122,2 miliardi per il personale), 37 miliardi per spese per interventi, 43,7 miliardi per spese di investimento e 6,7 miliardi per altre spese (indennità per trattamenti di quiescenza).

Il rapporto percentuale tra impegni effettivi su massa impegnabile risulta pari al 91,3% (+11,2% rispetto al 1997) per le spese di funzionamento, al 68,1% (+19,9% rispetto al 1997) per le spese per interventi e al 69,3% (+54,1 punti rispetto al 1997) per le spese di investimento.

La massa spendibile per le spese di funzionamento è pari a 168,3 mld (di cui 128,9 per spese di personale), per quelle per interventi è pari a 34,5 mld e per le spese di investimento è di lire 57,2 mld.

La relazione percentuale dei pagamenti totali rispetto alla massa spendibile fa registrare l'80% (+7,9% rispetto al 1997) per le spese di funzionamento, il 56,4% (-3,7% rispetto al 1997) per gli interventi e il 21,9% (+6,7% rispetto al 1997) per gli investimenti.

3.2.3.4 Manovra di riduzione dei residui di stanziamento.

Con il provvedimento del 20 febbraio 1998, emanato in attuazione della direttiva del 16 gennaio 1998, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su un totale di 3.662,3 miliardi, di cui più della metà provenienti dalla competenza 1997, ha ridotto i residui di stanziamento del dicastero per lire 5,4 miliardi, pari al 18,9% del totale dei residui eliminati, ben al di sotto quindi della percentuale massima del 40%.

Con la nuova manovra di riduzione dei residui di stanziamento (d.P.C.M. 25 febbraio 1999, modificato con decreto del 21 aprile 1999), sono stati eliminati residui per lire 5,3 mld, pari al 29,7% delle disponibilità e quindi nei limiti del 30% previsti dai citati decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri.

3.3. *Le entrate.*

Il prospetto che segue illustra l'andamento delle entrate per l'esercizio 1998, a seconda dei diversi capitoli di entrata incrociato con la classificazione per centri di responsabilità.

La direttiva generale di indirizzo 19 febbraio 1998 non contiene una illustrazione esaustiva degli andamenti delle entrate. Neppure la direttiva 20 gennaio 1999 offre elementi significativi al riguardo. Per la Direzione generale concessioni e autorizzazioni sono individuati gli obiettivi cui sono correlati previsioni di gettito, peraltro non esplicitate, quali: gestione delle attuali concessioni e autorizzazioni radiotelevisive e di recupero dei canoni inevasi; informativa ai concessionari sugli aumenti dei canoni per le concessioni di collegamenti in ponti radio ad uso privato; monitoraggio dei rapporti finanziari relativi agli introiti da canoni versati dai concessionari dei pubblici servizi di telecomunicazione delle società Tim, Omnitel e Telemar; vigilanza e controllo sul rispetto degli obblighi da parte dei concessionari. Nel procedimento di acquisizione dei proventi, la fase di accertamento è contestuale al momento della riscossione; quest'ultima coincide con il versamento in tesoreria (per effetto dei versamenti debitori diretti).

I versamenti totali nel 1998 ammontano a 1.290.034,227 mld.

in milioni

Cap	Oggetto	Vers.menti 97/98	Centro responsabilità
2569/1	Concessioni/autor.zioni radiotelevisive private	21,235 203,672	Dir.ConcessioniAuto.ni
2569/2	Concessioni coll.ti ponti radio	169.148,019 131.103,560	Dir.ConcessioniAuto.ni
2569/3	Prestazioni conto terzi ser.zi radioelettrici	2.610,840 2.500,607	Dir.ConcessioniAuto.ni
2569/4	Prestazioni conto terzi Istituto sup. PT		Istituto sup. PT
2569/5	Proventi per prestazioni effettuate per c/terzi relative a esami tecnici, verif., prove, ecc.	4.945,251 5.685,889	
2569/6	Radioamatori e apparati debole potenza	1.707,411 7.858,495	Dir.ConcessioniAuto.ni
2569/7	Concessioni linee telefoniche uso privato	8.714,318 6.812,723	Dir.ConcessioniAuto.ni
2569/8	Oneri istruttoria rilascio autor. Serv. Tlc.	1.064,081 11.422,460	Dir.Conc.ni Auto.ni Dir. Gen.Reg.Qual.
2569/9	Sanzioni amm.ve alle norme su serv.zi Tlc.	949,669 873,584	Dir.ConcessioniAuto.ni
2569/10	Proventi derivanti da servizi di TLC via satellite	 1.020,811	Dir.ConcessioniAuto.ni
2569/11	Corrispettivi per accr.to dei laboratori di prova degli organismi comp.ti	 34,950	Dir.ConcessioniAuto.ni
2569/15	Altri introiti	691,503 242,691	Dir.ConcessioniAuto.ni
2570	Versamenti, a titolo di contributo per spese amm.ve riguardanti l'istruttoria e il rilascio dell'attestato o certificato, ecc	101,556	
3392/01	Canoni di concessione per i servizi su rete fissa	842.011,342 800.309,570	Dir.ConcessioniAuto.ni
3392/02	Canoni di concessione per i servizi radiomobili terrestri	160.308,434 247.735,114	Dir.ConcessioniAuto.ni
3392/03	Canoni di cencessione per i servizi satellitari	0 291,867	Dir.ConcessioniAuto.ni
3393	Proventi relativi alle soprattasse sul traffico telefonico interurbano e sul traffico internazionale	69.601,947 70.760,948	Dir.ConcessioniAuto.ni
3665	Entrate eventuali diverse Min. PT	7.745,187 3.072,928	Dir.Gen.AA.GG.Per.
3994	Somme dovute dai contraenti per spese inerenti contratti	 2,802	Istituto sup. PT
TOTALE		1.269.519,237 1.290.034,227	

La tabella evidenzia che gli importi più cospicui in entrata risultano imputabili ai capitoli 3392/01 (62,03%), 3392/02 (19,20%). Il centro di responsabilità maggiormente coinvolto sul versante dell'entrata è la Direzione generale per le concessioni e le autorizzazioni.

3.4 *Indicatori di risultato.*

L'anno 1998 ha visto il Ministero impegnato nella ingente e complessa attività derivante dalla completa attuazione della liberalizzazione nel settore delle telecomunicazioni. E' da sottolineare come le profonde innovazioni del quadro normativo - in particolare l'introduzione nel settore degli istituti delle autorizzazioni generali e delle licenze individuali nei riguardi del precedente regime concessorio, ora limitato al solo uso del suolo pubblico da parte dei Comuni - abbiano generato una sostenuta domanda da parte degli operatori, trainata dalle nuove condizioni concorrenziali del mercato.

Pur non prendendo in considerazione, in questa fase, gli elevati gradi di economie, dirette ed indirette, realizzate a vantaggio della collettività e degli utenti in termini di benefici tariffari, qualità e molteplicità dei servizi, indotto occupazionale (il Ministero è in questo senso impegnato in un'analisi dell'evoluzione macroeconomica che necessariamente richiede una tempistica adeguata) è possibile offrire una valutazione dell'attività svolta dall'Amministrazione attraverso la costruzione di un insieme di indicatori statistici che, sulla base delle informazioni ora disponibili, permettono una valutazione sul rapporto costi/benefici generato dall'azione organizzativa e gestionale.

Occorre precisare che in questo contesto, riferendosi ad informazioni tratte dai bilanci consuntivi del Ministero, l'analisi assume particolare rilevanza e significatività sotto l'aspetto finanziario-economico.

Gli indicatori che seguono sono stati elaborati con il contributo dell'Ufficio SISTAN presso il Ministero.

Si tratta - come detto - di una prima costruzione di indicatori, che formerà oggetto di ulteriori affinamenti ed elaborazioni in occasione delle prossime relazioni.

I primi due indicatori mostrano il prevalere delle entrate rispetto alle spese di circa sette volte. Il dato è però influenzato dagli introiti derivanti dalle entrate da canoni di concessione (Tim e Omnitel), introiti in fase di scadenza per effetto della intervenuta liberalizzazione e dunque in futuro non più ripetibili.

Indicatore	1997	1998
Entrate/Spese	7,0	6,9
Entrate/Spese ex cap. 3392[4]	1,26	1,28
Spese correnti/spese c. capitale	7,31	7,83
Spesa del personale/spese funzionamento	0,83	0,91
Spesa media lorda unitaria del personale assegnato	58.240.215	57.789.000
Entrate medie lorde per dipendente assegnato	97.263.881	113.018.183
Entrate medie per dipendente assegnato al netto della spesa totale	20.142.424	25.071.251
Entrate medie per dipendente assegnato al netto della spesa del personale	39.023.666	55.228.588
N° autorizzazioni rilasciate per servizi di telecomunicazione[5]	230	338

[4] Le entrate sono calcolate al netto dei canoni di concessione per i servizi su rete fissa, servizi radiomobili e servizi satellitari. Questo indicatore permette una stima maggiormente correlata all'attività di gestione ed amministrazione.

N° dichiarazioni per servizi di telecomunicazione[6]	419	1422
N° autorizzazioni rilasciate per servizi satellitari[7]	27	31
N° licenze rilasciate per servizi di telecomunicazione[8]	-	39
Emittenza locale - provvedimenti di conferma delle concessioni	24	144
Emittenza locale - provvedimenti di estinzione delle concessioni	121	86
Emittenza locale - provvedimenti di modifica degli allegati tecnici delle concessioni	120	122
Emittenza locale - provvedimenti di revoca o decadenza delle concessioni	19	29

4. Analisi dell'organizzazione e dei procedimenti.

4.1 *Ristrutturazione del Ministero delle comunicazioni.*

Oltre ai motivi sopra illustrati connessi all'Accordo di collaborazione tra il Ministero e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, un motivo di incertezza per l'attività del Ministero è dovuto al ritardo rispetto al termine entro il quale, ai sensi della legge n. 249/97, avrebbero dovuto essere emanati i provvedimenti per il suo riordinamento.

Infatti il termine di legge era il 31 ottobre 1997 (90 giorni dalla entrata in vigore della legge e cioè dal 31.7.1997).

In tale situazione, è ancora da definire la questione della pianta organica del Ministero.

Per quanto riguarda le competenze del Ministero e dell'Autorità, un riferimento è costituito dal d.m. 24 ottobre 1997 "Individuazione dei compiti dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni espletati temporaneamente dal Ministero delle Comunicazioni ed individuazione degli Uffici preposti a tali compiti, in applicazione della legge 31 luglio 1997, n. 249 e del d.P.R. 19 settembre 1997, n. 318."

Nel merito, pur se il suddetto decreto presenta un buon grado di dettaglio, permangono tuttavia alcune aree di indeterminatezza.

Ad esempio, mentre la legge n. 249/97 assegna all'Autorità la competenza per la elaborazione dei "piani di assegnazione delle frequenze" (art.1, comma 6, lettera a), punto 2), nel decreto citato viene individuata soltanto la elaborazione dei piani nazionali di assegnazione delle frequenze radiotelevisive. Pertanto, rispetto alla legge, il decreto presenta una estensione limitata sia per quanto riguarda il settore radiotelevisivo, sia in relazione all'individuazione dell'ambito dei soli piani nazionali.

Inoltre, a titolo di ulteriore esempio, si osserva che il decreto individua come competenza dell'Autorità il coordinamento con il Ministero della difesa per le bande di frequenze in compartecipazione. Anche per questa competenza esistono procedure sia nazionali

---

[5] Ci si riferisce alle autorizzazioni rilasciate ai sensi del d.l. n. 103/1995 e d.P.R. n. 420/1995, art. 8. Comprendono la fornitura di servizi di telecomunicazione diversi dal servizio di telefonia vocale (accesso Internet, trasmissione dati, gruppi chiusi di utenza, etc.).

[6] Sono relative ai servizi di cui all'art. 3, comma 1, del d.l. n. 103/1995 quali il servizio fax, servizio vocale su rete commutata, accesso Internet su rete commutata.

[7] Si tratta dei servizi di rete e di comunicazione satellitari (artt. 8 e 9, d.l. n. 55/1997).

[8] Sono i servizi e reti di telecomunicazioni offerti al pubblico quali il servizio di telefonia vocale, l'installazione e la fornitura di reti di telecomunicazioni pubbliche, la prestazione di servizi di comunicazioni mobili e personali, servizi al pubblico che prevedono l'assegnazione di frequenze radio o di specifiche numerazioni.

sia internazionali per le quali i ruoli del Ministero e dell'Autorità dovrebbero essere più puntualmente definiti.

Sempre sotto il profilo organizzativo, il Ministero delle comunicazioni, sentito il Ministero delle finanze, in attuazione dell'art. 7, comma 5 della legge n. 71 del 1994 ha approvato, con d.m. del 15 gennaio 1997, gli elenchi dei beni e dei diritti di uso individuati per sedi ed uffici centrali ed Ispettorati territoriali del Ministero delle comunicazioni. In caso di eccedenza ovvero di inidoneità dei beni individuati, l'Amministrazione dovrà procedere alla retrocessione dei beni all'E.P.I. ovvero alla permuta degli stessi.

Allo stato non sono stati ancora adottati i regolamenti previsti dall'articolo 12, comma 1 della legge n. 71 del 1994 relativi: a) al riordinamento dell'Istituto superiore delle poste e delle telecomunicazioni; b) al riordinamento del Consiglio superiore tecnico delle poste, delle telecomunicazioni e dell'automazione; c) alla definizione della posizione pensionistica e previdenziale del personale inquadrato nei ruoli del Ministero delle comunicazioni; d) alla definizione dei criteri e delle modalità per il trasferimento gratuito dall'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni al Ministero delle finanze degli immobili da assegnare in uso al Ministero delle poste e delle telecomunicazioni; e) alla rideterminazione delle consistenze numeriche del personale indicate nella dotazione organica, anche per le ragioni già evidenziate connesse alla determinazione della stessa dotazione organica.

4.2 L'attività del Servizio di controllo interno.

Il regolamento di istituzione del Servizio di controllo interno è stato emanato in data 18 aprile 1997, n. 236.

Il Servizio di controllo del dicastero ha svolto un'attività di misurazione dei processi e delle attività dell'Amministrazione, concentrando altresì la propria attenzione sulla gestione delle risorse finanziarie a disposizione, anche per contribuire, con l'autorità politica, alla predisposizione della nota preliminare per la formulazione del disegno di legge di bilancio 1999, e conseguentemente mettere a punto la prossima direttiva generale di indirizzo politico-amministrativo del Ministero.

Il Servizio ha puntualmente elaborato, come previsto dal regolamento istitutivo, quattro relazioni trimestrali sull'attività svolta durante l'esercizio 1997[9].

L'attività di controllo del Servizio è stata particolarmente fruttuosa nell'analisi delle risultanze gestionali del Ministero per l'esercizio 1997. Per il 1998, l'avvicendamento al vertice del Servizio ha concorso a rallentare i lavori del Servizio di controllo.

Utili elementi riguardanti il monitoraggio della attività gestionale sono contenuti nelle relazioni predisposte dal Segretariato riguardanti in particolare tre linee di attività: la vigilanza sull'attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti dal Ministro; la vigilanza e controllo sull'Istituto postelegrafonici; il coordinamento dell'attività di vigilanza su enti, società ed organismi che operano nei settori di competenza del Ministero.

Occorre tuttavia osservare che gli elementi contenuti nelle predette relazioni consuntive presentano un carattere essenzialmente didascalico e non offrono valutazioni di sintesi sull'andamento dei risultati gestionali, avuto riguardo agli obiettivi fissati nella direttiva di indirizzo politico-amministrativo, valutazioni peraltro che rientrano nei compiti istituzionali del Servizio di controllo interno del Ministero.

4.3 Gestione del personale.

---

[9] Sul punto, cfr. Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1997*, vol. II, tomo II, paragrafo 3.4, p. 735.

Nel corso del 1998, l'Amministrazione ha provveduto all'emanazione di 78 decreti per l'equiparazione di 1.648 unità di personale proveniente dall'ex Amministrazione P.T.

Al riguardo, l'art. 6 della l. n. 71/1994 stabilisce che il personale dell'ex Amministrazione P.T. assegnato al Ministero viene inquadrato nei ruoli organici secondo la disciplina del d.lgs. n. 29/1993 sulla base di un quadro di equiparazione da approvare con decreto del Ministro di concerto con il Ministro della funzione pubblica, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

In attuazione di tale disposizione, è stato pubblicato il d.i. 10 luglio 1997 (in G.U. n. 230 del 2.10.1997) recante: "Equiparazione delle qualifiche funzionali dell'ex Amministrazione P.T. alle qualifiche funzionali del personale statale". Con l'adozione dei relativi provvedimenti di equiparazione del personale proveniente dalla cessata Amministrazione P.T., poi Ente e ora Poste Italiane S.p.A., è stato attuato il predetto decreto interministeriale.

Nel corso dell'esercizio, in applicazione dell'art. 52, comma 11, della legge n. 449/1997, è stata attivata anche la procedura per la equiparazione nei ruoli del Ministero delle comunicazioni di un contingente di personale delle Poste italiane S.p.A. che prestava servizio presso il Ministero medesimo.

Il procedimento riguarda 242 dipendenti.

Per l'attuazione della citata disposizione di cui all'art. 53, comma 11, della l. n. 449/1997 sono insorti alcuni problemi interpretativi per l'attuazione del citato decreto interministeriale di equiparazione, dal momento che detto decreto fa riferimento al personale già transitato nei ruoli ministeriali - per effetto del d.m. 16.4.1994 e dell'art. 12 d.l. n. 540/1996 -, mentre invece il personale transitato in attuazione dell'art. 53, comma 11, del collegato alla finanziaria per il 1998 è stato inquadrato con decorrenza 24 marzo 1998 e cioè in data successiva all'entrata in vigore del citato d.i., termine ultimo di riferimento per la valutazione dei requisiti cui è condizionata l'equiparazione c.d. verticale.

La situazione del personale di ruolo al 21 dicembre 1998 è esposta nella tabella che segue.

Con riferimento all'organico[10], le carenze complessive sono pari al 4% con un recupero di oltre 11 punti percentuali. Per la dirigenza non di livello generale l'organico è coperto nella misura dell'82,6%, con un recupero di 15 punti percentuali.

Qualifica	organico	In ruolo	ecc.nze o carenze	E.P.I S.p.A comandati	Altre amm.ni comandati	totale	ecc.nze o carenze
D.G.	8*	7	-1	-	1	1	0
Dirig.	52**	43	-9	-	2	2	-7
9	165	122	-43	8	1	9	-34
8	186	104	-82	2	3	5	-77
7	285	843	+558	10	6	16	+574
6	750	194	-556	51	2	53	-503
5	223	315	+92	44	5	49	+141
4	276	277	+1	41	1	42	+43
3	105	65	-40	-	-	0	-40
2				2	-	2	+2
TOTALE	2.050	1.970****	-80***	158	21	179	+100

* Di cui uno di livello B con funzioni di Segretario Generale.

** Di cui ventisei "Dirigenti amministrativi" e ventisei "Dirigenti tecnici".

*** -1 comandato presso l'E.P.I. S.p.A.

**** Di cui 13 fuori ruolo.

[10] Sull'argomento vedi Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1996*, vol. II, paragrafo 3.1, p. 534.

Quadro riassuntivo personale di ruolo - Situazione al 31 dicembre 1997											
	Organi centrali			Ispett. territoriali			Totale presenti				
Qualifica	organico	amm.	tecnici	totale	amm.	tecnici	totale	amm.	tecnici	totale	carenze/ eccedenze
Segr.Gen.	1	1		1				1		1	-
D.G.	7	7		7				7		7	-
Dirig.	52*	5	18	23				5	18	23	-29*
Dir.Div.es.			5						5	5	
Isp. Gen.es.		1						1		1	
9	165	35	47	88	4	36	40	40	88	128	-37
8	186	40	31	71	7	28	35	47	59	106	-80
7	285	73	54	127	9	88	97	82	142	224	-61
6	750	119	131	250	58	418	476	177	549	726	-24
5	223	135	1	136	60	4	64	195	5	200	-23
4	276	129	44	173	28	64	92	157	108	265	-11
3	105	42		42	15		15	57		57	-48
2											
TOTALE	2.050	587	331	918	181	638	819	767	969	1.737	-313

* Di cui ventisei "Dirigenti amministrativi" e ventisei "Dirigenti tecnici".

Quadro riassuntivo personale di ruolo - Situazione al 31 dicembre 1998											
	Organi centrali			Ispett. territoriali			Totale presenti				
Qualifica	organico	amm.	tecnici	totale	amm.	tecnici	totale	amm.	tecnici	totale	carenze/ eccedenze
Segr.Gen.	1	1		1				1		1	0
D.G.	7	8		8				8		8	+1
Dirig.	52*	18	22	40	2	1	3	20	23	43	-9
Dir.Div.es.		-	4	4					4	4	-
Isp. Gen.es.		-		-						-	-
9	165	32	43	75	9	38	47	41	81	122	-43
8	186	43	30	73	5	27	32	48	57	105	-81
7	285	156	173	329	52	465	517	208	638	846	+561
6	750	42	16	58	63	75	138	105	91	196	-554
5	223	201	7	208	100	8	108	301	15	316	+93
4	276	67	45	112	107	58	165	174	103	277	+1
3	105	46		46	19		19	65		65	-40
2											
TOTALE	2.050	614	340	954	357	672	1.029	971	1.012	1.983	-71

* Di cui ventisei "Dirigenti amministrativi" e ventisei "Dirigenti tecnici".

Nel corso del 1998, ci sono state complessivamente 98 cessazioni e 271 assunzioni. Distinguendo tra amministrativi e tecnici, ci sono state 172 assunzioni tra i primi e 99 tra i secondi. I dirigenti neo assunti sono 3, tutti amministrativi.

5. Le telecomunicazioni[11].

5.1 L'attuazione del pacchetto normativo per le telecomunicazioni in ambito U.E.

Con il documento diramato in data 25 novembre 1998 (COM 1998-594 def.), la Commissione dell'Unione europea ha inviato al Consiglio, al Parlamento europeo , al Comitato economico sociale e al Comitato delle Regioni la quarta relazione sull'attuazione del pacchetto normativo per le telecomunicazioni.

Il documento della Commissione che è accompagnato da cinque allegati[12], è ricco di dati in ordine al livello di applicazione della normativa comunitaria dieci mesi dopo la completa liberalizzazione.

In estrema sintesi, le principali conclusioni cui è pervenuta la Commissione sono le seguenti:

- a livello europeo la maggior parte delle misure previste dal pacchetto legislativo nel settore delle telecomunicazioni è stato recepito nelle legislazioni nazionali;
- le misure nazionali di recepimento riguardanti l'istituzione di organismi di regolamentazione nazionali, autorizzazioni, interconnessione, servizio universale, tariffazione, numerazione, frequenze, diritti di passaggio, formano oggetto di pratica applicazione, anche se occorre risolvere numerosi punti di dettaglio;
- gli organismi di regolamentazione nazionali in tutti gli Stati membri hanno cominciato a funzionare, cooperando e scambiando informazioni tra loro e con la Commissione;
- il regime autorizzatorio viene applicato e un notevole numero di operatori ha ottenuto l'autorizzazione ad entrare nel mercato;
- in materia di interconnessione, sono già in vigore numerosi accordi, contribuendo così alla concorrenza nei servizi;
- solo un numero limitato di Stati membri ha predisposto schemi di finanziamento del servizio universale;
- in numerosi Stati membri, il riequilibro tariffario non è stato raggiunto;
- in materia di numerazione, gli operatori non sembrano ostacolati dalla mancanza di numeri disponibili;
- tutti gli Stati membri concedono agli operatori di rete il diritto di uso dei beni pubblici.

Il mercato europeo delle telecomunicazioni, secondo la valutazione della Commissione - che cita come fonte l'Osservatorio europeo per le tecnologie dell'informazione EITO -, realizzerà nel 1998 un giro di affari di 148 mld di ecu (120 nel campo della telefonia vocale e dei servizi di rete e 28 in quello della telefonia mobile). Il mercato italiano si colloca, in ambito UE, al quarto posto, con oltre il 14% di incidenza, dopo Germania, Francia e Inghilterra, e comunque su livelli quasi omogenei ai mercati francese e inglese.

Sono aumentati i fornitori dei servizi di telecomunicazione (a fine agosto erano 218); 284 operatori sono stati autorizzati a fornire telefonia vocale internazionale; inoltre, sono state concesse 77 autorizzazioni per servizi mobili nazionali.

Nella maggior parte degli Stati membri, secondo le valutazioni della Commissione, anche se è troppo presto per parlare di una contrazione della quota di mercato dell'operatore in posizione dominante, un'analisi del mercato mobile liberalizzato rivela che il potere degli operatori dominanti si sta riducendo.

---

[11] Cfr. Corte dei conti, *Relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato*, vol.II, tomo II, paragrafi 4.1 e 4.2 pp. 738-746.

[12] Dati di mercato; quadro normativo per le telecomunicazioni: elenco delle direttive/decisioni; recepimento delle direttive di armonizzazione; applicazione effettiva: analisi per temi/Stato membro; concorrenza nelle reti locali.

Un altro dato che riguarda direttamente utilizzatori e consumatori è la riduzione del costo dei servizi di telecomunicazione (fonte Eurodata Fundation, 1998), anche se in alcuni paesi, soprattutto per la necessità di allineare le tariffe ai costi, alcune significative riduzioni (es. nelle tariffe internazionali residenziali e professionali) sono state in parte bilanciate da più alti prezzi delle chiamate nazionali (soprattutto locali) e dei canoni. Per l'Italia, il grafico della variazione annua dei costi delle chiamate internazionali per l'utenza residenziale mostra, in controtendenza rispetto alla maggioranza degli altri Paesi dell'Unione, un aumento dello 0,6%.

Il confronto dei livelli tariffari dei differenti Stati membri fa ritenere che i Paesi con una più lunga esperienza nella liberalizzazione offrono prezzi più bassi per le chiamate nazionali residenziali.

I livelli occupazionali indotti dal mercato delle telecomunicazioni stanno invertendo la tendenza alla riduzione di personale occupato, come confermato dalle previsioni di sviluppo per il 1998 del 21,2% del mercato delle comunicazioni mobili e del 13,7% del mercato dei servizi di rete.

La Commissione sta portando avanti le 84 procedure di infrazione al pacchetto normativo attualmente aperte (30 riferite alle direttive sulla liberalizzazione e 54 a quelle sull'armonizzazione).

5.2 Il mercato delle telecomunicazioni.

Secondo i dati diffusi dal Ministero in occasione del Consiglio telecom U.E. del 22 aprile 1999, l'Italia occupa nel mondo la sesta posizione sia nel campo dell' *Information comunication tecnology* che delle telecomunicazioni, con un'incidenza nel 1997, rispettivamente, pari al 2,8% e del 3,5% sulla dimensione del mercato mondiale dell'ICT e delle telecomunicazioni. Nel settore delle telecomunicazioni, si è registrato nel 1998, rispetto al 1997, un incremento superiore all'11% che supera l'incremento medio del 7,1% registrato a livello mondiale. I dati diffusi dall'organizzazione di categoria Assinform e ritenuti attendibili dal Ministero mostrano che, nel 1998, il mercato delle telecomunicazioni ha comportato una spesa pari a complessivi 53.720 mld, con incrementi percentuali dell'11% sul 1997 (48.400 mld) e del 23,4% (43.520 mld) sul 1996.

Il raffronto dei dati 1997-1998 è esposto dalla tabella che segue.

Valori in mld.

	1997	1998	var.%
Infrastrutture	8.100	8.000	-1,2%
Sistemi e terminali	4.350	5.850	+34,5%
Servizi di trasporto	35.080	38.640	+10,1%
Servizi a valore aggiunto	870	1.230	+41,4%
Totale	48.400	53.720	+11,0%

Il numero dei contratti al servizio radiomobile in Italia sono rappresentati nella tabella che segue.

	1995	1996	1997	1998
GSM	528.000	2.627.000	8.345.000	16.900.000
TACS	3.387.000	3.788.000	3.394.000	3.600.000
Totale	3.915.000	6.415.000	11.739.000	20.500.000

La variazione percentuale del numero dei contratti tra il 1998 e il 1995 risulta pari a + 423,6%.

Per quanto concerne la stima degli investimenti privati attesi in Italia a seguito dell'apertura del mercato della telefonia mobile e fissa in Italia, le previsioni sono le seguenti.

Investimenti in migliaia di mld

	Telefonia mobile DCS 1800	Telefonia fissa	Totale
1999	1.430	4.895	6.325
2000	1.140	4.815	5.955
2001	710	4.606	5.316

Fonte: Assinform.

I dati di dettaglio delle licenze individuali rilasciate nell'anno per l'attivazione di servizi di telecomunicazione nel corso del 1998 a seguito dell'intervenuta liberalizzazione sono riportati al paragrafo 6.2.5.

6. Profili della gestione.

6.1 *Direzione Generale per la Regolamentazione e la Qualità dei Servizi.*

La Direzione, insieme al Segretariato generale, ha svolto attività di vigilanza sull'IPOST e sull'EPI e dopo la costituzione in società per azioni delle Poste italiane, ha posto in essere una intensa attività istruttoria (cfr. paragrafi 6.6 e seguenti) per la elaborazione del Piano di impresa, oltre che in materia di applicazione della normativa comunitaria (direttiva 97/67/CE sui servizi postali).

6.1.1 Procedimenti per il rilascio delle licenze per il servizio di comunicazione numerico GSM (DCS) 1800.

Dopo l'avvio della procedura per la selezione del terzo gestore per il servizio radiomobile in tecnica digitale denominato DCS 1800, avvenuto in data 23/25 luglio 1997 con la predisposizione dello schema di decreto per la costituzione del Comitato dei Ministri (previsto dall'art. 2, comma 2, d.l. n. 115/1997, conv. dalla l. n. 189/1997), si è concluso in data 30 giugno il complesso procedimento con l'assegnazione della licenza individuale a Wind, nato dalla *joint venture* formata al 51% dall'Enel e al 49% da France Telecom e Deutesche Telekom.

E' stato dato avvio, in data 30 dicembre 1998, al procedimento per l'assegnazione della licenza al quarto operatore di servizio radiomobile pubblico, con riserva di successiva e completa verifica di ulteriori licenze rilasciabili.

A tale riguardo, con d.P.C.M. 5 febbraio 1999 (in G.U. n. 65 del 19.3.1999), è stato costituito il Comitato dei Ministri per: a) selezionare i valutatori ai quali sono affidati i compiti di predisporre il bando di gara e il disciplinare nonché la verifica delle offerte e la formazione della gara sulla base del disciplinare; b) coordinare la procedura di gara per l'assegnazione delle licenze del servizio radiomobile pubblico sulla base della determinazione assunta dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni; c)approvare il bando di gara.

6.1.2 Le procedure di infrazione.

Intensa è stata l'attività per fronteggiare le procedure di infrazione aperte dalla Commissione UE nei confronti dell'Italia.

Le procedure di infrazione sono 18[13]. Quattro di esse sono state archiviate. In materia di tariffe e di licenze individuali, l'Autorità e non il Ministero è la diretta interlocutrice in sede comunitaria.

13

Di recente (5.5.1999) è stata archiviata la procedura avviata dalla Commissione sulle condizioni imposte dall'Amministrazione al secondo gestore.

Tipologia e stato della procedura di infrazione.	Istruttoria della Commissione.
1. Procedura n. 98/3094 per mancato recepimento direttiva n. 97/51/CE. Recepimento con reg.to art. 1,c. 3, d.l. n. 115/1997, conv. dalla l. n. 189/1997. Attualmente in corso.	Nota Commissione U.E. n. SG (98) D7301 del 25.8.98. Costituzione in mora. Risposta interlocutoria GM/113971/4302/DL/PON del 21.9.98. Parere motivato - nota Commissione UE C.1998 n. 4514 del 26.1999.
2. Procedura n. 98/0399. Regime di fornitura di una rete aperta alla telefonia vocale. Mancato recepimento direttiva 98/10/CE. Recepimento con reg.to 115/1997, art. 1, c. 3, conv. dalla l. n. 189/1997. Attualmente in corso.	Nota Commissione U.E. n. SG (98) D7301 del 25.8.98. Costituzione in mora. Risposta interlocutoria GM/113971/4302/DL/PON del 21.9.98. Parere motivato - nota Commissione UE C.1998 n. 4519 del 26.1999.
3. Procedura n. 98/61. Recepimento con reg.to art. 1, c. 3, d.l. n. 115/1997, conv. dalla l. n. 189/1997. Attualmente in corso.	Nota C. UE SG (99) D 91935 del 12.3.99. Avvio. Nota GM/117805/UE/MG del 7.4.99.
4. Procedura n. 98/2075/CEE. Settore servizi TLC. Recepimento non conforme direttiva 97/13/CE.	Nota Commissione UE n. SG (98) D5797 del 15.7.98 costituzione in mora. Risposta GM/114064/112915/UE/PON del 24.9.98. Parere motivato nota Commissione UE 8.2.99. Nota GM/117268/4492 DL CR del 23.4.99 all'Autorità delle com.zioni
5. Procedura n. 96/1004. Norme per la trasmissione dei segnali televisivi direttiva 95/47/CE. Lo schema di d.lgs. è stato approvato dal Consiglio dei Ministri.	Nota Commissione UE n. SG (98) D8553 del 14.10.98 parere motivato - Risposta interlocutoria GM/102583/102237 V/PON del 14.3.97.
6. Procedura n. 98/2080. Misure compensative. Su decisione della Commissione del 4.10.1995. Condizioni imposte al 2° gestore. Archiviata	Nota Commissione SG (98) 4.5.98 costituzione in mora. Risposta GM/11129/UE/PON dell'8.7.1998. Nota Commissione UE SG (99) D3178 del 5.5.99.
7. Procedura n. 98/2070. Art. 90 trattato. Avvio commerciale DECT.	Nota Commissione UE SG (98) D/2647 del 27.98 ex art. 90 Trattato. Risposta GM/111072/11507/UE/PON dell'11.5.98. Nota rappresentanza Permanente d'Italia n. 6984 del 10.5.99. Disposta archiviazione. Nota Ministro GM B/55/2/99 del 2.2.99.
8. Procedura n. 98/2074 - DCS 1800 Chiusa.	Nota Commissione UE SG (98) D124656 del 30 dicembre 1998 ha comunicato la chiusura della procedura.
9. Procedura n. 97/0006 per mancata notificazione d.m. 208/1996. Archiviazione.	Nota Commissione UE n. SG (97) D/970006 819 del 4.2.97. Risposta GM 112327/4366/DL/PON del giugno 1998. Nota rappresentanza permanente d'Italia n. 766 del 15.1.1999.
10. Procedura n. 97/0016. Modificazioni al codice di identificazione delle apparecchiature terminali senza cordone. Parere motivavo per mancata notificazione d.m. 125/96. Archiviazione.	Nota Commissione UE n. SG (98) D 1579 del 23.98. Risposta GM/4328 DL-PON dell'11.6.1998. Nota rappresentanza permanente d'Italia n. 767 del 15.1.1999.
11. Procedura n. 97/4417. Riconoscimento rapporti di prova rilasciati da un laboratorio accreditato.	Nota Commissione UE n. SG (98) D/5155 del 30.6.1998. Costituzione in mora. Risposta GM/113808/112703/UE/PON del 9.9.1998.
12. Procedura n. 98/2241 - concorrenza dei mercati delle TLC di recepimento nell'ordinamento nazionale delle direttive sulle telecomunicazioni (tariffe).	Nota Commissione SG/98/D/7256 del 24.8.989. Parere motivato. Nota Commissione UE 4404 del 27.1.1999. Nota Autorità 1053/A del 25.3.1999.
13. Procedura di infrazione n. 96/0552 su omologazioni apparati reti pubbliche (395/94).I Per mancata notificazione.	Nota Commissione UE SG/96/D/9477/960552 del 5.11.96. Nota GM 110376/2100711/V/CR alla Commissione dell'1 aprile 1998.
14. Aiuti di Stato n. 140/1998 ex art.93 del Trattato CE. Nota del 25.3.99 inviata dal Ministro Uguccioni. Finanziamento statale emittenza pubblica.	Nota Commissione UE 51817d del 28.4.99
15. Direttiva 97/36/ e TV, senza frontiere.	Avvio nota Commissione SG (99) D/1935 del 12.3.1999. Nota GM/17805 UE - MG del 7.4.99.
16. Direttiva 97/67. D.lgs. alle Commissioni parlamentari.	Competenza
17. Aiuti Stato 4798, e art.93 del Trattato CE alle Poste italiane con competenze Ministero del tesoro	Lettera Commissione UE del 27.5.1997. DGRQS.
18. Direttiva 89/336/CEE. Compatibilità elettromagnetica.	Risposta con nota n. prot. n. 1303 del 20.4.1999

Particolare rilevanza assumono le procedure per ritenuta infrazione in materia di aiuti di Stato, sia nel settore postale, a favore delle Poste italiane S.p.A., sia nella materia del canone RAI. Inoltre, la Commissione ha avviato una procedura di infrazione per mancato recepimento di tre direttive comunitarie in materia di telecomunicazioni (direttiva n. 97/51, in materia di fornitura della rete ONT per la telefonia vocale e in materia di servizio universale; direttiva n. 98/10, di modifica delle precedenti direttive 90/387e 92/44; direttiva n. 98/61; direttiva n. 98/61 in materia di portabilità del numero di operatore e di preselezione del vettore), cui peraltro sta provvedendo l'Amministrazione con la predisposizione di un schema di regolamento per il suo recepimento.

Con riferimento alla procedura di infrazione avviata dalla Commissione su presunti aiuti di Stato alla RAI, la Commissione europea, con nota del 26 febbraio 1999, ha contestato allo Stato italiano una serie di provvedimenti legislativi adottati dal 1990 al 1993, riguardanti provvedimenti di urgenza per il riordino e il risanamento della RAI nonché provvedimenti in materia di canone di abbonamento. Il Ministero ha fornito riscontro alle richieste della Commissione con note del 25 marzo e del 31 maggio 1999.

6.1.3 Direttive in materia di qualità dei servizi di telecomunicazione.

La Direzione generale, nel corso del 1998, ha completato l'istruttoria per la predisposizione di due direttive riguardanti l'individuazione dei parametri attraverso i quali viene controllata la qualità dei servizi di telecomunicazione (QdS) forniti agli utenti e per definire le modalità di rilevazione, diffusione e controllo sugli stessi.

Le direttive riguardano sia i Servizi su rete fissa che i Servizi radiomobili terrestri. Al riguardo, sono stati definiti gli indicatori di qualità e le metodologie di misura degli indicatori di qualità.

6.1.4 Contratto di servizio con la RAI:

E' in corso di predisposizione, da parte della Direzione per le concessioni e autorizzazioni e la Direzione per la regolamentazione e la qualità dei servizi, sotto la supervisione del Segretariato generale del Ministero, lo schema di contratto di servizio per la definizione del canone di abbonamento per l'assegnazione alla Concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo con l'obiettivo del recupero di produttività.

Il vigente contratto di servizio per il triennio 1997-1999 è quello approvato con d.P.R. 20.10.1997. I lavori per la definizione del nuovo contratto di servizio per il triennio 2000-2002 dovranno essere avviati a far data dal 1° luglio 1999. Il contratto di servizio vigente prevede che il Ministero riferisca in modo dettagliato alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza per i servizi radiotelevisivi ogni sei mesi sullo stato di attuazione del contratto nelle sue diverse parti. Essendo tale contratto entrato in vigore nel dicembre 1997, il Ministero ha sinora trasmesso alla predetta Commissione di vigilanza parlamentare le relazioni riferite all'attuazione del contratto nel primo e secondo semestre 1998. La relazione relativa al primo semestre dell'anno in corso dovrà essere trasmessa entro il 30 giugno 1999.

Il predetto contratto di servizio prevede, tra l'altro, la procedura per la determinazione annuale del canone di abbonamento, che viene adottato con decreto del Ministro sulla base di una proposta elaborata da una Commissione paritetica composta da rappresentanti dell'Amministrazione, dei ministeri del Tesoro e delle Finanze e della RAI. Con decreto del Ministro delle comunicazioni del 28.10.1998, è stata istituita la Commissione paritetica e con decreto del Ministro del 16.12.1998 è stata fissata in lire 80.265 la misura semestrale del sovrapprezzo dovuta dagli abbonati ordinari alla televisione. La formula di adeguamento del

canone ha tenuto conto dell'ampliamento del volume dell'offerta realizzata nel 1998 dalla RAI tramite i canali tematici in chiaro di servizio pubblico RAI SAT 1, RAI SAT 2 e RAI SAT 3.

6.1.5 Sistemi radiomobili di terza generazione UMTS.

L'Amministrazione sta avviando gli studi per l'introduzione in Italia dei sistemi radiomobili UMTS in vista di una prossima decisone in sede CEPT per l'armonizzazione in ambito europeo delle frequenze delle bande di frequenze assegnate ai sistemi "di terza generazione" e sulle quali attualmente operano la RAI per la gestione del servizio fisso e i concessionari privati del servizio di radiodiffusione televisivo per i collegamenti in ponte radio. L'attuale Piano di ripartizione delle frequenze prevede la liberalizzazione delle stesse entro il 2005; nel frattempo è stata di recente approvata una decisione del Parlamento europeo che impone agli Stati membri la messa a disposizione del servizio UMTS di almeno due blocchi di bande di frequenza entro il 1° gennaio 2002, con la possibilità per i Paesi che ne facciano richiesta di ritardare tale data al 1° gennaio 2003.

6.2 Direzione generale per le concessioni e le autorizzazioni.

6.2.1. Emittenti televisive e radiofoniche locali.

Nel corso del 1998 l'attività della Direzione generale è stata improntata alla contabilizzazione dei canoni dovuti per l'anno in corso, nonché all'azione di recupero dei canoni inevasi riferiti ai precedenti anni.

Nella materia la scarsa chiarezza del quadro normativo lascia spazio ad interpretazioni giurisprudenziali non univoche, ponendo l'Amministrazione[14]. in una situazione di incertezza nel recupero dei canoni inevasi.

In aderenza al parere del Consiglio di Stato n. 804/97, la Direzione generale ha provveduto alla rettifica degli atti concessori delle emittenti televisive operanti in più regioni, nella parte in cui il canone di concessione veniva fissato moltiplicando il canone previsto dall'art. 22 della legge n. 223/1990 per le regioni servite.

Tale orientamento del Consiglio di Stato è stato seguito dal Tribunale Civile di Roma, che con le sentenze pronunciate sui ricorsi proposti da Studio 38 e Media Nova Soc. Coop. ha accolto i ricorsi per il *quantum* del canone, mentre li ha respinti per la sua decorrenza.

Il TAR Abruzzo ha emanato numerose sentenze sull'argomento, respingendo i ricorsi per la decorrenza e accogliendoli per la quantificazione del canone.

La Pretura di Roma, discostandosi dalle stesse pronunce rese in materia dal Tribunale di Roma, considera l'atto concessorio ricettizio e quindi il relativo canone non dovuto dal 1994.

Inoltre, il TAR Lazio, con numerose sentenze di merito, depositate nel corso del 1998, si è dichiarato incompetente sia sulla quantificazione del canone, sia sulla decorrenza giuridica del medesimo.

A seguito dell'adozione dei provvedimenti di rettifica del canone, l'Amministrazione ha proceduto ad aggiornare, in maniera computerizzata, la situazione contabile di ciascuna emittente. Analogamente a quanto già disposto per le emittenti radiofoniche, è stato predisposto

---

[14] A fronte di tale sentenze l'Amministrazione si è così orientata:

- è stato chiesto l'appello delle sentenze sfavorevoli all'Amministrazione per quanto riguarda la decorrenza del canone concessorio, basando la memoria difensiva sulla pronuncia del Consiglio di Stato e sulle sentenze favorevoli del TAR Abruzzo e del Tribunale di Roma;
- sono state appellate le sentenze del TAR Lazio che dichiaravano l'incompetenza del giudice amministrativo a giudicare in merito al canone;
- è stata chiesta la cessazione della materia del contendere per la quantificazione del canone pluribacino, avendo l'Amministrazione adottato i relativi provvedimenti in sede di autotutela, evitando così condanne giurisdizionali pecuniarie.

per ciascuna impresa televisiva una scheda contabile riepilogativa dei canoni dovuti e versati negli anni 1994 in poi, suddividendo le emittenti in commerciali e comunitarie.

Com'è noto le prime, dall'anno 1995 in poi, sono tenute alla corresponsione del canone sulla base del fatturato; per le seconde il canone è fissato nella misura del 25% del canone stabilito dall'art. 22 della legge n. 223/1990, e sue successive rivalutazioni (L. 5.000.000 rivalutato in L. 5.845.000 e successivamente in L. 6.634.075 a seguito dei dd.mm. 18/2/94 e 7/5/97).

Per le emittenti commerciali, l'Amministrazione ha proceduto alla determinazione del canone dell'anno 1997 sulla base del fatturato 1996 comunicato dal Garante solo nel luglio del 1998. Peraltro, i dati di fatturato forniti dal Garante hanno riguardato solo 315 emittenti a fronte delle 450 emittenti commerciali concessionarie, in quanto per le rimanenti non erano ancora disponibili i relativi dati.

Si riporta la tabella riepilogativa dei canoni televisivi dovuti e versati negli anni dal 1994 al 1998.

RIEPILOGO SITUAZIONE CANONI EMITTENTI RADIOFONICHE PRIVATE IN AMBITO LOCALE.

Dovuto	8.673.136.617	11.583.866.989	12.324.626.157	11.870.293.969	11.832.525.428
Versato	3.548.662.395	6.710.441.791	5.684.847.333	4.837.086.561	3.485.572.135
Differenza	5.124.474.222	4.873.425.198	6.639.778.824	7.033.207.408	8.346.953.293
% Importi riscossi	40,92%	57,93%	46,13%	40,75%	29,46%

Fonte: Ministero delle comunicazioni. Situazione al 18/03/1999.

Dalle azioni coattive sinora effettuate, è stata recuperata nell'anno 1998 la somma complessiva di 400 milioni. Il recupero dei canoni tramite l'applicazione del regio decreto n. 639/1910 continua a rilevarsi di difficile attuazione perché i pignoramenti vengono effettuati con estrema lentezza, le aste di vendita vanno spesso deserte, le somme introitate sono sempre minori rispetto alla somma dovuta. La situazione dei pignoramenti assume carattere di particolare criticità nel sud Italia dove si verifica con maggiore frequenza il disservizio degli Uffici notifiche e pignoramenti (UNEP).

Oltre che con metodi coattivi, la Direzione ha improntato l'azione di recupero dei canoni cercando di favorire lo spontaneo pagamento delle somme da parte delle emittenti.

Il metodo di richiedere ciclicamente le somme inevase, indicando con esattezza i pagamenti effettuati, quelli ancora da effettuare, le somme dovute a titolo di interesse legale e le norme di legge che regolamentano la materia, ha già consentito di realizzare un aumento proporzionale del gettito, senza incrementi dei relativi costi, nel settore radiofonico. Analogo metodo viene ora attuato per le televisioni, dopo il completamento della fase di ricognizione dei relativi canoni, che si è dimostrata più difficoltosa rispetto alle radio, per le casistiche differenziate dei canoni televisivi (TV commerciali, TV comunitarie, pagamento con fatturato, adeguamento del canone pluribacino).

Per favorire il versamento spontaneo dei canoni, l'Amministrazione procede a non svincolare la cauzione dei concessionari che cessano l'attività di radiodiffusione, se essi non provvedono preventivamente a saldare i canoni pregressi, in applicazione dell'art. 28 del d.P.R. n. 255/1992 (allo svincolo della cauzione l'Amministrazione procede nel termine di 3 mesi dall'estinzione della concessione ove non siano ravvisabili posizioni debitorie dell'interessato).

Anche per il settore radiofonico locale, si riporta di seguito il prospetto contabile che indica la situazione aggiornata dei canoni. Come può desumersi dal raffronto con i dati del 1997 (illustrato nella tabella che segue), si è registrato un aumento progressivo del gettito che nel settore radiofonico si è realizzato senza incremento di costi per l'Amministrazione.

RIEPILOGO SITUAZIONE CANONI EMITTENTI TELEVISIVE PRIVATE IN AMBITO LOCALE.

	1994	1995	1996	1997	1998*
Dovuto	5.049.877.483	9.659.186.183	4.570.970.438	4.199.080.517	2.016.205.962
Versato	5.054.123.710	3.110.491.776	2.948.791.509	2.061.888.773	929.705.111
Differenza	605.062.473	6.548.694.407	1.622.178.929	137.191.744	1.086.500.851
% Importi riscossi	52.32%	61,60%	64,51%	49,10%	46,11%

Fonte: Ministero delle comunicazioni. Situazione al 18/03/1999.

(*)Per l'anno 1998 gli importi si riferiscono alle sole emittenti comunitarie in quanto per le emittenti commerciali i canoni non sono stati ancora determinati, in attesa di ricevere i dati di fatturato dal Garante ex art. 6-*bis*, legge n. 422/1993. Le cifre riportate sono relative ai canoni delle emittenti televisive comunitarie e ai canoni spontaneamente versati dalle emittenti commerciali sulla base della conoscenza del proprio fatturato e andranno verificati dal Ministero con i dati che perverranno dal Garante.

L'esperienza amministrativa fin qui maturata mette in luce che le difficoltà nel recupero dei canoni dipende, oltre che dal contenzioso instauratosi sulla decorrenza del canone e sulla sua quantificazione, anche dalla mancanza di un piano nazionale radiofonico di assegnazione delle frequenze. Infatti, soprattutto le emittenti radiofoniche evidenziano che a causa delle interferenze dovute alla sovrapposizione delle frequenze, le province indicate nell'atto di concessione non possono essere sufficientemente irradiate e, pertanto, contestano l'applicazione di un canone per province di cui non possono usufruire appieno. Inoltre, occorre sottolineare l'inesistenza, nella normativa specifica del settore, di disposizioni che correlino il mancato pagamento dei canoni all'avvio di un procedimento di contestazione da concludere con la revoca della concessione.

Infatti, l'art. 16 della legge n. 223/1990 non include tra le cause di estinzione e decadenza della concessione, il mancato o incompleto pagamento dei canoni di esercizio.

Nel d.m. del 20/2/98, relativo all'assegnazione in via provvisoria delle frequenze disponibili, tra le condizioni di assegnazione è stata inserita quella del regolare versamento dei canoni concessori (cfr. art. 4 lett. a e art. 8 lett. a).

Nell'emendamento governativo al disegno di legge n. 1138 recante "Disciplina del sistema delle comunicazioni" è stata inserita la disposizione secondo la quale il mancato pagamento anche parziale del canone di concessione è causa di sospensione della concessione stessa, fatto salvo il potere di revoca per i casi di persistente inadempimento.

Analoga norma è stata inserita nel Regolamento per il rilascio delle concessioni di radiodiffusione su frequenze terrestri, adottato dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni con deliberazione n. 78/98 del 1°dicembre 1998.

In materia, riveste particolare importanza la disposizione contenuta nell'art.3, comma 5-*sexies* della legge n. 78/1999, di conversione del d.l. n. 15/1999. Con tale disposizione, viene introdotta una sorta di sanatoria attraverso la previsione di una forma di pagamento dilazionato (fino a dodici mesi con un saggio di interesse pari al saggio ufficiale di sconto maggiorato dell'interesse legale e cioè 2,5% più 2,5%), a richiesta degli operatori interessati, dei canoni non corrisposti negli anni 1994-1998.

6.2.2 Emittenti televisive e radiofoniche nazionali.

Rispetto al settore dell'emittenza radiotelevisiva locale, quello nazionale non presenta caratteri di criticità nel recupero dei canoni di concessione, se non per limitate fattispecie.

Come si desume dalla tabella che segue, i canoni concessori televisivi risultano tutti regolarmente corrisposti salvo che per le emittenti RETE CAPRI e TELECENTRO TOSCANA, ripetitore del programma francese France Due.

Sono, inoltre, ancora da recuperare i canoni delle emittenti STUDIO 74, WEST GARDA TV e PONTECO. Si tratta delle imprese autorizzate dal d.m. 13 agosto 1992 a ripetere

i programmi esteri ex articolo 38 della legge n. 103/1975, equiparate alle emittenti televisive nazionali, che hanno già cessato l'attività di radiodiffusione e per le quali sono tuttora in corso le procedure di recupero coattivo ai sensi del regio decreto n. 639/1910. Sino ad oggi tali procedure hanno consentito di recuperare le sole somme di L. 34.156.850, versate dall'emittente STUDIO 74, a fronte di un debito di L. 194.106.509 e di L. 138.000.000 versate dalla PONTECO, a fronte di un debito pari a L. 192.926.800.

Particolare attenzione riveste il caso dell'emittente RETE CAPRI che deve tuttora corrispondere la somma di L. 424.580.800 per ciascun anno di esercizio dal 1993 in poi. Detta società, autorizzata dall'art. 11, comma 3, della legge n. 422/1993, ad esercitare l'attività di radiodiffusione "con gli obblighi previsti per i concessionari televisivi in ambito nazionale", fu dichiarata decaduta dall'autorizzazione *ex lege* con provvedimento del 28.08.1995, data l'inottemperanza al pagamento dei canoni per gli anni 1993, 1994 e 1995.

Il provvedimento di decadenza fu impugnato presso il TAR Campania che con ordinanza n. 898/1995 accolse la domanda incidentale di sospensione, così motivando la decisione: " Ritenuto che il ricorso non sembra manifestamente infondato, in quanto il mero inadempimento dell'obbligo di pagamento del canone non rientra tra i casi di estinzione della concessione ex art. 16 e 31 della legge 223/90" .

Avverso tale ordinanza l'Amministrazione ha proposto appello al Consiglio di Stato, che con ordinanza 188/96 lo ha respinto. L'Amministrazione ha, di conseguenza, proposto istanza di prelievo all'Avvocatura Distrettuale di Napoli ai fini di una sollecita trattazione del ricorso nel merito. Parallelamente è stata avviata la procedura di recupero coattivo ai sensi del regio decreto n. 639/1910. Da tale procedura è scaturito un pignoramento mobiliare nei confronti della Società RETE CAPRI per circa 1 miliardo, che però è stato sospeso dal giudice dell'esecuzione della Pretura di Napoli.

EMITTENTI RADIOFONICHE NAZIONALI - CANONI 1998.

Aggiornamento al 21 gennaio 1999	Importo dovuto	Importo versato
Rete Italia	112.210.000	112.210.000
RTL 102.5 HIT Radio	114.500.000	114.500.000
Radio studio 105-Rete 105	114.500.000	114.500.000
Italia network	114.500.000	114.500.000
Radio radicale	114.500.000	114.500.000
Radio radicale 2	84.730.000	84.730.000*
Radio dee jay network	114.500.000	114.500.000
Radio Maria (comunitaria)	58.967.500	29.483.750**
Radio dimensione suono	114.500.000	115.895.959***
Radio capital	114.500.000	114.500.000
Radio Kiss Kiss	114.500.000	
Italia Radio	41.220.000	41.220.000
Radio Padania libera (comunitaria)	2.290.000	2.290.000
Radio Milano international	114.500.000	114.500.000

*Ha acquisito due province.

**Ricorso al TAR.

***Comprensivo di mora.

RIPETITORI ESTERI. Canoni 1998.

Aggiornamento al 21 gennaio 1999	Importo dovuto	Importo versato
Radio Montecarlo	114.500.000	114.500.000
G.B.R.	32.060.000	32.060.000
Bayerischer Rundfunk	2.290.000	4.809.760*
Deutsche Welle**		

* Anno 1997/98 più la mora.

**Cessato attività il 31.5.1997.

Per quanto riguarda il settore dell'emittenza radiofonica nazionale, gli importi risultano tutti regolarmente versati, salvo che per l'emittente RADIO MARIA che ha proposto ricorso al TAR Lazio per la quantificazione del canone ottenendo la sospensiva e RADIO KISS KISS che non ha versato i canoni degli anni 1997 e 1998 per i quali è in corso la procedura di recupero coattivo.

EMITTENTI TELEVISIVE NAZIONALI. CANONI 1998.

Aggiornamento al 21 gennaio 1999	Importo dovuto	Importo versato
Canale 5	557.262.300	557.262.300
Retequattro	557.262.300	557.262.300
Italia 1	557.262.300	557.262.300
Rete A	424.580.800	424.580.800
Videomusic/TMC2	477.653.400	477.653.400
Tele+1	557.262.300	557.262.300
Tele+2	557.262.300	557.262.300
Elefante telemarket	398.044.500	398.044.500
Rele Mia	530.839.500	530.839.500
Rete Capri	424.580.800*	
Telemontecarlo	557.262.300	557.262.300
Telecentro Toscana	212.290.400	

* Circa 1 miliardo, tenendo conto del residuo pari a 424.580.800. Pignoramento effettuato. Risultano pagati gli interessi pregressi.

6.2.3 Situazione delle emittenti televisive e radiofoniche.

Emittenti televisive.

Nel 1994, ai sensi del decreto legge n. 323/1993, convertito con modificazioni nella legge n. 422/1993, ottennero la concessione 488 emittenti a carattere commerciale e 232 emittenti a carattere comunitario, per un totale di 720 emittenti. A seguito delle cessioni di impianti e rami d'azienda, dismissioni dell'attività e provvedimenti di revoca della concessioni, risultano oggi operanti 630 emittenti concessionarie, mentre 93 emittenti trasmettono in virtù di provvedimento giurisdizionale a loro favorevole. Pur considerando la diminuzione delle aziende televisive intervenuta dal 1994 ad oggi, il settore continua ad essere caratterizzato dalla presenza di un notevole numero di imprese di dimensioni estremamente modeste a fronte di limitate risorse economiche derivanti in massima parte dalla pubblicità (8,61% del totale delle entrate pubblicitarie).

Emittenti radiofoniche:

Ai sensi della citata normativa, nel 1994, furono rilasciate complessivamente 2.116 concessioni radiofoniche di cui 1.704 a carattere commerciale e 412 a carattere comunitario. Attualmente risultano operanti complessivamente 1.468 emittenti commerciali e 395 emittenti comunitarie. Come si desume dal raffronto con i dati concernenti le emittenti televisive, nel settore radiofonico, si assiste ad una sorta di razionalizzazione spontanea del settore stesso, pur in attesa dell'allungamento dei tempi previsti per la sua definitiva regolamentazione.

La legge n. 249/1997 aveva, infatti, previsto scadenze diverse per il rilascio delle concessioni televisive e radiofoniche, dovute, essenzialmente, alla complessità della redazione del piano delle frequenze radiofonico rispetto a quello televisivo. La legge n. 122/1998, nel prorogare di nove mesi i termini della legge n. 249/1997, ha mantenuto separate le due scadenze.

6.2.4 Concessioni, autorizzazioni e licenze per servizi pubblici e privati di telecomunicazioni.

Nel corso dell'esercizio, il Ministero, in attuazione del contratto di collaborazione siglato con l'Autorità in data 2 luglio 1998, ha esercitato la funzione connessa al rilascio di concessioni, autorizzazioni e licenze per servizi pubblici e privati di telecomunicazioni.

Per quanto concerne le singole materie, la situazione è la seguente.

1) In ordine all'autorizzazione di impianti telefonici interni, ai sensi del d.l. n. 314 del 1992, nel 1998 sono state rilasciate 305 autorizzazioni, con entrate sul capitolo 2569/08 pari a lire:

1994	143.100.000
1995	105.100.000
1996	80.000.000
1997	85.000.000
1998	159.200.000

2) Nel 1998, sono state rilasciate 348 autorizzazioni per l'espletamento di servizi di telecomunicazione liberalizzati (ai sensi del d.lgs. n. 103/95, che ha recepito la direttiva 90/388/CEE, relativa alla concorrenza nei mercati dei servizi di telecomunicazioni). Gli introiti sono, nel triennio, i seguenti.

1996	630.000.000
1997	200.000.000
1998	1.368.000.000*

* Il rilevante incremento è da imputare alla liberalizzazione in atto.

3) In ordine alle autorizzazioni relative al servizio radiomarittimo (a fronte di circa 4.406 autorizzazioni annue), è stato introitato per il rilascio di dette licenze un corrispettivo pari a lire 44.060.000.

4) Per il rilascio delle licenze di esercizio per stazioni di aeromobili (a fronte di circa 1.000 autorizzazioni annue), si riscontrano, sul capitolo 2568/15, entrate pari a lire:

1996	1.952.000
1997	1.900.000
1998	1.600.000

5) Con riferimento alle società concessionarie Telecom Italia S.p.A., Telecom Italia Mobile S.p.A., Omnitel P.I. S.p.A. e Telemar S.p.A. risultano introitate, sui capitoli 3392/01 e 3392/02 dello stato di previsione dell'entrata, lire 941.629.479.398.

Le verifiche di bilancio effettuate dalla Commissione interministeriale tesoro - Comunicazioni hanno messo in evidenza, in alcuni casi, differenze tra gli importi dei proventi lordi assoggettati dalle società e quelli riscontrati dalla Commissione medesima. In tali casi, l'Amministrazione ha provveduto alla richiesta del relativo conguaglio di canone alla concessionaria. Con la società Telecom, che ha incorporato le ex Soc. Sip, Italcable, Sirm e Telespazio, è attualmente in corso di definizione il versamento di alcuni conguagli riferiti ad esercizi passati delle ex società concessionarie. Sono tuttora in corso approfondimenti istruttori.

Soc. Telecom Italia S.p.A.	
1996	930.300.000.000
1997	976.815.000.000
1998	693.647.316.268
Soc. TIM	
1996	59.325.000.000
1997	62.291.250.000
1998	209.481.193.541
Soc. OMNITEL P.I.	
1996	8.200.000.000
1997	25.400.000 000
1998	38.253.919.000
Soc. TELEMAR	
1997	291.870.420
1998	247.050.589

In ordine al canone della RAI, si riporta il canone dovuto in base a specifico provvedimento legislativo.

Soc. RAI TV	Soc. RAI TV
1996	40.000.000.000
1997	40.000.000.000
1998	40.000.000.000

6) In ordine ai collegamenti in ponte radio ad uso privato (circa 20.000) risultano introitate lire:

1996	122.106.063.810
1997	169.000.000.000
1998 (fino al luglio 1998)	99.926.862.785

I canoni sono stati aggiornati con d.m. 18 dicembre 1996.

In proposito, l'Enel, con ricorso al Tar Lazio, ha impugnato il decreto del Ministero del 6 luglio "Concessioni ad uso privato rilasciata all'Enel - Richiesta pagamento canoni". L'Enel ha eccepito, in via interpretativa, che il d.P.R. n. 318/1997 (art. 21, commi 2,3,4 e 5) ha assoggettato a nuova disciplina l'esercizio degli impianti ad uso privato e che pertanto tale attività non poteva ritenersi regolata dal Codice postale (art. 231ss. d.P.R. n. 176/1973) come ritenuto dal Ministero. In materia, l'Amministrazione, ritenendo inapplicabili i citati commi di cui all'art. 21, ha chiesto due pareri al Consiglio di Stato (n. 11 dell'8.51998 e n. 48 dell'8.10.98), che si è pronunciato per l'applicabilità del d.P.R. n. 318/1997 anche per l'esercizio dei collegamenti in ponte radio e dunque per l'avvenuta sostituzione del regime concessorio con quello autorizzatorio (art. 21, commi 3 e 4, d.P.R. n. 318/1997). Successivamente, con l'art. 20, commi 4 e seguenti della l. n. 448/1998, sono stati abrogati i commi 2,3,4 e 5 dell'art. 21 del d.P.R. n. 318/1997 ed è stato espressamente previsto che, fino all'adozione di appositi provvedimenti regolamentari e amministrativi (art. 20, commi 5 e 6), nella materia di servizi di telecomunicazioni ad uso privato, continua ad applicarsi il codice postale.

In data 30.12.1998, l'Enel ha effettuato il pagamento di lire 87.642.945.588 mld.

7) Per i collegamenti via filo ad uso privato (circa 400), risultano entrate per lire:

1996	11.813.082.216
1997	15.000.000.000*
1998	12.450.556.216

*Fino ad ottobre 1997, risultavano introitati 11.237.000.000

8) Per le attività connesse al rilascio di autorizzazioni per servizi di rete e di comunicazioni via satellite, in attuazione del d.lgs. n. 55/1997 (che ha recepito la direttiva n. 94/46/CE, che modifica le direttive 88/301/CEE e 90/388/CEE nella parte relativa alle comunicazioni via satellite) nonché dei dd.mm. 28.3.1997 e 22.1.1998 relativi alla determinazione dei relativi contributi e dei canoni, sono state rilasciate 41 autorizzazioni per un totale di lire 1.199.300.000, introitate sul capitolo 2569/10. Si precisa, in proposito, che le autorizzazioni per i servizi di rete via satellite (art. 8) sono state 31 (di cui 2 provvisorie), quelle per servizi di comunicazione via satellite (art. 9) sono state 10 (di cui 1 provvisoria).

6.2.5 Rilascio di autorizzazioni sulla base del d.P.R. n. 318/97.

In relazione dell'entrata in vigore del d.P.R. n. 318 del 1997 e in attuazione del d.m. 25.11.97, concernente il rilascio delle licenze individuali nel settore delle telecomunicazioni, nonché del d.m. 5.2.98, in materia di determinazione dei contributi per le autorizzazioni generali e le licenze individuali concernenti l'offerta al pubblico di servizi di telecomunicazioni, sono state rilasciate le seguenti 39 licenze individuali.

Il settore delle telecomunicazioni mostra un elevato dinamismo. Nel comparto della telefonia vocale sono ora tre gli operatori, di cui due ancora in regime concessorio. Dopo le valutazioni svolte dall'Autorità, è stata avviata la procedura di gara per l'assegnazione della licenza al quarto gestore.

Licenze individuali 1998

n. ordine	Società	Tipo di licenza	data rilascio
1	Infostrada	Installazione e fornitura reti tel.ni e telefonia vocale Italia	18.2.98
2	Wind Telecom.ni	Installazione e fornitura reti tel.ni e telefonia vocale Italia	18.2.98
3	Colt Telecom	Installazione e fornitura reti tel.ni Italia	9.3.98
4	Albacom	Installazione e fornitura reti tel.ni Italia	6.4.98
5	Worldcom	Installazione e fornitura reti tel.ni Milano	21.4.98
6	Worldcom	Telefonia vocale Milano	21.4.98
7	Tiscali	Installazione e fornitura reti e telefonia vocale Sardegna,Milano,Roma	22.4.98
8	Wind Telecom.ni	Installazione e fornitura reti tel.ni Italia	22.4.98
9	Citytel	Installazione e fornitura reti tel.ni e telefonia vocale Milano	27.4.98
10	Colt Telecom	Telefonia vocale Milano	26.5.98
11	Nuova soc. tel.ni	Installazione e fornitura reti tel.ni Italia	12.6.98
12	Autostrade tel.ni	Installazione e fornitura reti tel.ni Italia	16.6.98
13	Wind Telecom.ni	Radiomobile numerico DCS 1800 Italia	30.6.98
14	Teleglobe	Installazione e fornitura reti tel.ni Milano,Palermo,Trapani.	10.7.98
15	Teleglobe	Installazione e fornitura reti tel.ni e telefonia vocale Milano,Roma.	10.7.98
16	Global one Comm.	Installazione e fornitura reti tel.ni e telefonia vocale Milano,Roma,Bologna o Padova.	10.7.98
17	Skipper Tel.ni	Installazione e fornitura reti tel.ni e telefonia vocale Milano,Roma,Vimercate,Verona,GenovaRho,Torino.	10.7.98
18	RSL COM Italia	Installazione e fornitura reti tel.ni e telefonia vocale Italia	28.7.98
19	Hermes Europe Raitel	Installazione e fornitura reti tel.ni e telefonia vocale Milano	13.8.98
20	Telecom plus int.	Telefonia vocale Lazio	18.8.98
21	Unisource	Installazione e fornitura reti tel.ni Milano,Torino, Oma.	18.8.98
22	Tele2 Europe	Installazione e fornitura reti tel.ni e telefonia vocale Italia.	15.9.98
23	Swisscom	Installazione e fornitura reti tel.ni e telefonia vocale Milano.	18.9.98

24	FCI Carrier Serv.	Installazione e fornitura reti tel.ni Milano,Roma,Palermo.	17.11.98
25	FCI Carrier Serv	Telefonia vocale Milano,Roma,Palermo.	17.11.98
26	Società Impianti tel.	Installazione e fornitura reti tel.ni e telefonia vocale Firenze,Pisa,Empoli,Prato,Massa-Carrara,Pontedera,Lucca,Viareggio,La Spezia,Modena,Reggio-Emilia.	17.11.98
27	Long distance Int.	Installazione e fornitura reti tel.ni e telefonia vocale:Milano,Roma:Firenze,Prato:Palermo.	17.11.98
28	Citvel	Installazione e fornitura reti tel.ni Milano.	23.11.98
29	Cable e wirwless	Installazione e fornitura reti tel.ni Roma,Milano,Torino,Bologna,Firenze,Genova,Venezia.	23.11.98
30	Telefonica	Installazione e fornitura reti tel.ni e telefonia vocale Milano,Torino,Roma,Napoli.	14.12.98
31	Planetwork Italia	Installazione e fornitura reti tel.ni e telefonia vocale Milano,Torino,Roma,Napoli,Bologna,Genova,Firenze,Padova,Varese,Brescia.	14.12.98
32	Primosat Corp.tion	Installazione e fornitura reti tel.ni e telefonia vocale Italia.	30.12.98
33	Trans world Comm.	Installazione e fornitura reti tel.ni e telefonia vocale Roma,Milano,Napoli e altre 26 città.	30.12.98
34	Wordlink	Installazione e fornitura reti tel.ni e telefonia vocale Milano,Roma,Genova,Napoli.	30.12.98
35	T.M.I. Telemedia	Installazione e fornitura reti tel.ni e telefonia vocale Milnao,Roma,Torino.	30.12.98
36	Med 1 Italy	Installazione e fornitura reti tel.ni Mazara del Vallo.	30.12.98
37	Società Trasimeno	Installazione e fornitura reti tel.ni Roma	30.12.98
38	Società Trasimeno	Telefonia vocale Roma	30.12.98
39	Spal Telecom.	Installazione e fornitura reti DECT Correggio,Modena,Reggio-Emilia ealtre 27 città.	30.12.98

Fonte: Ministero delle comunicazioni.

Nel corso del mese di marzo 1998, il Ministero, in applicazione dell'accordo di collaborazione del 15.2.99, ha posto un quesito all'Autorità in ordine alla accoglibilità di richieste per l'estensione della copertura dell'intero territorio nazionale, senza ampliamento di impianti, ma con la specifica richiesta di potere raccogliere traffico da utenti remoti.

Si tratta delle richieste pervenute dalle seguenti società: Swisscom (30.12.98); Planetwork Italia (30.12.98); Global one (30.12.98); Telecom Plus Int. (11.1.99); Colt Telecom (28.01.99); Tleglobe Italia (4.02.99); T.M.I. Telemedia int. (24.02.99).

6.3 Direzione generale per la pianificazione e la gestione delle frequenze.

6.3.1 Piano nazionale di assegnazione delle frequenze di radiodiffusione.

L'attività della Direzione generale per la pianificazione e la gestione delle frequenze per l'anno 1998 è stata contrassegnata, in modo marcato, dalla collaborazione con l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni per la elaborazione del piano nazionale di assegnazione delle frequenze per la radiodiffusione televisiva.

Con delibera del 30 ottobre 1998, l'Autorità, sulla base del parere della commissione da essa all'uopo costituita, ha approvato il piano[15].

I risultati conseguiti con il piano consistono in 17 identiche coperture dell'80% del territorio nazionale, realizzate con impianti distribuiti su 487 siti concordati con le regioni[16] e le province autonome ai sensi della legge n. 249/1997 e della legge n. 122/1998. Inoltre, il piano è stato definito avendo cura di riservare le risorse necessarie a consentire lo sviluppo del servizio televisivo in tecnica numerica.

---

[15] I lavori per la predisposizione del piano erano stati avviati dal Ministero sin dall'agosto 1997, ai sensi del dell'art. 1, comma 25, della L n.249/1997, attraverso la costituzione apposito gruppo di lavoro presso la Direzione generale. La collaborazione con l'Autorità è stata formalizzata da un Accordo fra il Ministro delle comunicazioni e l'Autorità in data 22.7.1998, valido fino al 31.12.1998, termine che, in prossimità della scadenza, è stato prorogato fino al 15.2.1999. Il gruppo di lavoro succitato ha ultimato lo schema di piano nel luglio 1998, inviandolo all'Autorità. L'Autorità ha fatto esaminare lo schema di piano da una Commissione di esperti da essa costituita. La Commissione ha espresso un giudizio positivo.

[16] Le Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia e Sardegna non hanno fatto pervenire nei tempi previsti il richiesto parere; ai sensi della l. n. 122/1999. L'Amministrazione ne ha ritenuto acquisito il parere favorevole.

Conformemente alla legge n. 249/1997, dovrà essere definita una risorsa integrativa a quella pianificata, da assegnare alla emittenza in ambito locale in aggiunta a quella di piano ad essa riservata (1/3 della complessiva risorsa pianificata).

L'attività per la definizione della suddetta risorsa integrativa è stata avviata a seguito dell'emissione del decreto legge 30.1.1998, n.15, conv. dalla legge 29 marzo 1999, n. 78, che ha prorogato i termini per il rilascio delle concessioni televisive stabiliti dalla legge n. 122/1998 e ha indicato alcuni elementi di base per procedere alla integrazione del piano.

L'attività succitata sarà anch'essa svolta dall'Autorità con l'avvalimento della collaborazione del Ministero, ai sensi del nuovo Accordo di collaborazione entrato in vigore a partire dal 15.2.1999 e che aveva validità fino al 30 giugno 1999 e ora prolungato per effetto dell'art. 1, comma 3 *bis* legge n.78/1999.

Sempre nel campo della pianificazione delle frequenze, è prevista la collaborazione con l'Autorità per la elaborazione del piano nazionale di assegnazione delle frequenze di radiodiffusione sonora, per il quale è iniziata, nel periodo di validità del precedente Accordo, l'impostazione dei criteri tecnici di base.

6.3.2 Piano nazionale di ripartizione delle radiofrequenze[17].

Nel corso del 1998, la DGPGF ha completato l'attività connessa all'emanazione del d.l. 1997/115, conv. dalla l. n. 189/1997, che assegna le bande di frequenze al sistema DCS 1800 (denominato attualmente GSM 1800) e riporta le conseguenti modifiche al piano nazionale di ripartizione delle radiofrequenze (PNRF), e individua altresì lo strumento per il ristoro degli oneri al Ministero della difesa, conseguenti alla cessione di bande da parte di detto dicastero.

In applicazione del suddetto d.l., il 20.3.1998 è stato firmato dal Ministro pro-tempore un decreto di modifica al PNRF, mirante ad ampliare le bande di frequenze destinate al GSM 900.

Inoltre, in data 26.3.1998 è stato firmato un altro decreto ministeriale di modifica del PNRF allo scopo di consentire l'introduzione del sistema GSM 1800 nel servizio radiomobile di terra e dei sistemi IRIDIUM e GLOBALSTAR nel servizio radiomobile via satellite. Il decreto inoltre recepisce alcune Decisioni e Raccomandazioni della CEPT.

Nel mese di dicembre 1998 è stato pubblicato un decreto ministeriale di modifica al PNRF (D.M. 22.12.1998) per riservare frequenze per scopi di protezione civile.

Oltre alle varie succitate modifiche al PNRF vigente (PNRF di cui al d.m.31.1.1983), nel 1998, è stato finalizzato dalla Direzione generale pianificazione e gestione delle frequenze, in accordo con il Ministero della difesa, il nuovo piano nazionale di ripartizione delle radiofrequenze, che è destinato a sostituire quello del 1983 e le relative successive modificazioni. Il piano recepisce le modifiche conseguenti alle decisioni delle Conferenze dell'UIT WARC 92 e WRC 95 e, rispetto al PNRF del 1983 che riporta le attribuzioni di bande da 27 MHz a 40 GHz, amplia il campo delle attribuzioni portandolo da 0 Hz a 400 GHz.

Il nuovo piano è stato inviato per il parere del Consiglio Superiore Tecnico P.T. tramite il Segretario generale del Ministero. Acquisito il parere favorevole del Consiglio Superiore Tecnico, si procederà alla consultazione degli organi di cui alla legge n. 249/1997.

Il nuovo piano, rispetto a quello del 1983, è innovativo ai fini della gestione dello spettro, in quanto elimina in generale (tranne casi particolari previsti per legge, es. protezione

[17] Il piano nazionale di ripartizione delle frequenze può essere definito come il piano regolatore delle frequenze, cioè lo strumento normativo nazionale che attribuisce, in armonia con le disposizioni del regolamento delle radiocomunicazioni dell'Unione internazionale delle telecomunicazioni (UIT) - che ha forza di trattato internazionale - e sulla base delle esigenze nazionali, le bande di frequenze alle diverse possibili applicazioni (servizi radioelettrici), designando, anche per ciascun servizio e in ciascuna banda, i possibili utilizzatori.

civile) il concetto di attribuzioni esclusive di bande a particolari utilizzatori (eccetto il Ministero della difesa); definendo le attribuzioni di bande ai servizi e, nei casi previsti, i tipi di sistemi che devono operare nelle particolari bande, il piano demanda ad una attività di pianificazione le assegnazioni di frequenze ai vari operatori, per il più efficiente sfruttamento della risorsa radioelettrica, bene limitato e sempre più prezioso a causa della elevata crescita della domanda.

6.3.3 Omologazioni.

Verso la fine del 1997, si è verificata una significativa innovazione nell'attività di omologazione che, operativamente, ha trovato piena applicazione nel 1998.

In precedenza, l'attività consisteva nell'esame tecnico preliminare delle domande di omologazione da parte della DGPGF, nell'affidamento all'Istituto Superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione (ISCTI) dell'incarico di effettuare le prove di laboratorio per verificare la rispondenza dell'apparato alle norme tecniche vigenti e, infine, nel rilascio della omologazione da parte della DGPGF sulla base del certificato di conformità alle norme, emesso dall'ISCTI.

Per effetto del d.m. 5.6.1997, n.188 (in G.U 30.6.1997), il Ministero può rilasciare le omologazioni anche sulla base di rapporti di prova (*test reports*) emessi da laboratori accreditati in ambito UE per i particolari *standard* europei applicabili ai singoli tipi di apparecchiature.

L'esame dei *test reports* viene effettuato direttamente dai tecnici della DGPGF e quindi tutto il procedimento di omologazione viene espletato nell'ambito della stessa DGPGF. Per le domande che non contengano allegati i *test reports*, l'omologazione viene tuttora effettuata con la classica procedura sopra illustrata, in collaborazione con l'ISCTI.

6.3.4 Attività di controllo delle emissioni radioelettriche e relativa gestione dei capitoli di bilancio

Il settore costituisce uno degli aspetti fondamentali di tutta la gestione dello spettro radioelettrico. L'attività di controllo delle emissioni radioelettriche consiste nella concreta verifica del rispetto delle condizioni sulle quali si fonda la soddisfazione delle esigenze degli utilizzatori, attraverso azioni di natura preventiva e correttiva ed un costante flusso informativo biunivoco con le strutture che gestiscono le frequenze.

In uno scenario liberalizzato, che vede un numero sempre maggiore di soggetti utilizzare in maniera concorrenziale le risorse radioelettriche, il servizio di controllo del Ministero assume un rilievo ancora maggiore come riferimento tecnico, al di sopra delle parti, in grado di assicurare la compatibilità tra i servizi.

La struttura operativa che esplica l'attività di controllo delle emissioni radioelettriche si basa sull'organizzazione periferica del Ministero, costituita dagli Ispettorati territoriali. Gli Ispettorati, in numero complessivo di 16, hanno una competenza territoriale di estensione pressoché regionale e si avvalgono di uffici più propriamente operativi, denominati Centri fissi e Gruppi tecnico-operativi mobili.

Fa capo al Ministero il coordinamento delle attività di controllo delle emissioni, l'organizzazione delle procedure attuate nel servizio, la definizione dei piani tecnici di sviluppo del settore e la gestione delle risorse di bilancio, nonché i rapporti con le amministrazioni estere per i casi di interferenze.

Pur nella attuale fase transitoria determinata dalla emanazione della legge n. 249/1997, e cioè nell'attesa della riorganizzazione del Ministero, il servizio di controllo delle emissioni

radioelettriche ha assicurato la regolarità delle radiocomunicazioni e la protezione dei servizi pubblici essenziali.

Tra le attività svolte dal settore, è opportuno menzionare anche quella relativa alla collaborazione prestata all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, istituita con legge n. 249/1997. Tale legge stabilisce all'art.1, comma 13, che "L'Autorità si avvale degli organi del Ministero delle comunicazioni ... per la sicurezza la regolarità dei servizi di telecomunicazione...".

La collaborazione prestata dalle strutture del Ministero all'Autorità è consistita in una attività di controllo, dal punto di vista tecnico, del rispetto da parte delle emittenti pubbliche e private di quanto stabilito dall'art. 8 della legge n. 223/1990 in merito alle percentuali di trasmissioni pubblicitarie e al contenuto dei programmi, nonché nel monitoraggio dei programmi radiotelevisivi nei periodi di campagna elettorale con riferimento alle norme sulla propaganda elettorale dettate dalla legge n. 515/1993 e ai relativi provvedimenti.

Il monitoraggio delle emittenti ha coinvolto tutti gli organi tecnici del Ministero dedicati al controllo delle emissioni, attraverso un'organizzazione tesa all'ottimizzazione dell'uso delle risorse disponibili dislocate sul territorio, al fine di assicurare comunque un grado di controllo il più possibile omogeneo fra le varie emittenti, pur essendo impensabile un controllo esaustivo di tutti i programmi trasmessi da tutte le emittenti.

La Direzione ha inoltre prestato collaborazione tecnica, a richiesta dell'Autorità Giudiziaria e delle forze di polizia, per indagini di particolare delicatezza.

6.3.5 Gestione delle risorse di bilancio per il settore

Al settore sono assegnate risorse economiche sul cap.6068, relativo alle spese di esercizio, e sul cap.7101, relativo alle spese per investimenti.

Da parte dell'Amministrazione, è stata condotta all'inizio del 1998 una ricognizione delle esigenze di dotazioni tecniche degli Ispettorati, ed è stato successivamente approvato un piano di interventi da attuare direttamente in sede locale mediante l'utilizzo dei fondi assegnati alla DGPGF.

Parallelamente è stato portato a compimento - con la conclusione dell'analisi delle offerte da parte di una commissione esaminatrice e la relativa aggiudicazione - un appalto concorso a livello europeo con procedura ristretta per l'acquisizione di 8 stazioni mobili di controllo, per la radiogoniometria ed il monitoraggio delle gamme di frequenze VHF/UHF.

Tale acquisizione è destinata a far fronte ad alcune carenze tecniche sussistenti presso gli Ispettorati Territoriali.

Nei prospetti che seguono, si riportano i riepiloghi dei fondi impegnati nel settore per beni strumentali.

COMPETENZA			
capitolo	competenza iniziale	impegno competenza	impegno (%)
6068	5.700.000.000	1.648.240.872	28.9%
7101	9.000.000.000	431.984.705	4,7%
CASSA			
capitolo	massa spendibile	pagato totale	emesso (%)
6068	7.670.833.815	1.725.249.475	22.5%
7101	26.201.035.875	6.536.916.148	24.9%
RESIDUI			
capitolo	residui totali	somme imp.te sui residui	impegno (%)
7101	15.808.119.727	7.160.784.432	45.3%

6.4. Istituto superiore delle poste e delle telecomunicazioni

In questi ultimi anni l'attività dell'Istituto Superiore C.T.I. è stata condizionata dall'integrazione dell'Italia nell'Unione Europea, dal passaggio di dipendenza da un'Amministrazione Autonoma (quale era quella dell'Amministrazione delle poste e Telecomunicazioni) e dall'attribuzione dei nuovi compiti previsti con l'istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

In particolare, si è trattato di istituire nuove modalità d'esecuzione dei compiti istituzionali precedenti; per i nuovi è stata ravvisata la necessità di attivare specifiche procedure, senza che però l'Istituto disponga di personale in possesso di profili professionali adeguati ai nuovi compiti e comunque non sufficiente a sostituire il personale che, per raggiunti limiti d'età od altri motivi, ha lasciato il lavoro.

Tale situazione di difficoltà ha avuto un impatto negativo sull'obiettivo del rilancio dell'Istituto nel senso di porlo sempre più a disposizione della Pubblica amministrazione, dei concessionari e dei privati, siano essi aziende manifatturiere o produttori ed erogatori di servizi per la necessaria crescita culturale nel settore della normazione tecnica.

Ciò, tenuto conto che le piccole e medie industrie, ma anche le grandi multinazionali, non investono più in modo massiccio nella partecipazione alla normazione tecnica internazionale (UIT-T, UIT-R, ETSI, ecc.). Pertanto gli enti normatori statali, quali l'Istituto, assumono un ruolo trainante per l'informazione sull'andamento dello sviluppo tecnologico.

Come è noto, l'inserimento di brevetti industriali nello *standard* delle apparecchiature TLC permette di acquisire sviluppi economici per la società delle telecomunicazioni. Non si deve trascurare inoltre il fatto che la conoscenza personale dell'evoluzione della normazione tecnica può facilitare accordi industriali.

E' nota l'esigenza delle aziende operanti in Italia, in particolare delle piccole e medie, ad avere informazioni sull'evoluzione delle normative e sull'andamento dei mercati a breve, medio e lungo termine.

Per l'attuazione di questo processo sorgono notevoli difficoltà a causa delle modalità di stanziamento dei fondi. Infatti, ogni anno sono inizialmente stanziate in bilancio risorse limitate.

Al riguardo, si ricorda[18] che l'Italia corrisponde agli organismi internazionali normatori nel settore delle telecomunicazioni risorse finanziarie ingenti, che complessivamente superano i dieci miliardi.

Non è tuttavia possibile assicurare continuità nella partecipazione dei funzionari ISCTI alle riunioni presso organismi normatori in ambito UE e mondiale, ai congressi, ai convegni ed ai seminari che si svolgono in altri paesi. Ciò impedisce la partecipazione sistematica dei delegati. Un'ipotesi avanzata dai rappresentanti del Ministero per rimediare alla carenza di risorse finanziarie potrebbe essere quella del riutilizzo degli introiti che sono versati per le attività conto terzi effettuate dall'ISCTI. Peraltro, occorre precisare che questa procedura, per quanto riguarda i proventi relativi al rilascio del certificato di marcatura CE per gli apparati radiotrasmittenti, prevista dalla legge n. 52 del 6 febbraio 1996, è già in atto.

6.5 Risultati sul controllo sulla gestione dell'Ente Poste Italiane S.p.A. Esercizio 1997.

Con determinazione 27.7.1998, n. 67, la Corte nella competente sede del controllo, ha esaminato gli esiti della gestione finanziaria dell'EPI per l'esercizio 1997.

---

[18] Cfr. *Relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato sull'esercizio finanziario 1996*. Corte dei conti, Centro fotolitografico, Roma 1997, Vol. II, p. 554.

In sintesi, le conclusioni cui è pervenuta la competente Sezione del controllo della Corte sono le seguenti. Il sostanziale mantenimento del valore della produzione ai livelli del 1993, malgrado i maggiori ricavi derivanti dagli aumenti tariffari, dalle entrate eterodirette (Tesoro, INPS, Cassa DD.PP.), dalle compensazioni finanziarie ecc., insieme alla sensibile impennata del costo del lavoro che non ha scontato gli effetti dell'operazione "prepensionamento" e del mancato *turnover*, connotano di forte criticità la situazione economico-patrimoniale delle Poste.

A ciò si aggiungono le "criticità" di bilancio, il difetto di trasparenza contabile, le "opacità" gestionali, specie in materia di valutazione del costo del personale; fattori questi che hanno compromesso l'esatta conoscenza da parte del "vertice" dell'Ente (ora S.p.A.) della situazione economico-patrimoniale, cui si cerca di porre attualmente rimedio. La situazione economico-patrimoniale al 31 dicembre 1997 richiederà presumibilmente interventi tendenziali e programmati del Tesoro dell'ordine di £. 8/10.000 mld. - in aggiunta ai 78.000 mld. interessanti la trasformazione in ente pubblico economico - da conciliare con le norme comunitarie, al termine dell'inchiesta avviata dalla Commissione Europea; ciò comprova quanto denunciato dalla Corte da molti anni in ordine alla "inaffidabilità" delle scritture contabili e dei correlati dati ed aggregati di bilancio.

Ne consegue anche la difficoltà di ponderare e valutare insieme la sottostante attività gestionale nei due rilevanti passaggi della programmazione e della direzione: situazione questa che ha indotto il nuovo "vertice" - ed in particolare l'Amministratore delegato - ad elaborare ed avviare prontamente le iniziative ritenute necessarie per restituire all'azienda postale la necessaria trasparenza, essenziale per l' avvio di un'opera di risanamento economico-finanziario e di rilancio dei prodotti postali e finanziari sul mercato, nella prospettiva di definire i rapporti convenzionali con il Tesoro in ordine ai servizi resi dalle Poste allo Stato, specie per quanto attiene alla gestione dei flussi finanziari e alla movimentazione dei fondi, di cui all'art. 2, comma 2, della legge n. 71/1994 e di miglioramento della qualità dei servizi per renderli coerenti con quelli degli Stati membri dell'Unione Europea, come sembrerebbe desumersi dai "fondamenti" del Piano d'impresa anticipato al C.d.A. nella riunione del 22 luglio 1998.

Nella citata determinazione n. 67 del 1998 è stata segnalata la gravità della situazione finanziaria dell'Ente (ora S.p.A.) al momento della trasformazione in S.p.A., la quale evidenzia le seguenti risultanze contabili e patrimoniali.

CRITICITA' 'FINANZIARIE DELLE POSTE ITALIANE S.p.A.

SOPRAVVENIENZA	31/12/97(*)	DEBITI	AL 31/12/97 (**)
Voci	Importi (in mld)	Voci	Importi (in mld)
1) Insussistenza certe verso Ministero del Tesoro	- 1.402	1) Debiti verso Tesoreria dello Stato	4.666
2) Insussistenza possibili verso P.A.	- 705	2) Debito per rimborso pensioni sino al 31.7.1994	verso IPOST 79 verso Tesoro 23
3) Poste oggetto di contenzioso e di contestazione	- 508	3) Debito nei confronti SSN e INPS	verso SSN 159 verso INPS 33
4) Altre aree di criticità	- 259	4) Accantonamento	49
Totale "poste critiche"	**- 2.874**	**Totale Gen**	**5.009**

(*) Per il dettaglio cfr. par. 2 – 7 della relazione citata.

(**) Per il dettaglio cfr. par. 2 - 8 della relazione citata.

(in miliardi di lire)

Voci	1993	1994	1995	1996	1997	1998 (*)
Valore della produzione	9.839	12.091	12.001	12.218	11.777	11.400
Costo della produzione	(11.194)	(12.629)	(12.593)	(12.963)	(13.208)	(12.873)

Differenza	(1.355)	(538)	(592)	(745)	(1.431)	(1.473)
Proventi e oneri finanziari	(238)	(240)	(283)	(286)	(2622	(286)
Proventi e oneri straordinari	12.5	93	57	138	899	
Contributi a carico		(968)	(238)	(213)		
Imposte						(391)
Perdita dell'esercizio	(1.581)	(1.671)	(1.056)	(1.106)	(793)	(2.150)

(*) Stima Corte dei conti sulla base dei dati economico-finanziari delle Poste Italiane corrette secondo il principio della prudenza (art. 25 del R. A. C.)

6.6 Direttiva 97/67/CE sui servizi postali: strumenti di attuazione.

Ai sensi dell'art. 40, comma 4, della legge n. 448/1998 (collegato alla finanziaria 1999), è previsto che l'attività postale "è uniformata alla direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997". A tale riguardo, è previsto che il Governo provveda con apposito regolamento (ex art. 17, comma 2, l. n. 440/1988), apportando le conseguenti modificazioni al testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni (d.P.R. n. 156/1973) per assicurare la prestazione del servizio postale universale con prezzi accessibili a tutti gli utenti e per determinare i servizi postali oggetto di riserva nonché la revoca delle concessioni (di cui all'art. 29 del citato t.u.).

Con la successiva legge comunitaria 5 febbraio 1999, n. 25, all'art. 1, commi 1 e 3, è stata prevista l'emanazione di un apposito decreto legislativo per il recepimento della predetta direttiva 97/67/CE.

Secondo i principi delle fonti, la direttiva citata dovrà dunque essere recepita con decreto legislativo e non (come originariamente previsto) con regolamento. Va tuttavia precisato che la disposizione di cui al citato art. 40, comma 4, della legge n. 448/1998, non può ritenersi del tutto superata. Infatti, l'emanazione del regolamento permane comunque necessaria, da un canto per adeguare i servizi postali e di bancoposta alla legge n. 58/1998 (sull'intermediazione finanziaria), dall'altro per riconsiderare il vigente t.u. n. 156/1973 alla luce delle modifiche normative intervenute nella materia a garanzia di maggiore chiarezza e trasparenza dell'utenza e degli operatori.

6.7 Direttiva 97/67/CE sui servizi postali: riflessi sul bilancio delle Poste Italiane S.p.A. e situazione del mercato.

La direttiva 97/67/CE, nell'intento di perseguire un adeguato sviluppo dei servizi postali comunitari ed il miglioramento della qualità dei servizi, ha avviato, con i necessari temperamenti, la liberalizzazione progressiva del settore.

La maggiore gradualità di tale processo rispetto ad altri comparti, quali quello delle telecomunicazioni, è da imputare alla obiettiva e diversificata situazione del settore postale nell'Unione europea e ai possibili riflessi negativi che una liberalizzazione più celere determinerebbe sull'espletamento dei servizi e anche sui livelli occupazionali.

Per tale motivo, la direttiva, al fine di tenere conto delle diverse realtà economiche esistenti nel mercato postale, ha lasciato ai Paesi membri la libertà di disciplinare autonomamente alcuni rilevanti aspetti concernenti la definizione del servizio universale e la determinazione dell'area di riserva (cfr. decimo "considerando" della direttiva).

L'esigenza di procedere nel settore ad una liberalizzazione graduale e controllata trova conferma nella risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 1999, con la quale il Parlamento stesso, non avendo ottenuto uno studio di fattibilità completo ed esaustivo sull'impatto della liberalizzazione dei servizi postali, ha ritenuto di annullare le scadenze del 2000 e del 2003 per l'ulteriore progressiva armonizzazione del mercato, sottolineando la necessità di tenere conto, comunque, dell'equilibrio economico e finanziario a lungo termine

dei fornitori del servizio universale nonché delle conseguenze sull'occupazione degli operatori postali e europei.

La direttiva all'esame, in applicazione degli artt. 8 A e 100 A del Trattato, tende, infatti, ad assicurare la necessaria armonizzazione delle condizioni che disciplinano il settore postale nei Paesi dell'Unione europea attraverso "una liberalizzazione progressiva controllata del mercato ed un giusto equilibrio nella loro applicazione ... al fine di garantire su tutto il territorio comunitario, nel rispetto degli obblighi e dei diritti dei prestatori del servizio universale, la libera prestazione di servizi nel settore postale stesso" (cfr. ottavo e nono "considerando" della direttiva).

Per quel che concerne la situazione del nostro Paese, il principale problema del mercato postale consiste nella difficoltà di trovare completa copertura finanziaria agli oneri imposti al gestore del servizio universale, come invece avviene per alcuni Paesi della Comunità, attraverso la riserva di determinati servizi postali. Il nostro mercato è dimensionalmente più povero a causa del numero di invii per abitante, che è pari a 150 per abitante (anche considerando i volumi della concorrenza privata), a fronte di una media europea doppia e più che doppia in Olanda e in Francia (400). La stima dell'onere per il servizio universale è ancora particolarmente elevata; politiche di aumento dei volumi e contemporaneamente di riduzione dei costi potrebbero progressivamente contenere, ma non annullare il relativo peso, soprattutto a causa della difficoltà di un immediato sviluppo del traffico e della particolare morfologia del territorio, che sembrerebbe rendere incomprimibili, oltre certi limiti, alcune essenziali componenti di costo.

In attuazione della direttiva, con lo schema di d.lgs. in corso di elaborazione, l'area dei servizi da riservare a Poste Italiane S.p.A. viene individuata e finalizzata, nella misura consentita dalla direttiva, a sostenere il finanziamento del servizio universale in ogni sua specificazione, ivi compresa la corrispondenza transfrontaliera e quella generata con mezzi telematici[19]. Vengono così a far parte della riserva alcuni servizi che, attualmente, non vi erano ricompresi, e precisamente le fatture e la pubblicità diretta per corrispondenza, categoria, quest'ultima, non individuata nell'attuale ordinamento interno, ma ben presente al legislatore comunitario e di grande rilievo negli equilibri della gestione postale degli altri Paesi. Peraltro, da notizie assunte da fonti ministeriali la riserva in tal modo determinata, secondo elaborazioni fornite dalle Poste Italiane S.p.A., lascerebbe scoperta una parte degli oneri del servizio universale, ma con un netto miglioramento rispetto agli esercizi 1997 e 1998, per i quali l'Azienda aveva invece calcolato un onere molto più pesante, pari a circa 1.570 miliardi, grazie agli effetti del nuovo piano d'impresa, recentemente presentato da Poste Italiane S.p.A, approvato dalle Autorità vigilanti e sostanzialmente recepito, quanto agli effetti sul bilancio statale, con l'ultima manovra varata dal Governo.

6.8 La posta elettronica ibrida.

Il servizio di posta elettronica denominato P.T. Postel (svolto prima dall'Amministrazione P.T. e successivamente dall'EPI, è stato istituito con d.m. 24 giugno 1987 poi modificato con d.m. 7 agosto 1990, n. 260). Il servizio era considerato pacificamente rientrante nella riserva sulla base della previsione, contenuta nel codice postale (art. 1 d.P.R. n. 156/1973), dell'esclusiva del servizio di raccolta, trasporto e distribuzione della corrispondenza epistolare.

---

[19] L'area in esclusiva fissata dal Codice postale è più ristretta rispetto alla riserva stabilita dalla direttiva 97/67/CE, dato che prende in considerazione soltanto la corrispondenza epistolare (attuale e personale) a differenza di tutti gli altri Paesi dell'Unione europea. Infatti la riserva in atto per l'operatore nazionale prescinde dal criterio della proporzionalità alla base del combinato disposto dell'art. 3 e 7 della direttiva.

Nell'ottobre 1997, alcuni operatori privati, facendo riferimento all'avvento della liberalizzazione dei servizi di telecomunicazione hanno segnalato all'Autorità garante della concorrenza e del mercato comportamenti lesivi della concorrenza tenuti dall'allora EPI. In esito a tale segnalazione l'Autorità ha avviato un procedimento per presunta violazione dell'art. 3 della legge n. 287/1990 per abuso di posizione dominante in relazione ai seguenti comportamenti: mancata pubblicizzazione delle condizioni tecniche ed economiche di accesso alla rete di trasporto e recapito; gestione diretta del servizio di posta elettronica ibrida PT Postel senza attuare una contabilità separata e generando un'illegittima commistione tra servizi in monopolio e servizi in concorrenza; fornitura del servizio di posta elettronica ibrida a prezzi sotto costo e perciò con possibili effetti predatori a danno della concorrenza. L'Autorità *antitrust* ritiene che la posta elettronica ibrida sia un servizio a valore aggiunto e in quanto tale liberalizzato; che non vi siano esigenze che giustifichino il mantenimento, nell'ambito del monopolio, della posta elettronica ibrida; che Poste italiane si troverebbe in una posizione dominante nell'ambito di un servizio che dovrebbe essere prestato in regime di libera concorrenza.

Il Ministero vigilante e la società Poste italiane ritengono invece che, anche alla luce della direttiva 97/67/CE, tale servizio sia da ritenere ancora ricompreso nell'ambito della riserva. Il servizio di posta elettronica ibrida si compone infatti di due fasi: la prima afferisce ai servizi di telecomunicazione, oramai liberalizzati; la seconda prende consistenza nel momento della trasformazione del messaggio telematico in messaggio cartaceo e del conseguente imbustamento. L'oggetto finale non sarebbe altro che un oggetto postale come gli altri che dovrebbe ritenersi assoggettato all'esclusività. Pertanto, gli operatori di posta elettronica ibrida sarebbero liberi di gestire in regime di concorrenza solo le fasi precedenti la raccolta, smistamento, trasporto e distribuzione, in quanto queste ultime fasi rimangono coperte da riserva. Secondo tale logica, il Ministero, in attesa di definire il recepimento della direttiva 97/67/CE, ha elaborato il decreto 18 febbraio 1999 (in G.U. n. 49 dell'1.3.1999), recante "Autorizzazione transitoria all'espletamento del servizio di recapito degli invii di posta elettronica ibrida". Con tale decreto si consente agli operatori di fruire della rete postale pubblica per la fase di recapito degli invii di corrispondenza ibrida secondo condizioni economiche e criteri di accesso trasparenti. Tale ultimo decreto ha formato oggetto di impugnativa da parte di operatori privati innanzi al Tar Lazio.

6.9 Legge 7 gennaio 1999, n. 3. Apporto al patrimonio Poste italiane S.p.A[20].

Con la legge n. 3/1999, recante "Apporto al patrimonio Poste italiane S.p.A. dei crediti vantati del Ministero del tesoro nei confronti dell'ex EPI per erogazione di pensioni ed anticipazioni di tesoreria" è stato trasformato il debito dell'Ente poste nei confronti del Ministero del Tesoro pari a lire 5.145,183 mld in riserva di patrimonio netto della nuova società Poste italiane S.p.A.

Al riguardo, l'esame delle regole comunitarie sugli aiuti di Stato, alla luce degli obiettivi della trasformazione in S.p.A. ("proficuo collocamento delle partecipazioni sul mercato e massima diffusione delle partecipazioni stesse tra i risparmiatori") indurrebbe a ritenere che l'intervento volto alla trasformazione del credito in partecipazione azionaria risulti compatibile con il parametro utilizzato dalla Commissione (principio dell'investitore in una economia di mercato). Costituisce infatti operazione di ordinaria amministrazione, anche nei gruppi societari privati, la ridefinizione delle partite creditore e debitorie tra soggetti

[20] In materia, i rappresentati della Corte sono stai sentiti dalla Commissione V della Camera dei deputati nelle date 23 settembre e 7 ottobre 1998.

controllanti e controllati in vista di una ristrutturazione economica e finanziaria della società controllata quale presupposto per il proficuo collocamento delle azioni sul mercato.

Può citarsi un utile precedente al riguardo, ricordando che al momento della trasformazione della ex Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni in ente pubblico economico sono stati concessi all'EPI 6.047 miliardi di lire risultanti dalla differenza tra le attività e le passività dell'APT trasferite al nuovo ente: la Commissione ha riconosciuto che tale concessione non costituisce un aiuto di Stato in quanto il relativo ammontare rappresenta la "dotazione iniziale" risultante dalla differenza tra le attività e le passività dell'APT (cfr. procedura ex art. 93 par. 2 del Trattato CE per aiuti concessi all'Ente poste italiane n. 47/98).

In tal modo, il patrimonio dello Stato, per effetto della operazioni in discorso viene a subire una riduzione pari alla partita creditoria da regolarizzare ed un corrispondente pari incremento nella voce relativa alle partecipazioni azionarie.

6.10 Piano di impresa e contratto di programma delle Poste italiane S.p.A..

Nella seduta del 7 ottobre 1998, il Consiglio di Amministrazione della Società Poste Italiane S.p.A. ha approvato il piano di impresa per il periodo 1998/2002. E' in corso di elaborazione lo schema di contratto di programma, ai fini dell'avvio del procedimento previsto dall'art. 8 della legge n. 71/1994.

Ferme restando le valutazioni che verranno svolte nella competente sede del controllo, si passa ad illustrare le caratteristiche del piano d'impresa delle Poste italiane S.p.A.

Il piano di impresa presentato contiene l'indicazione dei provvedimenti necessari per il riassetto dell'Azienda e le modalità della loro realizzazione secondo il disposto dell'art. 2, comma 2-i, della legge n. 662/1996, al fine di conseguire una migliore allocazione delle risorse ed una maggiore soddisfazione dell'utenza.

Da valutazioni effettuate da fonti ministeriali, le proiezioni di piano assumono a base degli obiettivi programmati una attendibile ricostruzione della situazione iniziale, di per sé già notevolmente critica, come già evidenziato nelle sedi della vigilanza ministeriale del controllo, interno ed esterno della Corte dei conti, per delineare nel modo più realistico possibile lo sforzo innovativo da compiere, in termini sia di comportamenti aziendali, sia di individuazione della gamma e dei livelli qualitativi dei prodotti e servizi da apprestare.

Il piano di impresa costituisce una rielaborazione integrale del piano precedente approvato dal Consiglio di amministrazione dell'Ente Poste il 30 novembre 1997, che non aveva riportato l'approvazione del Ministero del tesoro ed aveva formato oggetto di numerose osservazioni da parte del Ministero delle comunicazioni.

L'elaborazione del nuovo piano pluriennale, le cui proiezioni si estendono oltre il triennio previsto dall'art. 2, comma 23, della legge 662 del 1996, comprendendo anche il successivo biennio sino al 2002, ha richiesto da parte della Società, una più precisa rilevazione dell'andamento effettivo delle varie componenti riguardanti, in particolare: la situazione patrimoniale, i risultati economici tendenziali e disaggregati nei diversi settori di attività.

Ciò, in conformità a quanto più volte rilevato dal Ministero vigilante e dalla Corte dei conti nella relazione al Parlamento sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria delle Poste Italiane, e cioè che il sistema delle informazioni contabili non è parso sempre in grado di rappresentare, in modo chiaro, preciso e puntuale la situazione dell'Ente; tanto che, da parte dei nuovi vertici della S.p.A., si è resa necessaria una complessa azione di preliminare accertamento della situazione finanziaria e patrimoniale (c.d. operazione verità).

Si ricorda che la vicenda della trasformazione dell'Ente Poste italiane in Società per azioni ha formato oggetto di valutazione da parte della Corte nella competente sede del controllo in occasione dell'esame della delibera CIPE n. 244/97. Al riguardo, con deliberazione

118/98, la Corte ha ritenuto che il piano di impresa, benché provvedimento volto al risanamento dell'Ente e a prefigurare la strategia di una plausibile attività futura dell'Ente medesimo, non costituisce presupposto giuridico per l'atto di trasformazione dell'Ente in S.p.A.. In ordine poi alla mancata previsione, nella citata delibera CIPE, di modalità atte a favorire la diffusione delle azioni fra i risparmiatori, è apparso alla Corte decisivo che, comunque, nella delibera CIPE sussiste l'intendimento di favorire la massima partecipazione delle azioni tra i risparmiatori, anche se la realizzazione di tale obiettivo è stata rinviata ad un secondo momento.

L'analisi, che ha evidenziato l'esigenza di una ridefinizione contabile di alcune poste critiche, porta ad una rettifica complessiva del patrimonio netto di Poste S.p.A. che viene stimata, da fonti ministeriali, al 28/2/98 in circa 3.997 miliardi.

Il piano quantifica i risultati tendenziali 1998-2002, in assenza di interventi, in un peggioramento del margine operativo netto da -1.468 a -1.911 miliardi, del risultato netto da -2.141 a - 2.806 miliardi, della posizione finanziaria netta da -1.866 a -7.391 miliardi. In tale stima non è compreso il possibile trasferimento da IPOST a Poste Italiane del TFR maturato al 28.2.1998, che comporta un debito verso i dipendenti di circa 5.000 miliardi, a fronte del quale non sussistono sufficienti partite attive.

In estrema sintesi, le proiezioni tendenziali, cioè in assenza degli interventi previsti dal piano di impresa, conducono ad una previsione di perdita da oltre 2.100 miliardi nel 1998 a circa 2.800 miliardi nel 2002.

Per quel che concerne il contributo economico dei diversi settori di attività al risultato complessivo, l'Azienda, utilizzando un sistema di contabilità gestionale in corso di affinamento, ha tratto dall'applicazione del modello finora utilizzato (*activity based costing*) le conclusioni che seguono: il settore dei servizi postali, che nel 1997 ha raggiunto un fatturato di 6.468,1 miliardi, presenta la perdita più significativa (-2.035,5 miliardi); i servizi telematici, su un fatturato di 241,2 miliardi, denunciano una perdita sensibile pari a 141,1 miliardi; solo i servizi finanziari presentano un margine positivo di 656,3 miliardi, a fronte di 4.819,2 miliardi di fatturato. Detto margine, peraltro, secondo le stime dell'Azienda è da considerarsi del tutto azzerato già dal 1998.

Sotto il profilo organizzativo, il precedente modello è stato considerato una concausa della situazione di difficoltà aziendale ed un serio ostacolo al processo di cambiamento verso una gestione improntata all'efficienza ed aperta al mercato.

In particolare, la vecchia struttura organizzativa, articolata sulla Rete territoriale e con forte accentramento decisionale nelle direzioni centrali non è stata idonea a consentire una adeguata responsabilizzazione per prodotti, livelli di servizi e costi.

Per il raggiungimento degli obiettivi strategici ed operativi del piano, è stato considerato un nuovo modello organizzativo di Poste italiane S.p.A., la cui caratteristica più saliente è data dalla previsione del passaggio da una logica di operatività per mansioni e funzioni ad un modulo basato su unità di "*business*" e sulla responsabilizzazione per i risultati[21].

---

[21] In particolare, il nuovo modello è stato articolato sui seguenti criteri organizzativi:

- costituzione di unità di "*business*" in forma di divisioni distinte, cui affidare la responsabilità del risultato economico complessivo sul mercato di riferimento;
- trasformazione, - ove esistano le condizioni e in armonia con un graduale sviluppo del "*core business*" - in società autonome a partecipazione maggioritaria di alcune attività specialistiche per accelerare i processi di ravvicinamento al mercato;
- affidamento a specifiche direzioni centrali delle responsabilità di governo centralizzato delle regole aziendali e delle opportunità di sinergia orizzontale;
- realizzazione di un progressivo decentramento a livello di singola area geografica verso le divisioni;

La nuova struttura è stata articolata in tre Divisioni alle quali sono state affidate le deleghe e responsabilità di sviluppo e risultato economico ed otto Direzioni centrali con funzioni di orientamento e controllo a livello di gruppo e con il compito di svolgere servizi e attività comuni.

Come sopra accennato, le proiezioni inerziali tendenziali portano ad una previsione di forte perdita nel 2002.

Al fine di condurre la Società in equilibrio strutturale, le valutazioni di piano presuppongono che la serie integrata dei progetti di risanamento e rilancio nel suo complesso consenta un miglioramento dei risultati per circa 3.500 miliardi (e di almeno 4.000 per rendere la Società teoricamente quotabile).

Per ottenere un tale miglioramento, il piano prevede:

- un aumento dei ricavi, pari a 2.700 miliardi, provenienti per circa 1.400 miliardi da un effettivo sviluppo del volume di attività e per circa 1.300 miliardi da adeguamenti dei corrispettivi rinvenuti dalle Poste per servizi resi alla Pubblica amministrazione (raccolta risparmio postale, servizio universale, servizi ai settori protetti);
- una riduzione dei costi per 1.300 miliardi, attraverso una riduzione dei costi operativi, l'assorbimento del precariato stabile e del "*turn over*", la riduzione di voci variabili di costi del personale (straordinario, trasferte, ecc.), esodi volontari o cambi del "*mix*" contrattuale (dipendenti a tempo determinato, con contratto di formazione-lavoro o a "part time")[22].

Nel settore dei servizi postali gli obiettivi indicati nel piano riguardano:

- il recupero della qualità attraverso l'adeguamento del livello del servizio (essenzialmente in termini di velocità e rapidità del servizio) alle prestazioni delle aziende postali dei principali paesi europei;
- l'incremento dei volumi trattati attraverso il recupero di quote di mercato nei segmenti a maggiore redditività;
- la riduzione dei costi unitari di produzione attraverso un recupero di efficienza e produttività.

Per la gestione della corrispondenza che viene giustamente considerata il "*core business*" dell'azienda, è prevista una radicale semplificazione dell'offerta *standard*, al fine di conseguire forti miglioramenti di efficienza, strutturata secondo i seguenti criteri:

- prodotti con tempi di consegna garantiti statisticamente e cioè non su ogni singolo invio (corriere ordinario, corriere prioritario, corriere raccomandato/assicurato);
- prodotti con tempi di consegna garantiti sul singolo pezzo (corriere espresso).

Nella riprogettazione, del corriere ordinario nazionale per la corrispondenza ordinaria, che costituisce la gran parte dell'attività postale, l'obiettivo indicato nel piano è di garantire la certezza della consegna entro tre giorni a livello nazionale per almeno l'80% degli invii. Tale obiettivo dovrà essere conseguito entro il 1999 e dovrà poi essere migliorato di anno in anno fino a raggiungere nel 2001 il 90% degli invii. Per il corriere prioritario nazionale, poi è

- rafforzamento delle funzioni di "*marketing*" per la realizzazione di attività di sviluppo dei prodotti;
- disegno di nuovi profili professionali in linea con le esigenze della nuova struttura e degli specifici obiettivi.

[22] Tra le azioni mirate a ridurre i costi comprimibili, con effetto già dal 1999, vanno segnalate quelle intese ad una responsabilizzazione sui risultati, sui processi operativi e a migliorare i sistemi di controllo e gestione e di "*benchmarketing interno*", attraverso un "*reporting*" più accurato e tempestivo.

prevista la consegna nel giorno successivo alla spedizione per almeno il 70% degli invii da conseguirsi entro il 1999 e da migliorarsi di anno in anno fino a raggiungere l'80% entro il 2001.

Come si evince dalla sintesi quantitativa contenuta nel piano d'impresa, l'insieme degli interventi previsti dal piano di impresa, dovrebbe consentire il sostanziale pareggio del conto economico nel 2001 e il risultato positivo di 200 miliardi per l'esercizio 2002.

Il patrimonio netto dovrebbe passare da circa 2.435 miliardi nel 1998 a 4.015 miliardi nel 2002.

L'indebitamento finanziario netto passerebbe da 1.866 miliardi ad un "surplus" di cassa pari a circa 100 miliardi nel 2002.

Il margine operativo netto passerebbe da un risultato negativo pari a 1.229 miliardi ad un valore positivo pari a 832 miliardi nel 2002.

Gli investimenti previsti nel periodo dal 1998 al 2002 ammontano a 4.472 miliardi, di cui 1.616 miliardi relativi al potenziamento delle strutture dei servizi postali, 847 miliardi concernenti i progetti di informatizzazione, 1.894 miliardi relativi all'area immobiliare.

In proposito, il Ministero, in ordine alla quantificazione dei risultati economici e patrimoniali come sopra quantificati fino al 2000 - che prevede una compensazione finanziaria per gli obblighi tariffari e sociali dello stesso importo previsto per il 1998 dall'art. 53, comma 3 dalla legge 27 dicembre 1997, n. 449, pari a 400 miliardi -, ha osservato che il sistema della quantificazione forfetaria legislativa è stato mantenuto anche nell'esercizio 1998 per la difficoltà di procedere al calcolo degli oneri effettivi in mancanza di una adeguata contabilità industriale ed analitica. E' stata perciò richiamata l'attenzione della società sulla incoerenza di detta forfetizzazione che non può ritenersi proiettabile per gli importi esposti per gli esercizi 1999 e 2000, in considerazione dell'esigenza di procedere ad una corretta determinazione dei costi.

In ordine agli obiettivi qualitativi del piano di impresa, cui viene dedicata una particolare attenzione sia in termini di velocità che di sicurezza delle consegne, il Ministero ha osservato che le previsioni riportate nel piano stesso non appaiono perfettamente allineate ai risultati indicati nelle linee guida di cui alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 novembre 1997. Detta direttiva infatti prevede che la Società nel triennio 1998/2000 debba aumentare e migliorare la qualità del servizio offerto raggiungendo la percentuale di almeno l'80% di corrispondenza consegnata entro un giorno (corriere prioritario) e un tempo medio di consegna della corrispondenza ordinaria non superiore a due giorni.

In attuazione della direttiva governativa (14 novembre 1997) e nel quadro degli obiettivi indicati nel piano di impresa, la Società Poste Italiane ha trasmesso al Ministero vigilante la documentazione relativa alla progettata introduzione del "corriere prioritario" nell'ambito del sistema postale italiano, per l'avvio della procedura prevista dall'art. 2, comma 22, della legge n. 662/1996 per la regolamentazione della relativa struttura tariffaria.

Ai sensi della sopra richiamata normativa, trattandosi di servizio postale riservato, il Nucleo di consulenza per la regolazione dei servizi di pubblica utilità ha espresso il proprio favorevole parere in data 8 gennaio 1999.

Tra le pre-condizioni necessarie per la realizzazione del piano di impresa e per il rilancio dell'Azienda, rientra il rinnovo del contratto di programma, da tempo scaduto, ed ormai non più in linea con il quadro di liberalizzazione del settore postale delineato dalla direttiva comunitaria n. 97/67.

La elaborazione del contratto di programma è nella fase istruttoria. Lo schema del predetto contratto dovrà essere sottoposto all'esame delle Commissioni parlamentari, così come previsto dall'art. 8 della legge n. 71 del 1994.

6.11 Procedura di infrazione avviata dalla Commissione: presunti Aiuti di Stato all'EPI.

Ai sensi degli artt. 92 e 94 del Trattato, la Commissione ha avviato una procedura di infrazione contro l'Italia con lettera pubblicata sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità europee C367/6 del 27.11.98. La Commissione fa riferimento ad una serie di misure che erano previste nella legge n. 71/1994, in quanto esse potrebbero costituire aiuto di Stato ai sensi dell'art. 92 del Trattato. In particolare si fa riferimento, principalmente, a:

- la concessione di capitale iniziale per 50 mld di lire;
- la concessione di fondi aggiuntivi per lire 1.187 mld;
- l'esenzione della tassa sul patrimonio netto delle imprese.

La Commissione ha fatto inoltre riferimento ad altre circostanze, indicate nell'atto di comunicazione dell'avvio della procedura di infrazione, che richiedono di essere analizzate alla luce degli articoli citati del Trattato.

6.12 Attività dell'Istituto postetelegrafonici (IPOST).

Con determinazione n. 105 del 1998, depositata in data 28 dicembre 1998, la Corte, nella competente sede del controllo, ha esaminato gli esiti della gestione finanziaria 1997 dell'istituto postetelegrafonici (IPOST).

Nel luglio 1997, è stata avviata la riorganizzazione dell'Istituto con la ricostruzione degli organi collegiali.

Il 1997 segna, infatti, l'inizio di una nuova fase organizzativa dell'IPOST dopo le vicissitudini giudiziarie che hanno investito gli organi dell'ente a partire dal 1992, cui ha fatto seguito una gestione commissariale (nominato con d.P.R. 27.4.1993) durata fino al 21 luglio 1997, resasi necessaria per assicurare una guida per il regolare svolgimento dei compiti istituzionali dell'ente, soprattutto in vista di un suo ridisegno. A partire dall'1 agosto 1997, l'Istituto è stato completamente rinnovato mediante la nomina di nuovi organi, rispettivamente con d.P.R. 27.6.1997 (il Presidente), con d.P.C.M. 16.7.1997 (il Consiglio di amministrazione) e con d.m. 16.7.1997 (il Collegio dei revisori).

Il Consiglio di amministrazione è stato parzialmente rinnovato dopo la pubblicazione del nuovo regolamento di cui al decreto interministeriale 18 dicembre 1997, n. 523.

Nella citata relazione della Corte, sono evidenziate talune carenze organizzative e funzionali, quali la mancata costituzione del Servizio di controllo interno previsto dall'art. 20 d.lgs. n. 29/1993, nonché la precaria disponibilità di risorse umane, che presenta, per il personale dirigenziale, una carenza di organico di 6 unità rispetto alle 8 previste. Per il restante personale, risulta che - su un organico di 370 unità - 354 dipendenti sono in servizio e 167 sono comandati dall'Ente poste S.p.A.

L'analisi sull'attività dell'Istituto svolta dalla Corte si è concentrata sulle seguenti gestioni: "quiescenza", "restanti attività sociali", "patrimonio", "buonuscita e cassa integrativa ex ASST".

Per la gestione "quiescenza", sono stati esaminati l'andamento contributivo, legato al numero di iscritti (185 mila nel 1997), e la spesa relativa alla corresponsione dei trattamenti pensionistici (83 mila pensionati). Il rapporto tra iscritti e pensionati, pari al 2,2% nel 1997, tende ad una flessione nel 1998 con l'1,9% (178 mila iscritti e 92 mila pensionati). Tale flessione risulta ancora più accentuata nel 1999 con l'1,8% (178 mila iscritti e 95 mila pensionati). La gestione presenta ancora avanzi di esercizio, ma con la tendenza ad una riduzione, a causa della predetta flessione del rapporto iscritti/pensionati. A tal riguardo, la Corte ha sollecitato la predisposizione di un bilancio tecnico-attuariale per la predeterminazione del fabbisogno finanziario di medio periodo.

Di rilievo sono risultate le spese di informatizzazione, che costituiscono l'87% delle spese complessive e circa il doppio delle spese sostenute per il personale, compreso quello comandato. Al riguardo, sono stati raccomandati correttivi organizzativi per il contenimento di tali costi. Per la gestione in questione, è stato rilevato il mancato ripianamento delle anticipazioni effettuate dall'ex Amministrazione P.T. (Cassa vaglia) all'IPOST, per il pagamento di pensioni fino al 31 luglio 1994.

Per la gestione "restanti attività sociali", viene evidenziato il debito delle Poste S.p.A., di circa 206 mld (di cui 93 per quota capitale), in conseguenza del subentro nei rapporti attivi e passivi dell'ex Amministrazione P.T. (ai sensi dell'art. 6 della l. n. 71/1994).

L'unificazione dell'amministrazione degli immobili nella gestione del "patrimonio immobiliare" non è stata produttiva in termini di efficienza e di efficacia, per cui sono state sollecitate procedure di dismissione.

Per la gestione "buonuscita" è stata sollecitata la regolarizzazione della situazione dei contributi del personale riscossi dall'INPDAP fino al 31 luglio 1994. La apposita convenzione da stipulare con quest'ultimo istituto consentirà il rimborso all'IPOST dei ratei di buonuscita a carico dell'ente ex ENPAS.

Da ultimo, la gestione "cassa integrativa ex ASST" presenta uno squilibrio di entrate rispetto al fabbisogno, con un attivo patrimoniale di oltre 115 miliardi al 31 dicembre 1997.

Da un primo esame degli atti relativi al conto consuntivo IPOST per l'anno 1998 forniti dai vertici dell'ente, deliberati dal Consiglio di amministrazione dell'Istituto e trasmessi, per la definitiva approvazione al Consiglio di indirizzo e vigilanza, risulta che molte delle osservazioni formulate dalla Corte sono state recepite dall'IPOST. E' stato istituito il Servizio di controllo interno e il Nucleo di valutazione che ha presentato al Consiglio di amministrazione la relazione sull'attività dell'Istituto al 31 dicembre 1998.

Sono stati adottati il Regolamento per le opere, forniture e servizi e il Regolamento di organizzazione, ordinamento dei servizi, dotazioni organiche del personale. E' stata così delineata la ristrutturazione dell'Istituto in cui prevalgono i principi dell'organizzazione del lavoro per processi e non più per adempimenti, della semplificazione organizzativa e della riduzione dei livelli gerarchici, con distinzione di ruoli, autonomia decisionale e attribuzione di responsabilità.

Nel fare rinvio alle prossime valutazioni che verranno espresse nella competente sede del controllo, si fa presente che i dati di consuntivo 1998 mostrano che l'esercizio 1998 si è chiuso con un avanzo di amministrazione pari a lire 1.967 mld, superiore del 70% rispetto a quello previsto. Anche l'avanzo finanziario (726,445 mld) ha un andamento analogo nei confronti di un disavanzo delle previsioni assestate pari a 6,754 mld. L'avanzo di cassa (2.556 mld) è più che raddoppiato rispetto alla previsione iniziale (1.102 mld). La gestione di competenza mostra entrate accertate correnti superiori alle previsioni di lire 387,203 mld e spese impegnate inferiori di lire 337,174 mld. Per le entrate e le spese in conto capitale è dato riscontrare analoga tendenza: 345 milioni di maggiori entrate e 8,475 mld di minori spese. Anche la gestione dei residui rivela positivi andamenti: i residui attivi di parte correnti sono diminuiti di lire 333,672 mld, mentre i residui passivi si sono ridotti di 292,933 mld. Per la parte capitale, si registra un decremento dei residui attivi per lire 6,791 mld e un incremento dei residui passivi per lire 3,203 mld.

Dai dati che risultano dalle relazioni allegate al bilancio consuntivo 1998 è possibile rilevare anche un significativo recupero nei tempi di erogazione delle pensioni: nel 1998 si è passati ad una media di un mese di tempo per la concessione della pensione. Precedentemente intercorreva un tempo medio di circa due anni tra la pensione provvisoria e quella definitiva.

Nel prospetto che segue sono indicati i dati relativi alle pensioni e alle indennità di buonuscita erogate nel corso del 1998.

Pensioni

Giacenti 1.1.1998	Pervenute	Definite	Giacenti al 31.12.1999	Indice giacenza	Indice di deflusso
13.742	4.846	15.560	3.028	0,22%	3,21%

Indennità di buonuscita

Nuove buonuscite	Buonuscite riliquidate	Totale
5.624	19.276	24.900

In relazione ai costi informatici è da rilevare che l'informatizzazione dell'IPOST è principalmente legata al contratto stipulato con il Consorzio nazionale per l'informatica (C.N.I.).

Le risultanze contabili al 31 dicembre 1998 relative all'attuazione del contratto citato fanno registrare una riduzione dei costi nel 1998 (26,665 mld) rispetto al 1997 (28,914 mld).

Da ultimo, l'IPOST, secondo le indicazioni della Corte, ha presentato la prima stesura di un bilancio tecnico-attuariale rivolto principalmente alla gestione della previdenza.

7. Principali esiti del controllo della Corte dei conti.

Sul versante organizzativo-funzionale, segnatamente della riorganizzazione del Ministero delle comunicazioni a seguito della legge 11 luglio 97, n. 249, è stato censurato il fatto che non sono stati ancora perfezionati, ai sensi dell'art. 1, comma 23, della legge n. 249/1997, i regolamenti di delegificazione di cui all'art. 17, comma 2, della legge n. 400/1988 per individuare le competenze trasferite, per coordinare le funzioni dell'Autorità con quelle delle pubbliche amministrazioni interessate dal trasferimento delle competenze, per riorganizzare o sopprimere gli uffici di dette amministrazioni e rivedere le relative piante organiche.

Sul versante delle attività istituzionali poste in essere dal Ministero, segnatamente per i provvedimenti da esso adottati nell'esercizio di funzioni attribuitegli in via transitoria dall'art. 1, comma 25, della L n. 249/1997 e dall'art. 23, comma 1, del d.P.R. n. 318/1997, si è posto il problema della loro assoggettabilità - specie per le "licenze individuali" rilasciate per l'installazione di reti e la fornitura di servizi di telefonia vocale - a controllo preventivo di legittimità, se ed in quanto gli stessi rientrino o comunque siano assimilabili alla tipologia di atti tassativamente individuati dall'art. 3, comma 1, della legge n. 20/1994. Sul punto, la Sezione del controllo nella seduta del 3 giugno 1999 ha deliberato per la non assoggettabilità a controllo preventivo di legittimità delle licenze individuali.

Altra materia nella quale si è posto il problema dell'assoggettabilità a controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti è stata quella del "silenzio assenso" (d.P.R. n. 300/1992, modificato dal d.P.R. n. 407/1994) formatosi sulle domande di autorizzazione alla trasmissione in contemporanea avanzate ex art. 21 della legge n. 223/1990 dalle emittenti televisive locali.

Al riguardo, è stato chiarito che, in mancanza di un decreto approvativo di un atto concessorio o di una modifica o variante dell'atto stesso ed in assenza di un provvedimento espresso, non è possibile attivare il procedimento del controllo preventivo (salvo il caso di annullamento dell'atto di silenzio-assenso illegittimamente formato), ferma restando comunque la possibilità di sottoporre tali comportamenti dell'Amministrazione ad apposite indagini in sede di controllo successivo sulla gestione.

Nel quadro delle "misure consequenziali" a pronunce collegiali, va segnalato che il Ministero non si è sufficientemente adeguato alla deliberazione n. 48 del 1997 della Sezione

del Controllo che aveva rimarcato le carenze gestionali degli uffici preposti al rilascio delle concessioni radioelettriche per gli inaccettabili tempi procedimentali effettivamente impiegati, in pregiudizio sia dell'interesse erariale alla riscossione dei canoni, sia soprattutto delle esigenze dei richiedenti appartenenti in genere all'area produttiva ed imprenditoriale del Paese. Il comportamento "consequenziale" tenuto dal Ministero ripropone il problema della tempistica del procedimento, da introdurre in occasione della delegificazione della materia dei collegamenti in ponte radio ad uso privato, non più soggetta al regime concessione del codice postale, bensì ad autorizzazione, in armonia con la normativa comunitaria e secondo la previsione del collegato alla finanziaria art. 20 della l. n. 448/1998.

Va infine segnalata la situazione relativa al servizio radiofonico per la trasmissione dei lavori parlamentari. Com'è noto la Rete radiofonica parlamentare era stata riservata dall'art. 24 della legge n. 223/1990 alla concessionaria pubblica (RAI). Senonché, in attuazione della l. n. 602//1994 (che all'art. 9 aveva previsto l'esperimento di previa apposita gara pubblica d'appalto per la scelta di un concessionario privato), venne stipulata una convenzione tra il Ministero P.T. ed il Centro di Produzione S.p.A. per lo svolgimento del servizio stesso. Con decorrenza 21.11.97, il legislatore (art. 1 l. n. 224/1998) ha disposto il rinnovo per altri tre anni della convenzione medesima. Detto rinnovo *ex lege* - pur motivato dall'esigenza di garantire la continuità del servizio e data la mancata attivazione della Rete radiofonica parlamentare da parte della RAI entro il termine (1.1.98) previsto dal contratto di servizio (art. 14 del d.P.R. 29.10.97) - potrebbe creare una situazione di problematica compatibilità con i principi generali e di diritto comunitario sotto il profilo della posizione dominante acquisita da un unico concessionario.

Ministero delle politiche agricole

Sommario: Sintesi e conclusioni.

1. Direttive e programmi.

2. Analisi finanziaria; *2.1 Analisi finanziaria per categorie economiche; 2.2. Analisi per funzioni-obiettivo; 2.3. Analisi per centri di responsabilità; 2.4. Analisi dei trasferimenti.*

3. Analisi dell'organizzazione; *3.1 Attuale configurazione dell'organizzazione.*

4. Aspetti di particolare rilievo; *4.1. I programmi interregionali; 4.2. La questione delle "Quote-latte"; 4.3. I "Consorzi agrari"; 4.4. L'"Agenda 2.000".*

5. Attività contrattuale e contributiva.

6. Attività sanzionatoria ed ispettiva.

Sintesi e conclusioni.

Per il Ministero delle politiche agricole si ripropongono, perlomeno in parte, le considerazioni che erano state effettuate, nei precedenti esercizi, in ordine al notevole peso sul rendiconto, derivante da capitoli relativi ai trasferimenti, alcuni dei quali non presentano alcuna attività durante l'esercizio finanziario, sui quali insistono residui di rilevante entità.

La situazione è solo parzialmente cambiata ed è apprezzabile lo sforzo dell'amministrazione di depurare, sia pure limitatamente, il bilancio amministrativo da capitoli che non hanno avuto movimenti nel corso dell'esercizio finanziario.

Sono state registrate *economie*, anche se in misura inferiore rispetto all'esercizio precedente, (esse ammontano, infatti, a 261,6 miliardi rispetto ai 645,5 miliardi del 1997).

L'utilizzazione di risorse per l'attuazione dei programmi interregionali ha operato solo in conto residui, essendo intervenuto solamente a fine anno il finanziamento di competenza per il terzo anno di attività.

Si ribadisce quindi l'invito ad accelerare l'attuazione del nuovo rapporto con le regioni, anche attraverso i previsti decreti del presidente del consiglio dei ministri, per l'assegnazione delle corrispondenti risorse.

Di particolare importanza per il rilievo internazionale che presenta è l' *"Agenda 2.000"*, il documento presentato dalla Commissione al Consiglio U.E., per la radicale revisione della P.A.C. - Politica Agricola Comune, a sua volta, varata nel 1992 con il Regolamento del Consiglio n.1765/92.

I punti salienti di tale documento sono 16 e costituiscono, in qualche caso, una vera e propria modifica dell'impostazione concettuale precedentemente adottata.

Un esempio, al riguardo, è la diversa connotazione che ora riveste il c.d. *prezzo d'intervento*, diminuito del 20%, e che perde la caratteristica di garanzia di stabilità dei prezzi per assumere quella di *dispositivo di sicurezza* per il mantenimento dei redditi agricoli.

In via generale, va osservato come si tenda a ridurre il novero dei regimi specifici, in vista di una possibile liberazione dalle restrizioni all'esportazione previste dall'*Uruguay Round.*

La programmazione del Ministero, per quanto resa in unico contesto, non appare adeguata, costituendo la mera ricezione delle proposte dei Direttori generali, integrata da schematiche indicazioni di priorità.

Un punto cruciale, al riguardo, è rappresentato dal regolamento, previsto dall'art.2, comma 4 del decreto legislativo 4 giugno 1997, n.143, emanato solamente il 25 marzo 1999, al quale era stata legata la modifica strutturale non solo del ministero, ma anche degli enti sottoposti alla vigilanza del primo.

L'esame del regolamento, deferito alla Sezione del controllo della Corte, ha comportato quello dello stesso d.lgs. 143/97, in merito al quale la Corte, nell'adunanza del 10 giugno scorso, "*ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4, 5 del decreto legislativo 4 giugno 1997, n.143 per violazione degli artt. 70, 76 e 95 della Costituzione per mancata attuazione e per violazione delle norme di delega legislativa contenute negli artt. 1, 3, 4, 8, 11 primo comma lett. a) e b), 12 e 14 della legge 15 marzo 1997, n.59*" ha sollevato la questione di legittimità costituzionale delle predette norme.

Se rapportata, dunque, alle prospettive che si delineavano nel passato esercizio, la situazione dell'amministrazione appare peggiorata, non essendosi verificati concreti passi evolutivi.

in attuazione dell'art.11 della legge 15 marzo 1997, n.59 e dell'art.4, comma 1 del decreto legislativo 4 giugno 1997, n.143 - sul quale è tuttora in corso un dibattito.

La questione delle "quote-latte" si sta avviando a soluzione e gli ultimi atti, in merito, sono rappresentati dal decreto legge 1° marzo 1999, n.43, convertito nella legge 27 aprile 1999, n.118, con il quale sono state emanate le disposizioni relative alle compensazioni nazionali per i periodi di produzione lattiera 1995-96 e 1996-97 e dal conseguente decreto ministeriale 21 maggio 1999, n.159, con il quale è stato adottato il regolamento concernente le norme di attuazione dell'art.1, comma 5 del d.l. 43/99.

La prevista soppressione dell'A.I.M.A. e l'istituzione dell'A.G.E.A.- agenzia per le erogazioni in agricoltura è avvenuta solo di recente, con il decreto legislativo 27 maggio 1999, n.165, ed è prevista l'emanazione, a breve termine, degli altri decreti legislativi concernenti gli altri enti, mentre, al momento in cui veniva redatta la relazione al Parlamento sul rendiconto 97, appariva prossima la disciplina complessiva dell'intero settore.

Si rimarca dunque tale circostanza che, in considerazione dell'esigenza di sciogliere le gravi disfunzioni, rilevate in passato, deve essere considerata come un rilevante fattore negativo.

1. Direttive e programmi.

Per il Ministero delle politiche agricole si è evidenziato, fino a tutto il 1998, che il Ministro ha emanato direttive distinte per ognuna delle direzioni generali, e per l'Ispettorato repressione frodi; tale modalità non permette una visione globale della politica agricola e dei criteri generali della gestione.

Infatti, per l'esercizio 98, sono state emanate direttive, ai sensi del d.lgs.29/93, per le Direzioni generali degli affari generali e del personale in data 13 febbraio 1998, della pesca ed acquacoltura in data 21 gennaio 1998, delle politiche comunitarie ed internazionali in data 10 marzo 1998, delle politiche agricole e agroindustriali nazionali in data 10 marzo 1998, e delle risorse forestali, montane ed idriche in data 2 marzo 1998.

La Corte, sulla scorta di quanto osservato nella relazione sul rendiconto '96, ha sottolineato le caratteristiche di programmazione settoriale che tali provvedimenti presentano, e l'esigenza di acquisire - ai fini dell'unitarietà di indirizzo che si è ritenuto mancare nel

sistema adottato - l'avviso del Consiglio di amministrazione del ministero (previsto dall'art.14, comma 2 del d.lgs.29/93, prima delle modifiche apportate dal d.lgs.31 marzo 1998, n.80) e l'intesa della Conferenza Stato-Regioni che assume importanza determinante per l'amministrazione, nel quadro disegnato dal d.lgs.143/97.

Nel merito, le direttive hanno caratteristiche dissimili, solo in qualche caso costituiscono veri e propri documenti di *policy* mentre, in altri casi, recano una mera elencazione di adempimenti.

Al di là delle direttive emanate ai sensi dei dd.lgs.29/93 e 279/97, si ribadisce il concetto, già espresso nella relazione al Parlamento dello scorso anno, che la programmazione dell'attività dell'amministrazione debba considerarsi strettamente connessa, nella attuale fase di transizione, con l'attuazione del d.lgs.143/97, che prevede la riorganizzazione complessiva non solo del ministero ma anche degli enti operanti in ambito *agricoltura*.

Le direttive emanate per l'esercizio 1999, in data 17 febbraio 1999, riguardano, in un unico contesto, tutte le Direzioni generali e l'Ispettorato centrale frodi; l'esame dei loro contenuti rivela che sono ricalcati i programmi proposti dai Direttori generali che formano parte integrante delle direttive.

La direttiva del Ministro si sostanzia nell'approvazione dei programmi proposti dai Direttori generali ed in una indicazione di *priorità*[1] nell'ambito di questi.

---

[1] Le *priorità*, fissate dalla direttiva ministeriale sono da richiamare secondo lo schema seguente:

- Per la Direzione generale delle politiche comunitarie ed internazionali
  a) la riforma dei fondi strutturali ed il quadro programmatico di sostegno 2000-2006;
  b) la riforma delle O.C.M. (Organizzazioni comuni di mercato) per *vino, latte, carne bovina, seminativi, riso*;
  c) le regole per l'etichettatura dell'olio d'oliva.
- Per la Direzione generale per le politiche agricole ed agroindustriali nazionali
  a) il regime di aiuto per il miglioramento della competitività delle imprese;
  b) la predisposizione di iniziative e strumenti per i settori in crisi;
  c) la costituzione del consorzio nazionale per le *biodiversità*;
  d) l'attuazione della legge 237/93.
- Per la Direzione generale delle risorse forestali, montane ed idriche
  a) la lotta aerea agli incendi boschivi;
  b) il potenziamento della flotta degli elicotteri del Corpo forestale dello Stato;
  c) la costruzione delle caserme del CFS e l'adeguamento degli impianti tecnologici;
  d) la gestione ed il controllo dei regolamenti comunitari di interesse agro-forestale;
  e) le iniziative volte alla manutenzione dei boschi ed alla ricostuzione dei germoplasmi forestali.
- Per la Direzione generale per la pesca e l'acquacoltura
  a) la conferenza governativa della pesca e dell'acquacoltura;
  b) la predisposizione e l'approvazione del VI piano triennale della pesca 2000-2002.
- Per la Direzione generale dei servizi generali e del personale
  a) la rideterminazione della dotazione organica del ministero, con la previsione dei profili professionali necessari allo svolgimento delle funzioni attribuite al ministero stesso;
  b) la riqualificazione professionale del personale;

Oltre all'indicazione delle cennate priorità, nell'art.3, intitolato *Direttive*, è contenuto l'invito ad operare in termini di economicità, efficienza ed efficacia, nonché di trasparenza, *usando mezzi e risorse adeguati al raggiungimento degli obiettivi prefissati.*

Tale invito si risolverà in una mera petizione di principio se non si supera il mero meccanicismo dell'attribuzione delle risorse finanziarie alle *unità previsionali di base*, e non si realizza l'indicazione di obiettivi qualificanti ed, al tempo stesso, la definizione di indicatori tali da assicurare l'operatività dei controlli di gestione.

La valutazione sull'attività programmatoria del ministero è dunque negativa; tanto più in presenza di disfunzioni ed incertezze organizzative derivanti dalla mancata emanazione, nel corso dell'esercizio 98, del regolamento discendente dal d.lgs.143 del 1997.

Un problema che va posto è quello del rapporto fra l'area operativa del d.lgs.143/97, con il quale è stato creato il nuovo ministero per le politiche agricole, e quella del d.lgs.112/98.

Entrambi i decreti legislativi sono stati emanati in base alla delega della legge 59/97, ma, perlomeno in via di principio, il d.lgs.112/98, comprende nel *conferimento* di funzioni e compiti amministrativi alle regioni, alle province, comuni, comunità montane o ad altri enti locali, anche le funzioni di organizzazione, programmazione e vigilanza, le quali sono considerate strumentali alle funzioni conferite.

Da quanto emerge sia dal d.lgs.143/97, ma ancor più dal regolamento attuativo, all'esame della Corte, l'area delle competenze rivestite dal ministero appare particolarmente consistente e tale da incidere sull'attività di gestione della politica agricola a livello nazionale.

Va inoltre considerato che, in base allo schema di decreto legislativo sulla "Riforma dell'organizzazione di governo" che si fonda sulla delega prevista negli articoli 11, comma 1 lettera a) e 12 della legge 15 marzo 1997, n.59, il ministero delle politiche agricole è destinato a confluire nel ministero *del mercato e delle attività produttive* ed, in tale contesto, viene a limitarsi ulteriormente la sua area di competenza.

2. Analisi finanziaria;

---

c) attuazione dell'art.15 del d.lgs.30.8.1998, n.173, concernente il sistema agricolo unitario e della semplificazione amministrativa.

> Per l'Ispettorato centrale frodi

a) l'attività di tutela ed informazione del consumatore;

b) l'effettuazione di controlli, con particolare riguardo ai settori *agrumario*, della *produzione e commercializzazione dell'olio extravergine d'oliva*, sulla qualità dei prodotti.

Il bilancio del ministero delle politiche agricole è caratterizzato dal prevalente peso dei trasferimenti; numerosi capitoli, sui quali insistono residui di rilevante entità, non presentano alcuna attività durante l'esercizio finanziario 1998.

Al riguardo, l'esigenza di un alleggerimento della situazione complessiva aveva portato la Corte, prima a registrare il fenomeno dell'incremento dei dati da consuntivo di circa tre volte il livello del preventivo, e, quindi, a procedere ad un'individuazione di opportuni correttivi tesi ad una lettura affidabile dei dati di rendiconto.

Poiché non si è verificato quel miglioramento *fisiologico* che l'attuazione dei programmi interregionali lasciava supporre, non essendosi provveduto a depurare i capitoli *dormienti* e ad indirizzare le risorse in essi congelate verso il cennato strumento, in sede di esame del rendiconto 98, si è cercato di offrire un'analisi dei capitoli di bilancio che presentano la caratteristica di sostanziale *inattività*, distinguendo alcune tipologie caratteristiche.

2.1.Analisi finanziaria per categorie economiche;

Dalla tradizionale analisi per categorie economiche, basata sull'esame della *massa impegnabile* e della *massa spendibile*, viene subito la conferma di come, anche per l'esercizio 1998, la categoria di maggiore rilevanza sia la XII^ che attiene ai trasferimenti in conto capitale.

Si nota, comunque, un'analoga consistenza dei residui totali che passa da 2.807 miliardi (di cui 474 miliardi di residui di stanziamento) a 2.806 (di cui 600 miliardi di residui di stanziamento) e un aumento di quella dei pagamenti (914 miliardi rispetto a 834 nel 1997), anche se di questi ben 671 miliardi riguardano i residui (413 nel 1997), mentre solo 243 sono relativi alla competenza (421 nel 1997).

Non si rinviene dunque il miglioramento auspicato, in quanto la *massa residui* rimane costante, anche a fronte di un livello maggiore dei pagamenti su residui, ritardando, quindi l'operazione di *ripulitura* del bilancio che la Corte ha più volte auspicato, operazione che sarà evidenziata dall'analisi disaggregata dei capitoli interessati.

Il rapporto di smaltimento dei residui (pagamenti su residui) rispetto al passato esercizio è dunque del 23,90%, (quello del 97 sul 96 era del 14,70%), mentre la massa complessiva dei residui conferma il dato del 96 e del 97.

Se si considera che il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile è del 21,92% (dato questo che va peraltro calibrato su di un rapporto tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile del 50,47%), trova conferma l'assunto che, per questa categoria la spesa sia sostanzialmente rigida e fortemente condizionata dai residui.

Da qui l'esigenza di continuare nell'operazione di monitoraggio dei capitoli e di soppressione di quelli inattivi; va invece valutata con attenzione l'affermazione contenuta nella *nota preliminare* del bilancio di previsione 1999, secondo la quale vi sarebbe una diminuzione di 1.861 miliardi sui residui, rispetto al rendiconto 1998.

A prescindere, infatti, dai tempi di presentazione della *nota preliminare* rispetto a quelli del *consuntivo*, va ricordato come solamente l'effettiva soppressione dei capitoli in discorso potrà portare alla eliminazione della massa di residui della cat.XII^.

Le altre categorie sono molto meno significative di quella già esaminata; la successiva, in ordine di grandezza, è la II^, la quale, con il 94,21%, mostra un andamento simile a quello registrato nell'esercizio 97 (90,25%) nel rapporto fra pagamenti e massa spendibile, mentre il dato 96 era sensibilmente inferiore, attestandosi al 78,59%.

Quanto alla spiegazione del fenomeno, va considerato che la particolare situazione che vede interessato il Corpo Forestale dello Stato è molto simile a quella già osservata per l'esercizio 96.[2], con una significativa incidenza della diminuzione del personale del Corpo.

In merito, va ricordato che nel 1997 le cessazioni dal servizio erano state 517, di cui 417 a domanda, e, dunque, il paventato esodo aveva subito un ridimensionamento, ripristinandosi un *trend* accettabile; la situazione del 1998, fortemente influenzata dal cennato dibattito sul destino del *Corpo*, ripropone la forbice tra la spesa di personale preventivata (spesa normalmente *rigida*) e quella reale.

Per quanto attiene alla cat.IV^, concernente l'acquisto di beni e servizi, questa non presenta un particolare rilievo, ma va notato come, al 1° gennaio 98, in assenza di residui di stanziamento, vi fosse una corrispondenza fra competenza e residui al 1° gennaio (69,2 miliardi la prima e 65,2 miliardi i secondi) circostanza questa piuttosto singolare ma molto simile a quella dell'esercizio precedente (in quel caso erano di maggiore entità i residui: 66,8 miliardi rispetto ad una competenza di 63,5 miliardi), la qualcosa dimostra che la capacità di spesa, evidenziata dai pagamenti totali, è estremamente limitata (54 miliardi nel 97 e 62,27 miliardi nel 98) e tende a produrre ulteriori residui, con un tasso di smaltimento del 38,74% al

quale deve rapportarsi il basso livello dei pagamenti sulla competenza (36,42 miliardi su 69 di stanziamenti definitivi, pari al 52,78%).

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 del bilancio delle *politiche agricole*, a parte l'utilizzazione della cennata disaggregazione che ha permesso l'individuazione di elementi significativi sotto il profilo

[2] Stimata in circa 2.000 unità nell'ultimo triennio e, per la quale incideva in termini notevoli il tempo minimo fra presentazione delle domande di pensionamento e le date di decorrenza della cessazione dal servizio.

dell'andamento della spesa per *u.p.b.*, deve notarsi come finisca per essere maggiormente valido il riferimento ai *centri di responsabilità*, rispetto alle *funzioni-obiettivo*.

Al primo livello, infatti, si perdono i connotati tipici dell'amministrazione, ben presenti nelle *funzioni-obiettivo* proposte dalla Corte in sede di rendiconto fino all'esercizio passato.

Attualmente, infatti, gran parte del bilancio, corrispondente al 76,61% degli stanziamenti definitivi (2.264 miliardi su 2.955) viene attribuita alla F.O. *Affari economici*, mentre la seconda *funzione-obiettivo* in ordine di grandezza è costituita dalla *Difesa*, con il 9,27% (274 miliardi su 2.955) e la terza è rappresentata dalla *Protezione dell'ambiente* con l'8,49% (251 miliardi su 2.955).

Venendo dunque all'analisi dell'unica funzione significativa (*Affari economici*), si rileva come il peso dei residui al 1° gennaio sia superiore del 76,90% (3.942,5 miliardi su 2.264) rispetto agli stanziamenti definitivi.

In pratica, tale funzione-obiettivo enfatizza le caratteristiche del bilancio delle *politiche agricole* e ne sottolinea, in particolare, gli aspetti negativi.

Il bassissimo rapporto fra pagamenti e massa spendibile, che si attesta al 24,48%, non è affidabile in considerazione del livello di solo il 50,43% delle autorizzazioni di cassa sulla massa spendibile, e anche il livello dei pagamenti totali sulle autorizzazioni di cassa, corrispondente al 48,54% mostra l'esigenza di accelerare il processo di trasferimento delle risorse alle Regioni, come è già stato sottolineato.

Gli altri indicatori, costituiti dal costante livello dei residui al 31 dicembre (3.942 miliardi su 4.464) mitigato solo dalle notevoli economie (224 miliardi), da quello di smaltimento residui del 22,50% (887 miliardi su 3.942) e dai pagamenti sulla competenza del 27,91% (632 miliardi su 2.264) confermano quanto sopra evidenziato.

Scendendo al 2° livello di F.O., le cennate considerazioni si concentrano sulla funzione *Agricoltura* (nell'ambito degli *Affari economici*) ed, in particolare, nella spesa per investimenti, che ricomprende i *trasferimenti* che costituiscono la peculiarità del bilancio della *politiche agricole.*

Tale funzione attrae, infatti il 95,05% (2.152 miliardi su 2.264) degli stanziamenti definitivi, ai quali va aggiunta la massa dei residui, e l'88,74% (1.348 miliardi su 1.519) dei pagamenti totali dell'intera amministrazione.

Per quanto attiene all'analisi dei capitoli più significativi del bilancio amministrativo, si richiama quanto descritto sulle vicende dei capitoli che attengono a *trasferimenti*, e, fra

questi si indica, a titolo esemplificativo, il cap.7456[3] che presenta 405 miliardi di residui al 1° gennaio e solo 0,45 miliardi sulla competenza; i cui pagamenti sono stati di soli 29,16 miliardi sui residui, con un tasso di smaltimento del 7,2%, e di 0,41 miliardi sulla competenza (corrispondenti al 91%), e per il quale, si riscontra al 31 dicembre una massa residui di 376 miliardi.

L'analisi dell'unità di misura del bilancio amministrativo indica come sia necessario partire proprio da questo per ristrutturare il bilancio delle *politiche agricole* che dovrà trovare un diretto collegamento tra le risorse finanziarie attribuite e le funzioni svolte, non potendo continuare, nell'ottica del d.lgs.112 del 31 marzo 1998, e del più volte richiamato d.lgs.143/97, a costituire il medesimo una sorta di *stanza di compensazione* di proventi finanziari che non vedono una concreta destinazione.

2.3. Analisi per centri di responsabilità;

L'analisi per centri responsabilità costituisce il fulcro della valutazione finanziaria del bilancio *politico* dell'amministrazione, ancorato all'*unità previsionale di spesa* corrispondente, appunto, al centro di responsabilità.

Per il Ministero delle politiche agricole, si riscontra un aumento complessivo della *massa impegnabile* che passa da 3.305 a 3.664 miliardi. Tale incremento è dovuto sia ai residui di stanziamento (da 553 a 708 miliardi) sia agli stanziamenti definitivi di competenza (da 2.751 a 2.955 miliardi).

Il centro di responsabilità di maggior rilievo è sempre la Direzione per le risorse forestali, montane ed idriche (per la quale i residui di stanziamento passano da 173 a 317 miliardi - 44,70% del totale e gli stanziamenti definitivi di competenza da 1.163 a 1.451 miliardi - 49,10% del totale), mentre molto ridimensionata appare la Direzione per le politiche agricole ed agroindustriali nazionali, soprattutto per gli stanziamenti definitivi di competenza che passano da 926 a 472 miliardi - 15,96% del totale, mentre salgono i residui di stanziamento (da 210 a 262 miliardi - 37,11 % del totale).

Tale andamento trova conferma nel bilancio di previsione 99 che, per le politiche agricole ed agroindustriali nazionali prevede un'ulteriore diminuzione a 301 miliardi, con un decremento di 111 miliardi sull'assestato 98.

---

[3] Che attiene, appunto a *somme da assegnare alle regioni per la concessione del concorso negli interessi e dell'abbuono di quota-parte di capitali mutuati sui prestiti per la ricostituzione dei capitali di conduzione.*

Il trasferimento effettivo di competenze alle Regioni spiega tale diminuzione di stanziamenti, mentre appare inverso, sempre sotto l'aspetto degli stanziamenti, il *trend* della Direzione per i servizi generali ed il personale, che vede i suoi stanziamenti definitivi passare da 310 a 669 miliardi - 22,62% del totale, e che vede amplificato il proprio ruolo al quale si riconnette il *S.I.A.N.*.

Sul fronte della *massa spendibile* è sempre emerso negli ultimi esercizi un rapporto sfavorevole fra pagamenti totali e massa spendibile che risulta in leggero miglioramento, in quanto si passa dal 29,46% del 97 al 30,80% del 98; del resto, come si precisava in precedenza per la cat. XII^, va tenuto presente che è piuttosto basso anche il rapporto fra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (60,83% nel 97 diminuito a 55,92% nel 98).

Appare dunque maggiormente affidabile il rapporto fra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa che per il 97 era del 48,43% e per il 98 sale al 55,07%.

Tale scelta, del resto, appare valida anche per quei centri di responsabilità che presentano un elevato rapporto fra autorizzazioni di cassa e massa spendibile.

E' il caso dei centri di responsabilità *Ispettorato centrale frodi* (93,43%) e *Pesca ed acquacoltura* (73,75%) oltre al *Gabinetto* (97,80%).

Come si era precisato all'inizio dell'analisi finanziaria, anche per l'esercizio 98 ci si attendeva un grande scostamento fra i dati di consuntivo e quelli previsionali.

Tale fenomeno, sulle cui cause ci si è già espressi, risulta palpabile nel confronto globale fra massa impegnabile e massa spendibile (3.664 miliardi la prima e 7.044 la seconda).

Per quanto attiene ai centri di responsabilità, si rileva come il predetto incremento, dovuto alla massa dei residui al 1° gennaio 1998, incida in particolare sulla Direzione per le politiche agricole ed agroindustriali nazionali (per 2.189 miliardi) e sulla Direzione per le risorse forestali, montane ed idriche (per 1.471 miliardi).

In coerenza con il rilevato basso livello dei pagamenti totali rispetto alle autorizzazioni di cassa, che va incrociato con quello delle autorizzazioni di cassa rispetto alla massa spendibile, si registra un tasso di smaltimento residui (pagamenti su residui) anch'esso estremamente limitato, e particolarmente significativo per i due centri di responsabilità dianzi indicati.

Per la Direzione per le politiche agricole è del 24,76% (542 su 2.189 miliardi) e per quella per le risorse forestali è del 16,04% (236 su 1.471 miliardi).

Tale aspetto indubbiamente assume particolare rilevanza per questi due centri di responsabilità poiché le disponibilità di bilancio ed essi riferite costituiscono, in termini di massa spendibile, il 79,26% dell'intero bilancio del ministero (2.661 miliardi per le *politiche agricole* e 2.922 miliardi per le *risorse forestali*), ma il problema dello smaltimento residui tocca anche gli altri centri di responsabilità.

Per il *Gabinetto del Ministro* si ha il 46,66% (1,4 miliardi su circa 3 di residui iniziali al 1° gennaio 1998), per *Servizi generali e personale* il 59,90% (124 su 207 miliardi), per *Politiche comunitarie ed internazionali* il 19,44% (7 su 36 miliardi), per *Pesca ed acquacoltura* il 37,5% (63 su 168 miliardi) e per l'*Ispettorato centrale frodi* il 64,29% (9 su 14 miliardi).

Per questi centri responsabilità, i quali risentono in misura minore di *Politiche agricole* e *Risorse forestali* del peso dei capitoli di trasferimento, si rinviene anche una diversa evoluzione della massa residui al 31 dicembre rispetto ai residui del 1° gennaio dell'esercizio di riferimento.

Il *Gabinetto del Ministro* mostra una diminuzione del 41,38% (1,7 miliardi al 31 dicembre rispetto a 2,9 del 1° gennaio), per le *Politiche comunitarie* si riscontra un aumento (41,32 miliardi al 31.12 rispetto a 36,41 del 1°.1), mentre per l'*Ispettorato centrale frodi* si registra una diminuzione del 6,43% (13,1 miliardi al 31.12 rispetto a 14 del 1°.1).

Il centro di responsabilità *Servizi generali e personale* presenta un dato negativo in quanto i residui aumentano del 146,38% (510 miliardi al 31.12 rispetto a 207 del 1°.1), aumento che per *Pesca ed acquacoltura* è su livelli più contenuti, del 35,12% (227 al 31.12 rispetto a 168 miliardi del 1°.1).

I centri di responsabilità nel loro complesso presentano minime economie: 262 miliardi su 7.044 miliardi di massa spendibile, pari al 3,72%.

L'ulteriore disaggregazione del *Centro di responsabilità* in *macroaggregato* permette di evidenziare il polo maggiormente significativo per la *forbice* rilevata fra *massa spendibile* e *pagamenti*.

Nell'ambito delle *politiche agricole e agroindustriali nazionali, l'unità previsionale di base* relativa alla *bonifica, miglioramento e sviluppo fondiario* indica 1.578 miliardi di residui al 1° gennaio e *stanziamenti definitivi* per 335 miliardi, con un basso livello di pagamenti sulla competenza del 40,90% (137 miliardi su 335) ed un ancor più basso livello di

smaltimento residui del 13,81% (218 miliardi su 1.578) al quale corrisponde una *massa-residui* di poco inferiore (1.516 miliardi), con economie pressoché irrilevanti (41 miliardi).

Per il Ministero delle politiche agricole, si presenta di particolare interesse l'analisi, sempre per centri di responsabilità, delle spese di *funzionamento*, che dimostrano l'estrema esiguità del bilancio complessivo che presenta 929 miliardi di massa spendibile.

In tale contesto, va infatti evidenziato il livello dei pagamenti su residui, pari a zero, al quale corrisponde una diminuzione della massa residui del 38,26% (71 al 31.12 rispetto a 115 miliardi del 1°.1), fenomeno che va collegato con le economie, presenti per 49,4 miliardi.

In considerazione dell'elevato rapporto (fisiologico per le spese di funzionamento) tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile, pari al 94,88%, la lettura di tale andamento non necessita di correttivi né per tale tipologia di spese, inerente alla *classificazione economica semplificata*, valgono i discorsi in precedenza fatti per le spese di *trasferimento* che sono altra cosa.

In termini globali, e, soprattutto, con riguardo ai precedenti centri di responsabilità può trovare spazio una notazione sulle difficoltà operative che incontra l'amministrazione in questa ulteriore fase di transizione e, soprattutto, in mancanza della definizione degli strumenti applicativi della riforma, e, quindi della nuova struttura.

2.4. Analisi dei trasferimenti.

Si è fatto riferimento in più occasioni all'andamento della spesa connessa ai *trasferimenti*, che nel bilancio del Ministero assume particolare rilevanza.

In proposito, si pone il problema dell'esistenza di capitoli, del bilancio amministrativo, che non presentano attività, e che, dunque, dovrebbero, in una corretta ottica di allocazione delle risorse, essere soppressi dal bilancio delle *politiche agricole* mentre le relative disponibilità dovrebbero essere trasferite definitivamente alle Regioni od altri enti.

Parzialmente diverso è il discorso relativo ai *programmi interregionali*, per i quali i fondi continuano ad essere gestiti dal Ministero, ma questi attengono ad interventi ben precisi e di particolare interesse, dei quali si parlerà in seguito.

Alcuni capitoli, che vengono indicati di seguito, riferiti all'applicazione dell'art.10 della legge 27 ottobre 1966, n.910 (concernente *progetti di interventi diretti a favorire l'adeguamento tecnologico di impianti di interesse pubblici per la raccolta, conservazione,*

trasformazione e vendita dei prodotti agricoli) riguardano fondi caduti in perenzione amministrativa ed, eventualmente, saranno oggetto di reiscrizione in bilancio:
5111, 7203, 7204(che viene utilizzato anche per gli oneri per imprevisti relativi ad opere di completamento, nonché per gli interventi per la costituzione di capitali a favore degli organismi gestori degli impianti), 7219, 7220, 7409, 7410, 7906, 8106, 8113.

Sono invece riferiti ai *programmi interregionali* e, quindi presentano una dinamica di spesa, i capitoli:
7.016 della cat.X^, 7056,7057,7559,7560, 7561, 7562, 7563, 7564, 7565, 7566,7567,7569 della cat.XII^.

Attengono ai trasferimenti alle Regioni a statuto speciale i capitoli:
7510, 7527, 7528 e 7534.

Concernono i finanziamenti per le calamità naturali i capitoli:
7443, 7455, 7456, 7460, 7461.

Relativi ai trasferimenti alle Regioni a statuto ordinario sono i capitoli:
7550 (che riguarda la tenuta dei libri genealogici e del quale l'80% dello stanziamento è destinato alle associazioni provinciali per il tramite delle Regioni);
7240 che finanzia il *Fondo di solidarietà nazionale (ai sensi della legge 590/81, interventi precedenti all'entrata in vigore della legge 195/82)*;
8287 relativo alla *riforma fondiaria.*

Gran parte di questi capitoli continuano a presentare una consistente massa di residui.

3. Analisi dell'organizzazione; *3.1 Attuale configurazione dell'organizzazione.*

Si è più volte accennato al regolamento che costituisce l'applicazione del d.lgs.143 del 1997 (il primo decreto legislativo emanato in base alla *delega* contenuta nella legge 59/97).

Nella passata relazione si era dato atto dell'evoluzione dello *schema* di regolamento fino al momento della *Parifica* del Rendiconto generale dello Stato, ma il regolamento è stato adottato solamente con il d.p.r. del 25 marzo 1999.

Nel corso del 1998, dunque, l'amministrazione ha vissuto una situazione precaria, che registrava la mancata attuazione della legge 491/93 ed, al tempo stesso, la mancata attuazione del nuovo regime dettato dal d.lgs.143/97, e tale constatazione vale non solamente per il ministero, ma anche per tutti gli enti che operano nell'*ambiente agricoltura.*

Il decreto legislativo n.143 del 4 giugno 1997, con il quale è avvenuta la trasformazione del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali nel Ministero delle politiche agricole[4](un'amministrazione, dunque, da riconfigurare totalmente)[5] aveva infatti previsto rilevanti modifiche in tutto il comparto, disponendo la soppressione degli enti, istituti ed aziende sottoposti alla vigilanza del ministero e la messa in liquidazione di Agecontrol S.p.A., ma demandando la loro regolamentazione per quel che concerne l'accorpamento, il riordinamento e la trasformazione, a decreti legislativi, per i quali era indicato il termine del 31 luglio 1998, sentita la conferenza stato-regioni.

L'opzione seguita è stata, peraltro, quella di realizzare il nuovo disegno organizzatorio, in contemporanea a quello del Ministero.

Il rilevantissimo ritardo riscontrato nel varo del regolamento, approvato con il d.p.r. del 25 marzo 1999, ha dunque prodotto un effetto di trascinamento e condizionato anche l'assetto degli enti.

L'esame del regolamento, deferito alla Sezione del controllo della Corte, ha comportato quello dello stesso d.lgs. 143/97, in merito al quale la Corte, nell'adunanza del 10 giugno scorso, "*ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4, 5 del decreto legislativo 4 giugno 1997, n.143 per violazione degli artt. 70, 76 e 95 della Costituzione per mancata attuazione e per violazione delle norme di delega legislativa contenute negli artt. 1, 3, 4, 8, 11 primo comma lett. a) e b), 12 e 14 della legge 15 marzo 1997, n.59*" ha sollevato la questione di legittimità costituzionale delle predette norme.

Non si è ritenuto, infatti, da parte della Sezione del controllo, conferente sia il richiamo generico alla predetta legge, rinvenuto solamente nella relazione di accompagnamento al decreto legislativo, e del quale si è rilevata la carenza nel preambolo del medesimo: "*attua la parte di delega contenuta nel Capo I della legge 59/97*", sia l'integrazione del richiamo, che l'amministrazione ha prodotto, in sede di controdeduzioni, e concernente:

1. "la delega contenuta nell'art.11, comma 1, lett.a), della legge n.59 del 1997, che prevede il riordino, la soppressione e la fusione dei Ministeri e della

[4] Si ricorda che non aveva avuto esito (per mancato raggiungimento del *quorum* dei votanti) il *referendum* tenutosi il 15 giugno che ne proponeva la soppressione *tout court*

[5] E che non aveva ancora visto attuata la riforma introdotta dalla legge 491 del 1993.

amministrazioni centrali ad ordinamento autonomo, con i criteri previsti dall'art.12";

2. "la delega contenuta nell'art.1 della medesima legge 59/97, che prevede il conferimento alle regioni di funzioni e compiti amministrativi e, conseguenzialmente, permette la soppressione, la trasformazione o l'accorpamento delle strutture centrali interessate dal conferimento della funzioni;
3. "un primo utilizzo della delega contenuta nell'art.11, comma 1, lett.b) della legge 59/97, che prevede il riordino degli enti pubblici nazionali, disponendo la soppressione, accorpamento, riordinamento o trasformazione di tutti gli enti ed istituti sottoposti alla vigilanza del Ministero".

La questione di legittimità costituzionale, comporta la sospensione della pronuncia da parte della Sezione del controllo.

Per tale ragione, si prescinde, anche in questa sede, da valutazioni sul testo del medesimo e sui moduli organizzatori delineati.

Va, in ogni caso, sottolineato, come, per la realizzazione dell'organizzazione *concreta*, fosse previsto un ulteriore rinvio a regolamenti approvati ai sensi del comma 4 bis dell'art.17 della legge 400/80, permanendo in tal modo la, più volte segnalata, situazione di precarietà dei dirigenti dell'amministrazione.

Il nodo più problematico di un impianto ancora *in fieri* è quello relativo al *Corpo forestale dello Stato* per il quale si profila la regionalizzazione e che, in attesa dell'attuazione dell'art.11 della legge 15 marzo 1997, n.59 e dell'art.4 del d.lgs. 4 giugno 1997, n.143 - il quale ultimo prevede espressamente il trasferimento alle regioni delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative del *Corpo forestale*, non necessari all'esercizio delle funzioni di competenza statale - viene posto alle dirette dipendenze del Ministro, e considerato una struttura distinta, come organico e risorse finanziarie, da quella del Ministero.

Non si è, dunque, di fronte ad una soluzione definitiva nei confronti di un entità di particolare rilevanza rispetto a quella complessiva dell'amministrazione (circa 7.000 unità rispetto alle 1.750 unità suddivise fra Ispettorato Centrale Frodi con 1.000 unità ed Amministrazione centrale con 750 unità).

Una compiuta attuazione della riforma, improntata all'efficacia delle scelte strutturali e funzionali ed orientata verso un rafforzamento delle autonomie regionali esige un accordo fra Governo e Conferenza *Stato-Regioni*.

Rimane intatto ed, anzi, ancor più sottolineato, il ruolo del S.I.A.N. - *Sistema informativo agricolo nazionale* - che anche in precedenza rappresentava - come si è detto in occasione dell'esame del rendiconto 1996 - il *collante* di un sistema composto da competenze distinte dei vari settori dell'amministrazione, caratterizzati da un'estrema peculiarità.

Infatti, si ribadisce come, nella nuova logica del ministero delle politiche agricole, il sistema informativo assuma la rilevanza di strumento di *policy*, in quanto, assicurando il collegamento con le regioni e le province autonome, permette l'esplicazione della competenza centrale.[6]

Va tenuto presente che non è di poco conto la realizzazione dell'effettiva integrazione dei sistemi centrale e locali e che lo snodo regolamentare coinvolge il concreto inizio dell'attività dei due comitati che sono stati, rispettivamente previsti l'uno per l'area *informatica* e l'altro per l'area *statistica*.

4. Aspetti di particolare rilievo.

4.1.I programmi interregionali

Nella passata relazione è stato posto l'accento sui *programmi interregionali*, che si collocano nel contesto degli "interventi programmati in agricoltura", disciplinati inizialmente dalla legge 5 novembre 1976, n.578, e che con la legge 23 maggio 1997, n.135 sono stati individuati in termini mirati, con il fine cioè di portare al massimo livello possibile il risultato dell'intervento finanziario, utilizzando tutte le sinergie individuabili attraverso azioni concertate e coordinate a livello interregionale[7].

---

[6] Il S.I.A.N. è stato considerato un *servizio di interesse pubblico* dall'art.15 del d.lgs.30 aprile 1998, n.173, concernente *disposizioni in materia di contenimento dei costi di produzione e per il rafforzamento strutturale delle imprese agricole, a norma dell'art.55, commi 14 e 15, della legge 27 dicembre 1997, n.449.*
In tale contesto, è stato sancito l'obbligo di servirsi del S.I.A.N. da parte del ministero per le politiche agricole, degli enti e delle agenzie dallo stesso vigilati, dalle regioni e dagli enti locali, nonchè dalle altre amministrazioni operanti, a qualsiasi titolo, nel comparto agricolo ed agro-alimentare. Connessioni particolari riguardano l'*Anagrafe tributaria*, i *nuclei antifrode della guardia di finanza e dell'arma dei carabinieri*, l'I.N.P.S. e le camere di commercio, industria ed artigianato.
Detta norma prevede dunque un rilevante potenziamento del S.I.A.N..

[7] A tal fine, erano stati stabiliti dal comitato permanente per le politiche agroalimentari e forestali, ora sostituito dalla Conferenza Stato-Regioni, taluni criteri generali per la loro definizione e realizzazione, preferendo innanzitutto l'arco biennale della durata dei medesimi, e la caratteristica di *sussidiarietà* di iniziative regionali o nazionali in atto, stimolando, dunque, un'azione di collaborazione tra regioni e tra queste ed altri soggetti pubblici e privati, diretta ai seguenti obiettivi:

- *conseguire economie di scala nell'impiego delle risorse;*
- *acquisire standard tecnologici e/o innovazioni che consentano un impiego minimo di risorse, provvedendo alla loro diffusione ed utilizzazione;*
- *valorizzare e/o trasferire iniziative ed innovazioni già adottate in ambito nazionale o in altri ambiti regionali;*

Lo scopo del programma è soprattutto quello di sostenere gli sforzi di adeguamento delle amministrazioni al nuovo quadro normativo e programmatico comunitario, nazionale e regionale.

Con le delibere CIPE del 18.12.1996 e del 26.6.1997 sono stati finanziati i primi due anni, riferiti agli esercizi 96 e 97, per importi complessivi di 112 e 147 miliardi:

Programmi	stanziamento 96	stanziamento 97
Agricoltura e qualità	**24 miliardi**	**38 miliardi**
Assistenza tecnica al settore zootecnico	35 "	34 "
Comunicazione ed educazione alimentare	10 "	15 "
Sistema di interscambio tra sistemi informativi	6 "	15 "
Ristrutturazione del sistema della statistiche agricole nazionali e regionali	10 "	10 "
Prove varietali	2,6 "	3 "
Supporti per il settore floricolo	3 "	5 "
Produzione di servizi orientati allo sviluppo rurale	6 "	3 "
Formazione e aggiornamento tecnici e divulgatori agricoli	3 "	3 "
Assistenza tecnica ed attività di studi e ricerche	2,4 "	2 "
Promozione commerciale	10 "	15 "
Individuazione e trasferimento delle innovazioni in agricoltura	==	4 "
Totale	112 "	147 "

- *ottenere un impatto positivo in termini di nuova occupazione.*

Per quanto attiene al profilo finanziario, le risorse proprie delle regioni, destinate a tale scopo, sono di 112 miliardi per il primo anno e di 147 miliardi per il secondo, mentre la gestione dei fondi destinati all'attuazione dei programmi, per ragioni organizzative, è stata mantenuta presso il bilancio del ministero che provvede, quindi, ai pagamenti nei confronti dei soggetti attuatori delle iniziative, direttamente o con il trasferimento dei fondi alle regioni.

Il procedimento prevede che il ministero per le politiche agricole, d'intesa con la conferenza stato-regioni, proponga la ripartizione dei fondi da assegnare ai singoli programmi al CIPE al quale spetta la deliberazione al riguardo.

I singoli programmi vengono invece approvati (dopo la precedente deliberazione) dalla conferenza stato-regioni e notificati al CIPE.

Ogni programma viene poi seguito da un *comitato di progetto*, composto da rappresentanti delle regioni e del ministero, integrato, a seconda dei casi, da rappresentanti di altre istituzioni (ministeri, enti strumentali, università).

Per quanto attiene al terzo anno, con la delibera CIPE del 19 febbraio 1999, sono stati assegnati ai programmi interregionali, 90 miliardi sui fondi recati dall'art.1, punto 3 della legge 2 dicembre 1998, n.423 su "Interventi strutturali e urgenti nel settore agricolo, agrumicolo e zootecnico".

La procedura per operare la ripartizione dei fondi da assegnare al singolo programma prevede che il Ministero, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni trasmetta al CIPE la proposta di riparto e che i singoli programmi vengano approvati dalla stessa Conferenza e poi solamente notificati al CIPE.

Per quanto attiene all'erogazione dei fondi, questi vengono iscritti nel bilancio di previsione del Ministero per essere pagati direttamente da questo alle Regioni, come soggetti attuatori.

In pratica, non essendo ancora stati iscritti i nuovi fondi, di cui sopra, per l'esercizio 1998 non vi sono stati finanziamenti.

Sono giunti a conclusione tre di essi: "promozione di servizi orientati allo sviluppo rurale", "formazione e aggiornamento di tecnici e divulgatori agricoli" che era stato concepito come supporto ai programmi stessi e "trasferimento delle innovazioni in agricoltura", che era stato finanziato per la sola seconda annualità. Viene invece aggiunto un programma concernente "attività per lo sviluppo dell'agricoltura biologica" che è allo stato degli incontri preliminari.

Per quel che attiene all'andamento finanziario dei programmi, nel rinviare alla tabella che si allega, si precisa sinteticamente che mentre per il 1996 è stato impegnato tutto lo stanziamento, la percentuale è stata del 98,6% per il 1997. Sono stati erogati anticipi pari al 59,8% (67 miliardi circa) per il 1996 ed al 55,8% (82 miliardi circa) per il 1997.

Va dunque valutata positivamente la situazione degli impegni che indica l'esistenza di una prospettiva concreta per lo strumento, mentre deve notarsi che non è altrettanto positiva la situazione dei pagamenti.

Nell'attendere quindi la ripartizione dei nuovi fondi, può considerarsi valida l'esperienza, fin qui maturata, dei programmi interregionali, i quali costituiscono, sia per il coinvolgimento del maggior numero possibile di regioni, sia per l'importante azione svolta dal Ministero, che segue da vicino il loro andamento, un significativo esempio di collaborazione sul territorio.

4.2.La questione delle "Quote-latte".

Nella passata relazione si è offerto un quadro dell'intera vicenda delle *Quote-latte*, si dava anche conto degli interventi legislativi che nella prima parte del 1998 avevano inteso modificare i meccanismi preesistenti, anche in ottemperanza alle conclusioni della *Commissione d'indagine.*

In particolare, con la legge 27 gennaio 1998, n.5, con la quale è stato convertito, con modificazioni, il d.l. 1° dicembre 1997, n.411, (*misure urgenti per gli accertamenti in materia di produzione lattiera*), erano state determinate le modalità di accertamento per la campagna '98-'99, con l'istituzione di una *commissione di garanzia*, con la previsione che il trasferimento delle *quote-latte* da un'azienda ad un'altra possa avvenire solo all'inizio della campagna produttiva e solo tra imprese della medesima regione, con la disposizione dell'invio di lettera singola ad ogni produttore con l'indicazione della sua quota individuale e la possibilità da parte di questi, di proporre ricorso alla regione contro l'assegnazione della quota, entro 60 giorni.

Tale norma è stata accolta criticamente, non soltanto dai produttori, ma anche dall'*Autorità per la concorrenza.*

La ragione principale delle critiche risiede nella circoscrizione all'ambito regionale del regime delle *quote*, inteso dal legislatore nel senso di contenere gli abusi e di permettere controlli più efficaci, ma che, secondo l'*Autorità*, produrrebbe effetti distorsivi tali da determinare *innalzamenti fittizi* del latte prodotto.

In pratica, da un lato, nelle regioni con una produzione superiore alle *quote* si determinerebbe il *superprelievo*,[8] mentre in quelle con produzione inferiore vi sarebbe interesse a fare dichiarazioni fittizie proprio al fine di non perdere le quote. La conseguenza di tali fenomeni provocherebbe ancora uno stato di *sovrapproduzione* ed il rischio di incorrere nelle sanzioni comunitarie, oltre ad una *discriminazione* tra allevatori.

Del resto, difficoltà sono state incontrate dal Ministero e dall'A.I.M.A. nell'applicazione della legge 5/98, soprattutto nell'invio delle comunicazioni delle quote assegnate al singolo produttore, con la conseguenza di far slittare l'attività istruttoria dei ricorsi da parte delle regioni.

[8] Per uno stimato eccesso di produzione.

Di grande importanza è stata l'azione di coordinamento posta in essere dall'amministrazione, attività che si è spinta fino all'individuazione di soluzioni ai quesiti, posti dalle regioni, in ordine all'interpretazione della normativa.

Ne è conseguita una modifica alla legge 5/98, mediante il d.l. 15 giugno 1998, n.182, convertito con la legge 3 agosto 1998, n.276.

Nell'agosto 1998, l'amministrazione ha chiesto alle regioni un elenco dei ricorsi non ancora definiti entro il termine perentorio di 80 giorni previsto dall'art.2, comma 8 della legge 5/98, nonché l'invio di aggiornamenti quindicinali di tali elenchi.

Ai sensi dell'art.2, comma 8-bis della legge 5/98, in caso di inadempienza nella definizione dei ricorsi da parte delle regioni, dovranno adottarsi i provvedimenti necessari da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per le politiche agricole, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Sotto l'aspetto delle procedure di infrazione, è stato contestato, da parte della Commissione U.E., il ritardo nei versamenti da parte dei produttori, ma la risposta italiana, ribadita anche in seguito al successivo *parere motivato* della Commissione, è stata nel senso di considerare inderogabile, prima di effettuare le operazioni di compensazione, determinare, in termini inequivocabili le quote spettanti ad ogni produttore e le produzioni commercializzate da ognuno nei periodi di riferimento.

Con il d.l.1° marzo 1999, n.43, convertito nella legge 27 aprile 1999, n.118, sono state emanate le disposizioni relative alle compensazioni nazionali per i periodi di produzione lattiera 1995-96 e 1996-97.

Viene previsto che queste vengano effettuate dall'A.I.M.A., entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del d.l., sulla base degli accertamenti e delle decisioni sui ricorsi di riesame.

L'esubero nazionale, sul quale è calcolato il prelievo da ripartire tra i produttori, è costituito dalla differenza tra quantitativo nazionale garantito ed il latte complessivamente prodotto e commercializzato in ciascun periodo.

Con il successivo decreto ministeriale n.159 del 21 maggio 1999, è stato adottato il regolamento recante le norme di attuazione dell'art.1, comma 5 del d.l. 1° marzo 1999, n.43.

E' prevista una procedura di comunicazione delle compensazioni agli interessati (acquirenti, produttori e regioni e province autonome interessati).

Per quanto attiene al periodo 1997-98, l'A.I.M.A. effettua:

a) L'aggiornamento dei quantitativi individuali, già accertati, sulla base dei mutamenti di titolarità e delle informazioni relative ai contratti ed alle mobilità fornite dalle regioni e province autonome.

b) La comunicazione individuale ai produttori delle produzioni commercializzate per il periodo 1997-98 e delle anomalie riscontrate nei modelli pervenuti dall'A.I.M.A..

c) Con la medesima comunicazione l'A.I.M.A. provvede all'aggiornamento definitivo dei quantitativi individuali di riferimento per il periodo 1998-99 ed utilizza tale dato per l'attribuzione provvisoria per il periodo 1999-2000.

Il Ministro per le politiche agricole, entro trenta giorni dall'emanazione del decreto-legge, d'intesa con la Conferenza *Stato-Regioni e Province autonome*, disciplina le modalità procedurali per giungere alle determinazioni definitive, fermi restando gli accertamenti compiuti.

Sono anche previste priorità e possibilità di rateizzazione degli importi dovuti, nonché la possibilità di non incorrere in sanzioni amministrative, qualora l'A.I.M.A., ai propri fini certificatori, trasmetta ai produttori l'indicazione di un quantitativo di latte diverso da almeno una delle dichiarazioni presentate dai medesimi per i periodi 1995-96 e 1996-97 e questi restituiscano il relativo elaborato con l'accettazione delle risultanze degli accertamenti effettuati.

In tal caso, l'azione del produttore vale come rettifica e non incardina il procedimento sanzionatorio.

Dal punto di vista finanziario, le quote che si sono rese disponibili affluiscono alla *riserva nazionale* e sono ripartite tra le regioni e province autonome in corrispondenza alla produzione media regionale, commercializzata ed accertata per i periodi 1995-96 e 1996-97, per essere riassegnate secondo i criteri oggettivi di priorità deliberati dalle stesse.

Per quanto attiene alla portata delle *multe* relative alle *campagne 95-96, 96-97 e 97-98*, essa viene stimata complessivamente in 1.000 miliardi, distribuiti, peraltro in misura tendenzialmente *progressiva*, in quanto sui circa 13.000 produttori, meno di 600 sono interessati da *multe* superiori a 100 milioni, e poco più di 30 da *multe* da 300 milioni al miliardo.

La revoca delle *quote* non accertate e, comunque non riconosciute in seguito a ricorso, costituisce la necessaria conseguenza di un'azione che mira innanzitutto a depurare il sistema

dalle c.d. *quote di carta*, determinate dai vari meccanismi frodatori messi in luce dall'indagine della Commissione d'inchiesta.[9]

La razionalizzazione normativa tende a mettere ordine definitivamente ad un settore che ha sofferto di una grave instabilità che si è concretata nell'esigenza di adempiere, comunque agli obblighi derivanti dalle sanzioni comunitarie.

E' ancora presto per avere indicazioni sul ripristino di una situazione *a regime*, che appare strettamente collegata ad una revisione del sistema delle *quote-latte* che ristabilisca un'equità di trattamento nei confronti dei produttori italiani. Incide fortemente, al riguardo, l'affidabilità delle regioni nel realizzare le fasi di competenza (accertamenti e contenziosi) nei tempi indicati dalla normativa.

Si rende necessaria, dunque, una verifica, nel medio periodo per accertare se da una patologia endemica si sia passati o meno ad un circuito *virtuoso*.

4.3.I "Consorzi agrari".

Nella relazione sul rendiconto 97 si è tracciato un quadro del sistema dei *Consorzi agrari*[10], che necessita di profonda riorganizzazione anche a causa delle situazioni di *dissesto* delle gestioni e dei conseguenti *commissariamenti*, ovvero *procedure concorsuali*[11].

---

[9] quote di carta, doppie quote, attribuzione di quote riferentisi a capi di bestiame dismessi ovvero a dichiarazioni produttive gonfiate non corrispondenti alle reali consegne, trasferimenti fittizi di quote.

[10] I"*Consorzi agrari*" sono organismi di particolare importanza per l'agricoltura, nati come espressione del movimento associativo dei produttori agricoli e disciplinati dal d.lgs. 7 maggio 1948, n.1235, al fine di realizzare l'ottimale combinazione dei fattori[10] in grado di contribuire alla creazione di opportunità di lavoro per le categorie più deboli.

Tali organismi, con lo *status* di società cooperativa a responsabilità limitata, sono stati organizzati nella *Federazione Italiana Consorzi Agrari*, meglio nota come *Federconsorzi*.

Il 17 maggio 1991, la Federconsorzi è stata ammessa a concordato preventivo e tale evento ha comportato la crisi di tutto il sistema, in quanto si è rivelato determinante l'elemento della carenza di mezzi propri mentre, d'altro canto, i consorzi, vincolati alla disciplina del cennato d.lgs.7 maggio 1948, n.1235, non hanno potuto avvalersi dei benefici societari e fiscali che, via via, sono stati previsti per le cooperative.

In conseguenza di ciò, si è determinata, nel corso del tempo, un'esposizione finanziaria a carattere debitorio che ha comportato, da parte del ministero, preposto alla vigilanza, l'esigenza di sottoporre a gestione commissariale alcuni consorzi, avvalendosi del disposto dell'art.2543 c.c., al fine di ricondurre le strutture in discorso ad un regime fisiologico.

In proposito, va detto che il disegno di legge governativo di riordino è stato licenziato dalla Commissione Agricoltura del Senato in sede deliberante, nel maggio 1998, ed è attualmente in attesa di approvazione, da parte della Camera dei Deputati.

L'amministrazione, nelle more di detta approvazione, ha comunque operato nello spirito del disegno di legge, prendendo in considerazione quelle proposte di aggregazione e fusione fra strutture consortili che presentassero favorevoli condizioni di esercizio delle attività aziendali.

Non è di poco conto l'attività relativa alla regolazione del debito erariale derivante dalle passate gestioni degli *ammassi* e dalle pronunce giurisdizionali conseguenti, corredate dalla clausola di *provvisoria esecutorietà*.

A tale titolo, sono stati erogati, nel corso del 98, complessivamente circa 112 miliardi, fatto salvo l'esito della vicenda giudiziaria.

Sono stati anche oggetto di transazione alcuni contenziosi, anche al fine di evitare ulteriori provvedimenti di provvisoria esecuzione.

Va detto che sussiste ancora il problema di completare la ricognizione delle situazioni finanziarie dei *Consorzi agrari*, resa difficile sia dall'arco di tempo, che raggiunge il cinquantennio, nel quale lo Stato ha delegato la gestione degli ammassi, sia dalle cessioni di credito sugli ammassi intervenute.

Va comunque ribadita l'attuale inadeguatezza del sistema consortile e la verifica delle situazioni patologiche offre un quadro allarmante della conduzione di gran parte dei consorzi, nonchè della loro *federazione*, la *Federconsorzi*.

In pratica, se da un lato si manifesta l'urgenza di creare un assetto manageriale del comparto, dall'altro, deve aversi la consapevolezza che, per un notevole periodo di tempo, continueranno ad essere gestite le procedure di liquidazione dei consorzi attualmente oggetto di commissariamento o di *liquidazione coatta amministrativa*.

Vi sono stati anche casi di maggior gravità ed, in tali ipotesi, si è ricorso alla liquidazione coatta amministrativa, con l'autorizzazione all'"esercizio provvisorio d'impresa".

Il problema dei consorzi agrari non si pone in termini di utilità di tali organismi, in quanto i medesimi continuano a svolgere funzioni di rilievo per il settore agricolo, realizzando un volume d'affari di circa 5.400 miliardi e garantendo un indotto occupazionale di non scarso rilievo.

[1] Nel 1998, ben 53 su 74 erano in una delle due condizioni.

Nella relazione sul rendiconto 97 si era fatto un cenno all'istituzione della *Commissione Parlamentare d'inchiesta sul dissesto della Federazione italiana dei consorzi agrari* (Federconsorzi), disposta con la legge 2 marzo 1998, n.33.[12]

La legge prevedeva che la *Commissione* [13]concludesse i lavori entro otto mesi dalla sua costituzione, con la presentazione di una relazione finale sull'esito delle indagini svolte e con la formulazione delle conseguenti proposte.

La costituzione è avvenuta il 13 gennaio 1999 e nella seduta del 28 gennaio la *Commissione* ha approvato il proprio regolamento interno.

Alla data del 6 maggio 1999, la *Commissione*, che ha istituito al suo interno tre gruppi di lavoro con compiti di acquisizione conoscitiva ed istruttoria nei confronti del *plenum*, ha tenuto 7 sedute ed ha proceduto attraverso audizioni, dalle quali sono emersi aspetti di rilievo.[14]

4.4. L'"Agenda 2.000"

La c.d. *Agenda 2.000* è il documento presentato dalla Commissione al Consiglio U.E., per la radicale revisione della P.A.C. - Politica Agricola Comune, a sua volta, varata nel 1992 con il Regolamento del Consiglio n.1765/92.

---

[12] In precedenza, era stata istituita la *Commissione ministeriale d'indagine* sulla *Federconsorzi*, nominata con d.m. del 12 ottobre 1994, che ha licenziato una relazione nel giugno 1995 (dalla stessa definita *parziale*, in quanto riferita alla valutazione delle cause del dissesto della Federconsorzi, nonchè all'accertamento dei rapporti organizzativi e finanziari intercorsi tra il sistema federconsortile e gli organismi operanti in agricoltura e delle responsabilità degli organi aziendali e di controllo ministeriale limitatamente all'epoca antecedente al 17 maggio 1991) ha posto l'accento, nelle sue conclusioni, sulla responsabilità dei vertici aziendali, i quali, perlomeno dal 1989, avrebbero dovuto avere la piena consapevolezza delle condizioni di dissesto della società, determinate da una politica creditizia nei confronti dei consorzi agrari, definita *sconsiderata*, da una gestione di società controllate ritenuta *disastrosa* e da un sistema complessivo ampiamente stigmatizzato.

[13] I cui compiti principali sono:

a) esaminare le attività, la gestione e la situazione economico-finanziaria della Federconsorzi dal 1982 al 1991;
b) accertare le cause, le responsabilità e le conseguenze del dissesto che ha colpito la *Fedit*, anche in relazione ai suoi soci;
c) verificare le condizioni di ammissione della *Fedit* alla procedura di concordato preventivo, i presupposti per la vendita in massa dei beni e la congruità del prezzo offerto dalla SGR S.p.a. (società di gestione per il realizzo);
d) valutare l'azione di dismissione conseguente al dissesto e le procedure seguite dalla SGR S.p.a. per la liquidazione del patrimonio e per il pagamento dei creditori e le successive cessioni immobiliari;
e) verificare la situazione economico-finanziaria, nonché le ragioni, le modalità e i tempi del ricorso alle procedure di liquidazione o commissariamento dei consorzi agrari in stato di liquidazione coatta amministrativa o di commissariamento.

[14] Appare di interesse la circostanza, emersa nel corso di dette audizioni, che, fino al commissariamento della Fedit (la finanziaria della Federconsorzi) il sistema bancario non si fosse interessato alla medesima e che solo successivamente al 17 maggio 1991 si fossero tenute riunioni presso l'ABI per trovare possibili soluzioni, ferma restando la convinzione che nessun creditore della Federconsorzi aveva interesse al suo commissariamento in quanto questo avrebbe pregiudicato ogni possibilità di recuperare i crediti vantati.

I punti salienti di tale documento sono 16 e costituiscono, in qualche caso, una vera e propria modifica dell'impostazione concettuale precedentemente adottata.

Ne costituisce un esempio la diversa connotazione che ora riveste il c.d. *prezzo d'intervento*, diminuito del 20%, e che perde la caratteristica di garanzia di stabilità dei prezzi per assumere quella di *dispositivo di sicurezza* per il mantenimento dei redditi agricoli.

Nel sottolineare come vi sia una perdita per l'Italia stimata in circa 400 miliardi, si rinvengono aspetti positivi come quello di poter contare su una possibile liberazione dalle restrizioni dell'Uruguay Round, in materia di restituzioni all'esportazione, ma anche aspetti problematici, come quello dell'esigenza di trovare una soluzione adeguata per la gestione delle rese storiche del periodo 1986-90, che è stata condizionata da fenomeni di siccità e da errori statistici.

In via generale, va osservato come si tenda a ridurre il novero dei regimi specifici; ne costituiscono esempi la soppressione dell'*area mais* e del regime specifico dei *semi oleosi*, ora rientrante in quello di altri seminativi, come il *grano duro*.

Per quanto attiene alla gestione delle esportazioni, si è ritenuto, dalla maggioranza delle delegazioni, ivi compresa quella italiana, che vada mantenuto l'attuale regime che consente, attraverso il gioco delle restituzioni o delle tasse all'esportazione, di garantire un adeguato equilibrio del mercato in linea con gli obiettivi posti dall'art.39 del Trattato.[15]

Viene confermata la disposizione di cui all'art.15 del regolamento CE n.1765/92, che prevede la possibilità, per il Consiglio, di adeguare gli importi degli aiuti riferiti alla superficie complessiva (e non più ai singoli prodotti), in funzione dell'andamento della produzione, della produttività e dei mercati.

Tale statuizione costituisce un chiaro segnale per gli agricoltori i quali non potranno più ritenere definitive le compensazioni al reddito.

Da parte della delegazione italiana come di altre, è stata espressa una riserva, chiedendo di conoscere se il meccanismo di adeguamento sia applicabile anche in senso positivo e se, in tal caso, sia previsto annualmente o solo in presenza di sostanziali modifiche della situazione di mercato.

---

[15] Il Trattato istitutivo della Comunità economica europea, firmato a Roma il 25 marzo 1957, detta, all'art.39, p.1, le finalità della *Politica Agricola Comune*: a) incrementare la produttività dell'agricoltura attraverso lo sviluppo del progresso tecnico, b) assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola; c) stabilizzare i mercati; d) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; e) assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori.

Quest'ultima è la posizione italiana, non ritenendosi altrettanto valido il riferimento alla produttività.

Perplessità da parte italiana sono state espresse anche con riguardo all'eccessiva tendenza alla semplificazione del regime che appare intesa al mero contenimento della spesa comunitaria a danno di importanti scomparti merceologici, come i semi oleosi ed il mais, ed al rischio di presentarsi alle trattative con i Paesi Terzi in condizioni di sostanziale debolezza avendo, in pratica, già rinunciato a regimi di protezione.

5. Attività contrattuale e contributiva.

L'attività contrattuale del ministero è in gran parte legata al S.I.A.N.-Sistema Informativo Agricolo Nazionale ed, in misura decisamente inferiore, all'attività di raccolta ed elaborazione-dati affidata all'I.S.M.E.A.- Istituto per Studi, Ricerche e Informazioni sul Mercato Agricolo.

Per quanto attiene al S.I.A.N., che ha rafforzato la sua posizione all'interno dell'amministrazione - essendo stato considerato un *servizio di interesse pubblico* dall'art.15 del d.lgs.30 aprile 1998, n.173, concernente *disposizioni in materia di contenimento dei costi di produzione e per il rafforzamento strutturale delle imprese agricole, a norma dell'art.55, commi 14 e 15, della legge 27 dicembre 1997, n.449* - per tutto l'esercizio 1998, in virtù dell'art.8, comma 6 del d.l. 31 gennaio 1997, n.11, convertito con legge 28 marzo 1997, n.81, è stata mantenuta la vigenza della convenzione in atto con il concessionario Finsiel, essendo ricompreso tale esercizio nel biennio successivo alla data di scadenza della convenzione, fissata al 21.12.1997.

Ma, in osservanza del parere reso dall'A.I.P.A,[16] il secondo atto esecutivo della convenzione, che regola il biennio 1997-98, ha limitato le prestazioni di Finsiel al solo *esercizio e funzionamento* del sistema, escludendo qualsiasi ipotesi di sviluppo del medesimo, dovendosi espletare una *gara* per l'affidamento del nuovo S.I.A.N., il quale dovrà connettersi con l' *Anagrafe tributaria*, i *nuclei antifrode della guardia di finanza e dell'arma dei carabinieri*, l'I.N.P.S. e le camere di commercio, industria ed artigianato.

[16] Al riguardo, va richiamato quanto espresso dalla stessa Corte dei conti nel *Referto al Parlamento in materia di sistemi informatici delle amministrazioni statali* (deliberazione delle Sezioni Riunite in sede referente n.1/RF/97), ove, proprio in relazione alla direttiva 92/50/CEE, è stata ribadita la necessità di utilizzare procedure concorsuali (aperte, ristrette o negoziate) e "concorsi di progettazione" in varie attività fra cui quella di "elaborazione dati".

Va rilevato, al riguardo, come, in realtà, anche a causa dei mutamenti organizzativi e legislativi, (sostanzialmente derivanti dai decreti legislativi 143 del 1997 e 173 del 1998) l'amministrazione si trova nella necessità di richiedere una proroga dell'*atto esecutivo* vigente a tutto il 1999, ed, in tal senso, è stato richiesto il parere all'AIPA.

Per quel che concerne la spesa, la medesima ammonta per il biennio 1997-1998 a circa 76 miliardi, ed alla sua copertura si è provveduto con un impegno di 40,5 miliardi per l'esercizio 1997 ed uno di 10,75 miliardi, sulla competenza 1997, in misura parziale, per l'esercizio 1998.

Per quel che attiene invece all'affidamento del nuovo sistema, è stato affidato dal Ministro, ai sensi del d.p.r. 18 aprile 1994, n.338, ad esperti esterni, per 216 milioni, uno studio sul *riorientamento strategico del S.I.A.N.* Tali esperti sono stati affiancati da altri individuati dalla *Conferenza Stato-Regioni*, per assicurare una visione d'insieme delle problematiche.

In particolare, è stato definito un programma per l'interconnessione dei sistemi e l' interscambio dei dati, ed, in tale contesto, sono state varate le bozze di regolamento relative all'*anagrafe delle aziende agricole*, con l'annesso codice, e la *carta dell'agricoltore e del pescatore*, secondo quanto previsto dagli artt.14 e 15 del d.lgs.173/98.

Rilevanti sono state anche le risorse destinate alle regioni a statuto ordinario per la realizzazione dei *programmi interregionali* [17](ai sensi delle leggi 5 novembre 1996, n.578 e 23 maggio 1997, n.135).

Tali risorse provengono peraltro dagli esercizi di competenza 1996 e 1997, ed ammontano, sul cap.7056, ad 9 miliardi erogati nel 1997 ed a 6 miliardi erogati nel 1998, e, sul cap.7016, a 9 miliardi erogati sul 1997 ed a 5,1 miliardi erogati nel 1998.

In sostanza, a valere sulla competenza 1998, sono state impegnate sul cap.7016 le spese relative ai cennati gruppi di lavoro costituiti da esperti esterni all'amministrazione.

Per quel che concerne l'attività di *raccolta, elaborazione e diffusione di dati ed informazioni nel comparto agricolo ed agroalimentare*, questa, come si è detto, viene svolta essenzialmente dall' I.S.M.E.A, ente economico di diritto pubblico, vigilato dal ministero, costituito con il d.p.r. n.278 del 28 maggio 1987 e proveniente dalla fusione di altri due enti (l'ITPA e l'IRVAM).

[17] Dei quali si è parlato nella passata relazione relativa all'esercizio 1997.

L'attività dell'ente è riferita a due distinti programmi, il primo dei quali relativo al "Servizio di ricerche ed informazioni di mercato" (Agriquote), il rapporto con l'I.S.M.E.A. è regolato da convenzione (quella in vigore copre il periodo 1997-1999) e mira a fornire sia all'amministrazione che agli operatori agricoli, informazioni relative all'andamento dei mercati, al fine di indirizzare le scelte gestionali più opportune.

L'ammontare del corrispettivo per l'esercizio 1998 è stato di circa 3,2 miliardi e la spesa è stata imputata sul capitolo1148. .. .

Per il secondo programma, denominato "Atto esecutivo 1998" e costituente l'annualità dell'*Accordo di programma 1997-1998* il quale comprende il complesso delle attività di informazione e divulgazione sul sistema agroalimentare, il finanziamento che doveva essere assicurato, sul capitolo 7053, mediante leggi pluriennali di spesa e previa delibera del CIPE, non è intervenuto fino al 31 dicembre 1998 e, dunque, il medesimo, che si propone di supportare l'azione di indirizzo e coordinamento prevista dal d.lgs.143/97, solo ora è in corso di realizzazione.

Infine, nell'ambito contributivo, va fatto cenno a programmi di studi, indagini e ricerche nel campo agroalimentare, le cui spese, dal tenore non particolarmente rilevante in termini complessivi, sono imputate sul cap.1278:

- Indagine su *Analisi comparativa delle legislazioni inerenti l'utilizzo energetico delle biomasse agricole e forestali*, per la quale è stato concesso un contributo all'Associazione ITABIA, per l'80% della spesa ammessa (7,4 milioni su 8).
- Convegno su *Associazione Europea per il miglioramento genetico vegetale* per il quale, ed in particolare per la stampa degli *atti*, è stato concesso all'Università della Tuscia un contributo di 25 milioni su di una spesa ammessa di 80 milioni.
- Congresso su *La qualità della vita : il contributo dei Periti Agrari* per il quale è stato concesso al Collegio provinciale dei Periti Agrari di Salerno un contributo, per l'organizzazione e la stampa degli atti, di 5 milioni su 15 milioni di spesa ammessa.
- Convegno su *Agrobiotecnologia: un'agricoltura senza terra, un progresso senza l'uomo?* Per il quale è stato concesso, per gli *atti* ed il coordinamento, all'Associazione Verdi, Ambiente e Società un contributo di circa 11 milioni su circa 14 milioni di spesa ammessa.

6. Attività sanzionatoria ed ispettiva.

Nella passata relazione si è fatto cenno all'indagine che la Corte ha condotto, in sede di controllo sulla gestione, *sull'attività sanzionatoria relativa all'indebito percepimento degli aiuti comunitari*, i cui esiti sono stati approvati nell'adunanza della Sezione del controllo del 27 marzo 1998 con la delibera 71/98.

In tale contesto, che ha riguardato in particolare l'esercizio 1996, sono emerse le difficoltà che l'Ispettorato centrale repressione frodi ha incontrato, sia sotto il profilo dell'attività propria di accertamento ed emissione delle ordinanze, sia, in particolare, in quella relativa al contenzioso, dovendo sostanzialmente istruire direttamente tutti i ricorsi, aspetto questo che incideva negativamente sull'attività amministrativa.[18]

L'Ispettorato[19] suddivide la propria attività in tre tipologie: l'attività *ispettiva*, l'attività *di laboratorio* e l'attività *sanzionatoria*. Quest'ultima costituisce, in realtà, un *addendum*, derivante da normative che hanno intestato al Ministro l'attività sanzionatoria per indebita percezione di aiuti comunitari, dal medesimo delegata all'Ispettore centrale capo od ai direttori degli uffici periferici, secondo importi determinati.

La sua rilevanza è dovuta all'attenzione piuttosto elevata per le frodi comunitarie che, sia nel settore lattiero-caseario che in quello vitivinicolo hanno assunto particolare consistenza.

Nell'esercizio 1998, l'attività sanzionatoria ha avuto il seguente andamento:

[18] Ciò nonostante, l'indagine ha mostrato un tendenziale incremento dei ritmi di trattazione delle contestazioni pervenute all'ispettorato, (va precisato che il dato 96 dell'indagine è aggiornato al 30 settembre), soprattutto a partire dal 1994:

ANNO	Contestazioni pervenute	Ordinanze di pagamento e di archiviazione emesse	Contestazioni pendenti
1987	373	1	
1988	2.737	145	
1989	2.867	1.466	
1990	3.104	1.615	
1991	3.361	1.935	
1992	4.170	2.686	
1993	4.558	3.979	
1994	3.739	3.852	
1995	4.980	3.767	
1996	3.701	3.389	
Totale	33.610	22.835	11.896

[19] Il quale è stato istituito dopo la vicenda del "vino al metanolo", con il d.l. 18.6.1986, n.282, convertito nella legge 18 giugno 1986, n.282 e che svolge tre tipi di attività: quella *ispettiva*, quella *di laboratorio* e quella *sanzionatoria*.

	Rapporti pervenuti	*Ordinanze-ingiunzioni emesse*	*Archiviazioni*
Legge 898/86	n.161 per 200 miliardi circa	n.442 per 269 miliardi circa	n.14 per 8,9 miliardi circa
Legge 460/87	n.10 per 3,3 miliardi	n.51 per 3,9 miliardi	n.3 per 0,27 miliardi
Legge 424/79	n.7 per 1,3 milioni	n.2 per 0,2 milioni	//// ////
Legge 428/90	//// ////	n.27 per 157,5 milioni	n.3 per 30 milioni
Legge 643/93	n.24 per 19,31 miliardi	n.5 per 994 milioni	//// ////
Totali	**n.202 per 222,37 miliardi**	**n.527 per 273,78 miliardi**	**n.20 per 9,17 miliardi**

La tabella pone in rilievo come sia stato smaltito parte dell'arretrato, essendo state emesse ordinanze-ingiunzioni ed archiviazioni per complessivi 282,8 miliardi, a fronte di 222,3 miliardi di rapporti pervenuti, con uno smaltimento di 60,5 miliardi dell'arretrato, che rimane imponente (circa 2.000 miliardi).

Appare, comunque, opportuno, prendere in esame anche le risultanze dell'attività *ispettiva* che, insieme a quella *di laboratorio* costituisce la competenza diretta e tradizionale dell'Ispettorato.

In proposito, di particolare rilievo, nel corso del 1998, sono stati i risultati del settore vitivinicolo, nell'ambito del quale, sono state controllate complessivamente 5.029 ditte, di cui 2.413 nel Nord, 1.297 nel Centro e 1.319 nel Sud.

La percentuale di ditte trovate non in regola è risultata più elevata al Centro (il 25,13% con 326 su 1.297), rispetto al Sud (il 22,97% con 303 su 1.319) ed al Nord (20,93% con 505 su 2.413).

Le denunce penali sono state 75 al Nord, 81 al Centro e 46 al Sud; le contestazioni amministrative 697 al Nord, 586 al Centro e 455 al Sud; i sequestri 49 al Nord, 52 al Centro e 18 al Sud.

Nell'esercizio 1998, come si è detto, l'attività ispettiva dell'Ispettorato Centrale Frodi si è esplicata soprattutto nel settore *vitivinicolo*, e significativa è stata la situazione della Puglia, dove essa si è concretizzata in 723 sopralluoghi sia nei confronti di ditte vinicole che di intermediari, e le irregolarità hanno riguardato prevalentemente la sofisticazione di vino

denominato *da tavola* con l'utilizzazione di *saccarosio* ovvero di uve *da tavola* che venivano vinificate.

Poiché appare sempre più frequente l'utilizzazione di uve *da tavola*, in quanto il *saccarosio* si presta ormai ad agevole rilevazione, l'*Ispettorato* propone di:

1. Escludere deroghe all'emissione del documento di accompagnamento delle uve da tavola, così come previsto per l'Abruzzo ed il Lazio;
2. Inasprire le sanzioni e prevedere la chiusura degli stabilimenti autorizzati e non, se non rispettano i divieti imposti dalla normativa vigente;
3. Prevedere l'aggiunta di un rilevatore nei mosti ottenuti da uve da tavola.

Per quel che concerne poi l'anno da sottoporre ai controlli previsti dal Reg. CEE 822/87, l'Ispettorato ritiene che debba essere *tassativamente* quello corrente per il quale la ditta chiede gli aiuti.

TAB. 1

PROGRAMMI INTERREGIONALI; QUADRO RIASSUNTIVO AL 31 DICEMBRE 1998

LEGGE 21 MAGGIO 1997 N. 135 (Delibera CIPE del 26 giugno 1997)

(milioni di lire)

CAPITOLO	Prog. int.	Stanz. '97	Impegni fondi '97	Percentuale impegni	Anticipi (pagamenti)	Percentuale anticipi
7.016	Sist. intersc. sist. inf.	6.000	6.000	100	0	0,0
7.056	Sist. intersc. sist. inf.	9.000	9.000	100	4.500	50,0
7.057	Promoz.comm.	15.000	15.000	100	0	0,0
7.559	Agric. e qualità	38.000	38.000	100	19.818	52,2
7.560	Assis.Tecn.Zootec.	34.000	34.000	100	32.534	95,7
7.561	Com. e educ. alim.	15.000	15.000	100	8.640	57,6
7.562	Ristrut. statistiche	10.000	10.000	100	8.730	87,3
7.563	Prove varietali	3.000	2.346	78,2	292	9,7
7.564	Supporti sett.fioric.	5.000	5.000	100	2.500	50,0
7.565	Svii. rurale.	3.000	3.000	100	2.700	90,0
7.566	Form. e agg. divuig.	3.000	1.606	53,5	0	0,0
7.567	Ass. tec. studi e ric.	2.000	1.992	99,6	507	25,3
7.569	Jndiv. e trasf. innov.	4.000	3.998	100	1.800	45,0
TOTALE		147.000	144.942	98,6	82.021	55,8

LEGGE 5 NOVEMBRE 1996 N.578 (Delibera CIPE del 18 dicembre 1996)

(milioni di lire)

CAPITOLO	Prog. int.	Stanz.'96	Impegni fondi '96	Percentuale impegni	Anticipi (pagamenti)	Percentuale anticipi
7.016	Sist. intersc. sist. inf.					
7.056	Sist. intersc. sist. inf.	6.000	6.000	100	3.000	50,0
7.057	Promoz.comm.	10.000	10.000	100	0	0,0
7.559	Agric. e qualità	24.000	24.000	100	11.930	49,7
7.560	Assis.Tecn.Zootec.	35.000	35.000	100	32.971	94,2
7.561	Com. e educ. alim.	10.000	10.000	100	4.646	46,5
7.562	Ristrut. statistiche	10.000	10.000	100	5.000	50,0
7.563	Prove varietali	2.600	2.600	100	2.600	100,0
7.564	Supporti sett.fioric.	3.000	3.000	100	1.500	50,0
7.565	Svii. rurale.	6.000	6.000	100	3.000	50,0
7.566	Form. e agg. divuig.	3.000	3.000	100	1.500	50,0
7.567	Ass. tec. studi e ric.	2.400	2.400	100	875	36,4
7.569	Indiv. e trasf. innov.					
TOTALE		112.000	112.000	100	67.023	59,8

Ministero dell'industria, commercio e artigianato.

Sommario:

1. Sintesi, conclusioni e quadro programmatico di riferimento; *1.1 Direttive; 1.2 Quadro normativo di riferimento.*

2. Aspetti finanziari della gestione; *2.1 Dati complessivi; 2.2 Massa impegnabile e massa spendibile; 2.3 Residui; 2.4 Economie.*

3. Analisi per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità; *3.1 Funzione-obiettivo 1 - Affari generali, economici e commerciali;* 3.1.1 Affari Generali; 3.1.2 Settore assicurativo; 3.1.3 Servizi; 3.1.4 Tutela dei consumatori e del mercato; *3.2 Funzione-obiettivo 2 - Combustibili ed Energia; 3.3 Funzione-obiettivo 3 - Attività estrattive e manifatturiere;* 3.3.1 Attività estrattive di minerali diversi dai combustibili; 3.3.2 Attività manifatturiere; 3.3.2.1 FIT; 3.3.2.2 Aree depresse; 3.3.3 Sviluppo, regolamentazione e vigilanza settore manifatturiero; *3.4 Funzione-obiettivo 4 - Altri settori: distribuzione commerciale; 3.5 Funzione-obiettivo 5 - Ricerca e sviluppo per gli Affari economici; 3.6 Funzione-obiettivo 6 - Protezione dell'Ambiente.*

4. Organizzazione; *4.1 Personale;*

5. Attività contrattuale; *5.1 Sviluppo sistema informativo.*

1. Sintesi, conclusioni e quadro programmatico di riferimento.

Nel DPEF 1998-2000 tra gli impegni prioritari assunti dal Governo per migliorare il sistema industriale italiano rivestono particolare rilievo lo sviluppo dell'imprenditoria, rivolto soprattutto alle piccole e medie imprese; la promozione delle modifiche organizzative dirette ad accelerare l'utilizzo dei fondi strutturali comunitari e ad aumentare la partecipazione di capitali privati agli investimenti pubblici; la creazione nelle aree del Mezzogiorno, e in generale nelle aree depresse, di condizioni più favorevoli all'impianto di nuove attività produttive attraverso la diminuzione del costo del lavoro, l'approntamento di apposite aree industriali attrezzate e di opere infrastrutturali, il tutto accompagnato da una particolare attenzione alla compatibilità ecologica degli impianti industriali ai fini della salvaguardia dell'ambiente.

Le condizioni per realizzare concretamente gli obiettivi fissati nel DPEF sono state individuate, tra l'altro, nella riduzione dell'inflazione, nella stabilità del cambio e nella diminuzione del costo del denaro, da accompagnare ad una revisione dei procedimenti agevolativi e al riordino del sistema degli incentivi.

Il sostanziale rispetto delle condizioni suindicate[1] è stato accompagnato da innovazioni legislative già a partire dalla seconda metà del 1997, con la legge 7 luglio 1997 n. 266, che ha razionalizzato le incentivazioni industriali e le

[1] Non mancano, però, segnali non altrettanto positivi: la produzione industriale è in calo così come è inferiore al previsto la crescita del PIL; la disoccupazione, soprattutto nel Mezzogiorno, è ancora tra le

procedure della programmazione negoziale; nel corso del 1998 l'emanazione, in particolare, dei decreti legislativi n. 114 e 123, diretti, rispettivamente, alla riforma del commercio e alla razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese, ha posto le premesse per realizzare concretamente condizioni più favorevoli allo sviluppo delle attività produttive e commerciali attraverso una maggiore liberalizzazione del mercato e lo snellimento procedimentale degli interventi di sostegno alle imprese, realizzato anche mediante automatismi valutativi e sgravi fiscali concessi sotto forma di "bonus" soprattutto a favore delle imprese localizzate nelle aree depresse.

Il favore incontrato da tali forme agevolative è confermato dal notevole incremento delle domande e dai risultati sostanzialmente positivi delle verifiche effettuate dall'Amministrazione sul grado di attuazione degli interventi finanziati ai sensi dei primi due bandi della legge n. 448/92.

1.1 Direttive.

Il provvedimento con il quale per la prima volta il Ministro dell'Industria, in ottemperanza agli artt. 3 e 14 del decreto legislativo n. 29/93 - come sostituiti dagli artt. 3 e 9 del decreto legisaltivo n. 80/98 - ha dettato per il 1998 le direttive generali dell'attività amministrativa e gestionale del Ministero è intervenuto

più alte d'Europa anche se vi sono stati segnali di miglioramento dell'occupazione industriale nelle aree del Nord-Est e in Sicilia.

soltanto a metà esercizio e si è dimostrato non rispondente alle esigenze della programmazione.

Il ritardo nell'adozione del provvedimento è stato provocato, secondo l'Amministrazione, dal ridottissimo margine di discrezionalità operativa attribuito nel settore da una legislazione estremamente minuziosa e vincolante sia sotto il profilo delle modalità di attribuzione degli incentivi industriali sia riguardo all'individuazione dei possibili beneficiari.

Tuttavia, proprio l'attività regolamentare, concretamente svolta dall'Amministrazione in ausilio alla legislazione di settore attraverso l'emanazione di direttive e circolari - di cui si è fatto ampio cenno nella relazione al Parlamento dello scorso esercizio - evidenzia lo spazio attribuito alle funzioni di regolazione e di indirizzo e coordinamento che deve espandersi e costituire il presupposto delle attività propriamente gestionali attraverso l'indicazione di priorità, di obiettivi concreti, di misura dei risultati.

Il provvedimento programmatico elaborato per il 1998, e per buona parte anche quello del 1999 - adottato tempestivamente - non ha evidenziato nessuno degli elementi suindicati, come ha sottolineato anche il Servizio di controllo interno.

Infatti, non risultano puntualmente individuati, nell'arco dell'esercizio, le priorità e i programmi delle singole Direzioni generali in correlazione con le risorse da utilizzare.

Gli obiettivi indicati nel documento di programma coincidono, in effetti, con le competenze istituzionali dei singoli servizi, nè risultano evidenziate misure organizzative dirette ad utilizzare adeguatamente risorse umane e mezzi finanziari; gli accenni all'attività concretamente svolta, riferiti all'esercizio precedente senza alcun aggancio che consenta la comparazione tra obiettivi da conseguire ed effetti raggiunti, impedisce adeguate valutazioni di risultato e la possibilità, in primo luogo da parte del Servizio di controllo interno, di suggerire eventuali azioni correttive anche in corso d'anno.

Alcune carenze, presenti nella programmazione per il 1998, si presentano in quella del 1999; nel documento più recente sono sviluppate con maggior dettaglio alcune attività riguardanti iniziative, studi e ricerche - finalizzati soprattutto alla definizione delle modalità di attuazione del decreto legislativo n. 112/98 - che si prestano poco a valutazioni comparative di risultato.

E' indispensabile perciò un ulteriore sforzo di approfondimento degli strumenti di indirizzo e coordinamento attraverso una più compiuta esplicitazione di obiettivi e priorità dell'azione amministrativa in stretta correlazione con l'indicazione della qualità e quantità dei risultati attesi, tra risorse finanziarie poste in bilancio e obiettivi della gestione.

1.2 Quadro normativo di riferimento.

Le disposizioni normative emanate nel corso del 1998, destinate a provocare un impatto determinante, anche se non definitivo, nella struttura istituzionale del Ministero dell'industria, commercio e artigianato, sono soprattutto quelle contenute nel decreto legislativo n. 112/98 di trasferimento di funzioni, risorse e personale alle regioni e ai comuni; l'effettivo trasferimento diverrà operativo e sarà formalizzato con DPCM dopo l'individuazione concreta delle risorse e dei beni strumentali da trasferire e comunque non oltre il nuovo termine fissato al 31.12.99.

L'Amministrazione, e in particolare le singole Direzioni Generali per le parti di competenza, si stanno adoperando per concludere entro il termine gli adempimenti necessari; secondo notizie fornite dall'Amministrazione, alla data del marzo 1999 sono stati predisposti sei schemi di provvedimenti attuativi riguardanti in particolare: 1) il trasferimento di beni, risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative degli uffici metrici provinciali alle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura (in corso di trasmissione alla Commissione Bicamerale); 2) il trasferimento delle funzioni relative al settore fieristico (in corso di trasmissione alla Commissione Bicamerale); 3) il trasferimento delle funzioni degli Uffici Provinciali del Commercio, Industria, Artigianato alle Camere di Commercio (già inviato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri); 4) il trasferimento di beni, risorse finanziarie, strumentali e organizzative e del personale in materia di energia, miniere e risorse geotermiche,

con particolare riferimento ai Distretti minerari (in corso di trasmissione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri); 5) un provvedimento riguardante gli incentivi alle imprese per lo sviluppo economico e le attività produttive (in corso di trasmissione alla Presidenza del Consiglio dei ministri); 6) infine, è in fase di avanzata predisposizione il provvedimento di individuazione delle funzioni mantenute allo Stato in materia di incentivazioni industriali.

Le profonde modificazioni istituzionali introdotte dal decreto legislativo n. 112/98 e gli ulteriori sviluppi attesi in materia di riorganizzazione dell'Amministrazione Centrale - per la quale si ipotizza un Ministero delle attività produttive - hanno momentaneamente sospeso il completamento dell'assetto organizzativo degli Uffici dirigenziali all'interno delle Direzioni Generali, iniziato con il DPR n. 220/97[2].

Sempre nel corso del 1998 sono intervenute altre disposizioni normative che hanno profondamente innovato il settore commerciale.

In linea con il trasferimento di competenze alle Regioni, il decreto legislativo n. 114/98 ha affidato alle Regioni la programmazione della rete distributiva e ai Comuni la disciplina delle vendite, contribuendo in tal modo ad un ampliamento della libertà di mercato e della concorrenza con disposizioni regolamentari più vicine alle diverse realtà sociali e territoriali.

---

[2] Per notizie più dettagliate si rinvia al paragrafo 4) Organizzazione.

Anche la rete distributiva dei carburanti è stata riformata dal decreto legislativo n. 32/98, mentre già dal 1997 con la legge n. 266 erano state introdotte disposizioni dirette a razionalizzare gli interventi di sostegno pubblico alle imprese, ulteriormente rafforzate dal decreto legislativo n. 123/98 con specificazione di modalità di attuazione, procedimenti automatici di selezione e di erogazione dei benefici, procedure di controllo.

Un'ultima notazione non marginale, attesi gli sviluppi annunciati sulla riorganizzazione delle funzioni delle Amministrazioni centrali, riguarda il conferimento dell'incarico per il Turismo, attribuito con DPCM al Ministro dell'Industria nell'ottobre 1998.

L'Amministrazione[3], in sede di contraddittorio finalizzato al presente referto, ha formulato una serie di osservazioni sulla legge n. 488/92 sulle aree depresse, frutto di esperienze e di valutazioni che sono meritevoli di riflessione.

La prima osservazione si riferisce alla programmazione finanziaria degli interventi: sulla base dell'esperienza derivata dai risultati dei primi quattro bandi l'Amministrazione ha segnalato un progressivo aumento del differenziale tra il fabbisogno delle domande istruite e le risorse disponibili per la concessione delle agevolazioni[4]; l'estensione degli interventi assistibili ai sensi della legge n. 488/92 anche ai settori del turismo e del commercio - già avvenuta - allargherà

[3] In particolare la Direzione Generale per il coordinamento degli incentivi alle imprese.

[4] Da un grado di copertura delle domande positive dell'85% nel primo bando, si è passati al 68,1% del secondo, al 28,1% del terzo e al 43,6% del quarto.

ulteriormente la forbice tra fabbisogno e disponibilità. Ciò, da un lato dimostra il favore incontrato dalle agevolazioni in argomento, dall'altro pone problemi di adeguamenti finanziari quasi necessitati in conseguenza dell'avvenuto accoglimento delle domande[5].

Una soluzione prospettata dall'Amministrazione suggerisce l'opportunità che le risorse disponibili per le aree depresse siano determinate direttamente nella legge finanziaria (Tabella C del Ministero dell'Industria)[6].

Una seconda osservazione fa, invece, riferimento alla probabilità che, con l'attuale sistema di incentivazione alle imprese, il medesimo investimento possa essere assistito da più provvidenze agevolative, operanti in regime di procedimenti automatici e con la medesima intensità di aiuto.

Tale sovrapposizione, a giudizio dell'Amministrazione, può verificarsi a carico dei quattro principali strumenti agevolativi destinati alle imprese operanti nelle aree depresse: oltre che alla legge n. 488/92, l'Amministrazione fa riferimento alla legge 341/95, ai patti territoriali e ai contratti d'area[7]. Il suggerimento è quello di diversificare le misure di aiuto specializzandole, al fine di renderle, eventualmente, complementari, oppure di destinare le risorse della

[5] Il rischio di tale procedura, avvertito dall'Amministrazione, è quello di perpetuare alcune distorsioni dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno ogniqualvolta l'attribuzione delle risorse è intervenuta a copertura di oneri conseguenti a domande accolte.

[6] Attualmente, la non iscrizione in bilancio oltre a non consentire una preventiva programmazione degli interventi, rapportata anche alle domande ritenute ammissibili, sminuisce la significatività dello stato di previsione del Ministero che può correttamente contabilizzare le ingenti risorse, destinate alle aree depresse, solo in sede di rendicontazione.

legge n. 488/92 al sostegno degli investimenti di dimensione tecnico-economica consistente, lasciando le risorse della legge 341/95 al finanziamento di programmi di dimensioni ridotte.

2. Aspetti finanziari della gestione. Dati complessivi

2.1 Il rendiconto dell'esercizio 1998 riguardante lo stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato espone i seguenti dati di competenza (espressi in miliardi):

Stanziamenti iniziali	2.959,2
Stanziamenti definitivi	7.075,4
Impegni totali su massa impegnabile	7.234,1
Impegni effettivi su competenza	6.248,9
Autorizzazioni di cassa	7.502,8
Pagamenti totali*	6.183,5
Residui**	6.388,9
Economie	422,2

*di cui 3.884,4 miliardi sulla competenza

**di cui 498,7 miliardi sono residui di stanziamento da competenza e 252,3 miliardi derivanti da precedenti esercizi

Gli stanziamenti definitivi sono lievitati del 41,8% rispetto alle previsioni iniziali in conseguenza dell'istituzione di nuovi capitoli di bilancio e

[7] Sull'ammissibilità degli aiuti in alcuni settori oggetto dei contratti d'area (industria siderurgica, tessile, ecc.) la Comunità Europea ha formulato rilievi che ne hanno per il momento bloccato l'operatività.

dell'iscrizione di nuove risorse in capitoli iscritti in bilancio per memoria o per la gestione dei soli residui, rifinanziati sulla competenza in corso di esercizio e, soprattutto, dell'attribuzione effettuata dal CIPE, successivamente all'approvazione della legge di bilancio, delle risorse da assegnare in gestione al Fondo di rotazione per l'Innovazione Tecnologica - (FIT)[8] – del Ministero dell'industria e destinate ad interventi di incentivazione industriale nelle aree depresse del Paese.

Negli ultimi esercizi tale fenomeno, che si è costantemente verificato, ha ridotto la significatività dello stato di previsione della spesa del Ministero, spostando il momento della valutazione concreta degli strumenti di previsione degli investimenti industriali alla fine dell'esercizio.

Rispetto al 1997 sono in aumento, in termini assoluti e in valore percentuale, lo stanziamento iniziale e quello definitivo, gli impegni, i pagamenti e le economie; i residui presentano complessivamente un lieve aumento, compensato dalla flessione dei residui di stanziamento che risultano diminuiti del 31% circa.

---

[8] Istituito ai sensi della legge n. 46/82 per la concessione alle imprese di finanziamenti a tasso agevolato e parzialmente convertibili in contributi a fondo perduto per favorire innovazioni tecnologiche, attualmente, in conseguenza di esplicite disposizioni normative anche recenti e successive alla legge n. 559/93 sulle gestioni fuori bilancio, ha assunto competenze non del tutto compatibili con la natura di Fondo rotativo, ma piuttosto assimilabili alle soppresse gestioni fuori bilancio.

La straordinarietà e la temporaneità degli interventi finanziati dalle disposizioni normative che ne affidano al FIT la gestione, non giustifica l'inapplicabilità delle norme ordinarie della contabilità generale dello Stato che consentirebbe l'immediata visibilità dei risultati di dette gestioni in termini di impegni e pagamenti.

2.2 Massa impegnabile - Massa spendibile

Il settore delle Attività produttive, nel cui ambito si inseriscono le competenze del Ministero dell'industria, è rappresentato nella classificazione COFOG dalla funzione-obiettivo "Affari economici" e, in misura assolutamente marginale, da quella relativa alla "Protezione dell'Ambiente".

Le risorse assegnate complessivamente nel corso del 1998 a entrambe le funzioni sono ammontate a 7.075,4 miliardi[9] che, aggiunti ai residui di stanziamento risultanti all'1.1.1998 - pari a 1.237,5 miliardi - hanno costituito la massa impegnabile di 8.312,9 miliardi. Sul totale dei finanziamenti, la quota riferita agli investimenti rappresenta quasi il 95,6% contro l'1,7% delle spese di funzionamento.

Gli impegni sono complessivamente ammontati a 7.234,1[10], 6.248,9 dei quali sulla competenza, con residui di stanziamento per 751 miliardi, 498,7 dei quali sulla competenza; l'ammontare degli impegni sugli investimenti rappresenta l'81,1% della massa impegnabile.

[9] La quota riferita alla "protezione dell'ambiente" è di soli 350 milioni, tutti impegnati.

[10] Il rapporto impegni-massa impegnabile ha superato l'88%, in aumento considerevole rispetto al precedente esercizio.

La massa spendibile, pari a 12.994,7 miliardi - costituita dallo stanziamento dell'anno cui si aggiungono i residui totali risultanti all'1.1.1998, pari a 5.919,3 miliardi[11] - è stata ridotta a 7.502,8 miliardi dalle autorizzazioni di cassa e ha comportato pagamenti per 6.183,5 miliardi, 3.884,4 dei quali sulla competenza.

Il rapporto autorizzazioni di cassa - pagamenti è risultato pari all'82,4 %[12], mentre quello dei pagamenti totali sugli investimenti, ha raggiunto il 95,5% delle disponibilità complessive.

Il dato in sé è positivo ma di ridotta significatività. La maggior parte delle risorse erogate[13] costituiscono trasferimenti ad altri soggetti che svolgono funzioni di intermediazione e non corrispondono, quindi, a erogazioni finali alle imprese.

Ad esempio, le erogazioni effettuate dall'Amministrazione in corso d'esercizio a favore del Fondo per l'innovazione tecnologica, delle Regioni o degli istituti di credito abilitati alla valutazione delle richieste di contributi e alla erogazione dei medesimi ai destinatari finali, non corrispondono a pagamenti in senso proprio, ma a risorse messe a disposizione per futuri pagamenti.

E' auspicabile la costruzione di un sistema informativo tale da consentire il monitoraggio delle erogazioni finali in modo che contestualmente all'avvenuto pagamento il soggetto erogatore sia tenuto ad informarne formalmente

---

[11] 9,9 miliardi rappresentano i residui totali della funzione "Protezione dell'Ambiente, che non ha subito riduzioni dalle autorizzazioni di cassa.

[12] Anche i pagamenti risultano in aumento rispetto all'esercizio precedente.

[13] pari al 99,8% dei pagamenti risultanti dal rendiconto generale dello Stato.

l'Amministrazione; questa, in sede di rendicontazione, potrebbe estrapolare dai trasferimenti la quota corrispondente alle erogazioni effettuate, a vantaggio del rispetto del principio di trasparenza dei documenti contabili.

2.3 Residui

Al 31.12.1998 i residui totali – pari a 6.388,9 miliardi, 751 dei quali di stanziamento (ridotti a 639,5 miliardi)[14] – risultano aumentati del 3% circa rispetto al precedente esercizio e del 20% rispetto al 1996.

Sul totale dei residui, la quota riferita agli investimenti rappresenta oltre il 98%, ivi compresi tutti i residui di stanziamento. Al riguardo si rileva, tuttavia, che negli esercizi precedenti l'ammontare dei residui di stanziamento è stato notevolmente superiore[15].

Pertanto, considerato che la quasi totalità dei residui rappresenta risorse già impegnate, la cui erogazione è subordinata ai tempi procedimentali fissati dalla legislazione sottostante, e che il *trend* annuale dei pagamenti nell'ultimo triennio si è attestato intorno all'80% delle autorizzazioni di cassa, si può realisticamente

[14] Sulla entità dei residui di stanziamento all'1.1.98 ha inciso il DPCM 16.1.98, citato nella Relazione al Parlamento dello scorso esercizio. Analogo DPCM è stato emanato in data 25 febbraio 1998, in parte modificato dal successivo DPCM 21 aprile 1998, per i residui di stanziamento da iscrivere all'1.1.99, determinati in 639,5 miliardi.

[15] 1.237,5 miliardi nel 1997; 1.328,5 miliardi nel 1996; 1.750,4 miliardi nel 1995.
Oltre 4 mila miliardi di residui totali – 742,9 dei quali di stanziamento – sono allocati nella categoria XII dei trasferimenti.

esprimere un cauto ottimismo sulla capacità di spesa dell'Amministrazione, con la riserva della insufficiente e non tempestiva documentazione delle operazioni contabili, effettuate in regime di contabilità speciali dal FIT[16].

2.4 Economie

A fine esercizio le economie sono complessivamente ammontate a 422,2 miliardi in diminuzione rispetto all'omologo dato dell'esercizio precedente.

Parte delle economie, per un ammontare complessivo di 2,3 miliardi, rappresentano somme perente agli effetti amministrativi, suscettibili in futuro di essere reiscritte in bilancio per far fronte ai pagamenti conseguenti ad obbligazioni già assunte.

[16] I ritardi nella presentazione dei rendiconti da parte del FIT hanno formato più volte oggetto di censure da parte della Corte che da ultimo, nella competente sede del controllo, si è pronunciata al riguardo con deliberazioni n. 45/98 e n. 34/99.

3. Analisi per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità.

I dati fin qui analizzati nel loro complesso, assumono valenze più specifiche e significative in sede di valutazione delle attività dell'Amministrazione distinte per funzioni-obiettivo.

Queste ultime, che rappresentano sostanzialmente le finalità tipiche assegnate a ciascuna Amministrazione dall'ordinamento, fanno capo ai centri di responsabilità generalmente coincidenti con le Direzioni Generali che compongono l'organigramma del Ministero dell'industria. Le sei Direzioni Generali - cui si aggiungono il Gabinetto e gli Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro - sono organizzate secondo il criterio della competenza per materia, ad eccezione della Direzione Generale del coordinamento degli incentivi alle imprese le cui attribuzioni coprono tutti i settori di competenza del Ministero limitatamente alle politiche incentivanti[17]; ovviamente le attribuzioni del Gabinetto e degli Uffici di collaborazione all'opera del Ministro, hanno ad oggetto l'elaborazione delle direttive politiche per i settori produttivi[18].

---

[17] La struttura organizzativa del Ministero dell'industria, commercio e artigianato è stata così determinata dal D.P.R. n. 220/97, in attuazione degli artt. 6 e 31 del decreto legislativo n. 29/93 per conseguire una più omogenea attribuzione di competenze.
A fine '97, con D.M. 10.12.97, sono state individuate le competenze dirigenziali non generali e le rispettive collocazioni nell'ambito delle singole Direzioni Generali.

[18] Le risorse complessivamente attribuite al Gabinetto sono ammontate a 15,5 miliardi - che rappresentano anche la massa impegnabile - utilizzate al 63% con impegni sulla competenza per 9,8 miliardi e residui di stanziamento per 535 milioni, derivanti tutti da mancati investimenti nel settore informatico.
La massa spendibile di 23,7 miliardi, ridotta a 22,7 miliardi dalle autorizzazioni di cassa, ha evidenziato pagamenti totali per 14 miliardi, 8,2 dei quali sulla competenza.

In attuazione delle disposizione dettate dalla legge n. 94/97 e dal decreto legislativo n. 279/97, le funzioni-obiettivo del Ministero dell'industria, commercio e artigianato, nell'elaborazione effettuata dalla Ragioneria Generale dello Stato, sono comprese nella voce "Affari economici" che, al secondo livello, si distingue in "Affari generali economici e commerciali"; "Combustibili ed energia"; "Attività estrattive, manifatturiere ed edilizia"; "Ricerca e sviluppo".

Rispetto all'ipotesi di riclassificazione del bilancio per funzioni-obiettivo, elaborata dalla Corte già a partire dall'esercizio 1995, si osserva una perdita di significatività nella rappresentazione degli obiettivi del Ministero in conseguenza di un'eccessiva concentrazione di dati, peraltro spesso disomogenei, per la cui corretta analisi è necessario spingersi fino al quarto livello di disaggregazione[19]. Gli investimenti diretti alle aree depresse - che per dimensioni finanziarie e soprattutto per finalità socio-politiche rivestono un ruolo fondamentale nello sviluppo del nostro Paese - non sono registrate dall'attuale classificazione ufficiale.

La suindicata classificazione, sufficiente in sede di esame preventivo del bilancio e di esposizione generale delle politiche pubbliche di spesa, nel

---

I residui totali sono ammontati a 3,7 miliardi, concentrati per l'80% sulle spese di funzionamento - ivi comprese le spese di personale - che, peraltro, ad inizio d'anno evidenziano residui totali per oltre 8 miliardi.

Le erogazioni effettuate al personale per stipendi, straordinario, premi incentivanti la produttività, missioni, ecc., sono complessivamente ammontate a 10,7 miliardi.

[19] Infatti, la nuova classificazione funzionale elaborata dalla Ragioneria si sviluppa su quattro livelli: i primi tre livelli di classificazione COFOG sono diretti al confronto con le altre realtà europee,

comparto dell'Amministrazione dell'Industria sembra inadeguata ai fini dell'analisi del rendiconto, il cui obiettivo nei confronti del Parlamento e del Paese è rappresentato dalla esposizione neutrale dei risultati dei più significativi aggregati di spesa corrispondenti alle finalità istituzionali dell'Amministrazione, evidenziati non solo per peso economico ma anche per rilevanza istituzionale e socio-politica.

Un'ulteriore notazione riguarda le spese strumentali che, nella classificazione COFOG, sono inserite nel contesto di ciascuna funzione mentre nella struttura organizzativa dell'Amministrazione sono, in casi specifici, svolte dalla Direzione Generale degli Affari Generali e del Personale.

Anche l'attività del Gabinetto e degli Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro non hanno un'evidenza propria se non al IV livello della funzione "Affari Economici"; a carico di tale funzione - sempre al IV livello di disaggregazione - gravano, inoltre, il settore assicurativo, la vigilanza sugli operatori e sui mercati finanziari, parte del settore del commercio e dei Servizi, competenze tutte svolte dalla Direzione Generale del Commercio, Assicurazioni e Servizi - per altro verso inserita nella funzione-obiettivo "Altri settori" - nonché la tutela del mercato e dei consumatori, attribuita alla Direzione Generale per l'Armonizzazione e tutela del mercato.

---

utilizzandone il medesimo linguaggio; solo al quarto livello è possibile cogliere compiutamente gli obiettivi specifici di ciascuna amministrazione.

La disaggregazione dei dati per funzioni-obiettivo di III livello conferma la posizione finanziariamente dominante delle "attività manifatturiere"[20] nel cui ambito opera il Fondo per l'innovazione tecnologica - FIT – il quale, anche in virtù dei consistenti finanziamenti destinati ad operazioni di riequilibrio economico delle aree depresse mediante la concessione di incentivi alle attività produttive (legge n. 64/86; n. 488/92; n. 341/95), si conferma, all'interno della Direzione Generale del coordinamento degli incentivi alle imprese, depositario degli obiettivi più rilevanti in termini economici nell'ambito dell'Amministrazione.

Infatti, sul totale degli stanziamenti definitivi, assegnati complessivamente alla suindicata microfunzione - finalizzati per la quasi totalità alla concessione di incentivi alle imprese industriali, commerciali e del settore energetico - oltre la metà è stata assegnata al FIT; relativamente alle erogazioni, dalla documentazione acquisita risulta che a fronte di disponibilità complessive di cassa, riferite a tutte e 10 le contabilità speciali operanti nell'ambito del Fondo, pari a 13.886,6 miliardi (di cui 6.971,1 miliardi costituiscono le entrate affluite al Fondo nel corso del 1998), sono stati effettuati pagamenti per 8.757,6 miliardi[21], con oltre 5 mila miliardi di disponibilità per il prossimo esercizio: si tratta di grandezze finanziarie assolutamente non trascurabili, che sfuggono alla diretta

[20] Nel corso della presente Relazione le funzioni-obiettivo di III e IV livello sono definite "microfunzioni".

[21] Cifra di molto superiore al totale dei pagamenti disposti dall'Amministrazione.

responsabilità dell'Amministrazione e le cui risultanze non trovano riscontro contestuale in sede di rendicontazione generale[22].

Peraltro, il considerevole ammontare delle risorse annualmente allocate presso il FIT, di cui si darà conto nel seguito della presente relazione[23], nei rendiconti presentati dall'Amministrazione risultano classificate - secondo quanto precedentemente accennato - come pagamenti; in realtà sono trasferimenti cui non corrispondono normalmente contestuali pagamenti, limitando così la significatività dell'annotazione contabile.

Sia pure depurate della gestione FIT, le risorse assegnate alla funzione di III livello - Attività manifatturiere - sovrastano quelle assegnate agli altri settori di competenza del Ministero.

Tuttavia per la maggior parte degli incentivi finanziari alle imprese, le cui procedure di valutazione e selezione spettano all'Amministrazione, questa è in grado di dosare le erogazioni sulla base di elementi direttamente acquisiti e valutati.

Al secondo posto, con stanziamenti definitivi per 2.171 miliardi, massa impegnabile di 2.184,8 miliardi e massa spendibile di 3.160,6 miliardi – ridotti a

[22] Si deve peraltro precisare che la ristrettezza dei termini fissati dalla normativa per la conclusione dell'attività istruttoria riguardante le agevolazioni delle aree depresse (6 mesi) ha suggerito alla Amministrazione di avvalersi – mediante procedure concorsuali – di soggetti esterni (banche e società di servizi controllate da banche) deputati non solo a effettuare l'istruttoria ma anche a provvedere ai pagamenti; ne deriva che, quanto meno per la quota di risorse destinate alle suindicate finalità, il Fondo per l'innovazione tecnologica rappresenti solo un fondo d'appoggio. Infatti, le risorse disponibili sulla legge n. 488/92 sono accreditate annualmente alle banche concessionarie che provvedono all'erogazione dei contributi previa la verifica dell'effettiva realizzazione della corrispondente parte di investimenti.

1.453,6 miliardi dalle autorizzazioni di cassa – si colloca la "ricerca e sviluppo delle attività estrattive e manifatturiere". Seguono, a notevole distanza, gli altri settori produttivi.

Il rapporto percentuale tra ammontare delle risorse impegnabili e gli impegni effettivi assunti nel 1998, ha superato il 92,4% negli "Affari Generali Economici"; ha raggiunto l'88% nella "Ricerca e sviluppo delle Attivita estrattive e manifatturiere"; l'80% nelle "Attività manifatturiere" e il 79,1% nell'intero comparto dei "Combustibili ed Energie"; la "Distribuzione Commerciale, conservazione e magazzinaggio" espone, invece, un rapporto pari solo al 36,5%[24].

Come per il passato, maggiori squilibri si riscontrano sul versante dei pagamenti che evidenziano tassi di smaltimento che vanno dal 94% delle "attività manifatturiere" al 22,6% degli Affari generali, microfunzione di "armonizzazione e tutela del mercato", con una media che si è attestata sull'82,4% delle autorizzazioni di cassa, in aumento rispetto al precedente esercizio.

In tema di residui passivi il primo posto spetta alle "attività manifatturiere", con residui totali pari ad oltre il 70% della massa impegnabile e al 41,6% di

---

[23] Vedi parag. 3.3.2.1.

[24] Ove, invece si abbia riguardo ai centri di responsabilità, la Direzione Generale dell'Energia e delle risorse minerarie espone il più alto indice di utilizzazione della massa impegnabile, con impegni effettivi pari al 98,4%; seguono nell'ordine Commercio, Assicurazione e Servizi (94,3%); Affari Generali e Personale (89%); Coordinamento incentivi alle imprese (88,1%); Armonizzazione e tutela del mercato (87,6%); Sviluppo produttivo e competitività (74%); Gabinetto (62,9%).

quella spendibile; quasi totalmente concentrati sui capitoli riguardanti il Fondo per l'innovazione tecnologica, al 90% sono costituiti da residui propri.

Anche l'ammontare delle economie presenta il valore più elevato nel medesimo comparto con 51,5 miliardi di economie.

Trascurabili le economie degli altri settori.

Le politiche di sviluppo, incentivazione e commercializzazione della produzione industriale sono perseguite, oltre che dal Ministero dell'industria, commercio e artigianato, anche dal Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica (mediante la gestione del Fondo per le politiche comunitarie e dei contratti di programma); dal Ministero degli affari esteri e dal Ministero del commercio con l'estero relativamente alla politica commerciale e ai servizi da sviluppare a livello internazionale. Sotto il profilo della protezione dell'ambiente da inquinamenti di origine industriale, vi sono interconnessioni anche con il Ministero dell'Ambiente.

Sulla base della classificazione OCSE – che nella funzione "Affari economici" ha individuato tutte le risorse dirette allo sviluppo della produzione industriale – ad eccezione di quelle riguardanti le aree depresse – per il 1998 sono stati disposti finanziamenti complessivi per 6.535,3 miliardi e pagamenti complessivi per 6.689,4 miliardi.

Il frazionamento delle competenze amministrative in materia di politiche dei settori produttivi, criticato da tempo dalla Corte perché non consente

un'immediata percezione complessiva delle agevolazioni all'industria, si è avviato a soluzione con la legge n. 266/97, e dovrebbe concludersi con la definitiva approvazione da parte del Governo dello schema di decreto legislativo, già all'esame del Consiglio dei Ministri, di accorpamento nell'unico Ministero per il mercato e le attività produttive di tutte le competenze attualmente assegnate nel settore ai Ministeri dell'industria, dell'agricoltura, delle comunicazioni, del commercio con l'estero.

Come, peraltro, già accennato, l'esigenza di acquisire immediatamente un quadro unitario degli interventi di sostegno e incentivazione industriale ha suggerito all'Amministrazione, in occasione della ristrutturazione amministrativa realizzata con il D.P.R. n. 220/97, di concentrare in un unico centro di responsabilità[25] la gestione delle provvidenze man mano fissate normativamente nei diversi settori industriali e precedentemente distribuite presso le altre Direzioni Generali competenti per materia.

Tale riorganizzazione, tuttavia, dovrà essere radicalmente rivista alla luce delle modificazioni sostanziali conseguenti all'attuazione del decreto legislativo n. 112/98, che ha disposto l'attribuzione alle Regioni di competenze proprie anche nel settore delle attività produttive.

La complessità di questo ulteriore processo distributivo di competenze è stata recentemente resa palese dal rinvio dei termini inizialmente fissati per il

trasferimento delle risorse per la regionalizzazione al 31 dicembre 2000 (legge 8 marzo 1999 n. 50).

Il Ministero dell'industria ha comunque assunto iniziative – anche mediante incontri collaborativi con i rappresentanti delle Regioni – dirette all'individuazione e al superamento di alcuni punti nodali da sciogliere in ordine all'ampiezza e alle modalità del trasferimento alle Regioni, di risorse, beni strumentali e personale. Detti incontri hanno dato luogo alla stesura di schemi di provvedimenti propedeutici alla concreta attuazione del processo di decentramento, inviati a fine marzo '99 dall'Amministrazione alla Commissione incaricata di seguire i procedimenti attuativi della legge n. 59/97.

3.1 Funzione-obiettivo 1 - Affari Generali economici e commerciali.

3.1.1 Affari generali

Nell'ambito del Ministero, la funzione comprende le attività di carattere generale strumentale attraverso le quali l'Amministrazione è posta in grado di conseguire, compatibilmente con le risorse disponibili, gli obiettivi istituzionali.

Le risorse della funzione, attribuite per quota a tutti i centri di responsabilità dell'Amministrazione e in parte gestite direttamente da questi, sono finalizzate alla gestione del personale[26]. Anche le spese di funzionamento della struttura

[25] Direzione Generale per il coordinamento degli incentivi alle imprese.

[26] Oltre al pagamento dello straordinario, dei premi di produttività, dei buoni pasto, sono compresi i trattamenti di missione, l'eventuale liquidazione di equi indennizzi ecc. Vedi paragrafo 4.1.

ministeriale[27] gravano sulla funzione; tra le spese strumentali particolare rilievo assumono quelle relative al completamento e all'implementazione del sistema informatico[28].

Gravano, infine, sulla funzione, i trasferimenti di parte corrente che i singoli centri di responsabilità sono tenuti ad effettuare per garantire il funzionamento degli Enti e degli organismi che collaborano con l'Amministrazione nel perseguimento degli obiettivi istituzionali[29].

Pertanto, la funzione è concretamente gestita da tutti i centri di responsabilità dell'amministrazione in quanto titolari di competenze e di potestà in materia di gestione del personale, di utilizzazione di attrezzature informatiche e di beni strumentali nonché di competenze generali in materia di commercio, assicurazioni e servizi, sia pure in percentuali diverse.

La dotazione finanziaria della funzione espone stanziamenti definitivi per 154,8 miliardi che costituiscono anche la massa impegnabile, utilizzata al 92,4% con impegni effettivi per 143 miliardi.

---

[27] Acquisto di beni e servizi, apparecchiature informatiche, fitto locali ecc.

[28] Paragrafo 4.2.

[29] Pertanto, le risorse da trasferire alle Camere di Commercio, industria e artigianato e all'Istituto per la vigilanza sulle Assicurazioni Private (ISVAP), di pertinenza della funzione, sono attribuite alla Direzione Generale per il Commercio, Assicurazioni e Servizi; analogamente, quelle da trasferire all'Autorità garante della concorrenza e del mercato sono attribuite alla Direzione Generale per lo Sviluppo produttivo e la competitività mentre le risorse da destinare a restituzioni e rimborsi nonché al mantenimento degli organismi internazionali spettano alla direzione Generale per l'Armonizzazione e tutela del mercato.

La massa spendibile di 184,3 miliardi è stata ridotta a 179,8 miliardi dalle autorizzazioni di cassa, con pagamenti complessivi per poco meno di 147 miliardi e residui totali per 27,2 miliardi.

Le spese di funzionamento - pari a 45,4 miliardi, 36,8 dei quali per spese di personale - hanno inciso per il 30,9% sul totale delle erogazioni.

Come precedentemente sottolineato, alla funzione sono da ricondurre una serie di spese di carattere generale di limitato ammontare - quali ad esempio quelle per la formazione del personale - la cui gestione per centri di costo, secondo quanto segnalato dall'Amministrazione, comporta difficoltà non evidenziate dalla gestione unificata. Una soluzione potrebbe rinvenirsi nella gestione unificata della spesa presso la Direzione Generale AA.GG. e Personale - da attribuire solo contabilmente per quota agli altri centri di responsabilità, soprattutto quando la natura della spesa - come nel caso di specie - richiede la fissazione di criteri omogenei - anche se specifici dei singoli centri di responsabilità - nella predisposizione dei programmi e nella valutazione dei risultati.

3.1.2 Settore assicurativo

Il settore assicurativo, evidenziato al IV livello della funzione-obiettivo "Affari Generali economici e commerciali" - gestito concretamente dalla Direzione Generale del Commercio, Assicurazione e Servizi - è stato

caratterizzato, negli ultimi mesi del 1998, dall'emanazione del decreto legislativo n. 373/98 che ha rafforzato le funzioni dell'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni Private (ISVAP) soprattutto riguardo alla competenza sugli albi degli assicuratori (agenti, brokers e periti) e in materia di autonomia di bilancio: la competenza sull'accesso agli albi e sul controllo degli operatori assicurativi, già ripartita tra Amministrazione e ISVAP, è ora attribuita solo all'ISVAP così come è attribuita all'ISVAP la gestione diretta del contributo di vigilanza pagato ogni anno dalle società di assicurazione; inoltre, i poteri dell'ISVAP nella gestione delle crisi aziendali e della messa in liquidazione delle compagnie assicurative si estendono, in luogo della sola dichiarazione di decadenza, alla revoca dell'autorizzazione e alla liquidazione coatta amministrativa su semplice domanda da presentare al Ministero. All'Amministrazione, pertanto, una volta perfezionato il procedimento di attribuzione delle nuove competenze all'ISVAP, restano solo i compiti di alta amministrazione e di indirizzo e coordinamento.

Circa l'utilizzazione dei fondi assegnati sui capitoli 1554 - 1555 - 1556 per le spese di funzionamento degli albi, rispettivamente, degli agenti di assicurazione, dei mediatori e dei periti assicurativi, sono stati complessivamente erogati 177,5 milioni.

L'attività di vigilanza del Ministero ha interessato anche la CONSAP, soprattutto relativamente alla gestione di alcuni Fondi di garanzia: per quanto si riferisce al Fondo vittime della strada, l'aumento delle domande di risarcimento,

che non hanno trovato sufficiente capienza nella dotazione del Fondo, ha provocato l'aumento della misura del contributo da versare al Fondo medesimo che, ai sensi della legge n. 448/98, è stato elevato dal 3 al 4%. Circa, invece, il Fondo di solidarietà per le vittime dell'estorsione, su impegni assunti nel 1998 per oltre 16 miliardi non risultano pagamenti, ritardati - secondo quanto riferito dall'Amministrazione - dalla complessità dell'iter procedurale che coinvolge altre Amministrazioni non vincolate a termini di scadenza.

Circa i trasferimenti di risorse dalla funzione Affari Generali agli enti vigilati, l'ammontare complessivo delle erogazioni ha raggiunto i 100,7 miliardi, oltre 90 dei quali suddivisi al 50% circa tra l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, le cui spese di funzionamento sono a carico della Direzione Generale per lo Sviluppo produttivo e la competitività, e l'Istituto per la vigilanza sulle Assicurazioni Private (ISVAP), posti a carico della Direzione Generale del Commercio, Assicurazioni e Servizi. Peraltro, la vigilanza della Corte nei confronti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato è limitata all'esame dei rendiconti. L'ultima istruttoria condotta nella competente sede del controllo con esito positivo si riferisce ai rendiconti relativi agli esercizi dal 1992 al 1997 (ad esclusione dell'esercizio 1993).

3.1.3 Servizi

Anche il settore dei "Servizi" è accomunato con il Commercio tra le microfunzioni di IV livello della funzione-obiettivo "Affari Generali economici e commerciali".

I comparti del settore Servizi su cui si è maggiormente focalizzata l'attenzione dell'Amministrazione nel corso del 1998 hanno riguardato: il fenomeno del "Franchising", analizzato attraverso l'apposito Osservatorio permanente; l'impatto sulle attività terziarie della legge n. 675/96 sulla tutela della privacy; il commercio elettronico (come è noto in espansione soprattutto all'estero) in corso di monitoraggio presso la Direzione Generale del Commercio attraverso un Osservatorio permanente sulle transazioni attivate per via informatica. I segnali finora raccolti sul fenomeno stanno evidenziando trasformazioni radicali nel sistema delle imprese, suscettibili di ulteriori sviluppi.

Un'attenzione particolare è stata rivolta dall'Amministrazione alle imprese di servizi la cui attività è stata regolamentata dal decreto legislativo n. 157/95, in attuazione della direttiva 92/50/CEE in materia di appalti di pubblici servizi. Per tali imprese (di pulizia, smaltimento dei rifiuti, ristorazione collettiva) sono in corso di definizione i regolamenti di aggiudicazione delle gare secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

3.1.4 Tutela dei consumatori e del mercato

Infine, anche la tutela dei consumatori e del mercato è inserita tra le microfunzioni di IV livello della funzione-obiettivo n. 1.

L'attività svolta dall'Amministrazione nel settore è attribuita alla Direzione Generale per l'Armonizzazione e la Tutela del Mercato, che opera a stretto contatto con gli analoghi organismi europei; in collegamento con le Direzioni Generali dello sviluppo produttivo e della competitività - relativamente al comparto delle imprese industriali - e del Commercio, Assicurazioni e Servizi - relativamente al settore commerciale - effettua il monitoraggio costante degli andamenti del mercato e la rilevazione di eventuali distorsioni in collegamento con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

In particolare, tra le segnalazioni dell'Autorità considerate distorsive della concorrenza, un rilievo particolare hanno assunto la disciplina del trasferimento coattivo del personale delle imprese poste in liquidazione coatta amministrativa ex art. 11 della legge n. 39/77; l'operazione di concentrazione Heineken - Birra Moretti; il regime di durata del latte fresco pastorizzato, tutte su segnalazione dell'Antitrust, e il progetto di direttiva riguardante il controllo delle emissioni dei veicoli a motore, su richiesta degli utenti.

L'area che si occupa della tutela dei consumatori ha seguito, invece, attivamente l'elaborazione della legge n. 281/98 sulla "Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti", contribuendo all'emanazione dei due decreti attuativi riguardanti l'istituzione dell'Elenco delle associazioni rappresentative a livello

nazionale e l'istituzione e il funzionamento del Consiglio Nazionale dei consumatori e degli utenti[30].

Anche la regolamentazione della multiproprietà - con il recepimento, a novembre 1998, della direttiva n. 94/74 - le manifestazioni a premio e il commercio elettronico si sono avvalse dell'attività collaborativa della Direzione Generale in argomento.

Le attività svolte nell'area "prodotti" si riferiscono, soprattutto, al controllo di conformità dei prodotti alle norme che regolano diverse categorie merceologiche[31].

Nei casi in cui ne sia stata accertata la pericolosità, l'Amministrazione ha provveduto a ritirare il prodotto dal mercato e a vietarne la commercializzazione. Peraltro, al fine di garantire la sicurezza generale dei prodotti, è stata convocata un'apposita Conferenza di Servizi cui hanno partecipato le Amministrazioni[32], interessate a rimuovere ogni possibile ostacolo al buon funzionamento del sistema dei controlli, attraverso il rapido scambio delle informazioni.

Inoltre è competenza specifica della Direzione Generale l'attività riguardante la metrologia legale e il saggio dei metalli preziosi, funzioni che comportano, da un lato, l'approvazione del modello degli strumenti metrici e la

---

[30] Il Consiglio si è insediato nel dicembre 1998 e ha deliberato il programma operativo per il primo anno di attività.

[31] Dal materiale elettrico agli elettrodomestici; dalle sostanze chimiche pericolose ai giocattoli potenzialmente dannosi o pericolosi; dai dispositivi di protezione individuale agli apparecchi a gas, puntatori laser, pompe per carburanti, ecc.

verifica periodica di quelli immessi sul mercato e, dall'altro, nel settore dei metalli preziosi, anche confronti con le categorie imprenditoriali, interessate non solo alla commercializzazione ma anche a revisioni normative, già previste dalla legge comunitaria 1998.

Infine, in applicazione del decreto legislativo n. 112/98, sono in corso di individuazione i compiti e le risorse umane e finanziarie degli Uffici metrici provinciali che dovranno transitare nel corso del 1999 presso le Camere di Commercio.

Le spese di funzionamento, attinenti alle Direzioni Generali saranno illustrate nei prossimi paragrafi, secondo la funzione-obiettivo prevalentemente svolta.

3.2 Funzione-obiettivo n. 2 - "Combustibili ed energia"

La funzione è costituita - per la parte relativa al Ministero dell'Industria - dalle microfunzioni di III livello riguardanti "petrolio e gas naturali"; "combustibili nucleari"; "energia elettrica" e "energia non elettrica"[33]. All'interno delle microfunzioni il peso economicamente più rilevante è assunto dalle risorse assegnate ai combustibili nucleari.

[32] Oltre al Ministero dell'Industria hanno partecipato alla Conferenza di Servizi i Ministeri delle Finanze, Lavoro, Interni, Sanità, Grazia e Giustizia, oltre alle Associazioni dei consumatori.

[33] Le relative attività sono esercitate dalla Direzione Generale dell'energia e delle risorse minerarie.

In conseguenza della riforma organizzativa effettuata dal DPR n. 220/97 - peraltro in corso di revisione - l'attività di regolamentazione e incentivazione del settore spetta, sotto il primo profilo della regolamentazione, alla Direzione Generale dell'Energia e delle Risorse minerarie, sotto il secondo alla Direzione Generale per il coordinamento degli incentivi alle imprese.

La massa impegnabile di 214,5 miliardi, costituita solo dallo stanziamento '98, è stata utilizzata mediamente al 79,1% con impegni effettivi per complessivi 169,6 miliardi.

La massa spendibile di 495,9 miliardi, 281,4 dei quali rappresentano i residui totali all'1.1.98, è stata ridotta dalle autorizzazioni di cassa a 349,7 miliardi.

I pagamenti sono complessivamente ammontati a 91,4 miliardi con un'incidenza del 75,6% di pagamenti per investimenti nel settore dei combustibili nucleari. I residui complessivi sono ammontati a 377,2 miliardi, per oltre l'80% concentrati sugli investimenti[34].

Le spese di funzionamento[35], ivi comprese quelle per il personale, costituiscono il 13,1% delle erogazioni complessive.

La disaggregazione dei dati per microfunzioni evidenzia nel settore del "petrolio e gas naturali" stanziamenti definitivi per 30,1 miliardi, che

[34] Nell'assoluta maggioranza sono concentrati nel settore dei combustibili nucleari.

[35] Pari a 12 miliardi, 9,8 dei quali si riferiscono a spese di personale; queste ultime incidono per il 75,5% sulla microfunzione "petrolio e gas naturale".

costituiscono anche la massa impegnabile con impegni effettivi per 26,3 miliardi; i pagamenti, pari a 9,2 miliardi sono nella quasi totalità riferibili a spese di funzionamento assorbite per oltre l'80% dalle erogazioni al personale[36].

I "combustibili nucleari" hanno assorbito - come già anticipato - la quota più consistente di risorse con stanziamenti definitivi per 138 miliardi circa, impegni effettivi per 137,8 miliardi e pagamenti complessivi per 69,1 miliardi, per oltre il 99% destinati quale contributo all'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (ENEA)[37]. Pertanto, le risorse destinate a tale microfunzione transitano soltanto nel bilancio del Ministero per essere concretamente gestite all'esterno, sia pure sotto la vigilanza dell'Amministrazione.

Alla microfunzione "Energia elettrica" sono stati assegnati stanziamenti per 6,2 miliardi, con assunzione di impegni per 5,4 miliardi, 2,4 dei quali destinati a spese di funzionamento; i pagamenti complessivi sono ammontati a 9,2 miliardi (al 50% sui residui) con spese di funzionamento per 2,3 miliardi, 1,9 dei quali per erogazioni al personale; a 6,9 miliardi sono ammontate le erogazioni per investimenti effettuati mediante contributi in conto capitale per la realizzazione di

[36] Ciò in quanto tutte le risorse dirette all'incentivazione dei diversi settori che compongono la funzione sono concretamente gestite dalla Direzione Generale per il coordinamento degli incentivi alle imprese. Pertanto se ne tratterà congiuntamente dopo l'esposizione dei dati finanziari attinenti le spese di funzionamento della struttura.

[37] Capitolo 7056.

impianti civili, industriali o misti di produzione e recupero dell'energia e per iniziative di riattivazione e costruzione di nuovi impianti idroelettrici[38].

L'ultima microfunzione riguarda "l'energia non elettrica" e comprende le attività dirette alla ricerca e allo sfruttamento di fonti rinnovabili di energia e assimilate.

Lo stanziamento definitivo di 40,1 miliardi, è stato impegnato in misura assolutamente irrilevante[39], con erogazioni complessive, nella quasi totalità sui residui, per 3,8 miliardi, al 90% destinati a contributi in conto capitale per la realizzazione di progetti dimostrativi finalizzati all'uso razionale dell'energia e delle fonti rinnovabili (capitolo 7085).

Le attività riguardanti in generale la regolamentazione del settore, svolte concretamente dalla Direzione Generale dell'Energia e delle Risorse minerarie, coinvolgono di frequente altre Amministrazioni ed in particolare il Dipartimento per le Politiche dell'Unione Europea, posto alle dipendenze del Presidente del Consiglio dei Ministri, relativamente al recepimento di regolamenti e direttive comunitarie nel settore nucleare[40], e il Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, intestatario dei capitoli di bilancio sui quali il CIPE attinge le risorse - nazionali e comunitarie - destinate alla metanizzazione del

---

[38] Capitolo 7080, con erogazioni per poco più di 1 miliardo e capitolo 7086 con autorizzazioni di cassa per quasi 17 miliardi ed erogazioni per 5,8 miliardi, 4,2 dei quali sui residui.

[39] Solo 135 milioni di impegni.

[40] Peraltro, l'utilizzo pacifico dell'energia nucleare comporta la richiesta di autorizzazioni, subordinate ai pareri di competenza di altre Amministrazioni.

Mezzogiorno. A quest'ultimo riguardo si rileva che, con deliberazione n. 125/98 della Corte in Sezione di controllo, è stato ricusato il visto e la conseguente registrazione alla delibera CIPE 6.5.98 n. 36, riguardante l'emanazione di nuove norme attuative per il completamento del programma generale di metanizzazione di cui alla legge n. 784/80, integrata e modificata dall'art. 9 della legge n. 266/97. La Corte, infatti, non ha condiviso l'interpretazione data dall'Amministrazione - e recepita nella delibera CIPE - che avrebbe consentito di inserire e coordinare le nuove norme con quelle previste nella legislazione precedente; ad avviso della Corte, invece, la nuova legge disciplina organicamente e compiutamente le nuove provvidenze che non possono essere sostanzialmente alterate in sede amministrativa.

Il perseguimento delle politiche di risparmio energetico e di usi razionali dell'energia, nonchè le ricerche dirette allo sviluppo delle fonti rinnovabili - che sono inserite nella funzione-obiettivo "Ricerca e Sviluppo per gli Affari economici" - microfunzione "Ricerca e sviluppo per combustibili ed energia[41] - è realizzata fondamentalmente attraverso la concessione di una serie di incentivi erogati a carico della Direzione Generale per il coordinamento degli incentivi alle imprese.

Tutti i procedimenti riguardanti tale settore hanno, pertanto, tempi lunghi.

[41] Vedi parag. 3.5.

Particolare importanza riveste nel settore l'attuazione del Piano energetico Nazionale che agli artt. 11, 12 e 14 della legge n. 10/91 dispone l'erogazione di contributi in conto capitale per investimenti diretti al risparmio energetico e all'utilizzazione di fonti rinnovabili: nel corso del 1998, ai sensi dell'art. 11 - risparmio energetico (capitolo 7084) - a fronte di disponibilità pari a 20 miliardi sono stati erogati 4,6 miliardi; peraltro contributi pari a 12,3 miliardi, relativi ad iniziative non realizzate per rinuncia dei beneficiari, sono stati revocati; ai sensi dell'art. 12 (cap. 7085) - che prevede la concessione di contributi in conto capitale per la realizzazione di progetti dimostrativi diretti all'uso razionale di energia e fonti rinnovabili - i contributi erogati nel 1998 sono ammontati a 15,4 miliardi mentre a 800 milioni ammontano i contributi revocati; infine, ai sensi dell'art. 14 (cap. 7086) - che prevede la concessione di contributi in conto capitale per la riattivazione o la costruzione di impianti idroelettrici sono stati erogati 9,8 miliardi contro 440 milioni di contributi revocati.

Benefici analoghi a quelli previsti ai sensi degli articoli suindicati della legge n. 10/91, erano previsti fino al 1990 a carico della legge n. 308/82 e nel corso del 1998 sono stati erogati a carico di tale legge 3,9 miliardi di contributi ancora spettanti a favore di iniziative concluse; sono stati, peraltro, revocati 13,2 miliardi di contributi a carico di iniziative, finanziate ai sensi della legge n. 308/82, non realizzate. Inoltre è stata richiesta al Ministero del Tesoro la

riassegnazione di 11,6 miliardi, ai sensi degli artt. 8 e 9 della medesima legge, da trasferire alle Regioni Umbria e Marche.

Gli interventi oggetto dei contributi previsti dal Piano energetico nazionale e dalla legge n. 308/82 hanno formato oggetto di verifiche tecnico-amministrative da parte di apposite Commissioni.

Particolare rilievo riveste, inoltre, il settore degli idrocarburi, soprattutto per quanto riguarda i permessi di ricerca e di concessione, particolarmente nell'area già di esclusiva dell'ENI.

Nell'ambito della riforma della rete distributiva dei carburanti - di cui al decreto legislativo n. 32/98, diretto a superare le diseconomie del settore - nel corso del 1998 è proseguita la graduale riduzione degli impianti di distribuzione.
Analoga riforma, diretta al contenimento dei costi anche mediante la liberalizzazione del mercato e la privatizzazione delle aziende - è in corso di realizzazione nel comparto dei servizi del gas e dell'energia elettrica.
In tale comparto opera, ai sensi della legge n. 481/95, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas[42], istituita tra l'altro per garantire, mediante lo svolgimento di attività di verifica e controllo, la rispondenza dei servizi resi dagli esercenti rispetto a precostituiti standard di qualità fissati nella Carta dei servizi.

[42] Gas metano, GPL o gas manifatturato a mezzo rete urbana da parte di esercenti di servizi pubblici locali. L'Autorità ha sostituito il Comitato permanente per la Carta dei servizi pubblici. Con deliberazione n. 52/99 del 22.4.99 l'Autorità ha fissato nuovi criteri per l'individuazione delle tariffe, per la parte relativa al costo della materia prima, nel servizio di distribuzione dei gas a mezzo di reti urbane.

L'Autorità[43] ha richiamato l'attenzione su almeno due limiti della Carta dei servizi: il primo attiene agli erogatori del servizio, estensori della Carta e come tali arbitri - nell'ambito delle facoltà di autodeterminazione - degli standard di qualità; tale provenienza spiega le disomogeneità, i livelli di qualità troppo prudenziali, e l'assenza di revisioni periodiche. Il secondo limite, invece, riguarda i destinatari fruitori dei servizi ed è rappresentato dalla scarsa conoscenza degli strumenti, predisposti dall'ordinamento e richiamati nella Carta, posti a tutela del rispetto degli standard di qualità e che solo in parte sono costituiti da indennizzi automatici.

Nel settore del gas, i risultati dei controlli effettuati dall'Autorità hanno evidenziato a fine 1997 l'adozione di 501 Carte dei servizi su oltre 800 esercenti, corrispondenti a 14 milioni di utenti su un bacino d'utenza pari a 15 milioni (93% sul totale). Le verifiche sugli standard specifici, effettuate dagli esercenti, non sono omogenee; il confronto tra i rimborsi automatici e quelli a domanda evidenzia l'inadeguatezza del meccanismo dei rimborsi a domanda, non sufficientemente conosciuto, stante la sproporzione degli aventi diritto al rimborso e il numero dei beneficiari[44]; buono il livello delle ispezioni delle reti interrate, effettuate dagli esercenti, mentre non è stato riscontrato alcun miglioramento negli standard di qualità.

---

[43] Ved. i Rapporti sulle qualità del servizio del gas e dell'energia elettrica per il 1997, pubblicati sui "quaderni dell'Autorità" 1 e 2 del gennaio 1999.

[44] 172 rimborsi concessi su richiesta a fronte di 13.200 aventi diritto.

Le osservazioni formulate dall'Autorità sul servizio elettrico sono fondamentalmente analoghe a quelle del servizio del gas, salva la constatazione che a tariffa unica a livello nazionale non corrispondono uguali livelli di continuità del servizio elettrico non solo tra aree urbane e rurali ma anche tra Nord e Sud e all'interno di alcune zone.

Nel settore elettrico le Carte dei servizi coprono il 99% degli utenti (e il 100% di quelli serviti dall'ENEL); l'ENEL e le Aziende di maggiori dimensioni verificano con continuità il rispetto degli standard specifici e soddisfano le richieste degli utenti nei tempi previsti. Anche nel settore dell'elettricità si è riscontrata la sproporzione tra aventi diritto al rimborso e beneficiari rimborsati a domanda. Le interruzioni nella continuità del servizio hanno evidenziato valori medi di 4,7 interruzioni accidentali per un totale di 219 minuti persi per utente[45].

Il superamento di buona parte delle disfunzioni segnalate in entrambi i settori potrà essere conseguito - secondo l'Autorità - attraverso la fissazione di nuove regole concordate con tutti i soggetti interessati e dirette a definire: livelli di qualità omogenei e validi sull'intero territorio nazionale; indennizzi automatici in caso di violazione dei livelli stabiliti; opzioni tariffarie differenziate.

Tali nuove regole sono state introdotte nel corso del 1999 con l'emanazione del dlgs 16 marzo 1999 n. 79, adottato in attuazione dell'art. 36 della legge delega

[45] Tale valore è la media di 2,9 interruzioni l'anno per utente (133 minuti persi) nel nord; 6.2 interruzioni per utente (311 minuti persi) al sud. Nelle aree urbane del nord si sono mediamente verificate 1,6

n. 128/98 per il recepimento della direttiva comunitaria 96/92/CE, che ha definito l'assetto del mercato unico dell'energia elettrica. Tale assetto è fondato sull'istituzione di un Gestore unico della rete di trasmissione nazionale - ente pubblico con funzioni di dispacciamento - e di un Acquirente unico, a garanzia dei clienti vincolati - sottoforma di Società per Azioni -; analoga Società per Azioni - denominata Gestore del Mercato - sarà operativa a partire dal 2000 con compiti di bilanciamento della domanda e dell'offerta.

Il nuovo sistema sarà compiutamente operativo a partire dal 1° gennaio 2003.

Analoghe iniziative legislative sono in corso per il recepimento della direttiva comunitaria 98/30/CE del 22 giugno 1998, diretta alla liberalizzazione del mercato interno del gas naturale.

3.3 Funzione-obiettivo 3 - Attività estrattive e manifatturiere.

La funzione è scissa in due microfunzioni: l'una riguardante l'estrazione di materiali diversi dai combustibili[46]; l'altra la regolamentazione e il sostegno del settore industriale[47].

interruzioni per utente contro le 3,5 delle aree urbane del sud mentre le aree rurali del nord hanno evidenziato mediamente 3,9 interruzioni contro le 9 delle aree rurali del sud.

[46] Svolta dalla Direzione Generale dell'Energia e Risorse minerarie.

[47] Svolta dalle Direzioni Generali dello sviluppo produttivo e della competitività e del coordinamento degli incentivi alle imprese.

La massa impegnabile complessiva di 4.278 miliardi, è costituita dallo stanziamento dell'anno cui sono stati aggiunti 893,2 miliardi di residui di stanziamento risultanti all'1.1.98; il 98% di tali risorse è destinato al sostegno industriale, oggetto della microfunzione "Attività manifatturiere".

Gli impegni sono complessivamente ammontati a 4.141,1 miliardi, 3.270,7 dei quali sulla competenza.

La massa spendibile di poco meno di 7.055 miliardi, costituita dallo stanziamento di competenza cui si aggiungono i residui totali risultanti all'1.1.98, è stata ridotta dalle autorizzazioni di cassa a 4.166,6 miliardi, con pagamenti complessivi per 3.847,2 miliardi, per il 93% concentrati sulla microfunzione riguardante il sostegno all'industria e per la quasi totalità destinati ad investimenti. In proposito, però, si richiamano le osservazioni precedentemente formulate circa la corretta qualificazione dei cosiddetti pagamenti che, nel caso specifico sono, nella quasi totalità, disponibilità trasferite agli organismi erogatori (FIT - Regioni- Istituti di credito).

Le spese di funzionamento, pari a 62,1 miliardi, 45,8 dei quali per spese di personale, rappresentano l'1,6% del complesso delle erogazioni ed hanno gravato per l'86,4% sulla microfunzione delle attività manifatturiere.

Al 31.12.98 i residui totali - pari a 3.075,3 miliardi, 87,3; dei quali di stanziamento - sono derivati per la quasi totalità da mancati impegni e pagamenti riguardanti gli investimenti di sostegno all'industria.

La disomogeneità delle microfunzioni di III livello, rivolte a settori e a centri di responsabilità fra loro diversi, ne consiglia la trattazione distinta.

3.3.1 Attività estrattive di minerali diversi dai combustibili.

Le risorse assegnate nel 1998 alle attività estrattive - pari a 69,7 miliardi - insieme con i residui di stanziamento provenienti dal precedente esercizio, hanno raggiunto i 222,7 miliardi, il 94,2% dei quali è stato destinato agli investimenti.

Anche la massa spendibile è notevolmente lievitata essendo pari a 422,5 miliardi ridotti a 182,2 miliardi dalle autorizzazioni di cassa e rivolti in assoluta prevalenza agli investimenti. I pagamenti, tuttavia, rappresentano solo il 14,6% delle disponibilità, con un'incidenza delle spese di funzionamento - per un ammontare complessivo di 8,4 miliardi quasi 7 dei quali per spese di personale - che rappresenta il 4,6% delle erogazioni complessive.

I residui complessivi sono ammontati a 314,9 miliardi circa, il 96% dei quali concentrati sugli investimenti.

Come già sottolineato nelle passate relazioni, le difficoltà nell'erogazione delle risorse e quindi nella realizzazione tempestiva degli investimenti nel settore minerario dipendono dalle procedure amministrative fissate per il rilascio delle autorizzazioni delle coltivazioni minerarie che, pur semplificate rispetto al

passato dal DPR n. 382/94, richiedono comunque accertamenti, verifiche[48] e accordi tra diversi organismi anche a livello locale che protraggono i tempi di attuazione degli interventi.

Nel settore minerario particolare rilievo assumono l'attività rivolta a garantire la sicurezza degli impianti e del personale, svolta dal Servizio Ispettivo per la sicurezza mineraria (SISM), e le analisi e certificazioni su campioni di sostanze minerali, effettuate dai laboratori del Servizio chimico delle miniere per conto dei distretti minerari, dalle Sezioni UNMIG, dal Servizio Geologico nazionale e da privati; la Comunità Europea si è più volte espressa in materia, soprattutto relativamente all'uso di esplosivi, con disposizioni specifiche poi recepite dall'ordinamento nazionale.

Anche nel settore minerario l'attività estrattiva gode di specifiche agevolazioni, erogate dal centro di responsabilità rappresentato dalla Direzione Generale per il coordinamento degli incentivi alle imprese.

Le norme agevolative fanno riferimento, da un lato, a provvidenze dirette ad incentivare programmi di investimento in unità minerarie, erogate sotto forma di contributi in conto interessi non solo in Italia ma anche all'estero; dall'altro, ad

[48] Tra le verifiche quella più significativa riguarda la compatibilità ambientale - soprattutto nel settore della prospezione e ricerca di idrocarburi - che costituisce un presupposto necessario ma dai tempi lunghi. del provvedimento di autorizzazione e conferimento.

incentivare iniziative sostitutive nei bacini minerari in crisi o il recupero di compendi minerari[49].

Nel corso del 1998 le risorse complessivamente impegnate sono ammontate a 156,8 miliardi con erogazioni complessive per 26,6 miliardi

3.3.2 "Attività manifatturiere".

La regolamentazione e il sostegno del settore industriale è oggetto della microfunzione di III livello qualificata "Attività manifatturiere".

Si tratta della funzione istituzionale che maggiormente caratterizza il Ministero dell'industria, commercio e artigianato e che, in virtù della delega conferita al Ministro dell'industria in materia di turismo, ha assorbito anche le competenze relative agli incentivi del settore turistico[50].

Tale funzione viene svolta dalla Direzione Generale per il coordinamento degli incentivi alle imprese e, per quanto si riferisce ai profili generali dei rapporti con gli organismi internazionali e nazionali di normalizzazione e di garanzia della concorrenza e del mercato e allo sviluppo della politica industriale con particolare riferimento ad alcuni settori specifici (industria aeronautica,

[49] Nell'ordine, la normativa di riferimento è costituita dalla legge n. 41/89, come modificata e integrata dall'art. 3 - VII comma - della legge n. 221/90; dall'art. 9 - V comma - della legge n. 221/90.

[50] Mediante i trasferimenti dei fondi assegnati sul capitolo 8050, in gestione alla Direzione Generale del Commercio, Assicurazione e Servizi. La Corte, nella competente sede del Controllo, ha inserito nel programma dei controlli anche il monitoraggio del sistema degli incentivi.

amministrazione straordinaria di grandi imprese in crisi, cofinanziamenti CE), dalla Direzione Generale per lo sviluppo produttivo e la competitività.

Il presente paragrafo si limita agli incentivi rivolti al settore industriale in senso stretto e, per connessione di materia e di organo responsabile, della gestione degli incentivi affidata al FIT, ivi compresa quella riguardante le aree depresse, in paragrafo a parte.

La massa impegnabile, di 4.055,4 miliardi, costituita dallo stanziamento di 3.315,1 miliardi cui si aggiungono i residui di stanziamento all'1.1.98 pari a 740,2 miliardi, è stata impegnata mediamente all'80%, con impegni complessivi per 3.984,3 miliardi di cui 3.245,3 sulla competenza e 37,5 miliardi di residui di stanziamento, concentrati per oltre il 90% sulla competenza. Gli impegni assunti hanno raggiunto il 100% della massa impegnabile nei trasferimenti a favore del Fondo per l'innovazione tecnologica – ivi compresi quelli riguardanti l'imprenditoria femminile e le aree depresse -; alla riconversione e ristrutturazione dell'industria bellica e alla creazione di centri di sviluppo dell'imprenditorialità nel Mezzogiorno.

La massa spendibile di 6.632,5 miliardi, ridotta a 3.984,4 miliardi dalle autorizzazioni di cassa, è stata utilizzata mediamente al 95,9% delle disponibilità con punte del 100% nei trasferimenti di fondi al FIT, ivi comprese le risorse assegnate per interventi nell'industria siderurgica e per lo sviluppo dell'imprenditoria femminile. Per contro, pressochè nessun pagamento risulta

effettuato nei comparti dell'informatica (peraltro con risorse di modestissimo ammontare) e degli interventi a favore dei centri di sviluppo dell'imprenditorialità nel Mezzogiorno, le cui risorse, pari a poco meno di 20 miliardi, tutte sui residui, sono state drasticamente ridotte a 5,5 miliardi dalle autorizzazioni di cassa, presumibilmente per le difficoltà operative nella gestione concreta degli investimenti, malgrado risultino impegni sui residui per 7,8 miliardi.

I pagamenti effettuati nel corso del 1998 – pari a 3.820,6 miliardi - hanno gravato per il 60% sulla competenza, con residui totali per 2.760,4 miliardi, 1.010,2 dei quali rappresentano residui propri da competenza.

I residui propri del Fondo per l'innovazione tecnologica costituiscono 1/3 dei residui totali.

Le economie complessive sono ammontate a 51,5 miliardi circa.

Sulla disponibilità complessiva, le spese di funzionamento hanno inciso per l'1,4% con pagamenti complessivi per 53,7 miliardi, 38,9 dei quali si riferiscono a spese di personale. I relativi residui al 31.12.98, tutti propri, sono ammontati a 8,7 miliardi.

Il rapporto tra pagamenti totali e costo della struttura strumentale è dello 0,1%.

Per un approccio iniziale e sperimentale a valutazioni di efficienza si è orientati a far riferimento al rapporto tra le disponibilità finanziarie rappresentate

dalla massa impegnabile dell'esercizio in esame e il complesso degli impegni assunti nell'anno, sommati ai residui propri, piuttosto che ai pagamenti, subordinati non solo ad attività e responsabilità di terzi ma anche a imprevisti e complicazioni procedimentali nell'attuazione concreta degli interventi. Si ritiene di esprimere valutazioni di efficienza positive quando tale rapporto – come nel caso in esame – superi l'80%, con la riserva tuttavia già espressa in tema di trasferimenti.

Circa l'efficacia, intesa come raggiungimento degli obiettivi fissati dal legislatore e annualmente individuati concretamente dall'autorità politica, il giudizio richiede tempi non limitati all'annualità del bilancio, subordinati come sono al vaglio di un arco temporale pluriennale che consenta di valutare correttamente gli effetti delle singole politiche di incentivazione industriale.

Come è noto, infatti, la positività o meno di un intervento incentivante non va espressa alla conclusione del procedimento di spesa, come è norma in altri settori, bensì anche alla luce delle ricadute – in termini occupazionali, di sviluppo indotto, di non sconvolgimento degli equilibri ambientali e paesaggistici, di commercializzazione dei prodotti industriali, ecc. – che l'intervento incentivante ha suscitato. Tale giudizio può essere espresso solo per cicli di analisi pluriennali e la Corte lo sta effettuando attraverso i programmi delle Sezioni di controllo[51].

[51] Sezione controllo Stato – Sezione Enti – Sezione Enti locali – oltre, ovviamente, alle Sezioni Riunite in occasione di referti e analisi speciali. Al riguardo si richiama la nota 50

Tra queste, particolare rilievo ha assunto la deliberazione n. 111/98 con la quale la Sezione del controllo ha dichiarato la non regolarità, l'antieconomicità e i ritardi della gestione fuori bilancio di cui all'art. 21 della legge n. 219/81, formulando contestualmente gravi censure e rilievi all'operato delle Amministrazioni che si sono succedute nella gestione degli interventi. Malgrado l'ammontare consistente delle risorse elargite – pari complessivamente a circa 2.000 miliardi[52] - l'indagine effettuata dalla Corte ha accertato il sostanziale fallimento degli investimenti effettuati in Campania, derivante dall'assenza di adeguati controlli, dalla superficialità nelle erogazioni dei fondi, dal mancato rispetto da parte dei beneficiari dei criteri in materia di occupazione aggiuntiva e di costi per aggiunto, non rilevato in sede di pagamento del beneficio e reso possibile dalla sostanziale latitanza delle Amministrazioni competenti.

Tali risultati notoriamente deludenti hanno reso cauto il Ministero dell'industria, che è succeduto[53] alle precedenti Amministrazioni nello svolgimento delle attività residue e conclusive riferite alle rilocalizzazioni, ristrutturazioni, riconversioni e incentivazioni delle attività produttive e di cui si dirà nel paragrafo dedicato al FIT, nella parte riguardante gli interventi a favore

[52] Analoga indagine, in fase conclusiva, è in corso a carico delle risultanze degli interventi finanziati ai sensi dell'art. 32.

[53] Ai sensi del decreto legislativo n. 96/93 che ha disposto il trasferimento delle competenze e delle funzioni svolte dal Ministero per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, dagli organismi per l'intervento straordinario e dall'Ufficio speciale per il terremoto – tutti soppressi – al Ministero dell'industria, relativamente al settore delle attività produttive e al Ministero dei lavori pubblici relativamente al settore residenziale delle opere pubbliche.

delle aree depresse, attesa la collocazione territoriale delle provvidenze in argomento.

Circa l'attività concretamente svolta per il conseguimento degli obiettivi di regolamentazione e sostegno del settore industriale si osserva, preliminarmente, che le linee programmatiche contenute nel D.M. 8.6.98, adottato per la prima volta e ad esercizio avanzato in attuazione degli artt. 3 e 14 del decreto legislativo n.29/93, nulla aggiungono - come precedentemente accennato - alle disposizioni legislative che regolano i settori di competenza operanti sostanzialmente a compartimenti-stagno. Si avverte, pertanto, la necessità di una più chiara visione d'insieme delle politiche di sviluppo e di perequazione industriale.

La relazione di settore, allegata al provvedimento di programma, che si esprime sulla tendenza della legislazione più recente verso regimi di aiuto alle imprese diretti a realizzare sistemi di incentivazione automatici, ha giustamente posto l'accento sulla conseguente maggiore capacità dell'Amministrazione di dedicarsi ad obiettivi più rilevanti e cruciali quali, oltre alle funzioni di indirizzo, il monitoraggio e il controllo di efficacia degli investimenti; obiettivi non evidenziati nei passati esercizi e che, invece, dovranno rappresentare un momento qualificante della presenza del Ministero nel confronto con le Regioni e gli enti locali una volta definito il riparto di competenze ex decreto legislativo n. 112/98.

Una maggiore attenzione ai profili di carattere generale emerge dal provvedimento programmatico predisposto ad inizio d'anno per il 1999.

Circa l'evoluzione della legislazione di settore, nel biennio 1997-1998, soprattutto in conseguenza delle norme di delega contenute nella legge n. 59/97, sono intervenute numerose disposizioni legislative che hanno innovato e razionalizzato, anche sotto il profilo procedimentale, il sistema degli incentivi alle imprese. La legge n. 266/97 e il decreto legislativo n. 123/98 hanno, da un lato, rivitalizzato norme ancora in vigore ma con incentivi non più appetibili e, dall'altro, dettato nuovi criteri di selezione e di erogazione più rispondenti alle attuali esigenze.

In particolare, la legge n. 49/85, diretta a sostenere il credito alla cooperazione e a salvaguardare l'occupazione, fino al 1997 prevedeva finanziamenti a tasso agevolato, concessi da una Sezione Speciale della Banca Nazionale del Lavoro, e contributi a fondo perduto a carico diretto del Ministero: al 31.12.97 i contributi concessi erano ammontati a 237,5 miliardi per 223 domande.

Ai sensi dell'art. 17 della legge n. 266/97, i finanziamenti agevolati saranno erogati dal Coopercredito S.p.A., mentre le cooperative di produzione e lavoro saranno ricapitalizzate da speciali società finanziarie al cui capitale sociale compartecipa il Ministero.

Le risorse assegnate alle agevolazioni ammontano a 405 miliardi mentre 95 miliardi sono destinati alle capitalizzazioni.

Il 1998 è trascorso nella predisposizione dello schema di regolamento che, acquisito il parere del Consiglio di Stato, si trova all'esame della Presidenza del Consiglio.

Modifiche sostanziali sono state apportate anche alla legge n. 517/75 dall'art. 26 della legge n. 266/97 che ha disposto la concessione, da parte di istituti di credito, di contributi in conto capitale - in sostituzione del precedente contributo in conto interessi – per un ammontare complessivo di 250 miliardi a favore delle domande di contributo già contrattualmente perfezionate entro la data del 1° gennaio 1997.

La verifica dei potenziali beneficiari (circa 12.000) ha reso necessario l'incremento dello stanziamento – previa revisione delle domande – con ulteriori risorse per 60 miliardi inserite nel collegato alla legge finanziaria 1999.

Gli istituti di credito finanziatori dovranno attestare la rispondenza dei beneficiari ai requisiti fissati dalla normativa di riferimento.

Infine, ai sensi dell'art. 15 della legge n. 266/97, è stato istituito presso il Mediocredito Centrale un fondo di garanzia per le piccole e medie imprese (non artigiane) rivolto non solo al settore industriale ma anche al commercio.

Il Fondo non è ancora operativo mancando il regolamento di attuazione, all'esame del Consiglio di Stato.

Da quanto sin qui esposto si rileva la tendenza a codificare il disimpegno dell'Amministrazione dalla gestione diretta delle agevolazioni alle imprese, già

da tempo iniziata a partire dall'implementazione delle attribuzioni al FIT al di fuori delle finalità tipiche assegnate a un fondo di rotazione.

Da un lato, tale tendenza ha anticipato la separazione tra attribuzioni programmatiche, di verifica e di controllo, e competenze gestionali, ormai codificata dalla legislazione; dall'altro, non sembra sia stata accompagnata da adeguate disposizioni circa l'esigenza di compensare l'indiretta e spesso tardiva conoscenza di fenomeni distorsivi, con un rafforzamento delle funzioni di indirizzo e di controllo. L'unica sanzione di rilievo, riguardante la revoca del finanziamento accordato, rischia di essere vanificata, una volta erogato il beneficio e soprattutto se l'azienda è fallita, in tutte le ipotesi in cui alla documentazione completa e puntuale sotto il profilo formale, corrisponde in loco una realtà aziendale diversa, come si è puntualmente verificato in sede di indagine sugli interventi della legge n. 219/81.

3.3.1 Fondo per l'innovazione tecnologica

Come già accennato nel corso della presente relazione, il Fondo rotativo per l'innovazione tecnologica – FIT – è organicamente incardinato presso la Direzione Generale per il coordinamento degli incentivi alle imprese.

La classificazione di fondo rotativo ne ha impedito la soppressione ai sensi della legge n. 559/93 sulle gestioni fuori bilancio e, tuttavia, la maggior parte

delle risorse in dotazione del fondo non rispondono ai requisiti previsti dai fondi rotativi né sono da questo direttamente gestiti.

Il Fondo per l'innovazione tecnologica rappresenta, in effetti, uno strumento per la gestione di consistenti risorse, per la maggior parte destinate alle aree depresse[54], movimentato da numerosi istituti di credito operanti in regime di concessione.

In considerazione dell'eterogeneità delle risorse gestite dal FIT, nel corso del 1997, su richiesta del Ministero del tesoro – Direzione Generale del Tesoro – nel quadro delle iniziative tendenti ad una maggiore trasparenza nella gestione dei flussi di finanza pubblica, la gestione del Fondo è stata articolata in otto settori, cui corrispondono contabilità separate, che fanno capo alla legislazione sostanziale, dispensatrice delle risorse.

Le leggi incentivanti del settore industriale in senso stretto, cui si riferiscono le risorse gestite dal FIT e compendiate nella Tabella allegata, oggetto del presente paragrafo limitatamente al settore in argomento, sono le seguenti:

FONDO INNOVAZIONE TECNOLOGICA

(importo in miliardi)

Cont. spec.	Resto dispon. all'1.1.98	Totale entrate	Totale cassa	Totale pagam.i	Resto disp. al 31.12.
1201	2.778,1	613,2	3.391,3	1.437,7 (*)	1.953,6
1721	897,3	140	1.037,3	71,6	965,7
1724	43	91,2	134,2	18,6	115,6
1725	70,6	80	150,6	74,1	76,4
1729	256,8	710	966,8	453,3	513,5

[54] Nel corso del 1998 a fronte di entrate globali iscritte nel FIT per 6.971,1 miliardi, le risorse destinate al Mezzogiorno e alle aree depresse sono ammontate a 4.945,6 miliardi; per contro, le risorse riconducibili alla natura di fondo rotativo sono ammontate a 613,2 miliardi (legge n. 46/82).

1776	—	350	350	---	350
Totale	4.045,8	1.984,4	6.030,2	2.055,3	3.974,8

(*) 1.200 miliardi sono stati trasferiti alla contabilità n. 1725 (legge n. 488/92 - aree depresse) ai sensi dell'art. 1, comma 4 della legge n. 208/98; le spese di finanziamento hanno inciso per 1,2 miliardi.

Legge n. 46/82 – Contabilità speciale FIT n. 1201 - Innovazione tecnologica

La legge, che ha istituito il Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica (art. 14), eroga incentivi alle imprese attraverso lo strumento del mutuo decennale a tasso agevolato, diretto a finanziare le innovazioni tecnologiche finalizzate al miglioramento della produzione. Le risorse destinate ai finanziamenti – oltre che dalle disponibilità di bilancio – derivano dai rimborsi dei mutui concessi alle imprese a carico del Fondo stesso, per cui trattasi effettivamente di un procedimento tipico dei fondi rotativi[55]; l'intensità dell'agevolazione è proporzionale al grado di innovatività: per progetti innovativi il mutuo copre il 35% del costo complessivo, percentuale che si eleva al 55% del costo per i progetti altamente innovativi.

Nel corso del 1998 l'apposito Comitato Tecnico ha istruito 317 domande di mutui, che hanno comportato impegni complessivi per 650 miliardi circa, con erogazioni per 236,5 miliardi[56].

[55] Nel 1998 i rimborsi sono ammontati a 599,5 miliardi.

[56] Così distribuiti su base regionale: Piemonte 37,3 miliardi; Valle d'Aosta 170 milioni; Lombardia 75,8 miliardi; Trentino Alto Adige 490 milioni; Veneto 29 miliardi; Friuli Venezia Giulia 3,9 miliardi; Liguria 5,3 miliardi; Emilia Romagna 44,2 miliardi; Toscana 9,6 miliardi; Marche 4 miliardi; Umbria 1,4 miliardi; Lazio 10.4 miliardi; Abruzzo 5 miliardi; Campania 8,6 miliardi; Puglia 1,4 miliardi.

Legge n. 317/91 – Contabilità speciale n. 1721 – Interventi agevolativi in favore delle piccole e medie imprese.

Le agevolazioni concesse ai sensi della legge n. 317/91 si dividono in agevolazioni per l'acquisto di tecnologie avanzate; agevolazioni per consorzi e società consortili; agevolazioni per spese di ricerca. La legge ha attribuito direttamente alle Regioni la competenza a predisporre la progettazione delle linee di sviluppo delle iniziative consortili e a curarne l'istruttoria entro 60 giorni dalla presentazione delle domande; al Ministero compete l'approvazione delle richieste delle Regioni e la ripartizione dei fondi entro altri 60 giorni.

In ordine alla concessione delle agevolazioni per l'acquisto di tecnologie avanzate - per la quale erano rimaste bloccate circa 3.700 domande per l'insufficienza di fondi – la legge n. 266/97 e i residui provenienti da leggi incentivanti non più operative hanno consentito la concessione nel corso del 1998 del 90% delle disponibilità.

Le agevolazioni per consorzi e società consortili hanno comportato l'erogazione, a favore delle Regioni che l'hanno richiesta, della I quota del contributo spettante, pari a complessivi 21,6 miliardi[57].

[57] L'ammontare complessivo delle agevolazioni ammonta a 66,8 miliardi così distribuiti: Piemonte 9 miliardi; Valle d'Aosta 30 milioni; Lombardia 7,3 miliardi; Trentino 16 milioni; Veneto 5,6 miliardi; Friuli 246 milioni; Liguria 88 milioni; Emilia Romagna 7,9 miliardi; Toscana 982 milioni; Marche 696 milioni; Umbria 5,4 miliardi; Lazio 599 milioni; Abruzzo 2,1 miliardi; Molise 460 milioni; Campania 10,7 miliardi; Puglia 6,7 miliardi; Basilicata 591 milioni; Calabria 837 milioni; Sicilia 6,3 miliardi; Sardegna 1,2 miliardi.

Infine, per quanto riguarda le agevolazioni per spese di ricerca, le relative 100 istanze di credito di imposta – comportanti un onere di circa 25 miliardi – sono momentaneamente bloccate per mancanza di fondi.

Tali spese sono attribuite alla microfunzione "Ricerca e sviluppo per attività estrattive" della funzione-obiettivo "Ricerca e sviluppo per gli affari economici"(paragrafo 3.5).

Legge n. 215/92 – Contabilità n. 1724 – Interventi per l'imprenditoria femminile.

La legge è diretta all'incentivazione dell'imprenditoria femminile, anche in forma cooperativa, ed è divenuta concretamente operativa a partire dal 1998, per ritardi nella definizione del regolamento di attuazione.

Nel corso del 1998 sono complessivamente pervenute 8.961 domande[58].

Le procedure dirette all'erogazione dei contributi sono state definite entro la fine del 1998 solo per le domande presentate con il I bando, 516 delle quali risultano accolte per un totale di contributi pari a 43,6 miliardi. Le erogazioni, effettuate a titolo di acconto, sono ammontate a 13,9 miliardi[59].

[58] 4.109 domande si riferiscono al I bando e 4.852 sono, invece, pervenute alla scadenza del II bando.

[59] La distribuzione territoriale degli acconti erogati è la seguente: Piemonte 69 milioni; Lombardia 554 milioni; Veneto 544 milioni; Friuli Venezia Giulia 10 milioni; Liguria 239 milioni; Emilia Romagna 167 milioni; Toscana 558 milioni; Marche 295 milioni; Umbria 417 milioni; Lazio 1 miliardo; Abruzzo 1,5 miliardi; Molise 129 milioni; Campania 1,9 miliardi; Puglia 2,2 miliardi; Basilicata 548 milioni; Calabria 2,3 miliardi; Sicilia 1,2 miliardi; Sardegna 338 milioni.

Circa il II bando, è in corso la predisposizione della graduatoria che potrà soddisfare le richieste fino a 87 miliardi di contributi, erogabili nel corso del 1999.

- Legge n. 481/94 – Contabilità speciale n. 1725 – Interventi a favore dell'industria siderurgica.

La legge prevede l'erogazione di incentivi diretti a facilitare la chiusura di impianti per la produzione di laminati a caldo e a reinvestire in settori diversi da quelli siderurgici.

Nel corso del 1998 sono stati erogati 8,5 miliardi per consentire la distruzione di due impianti e si è dato corso al procedimento per la liquidazione di altri 55 miliardi di contributi finalizzati a ridurre la capacità produttiva di altri 5 impianti siderurgici; detti contributi, ai sensi della legge 30.7.98 n. 274 che ha consentito il superamento del blocco dei piani di reinvestimento, sono stati liquidati nei primi mesi del 1999, anno durante il quale l'Amministrazione presume di poter varare anche i primi decreti di concessione per l'attuazione dei progetti di reinvestimento, la cui presentazione è scaduta nell'ottobre 1998.

- Legge n. 142/90 – Provvidenze per lo sviluppo di attività produttive e dell'occupazione in aree urbane degradate e - Legge n. 341/95 – Concessione bonus fiscali per spese di investimento su tutto il territorio nazionale.

Contabilità speciale 1729.

Entrambe le leggi sono state rifinanziate, con modificazioni, la prima dall'art. 14 e la seconda dall'art. 8 – II comma – della legge n. 266/97.

Gli interventi a favore delle aree di degrado urbano sono destinati alle piccole imprese per investimenti fino a un massimo di 200 milioni ciascuna, con uno stanziamento complessivo di 46 miliardi da distribuire ai Comuni interessati[60], che cureranno l'elaborazione dei programmi e l'attuazione degli interventi.

Detti programmi, deliberati dai Comuni, sono pervenuti all'Amministrazione a fine 1998.

Le agevolazioni disposte ai sensi della legge n. 341/95, estese a tutto il territorio nazionale dalla legge n. 266/97, interessano le piccole e medie imprese. Lo stanziamento per il 1998 – pari a 250 miliardi[61] - non è stato ancora utilizzato per intervenute difficoltà nell'iter di approvazione del regolamento di attuazione, perfezionato solo alla fine dell'anno.

Legge n. 140/97 – art. 13 – Contabilità separata n. 1776 – Concessione di bonus fiscali per il finanziamento delle spese di ricerca e sviluppo.

[60] Torino – Milano – Genova – Venezia – Bologna – Firenze – Roma – Napoli – Bari e Cagliari.

[61] Dal 1999 al 2002 è stato fissato uno stanziamento annuale di 60 miliardi.

L'agevolazione, di natura automatica, si ottiene mediante apposita domanda accompagnata dalla documentazione della spesa sostenuta nell'esercizio precedente, evidenziata nel bilancio dell'impresa; interessa tutte le imprese iscritte presso l'INPS sotto il ramo "industria". I finanziamenti già disposti fanno carico agli esercizi 1998 e 1999 per 350 miliardi ciascuno e possono essere accordati entro il limite di 1,75 miliardi di agevolazione massima per impresa.

Durante il 1998 sono pervenute 1.551 domande, tutte accolte, che hanno comportato erogazioni per 152,5 miliardi. I fondi non impegnati a fine esercizio – pari a complessivi 195 miliardi circa – per 87 miliardi sono stati trasferiti sullo stanziamento 1999 e per 110 miliardi sono stati destinati, nell'ambito del fondo unico di cui all'art. 52 della legge n. 448/98, agli interventi da effettuare ai sensi della legge n. 341/95, tramite concessione di bonus fiscali.

Ai sensi del regolamento d'attuazione della legge, nel corso del 1998 è stata esperita la fase per l'affidamento dell'attività istruttoria sulle domande di agevolazione, vinta da un'associazione temporanea di imprese con la quale, a fine 1998, è stata stipulata un'apposita convenzione[62].

Anche queste agevolazioni rientrano nella microfunzione "Ricerca e sviluppo per attività estrattiva e manifatturiera" della funzione-obiettivo "Ricerca e sviluppo per gli Affari economici", cui si fa rinvio (paragrafo 3.5).

---

[62] La società mandataria è il Mediocredito di Roma su mandato della Banca di Roma, della Banca Mediterranea e della Banca Nazionale dell'Agricoltura.

3.3.2 Interventi per le aree depresse[63]

Come anticipato nel paragrafo precedente, con la fine dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno le competenze residue in materia di incentivazione industriale e di provvidenze agevolative a favore delle imprese operanti nelle aree depresse del Paese sono state attribuite al FIT, con risorse allocate nel bilancio del Ministero per complessivi 2.849,1 miliardi[64].

La normativa di riferimento è rappresentata dalla legge n. 64/86, relativamente al completamento degli interventi ancora in corso alla data di soppressione dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno; dalla legge n. 488/92, che ha fortemente innovato la legislazione specifica precedente mediante sostanziali modifiche territoriali e procedimentali non più limitate alle Regioni del Mezzogiorno (obiettivo 1) ma estese ad aree del centro-nord (obiettivo 2 e 5b) specificamente individuate, nonchè ad alcune altre aree fuori obiettivo, ammesse alle medesime agevolazioni in virtù della deroga prevista dall'art. 93 - 3 c. del trattato U.E.

---

[63] Nella classificazione per funzioni-obiettivo effettuata in sede di bilancio previsionale dal Ministero del tesoro - Ragioneria generale dello Stato - tale funzione non è stata estrapolata dal complesso degli interventi agevolativi alle imprese. Questa Corte ritiene, per contro, che la specificità e la temporaneità degli interventi impone, soprattutto a consuntivo e in sede di rendicontazione, un'autonoma evidenza

[64] Capitoli 7045 - 7061 - 7064 - 7072/73/74/75 - 7078 - 7095 - 7601 - 7603 - 7604. Le risorse effettivamente trasferite al FIT nel corso del 1998 sui capitoli suindicati sono complessivamente ammontate a 3.253,9 miliardi, di cui 1.428,8 miliardi sui residui. Dal 1995 al 1998 sono state complessivamente assegnate al Ministero dell'Industria, per incentivi a favore delle aree depresse, risorse per 16.698,1 miliardi con trasferimenti al FIT per complessivi 18.778,5 miliardi, comprensivi di circa 2.000 miliardi di residui risalenti ad esercizi precedenti al 1995.

Nel presente paragrafo saranno anche analizzate le provvidenze attribuite in particolare alle aree depresse ai sensi della legge n. 341/95 e , per connessione anche gli interventi di completamento, finanziati a suo tempo dalla legge n. 219/81 come recepita dal decreto legislativo n. 76/90, ancora in corso nelle zone terremotate della Campania e della Basilicata.

FIT - Aree depresse e Terremoto 1980/81

(importo in miliardi)

Cont. spec.	Resto dispon. all'1.1.98	Totale entrate	Totale cassa	Totale pagam.i	Resto disp. al 31.12.98
1726	2.343,7	4.802,1	7.145,75	6.518.4	627,3
1729(*)	256,8	710	966,8	453.3	513,5
Totale aree depresse	2.600,5	5.512,1	8.112,6	6.971,7	1.140,8
1728(**)	485,1	143,5	628,7	131,1	497,6

(*) Contabilità per l'intero territorio nazionale, comprese le aree depresse, le aree di degrado urbano e i nuovi incentivi automatici al commercio e al turismo, ai sensi della legge n. 266/97

(**) Gestione terremoto 1980/81

Legge n. 64/86 - Contabilità speciale n. 1726

Il Ministero dell'industria è subentrato all'Agensud nella gestione del completamento e del riesame - nei casi di contestazione delle agevolazioni erogate, effettuata in sede di controllo - degli interventi finanziati ai sensi della legge in oggetto.

Nel corso del 1998 sono stati emessi 1.650 decreti concessivi di agevolazioni che hanno comportato erogazioni per complessivi 1.300 miliardi[65].

Risultano revocati 240 interventi, non rispondenti ai requisiti richiesti dalla normativa[66]. Restano ancora da definire 5.845 pratiche[67].

[65] La distribuzione territoriale dei benefici accordati è la seguente: Trentino A. Adige 165 milioni; Emilia Romagna 45 milioni; Toscana 1,2 miliardi; Lazio 252,1 miliardi; Abruzzo 172,3 miliardi; Molise 51,7 miliardi; Campania 411,1 miliardi; Puglia 134,7 miliardi; Basilicata 32,7 miliardi; Calabria 39.6 miliardi; Sicilia 108,9 miliardi.

[66] In generale l'Amministrazione ha constatato, con soddisfazione, che numerosi provvedimenti di revoca sono stati confermati in sede giudiziaria, con ribaltamento del precedente orientamento giurisprudenziale, anche in sede di impugnazione di lodi arbitrali.

Legge n. 488/92 Contabilità speciale n. 1726 - Intervento ordinario nelle aree depresse.

La legge ha segnato il passaggio dall'intervento agevolativo straordinario, diretto solo alle aree del Mezzogiorno, ad interventi ordinari estesi a tutto il territorio nazionale purchè ricadenti in aree qualificate "depresse" ai sensi della disciplina comunitaria[68].

Per divergenze interpretative con la Comunità europea sul sistema e sulla portata delle agevolazioni, la legge è divenuta operativa solo a partire dal 1996[69] e dà luogo - attraverso bandi semestrali - a concessioni agevolative in linea con la normativa comunitaria e fondate su automatismi, condizioni e criteri fissati ex ante sia per l'assegnazione dei fondi comunitari (attraverso il Programma FESR) sia per quelli nazionali distribuiti alle Regioni dal CIPE.

Come già accennato, i provvedimenti agevolativi emessi ai sensi della legge in argomento, sono fortemente innovativi, rispetto alla precedente legislazione di settore, non solo per quanto si riferisce ai tempi e alle modalità dell'istruttoria e alla maggiore estensione dei territori interessati ma anche relativamente al sistema delle garanzie e dei controlli che accompagnano l'iter di attuazione dei programmi finanziati.

---

[67] A fine 1997 le pratiche ancora da definire ammontavano a oltre 7.000.

[68] Aree obiettivo 1-2-5b e fuori obiettivo ex art. 93 -3 c - del Trattato Europeo.

[69] A seguito dell'Accordo - stipulato nel 1995 - tra l'Italia e la Comunità Europea, tali aree sono classificate come "aree obiettivo 1" se localizzate nei territori del Centro-Nord. Analoghe agevolazioni spettano a zone fuori obiettivo, ammesse alla deroga di cui si è fatto precedentemente cenno.

Il meccanismo agevolativo prevede la concessione di un contributo in conto capitale alle imprese che ne abbiano fatto richiesta direttamente alle banche convenzionate[70] le quali curano l'istruttoria delle domande e stilano le graduatorie regionali sulla base di indicatori prestabiliti.

Il CIPE determina l'importo complessivo delle risorse e, anno per anno, le distribuisce tra le diverse aree e, per ciascuna unità territoriale, determina le quote destinate alla contrattazione programmata e agli accordi di programma.

Sulla base delle graduatorie regionali, sono agevolati programmi nei quali è più consistente l'apporto finanziario delle imprese; quelli che presentano incrementi occupazionali più elevati; quelli che richiedono l'aiuto minore.

Una disciplina minuziosa, di derivazione non solo legislativa ma predisposta anche dal Ministro attraverso apposite direttive, è rivolta al sistema dei controlli, svolti non solo dalle banche nella fase istruttoria delle domande ma anche successivamente durante l'avanzamento dei progetti e prima del saldo finale; a tali controlli si è aggiunta l'attività ispettiva con le modalità indicate nella direttiva del Ministro dell'Industria, datata 31 luglio 1997 che, a partire dal 1998, ha interessato un campione di imprese, pari al 10% delle 11.000 finanziate con i primi due bandi di attuazione della legge (secondo semestre 1996 - primo semestre 1997).

---

[70] Finora sono 26 Banche, prescelte previo bando di gara, per garantire una più capillare presenza sul territorio di sportelli incaricati non solo della gestione dei fondi ma anche di fornire informazioni e assistenza alle imprese.

L'Amministrazione ha fatto, tuttavia, presente che il controllo sugli indicatori utilizzati per la formazione della graduatoria[71] - che costituiscono requisiti da verificare anche a consuntivo rispetto alla valutazione effettuata in via previsionale - è possibile solo in parte in sede di accertamento finale sulle spese sostenute e sui risultati immediati conseguiti giacchè, ad esempio, il raggiungimento dei livelli occupazionali preventivamente indicati e l'impatto ambientale richiedono un più ampio respiro temporale, essendo legati all'entrata a regime degli impianti.

Allo stato, dalla data di concreta operatività della legge risultano effettuati quattro bandi[72] per un ammontare complessivo di 17.959 domande agevolate[73] il 60,7% delle quali localizzate nel Mezzogiorno[74]; il maggior numero di domande si registra per le piccole imprese con oltre il 75% del totale, il minore per le grandi imprese con l'8,3%.

---

[71] Gli indicatori cui è subordinata la posizione in graduatoria sono 5: il primo è pari al valore del capitale proprio che l'azienda investe nell'iniziativa, rapportato al totale dell'investimento programmato; il secondo è pari al rapporto tra il numero di occupati attivati dal programma e l'ammontare degli investimenti programmati, il terzo è costituito dal rapporto tra l'agevolazione massima consentita e quella richiesta: il rapporto è più alto al diminuire della richiesta; il quarto è il cosiddetto indicatore di priorità regionale, costituito dalla somma di tre punteggi parziali assegnati all'ubicazione dell'intervento, al settore di attività, alla tipologia dell'investimento; il quinto indicatore, infine, denominato "indicatore ambientale" prende a riferimento gli impegni che l'impresa assume rispetto alle politiche di tutela ambientale.

[72] 20 novembre '96; 30 giugno '97; 14 agosto '98; 18 febbraio '99.

[73] 6.393 domande agevolate per il I bando; 4.229 per il II; 3.488 per il II e 3.844 per il quarto; le domande ammesse alle agevolazioni in un bando, ma non soddisfatte per insufficienza di fondi si aggiungono a quelle pervenute col bando successivo.

[74] Il dato rappresenta la media delle percentuali dei singoli bandi che hanno registrato la più alta percentuale - pari al 72,8% - nel III bando.

L'ammontare medio degli investimenti è maggiore nelle aree del Mezzogiorno, così come è superiore la prospettiva di nuova occupazione; i programmi localizzati nel Mezzogiorno presentano immobilizzi minori per occupato[75].

Le agevolazioni concesse per ogni nuova unità occupata presentano un notevole scarto tra Regioni del Mezzogiorno e Centro-nord; infatti a causa della maggiore intensità di aiuto, corrisposto al Mezzogiorno, contro i 35 milioni per unità, spettanti alle aree del Centro-Nord, si registrano per il Sud 107 milioni. Analoga differenza, per le altre regioni, si riscontra nel rapporto tra l'ammontare delle agevolazioni e quello degli investimenti[76].

Le risorse disponibili hanno consentito agevolazioni per poco meno del 50% delle domande ritenute ammissibili dalle banche, con una netta prevalenza (oltre il 74%) delle piccole e medie imprese che, comunque, in base alla legge hanno diritto alla riserva del 50% delle risorse[77].

---

[75] 3.3 miliardi nel Sud contro 3 miliardi del Centro Nord; relativamente all'incremento occupazionale 14,2 unità contro 10,5; gli immobilizzi per occupato sono dell'ordine di 231 miliardi per unità contro i 287,5 miliardi del resto del Paese.

[76] I contributi concessi rappresentano mediamente il 33% degli investimenti previsti ma in effetti incidono per il 46,5% nel Mezzogiorno e per il 12,3% nel Centro Nord.

[77] In valore assoluto i volumi più consistenti di immobilizzi si registrano nelle piccole imprese della Campania (5.784,3 miliardi), Puglia (3.540,1 miliardi), Sicilia (3.312,6 miliardi) e Calabria (2.805,7 miliardi).
I settori maggiormente interessati sono quello alimentare e delle bevande; quello degli autoveicoli; le industrie metallifere e chimiche.
Inoltre, circa il 25% dei programmi agevolati ai sensi della legge in oggetto riguarda i "settori innovativi" che investono in attività tecnologicamente avanzate: industria chimica specializzata; informatica; microelettronica e telecomunicazioni.

Un aspetto qualificante della legge è rappresentato dal "tiraggio" delle risorse comunitarie - che nei programmi cofinanziati sono ammontate a 7.500 miliardi - e dalla partecipazione, a partire dal terzo e quarto bando, di imprese a partecipazione estera, i cui programmi (153) sono stati ammessi alle agevolazioni.

A metà giugno 1998 è stato effettuato il primo monitoraggio rivolto al 90% dei programmi agevolati ex lege n. 488/92, ammessi ai benefici a seguito dei primi due bandi.

Gli investimenti realizzati - pari a circa 15.000 miliardi - rappresentano circa la metà di quelli complessivamente previsti (27.176 miliardi); gli investimenti ultimati rappresentano 1/3 delle domande agevolate, con una velocità di realizzazione più elevata al Centro-Nord[78], giustificata da investimenti unitari di minore impegno finanziario e scarsa incidenza di nuovi impianti[79], la cui realizzazione, invece, comporta tempi lunghi.

Circa le erogazioni effettuate dalle banche, l'82,5% (I e II quota) delle agevolazioni spettanti alle imprese assegnatarie delle risorse del primo bando e l'intera I quota del secondo bando risultano trasferite ai beneficiari, per un

[78] 61% al centro Nord; 43% nel Mezzogiorno.

[79] I nuovi impianti rappresentano nel Centro-Nord meno di 1/3 degli investimenti finanziati, mentre nel Mezzogiorno rappresentano più della metà del totale delle iniziative.

importo complessivo di 4.444 miliardi pari all'84% delle risorse disponibili presso le banche[80].

Relativamente agli effetti occupazionali, l'Amministrazione ritiene prematuro esprimere un giudizio prima che siano trascorsi dai 24 ai 48 mesi dall'avvio dell'investimento, tenuto conto della complessità e della dimensione dei programmi finanziati; ciò premesso, la verifica effettuata sugli investimenti evidenzia un sostanziale rispetto delle previsioni[81].

I controlli e le ispezioni hanno provocato, per il I e II bando, complessivamente 335 revoche totali, 82 delle quali riguardanti investimenti nel Mezzogiorno, con disimpegno dei finanziamenti già accordati per 220 miliardi di agevolazioni.

Per quanto si riferisce allo stato di attuazione del terzo bando (primo bando semestrale del 1998) sono state presentate quasi 16 mila domande, 12.410 delle quali istruite positivamente: le agevolazioni sono state però concesse solo a 3.488 programmi, data la limitatezza dei fondi.

---

[80] l'impresa può prelevare quote del contributo accreditato presso la banca concessionaria qualora il programma abbia raggiunto uno stato di avanzamento proporzionale alla disponibilità da incassare (33,3% per la prima, 66,6% per la seconda, 100% per l'ultima). La prima disponibilità può essere erogata anche a titolo di anticipazione, previa fideiussione bancaria o polizza assicurativa. Per i programmi più brevi, l'erogazione delle agevolazioni può avvenire in due quote, del 50% ciascuna, la 1 entro un mese dalla concessione, l'altra dopo un anno a condizione che il programma si concluda entro 24 mesi dalla domanda.

[81] L'incremento occupazionale ammonta a 36.521 unità pari ad oltre il 95% di quello indicato nelle domande (38.308 unità). Passate esperienze tuttavia consigliano di proseguire, sia pure a campione, il monitoraggio occupazionale che potrebbe nel tempo, anche in presenza di un mercato sostanzialmente stabile - manifestare cadute dell'occupazione.

I persistenti problemi di copertura finanziaria hanno indotto l'Amministrazione a formulare alcuni suggerimenti di cui è cenno in altra parte della presente relazione[82] circa le possibili alternative coadiuvanti le disposizioni della legge n. 488/92 e complementari agli strumenti da questa adottati.

Le agevolazioni concesse sono ammontate a 3.842 miliardi, 1.457 miliardi dei quali già erogati.

Le ispezioni previste dal provvedimento ministeriale del luglio 1997, già citato, hanno interessato 150 iniziative[83] oltre 100 delle quali già concluse.

Circa, invece, il secondo bando semestrale del 1998, non si hanno dati definitivi in conseguenza del differimento del termine di scadenza per la formazione delle graduatorie a fine gennaio 1999; risultano presentate 4.648 nuove domande, cui si sono aggiunte circa 6000 domande provenienti dalla graduatoria del bando precedente e non agevolate per l'insufficienza dei fondi.

Complessivamente, dall'1.1. al 31.12.98 risultano emessi 2.149 decreti di concessione definitiva[84].

Come già accennato, la legge n. 488/92 riguarda anche interventi cofinanziati dalla UE, gestiti e contabilizzati dalla medesima contabilità speciale

[82] Vedi paragrafo 1.2

[83] Su 904 imprese da assoggettare ad ispezioni.

[84] 533 si riferiscono ad iniziative ubicate nel Mezzogiorno e 1.616 ubicate nel Centro Nord.

n. 1726 in quanto ricadenti nelle aree depresse, e relativi a "servizi reali" (P.O.M.)[85].

Nel corso del 1998 sono pervenute 1.497 istanze e sono stati emessi 1.275 provvedimenti di concessione per 106,6 miliardi di agevolazioni, 17,2 miliardi dei quali erogati a titolo di anticipazione.

A carico della medesima contabilità nel corso del 1998 sul capitolo 7075 sono stati erogati 35 miliardi all'Abruzzo per il sostegno dell'occupazione nelle piccole e medie imprese.

Legge n. 341/95 - art. 1 - contabilità speciale n. 1729 - Interventi automatici per le aree depresse.

Ai sensi dell'art. 8 della legge n. 266/97 le modalità e i tempi di accesso ai benefici previsti dalla legge - consistenti in bonus fiscali per l'acquisto di macchinari e impianti destinati ad attività produttive da parte delle imprese del settore estrattivo e manifatturiero e dei servizi ammissibili ai benefici della legge n. 488/92 - sono stati modificati e resi più concorrenziali rispetto ad altre forme agevolative e complementari.

---

[85] Programma operativo multiregionale "Industria, Artigianato e Servizi alle Imprese": prevede sostegni per l'attuazione del piano strategico (business plan) anche mediante forme di assistenza tecnica (alle piccole e medie imprese) e di tutoraggio; inoltre, le imprese possono ottenere il sostegno finanziario per l'acquisto dei servizi reali indicati nel business plan quali informatica e trasferimenti tecnologici e consulenze tecniche ed economiche. L'aiuto è pari al 50% della spesa sostenuta dall'impresa per l'acquisto dei servizi correlati all'investimento, non è cumulabile con altre simili provvidenze previste a livello centrale, regionale o comunitario, e non può essere corrisposto ad imprese appartenenti allo stesso gruppo delle fornitrici.

Nel corso del 1998, a fronte di risorse pari a 808 miliardi[86] sono state presentate istanze per 1.321 miliardi di agevolazioni.

Per consentire il rispetto dei tempi ristrettissimi, fissati per l'esame delle domande e la concessione dei benefici, l'Amministrazione si è rivolta agli Istituti bancari convenzionati, in analogia ai procedimenti agevolativi della legge n. 488/92 e con le medesime modalità.

Il favore con il quale sono state accolte le provvidenze in oggetto ha fatto sì che le agevolazioni, inizialmente accordate a tutte le istanze accolte - nella misura del 61% dell'agevolazione massima consentita - siano state successivamente elevate al 75% in virtù di nuove risorse attinte dal Fondo unico di cui all'art. 52 della legge n. 448/98, con un onere aggiuntivo di circa 1000 miliardi. Al 31.12.98 risultano emessi bonus fiscali per 88,1 miliardi.

Decreto legislativo n. 76/90 - Testo unico - Contabilità speciale n. 1728 (Artt. 27 ex 21 e 39 ex 32 della legge n. 219/81).

La gestione degli interventi post terremoto degli anni 1980-81 realizzati in Campania e Basilicata ai sensi della legge n. 219/81 è stata assunta dal Ministero dell'Industria, commercio e artigianato - limitatamente ai settori di competenza -

[86] Costituiti da 500 miliardi di stanziamenti e 308 miliardi derivanti dagli esercizi precedenti.
Il consistente aumentato ricorso alle agevolazioni in argomento è confermato dal confronto tra le 2.305 domande pervenute nel 1997 e le 7.737 istanze del 1998 che hanno non solo esaurito ma sopravanzato le risorse inizialmente disponibili.

a partire dal maggio 1993 e si riferisce esclusivamente alle attività di completamento delle iniziative a suo tempo ammesse a contributo.

L'analisi effettuata nel contesto delle aree depresse è giustificata dalla collocazione territoriale degli interventi e dall'affidamento della gestione al medesimo organo (FIT).

Gli interventi finanziati ai sensi dell'art. 21 della legge n. 219/81 - ora art. 27 del Testo Unico n. 76/90 - consistono in contributi a favore della ricostruzione e riparazione degli impianti industriali, distrutti o danneggiati dal sisma.

I contributi riconducibili all'art. 32 della legge n. 219/81 - ora art. 39 del predetto Testo unico - fanno invece riferimento: a) alla realizzazione di nuovi stabilimenti industriali su aree appositamente attrezzate; b) alla realizzazione di attrezzature di servizio adeguate alle accresciute esigenze sociali determinate dall'industrializzazione e da costruire anche al di fuori delle aree di cui al punto a); c) alla realizzazione delle infrastrutture interne a servizio dei nuovi stabilimenti di cui al punto a) e delle infrastrutture esterne (ad esempio la grande viabilità[87]).

Circa lo stato di attuazione degli interventi diretti alla ricostruzione o alla riparazione degli stabilimenti preesistenti al sisma (ex art. 21 ora 27) su 1010

[87] Dalla competenza del Ministero dell'Industria è esclusa la ricostruzione delle opere pubbliche e l'edilizia residenziale, attribuite al Ministero dei Lavori Pubblici e agli Enti locali secondo le rispettive competenze.
Le attività di cui ai punti a) b) e c) per le infrastrutture interne sono denominate "opere private"; quelle relative alle infrastrutture esterne del punto c) vengono denominate "opere pubbliche".

domande quelle ammesse a contributo sono state 672: per 282 di queste è intervenuta l'approvazione del collaudo finale ed è stato erogato il contributo definitivo mentre per altri 44 casi è ancora in corso l'istruttoria diretta all'approvazione dei collaudi già espletati[88].

Gli interventi ancora in sospeso ammontano a 120 per 24 dei quali è in corso il preavviso di revoca del contributo[89].

Come già anticipato in altra parte della presente relazione, sulla gestione in argomento si è pronunciata la Corte in Sezione di controllo, con deliberazione n. 111/98 che, nel censurare l'iter procedimentale e i risultati della gestione, ha evidenziato ritardi, assenze di controlli e irregolarità, peraltro non imputabili al Ministero dell'Industria, subentrato in data successiva ai provvedimenti contestati.

---

[88] La mancata chiusura delle pratiche di liquidazione, a distanza di anni dalle deliberazioni di concessione e di liquidazione dei benefici, è dipesa dalla dichiarazione dell'illegittimità di ben 516 ordinativi di pagamento, risalenti agli anni 1985-86, la cui contabilità - soggetta anche all'epoca al controllo successivo della Corte - malgrado sollecitata è pervenuta con anni di ritardo e ha formato oggetto delle deliberazioni della Corte - in Sezione del Controllo - n. 12 e 13 del 1995 e n. 113 del 1998.
Il Ministero dell'Industria ha dovuto, pertanto riesaminare e riproporre, rettificati, i provvedimenti censurati.
Di questi, 484 sono già stati ammessi a registrazione; sui restanti sono state formulate dalla Corte ulteriori osservazioni che l'Amministrazione sta vagliando.

[89] La quantificazione definitiva del contributo interviene dopo l'approvazione del collaudo finale con il conteggio delle spese ritenute ammissibili previa sottrazione delle penali eventualmente da trattenere per inadempienze rispetto al disciplinare.
Con l'approvazione del collaudo e la liquidazione di quanto eventualmente ancora dovuto si chiude la pratica contributiva e si liberano le fideiussioni a suo tempo accese dalle ditte a garanzia delle anticipazioni ricevute.
Per contro, la revoca del contributo non esaurisce l'attività dell'Amministrazione che, da un lato, deve curare il procedimento di recupero delle somme eventualmente già corrisposte a titolo di anticipazione attraverso il Ministero delle Finanze o l'insinuazione nel passivo fallimentare, ove l'impresa sia fallita, e, dall'altro, deve spesso fronteggiare un contenzioso giuridico-amministrativo con le ditte e con i curatori fallimentari.

Ai sensi dell'art. 32 della legge n. 219/81 (ora art. 39) che prevede la concessione di contributi per nuove iniziative industriali da realizzare in 20 nuove aree attrezzate[90] e la realizzazione delle infrastrutture precedentemente specificate (punti b) e c) sono state a suo tempo ritenute ammissibili a contributo 252 nuove iniziative industriali[91] su 309 domande e 29 infrastrutture necessarie alla funzionalità degli agglomerati industriali (infrastrutture interne) a fronte di 338 richieste.

Al 31.12.98 le agevolazioni sono ammontate a 60 miliardi comprensivi dei saldi alle ditte (80), alle commissioni di collaudo (200) ai periti del tribunale. Inoltre, sono in corso 7 procedimenti di transazione.

Relativamente alla realizzazione delle infrastrutture esterne (opere pubbliche) secondo notizie fornite dall'Amministrazione sono state concluse le istruttorie riguardanti la realizzazione di quattro grandi strutture viarie che comporteranno investimenti totali per 180 miliardi.

Le opere pubbliche realizzate o in corso di realizzazione, e i lotti ancora liberi o revocati, ai sensi dell'art. 10 della legge n. 266/97 dovranno essere

---

Nel corso del 1998 sono intervenuti 19 decreti di revoca che hanno portato a 228 il totale delle revoche finora disposte.

[90] 12 nuove aree sono state individuate in Campania e 8 in Basilicata.

[91] Sono stati messi a disposizione delle nuove industrie anche 252 lotti di terreno attrezzato. Le agevolazioni previste per la realizzazione degli stabilimenti coprono fino al 75% della spesa.

Per 84 iniziative è intervenuto il provvedimento di revoca, per inadempienze rispetto agli obblighi assunti o per intervenuto fallimento.

I lotti liberi o revocati possono essere riassegnati a cura dei Consorzi per le Aree di Sviluppo Industriale (ASI) competenti per territorio; le richieste per la riassegnazione di lotti sono 115.

trasferiti ai consorzi per le aree di sviluppo industriale (ASI) competenti per territorio entro giugno 1999, giusta il verbale d'intesa firmato nel luglio 1998[92].

Quanto sin qui esposto in ordine all'attuazione dei programmi di ricostruzione e di sostegno della produzione industriale, conseguenti al terremoto degli anni 1980-1981, si presta ad alcune considerazioni di carattere generale, che solo marginalmente sono riconducibili a responsabilità del Ministero dell'Industria ma che tuttavia vanno evidenziate.

Il programma di ricostruzione industriale post terremoto ha costituito un'occasione per rivedere e migliorare la collocazione e la produzione industriale delle regioni colpite. Tuttavia, le condizioni poste in concreto alla ricostruzione hanno facilitato l'insorgenza di fenomeni distorsivi e devianti rispetto agli obiettivi ipotizzati, soprattutto derivanti dai tempi lunghi dell'attuazione e da gravi carenze nei controlli.

Come sottolineato dalla Corte - nella deliberazione n. 111/98 citata - in occasione dell'analisi della gestione riguardante le spese di riparazione, adeguamento funzionale o delocalizzazione degli impianti industriali colpiti, gli acconti fissati all'85% del contributo - concessi per facilitare la ripresa tempestiva della produzione industriale - nel concreto hanno costituito quasi una

[92] Al riguardo risultano nello stesso periodo sottoscritti l'accordo tra il Ministero dell'Industria e le Regioni interessate, i Consorzi e il Ministero del Tesoro Bilancio, nonché quello tra la Presidenza del Consiglio e il Ministero del Tesoro Bilancio, (cui il Ministero dell'Industria ha fornito il supporto tecnico), con i Consorzi, in ordine all'inserimento delle opere pubbliche realizzate ai sensi della legge n. 219/81 nel Contratto-Quadro d'Area per il Cratere.

forma di risarcimento che non ha stimolato la conclusione degli interventi programmati; sono state riscontrate inaccettabili incongruenze tra danni effettivamente subiti e accertati e contributi riscossi in misura di molto superiore al dovuto per presunti adeguamenti funzionali; le numerose perizie di variante e suppletive presentate nel corso degli anni hanno progressivamente elevato i contributi in proporzione all'aumento degli investimenti; tali perizie risultano approvate anche successivamente al blocco dei rapporti attivi e passivi fissato al 31.1.91 dal decreto legislativo n. 76/90; altre censure hanno riguardato la mancata fissazione di termini per la conclusione degli interventi e di un limite massimo alla concessione dei benefici, limite per contro fissato per gli interventi da effettuare ai sensi dell'art. 32 (24 miliardi).

Per quanto, invece, si riferisce alle nuove iniziative industriali finanziate ai sensi dell'art. 39[93], in disparte le valutazioni di merito che spettano ad altra articolazione della Corte, in questa sede non possono che richiamarsi le osservazioni precedentemente formulate circa l'eccessiva dilatazione dei tempi di attuazione degli interventi che a distanza di quasi vent'anni risultano ancora in itinere o addirittura in fase progettuale.

[93] La relativa gestione è oggetto di un'istruttoria della Corte, analoga a quella condotta per gli interventi dell'art. 21.

3.3.3 Sviluppo, regolamentazione e vigilanza del settore manifatturiero

Le agevolazioni all'industria manifatturiera non esauriscono le competenze dell'Amministrazione, finalizzate anche allo sviluppo e alla competitività delle imprese industriali e commerciali.

Tale attività, che si accompagna alla vigilanza e alla regolamentazione del settore industriale anche a livello interorganico e sovranazionale, è svolta dalla Direzione generale per lo sviluppo produttivo e la competitività, le cui competenze si estendono, inoltre, al settore dell'industria aeronautica, alle aree di crisi ambientale, alla vigilanza sull'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, agli interventi cofinanziati dalla Comunità Europea.

Circa l'attività di regolamentazione del settore manifatturiero, i problemi che si pongono con maggior frequenza hanno riguardo, da un lato, ai risvolti della salvaguardia ambientale - cui peraltro fanno riferimento numerose direttive comunitarie da recepire nell'ordinamento nazionale - e, dall'altro, alla composizione di vertenze tra imprese e organizzazioni sindacali degli addetti all'industria, particolarmente impegnative in presenza di crisi aziendali.

Per evidenziare tempestivamente le problematiche riguardanti gli andamenti emergenti nei vari settori sono stati istituiti osservatori permanenti: ai sensi dell'art. 1 bis della legge n. 481/94, infatti, è stato istituito l'Osservatorio per il settore siderurgico[94] e per il settore chimico; più recentemente, si è aggiunto

[94] L'Osservatorio provvede, tra l'altro, alla rilevazione e all'esame dei dati riguardanti il mercato dei prodotti siderurgici, con il controllo dell'evoluzione delle capacità produttive, degli investimenti e dell'occupazione; alla verifica dell'attuazione dei progetti di ricostruzione finanziati ex art. 1 – II comma

l'Osservatorio permanente per il settore tessile - abbigliamento e calzature (Sistema Moda)[95].

Particolare attenzione è stata posta alle problematiche derivanti dall'esigenza di salvaguardare l'ambiente da possibili contaminazioni industriali: la lavorazione di materiali inquinanti in sè o per le modalità di trattamento[96] e le soluzioni più adeguate per il corretto smaltimento dei rifiuti industriali hanno costituito occasione di incontro, anche a livello comunitario, e di accordi tra Amministrazione e gruppi industriali.

A tal fine è attualmente alla firma un accordo di programma per Genova-Cornigliano - stipulato dall'Amministrazione con i ministeri dei trasporti, lavoro, ambiente, con la Regione Liguria e la Provincia e il Comune di Genova, nonchè con le organizzazioni sindacali e i gruppi imprenditoriali interessati - che prevede il consolidamento e lo sviluppo di attività siderurgiche compatibili con le esigenze ambientali, da conseguire mediante la dismissione delle attività inquinanti e il recupero di tutta la forza lavoro[97].

---

lett. b) - della legge n. 481/94; allo studio delle caratteristiche dei prodotti e a ogni altra attività di ricognizione, studio ecc. Composta dal Presidente e 12 membri in qualità di esperti e rappresentanti di Amministrazioni e categorie interessate (Ministeri delle Finanze e della Sanità e Federazioni delle Imprese siderurgiche e commerciali), nel corso del 1998 non ha comportato oneri finanziari, previsti per il 1999 in lire 200.000 a componente per riunione.

[95] Istituito con DDMM 25 novembre 1998 (Comitato Direttivo e Segreteria Tecnica) cui partecipano rappresentanti delle Amministrazioni Centrali e delle categorie interessate (Ministero Lavoro, Commercio con l'Estero, Tesoro e Finanze, oltre al Ministero dell'Industria e Uniontessile Confapi, Confartigianato, ANCI, AIMPES, FILTEA-CGL, FILTA-CISL, UILTA-UIL).
Il funzionamento dell'Osservatorio non comporta oneri finanziari.

[96] Quali ad. es. il settore chimico e la lavorazione del cuoio e dei pellami in genere.

[97] L'accordo è intervenuto dopo il confronto con la Comunità Europea che lo ha autorizzato previa verifica di compatibilità con le regole del Trattato. Sono in corso nel settore altri piani di riconversione.

Analogo accordo di programma è stato stipulato con le imprese chimiche di Porto Marghera.

Ancora in tema di regolamentazione, è stato predisposto il decreto legislativo di riordino delle Stazioni Sperimentali (enti vigilati dall'Amministrazione) attualmente all'esame del Dipartimento per la Funzione Pubblica; in ottemperanza al termine del 31.7.99, fissato dalla legge di delega n. 59/97, entro tale data il provvedimento dovrebbe essere approvato.

Circa lo stato di attuazione dei programmi cofinanziati dalla Comunità Europea nel corso del 1998 si è pervenuti alla chiusura dei programmi 89/93 delle Regioni obiettivo 2 e sono iniziati i procedimenti di finanziamento dei programmi 1994/99, particolarmente di quelli per i quali il Ministero - Direzione generale in argomento - è soggetto attuatore degli studi di fattibilità (Programma PMI obiettivo 1-2 e 5b, adattamento delle PMI al mercato unico) e competente ad erogare le sovvenzioni globali (sovvenzione globali FESR).

Ai sensi del regolamento comunitario n. 2064/97 che ha previsto l'esecuzione da parte degli Stati membri di controlli finanziari sulle iniziative cofinanziate con fondi strutturali - è stato costituito un apposito gruppo di lavoro, con il supporto tecnico dell'IPI, che ha iniziato le verifiche e i controlli sul

---

A livello internazionale è continuata l'attività riguardante la convenzione per la riduzione delle armi chimiche.

Programma operativo multiregionale "Industria, artigianato e servizi alle Imprese"[98].

Oltre alle agevolazioni al settore aeronautico, che hanno comportato l'erogazione nel corso del 1998 di 472 miliardi di contributi - tutti sui residui -, agevolazioni sono state concesse al settore degli autoveicoli alimentati a gas metano o GPL (legge n. 403/97 e regolamento attuativo approvato con DM n. 256/98) e per la rottamazione o l'acquisto di ciclomotori e motoveicoli (legge n. 866/87) in analogia con le disposizioni - ormai esaurite - della legge n. 403/97 sulla rottamazione degli autoveicoli.

Infine, in materia di vigilanza sull'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi[99] l'Amministrazione ha segnalato di aver assistito, nel corso del 1998, 464 imprese in crisi di cui 46 ancora in esercizio e 418 in fase liquidatoria e di aver provveduto alla vendita di importanti complessi industriali, fra i quali la Piaggio, l'IRA Costruzioni, la SICIET; all'autorizzazione delle procedure di concordato relative alle società FIDIA e Solari Udine, e alla chiusura del concordato riguardante la SIVA S.p.A.; alla liquidazione dell'ENCC[100] e delle società controllate.

---

[98] I controlli hanno riguardato le misure 2.1 - 1.3 - 1.5 - 1.6 cofinanziate con i fondi FESR e gestite, rispettivamente, da Artigiancassa, Imprenditoria Giovanile e Mediocredito.

[99] Nel settore la legge n. 274 del 30 luglio 1998, contenente disposizioni in materia di attività produttive, ha delegato il governo ad emanare una nuova disciplina dell'istituto dell'amministrazione straordinaria; pertanto è già in elaborazione la bozza di decreto legislativo.

[100] Il cui personale è stato in parte assorbito dal Ministero.

Le risorse trasferite ad Enti, Istituti e Associazione ai sensi dei capitoli 1186 e 1187 del bilancio del Ministero sono complessivamente ammontate a 15,5 miliardi; quelle degli organismi internazionali sono ammontate a 24,6 miliardi.

Tra gli Enti vigilati sono comprese le 8 Stazioni Sperimentali per l'industria che - istituite per legge con personalità giuridica e autonomia amministrativa - hanno il compito di promuovere il progresso tecnico delle industrie di alcuni specifici settori[101].

Il Ministero si avvale delle Stazioni per consulenze tecniche e per attività di certificazione e di controllo, assegnando loro annualmente contributi straordinari che si aggiungono alle entrate proprie delle Stazioni, costituite dalle contribuzioni degli operatori del settore.

In conseguenza di reiterate osservazioni della Corte, formulate nella competente sede del controllo Enti in occasione dell'esame dei bilanci e dei rendiconti annuali[102], l'Amministrazione ha predisposto uno schema di decreto legislativo di riforma delle Stazioni Sperimentali che prevede una modifica dei regolamenti di amministrazione contabilità diretta a realizzare procedure contabili e assetti organizzativi più omogenei al fine di pervenire ad una maggiore correttezza nella gestione amministrativo-contabile e ad una rappresentazione più analitica dei programmi, delle attività e dei risultati

[101] Le 8 Stazioni Sperimentali riguardano: la cellulosa, carte e fibre tessili; i combustibili; l'industria delle conserve alimentari; l'industria delle essenze e dei derivati degli agrumi; l'industria degli oli e dei grassi; l'industria delle pelli e delle materie concianti; per la seta; per il vetro.

conseguiti nel corso dell'esercizio; il suddetto schema è stato trasmesso nel maggio 1998 alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

3.4 Funzione-obiettivo n. 4 - Altri settori

Nella generica classificazione in oggetto è compresa l'attività di "distribuzione commerciale, conservazione e magazzinaggio", concretamente svolta dall'Amministrazione attraverso la Direzione generale del commercio, assicurazione e servizi e, relativamente alle agevolazioni incentivanti il settore del commercio e dei servizi, attraverso la Direzione per il coordinamento degli incentivi alle imprese.

Gli stanziamenti definitivi assegnati alla microfunzione per il 1998 sono ammontati a 829,4 miliardi totalmente destinati agli investimenti nel settore in quanto le spese di funzionamento gravano sugli Affari Generali per un ammontare complessivo di erogazioni pari a 4,7 miliardi da attribuire alla Direzione generale del commercio, assicurazione e servizi per tutte le attività strumentali[103]; anche la massa impegnabile di 1.159,8 miliardi e quella spendibile di 1.768,1 miliardi sono state utilizzate esclusivamente per gli investimenti con

[102] Da ultimo con determinazione n. 16 del 9 marzo 1999 cui si fa rinvio per notizie più specifiche.

[103] Come peraltro anticipato nel par. 3.1 riguardante la funzione-obiettivo Affari Generali Economici e Commerciali anche le attività di carattere generale riguardanti il settore assicurativo, quello del commercio e dei servizi, la vigilanza sugli operatori e sui mercati finanziari, e la tutela del mercato e dei consumatori sono evidenziate come microfunzioni di IV livello della più ampia funzione degli Affari Generali.

agevolazioni complessive per 490,9 miliardi e residui totali per 1.245,5 miliardi[104].

Come anticipato già nella Relazione al Parlamento dell'esercizio scorso[105], a partire dal 1998 la disciplina delle attività commerciali è stata radicalmente mutata dal decreto legislativo n. 114/98. Infatti, in attuazione dell'art. 4 - comma IV - della legge n. 59/97 ed in linea con le disposizioni dettate dal decreto legislativo n. 112/98 sono state affidate alle regioni ulteriori competenze in ordine alla programmazione della rete distributiva mentre ai Comuni è stata assegnata la regolamentazione dell'attività di vendita; sui criteri attuati dalla riforma del commercio sono state anche formulate osservazioni critiche da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato circa la persistenza, anche nella nuova normativa, di ostacoli alla libertà di mercato, che allo stato non risultano superati.

Nel settore delle attività commerciali un peso rilevante è costituito dagli incentivi che - come per gli altri settori di competenza del ministero dell'industria - sono erogati dalla Direzione generale per il coordinamento degli incentivi alle imprese; sulla base di numerose disposizioni legislative, di cui si segnalano le più significative.

---

[104] A 612,9 miliardi ammontano i residui di stanziamento al 31.12.98.

[105] Relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1997 Vol. II pag. 837.

Legge n. 517/75 e successive modifiche - Credito agevolato al commercio

In conseguenza dei ripetuti blocchi agli impegni di spesa e delle rimodulazioni dei fondi operati dalla legge finanziaria, l'erogazione dei benefici concessi ai sensi della legge in oggetto presenta un arretrato di 5.000 domande accolte ma non ancora liquidate.

Nel corso del 1998 sono stati emessi circa 1700 provvedimenti di concessione - liquidazione e 200 di variazione, con impegni per 188 miliardi circa - corrispondenti all'intera disponibilità dell'anno - ed agevolazioni per 250 miliardi.

Legge n. 887/92 - Contributi a favore dei consorzi e delle cooperative fidi tra imprese commerciali e turistiche.

La normativa prevede l'assegnazione di contributi annuali su domande da presentare entro il 30 settembre di ciascun anno; sono stati emessi 89 provvedimenti con erogazioni per 14 miliardi.

Legge n. 41/86 - Mercati agro-alimentari all'ingrosso.

I fondi stanziati dalla legge - finalizzati alla concessione di contributi e quasi completamente esauriti - sono stati attribuiti ai mercati di Napoli, Padova e Parma, con erogazioni per complessivi 152 miliardi.

Legge n. 121/87 - Contributi per l'innovazione tecnologica e per assistenza tecnica; agevolazioni per l'acquisto di strumenti per pesare.

Ai sensi dell'art. 3 - VIII comma - della legge riguardante l'erogazione dei contributi sono pervenute 210 istanze; le erogazioni - pari a 17,5 miliardi - sono state effettuate solo a favore di 150 istanze con invito alle altre 60 ad integrare la documentazione incompleta.

Circa, invece, le agevolazioni dirette a favorire l'acquisto di strumenti per pesare (rifinanziate ai sensi della legge n. 77/97) risultano concessi 13,9 miliardi[106].

Legge n. 341/95 art. 9 (aree depresse) contributi per innovazioni tecnologiche e assistenza tecnica (Gestione FIT - contabilità speciale n. 1729).

Le agevolazioni previste dalla legge sono circoscritte alle attività commerciali localizzate nelle aree depresse e, rispetto ad analoghe agevolazioni, presentano modalità operative più favorevoli. Tuttavia, la complessità della procedura sia di tipo valutativo che strettamente contabile, non ha consentito l'esaurimento in tempi brevi delle 3.500 domande presentate. A fronte dello stanziamento di 250 miliardi nel corso del 1998 sono stati assunti impegni per soli 16 miliardi, con erogazioni per 5,7 miliardi[107].

Legge n. 449/97 - art. 11 - Interventi in favore del commercio e del turismo (- Gestione FIT - contabilità speciale n. 1421).

---

[106] Nel corso del 1998 risultano presentate 35.000 domande; delle 14.570 pratiche istruite 7.142 hanno dato esito positivo; a fine 1998 risultano emessi 5.555 decreti di concessione.

[107] Le domande esaminate nel 1998 sono state 2.016, 859 delle quali ritenute ammissibili con agevolazioni per 100,3 miliardi. Sono stati emessi 134 provvedimenti di concessione.

Malgrado le risorse finanziarie stanziate a carico della legge[108] decorrano dal 1999, nel corso del 1998 si è conclusa l'istruttoria delle domande; quelle ritenute ammissibili sono 39.122 e comporteranno agevolazioni per complessivi 207,8 miliardi.

Dette agevolazioni consistono in incentivi automatici, erogati sotto forma di concessione di crediti di imposta a favore di imprese commerciali di vendita al dettaglio, di somministrazioni di alimenti e bevande nonchè di aziende turistiche, agevolazioni dirette a sostenere gli investimenti effettuati a partire dal 1° gennaio 1998[109].

L'istruttoria delle domande è stata delegata alle Camere di commercio.

Ai sensi della medesima legge (art. 9 comma I) le agevolazioni della legge n. 488/92 - dettate per le aree depresse - sono state estese al settore turistico - alberghiero per favorire la riqualificazione del comparto.

I ritardi intervenuti nel procedimento diretto ad ottenere il nulla-osta della Commissione Europea all'estensione delle provvidenze, non hanno consentito l'operatività della legge entro il 1998.

Legge 549/95 - art. 2 comma 42 - Interventi a favore delle imprese commerciali e turistiche nelle aree depresse.

---

[108] 250 miliardi per ciascuno degli anni 1999 e 2000.

[109] Il credito d'imposta è determinato nella misura del 20% del costo dei beni strumentali ammissibili, comunque non superiore a 50 milioni nel triennio, indipendentemente dal numero di domande presentate e di unità interessate.

Ai fini della riqualificazione dei contesti urbani e territoriali la legge ha previsto interventi agevolativi a favore delle imprese commerciali e turistiche localizzate nelle aree depresse con trasferimento dei fondi alle Regioni. Nel corso del 1998 sono stati approvati i programmi di otto regioni.

Infine, le agevolazioni dettate dall'art. 16 della legge n. 266/97 e dagli art. 24 e 25 - VII comma - del decreto legislativo n. 114/98 non sono ancora operative.

3.5 Funzione-obiettivo n. 5 – Ricerca e sviluppo per gli Affari economici

Nella funzione in argomento sono comprese le microfunzioni di "ricerca e sviluppo per combustibili ed energia" e "ricerca e sviluppo per le attività estrattive, manifatturiere e edilizie". Entrambe le microfunzioni sono svolte dall'unico centro di responsabilità rappresentato dalla Direzione generale dell'energia e delle risorse minerarie e, per le risorse da erogare ai sensi delle leggi n. 46/82 e 140/97, dal FIT.

La massa impegnabile di 2.505,3 miliardi, costituita sostanzialmente dallo stanziamento dell'anno e per oltre l'87% assorbita dalla seconda microfunzione, è stata impegnata all'88% per gli investimenti nel settore, con residui di stanziamento per 30 miliardi.

La massa spendibile di 3.481,1 miliardi, riferibili anch'essi per quasi il 91% alla ricerca per attività estrattive e manifatturiere è stata ridotta a 1.739,1 miliardi

dalle autorizzazioni di cassa, con erogazioni che hanno raggiunto i 1.606,7 miliardi per il 90% attribuibili alla microfunzione della ricerca nei settori estrattivo e manifatturiero. Le spese di funzionamento - pari a 5,9 miliardi di cui solo 80 milioni attribuibili alla prima microfunzione – evidenziano spese complessive di personale per 4,6 miliardi.

A fine esercizio i residui totali sono ammontati a 1.150,8 miliardi, di cui quasi il 14% spettanti alla prima microfunzione, riguardante i combustibili e l'energia.

A carico dei benefici previsti dall'art. 14 della legge n. 46/82, nel corso del 1998 sono state esaminate dal Comitato tecnico 317 domande che hanno comportato 650 miliardi circa di impegni; le erogazioni sono ammontate a 236 miliardi[110].

Più recentemente, l'art. 13 della legge n. 140/97 ha previsto la concessione di bonus fiscali per finanziare gli investimenti effettuati dalle imprese nell'esercizio precedente a quello di presentazione della domanda a fini di ricerca e sviluppo; si tratta di incentivi automatici - per un ammontare di agevolazione massima per impresa di 1,75 miliardi – erogati a condizione che la spesa sostenuta per la ricerca sia evidenziata nei documenti di bilancio e che le imprese siano iscritte all'INPS sotto la voce "industria".

[110] Come già esposto al paragrafo 3.3.1 anche per la legge n. 140/97.

Per gli anni 1998 e 1999 è stato fissato uno stanziamento di 350 miliardi l'anno.

Nel corso del 1998, dopo l'emanazione del regolamento di attuazione della legge, sono stati concessi 152,5 miliardi di agevolazioni, in accoglimento di tutte le istanze presentate[111].

Le risorse '98 non utilizzate – pari a 197 miliardi, per 110 miliardi sono state destinate alle analoghe agevolazioni finanziate ai sensi della legge n. 341/95 in favore delle aree depresse, e per 87 miliardi trasferite all'esercizio successivo, ma aggiunte allo stanziamento già fissato in 350 miliardi.

Analoghi contributi sono previsti a carico degli att. 9 e 17 della legge n. 752/82.

Sul capitolo 7033, in gestione alla Direzione generale per lo sviluppo produttivo e la competitività, per spese di ricerca risultano erogati 2,6 miliardi, tutti sui residui.

3.6 Funzione-obiettivo 6 – Protezione dell'ambiente

La funzione - che assorbe il 100% delle competenze istituzionali del Ministero dell'ambiente interessa marginalmente il Ministero dell'Industria nel cui bilancio è rappresentata dalla gestione delle risorse assegnate sui capitoli

[111] Analogamente a quanto previsto per la concessione delle altre agevolazioni, l'attività istruttoria è stata affidata – previa apposita gara – ad Istituti di credito.

7550 e 7801 - ormai limitate ai residui - svolta dalla Direzione Generale per il coordinamento degli incentivi alle imprese.

Si tratta in particolare della reiscrizione di residui perenti per far fronte all'erogazione di agevolazioni dirette a ridurre l'inquinamento delle acque e dell'aria nel territorio veneziano attraverso incentivi che favoriscano la conversione di attività produttive verso settori non inquinanti (capitolo 7550) e di investimenti diretti al risanamento ambientale del territorio e della miniera di Balangero, da effettuarsi ai sensi della legge n. 257/92 (capitolo 7801); nel primo caso su una disponibilità di 371 milioni sono stati erogati 347 milioni; nel secondo tutti i residui passivi - pari a 9,85 miliardi - non utilizzati nell'ultimo triennio sono andati in economia.

Nel bilancio del Ministero sono presenti altri capitoli; (7079, 80/82/83/84 - 7090) il cui oggetto è costituito dall'erogazione di contributi rivolti più o meno direttamente a indirizzare la produzione industriale verso attività ecocompatibili; nel corso del 1998 a carico dei suddetti capitoli risultano complessivamente stanziati 41,4 miliardi con impegni complessivi per circa 19,5 miliardi ed erogazioni per 5,3 miliardi. Molto rilevanti i residui passivi.

4. Organizzazione

In attuazione del decreto legislativo n. 29/93, con DPR 28 marzo 1997 n. 220 l'Amministrazione ha provveduto alla ristrutturazione degli uffici

dirigenziali generali del Ministero che, come precedentemente accennato, si è risolta in una razionalizzazione nella ripartizione di competenze tra diversi uffici dirigenziali generali[112].

Tale riorganizzazione avrebbe dovuto trovare il necessario completamento nella conseguente ridefinizione del numero e delle competenze degli uffici dirigenziali di ciascuna Direzione generale; tuttavia essendo nel frattempo entrata in vigore la legge n. 59/97 (contenente anche disposizioni per la riforma della pubblica amministrazione) tale adempimento ulteriore è subordinato all'emanazione di un nuovo regolamento governativo che in sostituzione del precedente regolamento ministeriale, confermi o ridefinisca la struttura delle Direzioni generali del Ministero, determinando la dotazione organica complessiva degli uffici e consentendone il definitivo riordino a livello di funzioni dirigenziali interne alle Direzioni generali da predisporre con decreti ministeriali aventi natura non regolamentare[113]; dev'essere rivista la stessa distribuzione di competenze tra i vari uffici dirigenziali, che sono stati provvisoriamente ripartiti tra le nuove Direzioni generali (con DM 10.12.97) sulla base del criterio della competenze prevalente (indicato da un'apposita

[112] Infatti, nella Direzione generale dell'energia e delle risorse minerarie sono confluite la maggior parte delle competenze prima distinte nelle due Direzioni generali "delle fonti d'energia e delle industrie di base" e "delle miniere e della geologia"; nella Direzione generale del commercio, assicurazioni e servizi sono confluite la maggior parte delle competenze delle soppresse due Direzioni generali "del commercio" e "delle assicurazioni" mentre la Direzione generale della produzione industriale è stata scissa nelle tre nuove Direzioni generali dello sviluppo produttivo e competitività, per il coordinamento degli incentivi alle imprese e per l'armonizzazione la tutela del mercato. Conf. anche paragrafo 3., Analisi per funzioni obiettivo e per centri di responsabilità.

norma transitoria contenuta nel DPR n. 220/97) ma che, alla luce della redistribuzione di competenza tra Amministrazioni centrali e Regioni ed Enti locali, di cui al decreto legislativo n. 112/98, ha indotto l'Amministrazione a rinviare ulteriori modificazioni a dopo la definizione del trasferimento di competenze, risorse finanzarie, umane e strumentali, attualmente in corso[114].

La situazione attuale evidenzia disfunzioni d'ordine organizzativo come duplicazione di uffici[115] , e inadeguatezze strutturali[116] di cui l'Amministrazione è consapevole tanto da aver già predisposto uno schema di regolamento di modifica del DPR n. 220/97 trasmesso a fine dicembre 1998 per i pareri di competenza.

Rispetto alla struttura organizzativa risultante al 31.12.97 a fine 1998 risulta eliminato l'ufficio attribuzioni residue ex Partecipazioni Statali, le cui competenze, unitamente al personale, sono state ripartite tra la Direzione generale per il coordinamento degli incentivi alle imprese per la parte riguardante la gestione del fondo Speciale di Reindustrializzazione di cui alla legge n. 181/89[117]; la Direzione generale per lo sviluppo produttivo e la competitività, per la parte relativa all'erogazione dei contributi di cui alla legge n. 67/86 alle attività

---

[113] Ai sensi dell'art. 17 della legge n. 400/88 come integrato dall'art. 13 – I comma – della legge 59/97.

[114] Come illustrato al paragrafo 1.2 cui si fa rinvio.

[115] Tale fenomeno è presente nelle due Direzioni generali dell'energia e risorse minerarie e del commercio, assicurazioni e servizi.

[116] Derivanti da poche posizioni dirigenziali e troppe posizioni di staff come si riscontrano nelle Direzioni generali per il coordinamento degli incentivi alle imprese e per l'armonizzazione e la tutela del mercato. Per ulteriori consideraizoni su quest'ultimo aspetto si rinvia anche al paragrafo sul personale.

[117] Capitolo 7063 con erogazioni per 27,5 miliardi che rappresentano l'intera dotazione di cassa.

riguardanti lo sviluppo nel settore aeronautico[118] e a tutte le altre competenze residuali non diversamente attribuite; ed infine, alla Direzione generale del commercio, assicurazioni e servizi per le residue competenze riguardanti l'Ente Autonomo Mostra d'Oltremare e le attività in materia di servizi.

Il suindicato schema di regolamento, modificativo del DPR n. 220/97 prevede, inoltre, la soppressione del ruolo aggiuntivo ex Partecipazioni Statali e l'inquadramento del relativo personale nei ruoli organici del Ministero.

4.1 Personale

Al 31.12.1998 il personale di ruolo, in servizio presso l'Amministrazione, è ulteriormente diminuito rispetto all'esercizio precedente, da 1.815 unità a 1.767[119]; aggiungendo a tale dato il personale estraneo comandato o posto fuori ruolo presso l'Amministrazione, il personale effettivamente in servizio presso il Ministero dell'Industria è salito a 1.845 unità.

La distribuzione del personale tra le Direzioni generali, effettuata in via provvisoria in conseguenza della riorganizzazione strutturale di cui al DPR n. 220/97, evidenzia l'urgenza di una diversa assegnazione della forza lavoro non solo in termini numerici ma qualitativi, come evidenziato dal servizio di controllo

[118] Capitolo 7096 con erogaizoni per 413,2 miliardi tutti sui residui.

[119] Così distribuito: 1.536 unità tra ruolo ordinario e ruolo aggiunto ex PP.SS. di cui 996 in servizio presso la Sede centrale; 75 unità comandate presso altre amministrazioni (57) o poste fuori ruolo (18); 32 unità in servizio presso le Stazioni sperimentali e 124 unità, di cui 122 nella sede centrale, provenienti dall'Ente nazionale cellulosa e carta.

interno che ha condotto un'analisi specifica sulla distribuzione del personale nei livelli e nei nei centri di responsabilià e sulle modalità e sui criteri di assegnazione delle competenze accessorie (premi) al personale.

Circa la distribuzione del personale per qualifiche e per centri di responsabilità, è necessaria una premessa alle osservazioni in proposito formulate dal Servizio di controllo interno rappresentata dalle disposizioni contenute nel Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro 1998-2001, riguardante l'accorpamento in tre sole aree funzionali delle attuali qualifiche[120].

In sede di analisi dei risultati derivanti dall'espletamento dei concorsi interni, il cui procedimento si è concluso a fine 1998, il Servizio di controllo interno ha osservato un generale slittamento del personale verso le qualifiche superiori, con la particolarità che il passaggio dalla III qualifica funzionale alla IV ha comportato il trasferimento ad area funzionale diversa e superiore; peraltro, un'ulteriore conseguenza è stata ravvisata nella riduzione drastica di alcune qualifiche, in generale di livello inferiore, con il conseguente consistente aumento di quelle immediatamente superiori[121].

---

[120] L'area A comprende le qualifiche dalla I alla III, che svolgono attività ausiliarie; l'area B comprende le qualifiche dalla IV alla VI con funzioni collaborative e specializzate; l'area C comprende le qualifiche dalla VII alla IX con funzioni di direzione, coordinamento e controllo.

[121] La ripartizione percentuale del personale vede al primo posto la Direzione Generale per il coordinamento degli incentivi alle imprese (28,1%); al secondo posto la Direzione Generale degli Affari Generali e del Personale (17% circa) e al terzo posto la Direzione per lo sviluppo produttivo e la competitività (15,6%); la Direzione Generale per gli incentivi alle imprese resta al primo posto anche relativamente alla consistenza del personale delle aree B e C, mentre il personale inquadrato nell'area A è quantitativamente uguale anche nella Direzione Generale AA.GG.; la più alta concetrazione di dirigenti (esclusi i dirigenti generali) è invece, in servizio presso la Direzione Generale dell'Energia e delle Risorse minerarie.

Tali disarmonie dovrebbero essere superate in sede di revisione generale della struttura organizzativa del Ministero.

La finalità dell'attribuzione di alcune competenze accessorie, sotto foma di premi, spettanti ad una minoranza del personale consiste nel conseguire un miglioramento qualitativo oltre che quantitativo delle prestazioni rese; pertanto, la valutazione comparativa dei risultati delle prestazioni costituisce il presupposto per l'erogazione del premio, consentendo di gratificare i più meritevoli.

Finora così non è stato e anche l'Amministrazione nel passato esercizio 1997 ha convenuto di aver erogato le indennità in argomento[122] sostanzialmente utilizzando criteri di mera rotazione. Tali criteri, oltre che dalla Corte, sono stati censurati dal Servizio di controllo interno, le cui analisi e rilevazioni, iniziate da circa un triennio, si sono specificamente interessate dell'argomento[123].

Per superare le obiettive difficoltà incontrate dall'Amministrazione nella valutazione comparativa dei risultati gestionali, in allegato alla contrattazione decentrata, intervenuta a fine 1998, sono stati presentati dal Gabinetto e dalle

---

[122] CCNL art. 36: fondo per la produttività collettiva e miglioramento dei servizi; art. 37: fondo per la qualità delle prestazioni individuali (entrambi da erogare al personale dei livelli); art. 40: premio per la qualità della prestazione individuale e retribuzione di risultato (per i dirigenti).

[123] Nel periodico rapporto quadrimestrale (marzo 1999) il Servizio di controllo, nel riassumere le analisi e le valutazioni effettuate nel corso del 1998 ha testualmente osservato che dall'analisi effettuata con riferimento alla normativa contrattuale per il personale dei livelli e a quella del personale dirigenziale - in analogia a quanto già rilevato per l'esercizio 1997 e comunicato ufficialmente all'Amministrazione, - si conferma la necessità di adottare idonee metodologie di supporto per l'attribuzione di detti strumenti di incentivazione, in quanto gli elementi e i dati forniti evidenziano l'utilizzo anche per il 1998 di procedure e modalità che non consentono la valutazione del miglioramento dell'efficienza dei servizi e del raggiungimento di risultati concreti e misurabili.
In data 21.12.98 tra la delegazione dell'Amministrazione e quella sindacale è stato siglato l'accordo sul testo del contratto collettivo decentrato.

Direzioni Generali 7 progetti speciali che non hanno, tuttavia, fornito adeguate risposte alle osservazioni finora formulate circa l'indicazione esplicita di obiettivi, tempi, risultati conseguiti in termini di miglioramento dell'efficienza e della produttività[124].

5. Attività contrattuale

5.1 Sviluppo sistemi informatici automatizzati

L'attività contrattuale del Minsitero dell'Industria è sostanzialmente limitata al settore dell'informatizzazione, che rappresenta da tempo uno degli elementi più qualificanti per il miglioramento della struttura organizzativa dell'Amministrazione, in grado di garantire in tempo reale completezza di dati conoscitivi, osmosi di conoscenze tecniche, superamento di barriere temporali e logistiche.

L'importanza che i sistemi informativi hanno assunto nell'ambito del Ministero è evidenziata dal rilievo attribuito all'Ufficio Centrale Sistemi Informatici Automatizzati e Coordinamento (SIAC) che, inserito fino a metà 1998 nella struttura organizzativa della Direzione Generale AA.GG., con DD.MM. 8.6.1998 e 13.1.1999, è stato trasferito nell'ambito del Gabinetto e degli Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro.

---

[124] Tali osservazioni sono state formulate dal Servizio di controllo interno che ha preso visione dei progetti solo a fine esercizio, quando è stato siglato l'accordo, con i progetti già in corso.

Alle procedure per la provvista dei beni e servizi informatici ciascun centro di responsabilità coopera mediante l'indicazione del concreto utilizzo delle risorse assegnate; l'effettiva esecuzione della spesa spetta all'Ufficio e per esso al centro di responsabilità rappresentato dal Gabinetto mentre il Dirigente generale per i sistemi automatizzati SIAC rappresenta il responsabile del procedimento e dei risultati complessivi.

A fine 1998 è stato approvato il Piano Triennale 1999-2001 elaborato dall'Ufficio, con la partecipazione propositiva dei centri di responsabilità dell'Amministrazione, - formulato secondo una linea di continuità con il precedente Piano 1998-2000 - e presentato all'AIPA.

I progetti selezionati e finanziati dall'AIPA hanno riguardato: 1) il progetto di integrale reingegnerizzazione dell'Ufficio Italiano Brevetti e marchi per un importo complessivo di 7 miliardi, 1,5 dei quali rappresentano un cofinanziamento dell'Ufficio Europeo Brevetti; 2) il progetto di informatizzazione della dichiarazione Unica Ambientale, con il supporto realizzativo della ECOCERVED S.p.A., per un importo di 1,1 miliardi; 3) il progetto di cooperazione e fattibilità dello sportello Unico/MICA per le imprese, con realizzazione di un prototipo per 1 miliardo.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Funzione Pubblica - previa valutazione tecnica favorevole dell'AIPA - ha designato il Ministero dell'Industria quale Amministrazione pilota per la sperimentazione e l'avvio

operativo dei seguenti progetti: Progetto Rete Gabinetti e sistemi informativi G.Net; Progetto "Cambia P.A."; Progetto intersettoriale Sistema Unitario del Personale (SIUP) per un importo complessivo a carico dell'AIPA di 3,3 miliardi.

Nel corso del 1998 le attività del SIAC sono state rivolte al completamento del sistema di telecomunicazioni del Ministero e alla realizzazione di una serie di progetti di reingegnerizzazione e ammodernamento delle infrastrutture informatiche.

Sono stati, infatti, completati e attivati i lavori di cablaggio effettuati al 6° piano della sede centrale, negli uffici periferici della Direzione Generale dell'Energia e delle Risorse minerarie e nella sede dell'Ufficio metrico centrale; a fine marzo 1999 è iniziato il procedimento per l'assegnazione dei lavori di cablaggio, riguardanti la sede della Direzione Generale per il coordinamento degli incentivi alle imprese.

In particolare, sono stati attrezzati più di 400 posti di lavoro.

Circa, invece, la copertura finanziaria, a fronte di esigenze di finanziamenti nel biennio 1998-1999 per 49,9 miliardi - approvate dal Governo - risulta assegnato per il 1998 uno stanziamento complessivo di 4,4 miliardi cui si sono aggiunti 9,1 miliardi di finanziamenti da parte dell'AIPA.

La distribuzione delle risorse tra tutti i centri di responsabilità per la manutenzione e lo sviluppo del sistema informatico è la seguente: Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione del Ministro 906 milioni; Affari Generali e

Personale 1,1 miliardi; Energia e risorse minerarie 235 milioni; Commercio, Assicurazione e Servizi 205 milioni; Sviluppo produttivo e competitività 710 milioni; Coordinamento per gli incentivi alle imprese 1,1 miliardi; Armonizzazione e tutela del mercato 230 milioni. Complessivamente, per la manutenzione sono stati attribuiti 2,2 miliardi con erogazioni in parte sui residui per 2,6 miliardi; per lo sviluppo del sistema sono stati attribuiti 2,2 miliardi, con erogazioni per soli 12 milioni.

Per lo sviluppo dei sistemi informativi sono state finora espletate procedure contrattuali consistenti in gare informali - sostanzialmente licitazione - per l'affidamento dell'attuazione dei progetti selezionati e finanziati, di assai modesto ammontare.

A partire dal 1999, in conseguenza delle risorse assegnate per lo sviluppo del sistema, soprattutto relativamente al progetto riguardante l'ufficio italiano brevetti e marchi, per la cui realizzazione si supera la soglia comunitaria, le procedure di affidamento saranno in linea con la normativa comunitaria.

Ministero del commercio con l'estero

Sommario: Sintesi e conclusioni.

1. Direttive e programmi.

2. Analisi finanziaria; *2.1. Analisi finanziaria per categorie economiche; 2.2. Analisi per funzioni-obiettivo; 2.3. Analisi per centri di responsabilità.*
3. Analisi dell'organizzazione; *3.1. Attuale configurazione dell'organizzazione ed attività istituzionale; 3.2. Osservatorio economico; 3.3. Vigilanza sull'I.C.E.*

4. Attività contrattuale e contributiva.

Sintesi e conclusioni.

Il Ministero del commercio estero ha ancora in corso una riforma, recata dal d.p.r. 18 aprile 1994, n. 302, non ancora a regime, anche perché, con il d.p.r. 20 ottobre 1998, n. 397 è stata apportata un'ulteriore modifica alle competenze del *Servizio studi ricerche, documentazione ed analisi economiche.*

Tale *Servizio* amplia la sua sfera di competenze, ritenute esigue nella relazione sul rendiconto dell'esercizio 97, assumendo funzioni che, dal fronte degli studi e delle analisi di settore, si estendono alla *politica commerciale* ed allo *sviluppo degli scambi* ed *all'internazionalizzazione delle imprese.*

Trattasi, dunque, di una modificazione di ben più ampio respiro di quella relativa ad una singola unità strutturale, che investirà tutta l'organizzazione dell'amministrazione.

Poiché l'innovazione in discorso è avvenuta alla fine dell'esercizio 1998, è ancora presto per verificarne gli effetti, anche perché, come si è precisato, in tale anno si sono appena constatati quelli conseguenti all'originaria configurazione della *riforma*.

Inoltre, nel corso del 1998, con il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 143, si è realizzata la riforma dell'intero sistema del commercio estero, della quale si è parlato nella passata relazione, che è attualmente in fase di prima applicazione, in quanto per alcuni aspetti (gestione del *fondo rotativo*) la decorrenza della nuova disciplina è stata fissata al 1° gennaio 1999.

In tale contesto, vengono poste le basi per una nuova impostazione, di grande rilievo, che coinvolge l'intera amministrazione in un nuovo approccio dinamico, quale si evince dal documento "*L'internazionalizzazione del Sistema Italia*", allegato alla direttiva, contenente le *linee direttive programmatiche 1999 del Ministero del commercio estero.*

L'attività promozionale diviene il suo oggetto principale e nelle imprese, nelle regioni e negli altri enti interessati vengono individuati quali *utenti* del *servizio* che l'amministrazione intende rendere.

La gestione 1998 registra, sul piano finanziario, un miglioramento dell'andamento della spesa che riguarda l'I.C.E. e gli altri enti che ricevono finanziamenti e contributi (a seconda della normativa di riferimento) per la promozione e l'internazionalizzazione delle imprese.

Ciò si deve, soprattutto, alla normalizzazione dell'erogazione delle *tranches* di finanziamento per le *spese di funzionamento* dell'I.C.E. le quali sono andate a regime.

La portata innovativa del d.lgs.143/98 pone comunque l'esigenza di miglioramenti strutturali idonei a tradurre in concreto il modello di un'amministrazione snella ed orientata a tre direttrici fondamentali:

a) *Rappresentare e tutelare gli interessi commerciali italiani in sede internazionale;*
b) *Assicurare la promozione e l'internazionalizzazione delle nostre imprese e dei prodotti italiani;*
c) *Realizzare "data-bases" informatici e collegamenti "on-line" in grado di diffondere le informazioni disponibili fra gli utenti.*

Da questo punto di vista, se da un lato si colgono gli elementi per una nuova struttura dell'amministrazione, che appare compatibile con le indicazioni della legge 59/97, del d.lgs.112/98, nonché del d.lgs. 143/98, dall'altro, si pongono problemi di attuazione del nuovo disegno normativo che necessita di strumenti organizzatori efficienti e di una celere capacità di adeguamento dell'amministrazione.

I problemi ancora esistenti per il sistema informatico del *commercio estero*, così come la tardiva applicazione del d.p.r.397/98 con le nuove competenze del *Servizio studi ricerche, documentazione ed analisi economiche*, costituiscono elementi sintomatici non positivi.

1. Direttive e programmi.

La programmazione del *Commercio estero* è particolarmente complessa, in quanto, accanto alla *direttiva generale per l'azione amministrativa* emanata ai sensi degli artt.3 e 14 del d.lgs 29/93 e dell'art.3 del d.lgs 279/97, vengono approvate dal Ministro le *linee direttrici per l'attività promozionale pubblica* nonché il *programma delle attività promozionali* dell'Istituto per il commercio estero.

Questi tre strumenti individuano la politica di settore per l'esercizio di riferimento, ponendosi a livelli diversi ma investendo un tessuto comune e devono quindi essere tra loro coerenti.

Va inoltre considerato come diversi siano i momenti temporali nei quali vengono emanati i cennati atti aventi tutti contenuto programmatico.

Mentre le *direttive del Ministro* concernenti l'attività del ministero sono emanate all'inizio dell'esercizio di riferimento (ora, ai sensi dell'art.9 del d.lgs.80/98 che ha sostituito l'art.14 del d.lgs 29/93, *entro dieci giorni dalla data di entrata in vigore delle legge di bilancio*), le *linee direttrici dell'attività promozionale pubblica* devono essere emanate, ai sensi dell'art.7 della legge 25 marzo 1997, n.68 con la quale è stata varata l'attuale riforma dell'I.C.E., *entro il mese di febbraio dell'anno precedente*, allo scopo di individuare le aree ed i settori di intervento prioritario per l'internazionalizzazione del sistema produttivo italiano.

Infine, sulla base delle cennate *linee direttrici*, viene varato il *Programma delle attività promozionali*, cosa questa che dovrebbe avvenire, ai sensi dell'art.7 della legge 68/97, entro il mese di giugno dell'anno precedente all'esercizio di riferimento, con una proiezione triennale.

Va detto, al riguardo, che mentre il *Programma* per il 1998 è stato approvato con il d.m. 12 gennaio 1998, l'analogo strumento per il 1999 è stato approvato con il d.m. 1°.10.1998.

Si registra dunque un progressivo adeguamento della procedura ai tempi stabiliti dalla riforma dell'I.C.E.; non va, d'altro canto, sottovalutata l'estrema complessità di detta procedura che vede interagire, a livello propositivo, non solamente gli organi istituzionali (regioni e province autonome), ma anche associazioni di categoria e soggetti pubblici operanti nell'erogazione di servizi *a supporto dell'internazionalizzazione.*

Mentre l'attività programmatoria riferita all'attività promozionale, in senso stretto, demandata all'I.C.E., si rivolge all'esterno e trae quindi sia il momento propositivo sia le risultanze dell'azione intrapresa dall'ambiente *operativo* dell'attività promozionale, la *Direttiva* del Ministro, che ora, ai sensi dell'art.14 del d.lgs 29/93, come modificato dall'art.9 del d.lgs.80/98, dovrebbe essere emanata *entro dieci giorni dalla data di entrata in vigore delle legge di bilancio*, ha come suoi destinatari i *Centri di responsabilità*, individuati secondo il d.lgs.279/97, ma, in un'amministrazione fortemente proiettata alla realizzazione di attività di *regolazione*, *policy*, *informazione, autorizzazione* e *finanziamento* nei confronti di soggetti economici qualificabili come *utenti finali*, anche la direttiva *ministeriale* presenta una forte valenza *esterna.*

Nella precedente relazione si era notato come la differenza più rilevante tra la *direttiva 97* e la *direttiva 98*, riguardasse l'impianto dei centri di responsabilità che nella prima corrispondeva a quello *ante-riforma*, tanto da rendere necessario un adeguamento *medio tempore* con la direttiva del 24 luglio 1997, intesa ad armonizzare i centri di

responsabilità, a suo tempo indicati, con la struttura disegnata dalla riforma[1], coincidenti con gli effettivi vertici della gestione amministrativa, e confermati dalla *direttiva 98.*

Quest'ultima ha certamente rappresentato un momento di maturazione per il processo programmatorio dell'amministrazione, spingendosi ad esplorare campi che attengono alle metodologie operative, collegandosi a tre finalità:

- cambiamento dei processi lavorativi, in un'ottica di semplificazione dei procedimenti;
- miglioramento dell'azione amministrativa, nell'ottica di un'ottimale allocazione delle risorse che tenga conto dei carichi di lavoro, nel quadro del rapporto costi-benefici;
- orientamento delle priorità operative verso attività più rappresentative e collegate alla missione dell'amministrazione, con particolare riguardo all'internazionalizzazione delle imprese, tralasciando, dunque, operazioni di scarso rilievo e fonte di arretrato e forte contenzioso.

Accanto alle predette priorità viene sottolineata l'importanza dei servizi strumentali alle attività strategiche.

La linea-guida definita dal Ministro nella *Direttiva*, è quella della rilevanza complessiva della struttura e della conseguente necessaria ricerca delle sinergie da parte di tutte le componenti del Ministero che sono chiamate a migliorare la qualità dei servizi ed a massimizzare il rendimento, in un'ottica costruttiva di contemperamento degli interessi rappresentati.

Nella *Direttiva 98* va apprezzata la raccomandazione del Ministro a non considerare quale esimente per il mancato raggiungimento degli obiettivi l'insufficienza delle risorse, in particolare umane e finanziarie, ma nelle relazioni delle direzioni e dei servizi generali sull'attività svolta nell'esercizio 98, tale indicazione non appare rispettata in quanto si rinviene, costantemente, il riferimento alla scarsità di risorse, e ciò a prescindere dalle effettive circostanze nelle quali questa ha determinato la concreta impossibilità di raggiungere gli obiettivi.

In tale contesto, e tenuto conto che nella cennata direttiva continua ad essere precisato dall'amministrazione come solo una parte dei suoi prodotti si presti ad una

[1] Recata dal più volte ricordato d.p.r. 18.4.1994, n.302

misurazione *quantitativa*, laddove quelle attività che sono considerate "*a progetto*" od "*a commessa*" sono suscettibili solo di una valutazione ed un apprezzamento *complessivo* dei risultati, viene a sottolinearsi la limitazione prima concettuale e quindi operativa che un sistema di valutazione essenzialmente *quantitativa* pone.[2]

La metodologia adottata non appare soddisfacente per la valutazione *in concreto* dei risultati.

La *Direttiva 99* appare sostanzialmente ripetitiva della precedente, sotto questo profilo.

Va apprezzato lo sforzo di collegare i programmi alle risorse disponibili, così come quello di indicare gli obiettivi in ordine di priorità, anche se, a volte (es. Servizio Studi) la massima priorità coincide con un obiettivo dal tenore generale corrispondente alle esigenze organizzative del servizio (*Pianificazione ed organizzazione delle attività del Servizio Studi, adeguamento normativo, gestione delle risorse e controllo di gestione*)

Di ben più ampio respiro appare il documento "*L'Internazionalizzazione del Sistema Italia*", allegato alla direttiva, contenente le *Linee direttive programmatiche 1999 del Ministero del commercio estero.*

In tale documento, traendo le mosse da un'analisi geoeconomica su scala mondiale ed individuando sia fattori di instabilità (crisi brasiliana, russa e in alcuni paesi del sud-est asiatico), sia fattori di crescita economica (introduzione dell'*euro* e *globalizzazione* dei mercati) si afferma l'esigenza di operare con una *strategia di sistema* in grado di sostenere l'internazionalizzazione del *Sistema Paese* ai fini dell'ottimizzazione della competitività delle imprese.

Le previsioni più significative concernono l'attivo, stimato in circa 47.000 miliardi, della *bilancia commerciale*, l'aumento dei prezzi delle esportazioni dell'1,6% e

---

[2] L'organizzazione di valutazione viene strutturata su:

a) piani generali degli obiettivi (P.G.O.) assegnati ad ogni singolo centro di responsabilità,
b) piani settoriali degli obiettivi (P.S.O.),
c) un documento programmatico interdirezionale.

La valutazione è supportata da un sistema *ore/uomo*, ritenuto ancora idoneo a determinare la ripartizione delle risorse umane assegnate alle strutture, tenendo presente un indicatore convenzionale di 1.800 ore/annue/uomo, che vanno proporzionalmente ridotte per i casi di *part-time*.

la diminuzione di quelli delle importazioni dell'1,5%, (derivante, quest'ultimo, dal calo delle quotazioni internazionali di materie prime), l'individuazione, nell'analisi della *composizione settoriale dell'interscambio*, delle macchine agricole ed industriali quale principale punto di forza delle esportazioni e l'evolversi della trasformazione della specializzazione internazionale dell'industria italiana, che, dai tradizionali beni di consumo, si indirizza verso beni d'investimento come le macchine utensili e le produzioni tecnologiche.

In base a tali considerazioni, ed alla constatazione dell'incremento delle esportazioni provenienti da imprese localizzate nel *Mezzogiorno*, e del livello raggiunto, su base mondiale in termini assoluti, sia per l'*export* (l'Italia è il 6° esportatore), sia dagli investimenti diretti all'estero (l'Italia è al 10° posto), viene registrato un ulteriore *allargamento quantitativo e qualitativo dell'internazionalizzazione* del nostro apparato produttivo che resta l'obiettivo centrale della strategia delle politiche per il commercio con l'estero.

In tale strategia ed in considerazione delle competenze ad esse riconosciute in materia di *promozione del commercio estero* dalla legge 59/97, viene marcata la concertazione fra Ministero e Regioni.[3]

Di particolare rilievo è il rapporto del Ministero con la "Commissione CIPE per il coordinamento e l'indirizzo strategico della politica commerciale con l'estero", nota come la *Cabina di regia per l'internazionalizzazione*, prevista dal d.lgs.143/98.

La *Cabina di regia* è chiamata:

- ad esercitare una funzione di *coordinamento* sia tra i ministeri sia tra i soggetti pubblici e gli operatori privati;

---

[3] Essa si sostanzia in:

- una *sessione annuale della conferenza Stato-Regioni*, dedicata alla politica di internazionalizzazione;
- un *tavolo permanente di concertazione Mincomes-Regioni* che definisca periodicamente indirizzi, attività, obiettivi e ne verifichi risultati ed efficacia;
- una nuova generazione di *accordi di programma*, estendendo la positiva esperienza di collaborazione che ha finora coinvolto 16 regioni;
- forme di partecipazione delle regioni e dei loro enti strumentali alle attività delle istituzioni pubbliche del commercio estero, quali la costituzione di *fondi regionali per le imprese* presso la *Simest*, il convenzionamento *SACE-Finanziarie regionali*, programmi di promozione comune *regioni-I.C.E.*e la presenza di rappresentanze regionali negli uffici I.C.E. all'estero.

- a definire strategie ed azioni coerenti atte a stimolare la presenza all'estero delle imprese italiane, con l'individuazione delle priorità e degli strumenti più utili;
- ad armonizzare i diversi interventi da porre in essere sotto il profilo commerciale, finanziario, assicurativo e promozionale, per massimizzare impatto ed incisività della proiezione del *Sistema Italia* sui mercati.

Questo nuovo organo sarà strettamente collegato con il Ministero in quanto presso questo verrà incardinata la segreteria tecnica della *Cabina di regia*; il nuovo organismo dovrà conseguire un'interazione con l'*Osservatorio Economico* del ministero, che opera, già, nell'attuale configurazione, analitiche rilevazioni sul commercio estero.

Innovazioni, sempre conseguenti al d.lgs.143/98 e concernenti le nuove competenze assegnate agli Enti che sono preposti al sostegno all'esportazione ed all'internazionalizzazione delle imprese, riguardano soprattutto la Simest che vede, dal 1° gennaio 1999, la propria possibilità di partecipazione al capitale di società che operano all'estero, estesa a tutte le società con almeno il 25% del capitale italiano.

In sostanza, ciò avviene nel quadro di un più incisivo ruolo del ministero, al quale deve corrispondere una maggior dinamicità di Simest per quel che concerne gli strumenti offerti a sostegno delle imprese; tra questi strumenti, vanno considerati *fondi regionali* a sostegno delle imprese gestiti di concerto con le regioni.

E' importante sottolineare come, in quest'ottica di rafforzamento del ruolo di impulso, indirizzo e vigilanza del Ministero, vadano a rinnovarsi i rapporti del medesimo con i vari organismi pubblici e privati che interagiscono nell'*ambiente operativo* del commercio estero.

Da un lato, dunque, vengono coinvolte nella promozione e nella gestione delle politiche di sostegno Finest ed Informest, e dall'altro, la S.A.C.E. è chiamata ad assumere un più incisivo ruolo, soprattutto sul fronte dell'assicurazione dei rischi delle PMI per le quali si pone il problema della semplificazione delle procedure.

Accanto alle azioni nazionali, il Ministero deve impegnarsi sul piano dei finanziamenti e delle assicurazioni internazionali, attraverso gli strumenti della Banca Mondiale (IFC e MIGA) ed i programmi di BEI e BERS.

Di diverso taglio è la collaborazione con il Mediocredito Centrale che dovrà essere rimodulata, in seguito al passaggio alla Simest della gestione del *fondo rotativo* relativo ai finanziamenti di cui alle leggi 394/81 e 304/90.

In questo quadro, la funzione dell'I.C.E., da un lato, è rivolta a marcare la sua attività estera, al fine di rappresentare la struttura di riferimento per ogni soggetto interessato ad operare in paesi esteri, e, dall'altro, è tesa alla realizzazione dello *sportello unico per l'internazionalizzazione* che dovrebbe essere attuato attraverso l'integrazione dell'attività di I.C.E., Camere di Commercio e Regioni.

Altri strumenti sono le *Camere di commercio italiane all'estero*, e i *Consorzi d'impresa.*

La forte caratterizzazione delle *linee direttive programmatiche* indica un progetto che mira alla creazione di un *Ministero per l'internazionalizzazione del Sistema Italia*; in tale contesto, è significativa la consapevolezza di dover realizzare in pieno il processo di *informatizzazione del ministero*, sviluppando le necessarie sinergie con l'I.C.E. (che, dal canto suo, sta attuando il nuovo programma informatico SINCE).

Il concetto di *internazionalizzazione* che permea l'azione programmatica del Ministero è quantomai ampio poiché arriva a toccare la c.d. *internazionalizzazione di ritorno*, e cioè, in pratica, gli investimenti esteri in Italia i quali, com'è noto, sono, attualmente, di rilievo ritenuto non sufficientemente ampio.

In tal senso, sono previste collaborazioni e sinergie con *Sviluppo Italia*, e sia il Ministero sia l'I.C.E. saranno impegnati su questo piano.

Può dirsi che, per l'anno 1999, il Ministero abbia una *Direttiva* che, nel suo complesso, costituisce un atto di *policy* riguardando non solamente la programmazione delle attività dell'amministrazione, ma anche un quadro prospettico *in fieri* che mira ad un obiettivo che prefigura collaborazioni e sinergie che vedono come protagonisti, in particolare, Ministero, Regioni ed I.C.E..

Tale quadro appare attuale e compatibile con il decentramento delle funzioni reso operativo dal d.lgs.112/97 e va valutato positivamente in considerazione delle difficoltà riscontrate nell'attuazione della riforma dall'amministrazione e di quelle dell'I.C.E., le quali ultime hanno portato, prima al commissariamento e poi al nuovo assetto recato dalla legge 68/97.

Va, peraltro, tenuto presente che nel decreto legislativo sulla "Riforma dell'organizzazione di governo", approvato dal Consiglio dei ministri e sul quale dovrà pronunciarsi il Parlamento, le funzioni del Ministero del commercio con l'estero sono attribuite al nuovo Ministero *del mercato e delle attività produttive.*

Dovrà dunque verificarsi quanto la marcata connotazione che viene prospettata per il Ministero potrà effettivamente esser realizzata in una logica di accorpamento quale disegnata nel cennato decreto legislativo.

2. Analisi finanziaria

Il bilancio del Ministero del commercio con l'estero ha dimensioni contenute, con una massa spendibile complessiva di 507,7 miliardi, caratterizzato dalla preponderanza dei trasferimenti di parte corrente, in gran parte diretti all'Istituto per il commercio con l'estero, che assorbono ben 417,2 miliardi.

Rispetto all'esercizio 1997, si registra un incremento sia, in termini complessivi (da 449,8 a 507,7 miliardi, 12,8%) sia per quel che concerne i predetti trasferimenti (da 330,4 a 417,2 miliardi, 26,36%), i quali ultimi aumentano la loro incidenza sul bilancio.

Tale incremento non è peraltro dovuto tanto all'aumento degli stanziamenti definitivi, il quale appare estremamente limitato, da 333,8 miliardi del 1997 a 352,3 miliardi del 1998 (5,54%), quanto alla consistenza dei residui che, al 1° gennaio 1998, ammontavano a 155,4 miliardi.

2.1. Analisi finanziaria per categorie economiche

L'analisi tradizionale per categorie economiche, basata sull'esame della massa impegnabile e della massa spendibile, conferma per l'esercizio 1998 l'andamento positivo dei residui nella Cat.II^; da un lato, infatti, viene confermata l'inesistenza di residui di stanziamento al 1° gennaio 1998, e, dall'altro, si registra una sensibile diminuzione dei residui totali che passano da 2,5 miliardi del 1° gennaio a 1,9 miliardi del 31 dicembre, con una diminuzione del 24%.

Nel complesso, la massa spendibile per il 1998 è stata di poco superiore a quella del 1997 (40 rispetto a 38,1 miliardi), ma, sostanzialmente, questo è il livello degli ultimi esercizi e le variazioni sono estremamente contenute, sia per quanto attiene agli stanziamenti definitivi (che anzi aumentano a 37,5 dai 35,8 miliardi del 1997, recuperando i livelli del 1996 che pure erano dovuti ad una circostanza particolare)[4].

Prendendo in considerazione l'intero rendiconto del Ministero, il rapporto fra pagamenti e massa spendibile, si assesta per il 1998 al 69,66%, in aumento rispetto all'esercizio 1997 che presentava un livello del 62,6%.

Tale flessione è dovuta in parte all'andamento della cat. V^ (73,51%), la quale, come si è detto costituisce gran parte del bilancio del Ministero, ma la cat.IV^, concernente l'acquisto di beni e servizi, pur non confermando il pessimo rapporto, sintomatico non solo di incapacità di spesa, ma anche di difficoltà progettuale (si rammenta la problematica relativa al sistema informatico) misurato nel 28,93% nel 1997, mostra comunque un livello piuttosto basso di pagamenti rispetto alla massa spendibile (60,14%), e, certamente, per quanto la loro rilevanza in termini assoluti sia limitata, anche tutte le categorie relative a spese in conto capitale, con i loro bassissimi livelli di spesa (dal 4,74 all'8,18%), contribuiscono ad abbattere il livello percentuale globale.

Il *trend* della Cat.IV^, mostra un recupero rispetto al peggioramento, verificato fra il 1997 ed il 1996, nel rapporto fra pagamenti e massa spendibile:

Categoria IV^	1998	1997	1996
massa spendibile	**3,4 miliardi**	**3 miliardi**	**2,6 miliardi**
Pagamenti totali	**2 miliardi**	**0,8 miliardi**	**1 miliardi**
Percentuale pagamenti su massa spendibile	**60,14%**	**28,93%**	**39,10%**

Di rilievo, come si è già detto, è invece la categoria V^ che attiene ai trasferimenti i quali avvengono essenzialmente nei confronti dell'I.C.E., nell'ambito del Titolo I°:

[4] L'incremento verificato nel 1996 era dovuto agli adempimenti cui è tenuta l'amministrazione in luogo dell'I.N.P.D.A.P. Il rapporto 97-96 risulta dunque omogeneo.

Categoria V^	1998	1997	1996
massa spendibile	417 miliardi	329,9 miliardi	335 miliardi
Pagamenti totali	306,7 miliardi	213,8 miliardi	283 miliardi
Percentuale pagamenti su massa spendibile	73,51%	64,83%	84,73%

per la quale si nota un sensibile recupero, rispetto al passato esercizio, della velocità di trasferimento dei fondi dal ministero all'I.C.E.

La suddivisione dell'erogazione del contributo di funzionamento per il 1998, ammontante a 180 miliardi, in cinque *tranches* (la prima di 18 miliardi, le tre successive di 45 miliardi ciascuna e l'ultima di 27 miliardi) in ottemperanza al disposto della legge 27 dicembre 1997, n.449 (art.47, comma 1), ha comunque migliorato il procedimento rispetto alla situazione registrata nell'esercizio 1997, nel quale si era ripetuta la situazione dell'esercizio 1996, con un ulteriore peggioramento dei tempi di erogazione

Va invece riscontrato un netto peggioramento dell'andamento della Cat.XII^ che, nell'ambito del Titolo II°, attiene anch'essa ai trasferimenti:

Categoria XII^	1998	1997	1996
massa spendibile	38,9 miliardi	55,5 miliardi	59 miliardi
pagamenti totali	3,2 miliardi	13 miliardi	0,6 miliardi
Percentuale pagamenti su massa spendibile	8,2%	22,18%	1,02%
residui totali	33,9 miliardi	33,9 miliardi	45 miliardi

In questa categoria, da un lato si rinvengono gli effetti del d.lgs. n.112 del 1998, con una forte diminuzione degli stanziamenti definitivi i quali si riducono di oltre il 50% rispetto al 1997 (da 10,6 a 5 miliardi) mentre i residui, che all'1.1.1998 ammontavano a 33,9 miliardi, al 31.12.1998, si mantengono costanti (33,9 miliardi) e mostrano quindi la *vischiosità* di spesa della categoria, cosa questa che può ritenersi in parte legata alla prospettiva di allocazione di poste contabili ora presenti nel bilancio statale in quello delle Regioni.

Tale constatazione si ripercuote, come per il precedente esercizio sull'intero Titolo II° per la rilevanza della Cat.XII^, mentre le categorie concernenti le operazioni finanziarie (XIII^, XIV^, XV^) appaiono completamente inattive, dopo le difficoltà evidenziate nei precedenti esercizi ed i pagamenti dell'esercizio 1997 che avevano esaurito completamente le disponibilità di bilancio.

In pratica, sono state esaurite tutte le operazioni relative ai finanziamenti che venivano gestiti attraverso la Simest S.p.a.

Categorie XIII^-XIV^-XV^	1998	1997	1996
massa spendibile	0	18 miliardi	18 miliardi
pagamenti totali	0	18 miliardi	0
Percentuale pagamenti su massa spendibile	0%	100%	0%
residui totali	0	0	18 miliardi
economie	0	0	0

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 del bilancio del *commercio estero*, a parte l'utilizzazione della cennata disaggregazione che ha permesso l'individuazione di elementi significativi sotto il profilo dell'andamento della spesa per *u.p.b.*, deve notarsi come finisca per essere maggiormente valido il riferimento ai *centri di responsabilità*, rispetto alle *funzioni-obiettivo*.

La prima operazione che si è resa necessaria per una lettura appena significativa del rendiconto del commercio estero è stata la disaggregazione al 4° livello della *funzione-obiettivo* "affari economici" nella quale, secondo la classificazione COFOG viene a concentrarsi tutto il bilancio di questa amministrazione.

Né, d'altro canto si rinvengono particolari progressi attraverso le ulteriori scansioni al 2° livello (*Affari generali, economici, commerciali e del lavoro*) ed al 3° livello (*Affari generali, economici e commerciali*).

Fino a questo punto, infatti, si ha comunque la fotografia, in unico contesto, dell'intero bilancio, con 352,3 miliardi di stanziamenti definitivi, 155,4 miliardi di residui iniziali al 1° gennaio, 146,8 di residui al 31 dicembre (con una diminuzione del 5,5%), 291 miliardi di pagamenti sulla competenza ed un tasso di smaltimento residui (pagamenti su residui) del 40,2% (62,6 miliardi su 155).

Si tratta di un'immagine che mostra qualche miglioramento rispetto al 1997[5] ma non è certamente brillante e che evidenzia una difficoltà rilevante sia nella programmazione sia nella gestione delle procedure di spesa.

Se si rapporta tale situazione a due profili: il primo attinente alla parte che costituisce il finanziamento all'Istituto per il commercio estero, ammontante, per il 1998, a 180 miliardi per le sole spese di funzionamento, ed il secondo alle dimensioni complessive del bilancio del commercio estero se confrontate con la media delle altre amministrazioni, è difficile trovare spiegazioni convincenti che non si riconducano ai problemi organizzativi derivanti dall'attuazione della riforma.

Ma finora, anche nel confronto con il 1997, l'analisi riguarda un aggregato complessivo che può leggersi solamente come un *unicum*, e ciò rispetto ad un'analisi per il 1997 che era stata effettuata su quattro *funzioni-obiettivo di 1° livello*[6]

Al primo livello, infatti, si perdono i connotati tipici dell'amministrazione, ben presenti nelle *funzioni-obiettivo* proposte dalla Corte in sede di rendiconto fino all'esercizio passato.

Al quarto livello di disaggregazione, finalmente l'*unicum* si scioglie in *Attuazione e coordinamento della politica promozionale e di internazionalizzazione*, *Programmazione e coordinamento in materia di politica commerciale internazionale* ed *Oneri indivisibili e non altrimenti classificabili.*

In tale contesto, è interessante notare l'andamento della funzione-obiettivo di 4° livello "Attuazione e coordinamento della politica promozionale e di internazionalizzazione", i cui stanziamenti definitivi ammontano a 271,5 miliardi e costituiscono, quindi, il 77,06% dell'intero bilancio del commercio estero (271,5 miliardi su 352,3).

Tale dato che si rapporta, essenzialmente, alla spesa "per interventi" (il 96,13% con 261 miliardi), conferma come la spesa dell'amministrazione abbia una sua *naturale*

[5] Nel 1997, gli stanziamenti definitivi erano 334 miliardi, i residui al 1°gennaio 116 miliardi e quelli al 31 dicembre 155, con un incremento del 33,62%; i pagamenti sulla competenza 204 miliardi e quelli su residui 78, con un tasso di smaltimento del 67,24%.

caratterizzazione per la promozione degli investimenti e l'internazionalizzazione, attuata prevalentemente attraverso l'I.C.E., tale da costituire il fondamento per un' evoluzione del ministero in chiave dinamica e propositiva con una decisa attenzione per gli *utenti* imprese, regioni ed altri enti.

Ma, certamente, da tale constatazione deriva anche quella dell'esigenza di operare ulteriori scompattamenti e disaggregazioni di spesa, cosa che, in questa sede, in parte, può essere realizzata mediante l'estrapolazione dell'andamento di alcuni capitoli significativi del bilancio amministrativo.

L'incidenza dei pagamenti di questa F.O. sul totale (73,22% - 259 miliardi su 353,7), non può che confermare tale situazione, anche se richiama il già osservato non ottimale livello dei pagamenti (rilevato nelle categorie V^ e XII^), concentrandolo sulla F.O. in esame.

Altra considerazione che può farsi e che si integra armonicamente con quanto già detto sulle caratteristiche dinamiche dell'amministrazione, si fonda sul rapporto fra "Attuazione e coordinamento in materia di politica promozionale e di internazionalizzazione" e "Programmazione e coordinamento in materia di politica commerciale internazionale"[7].

Infatti, appare evidente come, nell'ambito del commercio estero, esistano due poli distinti dell'attività di coordinamento, che, attualmente, appare sempre più rispondente ai compiti di un'amministrazione centrale "leggera" secondo i principi dettati dalla legge n.59 del 1997 e dal d.lgs.n.112 del 1998.

Viene, infatti, esplicata una funzione che mostra un *coinvolgimento* pieno dell'amministrazione negli interventi di promozione ed internazionalizzazione del "prodotto Italia" sia attraverso gli strumenti programmatici dei quali si è parlato diffusamente in precedenza sia assicurando l'impegno, in sede internazionale, della componente estera negli equilibri complessivi dello sviluppo.

---

[6] *Indirizzo politico-amministrativo, programmazione, indirizzo e coordinamento della politica commerciale, Attuazione e coordinamento della politica promozionale e di internazionalizzazione, Servizi generali.*

[7] Questa F.O. presenta 55,3 miliardi di stanziamenti definitivi, pari al 15,7% del totale, e 67.8 miliardi di pagamenti, pari al 19,2% del totale.

Le spese collegate a queste due importantissime funzioni presentano una natura completamente diversa, risultando assai più marcato, nel primo caso, sia il ventaglio delle opzioni disponibili per realizzare, sul campo, la funzione precipua, sia la portata finanziaria delle iniziative.

Tale quadro, che sembrerebbe idoneo ad offrire una lettura sufficientemente completa dell'andamento della spesa dell'amministrazione, presenta, peraltro, un grave *vulnus* provocato dalla terza funzione di quarto livello, che, già nella sua denominazione appare l'esatta contraddizione della sua ragion d'essere "Oneri indivisibili e non altrimenti classificabili" e che pure indica un ammontare di 25,5 miliardi di stanziamenti definitivi e di 26,9 miliardi di pagamenti totali, i quali rappresentano, rispettivamente, il 7,24% ed il 7,61% del bilancio complessivo.

Appare evidente, al riguardo, che debba essere compiuto uno sforzo per ottenere la reale attribuzione di tali poste ed, alla stessa stregua, come si è già sottolineato, deve operarsi una disaggregazione ulteriore di funzioni-obiettivo, la cui definizione al quarto livello appare una contraddizione "in re ipsa", se rapportata alla strutturazione che la Corte aveva realizzato negli esercizi precedenti e che, soprattutto, mette in discussione la sufficienza dell'analisi sulla classificazione *politica* del bilancio.

Venendo, dunque, all'estrapolazione di capitoli significativi del "bilancio amministrativo", va, innanzitutto, preso in considerazione il cap. 1606 che riguarda il contributo alle spese di funzionamento dell'I.C.E..

Tale capitolo mostra un ripristino dell'andamento fisiologico dei pagamenti relativi a queste spese, sulla competenza, mentre rimane una consistente quota di residui (58 miliardi circa) i quali, peraltro, non sono stati disponibili in termini di "cassa".

Altro capitolo significativo è il 1608 che attiene a contributi e finanziamenti ad enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi.

Tale capitolo presenta pagamenti per 29 miliardi su 31 di residui e di 28 miliardi su 36 di competenza, con un livello del 93,55% nel primo caso e del 78% nel secondo, il quale ultimo può ritenersi accettabile, in considerazione dei tempi tecnici delle procedure, che pure sono in via di semplificazione.

Sempre riferito all'I.C.E. è il cap. 1611 che ha per oggetto le somme da assegnare all'istituto, per il finanziamento delle attività di promozione e di sviluppo degli scambi commerciali con l'estero.

Questo capitolo presenta un livello di smaltimento dei residui pari al 100% circa ed un livello di pagamenti sulla competenza del 60% (45 miliardi su 75 di competenza) che non appare soddisfacente.

Infine, si cita il cap. 1612 che attiene alle spese per la realizzazione di interventi volti alla promozione all'estero di prodotti di alta qualità nel settore agricolo, il quale appare pressoché inattivo sul fronte della dinamica di spesa (5,8 miliardi su competenza e cassa per i quali non risultano effettuati pagamenti).

2.3. Analisi per centri di responsabilità;

L'analisi per centri responsabilità costituisce il fulcro della valutazione finanziaria del bilancio *politico* dell'amministrazione, ancorato all'*unità previsionale di spesa* corrispondente, appunto, al centro di responsabilità.

Per il Ministero del commercio con l'estero, si riscontra un aumento complessivo della *massa impegnabile* che passa da 335 del 97 a 363 miliardi del 98. Tale incremento è dovuto essenzialmente all'aumento degli stanziamenti definitivi di competenza, che passano da 334 a 352 miliardi, anche se, al 1° gennaio 1998, il livello di residui di stanziamento (10,9 miliardi), è decuplicato rispetto al 1997 (solo 1 miliardo).

Tale fenomeno, in ultimo citato, va riferito, quasi per la totalità (salvo 0,2 miliardi attribuiti al *Gabinetto del Ministro*) al centro di responsabilità di maggior rilievo, rappresentato dalla Direzione per la promozione degli scambi e l'internazionalizzazione delle imprese, per la quale, infatti, i residui di stanziamento passano da 0,3 a 10,7 miliardi e gli stanziamenti definitivi di competenza da 296 a 308 miliardi (87,5% del totale).

Si riscontra un aumento anche per il Servizio per la gestione delle risorse, i cui stanziamenti definitivi di competenza passano da 19 a 24,8 miliardi, corrispondenti al 7,03% del totale, in assenza di residui di stanziamento.

Tale andamento trova conferma nel bilancio di previsione 99 che, per il servizio per la gestione delle risorse, prevede un aumento a 24,8 miliardi della competenza, ed un aumento a 308 miliardi per la direzione per gli scambi e l'internazionalizzazione delle imprese.

Sul fronte della *massa spendibile* si ravvisa un miglioramento nel rapporto fra pagamenti totali e massa spendibile che passa dal 62,59% del 97 al 69,66% del 98, in presenza di un rapporto inferiore rispetto al 97 fra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (87,24% nel 97 e 75,81% nel 98).

Appare dunque maggiormente affidabile il rapporto fra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa che per il 97 era del 71,75%, mentre per il 98 sale al 91,89%, rivelandosi piuttosto elevato.

Va detto, al riguardo, che, in realtà, il non elevato rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile dipende essenzialmente dal centro di responsabilità *promozione degli scambi ed internazionalizzazione delle imprese*, per il quale si evidenzia un livello del 73,58%, mentre per gli altri centri di responsabilità si supera la quota del 90%.

Tale circostanza trova, del resto, una comprensibile spiegazione nella grandissima preponderanza che tale centro di responsabilità ha nei confronti dell'intero bilancio del commercio estero, che, in termini di massa impegnabile raggiunge l'87,8% ed in termini di massa spendibile l'89,8%.

Le procedure di trasferimento, più sopra descritte, influiscono evidentemente sulla dinamica di spesa, ma mantengono la stessa a livelli accettabili, come testimonia il positivo rapporto tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa.

Per quanto attiene all'andamento dei residui, si registra una diminuzione della massa residui (da 155 a 145) pari al 6,45%, inferiore, nonostante il rapporto dimensionale con gli altri centri di responsabilità, a quella di *promozione degli scambi ed internazionalizzazione delle imprese* (che passano da 148 a 135 miliardi, pari all'8,78%). Tale fenomeno è dovuto al forte peggioramento di *gestione risorse e relazioni con il pubblico* che passa da 5,9 ad 8,2 miliardi pari al 42,37% e di *politica commerciale e gestione del regime degli scambi* che passa da 0,2 a 0,5 miliardi pari al 150%.

Il tasso di smaltimento residui (pagamenti sui residui) appare modesto per *promozione degli scambi ed internazionalizzazione delle imprese*, che si attesta al 38,51% (57 su 148 miliardi), mentre per il secondo centro di responsabilità, per risorse disponibili, il servizio per *la gestione delle risorse*, raggiunge il 76,27% (4,5 su 5,9 miliardi), al quale va addebitato, come si è precedentemente notato, un sensibile peggioramento nella formazione di nuovi residui (i residui sulla competenza ammontano a 7,6 miliardi).

Le economie risultano globalmente trascurabili raggiungendo le medesime l'1,42% (7,2 miliardi su 507,7 miliardi) della massa spendibile. Tale dato appare leggermente più sensibile per *gestione delle risorse* ove si attesta al 4,9 %.

Per il Ministero del commercio estero, si presenta di particolare interesse l'analisi, sempre per centri di responsabilità, delle spese di *funzionamento*, che dimostrano l'estrema esiguità del bilancio complessivo che presenta 46 miliardi di massa spendibile.

In tale contesto, appare positivo l'andamento dei residui, in quanto i pagamenti sui residui (5,67 miliardi su 6,8) presentano un tasso di smaltimento piuttosto alto (83,38%) e, nel contempo, la massa residui diminuisce sensibilmente del 61,8% (6,8 al 1°.1 rispetto a 2,6 miliardi del 31.12). Va inoltre rilevata la presenza di economie pari a 3,6 miliardi.

In considerazione dell'elevato rapporto (fisiologico per le spese di funzionamento) tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile, pari al 97,62%, la lettura di tale andamento non necessita di correttivi, per tale tipologia di spese, inerente alla *classificazione economica semplificata*, mentre, come si è visto in precedenza, le spese di *trasferimento* sono influenzate da fattori diversi che attengono alla progettualità, alle procedure ed ai destinatari delle medesime.

Al riguardo, va detto che è possibile, nella classificazione politica, disaggregare l'unità previsionale di base dal *Macro aggregato e dal Centro di responsabilità*, a sua volta collegato alla *funzione-obiettivo*.

L'operazione più significativa al riguardo è quella di estrapolare l'*u.p.b.* "Istituto Commercio Estero" dal *Macro aggregato* "interventi", che in tale configurazione

ricomprende la spesa per trasferimenti, e questo dal centro di responsabilità *Promozione scambi ed internazionalizzazione delle imprese.*

Per quel che concerne l'andamento dei residui, al 1° gennaio essi ammontano ad 82,5 miliardi circa, per arrivare a 87,8 miliardi al 31 dicembre; la *massa residui* aumenta dunque del 6,42%, mentre il tasso di smaltimento (24,6 miliardi su 82,6) è piuttosto basso (29,78%).

I pagamenti sulla competenza, sono invece di rilievo, attestandosi all'88,23%(225 miliardi su 255 di stanziamenti definitivi).

Tale situazione indica un miglioramento delle procedure di trasferimento, cosa che emerge nel corso della relazione.

3. Analisi dell'organizzazione.

3.1. Attuale configurazione dell'organizzazione ed attività istituzionale.

L'anno 1998 ha, sostanzialmente, rappresentato il banco di prova della Riforma del Ministero per il commercio estero, disegnata dal d.p.r. 18 aprile 1994, n. 302, ma rimasta sostanzialmente inapplicata[8], in quanto solo con il d.m. 20 gennaio 1997, n. 102 sono stati formalmente individuati gli uffici dirigenziali di livello non generale del Ministero e le relative attribuzioni, e con il successivo d.m.6 maggio 1997, la riforma è stata resa operativa, con l'attivazione della nuova struttura.

[8] Rimanendo dunque operativa la vecchia struttura, distribuita su cinque direzioni generali:

DIREZIONE GEN.LE ACCORDI COMMERCIALI	DIREZIONE GEN.LE DELLE VALUTE	DIREZIONEGEN.LE PER LO SVILUPPO DEGLI SCAMBI	DIREZIONEGEN.LE IMPORTAZIONI ED ESPORTAZIONI	DIREZIONE GEN.LE AA.GG. PERSONALE
Elaborazione delle linee di politica commerciale. Negoziati in materia commerciale,economica e di collaborazione economica e tecnica, a livello sia multilaterale sia bilaterale, con le proble-matiche applicative connesse	Problematiche a carattere generale e particolare con- nesse con i paga menti all'Estero e con altri movi-menti valutari, compresi quelli a carattere finanziario. Attività regolativa valutaria. Attività internazionale in materia Problematiche attinenti all'assicu-razione ed al fi-nanziamento dei crediti all'Esportazione.	Studio prospettive dei mercati esteri. Attività promozio nale. Rapporti con ICE Programmazione in materia. Raccolta dati. Strutturazione della rete . Finanziamento agevolato alle im prese - L394/81. Concessione contributi, concorsi e finanziamenti, ai fini promozionali.	Studio settori produttivi nell'ottica della concorrenza interna-zionale e dell'integrazione europea. Importazioni ed Esporta-zioni. (anche temporanee).	Affari a carattere generale. Studi. Gestione del Personale. Conferimenti borse di studio di pratica commerciale all'Estero. Centri Elettronico e Statistico. Attività di coordinamento ai fini della formazione del Bilancio pre ventivo. Attività connessa all'Am-ministrazione Straordina-ria dell'ICE

Nella relazione dello scorso anno relativa all'esercizio 1997 sono state svolte alcune considerazioni sul nuovo disegno organizzativo, basato su due *Servizi* e due *Direzioni generali*[9].

In tale contesto, assume rilievo il regolamento, approvato con il d.p.r. 20 ottobre 1998, n.397, con il quale è stata parzialmente modificata la struttura dell'amministrazione varata con il d.p.r. 18 aprile 1994, n. 302.

Infatti, con tale regolamento è stato istituito il *Servizio per il coordinamento degli strumenti e degli studi in materia di internazionalizzazione delle attività produttive.*

Tale *Servizio* che, formalmente, prende il posto del preesistente *Servizio studi, ricerche, documentazione ed analisi statistiche*, in realtà - e d'altro canto appare questa la ragione della modifica apportata alla riforma del d.p.r. 302/94, stante l'esiguità delle precedenti attribuzioni rilevata nella Relazione al Parlamento dello scorso anno - assume funzioni che, dal fronte degli studi e delle analisi di settore, si estendono alla *politica commerciale* ed allo *sviluppo degli scambi* ed *all'internazionalizzazione delle imprese*, introducendo dunque una modificazione di ben più ampio respiro di quella relativa ad una singola unità strutturale, determinando, dunque, un nuovo equilibrio per tutta l'organizzazione dell'amministrazione.

Infatti, il *Servizio* non si limita alle funzioni di supporto, ma esplica funzioni in materia di credito all'esportazione ed all'assicurazione del medesimo e cura i rapporti con i soggetti pubblici che gestiscono gli strumenti di sostegno al commercio estero.

In sostanza, accanto a funzioni istruttorie, di studio e di supporto statistico (presso il Servizio viene collocato l'ufficio del SISTAN) si rinvengono funzioni di politica attiva

---

[9]

DIREZIONE GENERALE PROMOZIONE SCAMBI E INTERNAZIONALIZZ. IMPRESE	DIREZIONE GENERALE POLITICA COMMERCIALE E GESTIONE REGIME SCAMBI	SERVIZIO STUDI, RICERCA E DOCUMENTAZIONE ED ANALISI STATISTICHE	SERVIZIO GESTIONE RISORSE E RELAZIONI CON IL PUBBLICO
Definizione della politica commer-ciale italiana in materia di promo-zione delle esportazioni e degli Scambi in genere, di organizza-zione internazionale delle imprese italiane, di promozione degli investimenti esteri in Italia	Politica commerciale con l'estero e disciplina delle importazioni ed esportazioni di beni e servizi	Classificazione, elaborazione e studio della documentazione e del-le informazioni utili allo svolgi-mento delle funzioni attribuite al Ministero, anche attraverso collega-menti informatici ad altre banche-dati.	Tutta l'attività inerente alla gestione delle risorse, esercitando le attribuzioni in materia di gestione del personale e dei servizi generali del Ministero. Relazioni con il pubblico

del commercio estero, e, di non scarso rilievo è l'incorporazione nel medesimo della segreteria tecnica dell'*Osservatorio economico*, organo previsto dalla legge 20 ottobre 1990, n.304 e del quale si è trattato nelle *Relazioni* degli scorsi anni.

Poiché l'innovazione in discorso è avvenuta alla fine dell'esercizio 1998, è ancora presto per verificarne gli effetti, anche perché, come si è precisato, in tale anno si sono appena constatati quelli conseguenti all'originaria configurazione della *riforma*.

Un esempio concreto al riguardo si è avuto per la *Direzione per la politica commerciale e per la gestione del regime degli scambi*, laddove, sul piano operativo, va sottolineato che la sinergia operata tra i due ruoli rivestiti da questa ed ereditati dalle due precedenti strutture (le Direzioni *per gli accordi commerciali* e *per lo sviluppo degli scambi*) ha consentito che gli strumenti di lavoro che, tradizionalmente, venivano analizzati nell'uno o nell'altro servizio, fossero, più proficuamente, utilizzati in maniera più diffusa.

Peraltro, è stato anche possibile amplificare gli effetti di tale sinergia giovandosi, in molte occasioni, del contributo e delle proposte provenienti dalla realtà imprenditoriale.

La nuova configurazione della Direzione generale ha reso necessario operare nel corso dell'anno una serie di *aggiustamenti*, in particolare, sotto il profilo delle risorse umane in relazione ai nuovi compiti istituzionali ridisegnati dalla Riforma.

L'attività istituzionale del ministero si dispiega essenzialmente nei due ambiti della *politica commerciale* e nella *promozione degli scambi ed internazionalizzazione delle imprese*:

Politica comerciale

L'attività finalizzata all'individuazione di una strategia nazionale di politica commerciale è fondamentalmente basata sul colloquio con altre amministrazioni ed enti interessati e con le categorie economiche, ai fini della valutazione degli interessi nazionali e dell'individuazione degli obiettivi da perseguire, sia nei settori tradizionalmente importanti per le nostre esportazioni, sia nelle tematiche di nuova

generazione o, comunque, suscettibili di amplificare la loro rilevanza in un immediato futuro (interrelazioni fra commercio ed ambiente, concorrenza, investimenti).

Sul piano comunitario, va segnalato l'esame delle possibilità di rafforzamento delle relazioni con gli USA, tramite un "Piano d'azione" elaborato congiuntamente nel quadro del "Partenariato Economico Transatlantico".

In tale contesto, particolare attenzione viene data all'evoluzione critica della delicata controversia "banane", che sta comportando una guerra commerciale tra U.E. e Stati Uniti.

Di attualità è il dibattito sul "Commercio elettronico", che ha portato all'emanazione di una *Dichiarazione* nell' ambito dei lavori della Conferenza Ministeriale OMC, comprendente, per la prossima Sessione di lavoro, un programma che prevede l'impegno dei Paesi membri a non imporre dazi sulle trasmissioni elettroniche.

Sono state anche poste le basi per un nuovo negoziato che inizierà nell'anno 2000 concernente la liberalizzazione dei servizi, prevedendo sin d'ora uno "scambio di informazioni" nei settori non contemplati dalla normativa GATS (quali servizi postali, audiovisivi, costruzioni e distribuzione).

Risultati di particolare importanza per il nostro Paese sono stati ottenuti relativamente all'introduzione di dazi definitivi sull'importazione di alcuni prodotti, originari di Paesi dell'Estremo Oriente.

Di particolare rilievo è stata l'abrogazione delle misure *antidumping* adottate dal Governo Sudafricano nei confronti di alcuni prodotti italiani.

Sempre in ambito comunitario, per quanto attiene ai rapporti con i Paesi industrializzati extraeuropei, è in via di conclusione il negoziato per la creazione di una zona di libero scambio dell'U.E. con il Messico, con il Cile e con il Mercosur. Tali Accordi sono dettati dall'opportunità di trovare un collegamento nevralgico con l'area del NAFTA, con l'Africa Centro-Meridionale e con l'America Latina.

Nella medesima sede, si è continuato a seguire il dossier dell'ampliamento dell'U.E., sia prestando la dovuta attenzione alle implicazioni commerciali derivanti da

tale percorso, sia al fine di definire la posizione che l'Italia dovrà tenere in vista dei negoziati di adesione di alcuni Paesi dell'Europa Orientale.

In ragione di detta futura adesione, sono stati rimodulati, in sede U.E., gli interventi nell'ambito del Programma di assistenza tecnica PHARE.

Va, inoltre, sottolineata la prosecuzione del processo di liberalizzazione da parte dell'Unione Europea nei confronti delle importazioni dalla Cina che ha portato ad una forte riduzione dei settori ancora sottoposti a contingente.

Nel corso del '98 si è giunti ad un compromesso tra i 15 Paesi dell'U.E. per l'adozione del regolamento comunitario n.1154/98, nell'ambito del sistema delle *Preferenze generalizzate*, relativo all'attuazione dei regimi speciali di incentivazione della tutela dei diritti dei lavoratori e della protezione ambientale, previsti dai regolamenti di base, recanti applicazione dei sistemi pluriennali di preferenze tariffarie generalizzate per taluni prodotti industriali e agricoli originari dei Paesi in via di sviluppo.

E' stato inoltre approvato, sempre in sede di Consiglio, il regolamento comunitario n. 602/98, con il quale si è provveduto ad estendere ai P.M.A. ed ACP i vantaggi tariffari riguardanti le preferenze generalizzate in dipendenza della parificazione del trattamento più favorevole, già riservato agli A.C.P..

Due eventi straordinari hanno caratterizzato il secondo semestre: la crisi economica finanziaria russa ed il boicottaggio operato dalla Turchia nei confronti delle merci e degli importatori italiani, in seguito alle note vicende Ocalan.

Altro evento eccezionale, nel corso del 1998, e di specifico interesse per l'Italia, è stata la ripresa dei rapporti con l'Iran, che ha consentito di dare nuovo impulso ad una maggiore presenza su quel mercato delle imprese italiane.

La forte crisi del settore siderurgico, in Europa, conseguente alle crisi economico-finanziarie dei mercati asiatici, ha reso necessaria una "autolimitazione", in particolare con il Kazakistan, delle importazioni di acciaio, che in Italia hanno raggiunto circa il 70% delle necessità nazionali.

Nel 1998 vi sono state rilevanti innovazioni normative in ambito europeo ed internazionale, ed, in particolare, l'entrata in vigore della Convenzione *sulle armi chimiche.*

Per quel che concerne la normativa interna, va fatto cenno al d.lgs. 89/97, con il quale è stata regolamentata l'applicazione del regolamento 3381/97, ed al d.m. del 27 marzo 1997 riguardante le *autorizzazioni globali*, importanti, in quanto hanno creato le premesse per una *semplificazione procedurale.*

Al riguardo, va sottolineato come non ancora si sia pervenuti ad un'effettiva applicazione del regime delle semplificazioni, non essendo stati ancora varati i regolamenti applicativi.

Promozione degli scambi ed internazionalizzazione delle imprese.

In tale ambito si pone non solamente l'attività concernente la vigilanza sull'I.C.E., di cui si tratta in termini specifici, ma anche tutti i c.d. interventi *di sostegno*, e, quindi, in particolare, la gestione della legge 1083/54 e della legge 212/92.

Per quanto riguarda quest'ultima, va precisato che l'istruttoria è avvenuta in tempi ristretti (tra il 15 settembre ed il 31 dicembre 1998), ed in tale periodo sono state esaminate 113 domande di contributo e sono stati emanati 33 decreti di concessione.

Nello sforzo di operare una semplificazione delle procedure, è stata ammessa l'autocertificazione per documentare le spese sostenute ai fini del contributo disciplinato dalla legge 1083/54, mentre è stata limitata ai costi di produzione la dichiarazione delle spese sostenute, tendente ad ottenere il contributo previsto dalla legge 83/89.

Di particolare interesse è l'affermazione dell'amministrazione circa l'eliminazione dei residui passivi per le leggi 518/70, 83/89 e 394/81, art.10, nonché della rapida riduzione di quelli connessi alla gestione della legge 1083/54 maggiormente condizionata dalle fasi distinte della concessione e della liquidazione del contributo.

Nella relazione dello scorso anno si è parlato della riforma dell'intero sistema del commercio con l'estero, varata con il d.lgs.n.143 del 31 marzo 1998, pubblicato con un rilevante scarto temporale, nella g.u. n.109 del 13 maggio 1998.

Tale provvedimento è stato emanato in virtù della delega contenuta nell'art.4, comma 4 lettera c) e nell'art.11 della legge 59/97, e reca "disposizioni in materia di commercio con l'estero".

Le innovazioni apportate dal decreto legislativo sono di grande rilievo e toccano campi ed organismi diversi; si rinvia, dunque alla relazione '98 per l'indicazione dei suoi punti salienti.[10]

Per quanto attiene, in particolare alla gestione delle leggi 394/81, relativa all'incentivazione di programmi di insediamento commerciale *durevole* in paesi che non fanno parte dell'Unione Europea, e della legge 304 del 1990 concernente i finanziamenti destinati a permettere alle ditte di partecipare a gare internazionali, e per

---

[10] In primo luogo, gli indirizzi strategici della politica commerciale con l'estero vengono attribuiti al C.I.P.E., o, *rectius*, ad una commissione permanente costituita nell'ambito di questo; inoltre, presso il ministero viene costituita una struttura, presieduta dal ministro ed alla quale partecipano oltre ai rappresentanti dei ministeri interessati, i presidenti o direttori generali di I.C.E., Simest, Finest, Mediocredito centrale e SACE.

La SACE non è più una sezione speciale dell'INA, ma è configurata come un ente pubblico con autonomia patrimoniale e di gestione, assumendo la veste di *Istituto per i servizi assicurativi del commercio estero.*

L'aspetto più rilevante è comunque quello della modificazione della gestione degli incentivi a favore dell'internazionalizzazione e dell'export delle imprese, che è imperniata su tre punti:

- accorpamento di tutti gli strumenti di incentivazione presso la Simest;
- coordinamento operativo degli strumenti e delle politiche d'intervento in materia di commercio estero;
- semplificazione e aggiornamento degli interventi per l'export.

In pratica, con decorrenza 1° gennaio 1999, ai sensi dell'art.24 del decreto legislativo, che attiene, appunto alla "razionalizzazione degli interventi di sostegno finanziario", viene attribuita alla Simest S.p.a. la gestione di tutti gli interventi di sostegno finanziario all'internazionalizzazione, di cui alle leggi 24.5.1977, n.227, 29 luglio 1981, n.394, 24 aprile 1990, n.100 e 5 ottobre 1991, n.317, art.14.

Viene invece attribuita alla Finest S.p.a. la gestione degli interventi (che concernono lo sviluppo delle attività economiche e la cooperazione internazionale della regione Friuli-Venezia Giulia, della provincia di Belluno ed aree limitrofe) previsti dalla legge 9 gennaio 1991, n.19.

Sono previste convenzioni di Simest e Finest con il ministero, nonchè tra di loro al fine di disciplinarne i compiti.

Di grande rilievo è la successione della Simest S.p.a. *nei diritti, nelle attribuzioni e nelle situazioni giuridiche* dei quali il Mediocredito centrale è titolare.

Con una direttiva del Presidente del consiglio dei ministri, su proposta dei ministri del tesoro del bilancio e della programmazione economica, e del commercio estero, vengono stabiliti i criteri, i tempi e le modalità del passaggio dal Mediocredito centrale S.p.a. alla Simest S.p.a. del personale e delle risorse materiali impiegati per la gestione degli interventi che vengono trasferiti, nonchè per la determinazione dell'indennizzo da corrispondere al precedente gestore.

Altro aspetto importante è la soppressione del *comitato*, di cui si è parlato diffusamente in precedenza, ed al quale spetta attualmente l'amministrazione del fondo rotativo, per gli interventi previsti dalla legge 394/81.

le quali, al 1° gennaio 1999, è stato disposto il passaggio[11], della gestione del *fondo rotativo* che costituisce lo strumento operativo dell'impianto di incentivazione, dal Mediocredito Centrale alla Simest S.p.a.., si è registrato, per la legge 394/81, un forte incremento delle richieste nel primo quadrimestre, mentre si è assistito ad una forte diminuzione nella restante parte dell'anno.

Le ragioni di tale andamento vanno attribuite a più fattori; certamente, infatti, hanno avuto rilievo sia la tendenziale diminuzione dei tassi sia gli effetti delle crisi asiatica e russa, ma va anche considerato il previsto passaggio della gestione alla Simest S.p.a..

Per quanto attiene ai primi aspetti, da un lato, la progressiva discesa dei tassi, collegata anche all'introduzione dell'Euro, può aver spinto le imprese a procrastinare la data di presentazione delle richieste di finanziamento per fruire di tassi agevolati più bassi, visto che era già possibile basarsi su di un tasso medio dell'Euro preventivato intorno al 3%, e dall'altro, si è riscontrato un forte effetto, sulle esportazioni e sulle imprese, delle crisi del Sud-Est asiatico, soprattutto per la forte amplificazione che i *media* hanno dato a tali eventi.

Alle incertezze derivanti dalla crisi asiatica si sono poi, plausibilmente, sommate quelle connesse al mutamento del quadro operativo determinato dal passaggio della gestione dal Mediocredito Centrale alla Simest S.p.a..

Va tenuto presente, al riguardo, che, nella relazione concernente il rendiconto 1997, si notava come per le richieste di ammissione ai contributi, previsti dalla legge 394/81, in attesa delle modificazioni indicate dal d.lgs.143/98, l'attività del comitato (del quale è stata disposta la soppressione e che fino al 31 dicembre ha amministrato il fondo rotativo ancora gestito dal Mediocredito centrale), pur se migliorata sotto il profilo dei tempi di istruzione delle istanze di finanziamento (passati dai 18-20 mesi

[11] La cui disciplina è contenuta nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 agosto 1998, concernente i criteri, le modalità ed i tempi per il trasferimento dal Mediocredito Centrale alla Simest Sp.a. delle risorse materiali e del personale impiegato per la gestione degli interventi, nonché per la determinazione dell'indennizzo spettante al precedente gestore.

originari ai rilevati 3 mesi dell'esercizio '97) non ancora veniva considerata a regime[12], riscontrandosi ancora una forte discrasia fra le risorse disponibili e la loro erogazione pur a fronte di un aumento delle richieste di finanziamento.

Nel 1998, si è constatato un miglioramento della funzionalità del Comitato, ma, come si è detto, sono diminuite le richieste nell'ultimo scorcio dell'anno.

Andrà quindi valutato con attenzione il nuovo *sistema* gestionale che si basa sulla soppressione del Comitato e sul passaggio a Simest S.p.a. della gestione del *fondo rotativo*, poiché l'attuale situazione appare di estrema precarietà e presenta ulteriori elementi di preoccupazione in ordine all'allocazione delle risorse ed al raggiungimento degli obiettivi previsti dalla norma.

Per quanto attiene all'andamento della gestione della legge 304/90, le domande pervenute nel 1998 sono state 25, con un aumento del 25% rispetto al precedente esercizio.

Il complesso delle istanze, tenuto conto del carico pregresso di 14 provenienti dalla gestione 1997, è stato di 39, 11 delle quali, pervenute nel periodo 16 ottobre - 31 dicembre 1998, sono rimaste inevase.

---

[12] Si richiama, al riguardo l'analisi effettuata dalla Corte ed alla quale si è fatto cenno nella Relazione dello scorso anno.
Indagine dalla quale è emersa una consolidata situazione patologica, in termini di *precontenzioso* e *contenzioso*.

Fino a tutto l'esercizio 1997, la situazione, infatti, era la seguente:

operazioni di insoluto e pre-contenzioso

Anno	Operazioni in carico da anni precedenti	Nuove operazioni	Operazioni passate in contenzioso	Operazioni tornate in *bonis*	TOTALE operazioni in corso
1994	18	27	12	15	18
1995	18	34	-	44	8
1996	8	36	-	36	8
1997	8	42	5	39	6

operazioni di contenzioso

Anno	Operazioni in carico da anni precedenti	Nuove operazioni	Operazioni estinte	Operazioni tornate in *bonis*	TOTALE operazioni in corso
1994	48	12	6	-	54
1995	54	7	2	-	59
1996	59	5	1	-	63
1997	63	5	4	1	63

I risultati dell'esercizio consistono dunque in 28 trattazioni sfociate in 18 accoglimenti e 10 archiviazioni, per un ammontare erogato di 7,58 miliardi.

Se si tiene presente il *trend* degli ultimi anni, appare percepibile un recupero della funzionalità della gestione che, in passato aveva gradatamente segnato una diminuzione delle trattazioni:

Anni	Riunioni	Istanze L.394/81 accolte	Istanze L.394/81 non accolte	Istanze L.304/90 accolte	Istanze non accolte L.304/90	Consolidate L.394/81	Consuntivi L.304/90	Tot. Pratiche esaminate
1994	9	84	1	44	-	63	1	193
1995	9	95	29	26	10	67	11	238
1996	10	96	9	28	2	49	5	189
1997	8	112	14	27	4	74	40	271
1998	9	138	21	17	1	85	21	283

3.2.Osservatorio economico

L'*osservatorio economico*, previsto dall'art.6 della legge 20 ottobre 1990, n.304, secondo le finalità della norma, ha due compiti di particolare rilievo: il primo consiste nel dotare non solo l'amministrazione ma, soprattutto gli utenti finali (essenzialmente il mondo degli operatori imprenditoriali attivi nell'import-export), di una banca-dati e di elaborazioni e studi in materia di commercio estero, ed il secondo nel supportare il ministro nell'opera di programmazione dell'attività promozionale.

Con l'inserimento[13]nella struttura dell'osservatorio di un gruppo di *esperti-ricercatori* che si sono aggiunti al *comitato*, l'attività di quest'ultimo ha mostrato maggiore incisività,[14] rispetto al passato, realizzandosi così in concreto quel compito di supporto *tecnico-statistico* prefigurato dalla norma istitutrice nei confronti sia degli organi dell'amministrazione sia degli *utenti finali.*

---

[13] Avvenuto con il decreto interministeriale dell'8 novembre 1996.

[14] Che si sostanzia, sia per quel che attiene alla segreteria, nella predisposizine di relazioni, appunti, dati statistici, nella formazione della base informativa dell'*osservatorio* e nella pubblicazione del bollettino mensile *scambi con l'estero*, (che ha una tiratura di 1.500 copie e viene diffuso anche all'esterno del ministero) cui si è affiancato il mensile *bilancia commerciale* che, invece, ha una diffusione solo interna e che contiene tavole statistiche elaborate in corrispondenza alla pubblicazione dei dati ISTAT in materia.

Attualmente, in seguito al ricordato d.p.r.20 ottobre 1998, n.397, ed alla costituzione del *Servizio per il coordinamento degli strumenti e degli studi in materia di internazionalizzazione delle attività produttive*, viene ribadito[15]che il Comitato svolge anche le funzioni di Segreteria tecnica dell' *Osservatorio economico.*

Dall'analisi dell'attività svolta nel 1998, emerge che, di fatto, le risorse del *Servizio*, che ancora mantiene la precedente connotazione, non essendo a regime le nuove funzioni che attraggono competenze originariamente attribuite alla *Direzione generale per la promozione degli scambi e l'internazionalizzazione delle imprese*, sono costituite dai fondi stanziati per il funzionamento dell'*Osservatorio economico.*

E' a questi fondi, dunque, che si è fatto ricorso per l'acquisizione della documentazione necessaria, anche se, in sostanza, per ciò che concerne la costituzione di una *banca-dati* d'intesa con l'I.C.E., in materia di commercio estero, uno degli obiettivi indicati nella *Direttiva* per il '98, si è nella fase propositiva, anche per le carenze strutturali di cui soffre il servizio, carenze che dovranno evidentemente trovare una rapida soluzione se si vorrà dare concretezza alla *miniriforma* dell'ottobre 98, con la quale sono stati attribuiti ulteriori rilevanti compiti al *Servizio.*

Va considerata, in termini positivi, la predisposizione di oltre 40 *schede-Paese* da utilizzare come materiale di informazione a disposizione del Ministro, dei Sottosegretari e dai Direttori generali.

In realtà l'attività sembra essersi rivolta più che agli utenti esterni a quelli interni; se a ciò si aggiunge la segnalata carenza delle fonti d'informazione (sono stati sollecitati i contributi delle due Direzioni generali del Ministero), nonché le richiamate difficoltà nel costituire la *banca-dati* per il commercio estero, si ripropone un quadro non soddisfacente, che trova parziale contemperamento nella vitalità del bollettino mensile "Scambi con l'estero" che, nel corso del 1998, ha dedicato alcuni numeri *speciali* all'approfondimento di particolari tematiche (due per i Paesi del Sud-Est asiatico, uno al MERCOSUR ed uno alla politica agricola), e nel completamento della rete informatica

---

Per quel che concerne il gruppo di esperti, l'attività consiste in analisi su *dati statistici sull'interscambio commerciale, rapporto fra ministero e sistema locale delle imprese, interscambio con l'estero dei distretti industriali del sud, ruolo delle regioni meridionali, piccole e medie imprese nel contesto dell'UE.*

[15] All'art.3, p.4 del d.p.r.

interna all'Osservatorio, attraverso la messa in comune di collegamenti ad Internet, servizi di posta elettronica e di banche-dati *on-line*.

3.3. Vigilanza sull'I.C.E.

In seguito alla cessazione del *commissariamento* dell'Istituto per il commercio estero, disposta con la legge 68/97, l'attività del Ministero relativa all'Istituto non ha più valenza gestionale, dovendosi invece rafforzare l'attività di *policy* e programmazione.

In tale contesto, l'attività di vigilanza, si è espressa in termini generali nell'esame delle delibere per le quali la cennata legge 68/97 ha confermato l'obbligo di approvazione da parte del ministero, in particolare, per quelle relative ai bilanci ed alle Reti Italia ed estera.

Per quanto attiene al bilancio preventivo per il 1998, questo è stato approvato in seguito alla richiesta eliminazione del disavanzo che era stato originariamente previsto in 11 miliardi ed è stata anche approvata una variazione al medesimo.

Sono stati anche approvati il bilancio di esercizio 1997 e, nel mese di dicembre 1998, è stato approvato il bilancio di previsione per il 1999.

Al riguardo, va precisato che tale approvazione è stata condizionata ad alcune modifiche, da apportarsi entro il primo trimestre di quest'anno, la più significativa delle quali consiste nella mancata previsione in entrata dei proventi derivanti dalla convenzione I.C.E. -A.I.M.A. per i controlli ortofrutticoli.

Di particolare interesse è l'attività relativa alla riorganizzazione della rete estera[16], che è attualmente allo studio e che deve essere realizzata d'intesa sia con l'istituto sia con il ministero degli affari esteri, per la quale va aggiornato un precedente piano risalente alla fine del 1996 in considerazione degli avvenimenti economico-finanziari relativi alla Russia ed al Sud-Est asiatico.

[16] Che attualmente risulta composta da 85 *unità*, distinte tra *Uffici*, *Antenne* e *Punti di corrispondenza*, situate in 67 Paesi.

Ma merita attenzione anche la ristrutturazione della Rete Italia[17], per la quale è stata approvata la delibera n.64 dell'11.5.1998, anche se, successivamente a tale delibera, si registra un'ulteriore fase di studio ed approfondimento.

Per quel che attiene al contributo di funzionamento per il 1998, ammontante a 180 miliardi, si è proceduto mediante la suddivisione della relativa erogazione in cinque *tranches* (la prima di 18 miliardi, le tre successive di 45 miliardi ciascuna e l'ultima di 27 miliardi) in ottemperanza al disposto della legge 27.12.1997, n.449 (art.47, comma 1).

Di natura diversa è l'attività di riscontro delle iniziative promozionali dell'I.C.E. che sono svolte in base alla direttive del Ministro ed in attuazione del Programma Promozionale 1998. Questa attività ha riguardato 120 iniziative svolte nel 1998.

4. Attività contrattuale

Nell'ambito dell'attività contrattuale, assumono particolare rilevanza le due convenzioni che sono state stipulate con la Simest S.p.a., in data 16.10.1998, dando esecuzione all'art.25, comma 2 del d.lgs.31 marzo 1998, n.143.

Come si è già detto in precedenza, in base a tale norma, è stata attribuita alla Simest S.p.a. la gestione degli interventi di sostegno finanziario all'internazionalizzazione del sistema produttivo, previsti dalle leggi di cui alle leggi 24.5.1977, n.227, 29 luglio 1981, n.394, 24 aprile 1990, n.100 e 5 ottobre 1991, n.317, art.14.

Le due convenzioni attengono, rispettivamente, alla gestione del fondo rotativo di cui alle leggi 394/81 e 304/90, ed alla gestione degli altri fondi; hanno durata quindicennale e prevedono:

- L'istituzione presso la Simest di un unico Comitato al quale spetta l'amministrazione di tutti i fondi e la determinazione delle condizioni, dei criteri, delle modalità e delle direttive per gli interventi. Il Comitato delibera in merito alle singole operazioni di agevolazione ed alle relative revoche, rinunzie e transazioni, approva le circolari

[17] Fin dall'inizio del 1998, sono stati attivati una serrie di interventi per attuare il progetto della nuova *Rete Italia*, orientato a razionalizzare la presenza degli Uffici sul territorio, attraverso il mantenimento di 16 uffici regionali, la chiusura di 19 uffici provinciali, dell'ufficio di Venezia, dell'ufficio regionale del Lazio e l'istituzione di 16 punti di controllo qualitativo dei prodotti agro-alimentari, in aggiunta a quelli operanti presso gli uffici regionali.

operative predisposte dalla Simest e delibera in ordine all'importo delle commissioni che spettano a questa. Il Comitato è stato istituito con il d.m. 19 gennaio 1999.

- E' previsto che la Simest gestisca i fondi con contabilità separate, svolgendo nell'ambito dell'attività di gestione anche funzioni accessorie e strumentali; per la sua attività le vengono corrisposte commissioni a carico dei fondi, calcolate, in conformità a quanto previsto dall'art.25, comma 2 del d.lgs.143/98, in misura non superiore a quella corrisposta dal precedente gestore degli stessi interventi (Mediocredito centrale).[18]E' comunque prevista una revisione annuale della misura delle commissioni.
- Le disponibilità finanziarie dei fondi sono tenute in conti infruttiferi accesi presso la Tesoreria Centrale dello Stato, ma è consentito, al fine di consentire l'operatività delle gestioni, che parte di essi venga trasferita pressi primari istituti di credito.

Nella seconda convenzione, che riguarda la gestione dei fondi relativi alle leggi 227/77, 100/90 e 317/91, contiene anche disposizioni relative all'indennizzo spettante al Mediocredito centrale per l'anticipata risoluzione delle convenzioni precedentemente esistenti tra questo e il Ministero del tesoro.

La vera e propria attività contrattuale dell'amministrazione attiene alla materia informatica.

In tale ambito, nel corso del 1998 è stato sviluppato un sistema *a rete* che attualmente conta 200 posizioni di lavoro che l'amministrazione ritiene di portare a 300 entro il 1999.

Oltre agli aspetti di *office automation* ed ai collegamenti con *internet*, *Rupa Sigl* ed altre banche-dati e quelli con l'I.C.E., Istat e Guritel, di rilievo appaiono i sottosistemi che attengono alle *attività promozionali* mentre l'amministrazione incontra

---

[18] Per la gestione del fondo di cui alle leggi 394/81 e 304/90 spetterà alla Simest un importo pari alo 0.15% annuo sull'ammontare dei finanziamenti in essere, più un importo pari allo 0,10% "una tantum" sull'ammontare delle garanzie integrative e sussidiarie concesse ai sensi della legge 41/86, art.11, comma 4.

Per la gestione degli altri interventi spetterà alla Simest:

- per le operazioni di credito agevolato all'esportazione nella forma dello smobilizzo a tasso fisso e per le altre operazioni che diano luogo ad erogazioni di contributi in unica soluzione, lo 0,40%"una tantum" sull'ammontare del credito capitale dilazionato ammesso a contributo;
- per le altre operazioni di credito agevolato all'esportazione, lo 0,10% annuo;
- per le operazioni ai sensi della legge 100/90, art.4 e della legge 317/91, art.14, lo 0.30% annuo sull'ammontare del credito capitale dilazionato in essere al termine di ciascun periodo di riferimento.

difficoltà nel perfezionare quelli relativi ai *procedimenti autorizzativi import/export* per i prodotti del settore agroalimentare.

In considerazione delle dimensioni dell'amministrazione, è degna di nota una gara per l'acquisto di apparecchiature informatiche indetta per un importo complessivo di circa 250 milioni.

Si è aggiudicata tale gara la ditta CPU S.r.l., per un importo di molto inferiore a quello posto a base della *licitazione privata*, 166 milioni, avendo l'amministrazione limitato la spesa complessiva inizialmente prevista e ritenendo di poter soddisfare, in relazione alla disponibilità finanziarie, solamente il 67% delle richieste avanzate.

Pertanto, sulla base dei prezzi unitari indicati dalle ditte partecipanti ed, in particolare, da quella aggiudicataria, la fornitura è stata dimensionata su 74 P.C., con relativo *upgrade* di *memoria RAM da 32 a 64 MB*, n.1 P.C. portatile e n.1 software *Unistaller*, rispetto ai preventivati 90 P.C., 100 stampanti, 98 schermi, 82 prese a rete e n.1 P.C. portatile.

Il relativo contratto è stato approvato con provvedimento del 31 dicembre 1998, come buona parte dei contratti di rilievo dell'amministrazione.

Nella relazione sul rendiconto 97 si era fatto cenno alla particolare situazione relativa al rapporto tra l'amministrazione e la società P.R.S. (Planning Ricerche e Studi) per la revisione ed il parziale rinnovo del sistema informativo del ministero e per l'acquisizione di un servizio di consulenza durante la realizzazione della revisione del sistema informativo.

Al riguardo, nel corso del 1998, è stata approvata, con il decreto direttoriale del 29 dicembre 1998, l'estensione del *quinto* contrattuale, per un importo pari a 36 milioni, in relazione al secondo aspetto (l'attività di consulenza)

Per quanto attiene invece al contratto per il "parziale rifacimento del sistema informativo", è stata approvata con il recente d.m. 5 maggio 1999, la proroga, senza oneri aggiuntivi, fino al 30 settembre 1999, del contratto stipulato , in data 29.12.1996, con la società BULL HN INFORMATION SYSTEM ITALIA S.p.a. per un importo di 1,17 miliardi.

In precedenza, con la stessa ditta, in data 26 ottobre 1998, era stata approvata l'estensione del contratto, stipulato in seguito ad aggiudicazione per *appalto-concorso*, per la fornitura del progetto di revisione del sistema informativo del Ministero, per un importo di 28,4 milioni.

La predetta estensione è successiva ad altra analoga, approvata in data 8 gennaio 1998, per un importo di circa 30 milioni.

Ma va precisato che le indicate *estensioni contrattuali* sono, a loro volta, successive a quella, ben più consistente, che era stata approvata con il d.m. 31 dicembre 1997, per circa 169 milioni.

Appare evidente come la vicenda del sistema informativo del commercio estero sia piuttosto complessa e non ancora giunta a definizione con la realizzazione di quel sistema *sinergico* con l'I.C.E. al quale si era fatto cenno nella passata relazione.

Si citano, inoltre alcuni contratti, attinenti sempre al campo informatico, i cui importi sono limitati:

Data contratto	Ditta	Oggetto	Importo lordo	Data approvaz.
16.6.1998	Siosistemi	Software "Reflection"	4,1 milioni	17.9.1998
24.6.1998	I & T	Servizi sistemistica	3,6 milioni	21.9.1998
23.7.1998	Telecom	Manutenz.assist. Videopress	2,9 milioni	30.7.1998
23.7.1998	I & T	Software- attività sistemistica	7,9 milioni	23.11.1998
3.8.1998	Siemens Nixdorf	Modifiche procedura SIGL	5,3 milioni	10.11.1998
17.11.1998	Word System	Attrezzature sicurezza	4,6 milioni	24.11.1998
7.12.1998	Word System	Scheda "Adaptec"	0,3 milioni	14.12.1998
21.12.1998	EGIS	Windows NT Workstation	1,8 milioni	21.12.1998
24.12.1998	I & T	Attività sistemistica	2,9 milioni	30.12.1998
29.12.1998	Siemens Nixdorf	Assistenza Siemens MX300 e IBMS/36	8,8 milioni	29.12.1998
===	Word System	Hardware-software	4,8 milioni	30.12.1998

		Uff.Studi		
17.12.1998	S.I.E.T. S.r.l.	Fornitura hardware	5,3 milioni	30.12.1998
17.12.1998	ASYSTEL S.p.a.	Hardware e software	38 milioni	31.12.1998
18.12.1998	Siemens Nixdorf	Fornitura hardware	24,3 milioni	31.12.1998
17.12.1998	Olivetti Information Services S.p.a.	Fornitura software	59,5 milioni	31.12.1998

Tra i contratti indicati, è di particolare interesse il software "Reflection" che è destinato alla realizzazione di un collegamento tra l'Osservatorio economico e l'Ufficio studi economici dell'I.C.E., il quale ultimo dispone di un identico software.

In tal modo, oltre alla collaborazione per il bollettino mensile "Scambi con l'estero", verrà realizzata la reciproca utilizzazione dei data-bases, esplicando sinergie e diminuendo i costi.

PAGINA BIANCA

Ministero dei lavori pubblici.

Sommario:

Sintesi e conclusioni.

1. **Linee strategiche dell'azione amministrativa.** 1.1 *Normativa sugli appalti pubblici.* 1.2 *Il quadro programmatico di riferimento.* 1.3 *La programmazione degli interventi nelle aree depresse.* 1.4 *Revisione delle concessioni autostradali.* 1.5 *Contratti di quartiere - C.E.R..* 1.6 *Fondo speciale di rotazione per acquisizione aree e urbanizzazione.* 1.7 *Disciplina delle locazioni degli immobili ad uso abitativo.*1.8 *Programma operativo denominato CADSES da realizzarsi nell'ambito dell'iniziativa comunitaria Interreg II C negli Stati membri Austria, Germania, Italia e Grecia per il periodo 1997-99.* 2.9 *d.l. n. 67/1997 conv. dalla l. n. 135/1997 (art. 13).*
2. **Principali aspetti della gestione finanziaria.** 2.1 *Esposizione dei risultati contabili del rendiconto secondo lo schema tradizionale.* 2.2. *Esposizione dei risultati contabili secondo la nuova classificazione funzionale.* 2.3 *Riduzione dei residui di stanziamento.* 2.4 *Risorse finanziarie 1998, in miliardi di lire, per categorie di opere pubbliche.* 2.5 *Interventi nelle Aree depresse.* 2.6 *Indicatori di risultato.*
3. **Analisi dell'organizzazione e dei procedimenti.** 3.1. *L'assetto organizzativo del Ministero.* 3.2 *Direttiva ministeriale sui criteri per la valutazione dell'attività dei dirigenti generali.* 3.3 *Fondo di rotazione presso il Ministero dei lavori pubblici per il finanziamento delle spese per le attività di progettazione delle amministrazioni statali (art.9 l. n.135/1997).* 3.4 *Regolamento di attuazione degli artt. 2 e 4 della l. 7.8.1990 n.241.* 3.5 *Gestione del personale.*
4. **Analisi della gestione per centri di responsabilità.** 4.1 *Attività della Direzione Generale della Difesa del Suolo.* 4.2 *Attività della Direzione generale del coordinamento territoriale (DICOTER).*4.3 *Attività della Direzione generale delle opere marittime.* 4.4 *Attività della Direzione generale edilizia statale e servizi speciali.*
5. **Principali esiti del controllo della Corte dei conti.** 5.1 *Deliberazioni assunte in sede di controllo preventivo.* 5.2 *Attuazione dei programmi di controllo successivo sulla gestione.*

1. Sintesi e conclusioni.

La gestione amministrativa e finanziaria 1998 presenta progressi rispetto al 1997, sia in termini di risorse impegnate su massa impegnabile, che segnano un indice del 92%, con un miglioramento di circa 21 punti percentuali rispetto al 1996, sia per quanto riguarda la velocità di smaltimento dei residui di stanziamento che mostrano una riduzione del 55,5% in corso d'anno. Rimane invece sostanzialmente immutata la capacità di pagamento, che si attesta al 22% della massa spendibile.

Tali positivi risultati della gestione finanziaria sul piano dell'efficienza sono da imputare sia ad una miglioramento della capacità di programmazione dimostrata dall'Amministrazione in una convinta attuazione del d.lgs. n. 29/1993, sia ad una crescita della capacità gestionale dimostrata dai titolari dei centri di responsabilità del Ministero.

Sul piano istituzionale, l'attuazione del d.lgs. n. 112/1998, che ridefinisce le funzioni amministrative del comparto territorio, ambiente e infrastrutture tra gli organi dello Stato, Regioni ed enti locali, ha subito un rallentamento. Tale situazione, unitamente all'attesa della più volte annunciata unificazione dei ministeri con competenze in materia di ambiente e di tutela del territorio - in attuazione della delega prevista dall'art. 11, comma 1, lett. a) e dell'art. 12 della legge n. 59/1997 -, pone le strutture del Ministero in una posizione di incertezza, lasciando peraltro insoluti i problemi di frammentazione delle competenze, che permangono specie nei settori della difesa del suolo e delle risorse idriche (l. n. 183/1989 e l. n. 36/1994). A tale riguardo, piuttosto, si registrano nuove sovrapposizioni di competenze, specie tra le amministrazioni centrali per effetto della legislazione di urgenza emanata in conseguenza dei noti fatti calamitosi occorsi in Campania lo scorso anno (d.l. n. 180/1998, conv. dalla l. n. 267/1998).

Pur nell'attuale fase di transizione, l'Amministrazione sta dimostrando un particolare dinamismo nella elaborazione - tuttora in corso - dei programmi nelle materie della difesa del suolo e della riqualificazione urbana in attuazione della delibera CIPE 22 dicembre 1998 per la definizione del nuovo quadro comunitario di sostegno 2000-2006. Ciò in sintonia con il DPEF 1999-2001, secondo cui, tali settori, unitamente all'adeguamento delle risorse idriche, costituiscono obiettivi strategici e prioritari del Governo nella politica degli interventi sulle infrastrutture.

Nonostante taluni progressi nella gestione delle risorse umane del Ministero, va rafforzato l'impegno a formare corpi tecnici specializzati, specie nella materia della difesa del suolo.

L'Amministrazione, con apprezzabili risultati, si è avvalsa degli esiti "collaborativi" del controllo sulla gestione esercitato dalla Corte sia sul versante di una più matura ridefinizione delle linee strategiche della programmazione delle attività del Ministero (artt. 3 e 14 del d.lgs. n. 29/1993), sia su quello operativo del controllo sulla gestione, che ha consentito una proficua azione di sinergia con il Servizio di controllo interno dell'Amministrazione.

Tra le materie oggetto di pronuncia, a preventivo, da parte della Corte, anche in vista della prossima scadenza delle concessioni ministeriali e dell'imminente direttiva della Commissione U.E. in materia, vanno ricordate le censure espresse dalla Corte nella competente sede del controllo (n. 136/97 en. 20/E/98), in occasione dell'esame del provvedimento ministeriale di revisione della convenzione tra l'ANAS e la Società Autostrade S.p.A., pienamente condivise dall'Autorità garante per la concorrenza e il mercato e sostanzialmente recepite nella direttiva del Ministro del 20 ottobre 1998, con la quale sono stati delineati i principi e i criteri da adottarsi per la revisione delle convenzioni e degli atti aggiuntivi in materia di concessioni autostradali.

Sul versante della legislazione generale dei lavori pubblici va segnalata l'entrata in vigore della legge n. 415/1998 c.d. Merloni *ter*, anche se l'effettiva operatività di molte parti della legge è condizionata all'emanazione del regolamento, il cui iter approvativo, peraltro, è stato avviato con tempestività dal Ministero. Tra le novità introdotte dalla nuova legislazione, va evidenziato il rafforzamento della programmazione triennale obbligatoria - che dovrebbe entrare "a regime" dal 1° gennaio 2000, sempre che lo stesso Ministro dei lavori pubblici provveda entro il 30 giugno 1999 alla definizione degli schemi tipo del programma triennale e dell'elenco annuale dei lavori - e la stringente correlazione degli elenchi annuali delle opere da realizzare con le risorse finanziarie di bilancio (art. 14). Ulteriore novità è costituita dall'introduzione, nel nostro ordinamento, del c.d. *project financing*, attraverso la figura del "promotore" (art. 37ss), che costituiva anch'esso un obiettivo contenuto nel DPEF per il coinvolgimento del capitale privato negli investimenti pubblici.

2. Profili istituzionali.

2.1 Normativa sugli appalti pubblici.

Dopo un iter legislativo molto travagliato, è entrata in vigore la legge 18 novembre 1998, n. 415[1], c.d. Merloni *ter*. La riforma della materia, dopo oltre cinque anni dall'emanazione della legge n. 109/1994, non può però considerarsi ancora conclusa. La nuova disciplina recata dalla citata legge n. 415 è in gran parte condizionata dall'emanazione del regolamento di esecuzione previsto dall'art. 3 della legge medesima. Lo schema di d.P.R., che prevede 228 articoli, risulta essere già stato predisposto ed inviato alle competenti autorità per il prescritto iter procedimentale. La completa attuazione della nuova disciplina prevede poi, oltre al predetto regolamento, l'emanazione di numerosi ulteriori provvedimenti (altri cinque d.P.R., 16 decreti ministeriali, di cui 12 del Ministro dei lavori pubblici, 4 d.P.C.M. nonché ulteriori provvedimenti).

Nei rapporti tra l'ordinamento nazionale e quelli delle autonomie regionali, va sottolineato che, l'art. 1, comma 2 della legge medesima, in ossequio ai principi indicati nella sentenza della Corte costituzionale n. 482/1995, chiarisce, con riferimento alla disciplina delle opere e dei lavori pubblici di competenza delle Regioni, che non sono direttamente le disposizioni della legge medesima bensì i principi da esse desumibili a costituire norme fondamentali di riforma economico-sociale e principi della legislazione dello Stato ai sensi degli statuti delle Regioni a statuto speciale e dell'art. 117 Cost.

Passando all'esame delle novità più significative introdotte dalla legge, si evidenzia, in primo luogo, la previsione di cui all'art. 4 della legge che ha sostituito completamente il precedente art. 14 della l. n. 109/1994. Con tale disposizione si rafforza il principio della obbligatorietà della programmazione triennale (da aggiornare annualmente) per le amministrazioni aggiudicatrici, anche con l'introduzione del divieto di realizzare opere non comprese nel programma (salvo talune eccezioni). In sede di programmazione, le amministrazioni aggiudicatrici devono individuare con priorità i bisogni che possono essere soddisfatti tramite la realizzazione di lavori finanziabili con capitali privati. Inoltre, condizione per l'inclusione di un lavoro nell'elenco è costituita dalla previa approvazione (e non della sola redazione) della progettazione preliminare. Abbandonando l'approssimazione che ha caratterizzato nel passato la programmazione delle opere pubbliche, il legislatore ha previsto una organica azione di pianificazione intesa ad individuare *ex ante* gli interventi, le priorità degli stessi e le risorse finanziarie necessarie per la loro concreta realizzazione. Grande risalto viene dato dalla Merloni-*ter* all'attività preparatoria basata sul monitoraggio dei settori di intervento, sugli studi di fattibilità, sulle indagini tecniche ed economiche che devono

[1] In suppl. ord. n. 199/L alla G.U. 4 dicembre 1998, n. 284.

supportare le singole scelte operative. Va inoltre apprezzata la previsione di correlare in modo stringente le opere da realizzare con l'indicazione dei relativi mezzi finanziari a garanzia della loro fattibilità e quella in base alla quale l'elenco annuale deve essere approvato unitamente al bilancio di previsione, di cui esso viene a costituire "parte integrante". Tale disposizione è ulteriormente rafforzata dalla norma in base alla quale i lavori non ricompresi nell'elenco annuale, approvato - come detto - unitamente al bilancio di previsione, non possono ricevere alcuna forma di finanziamento da parte delle pubbliche amministrazioni (salvo eventi imprevedibili o calamitosi, nonché modifiche di carattere normativo o amministrativo).

La novità introdotta dall'art. 14 costituisce un segno di svolta nel modo di fare amministrazione. Si abbandona la c.d. programmazione capovolta per correlare in modo razionale e secondo i criteri di buona amministrazione le opere da realizzare alle reali esigenze di programmazione. Difatti, il programma triennale è preceduto da studi di fattibilità e dalla identificazione e quantificazione dei reali bisogni dei soggetti destinatari della legge (soggetti pubblici, concessionari e privati, art. 2, comma2). Gli studi individuano i lavori strumentali al soddisfacimento delle esigenze, indicano le caratteristiche funzionali , tecniche, gestionali ed economico-finanziarie delle stesse e contengono l'analisi dello stato di fatto di ogni intervento nelle sue eventuali componenti di sostenibilità ambientale, socio-economiche, amministrative e tecniche.

A tale riguardo, va tuttavia evidenziato che le fondamentali disposizioni in materia di programmazione dei lavori pubblici sono assoggettate ad una duplice condizione: l'entrata in vigore del regolamento di cui all'art. 3 e la elaborazione degli schemi tipo del programma triennale e degli elenchi annuali da emanarsi con decreto del Ministro dei lavori pubblici. Tale decreto dovrà essere emanato entro la fine del mese di giugno 1999. Diversamente tale rilevante innovazione slitterà di un anno (art. 14, comma 12).

In materia di partecipazione alle gare e ai criteri di aggiudicazione, oltre alla prevista istituzione del nuovo sistema di qualificazione delle imprese (art. 9 l. n. 109/1994), all'introduzione dell'istituto della licitazione privata semplificata per gli appalti di importo inferiore a 750 mila ECU e ad una maggiore flessibilità nella regolamentazione della trattativa privata (art. 23, commi 1-*bis* e 1-*ter* e art. 24), particolarmente innovativa è la figura del "supplente" (art. 10, comma 1-*ter*). In base a tale previsione viene consentita alle amministrazioni la facoltà di prevedere nel bando di gara la possibilità (in caso di fallimento o di risoluzione del contratto per grave inadempimento dell'originario appaltatore) di interpellare il secondo classificato al fine di stipulare con quest'ultimo un nuovo contratto per il compimento dei lavori alle condizioni economiche già proposte in sede di offerta. La stessa facoltà è prevista in caso di analoga situazione di fallimento o inadempimento del secondo classificato. La *ratio* della norma è duplice: il risparmio per l'Amministrazione in termini finanziari e di tempo necessari nell'ipotesi della necessità dell'esperimento di una nuova procedura concorsuale e l'introduzione di un'apposita misura per scoraggiare le offerte anomale.

Importante novità è anche quella dell'introduzione dell'istituto del *project financing*. A tale riguardo, gli artt. 37-*bis* e 37-*quater* disciplinano l'ipotesi del c.d. promotore, in cui per l'affidamento della concessione di costruzione e gestione di un'opera, l'iniziativa proviene da un soggetto privato (il promotore) autore del relativo progetto preliminare. Gli artt. 37-*quinquies* e 37-*novies*) disciplinano poi la c.d. finanza di progetto, in cui nell'affidamento della concessione (con o senza promotore), è prevista la costituzione tra concessionari di una società di progetto, l'emissione di obbligazioni da parte della società medesima, la possibilità di subentro di un nuovo concessionario in caso di inadempimento dell'originario affidatario nonché altre forme di garanzia a favore degli investitori privati.

Merita, inoltre, di essere segnalato un altro istituto inteso a ridurre gli oneri finanziari a carico dell'amministrazione destinataria dell'opera. Si tratta di una particolare modalità di pagamento del corrispettivo dell'appalto in alternativa all'ordinario pagamento in denaro. Con la c.d. permuta (art. 19, comma 5-*ter* e 5-*quater*, art. 14, comma 4), il privato accetta, per la sola esecuzione, in sostituzione del prezzo in denaro o anche di una parte di esso, il trasferimento della proprietà di beni appartenenti all'amministrazione aggiudicatartrice (già indicati nell'art. 14 citato, in quanto non assolvono più a funzioni di interesse pubblico) di valore corrispondente al prezzo medesimo. La *ratio* della norma è anche quella di incentivare le dismissioni immobiliari del patrimonio pubblico.

1.1.1 Fondo per l'attività di progettazione del personale degli uffici tecnici (art.18 della l. n.109/1994)[2].

Con decreto del 7.4.1998, n.320 (pubblicato in G.U. n.206 del 4.9.98), il Ministro dei lavori pubblici ha adottato il regolamento previsto dall'art.18, comma 1-*bis* della citata l., così come modificata dall'art.6, comma 13, della l. Bassanini n.127/97. La finalità della norma è da un canto quella di valorizzare le professionalità interne all'Amministrazione, dall'altro quella di realizzare economie nelle attività di progettazione esecutiva dei lavori. La ripartizione del Fondo è operata dal competente Direttore generale sulla base di apposita graduatoria che tiene conto del livello di responsabilità connesso all'attività espletata.

1.1.3 Nuove categorie di iscrizione all'Albo nazionale dei costruttori.

Con decreto 15.5.1998, n.304 (G.U. 24.8.98, n.196), il Ministro dei lavori pubblici ha dato attuazione all'art.9, comma 3, della l. Merloni in tema di articolazione delle categorie di iscrizione all'A.N.C. in opere generali e specializzate.

Per tale atto, seguendo le indicazioni fornite dal Consiglio di Stato, è stata adottata la forma del regolamento in ragione "della disciplina innovativa di carattere cogente" in esso contenuta.

Parallelamente alla cennata disciplina, con d.P.R. del 26.5.1998 è stato anche adottato un regolamento governativo, ai sensi dell'art.20, comma 8, della l. n.59/1997 e relativo allegato 1, n.107, concernente la semplificazione dei procedimenti per l'iscrizione all'A.N.C. Tale regolamento è stato dichiarato non conforme a legge dalla Sezione del controllo con deliberazione n.114 del 12.10.1998. La Corte ha infatti ritenuto che il regolamento non si è limitato a disciplinare, nel senso della sua semplificazione e razionalizzazione, il solo procedimento di iscrizione delle imprese all'Albo, ma, andando oltre la delega, ne ha anche regolato i profili sostanziali in contrasto con la stessa legge n. 109/1994 che ne prevede la soppressione al 31.12.1999, per introdurre un nuovo sistema di qualificazione.

1.1.4 Autorità di vigilanza sui lavori pubblici.

Con provvedimento 29.1.99 (G.U. n.25 dell'1.2.99) dei Presidenti del Senato e della Camera dei deputati sono stati nominati i componenti l'Autorità di vigilanza istituita dall'art.4 della l. n.109/1994, la cui attivazione era stata sospesa dalla legge n. 216/1995.

Le novità introdotte con la Merloni-*ter* non modificano sostanzialmente l'impianto normativo già delineato dalla legge n. 109/1994. L'art. 4 della legge istituisce infatti l'Autorità di vigilanza con la finalità di garantire che l'attività amministrativa in materia di opere e lavori pubblici si uniformi ai criteri di efficienza ed efficacia, secondo procedure improntate a tempestività, trasparenza e correttezza, nel rispetto del diritto comunitario e della libera

[2] Cfr. in proposito, l'art. 11, comma 4, del collegato ordinamentale A.C. n. 5809 che contiene ulteriori integrazioni alla disciplina introdotta dalla l. n. 109/1994.

concorrenza tra gli operatori. Particolare rilevanza, nell'attività di vigilanza dell'Autorità, assume il rispetto del principio di economicità nell'esecuzione dei lavori pubblici, nonché la regolarità delle procedure di affidamento dei lavori pubblici. Viene previsto che, alle dipendenze dell'Autorità, operino una Segreteria tecnica, un Servizio ispettivo (in luogo dell'originario Servizio di ispettorato tecnico) e l'Osservatorio dei lavori pubblici. Il Servizio ispettivo svolge accertamenti ed indagini nelle materie di competenza dell'Autorità e informa gli organi amministrativi competenti sulle eventuali responsabilità riscontrate a carico di amministratori, di pubblici dipendenti, di liberi professionisti e di imprese. L'Osservatorio dei lavori pubblici è articolato, in sede periferica, secondo i principi di cui al d.lgs. n. 112/1998, presso le Regioni e Province autonome anziché presso i Provveditorati alle opere pubbliche. Sul piano dell'organizzazione, va segnalata la previsione che regola i rapporti tra l'Autorità ed in particolare tra il Servizio ispettivo e il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 430/1997 (art. 4, comma 10-*quinquies*).

1.1.5 Ispettorato tecnico (ora Servizio ispettivo)[5].

Il Servizio di ispettorato tecnico, a seguito delle modifiche recate dall'art.9, commi 8 e 10 della l. 18.11.1998 n.415 (c.d. Merloni-*ter*), è stato nuovamente ricondotto -con la denominazione di Servizio ispettivo- alle dirette dipendenze dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, alla stessa stregua della Segreteria tecnica e dell'Osservatorio dei lavori pubblici, così ripristinando l'originaria previsione contenuta nell'art.4 della l. n.109/1994.

La diversa collocazione di tale centro di responsabilità era infatti intervenuta ad opera dell'art.3 bis del d.l. n.101/95, convertito dalla l. n.216/1995, il quale aveva invece sancito l'istituzione del Servizio di ispettorato tecnico presso il Ministero dei lavori pubblici.

Va precisato che con direttiva del 15.9.98 il Ministro dei lavori pubblici aveva disposto che la funzione di vigilanza nella esecuzione delle opere pubbliche di competenza dello Stato comprese nel programma del grande Giubileo del 2000 fosse svolta dal Servizio di Ispettorato tecnico sui lavori pubblici di cui all'art.5 della l. n.109/1994, nel testo modificato dalla l. n.216/1995.

1.1.6 Il collegato ordinamentale l. n. 144/1999.

In tema di lavori pubblici, vanno segnalate alcune importanti novità recate dal collegato ordinamentale l. n. 144/1999 (già d.d.l. A.C.5809) già prefigurate dal DPEF 1999-2001. Si tratta di nuove forme di intervento per l'utilizzo congiunto delle risorse pubbliche e comunitarie (c.d. cofinanziamento) nonché dei capitali privati attraverso il ricorso alla finanza di progetto. Di rilievo le iniziative volte ad adottare ulteriori misure per il monitoraggio delle azioni funzionali alla crescita economica e all'occupazione, anche con riferimento agli investimenti in infrastrutture, e a favorire la formazione di un adeguato parco progetti, anche con la riforma del Fondo per la progettazione. La legge apporta, altresì, ulteriori modifiche all'ordinamento contabile allungando il termine di perenzione dei residui delle spese in conto capitale (art. 12). L'originario progetto presentato dal Governo recava 22 articoli; dopo l'esame in sede referente alla Camera il numero degli articoli è salito a 68. Il provvedimento, da

[5] In attuazione dell'art. 13 del d.l. n. 67/1997 conv. dalla l. n. 135/1997, l'Ispettorato tecnico sui lavori pubblici, in applicazione del d.P.C.M. 5 dicembre 1997 emanato per l'accelerazione dei lavori di cui all'art. 13 del d.l. n. 67/1997 conv. dalla l. n. 135/1997, ha proposto la liquidazione, a favore dei Commissari straordinari designati ai sensi del medesimo art. 13:

- nel corso del 1998, lire 246.1 milioni;
- nel corso del corrente anno (alla data dell'11 febbraio 1999) lire 260.4 milioni.

La Presidenza del Consiglio, sulla base delle predette proposte ha liquidato, nel 1998, complessivi 179.8 milioni.

annoverare tra le c.d. leggi *omnibus*, contiene rilevanti misure in materia di: investimenti pubblici; incentivi all'occupazione; previdenza; trattamento di fine rapporto; riduzione del carico contributivo; sistema formativo e istruzione; pari opportunità tra i sessi nel lavoro; tutela del territorio; trasporti; attività produttive; agricoltura; disposizioni in materia di contabilità pubblica; altre disposizioni.

1.2 Il quadro di riferimento programmatico.

1.2.1 L'attuazione del decreto legislativo n. 29/1993.

La direttiva generale 1998 del Ministero dei lavori pubblici è stata emanata in data 8 gennaio 1998.

Nell'impostazione, essa non si discosta dalla direttiva emanata per l'esercizio 1997: anche per l'esercizio 1998, sono state emanate sette distinte direttive (una in meno rispetto al 1997), destinate ad individuare gli obiettivi e i programmi dell'azione amministrativa degli uffici di livello dirigenziale generale e, contestualmente, ad assegnare la quota parte delle risorse finanziarie necessarie per la gestione. Il criterio seguito dal Ministro dei lavori pubblici è stato quello di elaborare una direttiva per ciascun centro di responsabilità, così come individuato dal decreto legislativo n. 279 del 1997 e dalla legge di bilancio n. 453 del 1997; per gli uffici di Gabinetto, la Direzione generale AA.GG e personale e Consiglio superiore dei lavori pubblici è stata emanata un'unica direttiva.

Come già evidenziato nella relazione al rendiconto generale dello Stato per gli esercizi 1996 e 1997, in primo luogo, è da criticare la mancanza di una direttiva unitaria del Ministro che dovrebbe porsi quale quadro di riferimento della politica dei lavori pubblici e dell'assetto del territorio.

Inoltre, le direttive risultano elaborate in modo generico, a livello di ufficio dirigenziale generale, e, a volte, con caratteristiche meramente descrittive delle competenze che la legge attribuisce agli uffici del Dicastero. Neppure risultano fissati indicatori di efficienza e di efficacia per la valutazione dei risultati della gestione, neanche a livello di indicatori finanziari e contabili, come più volte auspicato dalla Corte nell'analisi delle risultanze della gestione.

Con direttiva 12 gennaio 1999, il Ministro dei lavori pubblici, tenuto conto delle proposte dei Direttori generali titolari dei Centri di responsabilità e sentito il Servizio di controllo interno, ha puntualmente individuato, ai sensi degli artt. 3 e 14 del d.lgs. n. 29/1993, obiettivi, priorità, piani e programmi per lo svolgimento dell'azione amministrativa e per la gestione.

La direttiva per il 1999 presenta rilevanti miglioramenti rispetto a quelle emanate negli esercizi precedenti, sia per l'impianto unitario della direttiva medesima, sia per la maggiore definizione degli obiettivi e la costruzione di misuratori finanziari mirati per i capitoli di bilancio più significativi per la gestione.

Va inoltre apprezzato, in quanto dimostrazione dei positivi effetti degli esiti del controllo esercitato dalla Corte, l'accoglimento, da parte dell'Amministrazione, di alcune indicazioni formulate dalla Corte quali, appunto, il recupero di una impostazione unitaria della direttiva, in luogo della emanazione di distinte direttive per i diversi Centri di responsabilità e la elaborazione di indicatori per monitorare, anche in corso di gestione, il grado di raggiungimento dei risultati attesi.

Su impulso del competente Ufficio della Corte, è stata recepita l'indicazione di inserire una apposita previsione nella direttiva impartita al Presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici che ne evidenzi, in armonia con la norma di cui all'art. 6 della l. n. 109/1994, l'ambito di autonomia funzionale e organizzativa.

Particolarmente rilevanti, al fine di prevenire il fenomeno della lievitazione dei residui di stanziamento, sono le disposizioni che riguardano gli interventi nei settori dell'edilizia statale e della difesa del suolo, in quanto gli obiettivi della gestione, in considerazione dell'attuale legislazione (l. n. 908/1960), devono conseguirsi con il concorso operativo dei Magistrati delle acque e per il Po e dei Provveditorati regionali alle opere pubbliche. A tale riguardo, nella direttiva ministeriale, si prevede che gli obiettivi da conferire nei confronti delle strutture dell'Amministrazione decentrata dovranno essere individuati con ulteriore specifica direttiva da emanare all'atto dell'approvazione dei programmi delle opere da realizzare da parte dei predetti organi decentrati.

In proposito. le precedenti Relazioni della Corte hanno posto in evidenza una cronica formazione di residui di stanziamento - rilevata attraverso gli appositi indicatori finanziari elaborati dalla Corte -, segnatamente derivante dai ritardi nell'assegnazione delle risorse finanziarie di competenza da parte del Ministro nei confronti degli uffici decentrati del Dicastero, i Magistrati e i Provveditorati alle opere pubbliche. La passata esperienza ha dimostrato che le risorse finanziarie di competenza venivano assegnate ai Provveditorati nell'ultima parte dell'esercizio, con rilevante accumulo di risorse finanziarie inutilizzate (residui passivi di stanziamento) e conseguente inefficacia dell'azione amministrativa. Per lo snellimento delle procedure, la Corte ha avuto occasione di suggerire di configurare in bilancio i Magistrati e i Provveditorati - retti da dirigenti generali - quali "articolazioni" di centri di responsabilità (Difesa del suolo ed Edilizia statale), per consentire, attraverso un congruo anticipo della programmazione delle opere, la diretta disponibilità delle risorse finanziarie da parte degli Uffici decentrati dell'Amministrazione dei lavori pubblici e, contestualmente, di non rinunciare ad eventuali esigenze di rimodulazione dei programmi in corso d'anno. Infatti, nell'attuale impianto della legge di bilancio, impostata com'è sull'organizzazione amministrativa delle Amministrazioni centrali, la diretta previsione dei Provveditorati alle opere pubbliche e dei Magistrati delle acque e per il Po quali "centri di responsabilità" potrebbe pregiudicare esigenze di revisione - in corso d'anno - dei programmi da realizzare, con la conseguenza del ricorso alla legge di assestamento di bilancio per introdurre i necessari correttivi.

Quale soluzione alternativa, la Corte, tenuto conto della vigente legislazione (segnatamente della legge n. 908/1960), ha suggerito di disciplinare le predette assegnazioni di fondi in occasione della emanazione della direttiva generale per consentire il fisiologico e tempestivo avvio delle gestioni decentrate. Con la citata direttiva generale del 12 gennaio 1999, e nel senso auspicato da questa Corte, il Ministro ha espressamente disciplinato tale problematica materia, prevedendo, attraverso una apposita fase endoprocedimentale da concludersi entro 60 giorni dall'emanazione della direttiva: l'acquisizione delle proposte di programmi da realizzare da parte dei Magistrati alle acque e per il Po e dei Provveditorati; la valutazione delle proposte ai fini del necessario coordinamento da parte dei responsabili delle Direzioni generali competenti; la conseguente approvazione dei programmi, contestualmente all'assegnazione delle risorse, da parte del Ministro. L'iniziativa del Ministro dei lavori pubblici, assunta con la predetta direttiva del 12 gennaio 1999, merita apprezzamento, anche nella considerazione del riscontrato rispetto nei tempi previsti di concludere il procedimento di assegnazione delle risorse finanziarie ai predetti soggetti.

Sotto il profilo dell'imputazione delle responsabilità gestionali, va da ultimo osservato che la descritta configurazione organizzativa Direzioni generali (Difesa del suolo e Edilizia speciale) - Organi decentrati dell'amministrazione comporta che, ferma restando la responsabilità dei Magistrati alle acque e per il Po ovvero dei Provveditori alle opere pubbliche per le gestioni decentrate, sussistono con riferimento alla gestione delle risorse assegnate

per i profili connessi alla impostazione delle direttive (di secondo grado, rispetto a quella generale del Ministro) e al monitoraggio delle gestioni, anche agli effetti dell'iniziativa, nei confronti del Ministro, di rimodulare i programmi medesimi in caso di inefficienze ovvero di esigenze sopravvenute.

1.2.1.1 Le "note preliminari" al d.d.l. di bilancio.

Va valutato positivamente il rispetto da parte del Ministero della previsione contenuta nell'art. 2, comma 4-*quater*, della legge n. 468/1978, che disciplina i contenuti della nota preliminare da allegare al d.d.l. di bilancio. Sia per il bilancio 1998 che 1999, la nota politica, che contiene gli obiettivi e programmi e le priorità della gestione delle risorse finanziarie stanziate in bilancio, risulta impostata in modo abbastanza corretto, anche se elaborata non in modo omogeneo per i diversi centri di responsabilità e senza una stretta correlazione tra gli obiettivi e le risorse finanziarie a disposizione.

1.2.2 Servizio di controllo interno.

Il Servizio di controllo interno del Ministero - proseguendo il proficuo lavoro già impostato nel 1997 -, oltre ad assistere il Ministro nella predisposizione della direttiva generale di cui agli artt. 3 e 14 del d.lgs. n. 29/1993, ha elaborato appositi rapporti con lo scopo di misurare l'azione delle diverse articolazioni dell'Amministrazione e di costruire appositi indicatori finanziari[4].

Con la relazione trimestrale del 28 gennaio 1998, il Servizio per il controllo interno ha svolto un'indagine sull'attività gestionale diretta di lavori e opere. Nell'ambito di tale seconda relazione sono, altresì, stati effettuati approfondimenti sulla gestione delle spese di funzionamento e costruiti appositi indicatori di efficienza (spese telefoniche, energia elettrica, riscaldamento e pulizia locali).

I risultati di tale essenziale attività di misurazione dell'azione amministrativa di gestione sono stati opportunamente elaborati e rappresentati al Ministro (inizi di maggio 1998), anche in funzione dell'impostazione delle previsioni di bilancio 1999 e per la definizione di obiettivi e programmi da raggiungere nel corso dell'esercizio successivo, con il coinvolgimento - nella fase di proposta di fissazione di obiettivi, programmi e priorità - degli organi apicali, centrali e periferici, del Ministero.

Ulteriore rapporto è stato elaborato dal Servizio nel dicembre del 1998. Il rapporto contiene gli elementi necessari ad introdurre il controllo di gestione all'interno della Direzione generale delle opere marittime.

Con direttiva ministeriale del 12 gennaio 1999, sono stati conferiti al Servizio di controllo interno tre obiettivi: la rilevazione dei costi dell'Amministrazione, centrale, decentrata e periferica, in termini di risorse umane e strumentali al fine di rapportare tali costi agli esiti conseguiti dagli Uffici, tenendo conto degli obiettivi affidati, anche mediante valutazioni comparative; l'attivazione di una rete di informazione per il controllo di gestione; il monitoraggio delle procedure, dei relativi prodotti e dei costi delle risorse impiegate nello svolgimento dell'azione amministrativa.

1.3 *Programmazione degli interventi nelle aree depresse.*

1.3.1 Opere infrastrutturali.

In attuazione delle leggi n.96/1993, n.341/1995 e n.135/1997 e delle deliberazioni CIPE del 17.3.1998 e del 6.5.1998, il Ministro dei lavori pubblici ha approvato la pianificazione degli

[4] Sulle relazioni presentate nel 1997 e nei primi sei mesi del 1998 si è riferito nella precedente Relazione, vol. II, tomo II, p. 927.

interventi per grandi opere infrastrutturali nelle aree depresse del territorio nazionale, finanziate con le risorse recate dalle leggi citate.

Tale pianificazione ha riguardato le Direzioni generali delle edilizia statale (406,630 mld), delle Opere marittime (341,370 mld), del Coordinamento territoriale (1.736,127 mld) e della Difesa del suolo (976,000 mld), per un totale di lire 3.460,127 mld.

Si evidenzia che con la deliberazione 11.11.1998 (G.U. 3.2.1999, n.27) il CIPE ha prorogato di 6 mesi il termine già fissato al 31.12.1998 per l'assunzione degli impegni e i termini originariamente stabiliti al 15.10.1998 e al 15.11.1998 ai fini dell'aggiudicazione.

Di recente, il CIPE (cfr. delib. 22.1.1999, n.4 in G.U. 26.2.1999 n.47) ha destinato ulteriori fondi alle aree depresse pari a 11.100 mld per il periodo 1999/2001 per assicurare la prosecuzione degli interventi di cui all'art.1 della l. n.139/1997.

1.3.2 Settore idrico.

L'art.4 del d.l. n.244/1995, conv. dalla l. n.341/1995 ha stabilito che il CIPE, su proposta del Ministro dei lavori pubblici, determini la quota di finanziamento nazionale per la realizzazione degli interventi nel settore idrico previsti nel quadro comunitario di sostegno di cui alla decisione n. C(94)1835 del 29.7.1994 della Commissione della U.E. del 26.9.1994, n. l. 250/21, a valere sulle risorse derivanti da mutui autorizzati dall'art.1, comma 8, d.l. n.415/1992, conv. dalla l. n.488/1992.

Il CIPE con la deliberazione 8.8.1995 (G.U. n.254 del 30.10.1995) ha assegnato le risorse per il biennio 1995/96 per un totale di 901,054 mld.

Con la successiva deliberazione 3.12.1997 (G.U. n.48 del 27.2.1998), il CIPE ha approvato un programma di interventi finanziari pubblici nazionali per il periodo 1997/99 pari a lire 1.182,127 mld ed ha rimodulato le assegnazioni già disposte con la precedente deliberazione dell'8.8.1995.

Il Ministero dei lavori pubblici, a fine 1997, ha sottoposto per il controllo preventivo il decreto approvativo della convenzione stipulata in data 16.7.1997 con la SOGESID S.p.A. (istituita ai sensi dell'art.10 del d.lgs. n.96/1993) per l'affidamento dell'attività di supporto tecnico al Ministero medesimo per l'istruttoria dei progetti nel settore idrico, comportante una spesa complessiva pari a lire 1,683 mld. L'esito del controllo è stato positivo.

Con decreto direttoriale del 31.3.1998, è stata approvata la convenzione stipulata, a seguito di gara, con l'A.T.I. "Soges Organizzazione e Gestione S.p.A. - Hydrodate S.p.A. - Trainet S.p.A." per la spesa di lire 4,729 mld concernente l'attività di assistenza tecnica e monitoraggio del programma di interventi nelle regioni dell'Obiettivo 1.

In attuazione del comma 3 dell'art.4 della citata l. n.341/1995, il Ministro ha approvato, con decreto del 28.1.1999, il programma di ricognizione di infrastrutture idriche dell'A.T.O. n.3 - Sarnese Vesuviano proposto dalla SOGESID S.p.A. sentita la regione Campania e ha demandato l'approvazione della relativa convenzione alla competenza del Direttore generale dell'edilizia statale.

1.3.3 Competenze ex -Agensud di cui agli artt. 9 e 9 bis del d.lgs. n.96/1993.

Con atto del 13.6.1997 il Ministro dei lavori pubblici aveva attribuito, in via provvisoria ed in attesa della riorganizzazione dell'Amministrazione ai sensi degli artt. 6 e 31 del d.lgs. n.29/1993, alla Direzione generale dell'edilizia statale e dei servizi speciali le funzioni già demandate al Commissario *ad acta* ex artt. 9 e 9 bis del d.lgs. n.96/1993.

Successivamente, con due direttive in data 11.2.1998 il Ministro ha stabilito le modalità di espletamento delle attività degli Uffici decentrati e periferici per i progetti ad essi attribuiti sotto gli aspetti amministrativo, contabile e finanziario.

1.4 *Revisione delle concessioni autostradali.*

Con la direttiva n.283 in data 20 ottobre 1998, il Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, ha delineato i principi ed i criteri da adottarsi per la revisione delle convenzioni e degli atti aggiuntivi disciplinanti le concessioni autostradali, in applicazione dell'art.11 della legge 23 dicembre 1992, n.492 e delle deliberazioni assunte dal CIPE a partire dal 1993.

La linea adottata in merito si discosta nettamente da quella seguita per la revisione della convenzione con la Società Autostrade (par. 5.1), che ha portato alla registrazione con riserva del relativo provvedimento con la deliberazione delle Sezioni riunite n. 20/E/98 del 19 marzo 1998.

La direttiva del 20 ottobre 1998 fa riferimento al parere reso dall'Autorità Garante della concorrenza e del mercato (prot. 20156 del 22 maggio 1998), che a sua volta richiama l'orientamento espresso dalla Corte con le proprie deliberazioni (Sezione del controllo n. 136/1997 e SS.RR.n. 20/E98). In proposito, l'Autorità *antitrust* ha ritenuto che "la proroga ventennale alla società Autostrade S.p.A ... appare incompatibile con i principi della legge n. 287/90. Infatti, l'automatismo della proroga della concessione alla società Autostrade ... ha come effetto quello di sottrarre la concessione della gestione di una parte considerevole della rete autostradale al meccanismo concorrenziale che avrebbe trovato applicazione con il ricorso a procedure di evidenza pubblica".

Le eventuali proroghe della durata delle concessioni vengono previste - in aderenza alle disposizioni della legislazione di settore - esclusivamente al fine di risolvere transattivamente il contenzioso insorto fino alla data del 30 giugno 1998, a causa sia di mancati adeguamenti tariffari, sia dell'impossibilità di completare entro il termine di scadenza della concessione l'ammortamento dei costi relativi agli interventi straordinari (Mondiali di calcio '90 e Celebrazioni colombiane '92) autorizzati dall'Ente concedente.

Risulta, quindi, attuato il principio secondo cui la durata della concessione - e la sua eventuale proroga - è strettamente correlata agli equilibri di gestione risultanti dal piano finanziario, onde, allo scadere della concessione stessa, le opere che ne sono oggetto rientrano nella piena disponibilità dell'Ente concedente.

Pertanto, con la citata direttiva, che detta i principi e criteri di revisione delle convenzioni e degli atti aggiuntivi disciplinanti le concessioni autostradali - recependo una delle principali osservazioni formulate dalla Corte dei conti formulate nella deliberazione n. 136/1997, confermata con la deliberazione delle Sezioni riunite n. 20/E98 del 19 marzo 1998, che ha disposto la "registrazione con riserva" del decreto ministeriale di approvazione della nuova convenzione con la società Autostrade S.p.A. - viene escluso che, in sede di revisione delle concessioni, la previsione di nuovi lavori possa dare luogo a proroghe della scadenza concessoria. Si definisce, in tal modo, l'esigenza di procedere, alla scadenza delle attuali concessioni, alla scelta di nuovi concessionari tramite gara di evidenza pubblica e se ne disciplina il subingresso.

E' anche previsto che, per le nuove opere eseguite in base alla convenzione stipulata tra l'ANAS e il concessionario uscente e non ancora ammortizzate alla scadenza, il subentrante corrisponda un indennizzo, per la determinazione del quale vengono fissati i criteri.

Con la medesima disciplina si delinea compiutamente il percorso per la revisione delle convenzioni tra l'ANAS e le società concessionarie secondo principi di omogeneità e trasparenza. Si prevede altresì che l'approvazione dei piani finanziari delle concessionarie, in

sede di revisione delle convenzioni medesime, consentirà la realizzazione di interventi per oltre 47.000 mld, finanziati con le entrate derivanti dai pedaggi autostradali.

1.5 *Contratti di quartiere - C.E.R.*

Con d.m. del 22.10.1997 (G.U. n.24 del 30.1.1998), successivamente modificato con decreto del 20.5.98 (G.U. n.119 del 25.5.1998) è stato approvato il bando di gara per il finanziamento di interventi sperimentali nel settore dell'edilizia residenziale sovvenzionata da realizzare nell'ambito di programmi di recupero urbano denominati "contratti di quartiere".

In detti programmi devono essere presenti anche iniziative di carattere sociale, come centri anziani, servizi di assistenza, casa alloggio per sfrattati, progetto per recupero di giovani con problemi e per l'inserimento lavorativo di disoccupati del quartiere.

Le risorse da utilizzare sono quelle di cui alla l. 23.12.1996, n.662 art.2, comma 63 lett. b) (200 milioni), nonché quelle recate dalla l. 23.12.1998, n.448, art.61 (300 mld) a valere sulle risorse finanziarie iscritte nei conti fondo disponibile e fondo di terzi in amministrazione del bilancio consuntivo 1997 della sezione autonoma per l'edilizia residenziale della Cassa depositi e prestiti.

1.6 *Fondo speciale di rotazione per acquisizione aree e urbanizzazione.*

Con decreto 28 settembre 1998, il Ministro dei lavori pubblici, sulla base dell'istruttoria svolta dal C.E.R. (nella seduta del 14 luglio 1998), ha disposto, secondo i parametri stabiliti dal CIPE, la ripartizione di 79,245 mld fra Regioni e Province autonome per l'acquisizione e l'urbanizzazione di aree edificabili ad uso residenziale, nonché per l'acquisto di aree edificate da recuperare. Le Regioni e le Province autonome provvedono poi al riparto dei fondi loro assegnati tra i comuni, ai sensi della l. n. 179/1992.

1.7 *Disciplina delle locazioni degli immobili ad uso abitativo.*

In attuazione dell'art.4, comma 2, della l. 9.12.1998 n.431[5], il Ministero dei lavori pubblici di concerto con il Ministero delle finanze ha emanato il decreto 5.3.1999 (pubblicato sulla G.U. n.67 del 22.3.1999) con il quale sono stati indicati i criteri generali per la definizione dei canoni a seguito della Convenzione nazionale delle organizzazioni di categoria.

Con disposizione del Ministro dei lavori pubblici in data 8 gennaio 1998, i compiti preparatori ed istruttori previsti dalla l. n. 431/1998 sono stati affidati al Segretariato generale del CER.

1.8 *Programma operativo denominato CADSES da realizzarsi nell'ambito dell'iniziativa comunitaria Interreg II C negli Stati membri Austria, Germania, Italia e Grecia per il periodo 1997-99.*

La Commissione delle Comunità europee ha adottato, con decisione C (97) 2458 del 6 agosto 1997, il programma operativo "CADSES" relativo all'iniziativa comunitaria INTERREG II C negli Stati membri Austria, Germania, Italia e Grecia.

Pertanto, ai sensi dell'art.5 della l. n.183/87 e del relativo regolamento di attuazione approvato con d.P.R. n.284/94, il CIPE con la deliberazione 3.12.97 (G.U. n.41 del 19.2.98), ha

[5] La legge n. 431/1998 ha sostituito sia la legge sull'equo canone (l. n. 392/1978), sia i c.d. "patti in deroga" (l. n. 359/1992) e ha previsto due modalità di stipula e di rinnovo dei contratti di locazione ad uso abitativo. La legge prevede la sospensione dei provvedimenti di rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo per finita locazione, al fine di favorire la nuova negoziazione del contratto con le procedure e le modalità della nuova legge. La legge di riforma dedica poi un intero capo alle misure di sostegno del mercato della locazione per consentire ai proprietari di detrarre quota parte del reddito derivante dal canone di locazione dal proprio reddito imponibile e prevede la costituzione di un fondo nazionale da destinare a contributi integrativi ai nuclei familiari a basso reddito.

autorizzato un cofinanziamento nazionale pubblico pari a lire 10.269 mld. a valere sulle risorse del Fondo di rotazione presso il Ministero del tesoro di cui alla legge citata.

Al Ministero dei lavori pubblici è stato demandato, quale responsabile della gestione del programma operativo, il compito sia di ripartire i finanziamenti tra le amministrazioni interessate, che di adottare tutte le iniziative e i provvedimenti necessari per l'utilizzazione dei finanziamenti comunitari e nazionali entro le scadenze previste.

Nel corso del 1998, il Ministro dei lavori pubblici (Gabinetto - Ufficio rapporti con l'Unione europea e affari internazionali) ha emanato 7 decreti relativi ai progetti presentati da alcune regioni coordinatrici dei medesimi. Con tali provvedimenti, sono state quantificate le risorse e richiamati i doveri e le responsabilità delle Regioni coordinatrici, al fine di garantire l'attuazione dei progetti e un corretto controllo delle spese effettuate.

2. Principali aspetti della gestione finanziaria.

2.1 *Esposizione dei risultati contabili del rendiconto secondo lo schema ufficiale.*

2.1.1 Premessa.

Gli stanziamenti definitivi di competenza del Ministero dei lavori pubblici, nel 1998, sono stati pari a 12.124,2 miliardi di lire, ripartiti tra le spese di parte corrente, 448,9 miliardi, e quelle in conto capitale, 11.675,3 miliardi. Il dato contabile 1998 rappresenta un incremento pari al 4,2% rispetto all'esercizio 1997.

La disaggregazione del totale degli stanziamenti definitivi di competenza del 1998 mostra che quelli del titolo I (parte corrente) hanno costituito il 3,7% del totale (-69,8% rispetto all'esercizio 1997), da imputare alla eliminazione in bilancio di trasferimenti di parte corrente all'ANAS, mentre quelli del titolo II (parte capitale) hanno rappresentato il 96,3% (+15,1% rispetto al corrispondente stanziamento del 1997).

La massa impegnabile (stanziamenti definitivi più residui iniziali di stanziamento) assomma a lire 14.618,5 miliardi (-7,3% rispetto al 1997), di cui il 96,5% in conto capitale, anche per effetto dell'entità dei residui di stanziamento accumulati al 1° gennaio 1998 (lire 2.494,2 mld), peraltro diminuiti, in corso di esercizio del 55,5% (1.109,4 mld); il che conferma l'importante inversione di tendenza già riscontrata nel corso del 1997 (-39,9%) in relazione ai negativi risultati registrati negli esercizi 1996 e 1995, in specie nel 1996, in cui l'incremento, in corso di esercizio, dei residui di stanziamento era stato del 74,8%. Il miglioramento riscontrato nell'esercizio all'esame è anche da imputare all'iniziativa di rivedere i residui di stanziamento assunta dal Governo con il d.P.C.M. del 20 febbraio 1998, emanato in attuazione della direttiva del 16 gennaio 1998, del Presidente del Consiglio dei Ministri.

L'analisi dei dati relativi all'andamento degli impegni effettivi su massa impegnabile (pari a 13.457,8 miliardi), di cui il 96,2% su capitoli in conto capitale, rivela un dato percentuale pari al 92%, che mostra, rispetto al 1997, un aumento di 21,1 punti percentuali; tale rilevante miglioramento, rispetto al 1997, è da imputare alla maggiore entità di impegni effettivi su massa impegnabile di parte capitale (91,7%, rispetto al 68,4% dello scorso anno), che denota notevoli segni di rilancio dell'attività operativa dell'Amministrazione nei settori di competenza.

I pagamenti totali sono stati pari a lire 5.846,5 miliardi - con una ripresa del 40,4% rispetto al dato 1997 - di cui 2.848,6 in conto competenza (+102,4% rispetto al 1997) e 2.997,9 in conto residui (+8,8% rispetto al 1997).

Il rapporto pagamenti - massa spendibile, sceso nel 1997 al 19,5% rispetto al 52,2% registrato nel 1996, presenta un leggera ripresa nel 1998 con un indice del 22%. In particolare, l'incremento del predetto rapporto risulta più marcato per la parte corrente, con il 67,4% (nel 1997 era al 24,3%), che per la parte capitale, con il 20,7% (nel 1997 era al 19%).

I residui totali rispetto alla massa spendibile fanno però registrare un'entità ancora molto elevata, pari a 20.508,2 miliardi, con un incremento del 42% rispetto all'inizio dell'anno. I residui totali risultano pari al 77,2% della massa spendibile. Disaggregando il dato globale dei residui totali su massa spendibile, risulta che il 98,9% di esso è formato da residui in conto capitale.

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 (448,9 miliardi) costituiscono soltanto il 3,7% degli stanziamenti totali; la massa impegnabile è pari a lire 504,1 miliardi (3,4% del totale) e gli impegni totali su massa impegnabile assommano a lire 504,1 miliardi (100% del totale).

La capacità di impegno si è dunque attestata su livelli elevati (+6.2% rispetto al 1997).

La capacità di pagamento, pari al 67,45% presenta un innalzamento di 43,1 punti percentuali rispetto al 1997. Il decremento dei residui su massa spendibile registrato nel corso dell'esercizio non risulta elevato (0,3%), anche se è da apprezzare considerando che l'analogo dato registrato nel 1997 mostrava un incremento pari al 342,4%. In totale i pagamenti assommano a lire 485,3 miliardi (+53,4 miliardi rispetto al 1997), di cui il 61,1% in conto competenza e la restante parte sui residui.

Con riferimento agli stanziamenti definitivi di competenza, non si registra, nel 1998, l'entità elevata dei trasferimenti correnti (categoria V) evidenziata nei rendiconti 1997 e 1996 (anche se già con un cospicuo decremento del 45,6% rispetto al 1996) a causa dell'azzeramento dei trasferimenti di parte corrente all'ANAS. La voce più cospicua degli stanziamenti di competenza del titolo I risulta ora la la categoria II, che espone lo stanziamento per il personale in attività di servizio, con il 59,7%. Il predetto stanziamento per le spese di personale come anche quello relativo alla spesa per acquisto di beni e servizi (categoria IV) si presentano sostanzialmente invariati rispetto al 1997. Infine, gli stanziamenti denominati "altre spese", calcolate per differenza, mostrano, in relazione al 1997, un incremento del 31,7%. La capacità di impegno si attesta al 100% della massa impegnabile.

2.1.3 Spese in conto capitale.

Le risorse destinate al titolo II, in termini di stanziamenti definitivi, sono state pari a lire 11.675,3 miliardi che corrispondono al 96,2% del totale della competenza (+15,1% rispetto al 1997); la massa impegnabile è stata di lire 14.114,3 miliardi (0,8 punti percentuali in meno rispetto al 1997) pari al 96,5% della massa impegnabile totale; gli impegni sugli stanziamenti di competenza assommano a 12.953,6 miliardi, corrispondenti al 96,2% degli impegni su massa impegnabile, in conto capitale. Gli impegni effettivi sulla competenza (pari al 96.2%) fanno registrare un ulteriore rilevante recupero rispetto al 1997 di 25,4 punti percentuali (nel 1997 l'incremento era stato di 20,3 punti percentuali rispetto al 1996).

Il rapporto tra impegni e massa impegnabile, pari al 91,7%, presenta un importante miglioramento rispetto al 1997, in cui detto rapporto percentuale si era attestato al 68.4%.

La massa spendibile ha raggiunto i 25.838,7 miliardi, con un rilevante incremento percentuale del 32,2% rispetto al dato 1997; la percentuale dei pagamenti rispetto alla massa spendibile, su livelli ridotti nel 1997 (il 19%), conferma con il 20,7%, la tendenza ad una contrazione dei pagamenti già riscontrata lo scorso anno.

Il ritmo di smaltimento dei pagamenti sui residui si riduce al 19,8% rispetto al dato 1997 (già al 27,6%, contro il 43% del 1996); quello dei pagamenti sugli stanziamenti di competenza si attesta al 21.8% (contro l'11,1% del 1997), con un leggero recupero rispetto allo scorso anno

non sufficiente però a contenere l'espansione dei residui totali a fine esercizio rispetto a quelli accumulati negli anni precedenti e rilevati ad inizio anno.

Le componenti più cospicue del titolo II sono le spese per opere e beni immobiliari e mobiliari (cat. X e XI) e le spese per trasferimenti (cat. XII): rispettivamente il 18,9% e l'81,1% degli stanziamenti definitivi di competenza di parte capitale; l'entità degli stanziamenti, rispetto al 1997, presenta un aumento di 20,8 punti percentuali per la categorie X e XI e un aumento di 13,8 punti per la categoria XII. Per le due citate componenti della spesa di parte capitale, la capacità di impegno su massa impegnabile è migliore rispetto a quella rilevata nel corso del 1997: pari al 76,8% (+22,7 punti) ed al 97,4% (+23,2 punti).

I dati relativi alla relazione pagamenti totali - massa spendibile si attestano su livelli ridotti per le opere e beni immobiliari e mobiliari (categorie X e XI), 28,6% (+7,1 rispetto al 1997) e 17,7% per i trasferimenti (dato omogeneo rispetto al 1997).

2.1.3.1 Spese per "beni ed opere immobiliari" e "beni mobili" (categorie X e XI).

La voce "opere e beni immobiliari e mobiliari" costituisce il 18,9% dello stanziamento definitivo di competenza del titolo II con un incremento di 20,8 punti percentuali rispetto al 1997.

Sempre in termini di stanziamenti di competenza, le categorie X e XI si scompongono al loro interno, secondo la classificazione economica, in ulteriori tipologie di spese tra cui: la voce "Edilizia", con lire 1.040,3 miliardi (+18,9% rispetto al 1997), la voce "Opere idrauliche", 634,9 miliardi (+20,4%) ed "Opere ed interventi plurisettoriali", con 318 miliardi (+17%).

Con riferimento alle categorie economiche in questione, la relazione tra impegni effettuati e massa impegnabile risulta complessivamente pari al 76,8% (+22,7 rispetto al 1997), di circa 15,2 punti percentuali inferiore rispetto al dato medio calcolato sui totali del Ministero.

Il rapporto impegni - massa impegnabile fa registrare, tra le principali voci sopra indicate, rispetto alla media, il livello più basso per la voce "Opere ed interventi plurisettoriali" (68,3%), quello più alto per la voce "Opere idrauliche" (88%).

In relazione alla capacità di pagamento, la percentuale media è pari al 28,6% (-6,2% rispetto al 1997); i dati percentuali più bassi si rilevano sulla voce "Opere ed interventi plurisettoriali" (18,7%); quelli più alti per la voce "Opere idrauliche" (43,2%).

La tabella che segue espone gli andamenti della gestione finanziaria relativa alle categorie X e XI per il periodo 1994-1998. Particolarmente rilevante la flessione dei residui di stanziamento: ciò dimostra una migliore capacità di programmazione della spesa dal parte del Ministero.

	Anni	Competenza	Res. F	Massa impegnabile	% impegni su massa imp.bile	Massa spendibile	Prev. di cassa	Pagato totale	% Pagato totale su massa spendibile
LLPP	1994	2.252.336	1.822.471	4.606.646	60.4	7.332.127	3.966.906	1.889.721	25.7
	1995	2.648.470	2.183.929	4.470.941	51.1	7.896.792	4.133.070	2.074.760	26.2
	1996	2.256.154	2.249.830	4.440.123	49.3	7.524.916	3.855.951	2.060.109	27.3
	1997	1.830.248	1.658.175	4.080.078	54.1	6.978.148	2.567.801	1.501.682	21.5
	1998	2.212.466	845.370	3.870.641	76.8	7.204.045	3.281.057	2.060.826	28.6

2.1.4 Spese per trasferimenti.

I trasferimenti rappresentano, nell'ambito del Ministero dei lavori pubblici, la parte più rilevante della spesa di tutto il Dicastero, pari al 70,4% della massa impegnabile totale, in valore assoluto lire 10.300,9 miliardi - con un decremento di 8,5 punti percentuali rispetto al

1997, di cui 57,1 miliardi di parte corrente - categoria V - (-94,8% rispetto al 1997) e 10.243,7 (+0,8% rispetto al 1997) miliardi in conto capitale - categoria XII. Il 75,6% degli stanziamenti della categoria XII sono destinati a trasferimenti all'ANAS.

Rispetto alla spesa del titolo I, gli stanziamenti di competenza per le spese per trasferimenti di parte corrente sono pari allo 0,4%, mentre quelle in conto capitale, in relazione alla spesa del titolo II, hanno raggiunto l'87,7%.

Per le spese di cui al titolo I, la capacità di impegno su massa impegnabile è stata pari al 99,3% (contro il 95% del 1997); per il titolo II, il citato rapporto percentuale, è stato invece pari al 97,4% (contro il 74,2% del 1997).

I residui di stanziamento, per la categoria V, pari a 55 miliardi all'inizio dell'esercizio sono stati smaltiti alla fine dell'esercizio; per la categoria XII, tale tipologia di residui, nel corso dell'esercizio è stata ridotta nella misura dell'88,7%.

L'analisi dei dati di consuntivo delle spese per trasferimenti per le categorie V e XII, con riferimento alla relazione pagamenti totali - massa spendibile, mostra indici molto ridotti, pari al 17,9% (+1,2 punti percentuali rispetto al dato 1997). A conferma di tale osservazione, si sottolinea l'elevato accumulo dei residui passivi su massa spendibile relativi ai trasferimenti, pari a complessivi 15.343,2 miliardi (+66,2% rispetto al dato di inizio anno), percentualmente il 74,8% dei residui totali relativi alla massa spendibile.

2.2. *Esposizione dei risultati contabili secondo la nuova classificazione funzionale.*

2.2.1 Formazione e utilizzo della massa impegnabile e massa spendibile secondo la nuova classificazione funzionale.

L'analisi delle risorse rendicontate secondo la classificazione funzionale per COFOG è idonea ad apprezzare il grado di soddisfacimento delle "missioni" assegnate dalla legge all'Amministrazione. L'analisi svolta si estende sino alla disaggregazione funzionale di quarto livello.

Le COFOG in cui si concentra l'85,8% degli stanziamenti sono tre: *Affari economici*, con 6.632,9 mld, *Abitazioni e assetto territoriale*, con 2.304,7 mld e *Protezione dell'ambiente*, con 1.466,7 mld. Gli indicatori relativi alla capacità di impegno su massa impegnabile risultano elevati per le tre citate voci funzionali (91-98%). Assai ridotta è la capacità di pagamento per la COFOG Affari economici (3,6%). Più consistente è la capacità di pagamento per le altre due voci funzionali, rispettivamente, 58,3% e 41,2%.

Nell'ambito della funzione *Affari economici*, il 96,3% dello stanziamento (classificabile in gran parte tra gli investimenti) gestito dal centro di responsabilità Dicoter, è destinato alla funzione obiettivo di quarto livello 4.5.1.4 *Strade e autostrade*. La capacità di pagamento per tale funzione obiettivo risulta assai ridotta (3,9%).

Per la funzione *Abitazioni e assetto territoriale*, il 94,2% dello stanziamento è concentrato nella funzione obiettivo di quarto livello 6.1.1.1 *Edilizia abitativa e residenziale*, che è gestita dal centro di responsabilità Edilizia residenziale. Al riguardo, il rapporto tra impegni totali e massa impegnabile risulta pari al 97,3%, mentre la relazione percentuale pagamenti totali e massa spendibile è pari al 56,5%.

La funzione *Protezione dell'ambiente* è gestita in prevalenza dai centri di responsabilità Difesa del suolo (652,8 mld), dall'Edilizia statale e servizi speciali (401,5 mld) e dagli Affari generale e del personale (197,3 mld). Gli impegni su massa impegnabile sono pari al 91,3%; i pagamenti su massa spendibile risultano pari al 41,2%. Le funzioni obiettivo di quarto livello più significative in termini risorse di competenza sono le funzioni obiettivo: 5.4.1.4 Assetto idrogeologico, con 528,727 mld; 5.4.1.5 *Opere idrauliche*, con 436,510 mld; 5.4.1.6 *Opere a difesa di abitati e coste*, con 452,573 mld.

2.2.2 Classificazione per centri di responsabilità.

I centri di responsabilità, così come individuati dal decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 249 sono omogenei rispetto alla ripartizione del 1997 e del 1998.

Il centro di responsabilità in cui si concentra la maggior quota degli stanziamenti di competenza è la Dicoter con 6.089,977 mld. La capacità di utilizzo delle risorse è elevato (97,8%), anche se occorre tenere conto che il 98,2% di tali risorse sono costituite da trasferimenti all'ANAS. La capacità di pagamento si presenta invece molto ridotta (0,7%), con una formazione di residui in corso d'anno pari al 95,9%.

Segue poi la Direzione generale per l'Edilizia statale e per i servizi speciali, che ha gestito nel 1998 2.111,963 mld. Il rapporto percentuale impegni totali e massa impegnabile è pari al 76,1%. Il rapporto pagamenti totali e massa spendibile risulta pari al 30%.

L'incrocio tra centri di responsabilità e unità previsionali di base rivela che 773,750 mld sono destinati alle Aree depresse, 597,864 mld all'Edilizia di servizio, 229,004 mld all'Edilizia penitenziaria, 165,536 mld alle Calamità naturali e 118,504 all'Edilizia abitativa. Non risulta particolarmente elevata la capacità di utilizzo delle risorse destinate all'Edilizia di servizio (67,8%) e per quelle finalizzate all'Edilizia penitenziaria (51,5%). Tuttavia, nel corso del 1998, per l'Edilizia di servizio, i residui di stanziamento ancora elevati, 286,106 mld, si riducono del 10,3%; per l'Edilizia penitenziaria, che presenta 224,438 mld di residui di stanziamento, si registra una leggera riduzione (4,2%).

Sul centro di responsabilità Edilizia residenziale sono allocati 2.060,667 mld, con una capacità di impegno pari al 99,7%. I pagamenti sono pari al 62,3%.

La Direzione generale della difesa del suolo gestisce 908,533 mld, con una capacità di impegno su massa impegnabile pari all'82,3%. Nel corso dell'esercizio, la Direzione generale ha ridotto dell'84,1% i residui di stanziamento. La capacità di pagamento della Direzione non è elevata, 32,8%, ma comunque superiore a quella complessiva del Ministero. Tra le destinazioni di bilancio più rilevanti va segnalata quella relativa alle Opere idrauliche e sistemazione del suolo, che mostra 1.084,044 mld di impegni su una massa impegnabile pari a lire 1.227,102 (88,3%). Ciò ha comportato una rilevante riduzione dei residui di stanziamento, pari al 76%.

La Direzione generale delle opere marittime, che conferma la positiva tendenza ad un elevato indice di smaltimento dei residui di stanziamento diminuiti dell'83% nel corso dell'anno, fa registrare una alta percentuale di risorse impegnate su massa impegnabile, pari al 95,4%, anche se permane poco elevata la capacità di pagamento (26,4%). Significativo del recupero della capacità gestionale della Direzione generale è l'indice del 94,8% di risorse impegnate per le Opere marittime e portuali.

2.2.3 Valutazione dei risultati contabili per funzioni-obiettivo secondo lo schema della classificazione economica semplificata.

La classificazione economica semplificata degli stanziamenti definitivi di competenza si articola nella seguente tripartizione: a) spese di funzionamento, pari a lire 347,8 miliardi (-6,9% rispetto al 1997), di cui 268,1 miliardi (-5,3%) per spese di personale; b) spese per interventi, pari a 76,5 miliardi (-93,2%); c) spese per investimenti, pari a 11.675,3 miliardi (+15,3%).

2.2.3.1 Spese di funzionamento.

Con riferimento ai centri di responsabilità, la maggiore concentrazione degli stanziamenti di competenza per le spese per funzionamento si riscontra per gli Affari generali e del personale con 261,324 mld, pari 75,1% del totale, di cui 193,015 mld per spese di personale (pari al 72% del totale).

Analizzando la classificazione funzionale al terzo livello, la maggior incidenza percentuale di tali spese si registra per la funzione 1.3.4 *Altri servizi* con il 18,6%, nonché per la funzione 5.4.1 *Protezione delle biodiversità e dei beni paesaggistici,* con il 21,6%. L'analisi della classificazione al quarto livello evidenzia che l'11% dello stanziamento è destinato alla funzione obiettivo 1.3.4.8 *Infrastrutture sedi di uffici pubblici.* Significativa è anche funzione obiettivo 5.4.1.5 *Opere idrauliche* cui è destinato il 10,8% dello stanziamento di competenza per le spese di funzionamento.

Nell'ambito delle spese di funzionamento, le spese di personale incidono nella misura dell'85,2%.

2.2.3.2 Spese per interventi.

La ripartizione delle risorse di competenza per i centri di responsabilità mostra che il 71,2% (54,502 mld) di esse è allocato presso la Difesa del suolo e che il 26,2% è gestito dalla Direzione generale delle opere marittime.

Esaminando le risultanze della classificazione per funzioni obiettivo, la quota parte più rilevante degli stanziamenti per interventi si rileva per la funzione 5.4.1 *Protezione delle biodiversità e dei beni paesaggistici,* con il 76,3% del totale e per la funzione 4.5.2 *Trasporti per vie d'acqua,* in cui si concentra il 15% del totale. L'analisi del quarto livello funzionale rivela che nell'ambito della funzione obiettivo 5.4.1.5 *Opere idrauliche* è destinato il 70,8% dello stanziamento di competenza per le spese per interventi.

2.2.3.3 Spese per investimenti.

La ripartizione per centri di responsabilità indica che il 52,1% è assegnato al Coordinamento territoriale (6.084,945 mld); circa il 17% delle disponibilità di competenza è assegnato all'Edilizia statale e servizi speciali (2.080,808 mld); analoga disponibilità è assegnata all'Edilizia residenziale (2.053,669 mld).

Le quote più rilevanti dello stanziamento per investimenti si registrano per le funzioni 4.5.1 *Trasporti su strada,* con il 54,7%, 6.1.1 *Sviluppo abitazioni,* con il 18,4% e per la funzione 5.4.1 *Protezione delle biodiversità e dei beni paesaggistici,* con l'11,2%. Passando alla classificazione funzionale di quarto livello, risulta che la maggiore concentrazione di risorse è destinata alla funzione obiettivo 4.5.1.4 *Strade e autostrade,* con il 54,7% (6.385,949 mld) e alla funzione obiettivo 6.1.1.1 *Edilizia abitativa e residenziale,* con il 18,4% (2.152,283 mld).

2.3 Riduzione dei residui di stanziamento.

Con il provvedimento del 20 febbraio 1998, emanato in attuazione della direttiva del 16 gennaio 1998, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su un totale di 2.560,7 miliardi, di cui poco più della metà provenienti dalla competenza 1997, ha ridotto i residui di stanziamento di lire 259,1 miliardi, pari al 10,1% del totale dei residui di stanziamento del dicastero. ben al di sotto quindi della percentuale massima del 40%. Sul totale dei residui di stanziamento eliminati, la quota di riduzione del Ministero incide nella misura del 3,4%.

Le maggiori quote di residui eliminati riguardano l'Edilizia di servizio (capitoli 8401, 8405, 8412, 8419, 8422 e 8438), pari a 176,2 miliardi e le Opere marittime e portuali (capitoli 7501, 7504 e 7596), pari a 27 miliardi.

La contenuta riduzione dei residui di stanziamento è probabilmente da imputare al fatto che con la legge di bilancio 1998, le proposte formulate dal Dicastero sono state ridotte del 44,1%. proprio in considerazione dell'elevata consistenza dei residui di stanziamento presenti a consuntivo 1997, talché la previsione degli stanziamenti di competenza è stata opportunamente

calibrata tenendo conto della complessiva consistenza della massa impegnabile. In conseguenza, la riduzione della consistenza dei residui di stanziamento non ha potuto non tenere conto di tale situazione.

Con d.P.C.M. del 25 febbraio scorso e del 21 aprile 1999 - provvedimenti entrambi emanati in attuazione della direttiva del 16 gennaio 1998 - il Presidente del Consiglio dei Ministri, su un totale di 1.200,4 miliardi, di cui 970,3 provenienti da esercizi pregressi, ha eliminato residui di stanziamento per lire 360,1 miliardi, pari al 21,7% del totale dei residui di stanziamento del Dicastero, nei limiti previsti dalla direttiva. Sul totale dei residui di stanziamento eliminati dal bilancio dello Stato, la quota di riduzione del Ministero incide nella misura del 7,7%.

2.4 *Risorse finanziarie 1998, in miliardi di lire, per categorie di opere pubbliche.*

Le tabelle che seguono espongono la spesa a carico del bilancio dello Stato destinate alla realizzazione di opere pubbliche. Attraverso una selezione dei capitoli di bilancio sono state individuate 12 categorie di opere pubbliche.

Sono stati presi in esame, per ciascun settore, gli stanziamenti di bilancio gestiti direttamente dalle Amministrazioni centrali ovvero indirettamente, attraverso trasferimenti, contributi, pagamento di mutui e interessi a favore di enti locali, enti vari e Commissari di Governo.

Con riferimento ai singoli settori di spesa, si precisa che:

- per l'Edilizia demaniale sono comprese solo le opere per edifici pubblici, nonché l'edilizia penitenziaria e le caserme;
- nell'Edilizia abitativa sono compresi anche gli interessi sui mutui;
- nelle opere ferroviarie sono compresi anche gli interventi per le metropolitane, trasporti speciali e intermodali. E' stato compreso il capitolo 8023 del Ministero del tesoro relativo all'apporto dello Stato all'aumento del capitale delle Ferrovie dello Stato per la realizzazione di un programma di investimenti per l'ammodernamento delle strutture ferroviarie;
- alle Opere marittime e portuali sono state sommate quelle fluviali;
- l'aggregato Calamità naturali e protezione civile comprende opere di prevenzione e di ricostruzione , nonché gli interventi per danni bellici. Gli interventi di emergenza non dovuti a calamità naturali sono stati attribuiti alla classe enti locali ed enti vari;
- Le Opere varie sono relative al turismo, allo sport, all'edilizia di culto, e ad altre tipologie di trasporto;
- i Fondi destinati agli enti locali ed enti vari (in cui sono compresi ANAS, IACP, Commissari di Governo, Autorità di bacino, ecc) sono stati suddivisi nelle categorie già elencate per le amministrazioni centrali dello Stato con l'aggiunta della voce viabilità.

Lo stanziamento complessivo a carico del bilancio dello Stato per opere pubbliche è pari a 29.238 miliardi, con una flessione di 9 punti percentuali rispetto allo scorso esercizio.

La massa spendibile è pari a 58.440 miliardi, con incremento del 10% rispetto allo scorso anno. Nell'esercizio 1998 sono stati effettuati pagamenti per lire 19.138 miliardi, con una crescita del 5,4% rispetto al 1997.

Risorse finanziarie 1997, in miliardi di lire, per categoria di opere pubbliche.
Amministrazioni centrali

Categoria di opere	Residui F.	Competenza	% imp. Su comp.	Massa spendibile	Pagato totale	% pag.to su massa spend.	Incidenza % Min. LLPP stanz. Comp.
Edilizia demaniale	671.311	783.850	29.5	3.328.842	822.013	25.3	86.5

Edilizia abitativa	0	1.616.362	3.6	1.648.070	6.708	0.4	96.9
Edilizia scolastica	1.232	1.083.599	87.1	1.142.387	610.310	53.4	33.3
Edilizia ospedaliera	0	452.329	89.1	471.466	403.511	85.5	0.5
Opere irrigue	340.925	1.031.343	78.6	3.302.825	686.590	20.7	54.3
Opere ferroviarie	1.104.877	5.674.394	89.8	6.783.330	5.100.945	75.2	0
Opere marittime e port.	426.917	136.561	36.7	828.631	105.617	12.7	94.6
Opere aeroportuali	207.824	172.159	14.4	1.265.233	236.310	18.6	0
Patrimonio storico art.	125.572	475.283	90.2	1.737.061	555.790	32.0	5.4
Salvaguardia amb.	264.740	563.190	18.7	1.132.081	95.867	8.4	76.5
Calamità nat. e prot.civ.	2.767.407	2.681.061	64.0	7.494.615	2.383.281	31.8	43.5
Opere varie	581.401	8.455.372	57.2	10.084	3.570.383	35.4	0.1
Totale generale	**6.492.206**	**23.125.503**	**63.6**	**339.129.035**	**14.577.323**	**37.2**	**16.3**

Risorse finanziarie 1997, in miliardi di lire, per categoria di opere pubbliche.
Enti locali ed enti vari

Categoria di opere	Residui F	Comp.za	% imp. su comp	Massa spendibile	Pagato totale	% Pag.to su massa spendibile	Incidenza % Min LL.PP stan.comp.
Viabilità	22	5.217.443	99.6	5.258.051	634.370	12.0	97.8
Opere irrigue	29.234	806.869	97.6	1.051.711	781.682	74.3	8.1
Opere ferroviarie	0	1.084.343	27.0	2.463.397	748.101	30.3	0
Opere marittime	0	9.588	100.0	10.112	4.767	47.1	66.6
Edilizia abitativa	1.606	529.574	60.1	1.267.874	305.409	24.0	98.6
Edilzia scolastica	0	195.422	95.7	257.018	180.394	70.1	17.9
Patrim. storico art.	0	12.457	99.9	26.865	6.620	24.6	100.0
Salvaguradia amb.	0	55.000	98.6	55.000	54.280	98.6	0
Opere varie	878.641	1.115.045	99.0	3.469.304	855.590	24.6	17.6
Totale	**909.503**	**9.025.741**	**88.2**	**13.859.383**	**3.571.212**	**25.7**	**65.9**
Totale generale	7.401.709	32.151.244	70.5	52.988.418	18.148.535	34.2	30.2

Risorse finanziarie 1998, in miliardi di lire, per categoria di opere pubbliche.
Amministrazioni centrali

Categoria di opere	Residui F	Competenza	% Imp. su comp.	Massa spendibile	Pagato totale	% Pagato su massa spend.	Incidenza % Min. LLPP stanz. Comp.
Edilizia demaniale	1.656.902	1.645.846	54,8	4.542.416	1.325.945	29.1	49.2
Edilizia abitativa	125.929	1.659.358	99,8	1.850.679	1.694.970	91.5	94.9
Edilizia scolastica	38.520	1.203.751	99,4	1.758.545	1.368.917	77.8	0.02
Edilizia ospedaliera	8.532	1.974.230	94.7	2.091.221	1.210.611	57.8	3.2
Opere irrigue	1.490.098	1.805.023	83.9	4.088.009	1.306.165	31.9	34
Opere ferroviarie	42.583	1.080.386	7.6	1.205.781	68.368	5.6	0
Opere marittime e port.	471.964	532.440	89,2	1.280.576	421.928	32.9	86.7
Opere aeroportuali	581.479	516.525	72.3	1.166.971	224.640	19.2	0
Patrimonio storico art.	149.034	63.035	55.5	343.141	158.155	46	2.3
Salvaguardia amb.	627.867	993.307	76.7	2.376.559	925.433	38.9	30.6
Calamità nat. e prot.civ.	3.014.880	4.002.099	74.4	8.819.360	3.534.703	40.8%	5.6
Opere varie	2.801.416	4.028.590	71.3	10.301.241	3.448.443	33.4	6.6
Totale generale	**11.009.204**	**19.504.589**	**75.8**	**39.824.499**	**15.688.278**	**39.5**	**22.1**

Risorse finanziarie 1998, in miliardi di lire, per categoria di opere pubbliche.
Enti locali ed enti vari

Categoria di opere	Residui F	Competenza	% Imp. su comp.	Massa spendibile	Pagato totale	% Pagato su massa spendibile	Incidenza % Min LL.PP stan.comp.
Viabilità	5.555.533	5.840.636	100	11.400.703	8.676	0.08	100
Calamità nat. e prot. civ.	612	0	0	612	0	0	0
Opere irrigue	101.843	331.419	99	476.251	329.582	69.2	14.5
Opere ferroviarie	300	632.000	98.9	841.798	732.131	86.9	0
Opere marittime	660	8.776	99.6	17.667	16.459	93.1	31.6
Edilizia abitativa	377.305	388.151	99.9	898.145	355.830	39.6	100
Edilizia scolastica	22.104	301.407	74.7	349.707	218.077	62.3	11.2
Edilizia ospedaliera	50	0	0	50	0	0	0
Patrim. storico art.	6.261	15.469	100	24.375	8.099	33.2	88.3
Opere varie	1.397.261	2.406.986	74.1	4.968.126	1.897.626	38.2	20.2
Totale	7.461.929	9.924.844	92.8	18.977.433	3.566.480	18.6	68.6
Totale generale	18.471.133	29.429.434	81.3	58.801.933	19.254.758	32.7	37.8

2.6 *Interventi nelle Aree depresse.*

Di particolare interesse, dopo l'abolizione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, è l'evidenziazione della destinazione delle risorse finanziarie di bilancio attribuite al Dicastero per le aree depresse del territorio nazionale.

La tabella che segue rappresenta in modo analitico gli andamenti delle risorse finanziarie destinate alla spesa nelle aree depresse individuate attraverso la ricognizione di capitoli di bilancio del Dicastero.

Secondo la ricomposizione delle risorse finanziarie di bilancio destinate alle aree depresse, cui è dedicata l'*Appendice* al *Capitolo* sul Ministero del tesoro della presente Relazione, risulta una incidenza percentuale degli stanziamenti rinvenibili nello stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici pari al 5% del totale della spesa dal bilancio dello Stato destinato alle aree in ritardo di sviluppo (24.446 mld). L'incidenza degli impegni è anch'essa al 5% rispetto agli impegni totali (24.401 mld). I pagamenti incidono nella misura del 4% sul totale di lire 18.188 mld.

(in milioni)

capitolo	denominazione	stanziamenti definitivi	impegni	spesa impegnata	pagato competenza	pagato residui	pagato totale	residui stanziamento	residui totali
Sviluppo socio economico									
7722	Spese per la realizzazione di iniziative in materia di difesa del suolo dirette a favorire lo sviluppo sociale ed economico delle aree depresse del territorio nazionale	263.200	263.200	248.659	56.440	0	56.440	14.541	206.760
7281	Contributo da corrispondere all'Ente nazionale per le strade per interventi nel settore autostradale da realizzare nelle aree depresse	184.687	184.687	184.687	0	0	0	0	184.687
9457	Interventi infrastrutturali nelle aree depresse	223.714	223.714	172.960	110.522	0	110.522	50.754	113.192

Assetto del territorio									
8885	Contributi e sussidi a favore di enti locali per l'esecuzione di acquedotti, opere igieniche e sanitarie, in applicazione delle disposizioni legislative particolari per tutta l'Italia meridionale ed insulare	16	16	16	15	14	29	0	3
8887	Contributi trentacinquennali per la costruzione o il completamento delle reti di distribuzione interna degli acquedotti e per la costruzione o il completamento degli impianti e reti di fognature nei territori dell'Italia meridionale ed insulare indicati nella legge 10 agosto 1950, n. 646	7.120	7.120	7.120	0	6.577	6.577	0	8.550
9456	Somme da erogare per l'effettuazione delle spese della gestione separata e dei progetti speciali di cui all'art. 9 del d.lgs. 3/4/93, n. 96 e successive modificazioni ed integrazioni	550.036	550.036	515.000	0	566.739	566.739	35.036	936.479
Edilizia abitativa				0		0			
8892	Contributi trentacinquennali per il risanamento igienico-sanitario della città di Bari	0	0	0	0	0	0	0	96
8893	Contributi trentacinquennali per la costruzione, il completamento e l'ampliamento delle fognature del comune di Palermo	143	143	143	114	31	145	0	29
8894	Contributi trentacinquennali sui mutui contratti dal comune di Termao per le opere di risanamento igienico edilizio di Santa Maria a Bitetto	1	1	1	0	3	3	0	7
8229	Contributi rentacinquennali all'Istituto Autonomo per le case popolari di Messina per la costruzione di alloggi popolari	200	201	201	201	10	210	0	0
8233	Contributi trentacinquennali a favore dell'Istituto autonomo per le case popolari di Palermo per la costruzione di alloggi popolari nonché per le connesse opere di urbanizzazione primaria	1.173	1.173	1.173	113	824	936	0	2.984
8234	Contributi trentennali del 4% a favore degli Istituti autonomi per le case popolari delle province di Agrigento, Palermo e Trapani per il pagamento degli interessi sui mutui da contrarre dagli stessi	210	210	210	170	0	170	0	122
8235	Contributi trentennali all'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Messina per il pagamento degli interessi sui mutui da contrarsi dall'istituto stesso	112	112	112	104	0	104	0	385

8243	Contributi costanti per 35 anni per mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti al Comune di Roma per costruzione di case a carattere popolare e all'istituto autonomo per le case popolari di Palermo per costruzione di alloggi ai sensi del T.U. 28/4/38, n. 1165 e successive modificazioni	1.000	1.000	1.000	481	473	954	0	2.888
Patrimonio storico artistico				0		0			
8648	Spese per opere di ricostruzione, ammodernamento, restauro e manutenzione del Duomo di Monreale, del chiostro e dei locali annessi e della cattedrale di Palermo e dei locali annessi	12	12	12	12	32	44	0	964
8416	Spese per la ristrutturazione del centro storico di Bari	0	0	0	0	0	0	0	1.100
Edilizia sanitaria				0		0			
8895	Contributi trentacinquennali sui mutui concessi all'amministrazione degli ospedali riuniti di Salerno per il completamento dell'Ospedale di detta città	0	0	0	0	0	0	0	49
TOTALE AREE DEPRESSE LAVORI PUBBLICI		1.231.623	1.231.624	1.131.293	168.170	574.703	742.873	100.331	1.460.294

2.7 *Indicatori di risultato.*

La costruzione di indicatori di risultato per le opere direttamente realizzate dall'Amministrazione centrale non risulta essere stata elaborata. Con la direttiva del Ministro del 12 gennaio 1999, è stato affidato al Servizio di controllo interno del Ministero il compito di elaborare appositi indicatori di *output*. In tal senso, il competente Ufficio Sistan presso il Ministero ha rappresentato di avere programmato un'apposita attività di collaborazione con il Servizio di controllo interno.

Nella tabella che segue viene riportata una prima formulazione di indicatori di risultato dei lavori iniziati dagli organi del Ministero. La tabella è stata costruita elaborando alcuni dati statistici tratti dagli annuari - curati dall'Istat - "Statistiche delle opere pubbliche" per gli anni 1995 e 1996, pubblicati rispettivamente nel 1997 e nel 1998.

La tabella propone un incrocio tra i dati fisici delle opere iniziate e quantificate in miliardi e le risorse finanziarie impegnate nell'esercizio, pur nella consapevolezza che non vi è perfetta sincronia tra le risorse finanziarie impegnate nell'esercizio e la loro riferibilità alle opere iniziate. Sono evidenziate due tipologie di opere, Edilizia e Idrauliche, in cui sono più rilevanti gli investimenti diretti da parte del Ministero.

Importi in miliardi.

	Totale	di cui Edilizia	di cui Opere Idrauliche
Lavori iniziati	1.028.515	461.422	314.339
Massa impegnabile	12.734.748	1.978.150	738.991
Impegni totali	10.351.342	1.205.765	437.408
Rapporto massa-impegni	81.2%	60.9%	59.1%
Rapporto lav.iniz.-impegni 1995	**9.9%**	**38.2%**	**71.8%**

Lavori iniziati	838.584	559.055	124.204
Massa impegnabile	11.467.294	1.624.320	686.839
Impegni totali	7.354.763	1.53.722	448.675
Rapporto massa-impegni	64.1	64.8	65.1
Rapporto lav.iniz.-impegni 1996	**11.4%**	**53.0%**	**27.6%**
Variazione 1995-1996	*+1.5%*	*+14.8%*	*-44.2%*

3. Analisi dell'organizzazione e dei procedimenti.

3.1. *L'assetto organizzativo del Ministero.*

Come già anticipato nella Relazione 1997, la struttura organizzativa del Dicastero, in relazione all'emanazione della legge 15 marzo 1997, n. 59 - recante : "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa" - e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, è investita da un profondo ripensamento, tuttora in corso, che dovrebbe vedere il suo completamento con l'esercizio della delega di cui agli articoli 7, 10 e 11 della citata legge n. 59 del 1998. A tale riguardo, è in fase avanzata la elaborazione di un apposito decreto legislativo per la razionalizzazione delle strutture e per l'unificazione delle competenze ministeriali in materia di "assetto del territorio", che si pensava ormai imminente dopo gli eventi calamitosi in Campania e in relazione ai quali è stato emanato il d.l. n. 180/1998, conv. dalla l. n. 267/1998.

E a tale proposito, la (citata) legislazione di urgenza ha lasciato insoluto il problema della sovrapposizione di competenze tra organi dell'Amministrazione centrale, il che rende attualmente il sistema pletorico e di difficile gestione.

3.2 *Direttiva ministeriale sui criteri per la valutazione dell'attività dei dirigenti generali.*

Con direttiva del 12 gennaio 1999, il Ministro, in ottemperanza alle innovazioni introdotte con il d.lgs. n. 80/1998, specie per quanto riguarda la valutazione dei dirigenti generali, tenuto conto degli artt. 8 lett. f), 23 e 40 del CCNL del comparto dirigenza dell'Amministrazione dello Stato, ha stabilito i criteri per la valutazione di tali attività, i parametri per la misurazione dei risultati, le disposizioni concernenti la valutazione complessiva dell'attività gestionale dei dirigenti medesimi nonché la disciplina degli effetti retributivi connessi alla valutazione.

3.3 *Fondo di rotazione presso il Ministero dei lavori pubblici per il finanziamento delle spese per le attività di progettazione delle amministrazioni statali (art.9 l. n.135/1997)*[6].

La norma di cui all'art. 9 l. n.135/1997 stabilisce che il Ministro dei lavori pubblici fissa con proprio decreto i criteri di assegnazione del fondo.

L'attuazione della norma ha avuto un difficile iter procedimentale. Infatti, l'Amministrazione emanò il decreto in data 4.6.1997 (pubblicato sulla G.U. del 13.6.1997, n.136), senza però sottoporlo al controllo preventivo; tale adempimento è poi intervenuto su richiamo del competente Ufficio della Corte, che ha manifestato talune perplessità specie in relazione alla natura rotativa del fondo. L'Amministrazione solo in data 20.5.1998 ha emanato un provvedimento sostitutivo del precedente (pubblicato sulla G.U. n.191 del 18.8.98).

Successivamente, l'art.3 della l. n.384/1998, di assestamento del bilancio per l'anno 1998, ha abrogato l'art.9, comma 3, della l. n.453/1997 di approvazione del bilancio di

[6] Cfr. anche art. 11 del d.d.l. A.C. 5809.

previsione per il 1998 poiché tale disposizione non era in linea con la natura di fondo di rotazione affermata dal citato art.9 della l. n.135/1997.

Si evidenzia che con l.n.449/1998 (tab. D) lo stanziamento di spesa per il 1999 è stato incrementato da 7 a 30 mld.

Va aggiunto che, con l'art. 11, comma 1, della legge n. 144/1999, il Fondo di finanziamento della progettazione preliminare e degli studi e indagini connessi per il potenziamento, adeguamento e ammodernamento delle infrastrutture perde la natura di fondo di rotazione essendo ora definito a "fondo perduto" e cioè senza restituzione, con la conseguente necessità di prevederne la copertura finanziaria.

3.4 *Regolamento di attuazione degli artt. 2 e 4 della l. 7.8.1990 n.241.*

Nel corso del 1998, si è perfezionato l'iter procedimentale del regolamento di attuazione degli artt. 2 e 4 della l. 7.8.1990 n.241 con la sua registrazione e la pubblicazione sulla G.U. n.194 del 21.8.1998.

L'atto ministeriale emanato in data 8.10.1997 era stato oggetto di osservazioni nella competente sede del controllo in cui era stato rilevato, tra l'altro, il mancato adeguamento dei termini relativi a taluni procedimenti alle indicazioni contenute nel parere del Consiglio di Stato nonché la non conformità dei termini per l'emissione dei pareri del Consiglio Superiore dei lavori pubblici a quelli stabiliti dall'art.11, comma 2, della l. n.127/1997.

3.5 *Gestione del personale.*

3.5.1 La dirigenza.

La dotazione organica del Ministero è stata rideterminata, ai sensi degli artt. 30 e 31 del d.lgs. n. 29/1993, in 5.418 posti complessivi, dei quali 213 riservati alle qualifiche dirigenziali. Alla fine del 1998, risultavano occupati 4.454 posti (contro 4.415 dello scorso anno). Nel corso dell'esercizio si registra un decremento di 9 unità.

Rispetto alle dotazioni organiche, la situazione delle presenze del personale dirigenziale è la seguente.

Dirigenti	Organico	Presenze al 31 12.1997	Presenze al 31 12.1998
Livello B	1	1	1
Livello C	34	47	49*
Dirigenti	178	119	141**
Totale	213	167	167

* 8 fuori ruolo

** 2 fuori ruolo e 4 comandati presso altre amministrazioni.

Tra i dirigenti, sono state assunte 4 unità; sono cessati 7 dipendenti (2 per limiti di età; 2 passati ad altre amministrazioni; 2 per altre cause; 1 per dimissioni).

3.5.2 Personale in servizio e vacanze di organico - I livelli.

Per i livelli, tenuto conto dei posti in organico, la situazione del personale è la seguente:

Livelli	Organico	Presenze al 31.12.1997	Presenze al 31.12.1997	Comandati Ruolo presso altre amm.ni	Comandati provenienti da altre amm.ni	Fuori ruolo	Fuori ruolo da altre amm.ni	Part time fino al 50%	Part time oltre il 50%
Nono	177	150	170	5	18	2	0	3	0
Ottavo	418	333	326	17	7	2	0	9	0
Settimo	1.242	1.162	1.143	64	22	1	2	17	14

Sesto	912	781	801	45	3	0	0	9	8
Quinto	1.093	923	914	51	10	3	2	14	37
Quarto	1.184	759	758	30	14	4	0	4	12
Terzo	179	133	143	5	3	0	1	3	1
Secondo		7	8		1		0		
TOTALE	5.205	4.248	4.263	217	78	12	5	59	72

Le vacanze, rispetto alla dotazione organica, risultano pari al 17,7%. Risultano 85 cessazioni, di cui 40 per dimissioni. Gli assunti sono stati 127, di cui 68 per concorso.

3.5.3 I "corpi tecnici".

Per i dirigenti, la situazione della copertura degli organici "tecnici" con specializzazione nel campo dei lavori e delle opere pubbliche, è la seguente.

DIRIGENTI	Organico	Presenze
Dirigenti generali		
Pres. Cons. sup. LLPP	1	1
Pres. Sez. Cons. sup. LLPP	6	6
Pres. Magistrato per le acque e per il Po	2	2
Provveditori	17	26(*)
Dirigenti		
Dirigenti tecnici	110	80(**)

(*) comprende 5 unità in soprannumero e 4 unità in posizione di fuori ruolo.
(**) comprende 2 unità in posizione di fuori ruolo.

Per quanto riguarda i livelli, la situazione è la seguente:

LIVELLI	Organico	Presenze
Nono		
Ingegnere direttore coordinatore	110	93
Architetto direttore coordinatore	14	9
Ottava qualifica funzionale		
Ingegnere direttore	214	131 (*)
Architetto direttore	27	24
Geologo direttore	2	2
Settima		
Capo tecnico (ex geometri, ufficiali idraulici e disegnatori)	663	567
Architetto	29	29
Biologo	2	1
Chimico	2	1
Geologo	4	4
Ingegnere	61	60(**)
Sesta qualifica funzionale		
Assistente tecnico (collaboratore nei cantieri)	489	366
Quinta qualifica funzionale		
Ufficiale idraulico	143	90
Quarta qualifica		
Sorvegliante idraulico	529	227

(*) comprende 1 unità in posizione di fuori ruolo.
(**) comprende 1 unità in posizione di fuori ruolo.

Si registra, al riguardo, un recupero nella copertura dei posti in organico di carattere tecnico, situazione che in occasione delle precedenti Relazioni era stata indicata come uno dei principali fattori di debolezza dell'Amministrazione nello svolgimento delle funzioni di natura tecnica tra cui quelle di progettazione attribuite dalla legge al Ministero.

Nell'ambito del presente paragrafo, si riferisce anche a proposito della situazione del personale tecnico del Dipartimento per i Servizi tecnici nazionali. La Corte, nei precedenti referti ha avuto modo di auspicare una più appropriata collocazione dei Servizi tecnici nazionali. Con il recente decreto legislativo n. 112 del 1998, ne è previsto il riordino (artt. 91 e 92). Tale collocazione istituzionale tende a valorizzare il ruolo dei Servizi per fornire al Governo il necessario supporto tecnico nell'esercizio delle funzioni di regolazione e di programmazione di livello statale in materia di territorio, ambiente e protezione civile.

A fronte di 414 unità di ruolo, il Dipartimento si avvale di 112 unità in posizione di comando, 39 fuori ruolo *ex lege* n. 584/94, 14 contrattisti e 26 appartenenti al ruolo della presidenza del Consiglio dei Ministri, per un totale di 191 unità (oltre il 31% del personale in servizio) non appartenenti ai ruoli. Si tratta per la maggior parte di tecnici dotati di professionalità specifica. Tale aspetto è particolarmente rilevante per il personale appartenente ad enti quali ENEA, CNR e ANPA.

Servizio/Ufficio	Dir. Gen	Dir.	IX - VI	V-III	Tot.
AA.AA./Seg.Tec.S.L. S.I.U.	1	5	91	43	140
Dighe Dir. Gen.	1	10	46	12	69
Dighe Uff. per.	-	6	41	9	56
Serv. geologico	-	8	48	12	68
Serv. Idrol. Dir.gen.	1	7	17	10	35
Serv. Idrol. Uff. per.	-	9	93	59	161
Serv. Sismico	1	10	53	12	76
Ruolo DSTN presso altri dtp/min	1	7	35	6	49
TOTALE DSTN	5	62	424	163	654

E' necessario sottolineare l'urgenza di un ampio e tempestivo potenziamento delle capacità professionali dei c.d "corpi tecnici" dell'amministrazione senza il quale sono destinate a perpetuarsi le debolezze del sistema di programmazione e progettazione da cui scaturiscono disfunzioni (quali il ricorso all'esterno attraverso lo strumento concessorio - cfr. deliberazione n. 43/97) e patologie gravi nelle fasi di esecuzione e realizzazione delle opere da parte dei contraenti privati.

Per quanto concerne il personale tecnico è stata approvata, nel corso del 1998, la graduatoria di un concorso per esami a 11 posti, elevati a 12, per il conferimento della qualifica di dirigente tecnico. E' in corso di espletamento un concorso per esami a 20 posti di dirigente tecnico per le necessità del Servizio di ispettorato tecnico sui lavori pubblici. E' stato poi pubblicato un bando per il conferimento di ulteriori 4 posti di dirigente tecnico ed è stata approvata la graduatoria dei corsi - concorsi di formazione per complessivi 11 dirigenti tecnici. Infine, sono stati pubblicati i bandi per i concorsi riservati: a 7 posti di ingegnere direttore (IX qualifica), a 4 posti di architetto direttore coordinatore (IX qualifica) e a 50 posti di capo tecnico (IX qualifica).

4. Analisi della gestione per centri di responsabilità.

4.1 Attività della Direzione generale della Difesa del suolo.

Come già rilevato nella scorsa Relazione[7], il Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1999-2001 ha posto il sistema idrogeologico tra le materie prioritarie di intervento sulle infrastrutture da potenziare[8], tenuto anche conto, specie nel Mezzogiorno, delle problematiche caratteristiche fisiche del territorio, del disordine urbanistico e dell'insufficienza di misure ed interventi di prevenzione.

In tale contesto, come anche evidenziato nella nota preliminare allo stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici allegata al d.d.l di bilancio per l'anno 1998[9], la crescente vulnerabilità del territorio nel nostro Paese deriva anche da una debole azione di governo. Ciò, in considerazione di due principali ordini di ragioni:

- la complessità dei procedimenti per la valutazione dei programmi, per la ripartizione degli stanziamenti per bacini idrografici e per il perfezionamento dei provvedimenti di assegnazione delle risorse finanziarie agli organi decentrati dell'Amministrazione. A ciò va aggiunta l'intricata disciplina in materia di competenze centrali, regionali e delle autorità di bacino, che si è tentato di razionalizzare con il recente d.lgs. n. 112/1998, la cui attuazione si sta rivelando - come del resto era prevedibile - non agevole;
- la scarsa disponibilità di risorse finanziarie. A tale riguardo, a fronte di una originaria disponibilità di uno stanziamento pari, nel triennio 1989-1991, a 2.500 miliardi, si è registrata una diluizione di tali disponibilità per l'arco temporale 1989-1997. Sul punto, la citata nota preliminare all'esame evidenzia: che i fabbisogni per interventi individuati dalle Autorità di bacino in sede di elaborazione degli schemi previsionali e programmatici ammontano a circa 13.000 miliardi di lire; che soltanto per evitare il ripetersi degli eventi alluvionali che hanno colpito la città di Firenze ed il suo circondario si rendono necessari interventi per 3.000-3.500 miliardi; che nell'arco dei prossimi dieci anni si prevede, prudenzialmente, un fabbisogno pari a 10.000 miliardi di lire.

Particolarmente indicativo della consapevolezza dell'Amministrazione circa la vischiosità sottesa all'esigenza del conseguimento di un'accelerazione delle operazioni di spesa nel settore della difesa del suolo è l'obiettivo fissato nella direttiva generale del Ministro dei lavori pubblici del 12 gennaio 1999, che individua apposite iniziative per la razionalizzazione dei predetti procedimenti di spesa. Tale obiettivo, rappresentato nel paragrafo *4.2 Direttive e programmi* della presente Relazione, è stato puntualmente conseguito.

Va evidenziato che, in coerenza con l'obiettivo di rilanciare la politica pubblica della difesa del suolo, la legge Finanziaria per il 1999 (l. n. 449/1998) destina per tale finalità 700 mld per ciascun anno del triennio 1999-2001 (tabella C allegata alla l. Finanziaria). Lo stanziamento previsto, pari a complessivi 2.100 mld nel triennio, risulta più del doppio dello stanziamento (1.040 mld) previsto per il triennio 1997-1999 (il triennio 1998-2000 indicava uno stanziamento complessivo di lire 1.410 mld).

4.1.1 Stato di attuazione del d.lgs. n. 112/1998.

La Direzione Generale della difesa del suolo, al fine di garantire l'ordinato passaggio delle competenze previsto dalle disposizioni del d.lgs. n. 112/1998 (artt. 86-92) per le materie "risorse idriche e difesa del suolo", sta provvedendo a redigere gli elenchi delle grandi

---

[7] Cfr. Corte dei conti. *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1997*, vol. II, tomo II, p. 932, Roma 1998.

[8] D.P.E.F. 1999-2001, deliberato dal Consiglio dei Ministri il 17 aprile 1998, paragrafo 14.2, p. 104.

[9] A.S. n. 2739, *D.d.l. Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1998 e bilancio pluriennale per il triennio 1998-2000. allegato, tabella n. 9*, Senato della Repubblica, XIII legislatura.

derivazioni, assentite od in istruttoria, secondo la regione interessata e, separatamente, quelli degli atti ricadenti nei bacini interregionali ovvero che prevedano il trasferimento di risorse idriche tra regioni diverse oltre i comprensori di riferimento dei bacini idrografici. Tale individuazione consentirà di definire i compiti che, ai sensi dell'art. 88 del d.lgs. n. 112/1998, dovranno permanere allo Stato, consentendo nel contempo di accelerare il passaggio alle regioni di quanto divenuto di loro competenza (art. 89)[10].

4.1.2 Problemi di sovrapposizione di interventi tra Amministrazioni centrali: Direzione generale difesa del suolo, Dipartimento della Protezione civile e Ministero dell'ambiente.

Nell'ambito delle attività previste dalla legge n. 183/1989 in materia di difesa del suolo, vengono chiaramente distinte, all'art. 5, le attribuzioni statali svolte sotto la responsabilità, rispettivamente, del Ministero dei lavori pubblici e del Ministero dell'ambiente[11].

Lo Stato esercita principalmente funzioni di indirizzo e coordinamento, tranne che per la gestione delle aste principali dei fiumi ricadenti nei bacini idrografici di rilievo nazionale, sulle quali il Ministero ha specifiche e rilevanti competenze in materia di opere idrauliche. Con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 112/1998 queste residue funzioni di amministrazione attiva saranno esercitate dalle Regioni.

Con l'entrata in vigore della legge 24 febbraio 1992, n. 225, "Istituzione del Servizio Nazionale della Protezione Civile" vengono definite attività di protezione civile quelle volte alla previsione e prevenzione delle varie ipotesi di rischio ed ogni altra attività necessaria ed indifferibile diretta a superare l'emergenza connessa agli eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo e a calamità naturali.

In particolare, nella prassi, la legge (artt. 3, comma 5, e 5) è stata intesa come un generalizzato potere di deroga e non come disposizione diretta a disciplinare i casi per i quali l'emergenza fosse talmente grave ed imminente da non poter essere fronteggiata con i mezzi della amministrazione ordinaria. In sede operativa, l'intervento del Dipartimento della Protezione civile sul territorio ha dunque assunto dimensioni sempre più rilevanti, non solo per i numerosi eventi naturali verificatisi negli ultimi anni. Infatti, in molti casi gli interventi di salvaguardia idrogeologica sono stati attuati con il ricorso all'emergenza tramite gli strumenti acceleratori della Protezione civile, talvolta sovrapponendosi rispetto agli strumenti propri dell'intervento ordinario, attuato con la pianificazione di bacino e con la legge n. 183/1989. E', ad esempio, il caso previsto dall'art.8, comma 1, del d.l. n. 576/1996, conv. dalla l. n. 677/1996, che prevede la revoca e la riassegnazione per interventi urgenti di prevenzione delle somme non utilizzate dalla Protezione civile. Peraltro, nonostante l'art. 4, comma 1, della l. n. 288/1997, di conv. del d.l. n. 130/1997, secondo cui il Ministero dei lavori pubblici deve, in materia, essere preventivamente sentito, la concreta esperienza rappresentata dalla Direzione generale è stata nel senso di avere incontrato rilevanti difficoltà nell'assicurare un effettivo raccordo operativo.

Inoltre, con lo sviluppo delle attività conseguenti all'emanazione del decreto legge 11 giugno 1998, n. 180, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 1998, n. 267, recante

---

[10] La fase istruttoria ha richiesto l'acquisizione di elementi da parte dei Provveditorati alla opere pubbliche con competenze idrauliche e dei Magistrati per il Po e alle acque, come l'individuazione, con apposito elenco, delle opere di rilevante importanza e suscettibili di interessare il territorio di più Regioni e per le quali occorre richiedere l'applicazione dell'art.89, comma 5, che prevede la stipula di appositi accordi di programma con i quali definire appropriate modalità di gestione.

[11] Sostanzialmente fanno capo al Ministero dei lavori pubblici le attività concernenti l'assetto idrogeologico, le reti idrografiche, l'approvvigionamento idrico e le coste. Il Ministero dell'ambiente esercita le funzioni amministrative di competenza statale in materia di tutela dall'inquinamento e di smaltimento dei rifiuti e per gli aspetti riferiti alla tutela delle risorse naturali.

"Misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico", l'articolazione delle competenze statali in materia di difesa del suolo si è arricchita di nuovi elementi che determinano ulteriori sovrapposizioni di funzioni intestate a diverse Amministrazioni centrali nell'esercizio delle competenze in materia di difesa del suolo:

- il Ministero dell'ambiente si è dotato di una struttura tecnica per lo svolgimento delle attività di competenza previste dal decreto legge n. 180/1998, che si aggiunge ad analogo servizio già individuato dalla legge n. 183/1989 per l'esercizio delle competenze del Ministero dell'ambiente in materia di difesa del suolo;
- i programmi di interventi urgenti per la riduzione del rischio idrogeologico, definiti dal Comitato dei Ministri d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, vengono finanziati con fondi gestiti dal Ministero dell'ambiente;
- viene individuata una nuova categoria di perimetrazioni senza che sia possibile individuare con chiarezza il nesso con gli atti per la pianificazione di bacino in corso di predisposizione.

Con due recenti d.P.C.M. datati entrambi 12 gennaio 1999, è stata rispettivamente ripartita tra i bacini idrografici la somma di lire 15,700 miliardi in attuazione dell'art. 8, comma 1, del d.l. n. 180 conv. dalla l. n. 267/1998 nonché la somma di 110 miliardi tra le Regioni, in attuazione dell'art. 1, comma 2, della citata l. n. 267/1998, per realizzare programmi urgenti, anche attraverso azioni di manutenzione dei bacini idrografici, per ridurre il rischio idrogeologico nelle zone nelle quali la maggiore vulnerabilità del territorio si lega a maggiori pericoli per le persone, cose e patrimonio ambientale.

4.1.3 Rapporti Amministrazione centrale - Autorità di bacino.

Ai sensi dell'art.12, comma 3, l. n. 183/1989, il Ministro dei lavori pubblici presiede il Comitato Istituzionale, organismo deliberante delle Autorità di bacino di rilievo nazionale, che esamina le attività istituzionali poste in essere dalle Autorità di bacino nazionali, assicurando il confronto tra tutte le amministrazioni competenti in materia di difesa del suolo.

L'attività istruttoria si è però rivelata particolarmente complessa per mancanza di tempestività e per carenza della documentazione nei casi in cui essa è stata inoltrata.

Per quanto riguarda i rapporti con i Comitati Tecnici delle Autorità di bacino, l'Amministrazione ha proceduto ad un riordino della rappresentanza dei funzionari del Ministero in tali organi collegiali, nella prospettiva di garantire un più efficace monitoraggio delle attività.

Infine, si ritiene opportuno segnalare che il d.l. n. 180/1998, conv. dalla l. n.267/1998, all'art. 1, comma 2, attribuendo al Ministero dell'ambiente fondi pari a lire 110 miliardi per l'esercizio 1998 per il finanziamento di programmi di intervento urgenti per la riduzione del rischio idrogeologico ha, di fatto, sovrapposto al finanziamento degli schemi previsionali e programmatici di cui all'art.31 della legge n. 183/1989 un ulteriore canale di spesa per interventi di difesa del suolo che rischia di operare al di fuori dell'assetto previsto dalla legge n. 183/1989 ed, in particolare, fuori dalla programmazione delle Autorità di bacino, rendendo in tal modo ancora più confuso il quadro delle responsabilità.

4.1.4 Attuazione del d.P.R. 9.10.1997[12] e finanziamento della legge n. 183/1989, con indicazione aggiornata dell'approvazione degli interventi negli anni 1991-1996 per destinatario dei finanziamenti.

Con decreti del Ministero dei lavori pubblici sono state erogate, nel periodo 1989-1996, risorse per complessivi 2.090,953 miliardi di lire.

[12] In G. U. n. 289 del 12.12.97

A seguito delle assegnazioni pari a 80,626 miliardi di lire al Magistrato per il Po di Parma e di 6,508 miliardi al competente Provveditorato alle OO.PP., effettuate per far fronte agli interventi alluvionali del 1994 in Piemonte, le somme complessivamente utilizzate per gli interventi sono pari a 1.829,183 miliardi di lire e pari a 174,638 miliardi di lire per gli studi.

I dati riferiti alla tabella che segue sono aggiornati al primo semestre 1998 e sono quindi da considerarsi provvisori e in corso di completamento.

Con nota n. 1288 del 8.2.1999, la Direzione generale della difesa del suolo ha richiesto alle Regioni ed alle Autorità di bacino i dati per aggiornare lo stato di attuazione dei programmi della legge 183/1989, al fine di redigere il rapporto, entro il 31 maggio, da presentare al Comitato dei Ministri ed alla Conferenza Stato - Regioni (art.6 d.P.R. 9 ottobre 1997).

Inoltre, con d.P.R. 9.10.1997, si è provveduto alla ripartizione dei fondi nel triennio 1997-99 ai fini del finanziamento degli schemi previsionali e programmatici in materia di difesa del suolo.

Per il suddetto triennio è stata finanziata la somma complessiva di 1.040 miliardi, ripartita in lire 420 miliardi per l'anno 1997 e lire 310 miliardi per ciascuno degli anni 1998 e 1999. Tale importo è stato suddiviso tra i bacini di rilievo nazionale, interregionale e regionale, e i Servizi Tecnici Nazionali a cui è riservata una somma complessiva di 30 miliardi, in tre anni.

Per il 1997, in base alla disponibilità di cassa, a fronte di un impegno complessivo di 410 miliardi, sono stati erogati circa 402 miliardi.

Per il 1998, la somma di 300 miliardi (finanziata e finalizzata con il d.P.R. 9.10.1997) è stata completamente impegnata e sono stati predisposti i mandati di erogazione di 300 miliardi di lire di cassa messi a disposizione dal Ministero del tesoro.

La tabella che segue espone i dati dei finanziamenti di cui al capitolo di bilancio 7749 dello stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici riferiti al periodo 1991-1996 e aggregati per destinatario.

Legge n. 183/1989 - cap. 7749
Attuazione degli interventi negli anni 1991-1996
per destinatario dei finanziamenti
(Dati - in milioni - aggiornati al primo semestre 1998)

Soggetto destinatario	*Importo erogato*	*Importo inter.vti affidati*	*Importo avanz.to lavori*	*% avanz.to*
Provv. Trento	500	500	500	100
Mag. Venezia	40.809	30.857	22.792	57
Mag. Po Parma	124.008	82.212	59.766	49
Provv. Firenze	16.723	8.770	7.150	44
Provv. Perugia	443	443	443	100
Provv. Roma	22.290	12.600	6.100	31
Provv. Napoli	17.938	17.938	4.894	30
Totale	**222.011**	**153.320**	**101.645**	**47%**
Reg Piemonte	136.171	82.151	53.828	40
Reg Valle d'Aosta	16.585	11.619	9.197	55
Reg Lombardia	127.528	68.305	48.691	38
Reg. Veneto	117.518	83.953	45.053	39
Reg Friuli Venez Giulia	26.484	1.500	1.500	15
Reg Liguria	47.524	24.442	20.360	46
Reg Emilia Romagna	136.796	83.535	73.217	54
Reg Toscana	106.831	74.590	54.974	58
Reg Umbria	47.439	37.558	25.458	57
Reg Marche	42.961	35.195	29.145	70
Reg Lazio	123.834	77.585	33.207	28

Reg Abruzzo	55.139	31.206	11.849	26
Reg Molise	20.429	14.043	8.538	45
Reg Campania	114.722	66.810	9.454	9
Reg Puglia	114.730	55.235	15.115	18
Reg Basilicata	40.201	26.717	12.441	42
Reg Calabria	77.399	33.682	22.388	34
Reg Sicilia	121.877	7.165	0	0
Reg Sardegna	81.744	45.546	28.354	45
Prov Aut.ma Bozano	12.156	12.011	10.456	86
Prov Aut.ma Trento	36.670	29.440	12.753	38
Tot. Reg. Prov. aut.	**1.604.738**	**902.288**	**526.078**	**37%**
Uff. idrograf. Pisa	2.099	0	0	0
Uff. idrograf. Parma	335	0	0	0
Tot. uffici	**2.434**	**0**	**0**	**0**
TOT. GENERALE	**1.829.183**	**1.055.608**	**627.723**	**39%**

Fonte: Direzione generale della difesa del suolo. Aggiornamento 19 aprile 1999.

La tabella che precede mostra un ritardo nell'attuazione degli interventi programmati. Al riguardo, la Corte non può che confermare il giudizio negativo, già espresso, tra l'altro, nella *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1993* (Stato di attuazione delle leggi 18 maggio 1989, n. 183 e 7 agosto 1990, n. 223), non soltanto in ordine ai meccanismi della legge n. 183/1989, che si sono rivelati pletorici, ma anche con riferimento ai ritardi nella costituzione delle Autorità di bacino regionali ed interregionali.

La tabella che segue espone il riepilogo dei finanziamenti per tipologia di bacino disposti nel corso dell'esercizio 1998 a valere sul capitolo 7749.

Riepilogo finanziamenti cap. 7749 - Esercizio 1998 (dati in mld)

Bacino	ass.to interventi	ass.to studi	tot. imp.	ass.to	erogato int.	erogato studi	tot. erogato
Nazionali	150.340	16.630	165.970	50.201	100.138	16.630	116.768
Interregionali	16.132	1.599	17.722		16.132	1.999	17.732
Regionali	100.428	14.869	116.297		100.428	14.869	115.297
totale	266.901	33.098	299.999		216.698	33.098	249.798
						tot. ass.	50.201
						tot.ass.erog.	299.999

Fonte: Direzione generale della difesa del suolo. Aggiornamento 19 aprile 1999.

4.1.5 Attuazione della l. n. 180/1998.

Dopo l'emanazione dell'atto di indirizzo e coordinamento del 29 settembre 1998 (G.U. n. 3 del 5.1.1999) - che individua i criteri relativi agli adempimenti di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 1 del d.l. n. 180/1998 - con due decreti del Presidente della Repubblica, entrambi del 12 gennaio 1999[13], si è provveduto alla ripartizione delle risorse rese disponibili con il d.l. n. 180/1998, conv. con modificazioni, dalla l. n. 267/1998, nell'annualità 1998.

I fondi sono destinati alle attività necessarie per l'individuazione e la perimetrazione delle aree a rischio idrogeologico, alle assunzioni di personale tecnico delle Autorità di bacino e delle province autonome, nonché alla realizzazione del programma di interventi urgenti per la riduzione del rischio idrogeologico.

[13] In G.U. n. 53 del 5 marzo 1999.

Con l'emanazione dei due d.P.R. citati, può ritenersi sostanzialmente conclusa l'attività normativa preordinata all'esecuzione delle misure urgenti previste dal decreto legge n. 180/1998.

Sulla base del trasferimento dei fondi (cui provvede con proprio decreto il Ministero del tesoro) le Autorità di bacino e le Regioni[14] potranno adottare, entro il 30 giugno 1999, piani stralcio di bacino per l'assetto idrogeologico che contengano, in particolare, l'individuazione e la perimetrazione delle aree a rischio idrogeologico, per le quali sono adottate le misure di salvaguardia, entro la stessa data.

Peraltro, in relazione al procrastinarsi dei tempi originariamente previsti per acquisire la disponibilità dei predetti fondi, appare improbabile che il termine del 30 giugno 1999, possa essere rispettato. Le Regioni hanno proposto che comunque venga garantita, entro la citata data del 30 giugno 1999, l'attuazione delle misure urgenti previste nel d.l. n. 180/1998 almeno per le situazioni di "pericolo immanente".

4.1.6 Attuazione della legge n. 36/1994.

La legge 5 gennaio 1994, n.36 delinea un importante processo di riforma del settore idrico caratterizzato da grande complessità, anche in considerazione dei vari livelli di competenza istituzionale previsti[15], indicando come obiettivo finale la gestione imprenditoriale ed efficiente del servizio idrico integrato i cui costi, compresi gli investimenti, sono coperti dalla tariffa.

Tra gli adempimenti curati dalla Direzione generale della difesa del suolo relativamente all'attuazione della nuova normativa, va segnalato il perfezionamento del d.P.R. sulla pubblicità delle acque introdotta nell'ordinamento dall'art.1 della l. n. 36/1994, con la correlativa individuazione delle disposizioni normative vigenti incompatibili con il menzionato art.1. Da elementi forniti dall'Amministrazione dei lavori pubblici risulta che è stata predisposta una bozza di circolare esplicativa dell'art. 18, comma 1, lett.d) della l. n. 36/1994, che ha previsto, nell'ambito delle derivazioni ad uso industriale, la riduzione del 50% del canone demaniale nel caso di riuso o riciclo delle acque utilizzate.

Nell'ambito delle attività volte alla definizione degli accordi di programma ai sensi dell'art.17 della legge 5 gennaio 1994, n.36, la Direzione generale della difesa del suolo, in data 30 giugno 1997, a seguito di precise richieste da parte delle regioni Puglia e Basilicata, ha dato l'avvio alle attività propedeutiche per la definizione dell'accordo di programma per la pianificazione dell'utilizzo delle risorse idriche condivise tra le due Regioni[16].

---

[14] Al riguardo risulta, da fonte ministeriale, una contestazione da parte regionale sulla formazione dei decreti di trasferimento dei fondi.

[15] I soggetti coinvolti per dare attuazione a questa trasformazione sono molteplici: lo Stato ha funzioni di indirizzo e coordinamento, con particolare riferimento agli aspetti tecnici, economico-finanziari e gestionali (es. risparmio idrico e riuso, livelli minimi di servizio, metodologia di calcolo della tariffa di riferimento, ecc.); le Regioni disegnano l'organizzazione del servizio idrico integrato con la delimitazione, nel proprio territorio, degli ambiti territoriali ottimali nei quali definiscono le forme e le modalità di cooperazione degli Enti locali preposti all'affidamento della gestione, la relativa convenzione tipo ed infine stabiliscono i criteri per la salvaguardia delle gestioni esistenti: gli Enti locali danno attuazione alla gestione del servizio idrico integrato, sulla base degli indirizzi emanati dallo Stato e dei modelli di cooperazione disegnati dalla Regione; definiscono lo stato di consistenza delle opere e degli impianti, il piano economico finanziario, la tariffa, quali atti da porre a base dell'affidamento del servizio idrico integrato, al fine di garantire la gestione efficiente, efficace ed economica.

[16] I contenuti del documento predisposto per la sottoscrizione dalle parti riguardano: la pianificazione dell'utilizzo delle risorse idriche necessarie alle due Regioni per assicurare le erogazioni potabili, irrigue e industriali sulla base delle disponibilità necessarie allo sviluppo sostenibile delle regioni stesse, avendo a riferimento un orizzonte temporale collocato al 2015; il riordino delle concessioni di derivazione mantenute in capo allo Stato fino alla predisposizione di apposito bilancio idrico (d.lgs. n. 112/1998); la realizzazione di azioni di recupero, riuso e

L'accordo mira a creare nuove metodologie e applicare strategie più snelle, per un governo della risorsa idrica attento a tutti gli aspetti (sociali, ambientali ed economici) inerenti il soddisfacimento del fabbisogno idrico delle due Regioni.

Al fine di evitare discriminazioni tra regioni ricche e regioni povere di acqua, l'attuale impostazione istituzionale, pur permeata da forti spinte federalistiche, non ha trascurato la necessità di mantenere in capo ad una autorità centrale *super partes* (all'uopo individuata) il governo delle risorse idriche.

Per la sottoscrizione, le regioni le cui giunte hanno approvato il testo dell'accordo, hanno dichiarato di attendere la verifica del contenuto finale dell'atto di trasformazione in S.p.A. dell'Ente acquedotto pugliese (EAAP), trasformazione disposta con d.lgs. n. 141/1999.

L'amministrazione ha anche avviato i lavori preparatori per la stipula dell'accordo di programma tra le Regioni Molise e Puglia.

4.1.7 Entità particolarmente rilevante degli stanziamenti previsti per far fronte al dissesto geologico conseguente all'alluvione in Versilia.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 19 giugno 1996, è stato dichiarato lo stato di emergenza nei territori delle province di Lucca e Massa Carrara.

Al fine di dare immediata attuazione agli interventi di emergenza, con ordinanza 25 giugno 1996 n. 2449 del Ministro per il Coordinamento della protezione civile, si è provveduto alla nomina del Commissario delegato, nella persona del Presidente della Regione Toscana, che ha predisposto il piano degli interventi infrastrutturali di emergenza e di prima sistemazione idrogeologica, approvato con ordinanza commissariale in data 15 luglio 1996. Il piano è stato caratterizzato da sette rimodulazioni; l'ultima, a quel che risulta, approvata in data 20 novembre 1997.

Successivamente, all'entrata in vigore al d.l. n. 576/1996, conv. con l. n. 677/1996, sono stati emanati ulteriori provvedimenti per il completamento degli interventi di emergenza.

L'azione complessiva in Versilia si è realizzata in due fasi, con le seguenti risultanze finali:

- I fase d.P.C.M. n. 2449/96, art. 3:

per opere fisiche	L. 40.798.749.898
per progettazioni	L 3.884.250.102
finanziati dagli EE. LL.	L. 72.861.665.380
TOTALE PIANO	L. 117.544.665.380

- II fase: l'art. 6 del d.l. n. 576/1996 conv. dalla l. n. 677/1996 prevede un finanziamento pari a lire 130 miliardi con mutui della Cassa DD.PP., di cui lire 98 miliardi con oneri di ammortamento a carico dello Stato per interventi infrastrutturali e di emergenza. Tale Piano è stato articolato in tre successivi stralci con finalità di sistemazione idrogeologica dei bacini del fiume Versilia e del torrente Turrite di Gallicano.

---

risparmio dell'acqua; la creazione di strumenti di coordinamento permanenti volti a sviluppare tutte le azioni necessarie per fronteggiare le crisi idriche e soddisfare le richieste; l'adozione di strumenti che siano in grado altresì di esercitare l'indirizzo sulla gestione delle opere di captazione, accumulo e trasferimento; determinazione della tariffa idrica all'ingrosso: la riorganizzazione e trasformazione a livello funzionale, gestionale ed amministrativo degli attuali soggetti utilizzatori della risorsa idrica (EAAP, EIPLI e Consorzi di Bonifica); gli interventi di completamento di opere in corso di realizzazione a cura delle regioni, messa a regime ed ottimizzazione delle opere esistenti (dalla piena utilizzazione delle opere esistenti sarà possibile ottenere 114 milioni di mc ulteriori di acqua invasata); l'individuazione e realizzazione di eventuali nuove opere funzionali al sistema di interconnessione con l'impegno ad individuare la copertura finanziaria nell'ambito del QCS. ovvero su altre fonti.

4.1.8 Vicende connesse alla frana di Niscemi nonché agli interventi conseguenti agli eventi che hanno interessato Sarno.

Nell'ambito delle attività svolte in attuazione della delibera CIPE 12 luglio 1996, il Ministro dei lavori pubblici determinò che una quota rilevante della propria proposta di interventi avrebbe riguardato progetti per la difesa del suolo, incaricando la Direzione generale della difesa del suolo della selezione degli interventi da proporre al CIPE. In tale prospettiva, interessate le regioni e le autorità di bacino, fu reperito un parco progetti pari a circa 3.800 miliardi di lire. Dopo un fase di concertazione con le Regioni venne presentata al Ministro dei lavori pubblici una ipotesi di finanziamento per lire 970 miliardi, che espressamente escludeva interventi nella Regione siciliana[17]. Il CIPE deliberava in data 23.4.97.

Un anno dopo il d.l. n. 293/1996 - che prevedeva all'art. 1, commi 2 e 5, che il Dipartimento della Protezione civile predisponesse programmi di interventi urgenti per fronteggiare situazioni di emergenza e di risanamento del suolo connesse a dissesti idrogeologici in Calabria, Molise e Sicilia - è stata emanata l'ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento della Protezione Civile n. 2621 del 1° luglio 1997[18].

Nell'ottobre 1997, si verificava in Sicilia la frana che interessava una parte dell'abitato di Niscemi e dalle verifiche effettuate è emerso che interventi preventivi per la stessa frana non erano stati contemplati né dagli interventi segnalati al Ministero dei lavori pubblici da parte della Regione Sicilia né da quelli indicati nell'ordinanza.

Con riferimento agli interventi successivi alla tragedia di Sarno, Quindici e Bracigliano, l'Amministrazione dei lavori pubblici non esercita dirette competenze al riguardo. Peraltro, anche su espressa sollecitazione del Ministero in ordine alla necessità di far confluire le situazioni di emergenza nell'ordinata gestione ed attuazione delle disposizioni in materia di difesa del suolo, il Ministro dell'interno, delegato per il coordinamento della protezione civile, con l'ordinanza del n.2775 del 31 marzo 1998, ha stabilito che il Prefetto di Napoli in qualità di Commissario delegato per la realizzazione degli interventi necessari per fronteggiare lo stato di emergenza socio - economico - ambientale dell'area del bacino idrografico del fiume Sarno, provvedesse, sentita la competente Autorità di bacino, alla redazione di un progetto generale preliminare per la sistemazione della rete idrografica del fiume stesso, funzionalmente e temporalmente collegato alla salvaguardia delle opere di collettamento e depurazione delle

---

[17] Secondo fonte ministeriale, le ragioni di tale esclusione sono state le seguenti:
1. la Regione aveva rendicontato una spesa di soli 10 miliardi rispetto ai 100 miliardi in progetti finanziati a valere sulle risorse della l. n. 183/1989; da richieste di informazioni pervenute da parte di comuni destinatari di finanziamento emergevano ritardi da parte della Regione stessa nel trasferimento dei fondi; 2. Benché sollecitata da parte del Ministero, la Regione fornì in modo tardivo, e fuori dai tempi assegnati, solo liste di opere. senza ordine di priorità, riferite a richieste degli Uffici dei geni civili, che risultavano prive di documentazione progettuale e di motivazioni adeguate; 3.la Regione Siciliana non aveva prodotto atti o provvedimenti legislativi di attuazione della l. n. 183/1989 in materia di difesa del suolo. Considerando l'obbligo contenuto nella delibera CIPE di proporre esclusivamente interventi "immediatamente cantierabili" l'amministrazione non ritenne di potersi assumere l'onere di condividere le assicurazioni dell'Assessorato ai rapporti extraregionali della Regione Siciliana circa l'effettiva appaltabilità.

[18] Con tale atto, si è stabilita la ripartizione dei fondi attribuiti al Dipartimento della Protezione civile, riservando alla Regione Sicilia l'importo di lire 305 miliardi più 138 miliardi inseriti in una "fascia C". Al finanziamento di 305 miliardi, si fa fronte per 250 miliardi con i fondi del d.l. n. 393/1996, conv. dalla l. n. 496/1996, e per i restanti 55 miliardi con i fondi comunitari assegnati al Dipartimento della Protezione civile derivanti dall'indicizzazione del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS 1994-1999). Il Dipartimento per la Protezione Civile ha quindi predisposto un programma operativo di difesa ambientale, risanamento del suolo e di salvaguardia delle coste in seguito a dissesti idrogeologici che prevede un impegno complessivo nel triennio 1997-99 di 120.25 milioni di ECU, cofinanziato al 50% ed approvato dalla Comunità europea con decisione C(97) 3498 del 5.12.1997. Il programma è stato successivamente integrato con una riprogrammazione di risorse del QCS 1994-1999 della Regione Sicilia pari a lire 10 mld.

acque del bacino. Con la medesima ordinanza, è stato previsto che il Prefetto di Napoli provvedesse a tale incarico mediante un vice - commissario individuato nella persona del Segretario generale dell'Autorità di bacino del Sarno, stabilendo pertanto un opportuno raccordo con il soggetto istituzionale preposto all'attività di pianificazione ai sensi della legge n. 183/1989 in materia di difesa del suolo[19]. La questione dell'urgenza nel provvedere con ordinanze (verificatisi per il Comune di Scafati, ordinanza del Ministero dell'interno 8.10.1998) ripropone il problema di contemperare l'esigenza di interventi immediati con l'obiettivo di assicurare l'ordinato sviluppo delle attività di pianificazione e programmazione di bacino e la conseguente individuazione puntuale degli interventi prioritari secondo l'analisi, il metodo e le scelte operate nella sede preposta alla manutenzione e regolazione del territorio a fini idrogeologici. Ciò anche al fine di evitare il sovrapporsi di interventi e lo scavalcamento di competenze istituzionali, superando gli errori più volte compiuti nel passato, di realizzare opere non organicamente inserite in un progetto di sistemazione idraulica generale.

4.2 Attività della Direzione generale del coordinamento territoriale (DICOTER).

4.2.1 Attività di vigilanza sull'ANAS.

4.2.1.1 Programma triennale della viabilità 1997-1999.

Con la direttiva 23 gennaio 1998, n. 52/Dicoter, il Ministero dei lavori pubblici ha definito gli indirizzi programmatici e fissati i criteri cui l'ANAS si è impegnata ad attenersi nella redazione del Programma triennale della viabilità quale rimodulazione del vigente Programma 1997-1999, approvato con d.m. 22.5.1997, tenendo conto delle quote di stanziamento triennale disposte con la legge Finanziaria per il 1998.

In sede di successivo accordo di programma per il 1998, stipulato in data 1° luglio 1998 (cfr. paragrafo successivo), tra il Ministro dei lavori pubblici e l'Amministratore dell'Ente, si è convenuto che l' aggiornamento del documento programmatico per il triennio 1999-2001 dovesse tenere conto anche del riassetto funzionale del sistema viario previsto dal d.lgs. n. 112/1998 (artt. 97-101) e che inoltre l'ANAS, in tale sede, provvedesse, entro il 31 dicembre 1998 (ai sensi dell'art. 55, comma 22, l .n. 449/1997), all'individuazione delle risorse finanziarie utilizzabili in sede programmatica ed in particolare tenendo conto del riutilizzo dei residui passivi.

4.2.1.2 Accordo di programma per l'anno 1998.

Con l'accordo di programma stipulato in data 1° luglio 1998[20], sono stati individuati gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria per l'importo complessivo di 750 mld di lire nonché le opere di ammodernamento, adeguamento e le nuove realizzazioni per complessivi 1.654,449 mld, individuati sulla base dei criteri di priorità e le direttive fissate in sede programmatica dal Ministro con il Programma triennale 1997-1999, approvato con d.m. 22 maggio 1997.

4.2.1.3 Gestione contabile di risorse finanziarie di bilancio trasferite all'ANAS.

---

[19] In proposito, si ricorda che opportunamente il decreto legge n. 180/1998, conv. dalla legge 267/1998, emanato proprio a seguito degli eventi franosi che il 5 e 6 maggio 1998 hanno colpito i comuni di Sarno, Siano, Bracigliano, Quindici e S. Felice a Cancello, prevede che entro il 30 giugno 1999 le Autorità di bacino elaborino i piani stralcio relativi al rischio di frane ed alluvioni.

[20] Il d.lgs. n. 143/1994 ha stabilito che i rapporti tra il Ministero e l'ANAS siano regolati da accordi di programma, stipulati ai sensi dell'art. 15 l. n. 241/1990, da rivedere annualmente. Tale accordo costituisce il principale strumento di programmazione dell'attività dell'Ente a breve termine, essendo diretto a prevedere le modalità di erogazione delle risorse finanziarie assegnate all'Ente medesimo e a realizzare il programma triennale per la gestione e l'incremento della rete stradale e autostradale dello Stato e di quella data in concessione.

La tabella che segue espone i capitoli di bilancio dello Stato dedicati, ai sensi del d.lgs. n. 143/1994, al trasferimento di risorse finanziarie all'ANAS. La quantificazione degli stanziamenti è definita dalla legge finanziaria e, nell'ambito delle risorse stanziate, la Direzione generale provvede alle erogazioni necessarie con le modalità stabilite negli accordi di programma attuativi dei programmi triennali, approvati dal Ministro nell'esercizio delle funzioni di vigilanza.

Capitoli del Bilancio dello Stato	Stanziamento di competenza e impegni*
7272	5.617.000.000.000
7274	50.000.000.000
7276	76.500.000.000
7277	20.000.000.000
7278	20.000.000.000
7279	50.000.000.000
7280	53.000.000.000

*A seguito della stipula dell'Accordo di programma per l'anno 1998, con il decreto dirigenziale 14 luglio 1998, n. 596 le somme iscritte sui capitoli di bilancio dello Stato sono state tutte impegnate.

Il superamento, da parte dell'ANAS, dei limiti di giacenza fissati ai sensi dell'art. 47, comma 1, l. n. 449/1997 con decreto del Ministro del tesoro in data 16 gennaio 1998 e della relativa circolare esplicativa del 3 febbraio 1998, n. 9, non ha però consentito, nel corso dell'esercizio 1998, il pagamento all'Ente delle predette risorse finanziarie.

4.2.1.4 Bilancio e consuntivo ANAS.

Ai sensi dell'art. 20, comma 6, del d.P.R. n. 242/1995, il Ministro dei lavori pubblici approva il bilancio, il rendiconto e lo stato patrimoniale deliberati dal Consiglio di amministrazione dell'ANAS.

Nel corso dell'esercizio 1998, l'Amministrazione ha svolto un'istruttoria finalizzata alle successive approvazioni ministeriali dei bilanci consuntivi per gli esercizi finanziari 1996 e 1997, nonché dello stato di previsione dell'entrata e della spesa per l'esercizio 1998.

Com'è noto, con d.P.C.M. 26 luglio 1995, si è conclusa la trasformazione dell'ANAS in ente pubblico economico (d.lgs. n. 143/94). Dal 1° marzo del 1996, l'ANAS è dotata di propria contabilità e di un sistema dei pagamenti gestito direttamente e congiuntamente con il Tesoriere designato ai sensi della legge n. 720/1984. Il bilancio di previsione è stato redatto con i criteri della contabilità pubblica. Lo schema del rendiconto finanziario è redatto sia nella forma prevista dalle norme di contabilità generale dello Stato sia nella forma prevista dal d.P.R. n. 696/79 (stato patrimoniale attivo, passivo e conto economico).

4.2.1.5 Direttiva per l'assegnazione di incarichi da parte dell'ANAS.

Con direttiva 11 settembre 1998, n. 741/ANAS/98, l'Ente è stato richiamato alla rigorosa e puntuale osservanza dei principi e delle disposizioni vigenti in materia di incarichi a personale esterno.

Al riguardo è stata sottolineata l'esigenza della limitazione del conferimento degli incarichi a personale esterno ai soli casi che richiedano specifiche figure ed esperienze professionali non reperibili nell'organico dell'Ente, sia per contenere la spesa, sia per valorizzare e promuovere le professionalità interne.

Per gli incarichi esterni, è stata evidenziata la necessità che l'affidamento degli incarichi avvenga con criteri di equità e trasparenza e sulla base di parametri oggettivi predeterminati,

evitando incompatibilità tali da determinare pregiudizio per l'indipendenza e l'imparzialità di giudizio dei funzionari dell'Ente.

In ordine ai rapporti tra l'ANAS, in qualità di concedente e le società concessionarie, tenuto conto delle partecipazioni azionarie detenute dall'Ente nelle diverse società concessionarie, con la direttiva è stato invitato l'Ente ad evitare commistioni di interessi e di ruoli che indebolirebbero i poteri di controllo facenti capo al concedente.

4.2.2 Quadro comunitario di sostegno 1994-1999 - Programma operativo infrastrutture di trasporto stradale.

Il Quadro Comunitario di Sostegno[21], che il Programma "Infrastrutture di trasporto stradale" rende operativo per il settore della viabilità nazionale e il sottoprogramma che comprende due misure, per complessivi 8 MECU ha indicato sette itinerari su cui concentrare gli sforzi finanziari, nell'intento di rafforzare e razionalizzare il sistema stradale nelle regioni dell'Italia Meridionale.

Con la decisione della Commissione europea n. C (98) 1636 del 29 giugno 1998, è stata approvata la proposta di riprogrammazione degli interventi da parte del Comitato di sorveglianza in data 22 aprile 1998 in considerazione della disponibilità di risorse finanziarie residuate da ribassi d'asta[22].

4.2.3 Investimenti nel settore autostradale.

Con la l. n. 295/1998, è stato costituito un fondo finalizzato all'adeguamento della rete autostradale e, in particolare, delle tratte Asti-Cuneo e Siracusa-Gela. Per il finanziamento del fondo sono stati autorizzati limiti di impegno quindicinali di lire 3,800 mld per il 1999 e di 61,600 mld per il 2000. Con la legge finanziaria n. 448/1998, nel rispetto dei medesimi criteri di cui alla citata l. n. 295/1998, sono stati autorizzati ulteriori limiti di impegno quindicinali di lire 50 mld a decorrere dall'anno 2000 e di lire 20 mld a decorrere dall'anno 2001.

4.2.4 Attuazione del d.lgs. n. 112/1998.

---

[21] La Commissione delle Comunità Europee, con decisione del 26 luglio 1996, n. 1878, ha concesso un contributo di 249 MECU - in misura del 50% del costo totale previsto, pari a 498 MECU - del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) per il Programma operativo "Infrastrutture di trasporto stradale" nelle regioni italiane dell'obiettivo 1 (regioni in ritardo di sviluppo) - asse prioritario n. 1 "Comunicazioni" - sottoasse prioritario n. 11 "Strade e autostrade" - la cui attuazione è affidata alla responsabilità del Ministero dei lavori pubblici - Direzione generale del coordinamento quadro complessivo di azioni in atto o in avanzata fase di definizione, individuando alcuni interventi puntuali sugli itinerari già programmati, aventi le caratteristiche di "visibilità" ed "aggiuntività", secondo i criteri comunitari.

[22] Sulla base della rimodulazione la situazione è la seguente:

- Misura 1.1 - Messina-Palermo (autostradale) importo 100 MECU
- Misura 1.2 - Salerno-Reggio Calabria (autostradale) importo 155 MECU
- Misura 1.3 - Cagliari-Sassari (strada ordinaria) importo 84.5 MECU
- Misura 1.4 - Bari-Otranto (strada ordinaria) importo 42.5 MECU
- Misura 1.5 - Brindisi-Taranto-Lamezia (strada ordinaria) importo 108 MECU
- Misura 2.1 - Monitoraggio rete stradale Regioni meridionali importo 7 MECU
- Misura 2.2. - Assistenza tecnica sistema operativo importo 1 MECU

Nelle date 30 novembre e 22 dicembre 1998, sono state trasmesse dal Ministero del tesoro, quale amministrazione di coordinamento, due certificazioni di spesa alla Commissione europea d'importo rispettivamente pari a lire 99.621 mld e a 117,912 mld.

Nel corso dell'ultimo trimestre 1998 il livello di spesa raggiunto, rapportato al costo totale del Programma, ha avuto un'evoluzione dal 5,7% del 30 settembre, al 12,3 del 31 dicembre. A tale ultima data sono stati consegnati i lavori relativi alle prime cinque Misure sopra indicate per complessivi 16 lotti. In data 11 gennaio 1999 è stata effettuata la consegna dell'ultimo dei lotti della Misura 1.2. E' in corso la consegna di ulteriori due lotti.

4.2.4.1 Promozione di programmi innovativi.

In attuazione dell'art. 52[23] e dell'art. 54[24] del d.lgs. n.112/1998, il Ministro ha emanato il decreto 8 ottobre 1998 per la promozione dei "Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio" (PRUSST). Con tale provvedimento, il Ministero intende avviare una sperimentazione sulle azioni amministrative e sui moduli operativi più efficaci per attivare i finanziamenti per gli interventi nelle aree urbane che saranno previsti nel nuovo quadro comunitario di sostegno 2000-2006.

4.2.4.2 Intese istituzionali di programma.

In attuazione della delibera CIPE 9 luglio 1998, il Comitato di coordinamento presieduto – secondo quanto previsto nella medesima delibera CIPE – dal Capo del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione del Ministero del tesoro e a cui partecipa il Direttore generale della Dicoter, in qualità di rappresentante del Ministero, ha stabilito i criteri e la procedura per l'assegnazione dei fondi stanziati a favore delle Intese istituzionali e di programma, assegnando al Ministero dei lavori pubblici lo specifico compito di rilevazione per le opere commissariate, ai sensi dell'art. 13 della l. n. 135/1995, dei requisiti di cantierabilità e di attualità previsti dalla delibera.

In attuazione di tale compito, la Direzione generale della Dicoter, di concerto con l'Ispettorato tecnico, ha predisposto l'elenco dei completamenti delle opere commissariate, così come individuate dai d.P.C.M. nn. 14/5/97, 22/5/97, 4/7/97, 9/3/98, tenendo conto di quanto comunicato dai Commissari straordinari di ciascuna delle opere.

4.2.5 Programmi di riqualificazione urbana.

In attuazione dell'art. 16 della l. n. 179/1992 e tenuto conto della specifica disciplina fissata con d.m. 21 dicembre 1996, sono stati promossi, attraverso una selezione di progetti presentati, a seguito di bando, i programmi di riqualificazione urbana, con un impegno finanziario dell'Amministrazione pari a 588 mld.

Entro il termine del 31.12.1998, fissato dal d.m. 8 ottobre 1998 sono state concluse le procedure di approvazione dei programmi avviati con d.m. 21.12.1994. Sono stati stipulati 66 accordi di programma, con un impegno finanziario pari a 547 mld e che, secondo stime dell'Amministrazione, contribuiscono a realizzare interventi pubblici e privati per circa 8.617 mld.

Con la pubblicazione del bando relativo ai "Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio", in data 27.11.98, è stata avviata la procedura per acquisire le proposte di programma, che dovranno pervenire presso il Ministero entro il 27.5.1999. I finanziamenti disponibili per l'attivazione dei PRUSST ammontano a circa 142 mld. Sono stati inoltre finanziati 22 programmi, per un ammontare di 100 mld, localizzati in aree depresse del Paese, selezionati dalla graduatoria dei programmi di riqualificazione urbana e finora non finanziati per insufficienza di fondi. Il CIPE, con la delibera 11 novembre 1998, ha prorogato di sei mesi i termini previsti per l'avvio dei programmi ammessi al finanziamento. Attualmente risultano stipulati 11 programmi, di cui otto ricadono nell'obiettivo 2 e tre nell'obiettivo 1, per un impegno finanziario del Ministero pari a 56 mld.

---

[23] L'art. 52 definisce tra i compiti di rilievo nazionale la "identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento ai valori naturali e ambientali, alla difesa del suolo e alla articolazione territoriale delle reti infrastrutturali e delle opere di competenza statale, nonché al sistema delle città e delle aree metropolitane, anche ai fini dello sviluppo del Mezzogiorno e delle aree depresse del Paese".

[24] Tra le funzioni mantenute allo Stato, l'art. 54 individua la "promozione di programmi innovativi in ambito urbano che implichino un intervento coordinato da parte di diverse amministrazioni dello Stato, di intesa con la conferenza unificata".

Con l'attivazione dei PRUSST si intende avviare il bando per il finanziamento di interventi di riqualificazione urbana in materia di adeguamento o completamento di reti infrastrutturali (ferrovie, strade, trasporti locali su ferro, porti, aeroporti, reti idriche ed energetiche ed edifici pubblici); recupero di aree dismesse, ristrutturazione di edifici pubblici e privati; urbanizzazioni e infrastrutture in aree industriali. Si tratta di interventi "integrati" tra soggetti e investimenti pubblici e privati, con diversi tipi di interventi e per diverse funzioni e che prevede un rapporto e una concertazione tra Comuni e Ministero. Gli enti locali, nella veste di promotori dei programmi, dovranno inviarli all'Amministrazione entro il termine fissato dal bando, 27 maggio 1999. Il bando prevede un serrato scadenzario per cercare di elaborare i piani operativi e i documenti unici di programmazione in tempo utile per potere partecipare all'assegnazione di apposite risorse finanziarie in occasione della definizione del nuovo Quadro comunitario di sostegno 2000-2006.

4.3 Attività della Direzione generale delle opere marittime[25].

Fino all'entrata in vigore del d.lgs. n. 112/1998, la Direzione generale realizzava anche interventi relativi alla difesa delle coste, per i quali si provvedeva ai sensi della l. n. 542/1907 solo in prossimità degli abitati nelle more della delimitazione dei bacini nazionali indicati nella normativa citata. Il predetto decreto n. 112/1998 ha ora attribuito alle Regioni la competenza alla "programmazione, pianificazione e gestione integrata degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri" (art. 89, comma 1, lett. h), lasciando allo Stato la competenza concernente "gli indirizzi generali ed ai criteri per la difesa delle coste" (art. 88, comma 1, lett. z.aa).

Pertanto, nel corso del 1998, la Direzione generale ha provveduto al completamento dell'attuazione degli interventi già in corso o programmati, mentre non ha dato luogo alla programmazione di nuovi interventi finalizzati alla difesa delle coste.

Gli Uffici dei Genio Civile OO.MM. sono, inoltre, competenti a rilasciare i pareri tecnici previsti dall'art. 12 del Regolamento del Codice di Navigazione.

Tale attività si esplica attraverso l'emissione di un numero molto elevato di pareri rilasciati su argomenti, relativi a domande di concessione di aree di demanio marittimo, che possono andare dal semplice stabilimento balneare al porto turistico. Per le richieste di concessione relative e interventi di elevata entità, gli Uffici del Genio Civile OO.MM. sottopongono le questioni al parere dei Consiglio Superiore dei LL.PP. per il tramite della Direzione generale[26].

---

[25] La Direzione Generale per l'espletamento dei propri compiti è strutturata attualmente in tre Divisioni Amministrative, un consigliere ministeriale, due uffici Tecnici e dieci Uffici dei Genio Civile OO.MM. ubicati nelle città di Genova, Roma, Napoli, Reggio Calabria, Bari, Ancona, Ravenna, Trieste, Palermo e Cagliari[25].
La Direzione Generale provvede:

- alla costruzione, manutenzione ordinaria e straordinaria di opere portuali relative ai porti di prima categoria (porti rifugio) ed a quelli di seconda categoria, 1 A classe (porti commerciali); alle opere edilizie a servizio dell'attività tecnico/amministrativa e di pulizia dei porti.
- alla esecuzione di lavori che interessano la sicurezza della navigazione, come la costruzione e manutenzione di fari, fanali e segnalamenti marittimi;
- all'approfondimento dei fondali dei orti marittimi nazionali, allo scopo di assicurare il traffico commerciale.

[26] Va segnalata la specialità di due Uffici del Genio Civile OO.MM.: l'Ufficio del Genio Civile OO.MM. di Palermo e quello di Cagliari. Gli Uffici in questione, infatti, operano in Regioni e Statuto speciale e, pertanto, ad essi sono state attribuite competenze speciali. L'Ufficio di Cagliari costituisce l'unico Ufficio tecnico statale in ambito regionale ed assolve, pertanto, a tutte le competenze statali in ambito locale; anche l'Ufficio di Palermo, in carenza di Ufficio Tecnico regionale, in virtù di una normativa regionale appositamente emanata, opera per conto della Regione, svolgendo quindi tutta l'attività tecnica non solo per le materie di competenza statale, ma anche di competenza regionale, ivi comprese, anche le gare d'appalto.

L'espletamento delle attribuzioni suddette si concretizza in particolare:

- nella programmazione degli interventi, previa attenta ricognizione delle opere prioritarie da parte degli Uffici dei Genio Civile OO.MM, delle Autorità Portuali per le opere di grande infrastrutturazione nonché delle Capitanerie di Porto ed Enti Locali;
- nella istruttoria tecnico-amministrativa dei progetti presentati dai dieci Uffici del Genio Civile OO.MM. e dalle venti Autorità Portuali istituite dalla legge n. 84/1994, con l'acquisizione di tutti i pareri tecnici previsti dalla legge.
- nella conseguente attività gestionale che comporta l'espletamento delle gare di appalto alla conseguente assunzione degli impegni di spesa e dei relativi pagamenti ripartiti per singoli capitoli.

L'attività della Direzione generale attraverso i propri uffici periferici è particolarmente indicativa della capacità gestionale dell'amministrazione, poiché, a differenza di quanto avviene per la Direzione generale per la difesa del suolo e per quella dei Servizi speciali che provvedono principalmente attraverso decreti di assegnazione ai Magistrati e ai Provveditorati alle OO.PP., l'impegno delle risorse finanziarie di competenza viene effettuato direttamente dall'Amministrazione centrale. A tale riguardo, come evidenziato dai dati di consuntivo, sin dallo scorso esercizio 1997, la Direzione generale ha mostrato un rilevante recupero di efficienza nella gestione delle risorse finanziarie a disposizione.

4.3.1 Attuazione del programma gestionale 1998.

L'attività della Direzione generale si è concretizzata principalmente nell'attuazione della direttiva di programmazione approvata con decreto n.4183 del 16.6.98 dal Ministro dei lavori pubblici con l'assenso del Ministro dei trasporti e della navigazione per le opere di grande infrastrutturazione, ai sensi dell'art.5 della legge n. 84/1994.

L'attività in argomento ha comportato:

a) la fase di istruttoria tecnico-amministrativa finalizzata all'acquisizione dei prescritti pareri necessari all'approvazione dei progetti presentati dagli Uffici periferici del Genio OO.MM. e dalle Autorità Portuali. L'iter procedurale di approvazione dei progetti di importo superiore ai 200 milioni, per i quali la normativa vigente nell'anno di riferimento imponeva il parere del Consiglio Superiore dei LL.PP., si è concluso favorevolmente per complessivi 62 interventi e un importo complessivo pari a 912 milioni.
b) sono state esperite gare ufficiose da parte degli Uffici del Genio Civile OO.MM., con riferimento a progetti di importo inferiore ai 400 milioni, per un totale di 9,855 miliardi; l'elenco completo dei cottimi e delle somme urgenze dei vari Uffici periferici è risultato pari a circa 250 miliardi.
c) sono state esperite 24 licitazioni private da parte dell'Ispettorato Generale per l'ANC e per i Contratti con riferimento ai progetti di importo superiore ai 400 milioni, per un totale di 156,714 miliardi.
d) sono stati stipulati 9 protocolli d'intesa con le Autorità portuali[27] per un importo complessivo di L. 193,147 miliardi (*infra* par. 4.3.3).
e) sono stati approvati progetti, con assunzione di impegni di spese pari a lire 248,410 miliardi; Ulteriori impegni di spesa per un totale di 56,257 miliardi sono derivati dalle convenzioni con le Autorità Portuali per l'erogazione dei contributi per la manutenzione ordinaria (13,219 mld) e straordinaria (43,037 mld) delle parti comuni in ambito portuale in attuazione delle disposizioni della legge n. 84/1994 nonché delle modifiche introdotte all'art.

[27] Livorno (3); Genova (3); Civitavecchia; La Spezia; Brindisi.

6 lett. b) della medesima legge dal testo del d.l. n.535/1996, art. 3, conv. con modifiche dalla l. n.647/1996.

f) è stata svolta, l'istruttoria tecnico amministrativa delle opere finanziate con delibere CIPE 24.4.97 e 29.8.97, ai sensi delle l. n. 341/1995 e l. n. 135/1997. Si tratta di 10 opere finanziate per un totale di 341 miliardi di lire da realizzare negli anni 1998-2001 con erogazione delle assegnazioni da parte del Ministero del tesoro modulata negli anni. Con delibera CIPE 6.5.98 n. 42 sono state dettate modalità operative per la gestione dei finanziamenti in parola, compresa la pianificazione dei finanziamenti erogati da effettuarsi con decreto del Ministro dei lavori pubblici. Nell'anno 1998, la Direzione Generale ha provveduto ad impegnare gli stanziamenti assegnati relativamente alle opere nei porti di Civitavecchia (realizzazione antemurale C.Colombo 75,200 mld) e nel porto di Napoli (banchinamento Calata Granili 20 mld).

4.3.2 I dati della gestione contabile.

Nell'anno 1998, la situazione della gestione contabile dei capitoli di "fabbisogno", cioè di quelli per i quali sussiste discrezionalità nella pianificazione della gestione è rappresentata dalla tabella che segue.

Capitoli	Prev. competenza	Impegni	Pag.competenza	Pagato totale
Cap. 2801 Manut. rip. ilium. porti	20.041.660.000	20.041.654.975	12.976.941.071	39.670.464.318
Cap. 7501 Costruz op.portuali Stato	206.950.119.000	206.754.225.975	40.146.330.445	183.623.857.521
Cap 7504 Rip. danni mareggiate	250.672.000	247.348.491	51.657.300	1.487.658.079
Cap 7509 Legge n.879/86 Ancona	683.804.000	683.803.722	654.357.640	654.357.640
Cap 7510 Legge n.798/84 Venezia	1.183.896.000	1.183.890.780	1.183.890.770	1.771.318.690
Cap 7511 Legge n. 505/1992	185.756.000	185.755.805	184.657.015	184.657.015
Cap 7542 Legge n. 433/1991	291.619.00	291.618.535	253.203.000	253.203.000
Cap 9419 Cog.to con Dir dif. suolo	502.294.000	502.293.831	502.246.119	6.951.077.448

4.3.3 Stato attuazione l. n. 84/1994.

Nell'ambito della programmazione delle opere, d'intesa con il Ministro dei trasporti, l'Amministrazione dei lavori pubblici, ricorrendo alla stipula di protocolli d'intesa con le Autorità portuali, secondo uno schema ritenuto[28] conforme alla vigente legislazione, sussistendo una concorrente competenza delle medesime Autorità portuali in materia di progettazione e realizzazione delle opere di grande infrastrutturazione, ha provveduto ad impegnare le risorse finanziarie indicate nella tabella che segue. I relativi decreti di approvazione dei progetti e dei relativi protocolli d'intesa sono stati ritenuti legittimi dalla Corte nella competente sede del controllo[29].

Opere di grande infrastrutturazione nei porti sede di Autorità portuale.
Finanziamento ai sensi dell'art. 5 L. n. 84/1994.
Anni 1997-1998

Porto	Oggetto	Importo	Decreto ministeriale
Brindisi	Rifacimento molo costa marina	850.000.000	n. 3026 del 24.9.98
Civitavecchia	Ristrutturaz. Antemurale C.Colombo	16.000.000.000	n. 1862 del 4.11.97
	Complet. Antemurale C.Colombo	75.200.000.000	n. 1853 del 4.11.97
	Terminal croceristico (banchine 12 e 13)	30.000.000.000	n. 888 del 30.3.98

[28] Consiglio di Stato. Sezione seconda. n. 1716/97. 20 agosto 1997.

[29] Si precisa che il d.m. 2417 del 30.12.97 è stato ammesso al visto di legittimità previo rilievo istruttorio; il d.m. 1018 del 23.3.98 non era soggetto a registrazione.

Genova	Rifacimento e raff.to diga Duca di Galliera	30.000.000.000	n. 1689 del 24.3.98
	Costr. scogliera prot. testata aeroporto	18.000.000.000	n. 1687 del 24.3.98
La Spezia	Banchinamento piazzale e arredi ex ferrovia	37.000.000.000	n. 5235 del 6.8.98
Livorno	Costruzione sponda est darsena Toscana 2 parte	25.000.000.000	n. 2417 del 30.12.97
	Costruzione sponda est darsena Toscana 3 parte	16.842.000.000	n. 3484 del 6.8.98
	Pontile n. 2	9.000.000.000	n. 1018 del 23.3.98
Ravenna	Allargamento canale Candiano	53.000.000.000	n. 2596 del 17.12.97
Savona	Darsena alti fondali - 4 lotto	40.000.000.000	n. 2085 del 18.11.97
Trieste	Lavori di allar.to e banch.to riva nord molo 5	10.557.000.000	n. 2469 del 5.12.97
Venezia	Lavori drenaggio canale Malamocco Marghera	13.000.000.000	n.2272 del 5.11.97

4.4 Attività ella Direzione generale edilizia statale e servizi speciali.

L'attività della Direzione generale, oltre a tenere conto degli obiettivi fissati nella direttiva generale del Ministro, essenzialmente incentrata sulla programmazione della spesa dei capitoli di fabbisogno[30] (in cui sussiste un margine di discrezionalità nella programmazione della spesa), ha proceduto anche per il raggiungimento degli obiettivi legislativamente prefissati dalla legge finanziaria (tabella F) nella gestione dei capitoli di bilancio a "fattore legislativo".

In coerenza con le direttive programmatiche impartite dal Ministro ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 29/1993 e successive modificazioni, la Direzione generale ha proceduto a:

- attivare le procedure inerenti la programmazione 1998, secondo la direttiva del Ministro che detta ai Provveditori alle OO.PP. i criteri generali per la redazione delle proposte programmatiche;
- predisporre i provvedimenti attuativi dei disciplinari riguardanti il completamento dei piani di ricostruzione ai sensi della legge n. 317/1993 a seguito della delega ai Comuni interessati a svolgere alcune attività per l'attuazione della legge medesima;
- predisporre i decreti di approvazione dei programmi 1998 di intervento nell'edilizia demaniale al fine di sottoporli all'approvazione del Ministro;
- attivare, su richiesta avanzata dai Provveditorati alle OO.PP., la variazione dei programmi approvati nel 1996 e 1997 allo scopo, da un lato, di evitare la caduta in economia di fondi per sopravvenuta impossibilità di realizzare gli interventi programmati, e, dall'altro, di realizzare lavori a suo tempo non programmati ma divenuti nel frattempo improcrastinabili. Terminata la fase istruttoria la variazione dei programmi è stata approvata dal Ministro con appositi decreti.
- rinnovare le gestioni commissariali delle cooperative vigilate;
- adottare i provvedimenti che hanno portato ad una prima parziale soluzione delle problematiche sollevate dalla Servizi Tecnici S.p.A., in relazione a situazioni di contenzioso su interventi previsti dal programma attuativo della l. n. 16/1985. Durante il 1998, a seguito di richiesta di arbitrato da parte della predetta concessionaria, un Gruppo di lavoro paritetico ha esaminato le varie problematiche, pervenendo ad un'ipotesi di soluzione, sottoscritta dalle parti, che è attualmente al vaglio dell'organo di consulenza legale del Ministero.

Concessione per la costruzione delle sedi di servizio dell'Arma dei Carabinieri (l. n.16/1985).

La Direzione generale dell'Edilizia statale con decreto del 24.12.1998 ha approvato un atto normativo per la definizione bonaria del contenzioso tra l'Amministrazione e la Società "Servizi Tecnici S.p.A." -scaturito dal rapporto concessorio di cui alla convenzione originaria n.1463 del 24.4.1986 e successivi atti aggiuntivi- a seguito della procedura conciliativa espletata in attuazione dell'art.27 della convenzione medesima.

[30] Differiscono dagli oneri "a fattore legislativo", in quanto questi ultimi sono definiti dalla legge finanziaria.

Il prospetto riassuntivo che segue espone lo stato dei finanziamenti disposti dalla Direzione generale edilizia statale e servizi speciali.

Direzione generale edilizia statale e servizi speciali - Riepilogo finanziamenti 1997-1998									
	Finanziamento 1997 (milioni)			Finanziamento 1998 (milioni)			Finanziamento totale (milioni)		
	Nord e centro	Mezzo-giorno	Totale	Nord e centro	Mezzo-giorno	Totale	Nord e centro	Mezzo-giorno	Totale
L.16/85 Arma carabinieri	8.288	11.459	19.747	0	0	0	8.288	11.459	19.747
L.831/86 Guardia Finanza	0	0	0	0	0	0	0	0	0
L.521/88 Vigili Fuoco	30.042	27.500	57.542	108.200	58.800	167.000	138.242	86.300	224.542
Eventi sismici L.879/86; L.34/82; L.493/93; L.219/81; L.32/92; L.433/91	3.900	26.400	30.300	1.200	0	1.200	5.100	26.400	31.500
Alluvioni L.726/94; L.35/95; L.22/95	0	0	0	30.000	0	30.000	30.000	0	30.000
Piani ricostr.one L.317/93	0	0	0	34.000	0	34.000	34.000	0	34.000
Fondi ordinari 8405-4501-8419	142.000	80.300	222.300	95.400	70.850	166.250	237.400	151.150	388.550
Totale	**184.230**	**145.659**	**329.889**	**268.800**	**129.650**	**398.450**	**453.030**	**275.309**	**728.339**

Il riepilogo degli appalti ed affidamenti effettuati dalla medesima Direzione generale è esposto nel prospetto che segue:

	Riepilogo appalti e affidamenti effettuati dalla Direzione generale edilizia					
	ANNO 1997		ANNO 1998		TOTALE	
	Num.	Importo (mld)	Num.	Importo (mld)	Num.	Importo (mld)
Appalti effettuati direttamente dalla D.G.	2	44.346.030.000	0	0	2	44.346.030.000
Appalti* effettuati a seguito di convenzione con la soc. Servizi tecnici per l'Arma dei carabinieri	3	102.313.800.854	2	8.871.293.486	5	111.185.094.340
Appalti* effettuati a seguito di convenzione con la soc. Servizi tecnici per gli Istituti penitenziari	0	0	0	0	0	0
TOTALE	5	146.659.830.854	2	8.871.293.486	7	155.531.124.340

*Tramite concessionaria.

4.4.1 Quadro Comunitario di sostegno 1994/1999, Programma Operativo Risorse Idriche nelle Regioni meridionali (Obiettivo 1).

Per quanto riguarda l'attuazione del Quadro Comunitario di sostegno 1994/1999 - Programma Operativo risorse idriche nelle Regioni meridionali (Obiettivo 1), la fase programmatoria per l'attuazione del programma di interventi relativi al settore idrico previsti dal quadro comunitario di sostegno citato può dirsi concluso.

E' da evidenziare che l'individuazione del Ministero dei lavori pubblici quale autorità nazionale responsabile dell'attuazione del programma, deve intendersi non nel senso di una sostituzione all'Ente per tutti quegli adempimenti tecnico-amministrativi che consentono l'istruttoria e l'appalto dell'opera[31], bensì per la valutazione, secondo quanto espressamente previsto dal P.O., di tutte le componenti tecniche, finanziarie, ambientali, connesse al finanziamento comunitario e alla coerenza del programma con il Q.C.S.

I risultati raggiunti entro il 31 dicembre 1998, hanno permesso di rispettare gli impegni assunti a livello comunitario, ammettendo a finanziamento progetti per un importo di L. 4.450 mld.

Si ricorda, in proposito, che, con decreto ministeriale 7 marzo 1996 n. 1825/44, sono state affidate alla Direzione generale edilizia statale e servizi speciali le funzioni in materia di nuovi interventi nelle materie di competenza della soppressa Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno (Agensud).

DIREZIONE GENERALE EDILIZIA STATALE E SERVIZI SPECIALI
QCS ITALIA OBIETTIVO 1 - 1994-1999
PROGETTI del PROGRAMMA OPERATIVO RISORSE IDRICHE
SITUAZIONE AL 31.12.1998 (Importi in mld)

Regione	Imponi ammessi	Importo lavori in corso	Importo lavori in corso di appalto	quota regionale 1994/1999
ABRUZZO	186.3	186.3	0	144.8
MOLISE	226.8	226.8	0	132.4
CAMPANIA	833.0	833.0	0	608.3
PUGLIA	294.9	294.9	0	236.8
BASILICATA	753.7	753.7	0	477.2
CALABRIA	639.2	639.2	0	451.0
SICILIA	897.9	882.9	15	651.5
SARDEGNA	586.0	586.0	0	380.5
TOTALE	**4.417.8**	**4.402.8**	**15**	**3.082.5**

Le richieste di finanziamento pervenute alla competente Direzione generale da parte degli Enti interessati, nel 1998, sono rappresentate nelle tabelle che seguono.

Per le Regioni Abruzzo, Molise, Puglia e Basilicata, le richieste di finanziamento sono state 406; complessivamente nell'anno 1998 sono stati istruiti e sottoposti alla valutazione della Commissione tecnica del QCS 60 progetti per un importo di 1.250,7 mld, dei quali 44 pari a 335 mld sono stati oggetto di decreto di finanziamento.

Un elemento indicativo dell'efficacia dell'azione di stimolo nei confronti degli Enti beneficiari è quello dell'avanzamento degli interventi, che al 31.12.98 è valutabile nella misura del 23,3%, a fronte di una media tendenziale del 55%.

---

[31] E' stato infatti messo in rilievo che non è consentita, nella fase attuativa del P.O., una sovrapposizione di competenze fra organi statali e enti locali per le opere che, a seguito del decentramento attuato con i dd.PP.RR. n. 8/1972 e n. 616/1977, sono state riconosciute di competenza degli Enti stessi, giusta quanto previsto dagli articoli 117 e 118 della Costituzione; in tali ipotesi anche le disposizioni della l. n. 216/1995 e successive modificazioni ed integrazioni trova un limite nell'autonomia regionale, giusta quanto affermato da una sentenza della Corte costituzionale. Il Ministero si è limitato alla valutazione, secondo quanto espressamente previsto dal P.O., di tutte le componenti tecniche, finanziarie, ambientali connesse al finanziamento comunitario e alla coerenza del programma con il Q.C.S. e non si è invece esteso ad una sostituzione all'Ente per gli adempimenti tecnico-amministrativi che consentono l'istruttoria e l'appalto dell'opera. L'affidamento di tali funzioni è stato motivato dalla decisa presa di posizione della Unione Europea, che, dopo un biennio dall'inizio del programma in questione del valore pari a complessivi 4.000 miliardi di lire, non aveva riscontrato nessuna certificazione di spesa ed inoltre constatava l'assenza di una struttura amministrativa ordinaria per la gestione del programma.

Nella tabella che segue sono dettagliati i predetti elementi di valutazione per le indicate quattro Regioni.

Regione	N. Richieste finanziamento	Anno 1998 Progetti istruiti per C.T. N.	Importi M.di	Anno 1998 Progetti approvati N.	Importi M.di	Progetti Complessivamente approvati	Importo Finanziato M.di	% avanzamento fisico al 31.12.98
Abruzzo	111	6	44,2	4	29.8	10	186,3	26,4
Molise	93	4	105.5	4	105.5	13	226.8	29,7
Puglia	110	27	981,0	13	79,7	21	2194,0	11,3
Basilicata	92	23	120,0	23	120.0	39	753,7	42,7
TOTALI	**406**	**60**	**1.250,7**	**44**	**335**	**83**	**1.460,8**	**32,3**

Per le restanti Regioni e Province, le richieste di finanziamento pervenute nel 1998 sono relative a 984 interventi per complessivi 8.033 miliardi. In particolare riguardano: 397 schede tecniche (*pari al 40%*) per 2.258 miliardi di lire, 334 progetti preliminari (*34%*) per 2.033 miliardi di lire e 253 progetti esecutivi (*26%*) per 3.742 miliardi di lire.

I dati disponibili relativi a ciascun intervento aggregati per locazione territoriale e secondo la fase progettuale sono rappresentati nella che segue.

(Importi in miliardi di lire)

	Schede		Prog. Preliminari		Prog. Esecutivi		Totale interventi	
Provincia	**N.**	**Importi**	**N.**	**Importi**	**N.**	**Importi**	**N.**	**Importi**
Catanzaro	17	136,65	48	251.29	37	432.40	102	820,34
Cosenza	55	362,63	58	271,14	34	261.63	147	895,40
Crotone	11	186,15	16	88,34	6	71.87	33	346,36
Reggio Calabria	33	160.95	36	244,46	15	525.73	84	931,14
Vibo Valentia	8	95.20	28	177,34	5	106,49	41	379.03
Totale Calabria	**124**	**941,58**	**186**	**1.032,57**	**97**	**1.398.12**	**407**	**3.372,27**
Avellino	33	61.03	30	38,14	31	267,43	94	366,60
Benevento	65	155,87	46	209,66	32	294,43	143	659,96
Caserta	33	222.23	20	107,34	24	319,75	77	649.32
Napoli	58	429.68	9	89,28	35	920.01	102	1.438,97
Salerno	84	447.64	42	547,41	23	242.85	149	1.237,90
Totale Campania	273	1.316,45	**147**	**991,83**	**145**	**2.044,47**	565	**4.352,75**
Catania					4	80.03	4	80.03
Messina			1	8,77	2	39.31	3	48,08
Palermo					2	43,90	2	43,90
Siracusa					3	136,46	3	136.46
Totale Sicilia			1	8,77	11	299.70	12	308,47
Totale Generale	397	2.258.03	334	2.033,17	253	3.742,29	984	8.033,49

Per le Regioni Calabria, Campania e Sicilia, si riportano le aggregazioni per tipologia infrastrutturale e localizzazione territoriale, secondo tre indicatori: numero degli interventi, impegni ed erogazioni.

(Importi in milioni di lire)

Tipologia	Calabria				Campania				Sicilia			
dell'intervento	N.	Imp.	Realiz.	%	N.	Imp.	Realiz.	%	N.	Imp.	Realiz	%
Captazione	4	1.916	154	8.04	3	1.950	348	17.85	-	-	-	-
Invaso	2	58.112	52.348	90.08	1	2.364	-	-	-	-	-	-
Adduzione	13	127.347	6.466	5.08	25	188.269	11.876	6,31	-	-	-	-
Sollevamento	3	807	-	-	12	5.883	428	7.28	-	-	-	-
Rete idrica	25	70.872	9.622	13,58	18	48.646	8.278	17.02	-	-	-	-
Rete Fognaria	6	57.045	3.021	5.30	9	51.626	6.011	11.64	1	57.045	3.021	5.30
Rete irrigua	-	-	-	-	2	26.653	-	-	-	-	-	-
Imp. potabilizzatore	1	262	-	-	2	1.128	-	-	-	-	-	-
Imp. depurazione	4	50.810	155	0.31	4	54.872	43.500	79.28	2	508.102	155	0.03
Monitoraggio	2	1.868	-	-	11	15.306	177	1.26	-	-	-	-
Rete idrica-fognante	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Collettore	-	-	-		4	46.600	29.073	62.39	-	-	-	-
Totale	**60**	**369.039**	**71.766**	**19.45**	**91**	**443.297**	**99.691**	**22.49**	**3**	**565.147**	**3.176**	**0.56**

4.4.2 Edilizia penitenziaria.

La spesa per la costruzione, il completamento e l'adattamento degli edifici destinati ad istituti di prevenzione e pena viene sostenuta con i fondi annualmente disponibili sul pertinente capitolo 8404 del bilancio di previsione del Ministero.

In materia di edilizia penitenziaria, il Ministero di grazia e giustizia con due decreti in data 26 novembre 1998 (in G.U. 7.4.99 e n. 80 e 8.4.99, n. 81) ha rimodulato gli stanziamenti per il programma di edilizia penitenziaria per il triennio 1997-99.

Per quanto riguarda gli interventi di carattere ordinario nel settore in questione sono continuati, nei limiti dei fondi disponibili, i lavori di realizzazione delle opere richieste dall'Amministrazione penitenziaria e collegialmente deliberate dal Comitato Paritetico per l'Edilizia Penitenziaria.

Nell'ultima riunione del 9.6.1998, il suddetto Organo collegiale ha definito il programma degli interventi per gli anni 1998, 1999 e 2000, con la finalità di risolvere alcune particolari situazioni di crisi e di privilegiare l'esecuzione di opere che hanno lo scopo di incrementare i posti - detenuto. Tra gli interventi deliberati si segnalano le nuove realizzazioni di Milano Bollate e Reggio Calabria nonché i completamenti dei complessi penitenziari di Ancona, Perugia e Genova.

Inoltre, a seguito di apposita istruttoria, l'Amministrazione ha provveduto con i residui provenienti dagli esercizi finanziari 1996 e 1997 ed ancora disponibili in bilancio, ad assegnare agli Istituti periferici le somme richieste per far fronte ad oneri obbligatori in esecuzione di sentenze di organi giudiziari o di adempimenti economici contrattualmente riconosciuti per un totale di lire 7,749 mld. In particolare, dette assegnazioni si riferiscono agli oneri relativi agli interventi di Pesaro, Lodi, Pescara, Sanremo, Cremona, Parma, Larino, Milano-Opera e L'Aquila.

Per quanto riguarda le assegnazioni per la realizzazione di nuovi complessi penitenziari, nelle more dell'emanazione del D.I. di attuazione della citata delibera in data 9.6.98 e, comunque sulla base di quanto precedentemente assentito, l'Amministrazione ha provveduto ad assegnare al Provveditorato regionale alle OO.PP. per la Lombardia l'importo di lire 50 miliardi di lire, finalizzandoli all'esecuzione della nuova C.C. di Milano-Bollate, nonché ad assegnare al Provveditorato regionale alle OO.PP. per la Calabria l'importo di lire 21,8 miliardi per la realizzazione nella nuova C.R. di Reggio Calabria.

La l. n.887/1984 (legge finanziaria per il 1985) ha disposto all'art.11, comma 1, una spesa di 530 miliardi per interventi straordinari di edilizia penitenziaria, dei quali non meno del 70% da impiegarsi in strutture industrializzate[32].

La realizzazione del programma definito con decreto 8.4.1986 del Ministro di grazia e giustizia di concerto con il Ministero dei lavori è stata affidata in concessione alla Servizi Tecnici S.p.A. (ex EDIL PRO del gruppo IRI-ITALSTAT) e la relativa convenzione è stata sottoscritta il 18.7.86. Con atto aggiuntivo stipulato in data 20.3.92, tale concessione è stata prorogata per un periodo di ulteriori 5 anni spostando la data di ultimazione al 1997. Nel corso del 1998 è stato emanato un provvedimento, che ha disposto la proroga della convenzione per ulteriori 3 anni, fino al 4.3.2000[33].

Espletati dalla concessionaria tutti gli adempimenti relativi alla progettazione ed aggiudicazione dei rispettivi appalti, ed iniziati dai primi mesi del 1992 i lavori di costruzione delle opere, nel corso del 1998, si è conclusa la fase realizzativa della quasi totalità dei manufatti costruiti[34].

Nel corso del 1998, inoltre, sono stati autorizzati pagamenti relativi al Programma, in base all'art 15 della Convenzione n.1482/86 di Rep. e successivi atti aggiuntivi, per un importo complessivo di lire 23,915 miliardi circa.

Il d.l. n. 479/1996 conv. dalla l. n. 579/1996 (art. 2, comma 2) ha autorizzato per la realizzazione delle opere finalizzate alla predisposizione negli Istituti Penitenziari delle strutture e dei servizi necessari al ricovero degli automezzi adibiti alle traduzioni dei detenuti e all'alloggiamento del relativo personale, la spesa di lire 27 miliardi per ciascuno degli anni 1996, 1997 e 1998[35].

Nel corso dell'esercizio finanziario 1998, l'Amministrazione ha provveduto a disporre assegnazioni a favore dei Provveditorati alle OO.PP. di Sicilia, Piemonte ed Emilia Romagna per la realizzazione degli interventi di Palermo "Pagliarelli", Ragusa, Torino "Le Vallette" e Parma per un importo complessivo di 34,094 mld di lire, dei quali 5,600 mld a valere sulle risorse già assegnate al Provveditorato alle OO.PP. per la Lombardia in quanto l'Amministrazione usuaria ha manifestato la necessità di realizzare l'intervento di Parma in sostituzione di quello di Monza, già finanziato.

La l. n.345/1997 ha autorizzato la spesa di 43 miliardi per l'esercizio finanziario 1997 e 7 miliardi di lire per l'esercizio finanziario 1998, per la realizzazione, la ristrutturazione e

---

[32] Successive leggi finanziarie hanno rimodulato la spesa prevista assegnando lire 80 miliardi al 1985 e 150 miliardi a ciascuno degli esercizi 1986, 1987 e 1988. Con decreto del Ministero di grazia e giustizia, di concerto con il Ministero dei lavori pubblici, in data 8.4.1986, è stato definito il programma che prevede 14 interventi di cui 3 riguardano la realizzazione di strutture di semilibertà e padiglione giovani - adulti, 5 si riferiscono alla costruzione di case circondariali e 5 ad interventi per agenti di custodia e magazzino vestiario in strutture già esistenti: Strutture di semilibertà: Torino, Messina ed Avellino; Costruzioni di case circondariali: Santa Maria Capua Vetere, Vibo Valentia, Rossano Calabro, Caltagirone e Siracusa; Caserme Agenti di Custodia: Aversa, Roma-Rebibbia, Crotone, Rimini ed Udine.

[33] Nella seduta del 17.9.96, il Comitato Paritetico per l'Edilizia Penitenziaria ha deliberato il definitivo stralcio dal programma degli interventi di Aversa ed Avellino, in considerazione dell'impossibilità di realizzare detti interventi a causa del mancato rilascio dei rispettivi pareri di conformità urbanistica, ai sensi dell'art.81 del d.P.R 616/1977, da parte dei rispettivi Enti locali.

[34] In riferimento alla realizzazione dei singoli interventi affidati alla Società concessionaria si fa presente che: i lavori relativi agli interventi di Santa Maria Capua Vetere, Siracusa, Roma-Rebibbia, Udine, Torino, Vibo Valentia, Messina, Crotone e Rimini sono stati ultimati e consegnati all'Amministrazione usuaria, mentre invece sono in avanzata fase di esecuzione gli interventi Rossano Calabro e Caltagirone.

[35] A tale scopo è stato istituito nel secondo semestre dell'anno 1996, l'apposito capitolo 8424 nello stato di previsione dal Ministero, sul quale sono state iscritte le relative somme per gli anni 96/97. Nel corso del 1997, le prime assegnazioni di fondi per un totale complessivo di lire 26.900 mld per interventi da effettuarsi in Liguria, Puglia e Lombardia.

l'adattamento di edifici demaniali destinati ad uffici giudiziari nelle regioni Sicilia e Calabria, al fine di consentire la celebrazione in condizioni di massima sicurezza dei procedimenti penali contro la criminalità organizzata.

Per le finalità suddette, il Ministero del tesoro ha istituito nello stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici l'apposito capitolo 8425.

Sulla base delle esigenze manifestate dall'Amministrazione usuaria, nel corso del 1998, è stata disposta a favore del Provveditorato regionale alle OO.PP. per la Sicilia l'assegnazione di lire 15 miliardi e 700 milioni di lire per provvedere alla realizzazione dell'intervento di Siracusa.

E' attualmente in avanzata fase di elaborazione il programma degli interventi da realizzare con i fondi ancora disponibili sul citato capitolo di bilancio.

4.4.3 Progettazione e gestione degli interventi da parte degli Uffici tecnici della Direzione generale.

L'attività progettuale e di gestione del progetto da parte della struttura tecnica della Direzione generale, si pone all'interno dell'iter procedurale di approvazione e realizzazione dell'edilizia demaniale. Tale attività progettuale costituisce una dimostrazione della presenza di elevate competenze tecniche all'interno dell'Amministrazione.

Il competente Ufficio della Direzione generale si pone inoltre come supporto alle Amministrazioni sprovviste di una adeguata struttura tecnica e di progettazione e può assolvere a compiti che altrimenti graverebbero sui Provveditorati alle Opere Pubbliche.

E' stata portata a termine la progettazione dei seguenti interventi:

- con Atto d'intesa tra il Ministero dell'interno e l'Amministrazione dei lavori pubblici è stata affidata alla Direzione Generale dell'Edilizia Statale la progettazione esecutiva del Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco di Biella il cui finanziamento ammonta a lire 12,3 miliardi. Detta progettazione è stata approvata dal C.T.A. del Provveditorato alle Opere Pubbliche per il Piemonte e da questi appaltata;
- con Atto d'intesa tra il Ministero dell'interno e l'Amministrazione dei lavori pubblici è stata affidata alla Direzione generale dell'edilizia statale la progettazione esecutiva del Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco di Lodi il cui finanziamento ammonta a lire 13.6 miliardi. Detta progettazione è stata approvata dal C.T.A. del Provveditorato alle Opere Pubbliche per la Lombardia e da questi appaltata.

Sono in corso progettazioni per i seguenti ulteriori interventi:

- con Atto d'intesa tra il Ministero dell'interno, il Comando generale dell'Arma dei carabinieri e l'Amministrazione dei lavori pubblici è stata delegata la Direzione generale dell'edilizia statale per la progettazione e realizzazione dei lavori per la costruzione della nuova Scuola Marescialli dell'Arma dei Carabinieri in Firenze-Castello, per un importo presunto di circa lire 450 miliardi.
- con Atto d'intesa tra il Ministero di grazia e giustizia e l'Amministrazione dei lavori pubblici - in relazione agli "Interventi coordinati dal Commissario straordinario del Governo per la prosecuzione del processo di ricostruzione dell'Albania", l. n. 300/1998 - è stata affidata alla Direzione Generale la progettazione esecutiva e la realizzazione del Carcere di Peqin il cui finanziamento ammonta a 12 miliardi di lire. Al riguardo, il competente Ufficio tecnico del Ministero ha predisposto il Progetto di indagini idrogeologiche e geotecniche, il cui importo ammonta a lire 320 milioni. Inoltre è in via di completamento il progetto esecutivo relativo al suddetto Carcere di Peqin;

- in relazione agli interventi coordinati dal Commissario di Governo per la ricostruzione di edifici di Stato in Albania - l. n. 300/1998 - Fondi assegnati al Ministero dei LL.PP., è stato redatto il progetto di manutenzione straordinaria del Ministero della cultura ed è in corso di completamento la progettazione esecutiva dell'ampliamento del Ministero dell'economia e il progetto di ristrutturazione della Presidenza del Consiglio.
- L'Amministrazione è stata anche impegnata nella direzione dei lavori relativa agli interventi di ristrutturazione di insediamenti adibiti al servizio ed alla residenza del Corpo di Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e delle Forze Armate presso gli Istituti Penitenziari delle Isole di Pianosa e dell'Asinara.

4.4.9 Fabbisogno di cassa connesso all'attuazione delle delibere CIPE nelle aree depresse.

In relazione all'attuazione delle delibere CIPE nelle aree depresse, si espongono di seguito i dati di cassa stimati, secondo le valutazioni del Ministero dei lavori pubblici, per la realizzazione degli interventi di competenza del Ministero medesimo raggruppati per delibera CIPE.

	Finanziamento in miliardi	Spesa presunta 1998	Spesa presunta 1999	Spesa presunta 2000	Spesa presunta 2001
L. n. 135/97 CIPE 29/08/97	1.183.203	205.171	451.186	363.316	114.216
L. n. 135/97 Belice CIPE 25/09/97	303	79.718	93	103.582	23.7
L. n. 135/97 Irpinia CIPE 25/09/97	525	20	269	78	158
L. n. 135/97 Totali	2.008.203	304.889	813.186	544.898	295.916
L. n. 341/95 CIPE 23/04/97	1.923.308	563.746	802.604	464.248	78.377
L. n. 641/96 CIPE 18/12/96	350	157.445	131.575	57.78	3.2
L. n. 641/96 Strade CIPE 23/04/97	200		50	100	50
L. n. 641/96 CIPE 18/12/96-23/04/97	550	157.445	181.575	157.78	53.2
Totale generale	**4.481.511**	**1.026.080**	**1.797.365**	**1.166.926**	**427.493**

4.4.10 Fondo ex art. 19 d.lgs. n. 96 del 1993.

La situazione degli impegni e dei pagamenti relativi agli esercizi 1994-1997, con riferimento ai fondi ex articolo 19 del decreto legislativo n. 96 del 1993, relativamente al Ministero dei lavori pubblici è la seguente.

1995		1996		1997		1998	
Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
547.653	547.653	986.327	986.327	1.349.740	480.327	550.000	580.000

4.4.11 Riepilogo generale delle assegnazioni ai Provveditorati alle OO.PP. suddivise per territorio.

Le tabelle che seguono espongono le assegnazioni, in milioni di lire, disposte, al dicembre 1997, nei confronti dei Provveditorati alle opere pubbliche del centro-nord e del mezzogiorno, per i capitoli di competenza della Direzione generale dell'edilizia e servizi speciali, sulla base delle quote bimestrali, ai sensi dell'articolo 8 del decreto-legge n. 669 del 1996, convertito dalla legge n. 30 del 1997.

	Capitolo 8405 *Spese per la costruz. compl. E manut. straor. edifici pubbl. statali e edif. privati ad uso pubbl.*		capitolo 4501 *Manutenzione ordinaria degli edifici pubblici statali ed edifici privati ad uso pubblico*		Capitolo 8419 *Manutenzione ordinaria degli edifici pubblici statali ed edifici privati ad uso pubblico*	
Provveditorati Centro nord	Ripart.1997	Assegn.1997	Ripart.1997	Assegn.1997	Ripart.1997	Assegn.1997
Totale	**125.000**	**50.120**	**9.400**	**8.040**	**7.600**	**1.650**
	Ripart.1998	Assegn.1998	Ripart.1998	Assegn.1998	Ripart.1998	Assegn.1998
	85.500	**85.500**	**7.500**	**7.500**	**2.400**	**2.400**
Provveditorati Mezzogiorno	Ripart.1997	Assegn.997	Ripart.1997	Assegn.1997	Ripart.1997	Assegn.1997
Totale	**70.500**	**29.300**	**5.200**	**4.140**	**4.600**	**1.550**
	Ripart.1998	Assegn.998	Ripart.1998	Assegn.1998	Ripart.1998	Assegn.1998
	64.500	**64.500**	**4.750**	**4.750**	**1.600**	**1.600**

5. Principali esiti del controllo della Corte dei conti.

5.1 *Deliberazioni assunte in sede di controllo preventivo*

Per ciò che concerne il controllo preventivo di legittimità, si segnala la deliberazione n.20/E/98, con cui la Corte, a Sezioni riunite, su richiesta del Governo, nell'adunanza del 17 febbraio 1998, ha ammesso al visto "con riserva" il decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro del tesoro, n.314 del 4 agosto 1997.

Con la citata deliberazione, le Sezioni riunite hanno sostanzialmente confermato le valutazioni compiute dalla Sezione del controllo, che, con la deliberazione n.136, adottata nell'adunanza del 27 ottobre 1997, aveva ricusato il visto al decreto n.314 del 1997, con il quale veniva approvata la convenzione n.430 stipulata il 4 agosto 1997 tra l'ANAS e la Società AUTOSTRADE S.p.A., in revisione della precedente convenzione n.9297 del 18 settembre 1968 e dei successivi atti aggiuntivi, concernenti la concessione di costruzione ed esercizio delle autostrade di cui: all'art.16 della l. n.729/1961, all'art.1 del d.m. 21.6.1968 (emesso in attuazione della l. n.385/68) e all'art.13 della l. n.531/1982.

E' stata, quindi, confermata la valutazione di illegittimità della proroga ventennale disposta, ai sensi dell'art.14 della l. n.359 del 1992, per la concessione di cui trattasi, basata essenzialmente sulla considerazione che le concessioni di costruzione ed esercizio di autostrade non possono ritenersi comprese nell'ambito di applicazione della predetta norma, in quanto la durata delle stesse - nonché l'eventuale proroga - non è una variabile indipendente, ma è strettamente connessa alle condizioni di equilibrio fra i costi e i proventi, quali risultano dai piani finanziari su cui si basano le relative convenzioni.

Oltre che per il citato decreto ministeriale n.314/97, è stata anche deliberata l'ammissione al visto con riserva del decreto n.30/98. Con tale provvedimento, è stata approvata la convenzione aggiuntiva ANAS - Autostrade S.p.A., stipulata il 15 gennaio 1998, al fine di recepire le osservazioni della Corte - Sezione del controllo - circa la genericità dell'indicazione in convenzione degli interventi da attuare (art.2) e circa le condizioni per l'aggiornamento del piano finanziario (art.26).

5.2 *Attuazione dei programmi di controllo successivo sulla gestione.*

Nell'ambito dei programmi deliberati dalla Sezione del controllo in adunanza plenaria si segnalano le deliberazioni n.43/1997 e n.129/1998, rispettivamente aventi ad oggetto profili gestionali della Direzione generale per l'edilizia statale e la Direzione generale delle opere marittime e si indicano alcune valutazioni formulate dalla Sezione del controllo.

- Deliberazione n.43/1997. La Sezione ha rilevato che l'attività amministrativa posta in essere

dalla Direzione generale dell'edilizia statale, soprattutto per l'attuazione della l. n.16/1985 e della l. n.887/1984 (art.11, commi 1 e 2), presenta manchevolezze non solo sul piano della legittimità ma, altresì, su quello della corretta e proficua gestione del pubblico denaro.
Ha altresì censurato la gestione del Ministero, in quanto risulta non aver esercitato per il passato in modo adeguato i poteri di vigilanza e di controllo che allo stesso competono, sia in base alla normativa in materia di opere pubbliche, sia in base alle specifiche clausole delle convenzioni a suo tempo sottoscritte.
Le indicazioni date dalla Sezione del controllo avranno indubbiamente una ricaduta rilevante in ordine alla gestione dei rapporti concessori con la Servizi Tecnici S.p.A., i cui termini sono stati prorogati al 4.03.2000 (Edilizia penitenziaria) e al 31.12.2000 (Edilizia per i Carabinieri).

- La deliberazione n.129/1998. La Sezione del controllo, esaminando i progetti finanziati dal FIO tra il 1982 e il 1989, ha rilevato inefficienze e ritardi nel conseguimento dei risultati connessi alla realizzazione delle opere da parte della Direzione generale delle opere marittime e degli Enti portuali.
Ha inoltre evidenziato che sul complessivo andamento dei lavori ha inciso in misura rilevante la genericità e insufficienza dei progetti, che, nello spirito della legge, avrebbero dovuto essere "prontamente eseguibili": in realtà, essi hanno invece comportato la concessione di frequenti proroghe alle aperture dei cantieri per la intrinseca impossibilità di una immediata attuazione delle opere e il generalizzato il ricorso alle perizie di variante, che non sempre ha riguardato l'esecuzione di nuovi o maggiori lavori, legati ad esigenze sopravvenute durante la fase di realizzazione, ma per lo più è stato lo strumento per ovviare a lacune progettuali di vario genere.

Ulteriori indagini della Corte sono state svolte sull'attività di organi decentrati del Ministero dei lavori pubblici ed, in particolare, sull'attività del Magistrato alle acque in materia di salvaguardia nonché in materia di interventi affidati in concessione al Consorzio Venezia nuova (deliberazione n. 137/97 del 12.11.1997). Altre indagini hanno riguardato la gestione dell'edilizia demaniale da parte del Provveditorato regionale alle opere pubbliche per l'Abruzzo negli anni 1995 e 1996 (deliberazione n. 6/99 del 12.2.1999) e la gestione degli interventi di emergenza in Campania, a seguito degli eventi alluvionali di novembre e dicembre 1996 e gennaio 1997, affidati al Presidente della Giunta regionale, al Sindaco di Napoli e ai Prefetti delle cinque province campane (n. 8/99 del 18 febbraio 1999).

Ministero dei Trasporti e della navigazione

Sommario:

Sintesi e conclusioni

1. Programmazione delle gestioni e adozione di indicatori

2. Analisi della gestione; *2.1 Risultati complessivi di bilancio; 2.2 I residui passivi; 2.3 Classificazione COFOG per funzioni-obiettivo; 2.4* Spesa *per centri di responsabilità ed unità previsionali di voto.*

3. Sicurezza nei trasporti; *3.1 Trasporto ferroviario; 3.2 Trasporti aerei.*

4. Servizio di controllo interno

5. Organizzazione del Ministero

6. Personale

7. Attività contrattuale; *7.1 Indagini intersettoriali: 7.2 Indagini sull'esercizio 1998.*

8. Impresa F.S. - TAV - ENAV; *8.1 Trasferimenti; 8.2 Investimenti; 8.3 Società T.A.V. - Oneri di finanziamento; 8.4 E.N.A.V..*

Considerazioni di sintesi

Nel quadro di uno sviluppo integrale ed equilibrato dell'economia nazionale, europea e mondiale il settore dei trasporti assume una rilevanza sempre più pronunciata.

L'esigenza di collegamenti rapidi e sicuri, di adeguate infrastrutture per linee, nodi e terminali dei vettori impegna risorse finanziarie, tecniche ed umane sempre più elevate (il volume delle importazioni ed esportazioni di merci nel mondo è aumentato del 6,5% nel biennio 1995/96 e del 9,8% nel biennio 1996/97; il valore aggiunto del settore trasporti in Italia ha raggiunto nel 1997, al costo dei fattori, un indice del 5,73% rispetto a quello dell'intera economia, con un incremento nel biennio 1996/97 del 1,7% rispetto al 1,4% dell'intera economia).

La spesa a carico del bilancio dello Stato per investimenti per il settore dei trasporti è passata da lire 516 a lire 553 miliardi nel biennio 1997/1998 (+7,1%) con un'inversione di tendenza rispetto al biennio 1996/97 (-43,7%)[1].

A livello europeo i programmi sempre più impegnativi della rete per i trasporti transeuropei e delle linee ad alta velocità richiedono la mobilitazione di ingenti risorse economiche e tecniche (V. Risoluzione del Parlamento europeo del 13.1.1999 (A4 - 0372/98).

[1] Dati della Relazione generale sulla situazione economica del Paese; la divergenza rispetto ai dati più elevati, desumibili dalle elaborazioni delle tabelle allegate è dovuta alla considerazione in queste ultime anche degli investimenti indiretti.

La politica pubblica di settore in Italia se sul piano programmatico si va adeguando in misura progressiva alle esigenze dell'economia nazionale ed europea, denuncia sul piano operativo ritardi ed inadeguatezze dovuti a fattori molteplici: ritardi nella progettazione ed esecuzione degli interventi, piani di finanziamento a medio e lungo termine di portata superiore a quella oggettivamente consentita dai vincoli della politica di riequilibrio del bilancio, costi comparati elevati di gestione dei servizi, insufficienza dei ricavi di gestione per la copertura dei costi.

L'esigenza di ridimensionare i residui di stanziamento derivanti da programmi di investimento a lungo termine, dovuta alla necessità di contenere il fabbisogno, discende da scelte generali di una politica di bilancio tesa al recupero dell'equilibrio economico-finanziario ma anche da disfunzioni operative nella progettazione ed esecuzione dei piani di settore. Tali disfunzioni derivano da ritardi riscontrati nell'attuazione di talune norme di intervento (trasporti rapidi di massa, sistema di traffico ad alta velocità, infrastrutture aeroportuali, dotazioni di servizi informatici, interventi per le aree depresse, piano quinquennale per gli interporti) come viene illustrato in prosieguo di relazione.

La necessità di un adeguamento delle direttive programmatiche ministeriali, (di cui si riferisce nella parte specifica) costituisce un importante e necessario fattore correttivo per una gestione più efficiente.

La previsione del decentramento delle funzioni nel settore comporterà l'esigenza di verificare, in sede di consuntivo nazionale e regionale, che lo sviluppo delle politiche pubbliche sia adeguato al raggiungimento degli obiettivi programmati.

La riforma del Ministero dei trasporti e della navigazione, ormai avviata verso il completamento, implicherà il trasferimento dal bilancio dello Stato a quello degli enti decentrati di risorse stimabili intorno al 40% di quelle ora gestite dall'amministrazione centrale.

Quest'ultima dovrà riqualificare e potenziare le sue attuali funzioni per far fronte alle esigenze di una politica di programmazione concordata e di vigilanza, adeguata al nuovo scenario del quadro di sviluppo integrato a livello europeo.

Paradigmatico è, al riguardo, il nuovo sistema di gestione, che si profila per le F.S. S.p.A. sulla base delle nuove direttive per il risanamento delle Ferrovie dello Stato.

La politica comunitaria di liberalizzazione della gestione di servizi dei trasporti richiede misure di attuazione nell'ordinamento interno più aderenti ai principi che la ispirano, anche attraverso una politica coerente con le norme in materia di aiuti, nell'ambito della disciplina per la tutela della concorrenza e del mercato, per quanto attiene ai trasporti considerati come servizio di interesse economico generale.

L'inosservanza di tali regole è stata più volte sanzionata dalle autorità comunitarie (aiuti all'autotrasporto[2] e sovvenzioni alle compagnie e ai gruppi portuali[3]).

Significative e chiarificatrici sono al riguardo le decisioni ed i pareri dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Il consolidamento dell'operatività del controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche costituisce uno dei punti qualificanti del nuovo sviluppo della politica di settore; questo orientamento deve essere supportato da specifiche professionalità tecniche e da strutture organizzative, che lo rendano idoneo per lo svolgimento delle previste funzioni collaborative nei confronti degli organi amministrativi e delle autorità politiche.

I nuovi enti, che dovranno operare a livello decentrato nella gestione del settore, affronteranno gravi situazioni di squilibrio economico-finanziario nelle aziende trasferite alla loro competenza; l'esigenza di un risanamento di tali aziende richiederà impegni finanziari e gestionali di ampia portata, tenendo presente anche la rilevanza sociale che l'attività delle imprese di trasporto assume per l'intera collettività del Paese.

---

[2] V. procedura avviata dalla Commissione CE ai sensi dell'art. 13, par. 2 del trattato CE con decisione C/21/98, nonchè la recente decisione della Corte di giustizia europea di condanna in data 29.1.1998, a seguito della decisione della Commissione 9.6.1993, 93/496/CEE.

[3] V. infra nella parte dedicata ai centri di responsabilità, lavoro marittimo e portuale.

Non meno impegnative saranno per le finanze pubbliche le risorse necessarie per far fronte alla ristrutturazione e al risanamento dell'impresa Ferrovie dello Stato S.p.A.

Per ulteriori considerazioni sulle grandezze macroeconomiche delle voci di bilancio del Ministero e per l'analisi dei settori particolari di spesa si rinvia alle indicazioni ed osservazioni formulate nel testo della relazione, che si basa su dati di spesa elaborati secondo la nuova classificazione di bilancio COFOG (per funzioni obiettivo) e per singoli centri di responsabilità.

1. Programmazione della gestione ed adozione di indicatori

L'esame delle direttive programmatiche per il raggiungimento degli obiettivi della gestione conferma le osservazioni già formulate negli esercizi precedenti.

Alla dettagliata descrizione di elementi desunti dalla normativa da applicare e delle competenze funzionali delle strutture amministrative non si ricollega una valida elaborazione di schemi idonei a valutare con rigore metodologico i risultati della gestione ricollegando sistematicamente le indicazioni programmatiche del DPEF con la nota preliminare di bilancio e le conseguenti direttive ministeriali.

Tale carenza è dovuta anche alla mancata definizione di parametri indicatori dei risultati dell'azione amministrativa.

Non mancano tentativi di elaborazione di schemi per il monitoraggio dell'attività degli uffici, dei tempi e dell'efficacia delle attività gestionali (si veda,

al riguardo, quanto viene riferito in merito all'attività segnalata dal Servizio di controllo interno), ma si tratta per ora di sistemi di valutazione in corso di svolgimento, sui quali non è dato di esprimere, pertanto, attendibili valutazioni.

L'esame delle linee generali dei programmi relativi all'esercizio 1999 si rivela più accurato rispetto a quello dell'esercizio precedente, pur non superando compiutamente i limiti segnalati per l'esercizio 1998; con riserva di esame per quanto riguarda i programmi relativi ai vari centri di responsabilità.

L'analisi dei dati forniti dai singoli centri di responsabilità suggerisce notazioni particolari.

La Direzione generale della motorizzazione civile ha trasmesso tutti i dati relativi ai programmi per la gestione 1998. Tale documentazione, peraltro, espone il quadro delle risorse umane, finanziarie e strumentali, senza un necessario coordinamento di tali elementi in senso finalistico nè risultano collegati reciprocamente indicatori di risultato e conseguenti valutazioni di efficacia.

Particolarmente accurata si presenta la relazione sulla gestione della Direzione generale del Naviglio.

In essa vengono indicate, oltre alla descrizione delle competenze istituzionali, anche le quantità di prodotto realizzato (concernente costi, operazioni e certificazioni).

Viene altresì fornito un quadro esaustivo dell'impatto sui settori economici dell'attività di gestione ad essi ricollegabile (consistenza e variazione della flotta

dell'industria armatoriale, istanze, autorizzazioni ed iscrizioni di navi nel registro internazionale; rapporti sulle strutture e sui carichi di lavoro nelle imprese navalmeccaniche, con gli indici di andamento della produzione di navi).

Appare da tali elementi un impegno notevole di adeguamento e di ricerca di parametri adeguati a fornire elementi di giudizio non semplicemente descrittivi, anche se per quanto riguarda la gestione amministrativa risultano ancora carenti ulteriori elementi necessari per l'elaborazione di indicatori validi (ad esempio, dati sui tempi di unità di lavoro - prodotto).

Con il DPR 30.12.1998 è stato emanato lo schema di riferimento per la elaborazione della carta dei servizi pubblici del settore trasporti (carta della mobilità), predisposto dal Dipartimento della Funzione pubblica d'intesa con il Ministero dei trasporti e con la collaborazione dei soggetti fornitori dei servizi pubblici di trasporto.

Attraverso le disposizioni inserite nello schema generale, che fanno riferimento ai principi sull'erogazione dei servizi pubblici adottati con la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27.1.1994, viene rafforzata la garanzia della libertà di circolazione dei cittadini prevista dalle norme costituzionali e dal Trattato di Maastricht[4].

[4] Ha ~~fermato~~ oggetto di osservazioni da parte dell'ufficio di controllo la costituzione di un gruppo di lavoro, che assume compiti già di competenza del Comitato permanente per l'attuazione della Carta dei servizi, dando luogo ad una figura non prevista dal regolamento sull'organizzazione del Ministero.

All'adozione delle carte dei servizi sono tenute le imprese di trasporto, i gestori delle relative infrastrutture ed i soggetti erogatori di servizi connessi, allo scopo del miglioramento della qualità di servizi offerti e del rapporto tra utente e fornitore dei servizi.

E' stato altresì trasmesso il piano di ristrutturazione delle Aziende in gestione commissariale governativa, redatto dalla Società Ferrovie dello Stato, cui è stato affidato tale compito di ristrutturazione in previsione del trasferimento della gestione alle regioni.

Il piano è stato approvato dal Ministro dei trasporti con il DM del 6.6.1997; esso prevede provvedimenti per i pensionamenti, adozione di procedure aziendalistiche semplificate, rimodulazione degli investimenti, modifiche all'organizzazione del lavoro, revisione della politica tariffaria , di marketing e di vendita, alienazione e diversa utilizzazione degli immobili, riduzione del disavanzo. Sulle prospettive di adeguatezza del piano e sulle difficoltà di attuazione si riferisce nella parte specifica della relazione.

Particolare rilevanza assume per l'aspetto organizzativo generale del settore dei trasporti l'elaborazione aggiornata del nuovo piano generale dei trasporti, per la cui attuazione sono stati effettuati stanziamenti con l'art. 11 del D.L. n. 457/1997, convertito con L. n. 30/1998; tale disposizione prevede la facoltà di affidare all'uopo incarichi di studio e di consulenza per la valutazione di progetti

infrastrutturali, con l'utilizzazione anche di risorse reperite in sede comunitaria e presso il settore privato.

La competenza per l'aggiornamento del nuovo Piano Generale dei trasporti è ora attribuita al Servizio pianificazione e programmazione, che ha curato l'avvio dei lavori preparatori, promuovendo una serie di incontri e dibattiti con le categorie interessate ed elaborando un documento programmatico, che contiene le linee-guida per l'avvio di una fase di discussione ed approfondimenti con la collaborazione tra organi politici, associazioni di categoria, parti sociali ed operatori economici. Il nuovo documento dovrà, quindi, essere presentato al CIPE, che provvederà alla redazione ed emanazione del Piano Generale definitivo.

2. Analisi della gestione

2.1 Analisi dei risultati complessivi di bilancio

L'analisi dei risultati finali della gestione 1998, comparata con quelli dell'esercizio precedente, anche con riferimento alle categorie economiche, evidenzia i seguenti dati.

Gli stanziamenti definitivi di competenza per l'esercizio 1998 ammontano a lire 8.909,6 miliardi (÷20,03% rispetto all'esercizio precedente), mentre gli impegni effettivi di competenza ammontano a lire 6.979,4 miliardi (÷36,38%).

La massa impegnabile per l'esercizio 1998 (competenza più residui) registra un importo pari a lire 9.647,1 miliardi (+6,33% rispetto all'esercizio precedente) mentre i residui totali di stanziamento ammontano a lire 1.008,9 miliardi (+36,80%).

Nel 1998 si registrano economie per lire 1.102,2 miliardi (-37,45% rispetto all'esercizio precedente).

I dati relativi alla massa spendibile (competenza più residui) evidenziano nel 1998 un ammontare globale di lire 11.547,9 miliardi (-12,73%) mentre le autorizzazioni di cassa ammontano a lire 9.201 miliardi (+30,8%).

I pagamenti totali ammontano a lire 7.139,9 miliardi (nel 1997 erano pari a lire 5.895,7 miliardi; +21%).

I residui totali ammontano a lire 3.216,5 miliardi (+21,9%).

Il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile è nel 1998 del 61,83%, superiore a quello del 1997 (44,55%); il rapporto tra impegni e massa impegnabile è nel 1998 del 78,12% superiore a quello del 1997 (72,44%).

Un esame comparato dei dati esposti, per grandi comparti (con riserva di esame più approfondito nelle singole parti della relazione) evidenzia che l'incremento maggiore per gli stanziamenti di competenza si è verificato per le spese in conto capitale e, segnatamente, per gli investimenti diretti e per i trasferimenti; meno accentuato è l'incremento per la parte corrente.

Non sono state, peraltro, realizzate quelle economie di spesa raccomandate dalle direttive contenute nell'art. 43, comma 5, della legge 27.12.1997, n. 449, che prevedeva un obiettivo di riduzione del 2% delle spese non obbligatorie della parte corrente; ciò costituisce un non favorevole indice di rigidità pronunciata delle spese di funzionamento.

Notevole è la diminuzione delle economie nel 1998 rispetto all'anno precedente; occorre, peraltro, evidenziare che la parte più cospicua delle economie si riferisce nel 1998 alle spese in conto capitale, mentre per la parte corrente risultano maggiori spese.

Su tale fenomeno incidono anche i ritardi di esecuzione dei programmi di spesa, come si evidenzierà in seguito.

L'incremento dei residui totali di stanziamento è conseguenza anch'esso dei ritardi dei programmi di spesa.

Si registra un miglioramento sia del rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile sia del rapporto tra impegni e massa impegnabile.

2.2 I residui passivi

I residui propri di competenza passano da lire 963,234 miliardi dell'esercizio 1997 a lire 1.256,1 miliardi nel 1998.

Essi rappresentavano il 12,9% degli stanziamenti definitivi di competenza del bilancio 1997 mentre per quello 1998 rappresentano il 14,9%, con un

incremento che denota una maggiore difficoltà di erogazione delle somme impegnate.

L'incremento maggiore dei residui si registra nella cat. XII (trasferimenti in conto capitale) e, pertanto, deve essere ricollegato anche ai maggiori stanziamenti effettuati per tale categoria di spesa (importo di lire 4.038 miliardi nel 1998 a fronte di 3.232 miliardi nel 1997).

I residui di stanziamento, a seguito delle direttive governative sul contenimento del fabbisogno[5], vengono ridotti per l'esercizio 1998 da lire 1.009,1 miliardi (comprensivi di residui degli esercizi pregressi di lire 219,3 miliardi) a lire 706,4 miliardi, con una percentuale di conservazione del 70%, a fronte di una complessiva richiesta da parte dell'Amministrazione di conservazione di residui per 970,2 miliardi di lire .

I residui totali di stanziamento ammontano a lire 1.008,9 miliardi (÷36,8% rispetto all'esercizio precedente).

Nell'esposizione dei dati sui residui delle spese per interventi ed investimenti sono stati considerati i dati sui residui di stanziamento senza le riduzione operate con i tagli disposti con le misure di contenimento del fabbisogno; ciò in quanto il dato così ricavato appare più significativo per quanto riguarda il processo di smaltimento dei residui. D'altra parte dalle tabelle allegate

[5] V. Direttiva di cui al DPCM del16.1. 1998, e direttiva del 29.2.1999 confermata dalla circolare Min. Tesoro n. 4 del 14.1.1999.

(fonte: Ragioneria centrale presso il Ministero dei trasporti) si rileva anche il dato dei tagli apportati alle singole voci di spesa.

Si segnala, infine, che un'indagine ai sensi dell'art. 3 della legge 14.1.1994, n. 20 è stata proposta dall'ufficio di controllo presso il Ministero per appurare i motivi della mancata utilizzazione degli stanziamenti, ammontanti a circa 15 miliardi di lire, sul cap. 7514 (esercizi 1995/1998) per interventi finalizzati al disinquinamento acustico nelle aree aeroportuali, in ragione del preminente interesse pubblico nel settore.

2.3 Analisi della spesa secondo la classificazione COFOG e per funzioni-obiettivo

Si espongono qui di seguito i dati più significativi esaminati secondo la classificazione COFOG e per funzioni-obiettivo, analizzati secondo la classificazione economica semplificata (per funzionamento, interventi ed investimenti).

I dati della massa impegnabile, riferiti alla classificazione COFOG (funzioni-obiettivo di 1° livello) evidenziano la prevalenza per gli stanziamenti definitivi di competenza della funzione affari economici (lire 7.401,2 miliardi, pari all'83,43% del totale); seguono la funzione ordine pubblico e sicurezza (2,03% del totale), servizi generali delle pubbliche amministrazioni (1,08%) e protezione sociale (0,71%).

Gli impegni totali sulla massa impegnabile registrano il maggiore importo per la funzione affari economici (lire 6.669,8 miliardi, pari all'89,05% del totale); il rapporto più elevato tra impegni totali e massa impegnabile si evidenzia per la funzione protezione sociale (93,12%) seguita dalla funzione servizi generali delle p.a. (88,67%).

I residui totali di stanziamento sono più elevati per la funzione affari economici (lire 219,3 miliardi, pari al 100% del totale).

L'analisi dei dati della massa spendibile evidenzia la maggiore consistenza per la funzione affari economici (9.897,6 miliardi, pari all'85,99% del totale), seguita dalla funzione ordine pubblico e sicurezza (1,92% del totale) e dalla funzione protezione sociale (1,11%).

Il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile è più elevato per la funzione difesa (74,97%), mentre quello meno elevato si registra per la funzione protezione sociale (41,69%); l'importo maggiore dei residui totali si verifica per la funzione affari economici (83,13%)

L'analisi secondo la classificazione economica semplificata evidenzia un'incidenza delle spese di funzionamento del 14,4% sul complesso delle spese, (di cui il 10,5% per il personale), mentre le spese per interventi rappresentano il 29,8% e quello per investimenti il 55,6% del totale.

Le spese per investimenti assumono il valore maggiore per la funzione affari economici (lire 3.946,1 miliardi, pari all'86% del totale delle spese per

investimenti), e così quelle per interventi (94,3% del totale) e per funzionamento (75,3%).

In allegato è pubblicata la tabella con i dati delle funzioni obiettivo di 2° e 3° livello per stanziamenti definitivi dei dati relativi ai macroaggregati (funzionamento, interventi ed investimenti).

2.4 Analisi per centri di responsabilità ed unità previsionale di voto.

Si segnalano i dati più significativi relativi agli stanziamenti di competenza dell'esercizio 1998, comparati con quelli dell'esercizio precedente, per macroaggregati (interventi ed investimenti) della classificazione economica semplificata; altri dati sono desumibili dalle tabelle allegate.

2.4.1 Motorizzazione civile e trasporti in concessione

Interventi

Notevoli sono gli stanziamenti assegnati per sovvenzioni alle aziende ferroviarie in gestione diretta ed in concessione, che raggiungono un importo di lire 1.038 miliardi, senza apprezzabili variazioni rispetto all'esercizio precedente.

Per i trasporti pubblici locali (regionali e degli enti locali) si registrano interventi per complessive lire 1.298 miliardi, di cui 830 miliardi per copertura di disavanzi di esercizio (+6,5% rispetto all'esercizio precedente), interamente erogate.

Nel bilancio del ministero del Tesoro figurano, inoltre, stanziamenti di competenza nel 1998 per lire 810,742 miliardi (+64% rispetto all'esercizio precedente) ed autorizzazioni di cassa per lire 845,998 miliardi (+67% rispetto al 1997).

Il disavanzo per le ferrovie in gestione governativa per il periodo 1994/1997 registra un importo di lire 1.091,496 miliardi; si presenta, quindi, per questo settore un non favorevole andamento della gestione, nonostante gli sforzi compiuti per il risanamento con l'avvio del piano di ristrutturazione previsto dalla legge n. 662 del 1996 (che ha affidato, a tal fine, la gestione alle F.S. S.p.A.), che ha portato ad una riduzione delle spese di esercizio nel 1997 pari a lire 109 miliardi ed al miglioramento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi (dal 21,4% nel 1996 al 24,3% nel 1997)[6].

Per le ferrovie in concessione per il periodo 1994/1999 si stimano disavanzi complessivi per lire 988,219 miliardi (a fronte di sovvenzioni per lire 381,651 miliardi); particolarmente impegnativi, quindi, si prospettano gli interventi di risanamento delle regioni, che devono subentrare dal 1.1.2000 nella gestione delle aziende.

[6] Sul predisposto regolamento ministeriale per l'alienzione o diversa utilizzazione delle opere ferroviarie e dei beni immobili (previste dall'art. 2, comma 3, della legge n. 662 del 1996, ai fini della razionalizzazione della gestione), ha mosso puntuali osservazioni l'ufficio di controllo presso il Ministero al D.I. del 29.9.1998, concernenti, fra l'altro, la necessità di evitare inammissibili forme di gestioni fuori bilancio, sottratte al controllo della Corte dei conti ed alla informazione del Parlamento.

Le tabelle allegate indicano i disavanzi delle singole gestioni, l'importo dei mutui concessi e l'importo delle rate annuali di ammortamento, ai sensi della legge n. 204 del 1995 (copertura disavanzi di esercizio al 31.12.1993) e della legge n. 194 del 1998 (copertura ulteriori disavanzi); l'importo complessivo dei disavanzi al 31.12.1997 ammonta a lire 2.875,901 miliardi.

Interventi per lire 114 miliardi si registrano, infine, per l'assegnazione di sovvenzioni al comitato centrale per l'albo degli autotrasportatori, ai fini della riforma del settore della sicurezza della circolazione, che risultano impegnate ma non pagate nell'anno di riferimento.

Investimenti

Per le ferrovie in gestione commissariale ed in concessione si registrano stanziamenti di competenza per lire 717,421 miliardi (-7,8% rispetto al 1997), con impegni per lire 613,3 miliardi e pagamenti per lire 512,6 miliardi.

Per i trasporti rapidi di massa gli stanziamenti ammontano a lire 826,288 miliardi (pressochè invariati rispetto al 1997), con residui di stanziamento complessivi per lire 154,709 miliardi (gli impegni di competenza sono pari a lire 84,4 miliardi ed i pagamenti a lire 62,7 miliardi).

Per l'edilizia di servizio gli stanziamenti ammontano a lire 56.071 miliardi (invariati rispetto al 1997), con residui di stanziamento per lire 51,4 miliardi (gli impegni ammontano a lire 20,2 miliardi ed i pagamenti a lire 9,2 miliardi).

Il settore dell'autotrasporto registra stanziamenti per lire 100,20 miliardi, per programmi interamente rifinanziati (l'importo è interamente impegnato, mentre i pagamenti ammontano a lire 20 milioni)[7]. Per i trasporti pubblici locali gli stanziamenti ammontano a lire 179,500 miliardi, in forte incremento rispetto all'anno precedente, con residui di stanziamento per lire 14,9 miliardi; gli impegni di competenza sono pari a lire 166 miliardi mentre non risultano effettuati pagamenti. Nuovi contributi sono stati stanziati per la sostituzione dei mezzi di trasporto pubblico e l'acquisto di nuovi autobus (lire 12,5 miliardi, non impegnati). Ritardi si registrano nell'esecuzione dei programmi per i trasporti rapidi di massa e per l'edilizia di servizio. Notevoli residui di stanziamento si registrano anche per le ferrovie in gestione governativa ed in concessione (lire 101,972 miliardi), per i trasporti pubblici locali (lire 14,988 miliardi) e per il trasporto intermodale (lire 19,2 miliardi). L'ufficio di controllo della Corte dei conti presso il Ministero ha confermato il ritardo nella riorganizzazione dei trasporti pubblici locali ed ha segnalato i ritardi nell'esecuzione del Piano quinquennale per gli interporti (legge 4.8.1990, n. 240), che ha registrato economie da assegnare ad altre priorità di interventi (cap. 7308). Notevoli residui di stanziamento si registrano nell'intero settore del trasporto intermodale (capp. 7308, 7309 e 7315 - aree depresse).

[7] Dati relativi al cap. 7295 di nuova istituzione.

La riforma del settore dell'autotrasporto di cose per conto terzi, disciplinato con la legge 23.12.1997, n. 454, ha come principale obiettivo la liberalizzazione dei relativi servizi, in armonia con quanto previsto dalle norme comunitarie.

Con successivi decreti legislativi n. 184 e 185 del 14.3.1998, emanati in forza della delega attribuita dalla citata legge n. 454/1997 è stata riordinata la disciplina per l'accesso alla professione di autotrasportatore e per il rilascio della autorizzazione per l'esercizio dell'attività.

Si segnalano al riguardo le considerazioni critiche formulate dall'Autorità per la garanzia della concorrenza e del mercato, che, pur convenendo sull'importanza delle nuove misure di liberalizzazione, non ha ritenuto sufficiente l'intervento limitato alle sole condizioni di ingresso sul mercato, non accompagnato da modifiche per quanto riguarda l'effetto distorsivo sulla concorrenza del permanere del rigido sistema delle tariffe a forcella.

Sui procedimenti in corso per infrazioni alle norme comunitarie per gli aiuti all'autotrasporto si è riferito nelle premesse di sintesi.

2.4.2 Aviazione civile

Le spesa per interventi registrano nel 1998 stanziamenti di competenza per lire 29,745 miliardi, con impegni di competenza per lire 28,6 miliardi e pagamenti per lire 20,9 miliardi. Gli stanziamenti per le spese per investimenti ammontano a lire 521,092 miliardi, di cui lire 512,092 miliardi per gli aeroporti,

con incrementi dovuti principalmente alla riassegnazione di fondi per gli aeroporti di Roma-Fiumicino e Milano-Malpensa (lire 360,9 miliardi) e per gli aeroporti nelle zone depresse (lire 40 miliardi, tutti imputati a residui di stanziamento); gli impegni complessivi di competenza sono pari a lire 379,2 miliardi ed i pagamenti a lire 159,4 miliardi.

Gli incrementi di stanziamento per competenza rispetto all'esercizio precedente per gli aeroporti di Roma-Fiumicino e Milano-Malpensa sono del 25%. Si registrano anche residui di stanziamento per lire 11,8 miliardi più residui di competenza per lire 200 miliardi.

In complesso i residui di stanziamento per opere aeroportuali ammontano a lire 98,570 miliardi. L'ufficio di controllo della Corte dei conti ha avviato un'indagine per il controllo sulla gestione delle spese di investimento erogate per l'aeroporto intercontinentale di Roma-Fiumicino; altra indagine è in corso per le gestioni dei concessionari aeroportuali e sui proventi gestionali del concessionario. Accertamenti particolari sono stati promossi sulla mancata utilizzazione da parte del Ministero dei fondi stanziati per il disinquinamento acustico nelle aree aeroportuali.

L'ufficio ha rilevato, inoltre, disfunzioni gestionali che hanno portato al ritardo delle definizione annuale delle tariffe per servizi di assistenza in volo e di terminale, con conseguenti minor introiti per lire 11,7 miliardi, segnalando il caso con avviso al Ministro.

2.4.3 Programmazione, organizzazione e coordinamento (POC)

L'attività della Direzione generale POC si è svolta per obiettivi articolati secondo le funzioni istituzionali proprie.

Per la programmazione generale nel settore dei trasporti è stato analizzato il Piano generale dei trasporti ed il suo aggiornamento; sono stati analizzati i piani regionali di trasporto, con monitoraggio degli elementi di sviluppo; è stata fornita la richiesta collaborazione per il master plan di Gioia Tauro; è stato curato il programma operativo per la transizione all'Euro; è stata curata la partecipazione a vari organismi nazionali ed internazionali per il settore dei trasporti.

Particolare impegno è stato dedicato alla raccolta ed alla elaborazione dei dati del Conto nazionale dei trasporti ed è stata curata la pubblicazione, complementare al Conto nazionale, dei "Trasporti in Italia".

Altre analisi e studi hanno riguardato il trasporto pubblico locale, le ferrovie in concessione ed in gestione governativa, le spese degli enti pubblici territoriali per la viabilità minore, il pendolarismo, l'impresa aeroporto in Italia ed in Europa. Sono stati perseguiti altri obiettivi concernenti il coordinamento del processo di formazione del bilancio annuale e pluriennale, gli affari internazionali nel settore dei trasporti, il coordinamento dei sistemi informatici a carattere generale, lo studio dei servizi generali (risorse umane e strumentali) con l'approfondimento dei processi di lavoro e delle professionalità impegnate in tali

processi, l'assolvimento dei compiti per l'Ufficio ministeriale di statistica in collaborazione con il SISTAN.

Per quanto riguarda le spese di investimento sono stati impegnati i fondi (lire 12,2 miliardi) reiscritti in bilancio per i lavori del progetto Giostra-Annunziata, relativo alla sicurezza degli approdi; sono stati acquisti, inoltre, finanziamenti per il nuovo Ufficio circondariale marittimo di Villa San Giovanni (lire 6,574 miliardi) inseriti nei programmi per le aree depresse.

2.4.4 Affari generali, personale e servizi informatici del personale marittimo.

Per il settore degli investimenti si segnala lo stanziamento di competenza per la progettazione, esecuzione e sviluppo di sistemi informatici, che registra un importo di lire 134,555 miliardi, con un rilevante incremento rispetto all'esercizio precedente (+143%) e con residui di stanziamento per lire 185,424 miliardi e residui totali per lire 144,8 miliardi (da competenza e residui).

2.4.5 Naviglio

Chiara ed accurata appare la relazione sull'attività gestionale. Dall'esame dei dati contabili si desume la rilevante consistenza degli stanziamenti di competenza anche per l'anno 1998 (lire 1.758,415 miliardi), con una lieve riduzione rispetto all'esercizio precedente. Gli impegni di competenza ammontano a lire 1.620,7 miliardi ed i pagamenti a lire 1.411,6 miliardi. Sulle

assegnazioni per le imprese navalmeccaniche ed armatoriali e per il credito navale sussiste la formazione di residui, da considerare in parte come residui tecnici (per il disallineamento tra impegni e scadenza delle semestralità da corrispondere) ed in parte soggetti alla particolare disciplina prevista per le annualità ed i limiti di impegni dall'art. 5, comma 16, della legge 27.12.1997, n. 449, secondo le direttive sul contenimento dei residui di stanziamento (slittamento alla competenza dell'esercizio terminale di stanziamento).

Si segnala che, ai sensi dell'art. 4 della legge 30.11.1998, n. 413, a decorrere dall'esercizio 1999 sono stati autorizzati limiti di impegno quindicennali per lire 66 miliardi annui, al fine di concedere anticipazioni per contributi per il credito navale ed eliminare gli effetti distorsivi dell'asincronismo tra decorrenza giuridica e decorrenza economica nella concessione delle rate semestrali, secondo le condizioni previste dalla norma.

E' in corso un'indagine dell'ufficio di controllo della Corte dei conti presso il Ministero, nell'ambito del controllo di gestione per l'anno 1998, riguardante le ritenute, operate sui contributi a favore del settore cantieristico ed armatoriale, per la costituzione di fondi a copertura delle spese di vigilanza del Ministero sull'attività tecnico-economica dei cantieri e degli stabilimenti di costruzione navale.

2.4.6 Capitanerie di porto

Risultano stanziamenti complessivi per investimenti pari a lire 55,681 miliardi, di cui 39,924 per mezzi navali ed aerei, 14,721 per edilizia di servizio e 1.236 miliardi per spese marittime e portuali; l'incremento complessivo rispetto all'esercizio precedente è del 59%.

Residui di stanziamento si registrano per il programma di acquisto di mezzi nautici ed aerei (lire 1,569 miliardi). Ritardi si registrano per il completamento del sistema di sicurezza VTS (Vessel Traffic Service).

Notevole incremento ha subìto l'attività delle capitanerie per la vigilanza sui flussi immigratori e per nuovi servizi (soccorso presso gli aeroporti costieri e costituzione di nuclei subacquei); appare, pertanto, carente, come segnalato dall'ufficio di controllo di questa Corte, l'attuale dotazione degli organici del personale.

2.4.7 Navigazione e traffico

Nel settore degli interventi si registrano stanziamenti di competenza per lire 340,7 miliardi per sovvenzioni, contributi di avviamento ed erogazioni per ripianamento degli oneri derivanti dalla ristrutturazione dei servizi a favore delle Società assuntrici di servizi marittimi e per compensi per trasporti speciali; lo stanziamento è in lieve flessione rispetto all'esercizio precedente.

Gli impegni di competenza sono pari a lire 340,7 miliardi ed i pagamenti a lire 320,2 miliardi.

Stanziamenti per lire 28,2 miliardi si registrano per contributi assicurativi per pensionamento anticipato, con un incremento del 21% rispetto all'esercizio precedente; essi sono interamente impegnati mentre i pagamenti sono pari a lire 9,5 miliardi.

Per il settore degli investimenti si registrano stanziamenti di competenza per lire 67 miliardi per contributi alle imprese armatoriali per l'acquisto di navi di bandiera estera e per gli oneri finanziari per lavori navali (con residui di competenza lire 8,4 miliardi), con una riduzione rispetto all'esercizio precedente del 23%.

2.4.8 Lavoro marittimo e portuale

Per il settore degli interventi si registrano stanziamenti di competenza per lire 3,900 miliardi per opere marittime e portuali (manutenzione dei fondali dei porti marittimi nazionali), con una flessione del 17% rispetto all'esercizio precedente (l'amministrazione segnala l'insufficienza dello stanziamento).

Gli impegni di competenza sono pari a lire 2,7 miliardi ed i pagamenti a lire 1,7 miliardi.

Per prestazioni previdenziali risultano stanziamenti per lire 2,050 miliardi pari a quelli dell'esercizio precedente, interamente erogati.

Gli investimenti registrano stanziamenti di competenza per lire 4,850 miliardi per operazioni connesse alla manutenzione straordinaria dei mezzi

effossori (pari a quelli dell'esercizio precedente) non impegnati nell'esercizio, con residui di stanziamento per lire 12,974 miliardi.

Si segnala che la Commissione dell'Unione europea ha comunicato al Governo italiano, con nota del 21.1.1999, la decisione di avviare la procedura di infrazione per aiuti di stato non consentiti dall'art. 92 del Trattato CE, erogati ai sensi della legge n. 30/1998 alle compagnie ed ai gruppi portuali per trattamenti previdenziali, sovvenzioni di riequilibrio dei bilanci e per il programma di escavazione dei porti marittimi e nazionali[8].

2.4.9 Demanio marittimo e porti

Per gli interventi si registrano stanziamenti di competenza per lire 91,150 miliardi (interamente impegnati), di cui lire 91 miliardi per gli enti ed organismi portuali, interamente erogati, per rate ammortamento mutui degli ex enti portuali e ripianamento del T.F.R. maturato al 1993. Per gli investimenti risultano trasferiti fondi per 6 miliardi per lavori all'Autorità portuale di Venezia e per lire 16,255 miliardi all'Autorità portuale di Ancona per interventi infrastrutturali nell'area portuale, ai sensi dell'art. 8, comma 9, del D.L. 30.12.1997, n. 457, convertito in legge 27.2.1998, n. 30. Gli stanziamenti per investimenti registrano un importo di lire 85,304 miliardi, con impegni di competenza per lire 65,8 miliardi e pagamenti per lire 15,4 miliardi.

[8] V. anche risoluzione del Parlamento europeo del 13.1.1999 (A4 - 0375/98) sulla necessità e modalità di notifica degli aiuti per le infrastrutture portuali.

Residui di stanziamento per 6,5 miliardi si registrano nel settore degli interventi nei porti situati nelle aree depresse; i residui complessivi di competenza ammontano a lire 50,393 miliardi. Un'indagine nel settore del Demanio marittimo è in corso da parte dell'Ufficio di controllo della Corte dei conti presso il Ministero, nel quadro dei programmi sul controllo successivo di gestione; essa riguarda le attività e le gestioni dell'amministrazione, in particolare per il procedimento concessorio, l'aggiornamento dei canoni e l'acquisizione delle entrate.

Per il fenomeno delle sdemanializzazioni l'ufficio di controllo ha evidenziato come l'avvio del procedimento è avvenuto in non pochi casi ad opera pressochè esclusiva del privato che ne avesse interesse, senza una precisa programmazione e verifica da parte dell'Amministrazione; in altri casi, poi, si è rilevato come l'occupazione abusiva delle zone demaniali, sanata con atti di concessione dopo vicende protrattesi per decenni, ha di fatto causato la conseguente sdemanializzazione dei beni e la successiva alienazione a favore dello stesso occupante (cfr. i riferimenti svolti al riguardo nella deliberazione della Sezione del controllo di questa Corte n. 42/96 del 17.11.1995).

I Decreti Interministeriali di esclusione di zone del pubblico demanio marittimo, emanati dal Ministero dei trasporti e della navigazione ai sensi dell'art. 35 del Codice della navigazione risultano assoggettati al controllo preventivo di legittimità soltanto a far data dal 1997.

Tale tipologia di provvedimenti nel passato non era stata ritenuta dalle Amministrazioni concertanti (trasporti e finanze) soggetta al controllo preventivo. Soltanto dopo apposita attività istruttoria condotta dall'Ufficio di controllo sfociata nella richiesta esplicita di sottoporre a controllo preventivo i provvedimenti suddetti, ai sensi dell'art. 3 della legge 20/94, l'Amministrazione controllata ha ritenuto di aderire alla richiesta inoltrando tutti decreti di sdemanializzazione emanati a far data dall'anno 1994.

Il fenomeno della sdemanializzazione, ancorchè concernente, in linea di massima, zone a limitata estensione territoriale per lo più di interesse dei singoli proprietari limitrofi, ha messo in luce altri peculiari aspetti.

In non pochi casi, infatti, si è constatato che l'occupazione abusiva sanata con atto di concessione attraverso vicende durate decenni, è stato l'antecedente fattuale che ha determinato la sclassifica del bene demaniale e la successiva alienazione, a favore dello stesso occupante abusivo, eseguita da parte dell'Amministrazione delle finanze, in quanto divenuto bene patrimoniale.

In fase di ritardato avvio è l'effettivo trasferimento delle funzioni inerenti al demanio marittimo alle regioni, che si avvalgono ora del servizio delle Capitanerie di porto (vedasi, per l'analisi dei problemi segnalati la deliberazione della Sezione del controllo n. 107/Rel. del 17.9.1998; per la nuova competenza dei Comuni in materia v. d.lgs. 30/3/1999, n. 96 citato nella parte relativa all'Organizzazione, par. 5).

3. Sicurezza dei trasporti

3.1 Trasporto ferroviario

Dall'insieme del rapporto sulla sicurezza della circolazione ferroviaria trasmesso dalla Direzione Generale Motorizzazione civile e T.i.C. emerge nel settore della incidentalità una sostanziale stabilità degli indici relativi agli eventi incidentali nel periodo 1992/1997, con tendenza alla flessione nell'ultimo anno considerato; il dato trova conferma nei casi di perdite di vite umane a seguito di incidenti ferroviari; in lieve incremento sono, invece, i casi di incidenti dovuti al mancato rispetto delle prescrizioni da parte del personale di macchina.

Non significativi sono stati i dati di comparazione degli incidenti nelle principali reti europee, atteso il numero di dati non disponibili per alcuni paesi considerati.

3.2 Trasporti aerei

Negli anni 1996, 1997 e 1998 risultano essersi verificati, rispettivamente, n. 43, 30 e 41 incidenti; gli inconvenienti al traffico aereo sono stati, nel triennio considerato n. 63, 83 e 61; i dati per perdite di vite umane registrano i decessi di n. 15, 16 e 11 persone nel triennio.

Le cause degli incidenti considerati risultano in prevalenza ricollegabili a fattori umani. Si segnala che con il decreto legislativo 25.2.1998, n. 66 è stata

istituita l'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo, con compiti in materia di inchieste su incidenti ed inconvenienti nel settore dell'aviazione civile. A tali fini essa trasmette al Presidente un rapporto informativo sull'attività svolta, che deve essere comunicato al Parlamento entro il 31 marzo di ogni anno.

4. Attività del Servizio di controllo interno

Il servizio di controllo interno ha comunicato di aver espresso un giudizio di insufficienza sul quadro di programmazione degli obiettivi da perseguire ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo n. 29 del 1993, rappresentando al Ministro la carenza di un'adeguata definizione delle direttive generali per l'attività amministrativa e la gestione per quanto riguarda l'esercizio 1998.

Il Servizio ha rilevato la mancanza di norme organizzative necessarie per dare l'avvio alla nuova struttura amministrativa del Ministero.

Ha rilevato il persistere di carenze strutturali e di risorse per lo stesso apparato amministrativo del Servizio, per il quale, peraltro, è stato provveduto a costituire il Collegio di direzione del controllo interno.

E' in corso di esecuzione un'analisi sperimentale sull'attività di alcuni uffici periferici dell'Amministrazione, presi a campione, al fine di verificare l'applicazione del sistema degli indicatori.

Si segnala, al riguardo, come la competenza primaria per il coordinamento dell'azione degli uffici e per l'elaborazione di validi schemi di rilevazione spetta per legge al Sevizio di controllo interno.

5. Organizzazione; aspetti normativi e gestionali

Con l'emanazione del regolamento per la riorganizzazione del Ministero dei trasporti e della navigazione, adottato con D.P.R. 24.4.1998, n. 202, in esecuzione delle disposizioni di cui all'art. 1, c. 13, della legge 24.12.1993, n. 537, sono stati disciplinati le strutture ed i compiti dei nuovi uffici del dicastero, in attesa di una compiuta regolazione della materia, in attuazione degli art. 1 e 11 della legge 15.3.1997, n. 59.

La norma di cui trattasi, oltre a determinare le strutture degli organi di direzione politico-amministrativa del Ministero, regola l'istituzione dei nuovi uffici amministrativi operativi, articolati in tre dipartimenti e cinque servizi.

I dipartimenti assumono compiti amministrativi finali, per quanto attiene ai settori dei trasporti (terrestre, marittimo ed aero) mentre i servizi assumono compiti strumentali in relazione alle strutture di ausilio per l'attività dei dipartimenti (programmazione, bilancio, politiche economiche, affari generali e personale, ecc.).

Particolare rilevanza assume l'istituzione del Servizio di vigilanza sulle ferrovie, cui spetta il compito di riferire sulla gestione delle Ferrovie dello Stato

S.p.A., per quanto attiene al rapporto di concessione, ai contratti di programma e di servizio, nonchè sui gestori delle infrastrutture del trasporto di rilievo nazionale, sulla base della normativa comunitaria (cfr. delibera n. 67/98 della Sezione del controllo della Corte dei conti).

E' stata altresì ridisciplinata l'articolazione dei dipartimenti in unità di gestione e precisati la competenza dei singoli servizi.

Il Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto è posto alle dipendenze del Ministro.

Sono precisate, inoltre, le attribuzioni del servizio di controllo interno.

Con D.M. n. 148-T del 28.12.1998 sono stati individuati gli uffici centrali di livello dirigenziale in cui si articolano le unità di gestione nell'ambito dei dipartimenti, ed i servizi, precisandone le funzioni istituzionali.

Con successivi DD.MM. del 16 e del 17.2.1999 si è provveduto al conferimento degli incarichi al personale dirigente dei Dipartimenti, dei servizi e delle relative unità di gestione.

Difficoltà sono insorte nell'applicazione delle norme relative alla definizione delle posizioni organizzative di livello dirigenziale ed alla determinazione dei criteri di conferimento, di durata e revoca degli incarichi, in attuazione delle disposizioni del CCNL approvato con DPCM 12.12.1996; i criteri utilizzati in via provvisoria dovranno essere rideterminati alla conclusione

del processo di rinnovamento in base alle nuove funzioni dei singoli uffici ed alla rilevazione dei nuovi carichi di lavoro.

Per il settore dell'Aviazione civile non è stato ancora emanato il DPCM previsto dall'art. 2 del decreto legislativo 25.7.1997, n. 250, istitutivo dell'ENAC, per l'individuazione, in relazione alle funzioni attribuite, dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative, che permangono al Dipartimento dell'Aviazione civile, nè è stato sottoscritto il contratto di programma previsto dall'art. 3 del decreto citato per rendere operativo il nuovo assetto organizzativo (E' stata emanata la direttiva del 18.2.1999, di cui infra, nella parte relativa al "Personale" del Ministero).

Si segnala, per quanto riguarda il settore della gestione aeroportuale, l'emanazione del regolamento per la costituzione di società di capitale per la gestione dei servizi ed infrastrutture degli aeroporti gestiti anche in parte dello Stato, adottato con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione del 12.11.1997, n. 521, in attuazione delle disposizioni di cui all'art. 10, c. 13, della legge 24.1.21993, n. 537.

Con tale norma è completata la disciplina delle costituende società di capitale, con particolare riguardo ai criteri di scelta dei soci, al rapporto tra soci e privati ed alla vigilanza, che spetta al Ministro dei trasporti; con la direttiva interministeriale (trasporti - finanze) del 3.8.1998 sono stati fissati i criteri generali per la determinazione dei canoni aeroportuali; con successivi decreti

interministeriali del 22.12.1998 e del 5.3.1999 sono stati determinati i canoni per il periodo 1997/2000 e per quello anteriore al 1.1.1997; con decreto legislativo 13.1.1999, n. 18 è stata data attuazione alla direttiva 96/67/CE relativa al libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della comunità, già previsto dalla legge 24.4.1998, n. 128 (legge comunitaria), che concede la delega anche per la riforma nel settore dei trasporti in aderenza alle prescrizioni delle norme comunitarie.

Per il settore marittimo e portuale si segnalano l'entrata in vigore di disposizioni regolamentari di attuazione.

Con DPR 2.12.1997, n. 509 è stato disciplinato il procedimento di concessione dei beni del demanio marittimo per la realizzazione di strutture per la nautica da diporto.

Per l'esame e l'approvazione dei progetti la norma prevede la convocazione di una conferenza di servizio cui debbono partecipare, oltre il Sindaco del comune interessato, cui spetta l'iniziativa, i rappresentanti della regione e le competenti autorità dello Stato.

Molteplici sono ancora le disposizioni di attuazione della legge sui porti 28.1.1994, n. 84 non emanate (individuazione dei porti per categoria e delle opere di realizzazione, approvazione del regolamento di contabilità per le autorità portuali, tariffe dei servizi portuali, disciplina delle agenzie per l'intermediazione del lavoro portuale, criteri per il rilascio di concessioni dell'area portuale,

adeguamento del trasporto merci fra porti alle condizioni del trasporto terrestre, ecc.).

Con D.M. Trasporti e navigazione del 5.8.1998, n. 342 è stato emanato il regolamento per la disciplina e la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative.

Con DM Trasporti del 30.7.1998, n. 343 è stato emanato il regolamento per la determinazione dei canoni per le concessioni di beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale aventi ad oggetto la realizzazione e la gestione di strutture per la nautica di diporto.

Con DM del 2.4.1998 sono stati individuati i criteri e le modalità di attuazione degli interventi per il riequilibrio delle situazioni finanziarie e contabili delle compagnie e dei gruppi portuali, con accertamenti degli importi dovuti a cause non imputabili alla gestione e fino alla trasformazione in imprese.

Con vari decreti sono stati poi prorogati i termini per l'attivazione dei poteri di vigilanza e controllo da parte di alcune autorità portuali per carenze organizzative delle nuove organizzazioni (Autorità portuale di Catania, Marina di Carrara, Palermo e Ravenna).

In corso di definizione è la procedura per l'emanazione delle disposizioni di attuazione del d.lgs. n. 242 del 1996 in materia di sicurezza e igiene del lavoro a bordo delle navi, sulla base della nuova delega operata con la legge n. 485 del 1998.

A seguito della soppressione del Servizio escavazione porti, disposta con il d.lgs n. 112 del 31.3.1998, con il previsto inserimento nelle relative funzioni delle Autorità portuali e delle regioni, si è provveduto all'assegnazione dei fondi alle Autorità portuali (art. 6 legge n. 413 del 30.11.1998) ed a sollecitare un'intesa con le amministrazioni interessate per il trasferimento del personale.

Per il settore del trasporto aereo si segnala il DM Trasporti e finanze del 13.8.1998, con il quale sono state determinate le nuove misure per i diritti aeroportuali, ai sensi degli artt. 2, 3 e 5 della legge 5.5.1976, n. 324 e successive modificazioni.

Con DD Trasporti e Finanze del 22.12.1998 sono stati determinati i canoni annui dovuti dalle società di gestione aeroportuale, costituite ai sensi dell'art. 10 della legge n. 537 del 1993 e delle società che provvedono alla gestione totale degli aeroporti in forza di leggi speciali, per il quadriennio 1997/2000.

Con il DM Trasporti del 7.10.1998 è stato approvato il nuovo coefficiente unitario di tariffazione di terminale per l'anno 1998 per i servizi di assistenza in terminale ai voli nazionali ed internazionali.

Con deliberazione n. 77/98 del 3.6.1998 la Sezione del controllo ha approvato la relazione dell'ufficio di controllo della Corte dei conti presso il Ministero dei trasporti e della navigazione concernente lo stato di attuazione della legge istitutiva del Ministero nonchè delle leggi riguardanti l'aerea marittima

portuale ed aeroportuale. Sulle carenze organizzative e sulle disfunzioni rilevate nella predetta indagine si è già riferito nella relazione dell'esercizio 1997.

Con deliberazione n. 90/98 del 28.5.1998 la Sezione del controllo della Corte dei conti ha deliberato di ricusare il visto e la conseguente registrazione alla circolare del Ministero dei trasporti n. II/97 del 16.1.1997, concernente il riparto della competenza fra autorità marittime ed autorità portuali, in attuazione della legge 28.1.1994, n. 84 e delle disposizioni del codice della navigazione, che regolano la materia.

I motivi di illegittimità sono stati individuati nell'arbitraria estensione dei poteri di vigilanza, di regolamentazione e di ordinanza dell'autorità portuali all'intero àmbito del demanio marittimo anzichè limitarli alle sole parti incluse nell'àmbito portuale secondo le previsioni di legge, nonchè per le materie riservate dalla normativa specifica alle Autorità marittime e non trasferite alle Autorità portuali dalla citata legge n. 84 del 1984.

Deve essere segnalata in questa parte della relazione la rilevante questione del rinnovo della convenzione per la concessione alla società Alitalia, da parte del Ministero dei trasporti, dell'esercizio delle linee aeree assentite.

A seguito dell'entrata in vigore delle norme comunitarie sulla liberalizzazione del servizio per le rotte nazionali e comunitarie la nuova concessione non include ora le rotte nazionali e comunitarie.

La Commissione europea ha classificato come aiuto di stato compatibile il nuovo conferimento di capitali nella società Alitalia (decisione del 15.7.1997), ponendo varie condizioni, soprattutto in relazione alla tutela della libera concorrenza per il traffico aereo verso paesi extraeuropei e l'osservanza delle altre regole comunitarie sulla liberalizzazione dei servizi negli aeroporti.

Nel giugno 1998 la Commissione ha constatato la corretta attuazione delle prescrizioni del piano.

In relazione all'obbligo di revisione della convenzione in adesione dei criteri direttivi enunciati dalla Commissione europea, è stato anche acquisito un parere dell'Autorità di garanzia della concorrenza e del mercato, che ha espresso alcune riserve e critiche sul progetto di convenzione, da sottoporre alla Commissione, auspicando un maggior ampliamento dei criteri di apertura alla concorrenza degli altri vettori.

Attualmente i vari aspetti dei problemi segnalati sono all'esame del Governo, ai fini dell'elaborazione di uno schema definitivo che soddisfi alle condizioni poste dalle normative comunitarie in materia di tutela dei diritti di traffico aereo.

6. Personale

Gli stanziamenti definitivi di competenza per spese di personale registrano nell'esercizio 1998 un incremento del 2,5% rispetto all'esercizio precedente, superiore al tasso di inflazione programmato.

Tale incremento non sconta, peraltro, ancora i benefici derivanti dal trattamento economico del nuovo contratto collettivo per il biennio 1998/99.

Da segnalare è l'iniziativa del Ministro per la stipulazione del patto dei trasporti, inteso ad attuare una razionalizzazione della soluzione dei conflitti sindacali in tale settore dei servizi pubblici; le misure considerate nella proposta integrano e completano la disciplina prevista per i servizi pubblici essenziali dalla legge n. 146 del 1990.

Sulla idoneità del patto si è pronunciata favorevolmente la Commissione di garanzia per l'attuazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, in data 6.5.1999, ai sensi dell'art. 13, lett. c, della legge n. 146/1990.

L'accordo nazionale per il settore del trasporto urbano ed extraurbano, sottoscritto in data 23.3.1999 dalle parti sindacali di categoria, aveva già recepito le indicazioni formulate nel patto per l'individuazione delle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero.

L'accettazione delle clausole comporta la possibilità di irrogare sanzioni in caso di comportamento non conforme alle medesime.

Le singole direzioni generali del Ministero hanno riferito in merito alla situazione del personale dipendente. Si segnala al riguardo che in linea generale non sono stati indicati i criteri di attribuzione dei premi collegati alla produttività individuale o per progetti-obiettivo.

La Direzione generale per l'Aviazione civile ha comunicato i dati del personale in servizio al 31.12.1998; la consistenza è di n. 46 dirigenti (erano n. 47 al 31.12.1997) e di 946 unità per il personale appartenente ai livelli (erano 956 nell'anno precedente); il personale comandato da altre amministrazioni è di 108 unità (85 nell'anno precedente); n. 37 sono le unità di personale comandato presso altre amministrazioni.

Dai dati di consuntivo 1998 (cat. II) risultano stanziamenti definitivi di competenza per 73,1 miliardi variati in valore assoluto rispetto all'anno precedente (dato di spesa 1997: 84,8 miliardi di lire; -13,7%); il dato è giustificabile, verosimilmente, con il cumulo degli incrementi contrattuali erogati nel 1997.

E' in corso la ridefinizione della situazione del personale del ruolo organico, in conseguenza delle nuove competenze attribuite all'ENAC, ente che, di fatto, ha assunto le effettive funzioni di gestione in ritardo (a seguito della direttiva ministeriale n. 22 - T del 18.2.1999); scarsa risulta la rilevanza dell'applicazione del lavoro part-time (n. 16 dipendenti).

Il ritardo nella determinazione in via regolamentare delle competenze e delle risorse, umane e strumentali, specifiche da assegnare all'ENAC ha comportato disfunzioni organizzative, di riflesso, anche per la Direzione Generale dell'Aviazione Civile del Ministero.

Per quanto attiene alla situazione del personale per il settore marittimo, al 31.12.1998 è stata accertata una consistenza di organico di n. 1765 unità (di cui n. 28 dirigenti); di essi risultano in servizio effettivo n. 1699 unità (di cui n. 26 dirigenti); nel corso del 1998 risultano cessati dal servizio n. 35 dipendenti (di cui 1 dirigente).

I dati di spesa evidenziano un incremento del trattamento economico base (lordo) del 4% nel 1998 rispetto all'anno precedente (da lire 81,807 miliardi a lire 85,197 miliardi); il trattamento accessorio registra per gli stessi anni un incremento del 28% (da lire 5,171 miliardi a lire 6,625 miliardi); l'incidenza degli oneri per miglioramenti contrattuali è stata rilevante nel 1998 (lire 1,346 miliardi), scontando i minori incrementi degli anni precedenti (55 milioni nel 1996 e 212 milioni nel 1997).

Per la Direzione generale della Motorizzazione civile su una dotazione organica di personale di n. 6485 unità (di cui n. 115 dirigenti) sono presenti in servizio n. 6188 dipendenti al 31.12.1998 (di cui 106 dirigenti); dall'1.1.1996 al 31.12.1998 risultano cessati dal servizio n. 641 dipendenti (di cui 583 per anzianità di servizio e 25 per inabilità) ed assunti n. 480 dipendenti.

I dati di spesa per le retribuzioni del personale dipendente per il trattamento economico base registrano un importo complessivo lordo di lire 297,472 miliardi nell'esercizio 1998 (+1% rispetto all'anno precedente, con un tasso di incremento inferiore a quello di inflazione programmata).

Quanto al trattamento economico accessorio, per i dirigenti è stato corrisposto nell'esercizio 1998 un premio di qualità per la prestazione individuale per complessive lire 129,280 milioni (relativo al periodo di vigenza per l'esercizio 1998); tale premio non era stato corrisposto per gli anni 1996 e 1997. Per il personale dei livelli si registrano diminuzioni nell'importo del premio per la produttività collettiva ed il miglioramento dei servizi, per la qualità della prestazione individuale, per l'assegno temporaneo mensile, per la maggiorazione del compenso incentivante nonchè per la prestazione di lavoro straordinario.

Nel complesso la spesa per retribuzioni risulta diminuita nel biennio 1997/98 per stanziamenti di competenza, da lire 363 miliardi a lire 354,9 miliardi (-2,2%). Per l'utilizzazione della forma di lavoro part-time sono stati realizzati risparmi di spesa (lire 2,820 miliardi) in incremento rispetto all'anno 1997 (lire 2,101 miliardi).

Per la direzione generale POC (programmazione e coordinamento) dai dati di consuntivo inviati risulta una spesa per il 1998 di lire 3,459 miliardi (al netto degli oneri riflessi), con un incremento del 7,5% rispetto all'esercizio precedente; tale incremento, come valore assoluto, incide in prevalenza sulle spese per

competenze fisse (+200 milioni) mentre in valore percentuale è maggiore per la spesa delle competenze accessorie (+16,5%) rispetto a quella per competenze fisse (+6,7).

Il personale in servizio nel 1998 è di 58 unità, di cui solo una (il Dirigente Generale) appartenente al ruolo del Ministero (n. 51 unità provengono dalla Società Ferrovie dello Stato).

Il Comando generale delle capitanerie di porto ha comunicato i seguenti dati.

Le dotazioni organiche al 31.12.1998 prevedono n. 11240 dipendenti (di cui n. 106 Ufficiali superiori) mentre in servizio risultano presenti n. 9853 dipendenti (-1387 rispetto alle dotazioni); al 31.12.1997 l'organico prevedeva n. 10359 dipendenti (di cui 73 Ufficiali superiori) con presenze in servizio di n. 8624 dipendenti.

I dati di spesa registrano nel 1998 un importo complessivo a consuntivo di lire 357,256 miliardi (nel 1997 si registrava una spesa di lire 322,227 miliardi) con una diminuzione del 10,8%. Il trattamento economico di base è diminuito delle 9,4%; quello accessorio del 14,2%.

La Direzione generale del lavoro marittimo ha rendicontato le spese per il trattamento accessorio del personale del Servizio escavazione porti; nel 1997 risultano pagate lire 3,064 miliardi e nel 1998 lire 2,574 miliardi.

7. Attività contrattuale

7.1 Indagini intersettoriali

Nel quadro delle indagini per il controllo di gestione delle amministrazioni pubbliche della Sezione del controllo, predisposte con appositi programmi per l'analisi dell'attività contrattuale pubblica, sono state approvate le relazioni finali su tali indagini, contenenti la valutazione sul buon andamento della gestione, sulla base dei criteri generali di giudizio per il controllo successivo dell'azione amministrativa.

Per quanto concerne l'attività contrattuale dei lavori pubblici con deliberazione n. 81/98 del 18.6.1998 la Sezione del controllo ha approvato la relazione concernente l'indagine intersettoriale sulla gestione di cui trattasi per gli esercizi 1995/97.

In particolare per il settore dei trasporti dalle analisi effettuate si rileva innanzitutto che su un complesso di somme impegnate pari a lire 400,972 miliardi le procedure di affidamento con appalti hanno riguardato lo 0,07% del totale mentre per il 99,93% si è provveduto con il sistema delle concessioni, spesso derivanti da situazioni pregresse non adeguate alle nuove prescrizioni normative.

Al riguardo è stata rilevata la presenza di affidamenti disposti tramite concessioni di committenza (vietate dalla normativa nazionale) per il programma

di potenziamento delle Capitanerie di porto, elaborato dal Comando generale del settore[9].

Affidamenti di lavori di ristrutturazione ed ampliamento di aeroporti sono stati, inoltre, disposti senza che alla scadenza fossero emessi nei termini di legge i certificati di ultimazione dei lavori e di collaudo; con atti aggiuntivi sono stati, poi, autorizzate variazioni di spesa e proroghe di termini contrattuali per progetti che, peraltro, riguardavano nuovi lavori e finanziamenti aggiuntivi da parte dello Stato; una carenza progettuale deve considerarsi causa del ritardo nell'esecuzione dei contratti.

Per quanto riguarda, inoltre, la spesa per i contratti di appalto nell'anno 1997 il 100% delle procedure di affidamento di lavori di competenza della Direzione Generale della motorizzazione civile risulta effettuato con il ricorso alla trattativa privata, con casi particolari di gravi disfunzioni, che hanno comportato incrementi di costi ed il ritardo dell'esecuzione dei programmi (realizzazione stazioni di controllo e centri prova autoveicoli)..

Elevata risulta in generale la percentuale di deroghe alla procedure concorsuali (lavori affidati a trattativa diretta, cottimi fiduciari e trattativa privata) negli esercizi 1996 e 1997.

Carente è risultata l'osservanza della disciplina comunitaria sulla pubblicità delle gare.

---

[9] Tale programma, non interamente realizzato, ha subito notevoli incrementi di costo.

Anche per l'attività contrattuale relativa ai servizi è stata condotta un'indagine intersettoriale; la relazione conclusiva è stata approvata dalla Sezione del controllo della Corte dei conti con deliberazione n. 97/98 del 19.6.1998 ed ha avuto riguardo agli anni dal 1994 al 1997.

L'analisi del settore è stata condotta con riguardo alla tipologia dei servizi richiesti.

Per il settore di trasporti, nell'ambito dei servizi di architettura, ingegneria ed urbanistica, l'affidamento è avvenuto, nell'anno 1995, prevalentemente nella forma della licitazione privata (85%) e per la parte residuale (15%) della trattativa privata (le gare erano di importo inferiore alla soglia comunitaria).

Nel settore della manutenzione e riparazione è prevalso in generale l'affidamento con trattativa privata (56%) mentre i contratti di importo superiore alla soglia comunitaria registravano analoga percentuale.

Sempre nell'anno 1995 i servizi per la pulizia degli uffici, con un importo globale di spesa di lire 2,341 miliardi, hanno registrato l'affidamento con licitazione privata per il 52,4% e con trattativa privata per il 40,2%.

Per i servizi informatici si è avuta, nel 1995, una spesa globale di lire 12,9 miliardi, mentre l'affidamento è avvenuto per il 55,2% con licitazione privata e per il 37,9% con trattativa privata; il 94% dei contratti superava l'importo della soglia comunitaria.

Negli esercizi successivi si è registrata una prevalenza dell'affidamento dei contratti a trattativa privata (83,7% nel 1996 e 84,6% nel 1997) mentre per la licitazione privata si sono registrate percentuali inferiori (13,5% nel 1996 e 12,3% nel 1997).

Casi di artificioso frazionamento di contratti sono stati segnalati per la Direzione generale dell'Aviazione civile, dovuti anche alle situazioni di provvisorietà conseguenti alle proroghe parziali dei rapporti derivanti da contratti di gestione scaduti e prorogati.

Criteri anomali di aggiudicazione nella forma della scheda segreta, integrata da un prezzo minimo non riducibile, sono stati segnalati presso gli Uffici provinciali del Ministero dei trasporti.

In contrasto con le norme vigenti appare la procedura, già segnalata dalla Sezione del controllo, del rinnovo dei contratti per gli aeroporti scaduti il 31.12.1993 in attesa del nuovo assetto delle organizzazioni aeroportuali previste dall'art. 10 della legge n. 537 del 1993.

Impegni di spesa assunti a fronte di obbligazioni giuridicamente non perfezionate sono stati riscontrati relativamente ai servizi di manutenzione degli aeroporti pugliesi, affidati alla società concessionaria sulla base di semplici lettere di ordinazione e con riferimento ad una convenzione non approvata e, quindi, non esecutiva.

Anche l'attività contrattuale per le pubbliche forniture è stata oggetto di una indagine intersettoriale promossa dalla Sezione del controllo e conclusa con deliberazione n. 96/98 del 29.5.1998, che ha approvato la relazione finale.

L'indagine ha considerato il periodo 1994/1997.

Per quanto riguarda l'Amministrazione dei trasporti sono stati considerati, nell'esercizio 1995, contratti per forniture per un importo globale di lire 85,947 miliardi, riguardanti in prevalenza acquisti di prodotti e somministrazioni (oltre a tipologie di contratti misti).

I contratti esaminati risultavano in prevalenza di importo superiore alla soglia comunitaria e sono stati affidati con il sistema della trattativa privata, come forma prevalente, della licitazione privata e dell'appalto concorso.

Sono state accertate variazioni di contratto per un importo pari a lire 1,540 miliardi.

7.2 Indagini sull'esercizio 1998.

Nell'analisi per la spesa relativa all'attività contrattuale per l'esercizio 1998 occorre tener presente che le direttive di governo prevedevano misure di contenimento della spesa di funzionamento avente natura non obbligatoria, nella misura del 2% (art. 43, comma 5 della legge n. 449 del 1997).

La spesa totale dell'attività contrattuale per acquisto di beni e servizi per il Ministero dei trasporti segna una flessione del 2,5% (v. tabella allegata) per

quanto riguarda gli stanziamenti definitivi di competenza e del 2.7% per le autorizzazioni di cassa.

L'analisi particolare per l'esercizio 1998, condotta per mezzo dell'esame delle risposte fornite dall'amministrazione ad appositi questionari, conduce, per i singoli centri di responsabilità, alle seguenti osservazioni.

Per la Direzione generale della Motorizzazione civile risultano complessivamente stipulati contratti per lavori pubblici, forniture e servizi per lire 19.249 miliardi, che per il 72% dei casi superano la soglia comunitaria. Il ricorso alla trattativa privata è stato di gran lunga prevalente (il 100% per i lavori pubblici); l'appalto concorso è risultato maggiormente praticato per le forniture (75%) e per i servizi (25%).

Sussistono ritardi e deroghe all'osservanza delle prescrizioni di gara, non sempre adeguatamente giustificate (le risposte ai questionari sono talvolta incomplete).

La Direzione generale dell'Aviazione civile ha stipulato nel 1998 contratti di lavori pubblici per lire 17,031 miliardi, interamente affidati con gare e pubblici incanti; ha proceduto ad affidamenti per acquisto prodotti e forniture per lire 126,72 milioni, interamente con appalti pubblici.

Un monitoraggio effettuato per i 15 contratti di importo più rilevante ha evidenziato proroghe, sospensioni e ritardi, non adeguatamente giustificati con le necessarie indicazioni previste dai questionari.

Si riferisce anche sull'esecuzione dei lavori degli aeroporti intercontinentali di Roma-Fiumicino e Milano-Malpensa (leggi n. 449/1985 e n. 67/1988), affidati, peraltro, con concessione di sola costruzione, con apposite convenzioni.

Risultano, al riguardo, finanziamenti globali per lire 2.255 miliardi (di cui il 41,5% per Roma e il 58,5% per Milano), stanziamenti complessivi a fine 1998 per lire 2.136,8 miliardi ed impegni alla stessa data per lire 1.925 miliardi (di cui il 42% per Roma).

La Direzione generale del lavoro marittimo e portuale ha comunicato i dati concernenti l'attività contrattuale del Servizio escavazione porti. Risultano, al riguardo, affidamenti per lavori pubblici per lire 3,068 miliardi, di cui circa il 50% con procedure di appalti; per la parte rimanente sono stati utilizzati i cottimi fiduciari e la trattativa privata, sulla base della legislazione speciale, che regola il settore. I contratti per servizi hanno registrato affidamenti per l'importo complessivo di lire 5,241 miliardi, di cui il 58,8% con procedure di appalto; per la parte rimanente si è provveduto con cottimi fiduciari (21,7%) e trattativa privata, in applicazione della disciplina di settore. Per l'acquisto di prodotti e forniture si sono registrati affidamenti per lire 1,159 miliardi, di cui il 67,8% con trattativa privata.

Per altri contratti di servizi (somministrazione, vigilanza, ecc.) si sono avuti affidamenti per lire 1,013 miliardi interamente a trattativa privata.

Il Comando Generale delle Capitanerie di porto ha comunicato, per i lavori pubblici, l'esito del monitoraggio per i contratti di maggior importo: risultano affidamenti per complessive lire 39,286 miliardi, con ritardi presunti per l'esecuzione finale dei contratti, che non vengono giustificati. Non viene indicato il sistema di stipula dei contratti.

Ritardi, per sospensione e proroghe, si verificano per i contratti di forniture. Risultano affidamenti per contratti di forniture per lire 13,419 miliardi, di cui i contratti di importo superiore alla soglia comunitaria rappresentano il 61,5%; l'affidamento è avvenuto con appalto concorso (40,7%), licitazione privata (25%) e trattativa privata (19,17%); la parte residua è stata affidata in economia.

Esiguo è l'importo per l'affidamento di contratti di servizi (lire 637 milioni; affidati in prevalenza con cottimi fiduciari) . La Direzione generale degli Affari generali e del personale per il Settore marittimo ha provveduto all'affidamento di contratti per lavori pubblici per un importo complessivo di lire 451,157 milioni, quasi interamente stipulati mediante cottimo fiduciario, ai sensi della speciale normativa applicabile (art. 4 del DPR 391 del 1989).

Ha affidato contratti per servizi per complessive lire 692,877 milioni, di cui lire 192 milioni mediante cottimo fiduciario ed il rimanente con gara pubblica; all'acquisto di prodotti e forniture per un importo di lire 124,599 milioni si è provveduto in economia, in applicazione del regolamento n. 391 del 1989, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Il servizio per i sistemi informativi ha fornito notizie relative all'attività contrattuale per l'informatica della varie Direzioni generali.

La Direzione Generale del settore marittimo ha registrato forniture per lire 1,973 miliardi, affidati attraverso licitazione privata (46,2%), trattativa privata (28,7%) ed economia; ha affidato contratti per servizi per lire 501,2 milioni con licitazione privata e in economia (52,2%); per servizi informatici ha stipulato contratti per lire 338,4 milioni con licitazione privata ed in economia (34,9%).

Preoccupanti sono i residui di stanziamento certificati al 31.12.1998 (lire 238,424 miliardi).

Esigui sono gli importi dei contratti stipulati dalla Direzione generale per l'Aviazione civile per forniture di prodotti informatici (lire 126,7 milioni).

Rilevante è stata invece l'attività contrattuale in materia della Direzione generale della Motorizzazione civile; per forniture sono stati registrati affidamenti per lire 7,913 miliardi, in gran parte di importo superiore alla soglia comunitaria e stipulati con trattativa privata; vi sono stati affidamenti per contratti di servizi informatici per lire 21,449 miliardi, in prevalenza di importo superiore alla soglia comunitaria ed affidati con trattativa privata (95%).

La Direzione generale POC ha stipulato contratti di lavori per lire 5,488 milioni, di servizi per lire 9,164 milioni e di forniture per lire 187,870 milioni.

Conclusivamente si osserva che nell'attività contrattuale, nell'esercizio 1998, si sono verificate le stesse anomalie e disfunzioni riscontrate nelle indagini

intersettoriali degli esercizi precedenti, anche se un giudizio più meditato deve essere riservato al controllo successivo sulla gestione dell'attività contrattuale.

8. Impresa Ferrovie dello Stato S.p.A. e T.A.V. S.p.A. - ENAV

8.1 Trasferimenti

Nell'esercizio 1998 risultano stanziamenti di competenza a carico del bilancio dello Stato a favore delle F.S. S.p.A. per lire 36.072,8 miliardi (+49,6% rispetto all'esercizio 1997, che registrava stanziamenti per lire 24.100,9 miliardi); le autorizzazioni di cassa ammontano nel 1998 a lire 35.499 miliardi (+66,5% rispetto all'esercizio precedente, che registrava autorizzazioni per lire 21.313,6 miliardi); gli impegni ammontano a lire 36.073 miliardi (+40,7%) ed i pagamenti a lire 28.095,5 miliardi (+27,2%).

Tali stanziamenti si riferiscono ad oneri per il disavanzo fondo pensioni, per il contratto di servizio tra lo Stato e la Società F.S., interessi per ratei ammortamento di mutui, apporto al capitale sociale delle F.S. per investimenti ed infrastrutture, contributi per il piano decennale passaggi a livello e sistemi ferroviari passanti, quote di capitale per ratei ammortamento muti.

Con la legge finanziaria 1998 sono stati determinati gli apporti dello Stato al capitale sociale della F.S. S.p.A. dall'esercizio 1998 al 2005 (nel complesso lire 50.373 miliardi).

E' in corso di elaborazione il nuovo contratto per la regolazione degli obblighi di servizio, con decorrenza dal 1.1.1997, e la conseguente determinazione dei nuovi oneri per il bilancio dello Stato.

E' in fase avanzata di preparazione anche il nuovo piano di impresa.

Con il provvedimento collegato alla legge finanziaria 1999 (legge n. 448 del 23.12.1998) sono stati rideterminati gli oneri finanziari dello Stato per il contratto di servizio pubblico e di programma; per il 1998 essi ammontano a lire 6.200 miliardi (+75,7% rispetto all'esercizio 1997); è stato, poi, definito il trasferimento a titolo di proprietà alla Società F.S. S.p.A. dei beni immobili iscritti in bilancio al 31 dicembre 1997 e sono stati disciplinati i criteri per i nuovi prepensionamenti del personale in esubero, che comporteranno nuovi oneri per il finanziamento del Fondo pensioni.

Brevi cenni occorre fornire sul contenuto della direttiva del DPCM 18.3.1999, con la quale si è provveduto a dettare i principi generali per il risanamento delle F.S. S.p.A. La programmata ristrutturazione dell'Azienda si basa sulla separazione contabile tra il ramo aziendale preposto allo svolgimento delle attività di gestione dell'infrastruttura ferroviaria e quello deputato allo svolgimento delle attività di trasporto ferroviario e delle attività dei servizi.

Il ramo di azienda "Gestore infrastruttura" avrà contabilità separata dall'altro settore, con un sistema contabile autonomo.

Dal 1.1.2000 dovrà essere realizzata la separazione societaria tra i due rami. Il piano di impresa dovrà essere emanato entro due mesi dalla direttiva, per il periodo 1999/2003. Si prevede l'assegnazione con procedura di evidenza pubblica entro il 31.12.2003 dei servizi di trasporto ferroviario metropolitano e regionale in regime di oneri di servizio pubblico. Altre norme dettano principi in materia di sicurezza, risanamento economico dell'Azienda F.S., potenziamento dei servizi di trasporto, sistema tariffario e cessione di attività patrimoniali non strategiche.

Si segnala, infine, che il recente regolamento, approvato con il DPR 16.3.1999, n. 146, ha disciplinato la ripartizione delle capacità di infrastruttura ferroviaria e la riscossione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura stressa, con l'adeguamento dell'ordinamento interno del settore alle direttive 95/18/CE e 95/19/CE per l'apertura alle imprese europee dell'esercizio dei trasporti sulle linee ferroviarie dei paesi membri della Comunità.

8.2 Investimenti

Dalla relazione degli organi di vigilanza sulla gestione della Società F.S. per l'esecuzione del contratto di programma 1994/2000 si rilevano i seguenti dati finanziari, riferiti al 31.12.1997.

Gli investimenti previsti registrano un importo complessivo di lire 55.100 miliardi a carico del bilancio dello Stato, oltre a finanziamenti privati per lire 24.075 miliardi per il Sistema di traffico ad alta velocità.

Alla data del 31.12.1997 sono stati erogati finanziamenti per lire 22.304 miliardi e sono state realizzate opere e forniture per lire 25.600 miliardi.

Un piano aggiuntivo di investimento è stato previsto dall'Addendum al contratto di programma 1994-2000, per un importo complessivo di lire 7.286 miliardi, di cui 1.654 milioni per l'Alta velocità ed il potenziamento della rete tradizionale.

Per il programma di soppressione dei passaggi a livello (legge n. 189 del 1993) al 31.12.1997 risultano erogazioni a favore delle F.S. per lire 1.528 miliardi, di cui 881 miliardi (58%) già utilizzati per opere contabilizzate.

Con legge 8.10.1998, n. 354 è stato approvato un piano triennale di soppressione dei passaggi a livello, apportando, per la sua attuazione, al capitale sociale della F.S. S.p.A. un finanziamento di lire 1.100 miliardi, da ripartire in dieci anni a decorrere dal 1998; la stessa legge prevede interventi di potenziamento ed ammodernamento della rete ferroviaria, con un ulteriore apporto al capitale sociale delle F.S. S.p.A. di lire 2.500 miliardi, da ripartire in dieci anni a decorrere dal 1998.

Si segnala, al riguardo, che la Sezione del controllo di questa Corte dei conti, con ordinanza n. 1/99, adottata nell'adunanza del 30.3.1999, alla cui lettura

si rinvia per la motivazione, ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 3 e 4, e dell'art. 3, commi 1 e 4 della legge n. 354 del 1998 sopra illustrata, in relazione all'art. 81, comma 4, della Costituzione, in ordine al problema della idonea copertura degli oneri gravanti sugli esercizi successivi al periodo relativo al bilancio triennale.

Si segnala, infine, che con la legge finanziaria 1998 sono stati accordati alle F.S. S.p.A. finanziamenti per il potenziamento delle rete ferroviaria per lire 12.800 miliardi, riducendo, peraltro, di lire 1000 miliardi i precedenti finanziamenti.

Per il programma di riorganizzazione dell'impresa ferrovia si richiama il D.M. Trasporti del 21.5.1998, che ha precisato i criteri di attuazione degli interventi per la riorganizzazione ed il risanamento finanziario.

L'amministrazione vigilante ha elaborato un accurato sistema di monitoraggio dell'esecuzione dei programmi di finanziamento e di investimento, che dovrebbe assicurare l'acquisizione di dati aggiornati e completi sulla gestione delle sovvenzioni erogate dallo Stato.

8.3 Società T.A.V - Oneri di finanziamento

Dalla relazione degli organi vigilanti risulta che gli investimenti relativi alla realizzazione della linea Torino-Milano-Napoli del sistema ad alta velocità vengono stimati finora in lire 40.000 miliardi.

La quota di competenza della F.S. S.p.A. ammonta a lire 13.000 miliardi, di cui 6.100 miliardi erogati a tutto il 1998, oltre ad una quota di circa 3.700/4.200 miliardi (da determinare in funzione dell'andamento dei tassi) per copertura di oneri finanziari.

Sul mercato dei capitali dovrebbe essere reperita una quota di circa lire 19.500 miliardi, attraverso operazioni di project financing, favorite dalla nuova strutturazione dei rapporti FS/TAV.

Per le tratte Milano-Verona-Venezia e Milano-Genova il fabbisogno viene stimato, finora, in lire 16.400 miliardi di cui 5.082 miliardi di competenza FS; risultano erogate risorse per lire 750 miliardi.

8.4 E.N.A.V.

A favore dell'Ente risultano stanziamenti di competenza a carico del bilancio dello Stato per il 1998 per lire 195,071 miliardi (-25% rispetto all'esercizio precedente) e autorizzazioni di cassa per lire 300,500 miliardi (+87,5% rispetto all'esercizio precedente; capitoli 4640, 4641 e 7735 - Tesoro).

Dalla relazione approvata dalla Sezione controllo enti di questa Corte dei conti per la gestione dell'esercizio 1996 si rileva la necessità che l'Ente si adegui alle prescrizioni normative per la sua recente riorganizzazione, nonchè per la regolarità delle proprie deliberazioni e comportamenti gestionali.

Sul piano operativo si segnala la necessità di determinare tempestivamente l'importo delle tariffe annuali, potenziando altresì il servizio di accertamento e riscossione per il recupero dei crediti, le cui carenze hanno determinato perdite, fino al 1996, per lire 54 miliardi. Si è accertato nel 1996 un disavanzo finanziario di competenza di circa 19 miliardi di lire mentre rimane grave il perdurante fenomeno dei residui attivi non realizzati.

Tabella 1

ONERI SOSTENUTI PER I TRASPORTI PUBBLICI LOCALI

CAPITOLO	LEGGE	Importo stanziato nel 1997	Importo stanziato nel 1998	differenza +/-	Erogazioni effettuate nel 1997	Erogazioni effettuate nel 1998	differenza +/-
1652	n. 1221/52	418.000.000.000	415.000.000.000	-3.000.000.000	391.330.227.767	407.812.262.301	16.482.034.534
1654	RD. 1121/38	50.000.000.000	53.000.000.000	3.000.000.000	44.563.000.000	53.868.785.500	9.305.785.500
1668	n. 204/95, art. 1, com. 2 e 5	730.000.000.000	730.000.000.000	0	423.537.360.000	622.441.237.000	198.903.877.000
	n. 194/98, art. 1 com. 15	0	80.000.000.000	80.000.000.000	0	80.000.000.000	80.000.000.000
1670	n. 204/95, art. 1, com. 15	20.000.000.000	20.000.000.000	0	19.273.000.000	7.099.000.000	-12.174.000.000
7280	n. 30/97, art. 29-bis	12.500.000.000	12.500.000.000	0	0	11.012.033.580	11.012.033.580
7281	n. 194/98, art. 2 com. 15	0	166.000.000.000	166.000.000.000	0	0	0
TOTALI		1.230.500.000.000	1.476.500.000.000	246.000.000.000	878.703.587.767	1.182.233.318.381	303.529.730.614

Tabella 2

MUTUI DECENNALI-DISAVANZI AL 31/12/1993

(Finanziamenti legge n. 204/1995, articolo 2)

FERROVIE	DISAVANZO AL 31/12/93	IMPORTO MUTUO	IMPORTO RATA ANNUALE
- in concessione			
CUMANA	11.518.694.000	11.078.827.825	1.590.000.000
CIRCUMFLEGREA	6.346.224.000	6.062.000.131	870.000.000
SAVONA-S.GIUSEPPE	7.072.212.453	6.802.433.811	975.000.000
S.SEVERO-RODI PESCHICI (Garganica)	2.584.260.321	2.508.413.847	360.000.000
STIA-AREZZO-SINALUNGA	503.232.448	503.232.448	72.110.093
NORD MILANO ESERCIZIO BRESCIA-ISEO-EDOLO	262.631.396.134	254.908.197.247	36.150.000.000
TORINO-CERES	11.284.003.000	19.293.657.960	2.760.000.000
CANAVESANA	8.765.624.000		
BARI -BARLETTA	17.125.684.034	16.430.493.975	2.355.000.000
ROMA-LIDO	224.004.361.813	387.111.042.985	54.975.000.000
ROMA-VITERBO	50.455.960.932		
ROMA-PANTANO	125.048.116.787		
FERROVIE REGGIANE	3.932.441.221	3.791.245.022	540.000.000
CASALECCHIO-VIGNOLA	1.676.553.000	1.572.853.507	225.000.000
MODENA-SASSUOLO	1.784.988.747	1.672.275.898	240.000.000
TOTALE ferrovie in concessione	**734.733.752.890**	**711.734.674.656**	**101.112.110.093**
- in gestione governativa			
GENOVA-CASELLA	812.338.595	732.162.008	105.000.000
BOLOGNA-PORTOMAGGIORE	515.603.719	514.314.710	75.000.000
FERROVIE PADANE	619.693.918	618.144.683	90.000.000
SUZZARA-FERRARA	368.309.747	314.489.134	45.000.000
CENTRALE UMBRA	9.618.506.269	9.196.369.869	1.320.000.000
ADRIATICO-SANGRITANA	2.734.956.382	2.610.458.244	375.000.000
CIRCUMVESUVIANA			
SUD EST	138.334.797.933	132.506.860.471	19.035.000.000
DELLA CALABRIA	35.541.515.547	34.068.370.196	4.890.000.000
APPULO-LUCANE	63.064.351.212	60.849.826.534	8.685.000.000
CIRCUMETNEA	31.686.456.000	30.537.465.106	4.365.000.000
DELLA SARDEGNA	53.869.243.491	51.896.498.402	7.410.000.000
MERIDIONALI SARDE	3.579.212.143	3.444.166.493	495.000.000
VENETE (Udine-Cividale, Mestre-Adria, Parma-Suzzara)	3.667.716.033	3.550.991.084	510.000.000
ALIFANA/BENEVENTO-CANCELLO (NA)	9.294.379.500	8.912.145.063	1.275.000.000
PENNE-PESCARA	1.481.631.085	1.461.161.542	210.000.000
TOTALE ferrovie in gest. governativa	**355.188.711.574**	**341.213.423.539**	**48.885.000.000**
TOTALE GENERALE	**1.089.922.464.464**	**1.052.948.098.195**	**149.997.110.093**

Tabella 3

MUTUI QUINDICENNALI

COPERTURA-DISAVANZI AL 31/12/1997

(Finanziamenti legge n. 194/1998, articolo 2, comma 3)

FERROVIE	DISAVANZO AL 31/12/97	Percentuale di riparto	IMPORTO RATA ANNUALE
- in concessione			
CUMANA	17.844.286.175	0.9991	1.398.740.000
CIRCUMFLEGREA	14.795.902.869	0.8284	1.159.760.000
SAVONA-S.GIUSEPPE	24.090.166.642	1.3488	1.888.320.000
S.SEVERO-RODI PESCHICI (Garganica)	4.457.645.329	0.2496	349.440.000
STIA-AREZZO-SINALUNGA	6.085.746.000	0.3408	477.120.000
NORD MILANO ESERCIZIO BRESCIA-ISEO-EDOLO	282.884.276.277	15.8393	22.175.020.000
TORINO-CERES	10.563.738.376	0.5915	828.100.000
CANAVESANA	16.332.521.664	0.9145	1.280.300.000
BARI -BARLETTA	17.046.743.059	0.9545	1.336.300.000
ROMA-LIDO	151.100.287.266	8,4604	11.844.560.000
ROMA-VITERBO	74.275.682.711	4.1588	5.822.320.000
ROMA-PANTANO	61.891.819.930	3,4654	4.851.560.000
FERROVIE REGGIANE	8.350.720.500	0.4676	654.640.000
CASALECCHIO-VIGNOLA	103.699.493	0.0058	8.120.000
MODENA-SASSUOLO	4.659.538.849	0.2609	365.260.000
TOTALE ferrovie in concessione	**694.482.775.140**	**38.8854**	**54.439.560.000**
- in gestione governativa			
GENOVA-CASELLA	3.199.015.455	0.1791	250.740.000
BOLOGNA-PORTOMAGGIORE	2.185.293.051	0,1224	171.360.000
FERROVIE PADANE	14.450.983.041	0.8091	1.132.740.000
SUZZARA-FERRARA	9.244.348.381	0.5176	724.640.000
CENTRALE UMBRA	18.869.040.137	1.0565	1.479.100.000
ADRIATICO-SANGRITANA	10.675.447.683	0.5977	836.780.000
CIRCUMVESUVIANA	226.016.086.181	12,6550	17.717.000.000
SUD EST	332.696.450.413	18,6282	26.079.480.000
DELLA CALABRIA	137.651.002.044	7.7073	10.790.220.000
APPULO-LUCANE	108.313.795.570	6.0647	8.490.580.000
CIRCUMETNEA	57.984.391.894	3.2466	4.545.240.000
DELLA SARDEGNA	92.593.952.910	5.1845	7.258.300.000
MERIDIONALI SARDE	23.378.472.595	1.3090	1.832.600.000
VENETE (Udine-Cividale, Mestre-Adria, Parma-Suzzara)	9.671.639.511	0,5415	758.100.000
ALIFANA/BENEVENTO-CANCELLO (NA)	36.294.882.007	2.0322	2.845.080.000
PENNE-PESCARA	8.271.774.602	0,4632	648.480.000
TOTALE ferrovie in gest. governativa	**1.091.496.575.475**	**61,1146**	**85.560.440.000**
TOTALE GENERALE	**1.785.979.350.615**	**100.0000**	**140.000.000.000**

Tabella 4

CONSERVAZIONE DEI RESIDUI DI STANZIAMENTO ALL'1.1.1999

(al netto delle regolazioni contabili e del fondo da ripartire per le aree depresse)

(In miliardi di lire)

MINISTERO	Esercizi pregressi (a)	Disponibilità competenza 1998 (b)	TOTALE (c=a+b)	% COMPOS.	richiesta Amministrazione	% conservaz.	proposte di conserv. Max 70% (nota a)	somme da eliminare min. 30% (nota a)
TESORO E BILANCIO	1.706,0	7.473,4	9.179,4	60,8	6.884,6	75	6.425,6	2.753,8
FINANZE	179,2	311,0	490,2	3,2	438,5	89	343,1	147,1
GRAZIA E GIUSTIZIA	31,8	168,6	200,4	1,3	200,4	100	140,3	60,1
AFFARI ESTERI	5,9	3,5	9,4	0,1	9,4	100	6,6	2,8
INTERNO	15,1	272,9	288,0	1,9	79,8	28	79,8	208,2
LAVORI PUBBLICI	970,3	230,1	1.200,4	7,9	1.107,0	92	840,3	360,1
TRASPORTI	219,3	789,8	1.009,1	6,7	970,2	96	706,4	302,7
COMUNICAZIONI	9,1	8,7	17,8	0,1	15,6	88	12,5	5,3
DIFESA	74,8	500,9	575,7	3,8	575,7	100	403,0	172,7
POLITICHE AGRICOLE	52,4	245,8	298,2	2,0	298,2	100	208,7	89,5
INDUSTRIA	330,9	582,7	913,6	6,0	886,3	97	639,5	274,1
LAVORO	31,6	76,3	107,9	0,7	106,6	99	75,5	32,4
COMMERCIO ESTERO	0,2	1,2	1,4	0,0	1,4	100	1,0	0,4
SANITA'	2,0	2,2	4,2	0,0	4,2	100	2,9	1,3
BENI E ATTIVITA' CULTURALI	16,7	164,8	181,5	1,2	181,5	100	127,1	54,5
AMBIENTE	10,0	194,3	204,3	1,4	204,3	100	143,0	61,3
UNIVERSITA'	7,0	419,0	426,0	2,8	425,9	100	298,2	127,8
TOTALE GENERALE	**3.662,3**	**11.445,2**	**15.107,5**	**100**	**12.389,6**	**82**	**10.453,5**	**4.654,1**

Nota (a): Con possibilità di variazioni tra Amministrazioni

Ministero per i beni e le attività culturali

Sommario: **Sintesi.**

1. Il quadro organizzativo, normativo e programmatico: *1.1 Il d.lgs. 20.10.1998 n. 368. L'istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali; 1.2 La normativa di settore; 1.3 Direttive e programmi; 1.4 Convenzioni. Accordi internazionali.*

2. Analisi dei risultati contabili e finanziari: *2.1 Nuovo schema di bilancio e funzioni obiettivo; 2.2 Profili generali della gestione; 2.3 Leggi di spesa; 2.4 Quadro delle entrate.*

3. Analisi per centri di responsabilità: *3.1 Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro; 3.2 Direzione generale per gli affari generali amministrativi e del personale (DAG); 3.3 Ufficio centrale per i beni librari, le istituzioni culturali e l'editoria (UCBLE); 3.4 Ufficio centrale per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici (UCBAAAS); 3.5 Ufficio centrale per i beni archivistici (UCBA); 3.6 Ufficio centrale per i beni ambientali e paesaggistici (UCBAP); 3.7 Spettacolo e sport.*

4. Valutazione dei risultati: *4.1 Il Servizio di controllo interno; 4.2 Il controllo della Corte dei Conti.*

5. Organizzazione e gestione del personale.

6. Problemi e profili particolari: *6.1 Gestione imprenditoriale dei beni culturali. Servizi aggiuntivi; 6.2 Autonomia sperimentale degli istituti periferici. La Soprintendenza archeologica di Pompei; 6.3 Il sistema informativo automatizzato; 6.4 Eventi calamitosi. Il sisma in Umbria e nelle Marche; 6.5 Sicurezza e tutela del patrimonio artistico.*

Sintesi.

La istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali[1], disposta con d.lgs. 20.10.1998 n. 368, ha rappresentato uno dei primi passi, - dopo la creazione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica – nel processo di

[1] Di seguito il Ministero viene indicato semplicemente con la sigla BAC, con riferimento, sia alla sua denominazione attuale, sia a quella precedente di Ministero per i beni culturali e ambientali, in vigore sino al d.lgs. 368 del 20.10.1998

riorganizzazione e di riordinamento delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, previsto dalla legge 15.3.1997 n. 59 e dal d.lgs. 31.3.1998 n. 112.

Al nuovo Ministero sono state attribuite le competenze già del Ministero per i beni culturali e ambientali e quelle della Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di spettacolo e di sport, con il trasferimento del Dipartimento dello spettacolo, nonché dell'Ufficio per i rapporti con gli organismi sportivi e della Ripartizione dell'impiantistica sportiva operanti presso il Segretariato generale.

Anche dopo l'emanazione del d.lgs. 368/98, tuttavia, il processo di riorganizzazione delle strutture e delle competenze del Ministero appare tutt'altro che concluso. Non è stato infatti ancora pubblicato il testo unico sui beni culturali e ambientali, previsto dalla legge 352/97; mentre rimangono da precisare ordinamenti e ruoli degli uffici, per la cui definizione opera il rinvio ad uno o più regolamenti d'attuazione.

In questo panorama in evoluzione, l'analisi della gestione del patrimonio culturale presenta, ancora per il 1998, luci, ombre e contraddizioni, sia pure in una prospettiva di miglioramento delle strategie operative e dell'amministrazione della spesa.

Uno sviluppo positivo si avverte anzitutto nella elaborazione di un quadro programmatico che – pur in assenza della direttiva specifica del ministro, quale prevista dagli artt. 3 e 14 del d.lgs. 29/93 (come sostituiti dagli artt. 3 e 9 del d.lgs. 80/98) – può essere individuato, sia per il 1998 che per il 1999, nella nota preliminare illustrativa allo stato di previsione della spesa, per altro espressamente richiamata nel decreto ministeriale di assegnazione dei fondi ai titolari dei centri di responsabilità. Per la prima volta inoltre per il 1998, e più ampiamente per il 1999, vengono identificati alcuni indicatori per la valutazione del conseguimento degli obiettivi fissati. La Corte auspica tuttavia che tali indicatori siano formulati in modo sempre più rigoroso e accurato, così da costituire strumenti attendibili per l'analisi dell'attività dell'amministrazione.

Un segnale significativo di una maggiore attenzione politica per il patrimonio culturale è avvertibile anche nel DPEF per il triennio 1998-2000 e ancor più in quello per il 1999-2001, per l'esplicito riferimento alle "politiche di sviluppo della cultura" e al ruolo "insostituibile" dei beni culturali nel miglioramento dei livelli di vita e della qualità del territorio e dell'ambiente.

Anche le risorse finanziarie assegnate registrano un lieve incremento rispetto al 1997, sia in termini assoluti (2.856,2 mld, contro 2.730,9 mld, pari a +4,58%) sia in valori percentuali, essendo passate da 0,35 a 0,37% del totale del bilancio dello Stato; sempre comunque in misura assolutamente inadeguata alle crescenti esigenze della tutela dell'immenso patrimonio culturale del nostro paese.

La gestione della spesa presenta per altro incertezze e discrasie anche notevoli tra un settore e l'altro, con pesanti aumenti dei residui di stanziamento, soprattutto per alcuni centri di responsabilità, e con una riduzione, invece, dei residui totali (-17,87%). La contraddittorietà nell'evoluzione della massa residua negli ultimi anni, tra limitate tendenze al risanamento e ritorni di sofferenza, sollecita ormai con urgenza una meditata considerazione sulla complessità delle ragioni di tale annoso problema e una ricerca di soluzioni che investa eventualmente anche la normativa di base e i meccanismi dei finanziamenti.

Nell'analisi per centri di responsabilità va sottolineata la posizione assolutamente preponderante dell'Ufficio centrale per i beni archeologici, architettonici, artistici e

storici, che continua a costituire il più importante centro di responsabilità del Ministero, con il maggior numero di strutture centrali e periferiche (74 sedi centrali e 568 uffici dipendenti), e con il più ampio organico di personale (17.252 unità di cui 99 dirigenti); ma anche il più importante centro di spesa con il più alto stanziamento di competenza (1.921,5 mld pari al 67,27% del totale).

L'adozione della classificazione per funzioni obiettivo secondo lo schema COFOG già nella relazione per il 1998 non consente di formulare valutazioni in relazione a quelle che sono le specifiche missioni istituzionali dell'amministrazione dei beni culturali, quali individuate dalla Corte nello schema per la Relazione sul rendiconto 1997 e confermate, sostanzialmente, dal decreto legislativo 112/98 nell'articolazione essenziale di tutela, gestione, valorizzazione e promozione dei beni e delle attività culturali. Così come non proponibile appare, al momento, da questo punto di vista, ogni raffronto con l'analisi e le considerazioni avanzate per funzioni e per microfunzioni in quella stessa Relazione.

Anche la valutazione dei risultati della gestione incontra ancora sensibili difficoltà, sia per i ritardi nell'avvio del Servizio di controllo interno, sia per l'assenza di un quadro soddisfacente e completo di indicatori di efficienza, di efficacia e di economicità.

Nella verifica dei risultati del controllo successivo sulle attività di organi periferici del Ministero, così come a conclusione di indagini intersettoriali sull'attività contrattuale delle amministrazioni dello Stato (relativamente ad anni anteriori al 1998), la Corte dei conti ha comunque, a più riprese, messo in evidenza una serie di inadempienze procedurali e di gestione: l'assenza di piani di prevenzione e di progetti generali di intervento, improntati ad una visione organica dell'azione da intraprendere; l'eccessivo frazionamento della spesa, in interventi di modesta entità e privi di riferimento a progetti generali; l'estensiva applicazione delle deroghe consentite dalla normativa speciale nelle procedure concorsuali per la scelta dei contraenti e il sistematico ricorso al cottimo fiduciario e alla trattativa diretta, senza adeguate forme di pubblicità e di gara; la troppo frequente attuazione di lavori urgenti e di "pronto intervento"; il continuo ricorso a perizie di variante, per incompletezza e inadeguatezza dei progetti esecutivi; il ritardo nei collaudi finali.

Problemi presenta anche il quadro organizzativo e gestionale del personale.

Rideterminato (con d.P.C.M. dell'8.1.1997) in 25.307 unità (di cui soltanto 257 dirigenti), l'organico del Ministero BAC è forse nel suo complesso insufficiente ai molteplici compiti istituzionali dell'Amministrazione; ma certamente è mal distribuito sul territorio nazionale, con una pesante concentrazione nelle regioni centro-meridionali, alle quali risulta assegnato il 79,42% dei posti complessivi. Ma lo squilibrio è ancora più evidente nella copertura organica relativa al personale in effettivo servizio delle qualifiche non dirigenziali che, pari a 88,61% sul piano nazionale, risulta del 96,88% nelle regioni del Sud e nelle isole (persino con eccedenze sull'organico in Abruzzo, Molise e Sicilia); ma scende all'86,29% per le regioni del Centro e addirittura al 77,93 % per il Nord.

Riconducibile ad una complessa serie di motivi, che comprendono disposizioni normative, ma anche anomali provvedimenti di "utilizzazione temporanea fuori sede", moltiplicatisi negli anni, lo scompenso nella distribuzione del personale è stato poi aggravato dal blocco legislativo delle assunzioni, che riducendo quasi a zero i nuovi

reclutamenti, ha impedito di eliminare le carenze di organico negli istituti dell'Italia settentrionale. Neanche la maggiore attenzione prestata e le iniziative avviate negli anni più recenti dall'Amministrazione sono valse a porre rimedio in modo sostanziale a tale stato di cose. Ma altrettanto grave è l'invecchiamento generazionale e il mancato ricambio del personale dei ruoli tecnici e amministrativi di più alta specializzazione, i cui vuoti incidono in misura crescente sui rendimenti di un'amministrazione di alta tecnicità e professionalità.

Nonostante tutte le carenze e le difficoltà denunciate, malgrado lentezze e intralci procedurali, l'attività di tutela, di valorizzazione e di promozione del patrimonio culturale ha registrato anche nel 1998 importanti realizzazioni.

Gli uffici si sono sforzati di ridurre i c.d. "finanziamenti a pioggia" concentrando le maggiori risorse per le operazioni più significative, in particolare per gli interventi di adeguamento strutturale e funzionale. E' stato potenziato e incrementato il Servizio bibliotecario nazionale (SBN). Nuovi istituti sono stati aperti al pubblico ed è stato avviato un progetto sperimentale "Musei" per aumentare l'offerta di servizi, con prolungamento degli orari. E' stata confermata la linea della collaborazione tra pubblico e privato, ed è stato rilanciato – anche grazie all'adozione di un nuovo più agile regolamento – il processo di attuazione della legge 4/93 con la moltiplicazione delle strutture dei "servizi aggiuntivi". Nella linea del conferimento di una più ampia autonomia alle strutture periferiche è stata autorizzata l'apertura di contabilità speciali presso gli istituti; mentre decolla, sia pure tra inevitabili lentezze e complicazioni procedurali, anche l'esperimento di autonomia scientifica, organizzativa, amministrativa e finanziaria previsto per la Soprintendenza archeologica di Pompei dalla legge 352/97. E' proseguita l'attività scientifica con la pubblicazione dei risultati nelle diverse collane dell'amministrazione; e sono state stipulate convenzioni di studio con strutture universitarie e di ricerca. E' continuata l'attività didattica e di formazione presso gli Istituti centrali e presso le scuole degli archivi di Stato. E' stata intensificata l'azione di tutela ambientale e paesaggistica attraverso il controllo dell'attività istituzionale delle regioni, e attraverso gli interventi sostitutivi nei casi di inadempienza. E' continuata l'opera di recupero e di restauro dei danni provocati dagli eventi sismici nelle Marche e nell'Umbria.

Degna di attenzione appare anche la svolta registrata nella politica informatica del Ministero, con un più preciso impegno al rafforzamento delle maggiori architetture distribuite, in una visione globale del sistema informativo automatizzato, a livello delle strutture centrali come degli istituti periferici.

In questa linea si è mosso il piano triennale per l'informatica per il 1998-2000, e soprattutto quello per il 1999-2001 che, seguendo le indicazioni strategiche dell'AIPA, si articola secondo una logica progettuale non rivolta esclusivamente alla soluzione di problemi di singole unità organizzative, ma intesa ad affrontare in termini concreti il rinnovamento e la trasformazione dell'Amministrazione in un organismo più efficiente e in grado di produrre migliori servizi per il cittadino. Di qui la presentazione, per la prima volta, di grandi progetti integrati "orizzontali", rispetto alle tradizionali unità organizzative verticali dell'Amministrazione, con l'obiettivo principale di giungere alla costruzione di una rete unitaria, con una struttura di riferimento generale sui beni e le attività culturali, tale da coinvolgere operativamente tutti gli uffici centrali e periferici; e

quindi anche l'accelerazione del progetto Internet/Intranet, la cui realizzazione è ormai in via di completamento.

Sono ormai numerosi, quindi, i segnali che possono far pensare ad un'inversione di tendenza, ad una nuova volontà politica, ad un principio di risanamento della gestione dei beni culturali. Ma questo processo deve fare i conti – oltre che con le lamentate carenze di base, finanziarie e di organico – con le complicazioni e le vischiosità procedurali, con le lentezze burocratiche, proprie di una struttura abituata all'ordinaria amministrazione ed a quella che è stata definita la cultura dell'emergenza.

Senza dimenticare che una profonda rivoluzione nella disciplina e nelle stesse competenze dell'amministrazione di tutela dei beni culturali potrebbe venire sia dal progetto governativo di accorpamento e di riduzione dei ministeri sia dal disegno di legge costituzionale presentato di recente alla Camera (AC 5830) che – se approvato – darebbe l'avvio ad una radicale trasformazione in senso federalista di tutto l'ordinamento dello Stato.

1. Il quadro normativo e programmatico.

1.1. Il d.lgs. 20.10.1998 n. 368. L'istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali.

Il processo di riorganizzazione delle strutture preposte alla tutela e alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali - nel quadro del generale riordinamento delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato previsto dalla legge 15.3.1997 n. 59 e dal d. lgs. 31.3.1998 n. 112 – ha avuto un primo avvio con il d.lgs. 20.10.1998 n. 368, istitutivo del Ministero per i beni e le attività culturali (BAC), al quale sono state contestualmente trasferite le attribuzioni già spettanti al Ministero per i beni culturali e ambientali, nonché quelle della Presidenza del Consiglio dei ministri, in materia di spettacolo, di sport e di impiantistica sportiva.

Il soppresso Ministero per i beni culturali e ambientali, istituito con d.l. 14.12.1974 n. 657, convertito in legge 29.1.1975 n. 5, era stato organizzato con d.P.R. 3.12.1975 n. 805. A seguito di successivi interventi normativi, per effetto del d.P.R. 20.12.1994 n. 760 esso risulta ancora al momento ordinato in cinque uffici di livello dirigenziale generale, oltre al Gabinetto e agli uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro: la Direzione generale per gli affari generali amministrativi e del personale (DAG); l'Ufficio centrale per i beni librari, le istituzioni culturali e l'editoria (UCBLE); l'Ufficio centrale per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici (UCBAAAS)[2]; l'Ufficio centrale per i beni archivistici (UCBA); l'Ufficio centrale per i beni ambientali e paesaggistici (UCBAP).

A questa struttura centrale corrisponde una rete estremamente articolata di uffici ed istituti, distribuita su tutto il territorio nazionale e comprendente: 4 istituti centrali; 10 istituti con finalità particolari (8 istituti o soprintendenze speciali facenti capo

[2] Già denominato UC per i beni ambientali, architettonici, archeologici, artistici e storici, esso aveva inizialmente anche la competenza sui beni ambientali, ora attribuita all'UC per i beni ambientali e paesaggistici istituito con il d.P.R. 20.12.1994 n. 760. Con lo stesso provvedimento è stata contestualmente soppressa la Soprintendenza generale agli interventi post-sismici in Campania e Basilicata, istituita dall'art. 57 c. 1 del d.lgs. 30.3.1990 n. 76, e le sue competenze sono state trasferite all'UC per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici.

all'UCBAAAS; l'Archivio centrale dello Stato e il Centro di fotoriproduzione, legatoria e restauro degli archivi di Stato dipendenti dall'UCBA); 64 soprintendenze afferenti all'UCBAAAS o, per i beni ambientali, all'UCBAP (21 archeologiche, 15 per i beni artistici e storici, 16 per i beni ambientali e architettonici, 12 miste); 99 archivi di Stato, 19 soprintendenze artistiche, 35 biblioteche pubbliche statali e 11 biblioteche annesse ai monumenti nazionali: per un totale di 242 uffici, con 161 sedi distaccate e 602 sedi dipendenti (musei, gallerie, monumenti, scavi e 34 sezioni di Archivio di Stato)[3].

Con la legge 8.10.1997 n. 352 (Disposizioni sui beni culturali) si è provveduto poi a intervenire, sia pure in modo non sistematico, su aspetti diversi dell'attività del Ministero, nelle more della definizione del provvedimento delegato previsto dall'art. 11, c. 1, lett. a) della legge 15.3.1997 n. 59. Sono state così fissate norme per incoraggiare e regolare, in particolare con incentivazioni fiscali, la partecipazione di soggetti privati alle attività culturali[4], per favorire la diffusione della conoscenza del patrimonio culturale, per scoraggiare gli atti vandalici e il deturpamento dei monumenti e degli edifici storici; sono state previste convenzioni con associazioni di volontariato; è stata dotata di autonomia scientifica, organizzativa, amministrativa e finanziaria la Soprintendenza archeologica di Pompei[5]; è stata autorizzata la costituzione di una società per azioni – Società italiana per i beni culturali, SIBEC S.p.A. – per la promozione e il sostegno finanziario e tecnico di progetti e altre iniziative di investimento per il restauro, il recupero e la valorizzazione dei beni culturali; è stata conferita delega al governo per la preparazione di un testo unico per la normativa sui beni culturali e ambientali

Nella direzione di una più ampia autonomia delle strutture periferiche si è posto anche il decreto 13.11.1997 con cui il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, su richiesta del Ministero BAC, ha autorizzato l'apertura di contabilità speciali – intestata ai titolari degli uffici periferici e degli Istituti centrali per il restauro e per il catalogo e la documentazione - alle quali affluiscono, con le somme stanziate dal bilancio, anche quelle versate da enti pubblici e da privati, ai sensi degli artt. 1280 segg. delle istruzioni generali sui servizi del Tesoro. E' stato così esteso a tutti gli istituti il progetto sperimentale approvato con d.P.C.M. 27.7.1995, relativamente a otto istituti periferici dei diversi settori, e svoltosi, a partire dal dicembre 1996 e per tutto il 1997, con risultati abbastanza soddisfacenti nonostante qualche inevitabile difficoltà insorta a causa delle anomalie della sperimentazione nei confronti della consuetudinaria prassi burocratica.

---

[3] La maggior parte di questi istituti afferiscono alle funzioni dell'Ufficio centrale per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici (con un totale di 74 sedi centrali e 568 uffici dipendenti). Sul territorio la maggiore concentrazione di istituti di antichità e d'arte si rileva nel Lazio (105 tra sedi centrali, distaccate e istituti dipendenti) e in Campania (104), seguite dalla Toscana (83), Emilia Romagna (45), Veneto (42) e Sardegna (41). In Sicilia la competenza per le antichità e le arti appartiene per intero alla Regione; le sole strutture del Ministero sono quelle degli archivi di Stato. Anche nella Valle d'Aosta le sole strutture previste sono la Soprintendenza archivistica e l'Archivio di Stato; ma nessuna delle due risulta sino a questo momento attivata.

[4] Con decreto 24.7.1998 sono stati poi dettati i criteri per l'erogazione dei contributi in conto interessi previsti dall'art. 5 c. 1 della legge.

[5] Il regolamento per il funzionamento amministrativo contabile e per la disciplina del servizio di cassa della Soprintendenza archeologica di Pompei (previsto dall'art. 9 c. 8 della legge) è stato emanato con decreto 27.2.1998 n. 66, d'intesa con il ministro del tesoro.

Le discussioni e i progetti di riforma istituzionale in senso federalistico dovevano riportare però in primo piano, con il problema delle competenze statali sui beni culturali, quello delle strutture amministrative di riferimento, anche se le ipotesi di devoluzione di competenze sono risultate al momento fortemente contenute. Infatti la legge 15.3.1997 n. 59, nel delegare al governo l'emanazione di decreti legislativi per il conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle regioni e agli enti locali, ha esplicitamente escluso (art. 1, commi 3 e 4) la "tutela dei beni culturali e del patrimonio storico artistico", nonché i compiti di rilievo nazionale "per gli indirizzi, le funzioni e i programmi nel settore dello spettacolo"; mentre la successiva legge 15.5.1997 n. 127 si è limitata a precisare (art. 17 c. 131) che, nell'esercizio della delega prevista dal capo I della legge n. 59 del 1997, "il governo può prevedere il trasferimento della gestione di musei statali alle regioni, alle province o ai comuni".

Anche il decreto legislativo 31.3.1998, n. 112 ha confermato (all'art. 149) la riserva a favore dello Stato delle funzioni e dei compiti di tutela dei beni culturali (con riferimento alla legge n. 1089 del 1939 e al d.P.R. n. 1409 del 1963, e successive modificazioni e integrazioni), trasferendo invece alle regioni, province o comuni, secondo il principio di sussidiarietà (a mente della citata legge 127/97) la gestione di musei o altri beni culturali statali (art. 150); ed eventualmente alle Università, mediante apposita convenzione, le biblioteche pubbliche statali ad esse collegate (art. 151). Significativo che, per quanto riguarda gli archivi, venga mantenuta la più ampia competenza dello Stato, nel preciso dettato della stessa legge archivistica in vigore: conservazione degli archivi degli Stati italiani preunitari e dello Stato unitario, vigilanza sugli archivi degli enti pubblici e dei privati, nonché "le ulteriori competenze previste dal d.P.R. 30.9.1963 n. 1409".

Tutto il capo V del d.lgs. 112/98 (artt. 148-155) è peraltro dedicato ai beni e alle attività culturali, con una puntuale enunciazione delle definizioni di "beni culturali" e di "beni ambientali", nonché degli obiettivi istituzionali dell'amministrazione, individuati nelle funzioni di tutela, gestione, valorizzazione, promozione e attività culturali.

La conferma del principio di sussidiarietà viene dalla affermazione che lo Stato, le regioni e gli enti locali concorrono all'attività di conservazione dei beni culturali e ne curano, ciascuno nel suo ambito, la gestione, la valorizzazione e la promozione. Una commissione paritetica (Ministero BAC e rappresentanti degli enti territoriali) individuerà i musei e gli altri beni culturali da trasferire in gestione alle regioni e agli altri enti locali. Commissioni per i beni e le attività culturali vengono istituite in tutte le regioni a statuto ordinario con il compito di formulare i programmi ed i piani nazionali e regionali di valorizzazione dei beni e di promozione delle attività culturali, controllarne l'attuazione, esprimere pareri sugli interventi di tutela e valorizzazione[6].

In questo contesto si è inserito il d.lgs. 368/98 che ha istituito il Ministero per i beni e le attività culturali, ad esso conferendo le attribuzioni già spettanti al Ministero per i beni culturali e ambientali nonché quelle in materia di spettacolo, sport e impiantistica sportiva spettanti alla Presidenza del Consiglio del ministri ai sensi dell'art. 2 del d.l. 29.3.1995 n. 97, convertito in legge 30.5.1995 n. 203, e di cui agli artt. 156 e 157 del d.lgs. 31.3.1998 n. 112.

---

[6]Va qui ricordato che anche il progetto di legge costituzionale elaborato dalla Commissione bicamerale riservava esplicitamente allo Stato (art. 58, lett. v) la tutela dei beni culturali e ambientali.

Il nuovo Ministero dovrà, in particolare, esercitare le funzioni amministrative statali in materia di: tutela e valorizzazione dei beni culturali e ambientali, promozione delle attività culturali (con particolare riferimento alle attività teatrali, musicali, cinematografiche, danza e altre forme di spettacolo, come i circhi, la fotografia, le arti plastiche e figurative, il design industriale), promozione del libro e sviluppo dei servizi bibliografici, promozione della cultura urbanistica e architettonica, studio, ricerca e formazione, sostegno agli istituti culturali, diffusione dell'arte e della cultura italiana all'estero, vigilanza sul CONI e sull'Istituto per il credito sportivo.

Per l'adempimento di questi compiti vengono trasferiti al nuovo Ministero, oltre agli uffici del Ministero per i beni culturali e ambientali, il Dipartimento dello spettacolo, l'Ufficio per i rapporti con gli organismi sportivi e la Ripartizione dell'impiantistica sportiva, tutti operanti presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Viene così identificato e riorganizzato unitariamente un ampio settore, la cui gestione era stata già di fatto unificata a partire dal 1996, con l'assegnazione delle deleghe per lo spettacolo e lo sport al vice presidente del Consiglio dei ministri - che aveva già la responsabilità del Ministero per i beni culturali e ambientali – in considerazione delle connessioni di materia e di struttura che si era voluto riconoscere tra tali aree[7]. E' particolarmente significativo il fatto che al ministro venga ora attribuita la qualifica di componente del CIPE.

Sul piano organizzativo, in base all'art. 6 del d.lgs. 368/98, il Ministero dovrà essere articolato in "non più" di dieci uffici dirigenziali generali, mentre è stata respinta l'ipotesi, già avanzata, di una struttura per dipartimenti, considerata inopportuna, per la moltiplicazione di livelli decisionali che avrebbe comportato.

E' stata invece istituita la figura del segretario generale, che opererà alle dirette dipendenze del ministro, assicurando l'unità dell'azione amministrativa, il coordinamento degli uffici, l'elaborazione degli indirizzi e dei programmi, la vigilanza sull'efficienza ed il rendimento dei servizi. Mentre il pletorico Consiglio nazionale per i beni culturali ed ambientali ed i Comitati di settore saranno sostituiti da un più ristretto ed agile Consiglio per i beni culturali ed ambientali e da comitati tecnico-scientifici presso gli uffici dirigenziali generali.

A livello periferico - nelle regioni a statuto ordinario e in Friuli-Venezia Giulia e Sardegna - sono previste soprintendenze uniche regionali per il settore dei beni archeologici, architettonici, artistici e storici e ambientali; mentre soprintendenze, musei, biblioteche, archivi di Stato potranno essere dotati di autonomia scientifica, finanziaria, organizzativa e contabile, sulla base del modello già sperimentato per Pompei, ove abbiano competenza su complessi di beni di eccezionale valore culturale. Viene previsto inoltre, a colmare una grave lacuna del settore, un Istituto centrale per gli archivi, con compiti di definizione degli standard per l'inventariazione e la promozione degli archivi, di ricerca e studio, di applicazione di nuove tecnologie.

La Conferenza dei presidenti delle Commissioni regionali per i beni e le attività culturali, già prevista dall'art. 154 del d.lgs. 31.3.1998 n. 112, il Consiglio per i beni

---

[7] Ai fini della piena integrazione del Dipartimento dello spettacolo presso il Ministero BAC, il d.lgs. 21.12.1998 n. 492 (Disposizioni correttive ed integrative dei decreti legislativi 18 novembre 1997 n. 426, 8 gennaio 1998 n. 3, 29 gennaio 1998 numeri 19 e 20, e 23 aprile 1998, n. 134) ha stabilito (art. 11, c. 2) la possibilità, per il ministro, di conferire, oltre quelli già consentiti, ulteriori incarichi, presso il Gabinetto, sino ad un numero massimo di sette, ai sensi dell'art. 5 della legge 30.4.1985 n. 163.

culturali e ambientali e il Comitato per i problemi dello spettacolo di cui all'art. 1 c. 67 del d.l. 23.10.1996 n. 545, convertito nella legge 23.12.1996 n. 650, costituiranno gli organi di consulenza del ministro per l'esercizio delle funzioni di indirizzo.

Il decreto legislativo prevede infine la possibilità di accordi e forme associative con amministrazioni pubbliche e privati per la più efficace valorizzazione dei beni culturali e ambientali.

Dopo l'emanazione del d.lgs. 368/98 rimangono tuttavia da definire ordinamenti, ruoli e organizzazione di molte strutture del Ministero, per le quali opera il rinvio (ex art. 11 c. 1) ad uno o più regolamenti d'attuazione da emanarsi ai sensi dell'art. 17, c. 4 bis della legge 23.8.1988 n. 400 (nel testo aggiunto dall'art. 13 della legge 15.3.1997 n. 59).

In applicazione del d.lgs. 368/98, in particolare, la normativa regolamentare, oltre alla organizzazione, alla disciplina degli uffici e alle dotazioni organiche di personale, dovrà prevedere il numero e la composizione dei comitati consultivi tecnico-scientifici da costituirsi presso gli uffici dirigenziali generali; l'individuazione e l'ordinamento degli uffici di livello dirigenziale generale; l'organizzazione e le funzioni del nuovo Istituto centrale per gli archivi; l'eventuale conferimento di ampia autonomia alle soprintendenze e agli altri istituti periferici del Ministero.

Con regolamenti da adottarsi con decreto interministeriale, ai sensi dell'art. 17 c. 3 della stessa ricordata legge 23.8.1988 n. 400, dovranno essere poi stabiliti ordinamento, requisiti di ammissione e criteri di selezione del personale docente delle scuole di alta formazione e di studio operanti presso gli istituti centrali o presso gli archivi di Stato. Con altro regolamento da adottarsi ai sensi dell'art. 17 c. 2 della stessa legge 400/88 potranno essere rideterminati infine funzioni e compiti del Consiglio per i beni culturali e ambientali e dei comitati tecnico-scientifici.

Non va infine dimenticato che rimane ancora oggi da attuare il disposto dell'art. 6 c.1 circa l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale e delle relative funzioni, avendo la Sezione del controllo, con delibera 90/96 del 18.4.1996, rifiutato la registrazione del regolamento emanato con decreto 8.1.1996 n. 52.

Un assetto definitivo delle strutture organizzative di tutela dei beni e delle attività culturali potrebbe tuttavia essere ancora lontano. Una profonda rivoluzione nella disciplina di questo settore potrebbe infatti venire sia dal progetto governativo di accorpamento e riorganizzazione dei ministeri, sia dal disegno di legge costituzionale presentato alla Camera il 18.3.1999 (A.C. 5830), che - se approvato - innoverebbe radicalmente in senso federalista tutto l'ordinamento dello Stato.

L'art. 5 del d.d.l.c., infatti, riscrive radicalmente l'art. 117 della Costituzione vigente, invertendo il sistema attuale, che limita le competenze legislative regionali a un numero ben preciso di materie, e individuando invece le materie in cui la competenza legislativa è interamente riservata allo Stato e quelle in cui la legge statale si limita a definire la disciplina generale.

Per l'art. 117 della Costituzione in vigore, le Regioni possono emanare norme legislative, nei limiti dei principi stabiliti da leggi dello Stato, nonché svolgere le funzioni amministrative in materia di beni culturali solo con riferimento a musei e biblioteche di enti locali; o possono essere delegate con legge dello Stato ad esercitare altre funzioni amministrative. Il nuovo testo dell'art. 117, come formulato dall'art. 5 del disegno di legge costituzionale, esclude invece i beni culturali e ambientali dalle materie

su cui spetta allo Stato la potestà legislativa diretta, conservando ad esso la competenza a determinare con legge la disciplina generale in materia di "tutela dei beni culturali e ambientali" e di "ordinamento sportivo", mentre prevede che "lo Stato e le Regioni disciplinano con legge, ciascuno nel proprio ambito, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e la promozione e l'organizzazione di attività culturali", con una sostanziale modifica del principio di sussidiarietà affermato dagli artt. 1 e 4 della legge 15.3.1997 n. 59 e della suddivisione di compiti e di funzioni di cui agli artt. 148 segg. del d.lgs. 31.3.1998 n. 112.

1.2. La normativa di settore.

Il quadro che risulta dal processo di riorganizzazione del Ministero va completato con l'insieme delle leggi e degli altri provvedimenti normativi che, direttamente o indirettamente, contribuiscono a definire con maggior precisione le linee dell'attività istituzionale dell'amministrazione o ad indicarne gli strumenti d'attuazione[8].

Già la legge 27.12.1997 n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica) stabiliva che gli utili del lotto da destinarsi ai beni culturali (ai sensi dell'art. 3, c. 87 della l. 23.12.1996 n. 662)[9] fossero assegnati per il 50% ad inizio d'anno a titolo di anticipo, fissando esplicitamente a 150 mld la quota di anticipo per il 1998; autorizzava, in deroga ai principi generali sulla riduzione del personale della p. a., l'assunzione di 600 unità per il Ministero BAC, anche in eccedenza dei contingenti dei profili professionali; esonerava le amministrazioni dei BAC e dello spettacolo dalle disposizioni in materia di economia di bilancio per sponsorizzazioni e servizi aggiuntivi. In attesa dell'entrata in vigore della normativa sul servizio civile nazionale, veniva infine autorizzato l'impiego di un contingente di volontari in servizio sostitutivo di leva (da determinarsi annualmente dalla P.C.M.) per attività di vigilanza dei musei e delle bellezze naturali, alle dipendenze del Ministero BAC (oltre che per assegnazione ai corpi di polizia municipale nei comuni della provincia di residenza).

Con la legge 30.3.1998, n. 88 (Norme sulla circolazione dei beni culturali) sono state stabilite le disposizioni attuative per il recepimento delle direttive comunitarie in materia di circolazione e di recupero dei beni culturali illecitamente usciti da uno Stato membro dell'Unione Europea (direttiva 93/7 CEE del Consiglio, del 15.3.1993). E' stata disciplinata l'azione di restituzione dei beni; sono state fissate norme per la concessione della licenza di esportazione di beni culturali; è stata prevista l'istituzione di una banca-dati dei beni illecitamente sottratti; sono state apportate importanti modifiche alla legge 1.6.1939 n. 1089.

Nel quadro del processo di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, i dd. lgss. 15.12.1998 n. 488 e 506 hanno portato modifiche ed integrazioni rispettivamente ai dd.P.R. 20.1.1973 n. 48 e 1.11.1973 n. 690, estendendo la competenza delle province autonome di Trento e di Bolzano in materia di beni del patrimonio storico e artistico.

---

[8] Si fa qui riferimento alla normativa di carattere generale che interessa l'amministrazione nel suo insieme. Per la normativa inerente ai singoli settori del Ministero e in particolare per quelli dello spettacolo e dello sport si rinvia ai rispettivi paragrafi.

[9] La legge 23.12.1996 n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), oltre a concedere alcune deroghe al blocco delle assunzioni, aveva stabilito infatti che a favore del Ministero BAC venisse riservata una quota, non superiore a 300 mld, sugli utili erariali delle estrazioni del gioco del lotto.

Altri importanti provvedimenti sono intervenuti in materia di lavori pubblici sui beni tutelati. La legge 18.11.1998 n. 415 (che porta modifica alla legge 11.2.1994 n. 109 e altre in materia di lavori pubblici) ha autorizzato il Ministero BAC a procedere in deroga alla detta legge 109/94, per la realizzazione di lavori di scavo, restauro e manutenzione dei beni tutelati, sino all'entrata in vigore del regolamento sulla materia da emanarsi dal Ministero dei lavori pubblici di concerto con i ministeri dell'ambiente e dei BAC. Il decreto 8.10.1998 del Ministero dei lavori pubblici per la promozione di "programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio" ha previsto, per la verifica e il monitoraggio dei programmi sperimentali, l'istituzione di un comitato di cui è chiamato a far parte un rappresentante del Ministero BAC.

A sua volta la legge 23.12.1998 n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo) – che stabilisce, tra l'altro, per tutte le amministrazioni, la riduzione del 5% degli stanziamenti di cat. IV (acquisto di beni e servizi), con la sola esclusione delle spese obbligatorie, sia per il 1999, sia sulle proiezioni per il 2000 e il 2001 – fissa anche una serie di norme in materia di immobili di interesse storico artistico soggetti a tutela, e autorizza il Ministero BAC ad assumere per il 1999 (con proroga per il 2000) 1.000 unità di personale a tempo parziale, di qualifica non superiore alla VII, attraverso l'utilizzo di quota parte delle entrate (introiti dei biglietti d'ingresso ai musei statali) di cui alla legge 25.3.1997 n. 78. Da sottolineare: l'art. 32 che detta criteri in materia di alienazione di immobili di interesse storico artistico di proprietà pubblica; l'art. 44, in materia di dismissione di immobili del Ministero della difesa soggetti a tutela, da concertarsi con il Ministero BAC; l'art. 31, c. 43 che integra con il soprintendente ai beni architettonici e ambientali di Napoli il Comitato di coordinamento – di cui all'art. 1 c. 4 della legge 18.11.1996 n. 582 – per l'individuazione di manufatti industriali particolarmente significativi da sottrarre alla demolizione.

Non è stata invece ancora conclusa la preparazione del testo unico sui beni culturali e ambientali, in applicazione dell'art. 1 c. 1 della legge 8.10.1997 n. 352, che prescriveva entro un anno la riunificazione e il coordinamento di tutte le disposizioni legislative vigenti in materia di beni culturali e ambientali, come del resto previsto nel quadro degli obiettivi fissati dal ministro nella nota premessa allo stato di previsione per il 1997 (tab. 18). Di conseguenza, il termine fissato è stato prorogato di sei mesi con legge 16.6.1998 n. 191; ed ulteriormente, di altri sei mesi, con la più recente legge 5.5.1999 n. 122.

Con d.lgs 29.1.98 n. 19 il governo ha poi provveduto alla trasformazione dell'ente pubblico La Biennale di Venezia in persona giuridica privata.

Va segnalato inoltre che per effetto della legge 8.3.1999 n. 50 (Delegificazione e testi unici concernenti procedimenti amministrativi, Legge di semplificazione 1998) è prevista l'emanazione di regolamenti (ai sensi dell'art. 17 c. 2 della legge 23.8.1988 n. 400) per la delegificazione e semplificazione di procedimenti amministrativi riguardanti i beni culturali e ambientali[10].

[10] Si tratta di provvedimenti in materia di: assoggettamento a vincolo dei beni artistici, architettonici e culturali e rilascio delle relative autorizzazioni (con riferimento alla legge 1.6.1939 n. 1089, artt. 1, 2, 3); assoggettamento a vincolo delle bellezze naturali e rilascio delle relative autorizzazioni (rif. l. 29.6.1939 n. 1497 e l. 8.8.1985 n. 431); scarto dei documenti degli uffici dello Stato (rif. d.P.R. 30.9.1963 n. 1409, artt. 25 e 27; d.P.R. 30.12.1975 n. 854, art. 3; d.P.R. 18.4.1994 n. 344).

Sono altresì ancora in discussione alle Camere numerosi provvedimenti in materia di beni culturali:

A.C. 1984-B Disposizioni per l'esercizio dell'attività archeologica subacquea; A.C. 3216 Modifiche alla disciplina del commercio dei beni culturali; A.C. 3610 Norme relative al deposito legale dei documenti di interesse culturale destinati all'uso pubblico; A.C. 4015 Norme per le città storiche; A.C. 4021 Norme per la tutela dei beni culturali appartenenti ad enti trasformati in società; A.C. 4380 Integrazione alla legge 14.4.1957 n. 277, recante l'istituzione in Roma di un Museo storico della Liberazione; A.S. 3167-B Istituzione del Centro per la documentazione e la valorizzazione delle arti contemporanee e di nuovi musei, nonché modifiche alla normativa sui beni culturali.

Con riguardo alla normativa comunitaria, infine, va ricordato il *Regolamento (CE) n. 1526/98 (del 16.7.1998) della Commissione, che modifica il Regolamento (CEE) n. 752/93 recante disposizioni di applicazione del Regolamento (CEE) n. 3911/92 del Consiglio relativo all'esportazione di beni culturali*, che introduce due nuovi tipi di licenze di esportazione temporanea della durata massima di cinque anni: un sistema di cui per altro, al momento, la normativa nazionale in materia (che prevede l'autorizzazione ministeriale al prestito caso per caso) non consente l'introduzione nell'ordinamento giuridico italiano.

1.3. Direttive e programmi.

Neppure per il 1998 è stata emanata formalmente la direttiva di cui agli artt. 3 e 14 del d.lgs. 3.2.1993 n. 29 e successive modificazioni e integrazioni[11], e all'art. 3 c. 2 del d.lgs. 7.8.1997 n. 279, che prevedono che il ministro, periodicamente e comunque ogni anno entro dieci giorni dalla data di entrata in vigore della legge di bilancio, definisce obiettivi, priorità, piani e programmi da attuare ed emana le conseguenti direttive per l'azione amministrativa e per la gestione.

Certo, nel d.m. 8.1.1998 – che ha assegnato ai titolari dei centri di responsabilità le somme stanziate, in base ai capitoli di spesa – è stato fatto espresso rinvio alla nota preliminare illustrativa dello stato di previsione della spesa per il 1998 (formulata ai sensi dell'art. 2 c. 4 quater della l. 5 agosto 1978 n. 468, novellato dall'art. 1 della l. 3.4.1997 n. 94) e agli obiettivi specifici indicati per ciascun ufficio nei piani di spesa approvati.

Le Sezioni riunite della Corte dei Conti, nella deliberazione 25/98 dell'8.4.1998, hanno tuttavia osservato come il rapporto tra l'art. 2 c. 4 quater della legge 468/78 e gli artt. 3. e 14 del d.lgs. 29/93 debba ricostruirsi non solo sotto il profilo strutturale di una maggiore analiticità della direttiva rispetto alla nota preliminare, "ma anche sotto quello funzionale, configurandosi, la direttiva generale, quale essenziale strumento, non solo di programmazione strategica, di cui anche la nota preliminare costituisce espressione, ma anche di pianificazione operativa e di controllo sulla gestione; talché non può essere valutato positivamente il rinvio previsto nella direttiva in questione alla nota preliminare di bilancio".

In assenza di una esplicita direttiva politica del ministro, e poiché i decreti di approvazione dei piani di spesa (separati per centri di responsabilità) si limitano ad un sintetico richiamo delle disposizioni normative per la realizzazione degli interventi e la

[11] Per ultimo sostituiti dagli artt. 3 e 9 del d.lgs. 31.3.1998 n. 80.

effettuazione della spesa, la nota politica premessa allo stato di previsione per il 1998 costituisce comunque il principale documento di riferimento per una definizione della strategia dell'azione amministrativa e della gestione del Ministero.

In tale nota si fissano in ordine prioritario gli obiettivi per il 1998, tra i quali appaiono di particolare rilievo: l'attuazione del piano di prevenzione e sicurezza del patrimonio culturale; lo sviluppo della gestione privata dei servizi per la fruizione dei beni culturali e l'ampliamento dell'offerta al pubblico, in particolare con il potenziamento degli orari d'apertura degli istituti; l'attribuzione dell'autonomia agli organi periferici e l'individuazione e l'attivazione di tutti gli strumenti amministrativi e contabili necessari per assicurare la concreta realizzazione degli interventi programmati entro i tempi previsti.

Per il raggiungimento di questi obiettivi tutti i centri di responsabilità e le strutture del Ministero sono chiamati ad intensificare la propria attività e ad utilizzare con criteri di massima efficienza ed efficacia le risorse finanziarie e il personale assegnato.

In particolare alla DAG viene chiesto di avviare ogni iniziativa utile ad una sempre più efficace gestione del personale; gestire la convenzione relativa ai lavori socialmente utili mediante l'utilizzo di lavoratori cassintegrati; attivarsi per la tempestiva costituzione delle società miste previste dalla l. 24.6.1997 n. 196; collaborare con gli uffici centrali per favorire la massima apertura dei luoghi espositivi con l'impiego di personale a tempo determinato, volontari e giovani di leva in servizio civile.

L'UCBAAAS, l'UCBLE e l'UCBA, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, vengono impegnati a curare l'attuazione dei piani di prevenzione e sicurezza e di quelli relativi ai finanziamenti straordinari (8 per mille, finanziamenti comunitari e privati, lotto, etc.); potenziare il completamento degli interventi già avviati; attivare un maggior numero di servizi aggiuntivi nei musei, nelle biblioteche, negli archivi.

All'UCBAP infine si assegnano come indicazioni prioritarie una conoscenza più approfondita del territorio finalizzata alla tutela del paesaggio e dei beni di interesse ambientale, in stretta collaborazione con le Regioni e gli enti locali, e l'attuazione della tutela attraverso l'esercizio dei poteri di annullamento, di surrogatoria ed eventualmente di sostituzione nei confronti degli enti locali inadempienti.

Al fine di valutare il grado di conseguimento degli obiettivi prefissati vengono individuati inoltre per la prima volta specifici indicatori: il rispetto dei tempi di realizzazione preventivamente indicati nel piano di prevenzione e sicurezza; il contenimento ad 1:1 del rapporto tra interventi nuovi e in completamento; la previsione che il numero complessivo delle attività private avviate nell'anno "dovrà essere non inferiore a quello dell'anno precedente aumentato del cinquanta per cento"; o quella per cui il numero degli istituti espositivi aperti di sera o con orario prolungato "dovrà aumentare rispetto all'anno precedente, in modo da aumentare almeno del 10% il numero dei visitatori".[12]

[12] Alcuni di questi indicatori appaiono peraltro di discutibile validità dato il loro riferimento a variabili indipendenti. Così, ad esempio, per il numero dei visitatori che nel 1998 risulta aumentato, rispetto al 1997, appena del 5,96% (da 26.161.032 a 27.719.268), anche se gli introiti sono aumentati del 17,56% (da 109.048 a 128.198 mln). Si sono incrementati invece del 70,51% (da 6.543 a 11.157 mln) gli incassi dei servizi aggiuntivi.

Un segnale significativo di maggiore attenzione politica per il patrimonio culturale era già avvertibile comunque nel fatto che, nel quadro della programmazione triennale per gli anni 1998-2000, il DPEF approvato dal Consiglio dei ministri il 30.5.1997 aveva per la prima volta fatto esplicito riferimento alle "politiche di sviluppo della cultura", individuando tra le fondamentali priorità del governo la crescita della produzione, dei consumi e delle attività culturali in tutti i settori. Con preciso richiamo agli interventi normativi già effettuati per accrescere le risorse finanziarie, disciplinare in forme innovative gli enti, le istituzioni e le strutture operanti nel settore, snellire le regolamentazioni e le procedure, il DPEF sottolineava l'intendimento di proseguire e sviluppare questa azione nella convinzione che "la politica per il libero sviluppo della cultura debba avvalersi di indirizzi unitari in grado di sostenere uno sviluppo integrato dei vari settori, in un quadro di rafforzamento reciproco".

Anche il DPEF per il 1999-2001, approvato dal Consiglio dei ministri il 17.4.1998, dedica un lungo paragrafo a "Beni e attività culturali", sottolineando il ruolo insostituibile del settore nell'evoluzione dei livelli di vita e nel miglioramento della qualità del territorio e dell'ambiente, con particolare riguardo ai processi di sviluppo economico e sociale del Mezzogiorno; e fissa come obiettivi prioritari la crescita della produzione e dei consumi culturali insieme con la tutela, conservazione e valorizzazione del patrimonio storico-artistico del Paese.

Il documento ricorda le linee fondamentali secondo le quali si è mossa l'azione di direzione politico-amministrativa del Ministero, evidenziando quattro assi fondamentali: lo snellimento delle regolamentazioni e l'introduzione di forme innovative di gestione per le istituzioni operanti nel settore; il miglioramento delle condizioni di accessibilità del patrimonio e delle attività culturali; l'acquisizione di nuove risorse finanziarie; la promozione della partnership fra pubblico e privato e l'introduzione di nuove modalità organizzative e gestionali nel settore dei beni culturali.

Anche la nota preliminare allo stato di previsione della spesa per il 1999 e contestualmente la circolare del ministro del 10.7.1998, – entrambe richiamate espressamente nel decreto 8.1.1999 di assegnazione delle somme stanziate per il 1999 in base ai capitoli di spesa – presentano alcune significative novità per l'accento posto sulla programmazione e per l'indicazione puntuale degli obiettivi generali per il 1999 e degli indicatori per la valutazione dei risultati. Tra gli obiettivi prioritari vanno segnalati: lo sviluppo delle iniziative e degli interventi per la prevenzione e la sicurezza del patrimonio culturale; l'ampliamento dell'offerta al pubblico, anche con l'attivazione di nuovi servizi aggiuntivi; la realizzazione di attrezzature informatiche e dei relativi programmi di gestione per le strutture centrali e periferiche del Ministero.

Si mette in tal modo in evidenza l'intenzione di proseguire nell'opera di potenziamento delle attività relative alle finalità istituzionali del Ministero, nella linea delle indicazioni fissate dal DPEF per il 1999-2001; mentre, in particolare, il riferimento ai programmi informatici viene incontro all'esigenza di una strategia globale organica e coordinata.

Tra gli indicatori proposti per la valutazione del grado di realizzazione degli obiettivi sembrano particolarmente significativi: il rispetto dei tempi fissati per gli interventi; il completamento, o almeno l'avvio, entro il 1999, dei lavori di adeguamento

di cui alla legge 626/94; l'incremento, almeno del 20%, delle operazioni di inventariazione e catalogazione; il completamento, entro il 1999, dell'informatizzazione delle strutture centrali dell'amministrazione.

Sul piano gestionale la Nota sottolinea inoltre la necessità di ridurre i residui passivi, le cui cause sono giudicate esclusivamente fisiologiche, con un impegno ad abbreviare i tempi di realizzazione degli interventi, attraverso la tempestiva predisposizione di un pacchetto di progetti. Ed evidenzia l'esigenza di fornire una informazione continua ed esauriente dello stato di attuazione delle opere, approntando ogni utile mezzo per un monitoraggio di tutta l'attività svolta in sede centrale e periferica.[13]

A integrazione ed esplicitazione dei principi generali orientativi sono poi intervenute direttive specifiche: così la circolare 132/97 del 13.6.1997, dell'UCBAAAS (ma a firma del ministro), che fissa direttive generali sulla programmazione degli interventi e richiama l'attenzione sulle disposizioni procedurali applicabili in materia di lavori pubblici dal Ministero BAC anche nelle more dell'adozione del regolamento previsto dalla legge quadro 11.2.1994 n. 109; o la circolare del 10.12.1997 dell'UCBAAAS, che, accompagnando i decreti di approvazione dei piani di spesa 1998, fissa i criteri di massima dei procedimenti, con particolare riguardo alle procedure concorsuali. Anche il piano triennale per l'AIPA, firmato dal ministro in base a quanto disposto dall'art. 3 c. 1 lett. f del d.lgs. 80/98, rientrando tra le funzioni di indirizzo politico amministrativo, può considerarsi integrazione delle linee direttive della nota politica di Tab. 18.

1.4. Convenzioni. Accordi internazionali.

Oltre alle convenzioni e agli accordi di settore, di cui si dà notizia con riferimento ai rispettivi centri di responsabilità, si sono registrate nell'anno numerose convenzioni e accordi di carattere generale e intersettoriale.

Già il 12.6.1997 era stato firmato un protocollo d'intesa con il Ministero dell'Università e della ricerca scientifica per la realizzazione del Piano nazionale di ricerca su "Tecnologie per la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale" da valere per il periodo 1998-2000.

Con d.m. 16.2.1998 è stata approvata la convenzione stipulata in data 23.12.1997 con la Italia Lavoro S.p.A. per l'utilizzazione di un contingente di lavoratori cassintegrati per l'esecuzione di opere e servizi di "progetti socialmente utili" di vigilanza e di supporto presso l'amministrazione centrale e presso gli istituti periferici per un periodo di 4 mesi. Con atto aggiuntivo del 28.4.1998 (approvato con d.m. 26.6.1998) il periodo di utilizzazione è stato prorogato di 8 mesi, grazie agli ulteriori finanziamenti garantiti dal d.l. 8.4.1998 n. 78, convertito in legge 5.6.1998 n. 176.

---

[13] Anche per il 1999, peraltro, le Sezioni Riunite della Corte, con deliberazione n. 22/99 del 20.5.1999, criticano l'assenza di una esplicita direttiva ministeriale in sede di assegnazione delle risorse finanziarie ai titolari dei centri di responsabilità, considerando insoddisfacente il semplice richiamo ai contenuti della nota preliminare al d.d.l. di bilancio, pur apprezzata per la sua impostazione e per la presenza di indicatori di risultato, ma elaborata nel giugno del precedente esercizio finanziario " e dunque senza tener conto né degli esiti della gestione nel semestre successivo né dell'evoluzione della legge di bilancio che si perfeziona, ordinariamente, al termine dell'esercizio finanziario".

In data 20.3.1998 è stato stipulato un accordo quadro tra il Ministero BAC e il Ministero della P.I. per l'attuazione dell'art. 7 della legge 8.10.1997 n. 352, per la realizzazione di un Sistema nazionale di educazione al patrimonio culturale, attraverso l'elaborazione di progetti comuni tra istituti scolastici e strutture del Ministero. E' prevista l'istituzione di un Centro nazionale per i servizi educativi del museo e del territorio con compiti di informazione, di consulenza, assistenza e monitoraggio.

Va qui altresì fatto riferimento, per la sua valenza interdisciplinare, alla convenzione stipulata il 16.12.1998, con i Musei civici veneziani e la Fondazione Cariplo per il percorso integrato Museo Correr, Museo archeologico nazionale, Biblioteca nazionale Marciana, a Venezia.

Per gli accordi, convenzioni e protocolli d'intesa stipulati con istituti universitari e di ricerca, società e gruppi privati, nonché con le regioni e gli enti locali interessati, per il recupero del patrimonio storico artistico colpito dagli eventi sismici del 1997-98 in Umbria e nelle Marche, si fa rinvio al par. 6.4.

E' invece ancora in fase di elaborazione il protocollo d'intesa tra il Ministero BAC e la Conferenza episcopale italiana per l'attuazione della tutela degli archivi di interesse storico e delle biblioteche appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche, a mente dell'art. 12 dell'accordo del 18.2.1984 (che apporta modificazioni al Concordato Lateranense dell'11.2.1929 tra la Repubblica Italiana e la Santa Sede), ratificato con legge 25.3.1985 n. 121 e a mente del d.P.R. 26.9.1996 n. 571.

Va ricordato infine che nel corso del 1998 si è proceduto al rinnovo di 38 accordi o protocolli culturali con 38 paesi europei ed extraeuropei. In totale gli accordi culturali in vigore sono oggi 90, di cui 40 con paesi europei, 23 dell'Asia, 11 dell'America latina, 11 dell'Africa, 2 dell'Oceania, 3 del Nord America .

2. Analisi dei risultati contabili e finanziari.

2.1. Nuovo schema di bilancio e funzioni obiettivo.

Il bilancio di previsione a legislazione vigente per il 1998, per la prima volta articolato per centri di responsabilità e per unità previsionali di base e non per rubriche, in base alla legge 3.4.1997 n. 94, presentava, per il Ministero BAC, 30 unità di voto, facenti capo a sei centri di responsabilità, e così attribuite: 2 al Gabinetto, 4 alla DAG, 9 all'UCBLE, 5 all'UCBAAAS, 6 all'UCBA, 4 all'UCBAP. A consuntivo le unità sono divenute 35 così articolate: 2 al Gabinetto, 8 alla DAG, 9 all'UCBLE, 5 all'UCBAAAS, 7 all'UCBA, 4 all'UCBAP.

La individuazione delle unità previsionali di base, in rapporto ciascuna con un unico centro di responsabilità amministrativa, ha provocato la disaggregazione di molti capitoli già gestiti in maniera accentrata ed ha contribuito alla loro moltiplicazione in maniera spropositata. Il loro numero complessivo infatti, che era di 114 nel bilancio di previsione per il 1997 è passato a 228 in quello del 1998 e addirittura a 290 a consuntivo. Mentre nel bilancio di previsione per il 1999, si registrano già 261 capitoli oltre 48 capitoli per i nuovi settori dello spettacolo e dello sport, per complessive 37 unità di voto.

Tale moltiplicazione dei capitoli di bilancio gestionale non sembra rispondere alle esigenze – pur rivendicate – di una maggiore flessibilità e articolazione dei flussi di spesa. Sembrerebbe invece preferibile una revisione e un accorpamento dei capitoli nel

senso della creazione di più ampie unità omogenee di spesa, facenti capo ciascuna ad un solo centro di responsabilità[14] nella linea di un processo di semplificazione della gestione già avviato per il Ministero negli anni '80 (ad es. con i capp. 1534, 2035, 3035). In questo senso opera solo parzialmente la novità introdotta dalla legge di riforma del bilancio con la possibilità di compensazione diretta tra capitoli di spesa discrezionale facenti parte della medesima unità previsionale, con atto formale dell'amministrazione interessata.

La sperimentazione della classificazione per funzioni obiettivo si presenta, se possibile, ancora più laboriosa. Nella relazione sul rendiconto per il 1995 e poi, con lievi differenze, in quella per il 1996 la Corte aveva adottato un quadro in cui le funzioni venivano identificate nei beni stessi da tutelare, settorialmente considerati (Indirizzo politico-amministrativo, Beni architettonici e monumentali, Beni archeologici, Beni artistici e storici, Beni librari ed editoria, Beni archivistici, Beni ambientali e paesaggistici, Istituzioni culturali, Servizi generali).

Nello schema adottato per la Relazione sul bilancio 1997, la Corte, d'accordo con l'Amministrazione, aveva invece posto l'accento sulla identificazione delle politiche pubbliche di settore, in modo da evidenziare i dati contabili complessivi delle funzioni che costituiscono le finalità proprie dell'attività dell'amministrazione. Ne era risultata un'articolazione in cinque funzioni obiettivo (1. Indirizzo politico-amministrativo; 2. Programmazione di settore; 3. Tutela e conservazione; 4. Valorizzazione; 5. Servizi generali) a loro volta strutturate in microfunzioni esplicative dell'attività dei diversi settori e centri di responsabilità del Ministero, le quali riprendevano sostanzialmente, ma con maggiore coerenza, le funzioni di 2° e di 3° livello già adottate per il rendiconto 1996.

Il riassunto per funzioni obiettivo–centri di responsabilità elaborato dalla RGS e allegato al bilancio di previsione per il 1998 rispecchia ancora (ma con riferimento alle sole funzioni di 1° livello) il vecchio quadro di classificazione della Corte per beni, utilizzato per il bilancio 1995 e 1996.

Per il bilancio 1999, invece, la RGS ha presentato un nuovo schema di classificazione per funzioni obiettivo, elaborato in un quadro generale, da applicarsi in tutta la pubblica amministrazione, in linea con la COFOG[15] dell'OCSE.

Per il Ministero BAC esso prevede due sole funzioni obiettivo: *5 Protezione dell'ambiente* e *8 Attività ricreative, culturali e di culto*, entrambe articolate in funzioni di secondo e di terzo livello (in realtà tra loro corrispondenti). Le funzioni di quarto livello, a loro volta, in parte rispecchiano la logica dell'identificazione dei beni da tutelare (Beni librari, Beni architettonici e monumentali, Beni archeologici), in parte rispondono alla voce Oneri indivisibili e non altrimenti classificabili.

Il quadro delle funzioni obiettivo COFOG-RGS, risulta quindi così articolato:

F.O. *5 Protezione dell'ambiente.*

5.4. (e 5.4.1) Protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici:

---

[14] Non sembra invece proponibile - per l'eccessiva macchinosità delle procedure - un modello di capitolo unico come quello previsto per i contributi a favore degli enti, associazioni, fondazioni e altri organismi dall'art. 1 c. 40 della legge 28.12.1995 n. 549, i cui importi devono essere ripartiti annualmente con decreto del ministro, di concerto con il ministro del tesoro, previo parere delle competenti commissioni parlamentari.

[15] Classification of the functions of Government.

5.4.1.2 Beni ambientali e paesaggistici; 5.4.1.91 Oneri indivisibili e altrimenti non classificabili (o.i.n.cl.)

5.5 (e 5.5.1) Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente:

5.5.1.51 Ricerca in materia di protezione ambientale; 5.5.1.91 o.i.n.cl.

F.O. *8 Attività ricreative, culturali e di culto.*

8.2 (e 8.2.1) Attività culturali:

8.2.1.1 Beni librari; 8.2.1.2 Beni architettonici e monumentali; 8.2.1.3 Beni archeologici; 8.2.1.4 Beni artistici e storici; 8.2.1.5 Beni archivistici; 8.2.1.91 o.i.n.cl.

8.3 (e 8.3.1 Servizio radiotelevisivi e di editoria:

8.3.1.2 Editoria; 8.3.1.91 o.i.n.cl.

8.5 (e 8.5.1) Ricerca e sviluppo per attività ricreative, culturali e di culto:

8.5.1.51 Ricerca per i beni librari; 8.5.1.55 Ricerca per i beni archivistici; 8.5.1.91 o.i.n.cl.

Dato il carattere ufficiale della classificazione adottata dalla RGS per il 1999, la Corte ha deciso di applicare tale schema anche alla Relazione sul rendiconto 1998; ma ha ritenuto di apportarvi alcune modifiche aggiungendo la F.O. *10 Protezione sociale*, articolata in 10.1, Malattia e invalidità, 10.2, Vecchiaia, 10.4, Famiglia, 10.9, Protezione sociale non altrimenti classificabile.

Non sarà comunque possibile proporre un puntuale raffronto con le risultanze di consuntivo esposte dalla Corte nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1997, in considerazione dei diversi criteri seguiti nella individuazione delle funzioni obiettivo e nell'assegnazione ad esse delle risorse finanziarie dei diversi capitoli di bilancio.

2.2. Profili generali della gestione.

Lo stato di previsione della spesa per l'anno finanziario 1998 recava stanziamenti per complessivi 2.101,7 mld di competenza e 2.732,5 di cassa, passati rispettivamente a 2.241,3 ed a 2.684,1 mld con la legge di approvazione del bilancio (l. 27.12.1997 n. 453). A consuntivo gli stanziamenti definitivi di competenza sono lievitati a 2.856,2 mld e le autorizzazioni di cassa a 3.917,7 mld., con un aumento rispettivamente di 754,5 (+35,90%) e 1.185,2 mld (+43,37%) sulle previsioni. Rispetto al consuntivo 1997, a fronte di un aumento di 125,2 mld (+4,58%) per gli stanziamenti, si deve registrare invece una riduzione di 81,3 mld (-2,03%) per le autorizzazioni di cassa.

La percentuale delle risorse assegnate al Ministero sul totale dei titoli I e II del bilancio dello Stato risulta per il 1998, a consuntivo, dello 0,37%, in costante, ma lievissimo, aumento sulle percentuali degli anni precedenti (0,31 nel 1995, 0,34 nel 1996 e 0,35 nel 1997)

La massa impegnabile (2.947,5 mld) ha dato luogo a impegni totali per 2.669,1 mld, pari al 90,55%, in peggioramento sugli anni precedenti (93,99% nel 1997, 94,29% nel 1996). Gli impegni effettivi su competenza sono stati di 2.583,7 mld (90,46%, contro 94,13% nel 1997, 94,03% nel 1996).

A fronte di una massa spendibile di 5.126,2 mld, le autorizzazioni di cassa sono state di 3.917,7 mld. Il rapporto tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile

(76,42%)[16] è ancora in peggioramento sui dati degli anni precedenti (83,32% nel 1997, 81,43% nel 1996, 87,08% nel 1995, 85,37% nel 1994).

Segna invece un sensibile miglioramento l'incidenza dei pagamenti, sia su competenza che totali, sulla massa spendibile e sulle stesse autorizzazioni di cassa. I pagamenti su competenza sono stati infatti 1.699,6 mld, pari al 59,50% degli stanziamenti definitivi (erano 55,48 nel 1997); mentre i pagamenti totali sono stati 2.982,7 mld, pari al 58,19% della massa spendibile e al 76,13% delle autorizzazioni di cassa (contro 48,18 e 57,82% rispettivamente nel 1997 e 52,92 e 64,99% nel 1996).

Si è registrato quindi qualche miglioramento nella situazione dei residui. I residui totali sono passati da 2.270 mld al 31.12.1997 a 1.864,4 mld al 31.12.1998, con una diminuzione dell'17,87%; ma appaiono in riduzione anche sui dati al 31.12.1996 (2.068,7 mld), anche se ancora ben lontani dalle ottimistiche valutazioni presuntive della Nota preliminare tecnica dello stato di previsione per il 1998, che parlava, sia pure in via provvisoria, di 697,4 mld (101,1 mld per la parte corrente e 596,3 per il conto capitale).

Per contro sono nuovamente in aumento i residui di stanziamento. I residui di stanziamento da competenza, che erano stati 145,6 mld nel 1996, ma 78,9 nel 1997, sono risaliti a 121,2 mld, pari al 4,24 % degli stanziamenti (contro 2,89 nel 1997 e 5,89 nel 1996) e con un aumento del 53,61 % sul totale 1997; mentre i residui totali di stanziamento, anch'essi in discesa nel 1997, sono tornati a risalire, portandosi a 127,1 mld contro i 91,3 del 31.12.1997 (+39,21%).

Torna quindi a invertirsi il rapporto tra residui di stanziamento e residui propri sul totale dei residui da competenza. La percentuale dei residui da competenza di lettera F, che era del 16,42% nel 1996 e del 6,95% nel 1997, passa ora a 12,05%.

Il quadro dei residui si presenta tuttavia in modo differente secondo i diversi centri di responsabilità. L'aumento dei residui totali di stanziamento (+39,21% a livello Ministero) è infatti imputabile esclusivamente all'UCBAAAS, con 78,9 mld (+36,3 mld rispetto all'1.1.1998, pari a +85,23%) e all'UCBA con 36,1 mld (+22,3 mld, +160,34%), mentre sono in riduzione quelli dell'UCBLE, con 12 mld (-2 mld, -14,17%); e sono completamente azzerati i residui della DAG (20 mld) e quelli , pur limitati, dell'UCBAP (576 mln) e del Gabinetto (207 mln).

Rovesciato appare invece il quadro dei residui totali, in diminuzione dell'17,87% sul 1997 a livello Ministero; e in diminuzione anche per l'UCBAAAS con 1.380,8 mld (-278,5 mld, -16,78 % rispetto all'1.1.1998) e per l'UCBA con 143,9 mld (-48,8 mld, -25,32%) e praticamente azzerati per il Gabinetto con 3,9 mld (-139,8 mld, -97,29%); ma in ripresa per la DAG con 58,9 mld (+7 mld, +13,56%), per l'UCBLE con 224,8 mld (+9,5 mld, +4,41%) e soprattutto per l'UCBAP con 52,1 mld (+44,9 mld, +517,85%)[17].

---

[16] Che sale però a 89,68% per le spese di funzionamento.

[17] A questo proposito va ricordato che con d.P.C.M. del 25.2.1999 modificato con d.P.C.M. del 21.4.1999 è stata determinata al 70% globalmente per l'intero bilancio dello Stato, con esclusione di alcuni specifici stanziamenti, la percentuale massima di conservazione dei residui di stanziamento al 31.12.1998, con facoltà per ogni singola amministrazione di individuare gli importi da conservare sui singoli capitoli, nel rispetto, per altro, della percentuale fissata. Per il Ministero per i beni e le attività culturali nel suo insieme, la massa complessiva da competenza e da esercizi pregressi è risultata di 181.5 mld, di cui il Tesoro ha proposto la conservazione di 127,1 mld contro una richiesta di conservazione pari al 100%.

Sono aumentate infine le economie sulla competenza, passate da 81,4 mld (2,98% degli stanziamenti) a 151,3 mld (5,30%); e così pure le economie totali, passate da 217,3 a 279,1 mld e da 4,53 a 5,44% sulla massa spendibile.

La contraddittorietà nell'evoluzione della massa residua, tra limitate tendenze al miglioramento e ritorni di sofferenza, sollecita con sempre maggiore urgenza una meditata considerazione sulla complessità delle cause di tale ormai annoso problema e una ricerca di soluzioni che investa anche la normativa di base e i meccanismi dei finanziamenti.

La Corte ha sottolineato più volte le carenze organizzative e di programmazione, le complessità procedurali, l'insufficienza di personale tecnico e amministrativo, alle radici di questo processo. L'amministrazione riconosce la difficoltà della situazione, che riconduce, tra l'altro, anche alla persistenza di cause specifiche, quali la eccessiva lunghezza dei tempi medi per gli interventi di restauro o l'incidenza delle condizioni meteorologiche e delle difficoltà ambientali sull'esecuzione dei lavori. Ma non manca di far rilevare una serie di pesantezze procedimentali e normative; e anzitutto il vincolo derivante dalla norma di cui all'art. 6 della legge 26.4.1989 n. 155, che limita al 50% degli stanziamenti gli impegni che le amministrazioni possono assumere nel primo semestre di ciascun esercizio finanziario, con conseguenti inevitabili ritardi e difficoltà nella gestione dei progetti programmati e nella liquidazione finale degli interventi. Il superamento della norma consentirebbe, secondo l'amministrazione, "una più tempestiva attuazione dei programmi, garantendo sia un migliore esercizio dei poteri di spesa e di gestione, sia un più efficace controllo del flusso finanziario".

Negli ultimi anni, comunque, l'amministrazione ha mostrato di volersi impegnare per un'inversione di tendenza, con le rigorose istruzioni inviate in occasione della preparazione o dell'approvazione dei piani di spesa, ma anche con la riduzione o il taglio dei finanziamenti agli istituti che abbiano dimostrato difetti o carenze di gestione.

Una rilevante novità nel bilancio 1998 è costituita dalla ripartizione delle spese in spese giuridicamente obbligatorie e spese a carattere discrezionale. Le spese giuridicamente obbligatorie costituiscono oltre il 76% del totale, ma raggiungono o sfiorano il 100% nelle voci per il personale e per gli investimenti (con eccezione per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici e per i beni archivistici) confermando così la caratteristica di estrema rigidità ormai raggiunta dalle previsioni di bilancio. Per le spese correnti di carattere discrezionale – come sottolineava la Relazione preliminare allo Stato di previsione - le variazioni apportate sono state contenute nel limite del tasso del 2,3% previsto dal DPEF per gli anni 1998-2000. Per altro, come osservato dallo stesso ministro del tesoro nella relazione di presentazione del bilancio, il susseguirsi in questi ultimi anni di manovre di contenimento della spesa ha ridotto a livelli del tutto trascurabili i già limitati spazi finanziari: situazione alla quale può ovviare solo in parte la già ricordata possibilità di compensazione diretta tra capitoli di spesa discrezionale all'interno della medesima unità previsionale.

Dall'analisi per categorie economiche, risulta che la maggior parte delle somme afferiscono al Titolo I (spese correnti), con il 62,51% degli stanziamenti (1.785,4 mld) (ma il 44,22% della massa spendibile, 2.266,9 mld), il 51,30% delle autorizzazioni di cassa (2.009,8 mld), il 56,63% dei pagamenti totali (1.689,1 mld).

Le spese in conto capitale registrano invece il 37,49% degli stanziamenti (1.070,8 mld), il 55,78% della massa spendibile (2.859,4 mld), il 48,70% delle autorizzazioni di cassa (1.907,9 mld), il 43,37% dei pagamenti totali (1.293,6 mld).

Ma i residui totali di parte corrente (330,4 mld, 14,58% della massa spendibile) costituiscono appena il 17,72% dei residui totali globali contro l'82,28% per il conto capitale (1.533,9 mld pari al 53,65% della massa spendibile del Titolo II). I residui totali di stanziamento di parte corrente, che erano di 207 mln al 31.12.1997, sono stati azzerati al 31.12.1998; mentre quelli di conto capitale sono passati da 91,1 a 127,1 mld.

In questo quadro le spese per il personale in attività di servizio costituiscono (con 1.327,1 mld) il 46,46% degli stanziamenti e il 41,38% dei pagamenti (1.234,2 mld); mentre gli stanziamenti per la cat. IV (acquisti di beni e servizi) sono appena l'11,56% (330,1 mld); e quelli – in conto capitale – per opere e beni (catt. X e XI) il 26,09% con 745,3 mld. Assai limitate anche le cifre per trasferimenti (122,5 mld di parte corrente, alla cat. V e 323,9 in conto capitale, alla cat. XII), pari in totale al 15,63% degli stanziamenti complessivi.

Il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile (58,19% per il totale del Ministero) è del 77,07% per il personale, del 69,13% per la cat. IV, del 65,91% per la V, e scende al 45,37% per le catt. X-XI e al 44,86% per la XII. Il rapporto tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa (76,13% per l'insieme del Ministero) è di 82,97 per il personale, 87,67 per la cat. IV, 85,69 per la V, 64,77 per le catt. X-XI, 80,69 per la XII.

Come si è visto, i trasferimenti continuano a incidere in misura poco rilevante sul bilancio del Ministero con complessivi 446,5 mld di stanziamenti (15,63% del totale), 840,9 mld di massa spendibile (16,40%), 415,5 mld di pagamenti (13,93%). Tutti i valori sono tuttavia in aumento sul bilancio del 1997 (che registrava 317,7 mld di stanziamenti, 699,4 mld di massa spendibile, 289,1 mld di pagamenti), ma anche su quelli più elevati del 1996 (341,6 mld di stanziamenti, 746, 2 di massa spendibile, 352,2 di pagamenti). Essendo estremamente ridotti i trasferimenti agli enti pubblici (34,8 mld, pari al 7,79%, contro il 53,51% nel bilancio totale Stato), la spesa è costituita in prevalenza da contributi, sussidi, finanziamenti, premi a enti, istituzioni e privati per interventi di restauro e valorizzazione del patrimonio, per l'adozione di impianti di prevenzione e sicurezza, per iniziative culturali di vario genere (congressi, pubblicazioni) anche a mezzo di apposite convenzioni.

Nell'analisi per CES le spese di funzionamento costituiscono nel loro insieme (con 1.660,5 mld) il 58,14% degli stanziamenti, e il 52,53% dei pagamenti (1.566,9 mld). E di esse quelle per il personale – con 1.327,1 mld di stanziamenti e 1.234,2 di pagamenti – costituiscono rispettivamente il 79,92% e il 78,76%. A loro volta gli investimenti costituiscono il 37,49% degli stanziamenti (con 1.070,8 mld) e il 43,37% dei pagamenti (1.293,6 mld). Assai ridotte invece le spese per interventi: 122,2 mld di stanziamenti (4,28%) e 119,3 mld di pagamenti (4%).

Rispetto al 1997, è da segnalare l'incremento degli stanziamenti sia per spese di funzionamento che per investimenti, in termini assoluti (+102,5 mld e +103,9 mld, rispettivamente) e in valore percentuale (da 57,05 a 58,14% per le spese di funzionamento, da 35,40 a 37,49% per gli investimenti); mentre è sensibile la riduzione degli stanziamenti per interventi (-72,8 mld) con una riduzione percentuale da 7,14 a 4,28%.

Nel raffronto tra centri di responsabilità va sottolineata la persistente preponderanza delle voci di spesa per l'UCBAAAS, che da solo riceve il 67,27% degli stanziamenti definitivi del Ministero (1.921,5 mld), seguito a grande distanza dall'UCBLE (401,6 mld, pari al 14,06%) e dall'UCBA (355,7 mld, 12,45%); mentre gli altri tre centri di responsabilità, con complessivi 177,4 mld, rappresentano appena il 6,21% del totale (3,64% la DAG, 2,15% l'UCBAP, 0,42% il Gabinetto), con lievissimi scostamenti rispetto ai valori del 1997.

Le percentuali sarebbero ovviamente assai diverse in una proiezione che inserisse in un bilancio unico anche il complesso di spese per le funzioni dello spettacolo e dello sport, dal 20.10.1998 accorpate al Ministero per effetto del d.lgs. 368/98.

In tale quadro allargato – con un valore complessivo di stanziamenti pari a 4.147 mld – l'UCBAAAS conserverebbe il primo posto ma scenderebbe al 46,33 di percentuale. Spettacolo e sport, con 1.290,9 mld di stanziamenti, si collocherebbero al secondo posto con il 31,13% sul bilancio del Ministero. Seguirebbero l'UCBLE con il 9,68%, l'UCBA con l'8,58%, gli altri centri di responsabilità con appena il 4,28% complessivamente (2,51% la DAG, 1,48% l'UCBAP, 0,29% il Gabinetto).

La ripartizione della spesa per funzioni obiettivo (secondo la classificazione COFOG adottata) vede privilegiata la F.O. 8 (Attività ricreative culturali e di culto) con 2.791,1 mld pari al 97,72% degli stanziamenti totali; e in essa la Funzione di secondo livello 8.2 (Attività culturali) con 2.685,5 mld (94,02%). La Funzione 8.3 (Servizi radiotelevisivi e di editoria) presenta 14,2 mld di stanziamenti (0,49%) e la Funzione 8.5 (Ricerca e sviluppo) 91,4 mld (pari a 3,30%).

La F.O. 5 (Protezione dell'ambiente) vede stanziamenti per appena 61,8 mld (2,16%), per la maggior parte attribuiti alla Funzione di 2° livello 5.4 (Protezione della biodiversità), con 56,8 mld (1,99%), mentre alla F. 5.5 (Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente) vanno 5 mld (0,17%).

Estremamente esigui infine appaiono gli stanziamenti attribuiti alla F.O. 10 (Protezione sociale): 3,3 mld (pari allo 0,11%) per la maggior parte assegnati alla F. Vecchiaia (2,7 mld), e con 449 mln a Malattia e invalidità e 150 a Famiglia.

All'interno di questo quadro di funzioni obiettivo, riferito al sistema di classificazione COFOG, valido per tutte le amministrazioni, appare invece impossibile formulare valutazioni in relazione a quelle che sono le specifiche missioni istituzionali dell'amministrazione dei beni culturali, che il più volte citato d.lgs. 112/98 ha confermato nell'articolazione essenziale di tutela, gestione, valorizzazione, promozione e attività culturali, cui indubbiamente meglio rispondeva lo schema adottato dalla Corte per il Rendiconto 1997.

Ogni raffronto con l'analisi e con le considerazioni avanzate per il 1997 è quindi, da questo punto di vista, assolutamente non proponibile.

2.3. Leggi di spesa.

La legge 27.12.1997 n. 450 (legge finanziaria 1998) ha provveduto alla prevista quantificazione, per il triennio 1998-2000, degli stanziamenti già autorizzati da specifica disposizione di legge (tab. C): per la legge n. 190/75 (Norme relative al funzionamento della Biblioteca nazionale centrale "Vittorio Emanuele II" di Roma) 3 mld per ciascuno degli anni 1998-1999-2000; per il d.P.R. 805/75 (Organizzazione del Ministero BAC, art. 22 Assegnazioni per il funzionamento degli istituti centrali) 6 mld per ciascuno dei

tre anni; per la legge 118/87 (Norme relative alla Scuola archeologica italiana in Atene) 1.705 mln per ciascuno dei tre anni; per la legge n. 466/88 (Contributo alla Accademia nazionale dei Lincei) 6,3 mld per il 1998, 6 mld per il 1999 e per il 2000; per la legge 549/95 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) per contributi a enti e associazioni, 20,2 mld per ciascuno dei tre anni; per la legge 534/96 (Nuove norme per l'erogazione di contributi statali alle istituzioni culturali) 18.240 mln per ciascuno dei tre anni.

In capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri sono state richiamate le leggi 163/85 e 1213/65 art. 30 c. 7 – come sostituito dall'art. 24 del d.l. 26/94, convertito con modificazioni dalla legge 153/94 – (Nuova disciplina degli interventi dello Stato a favore dello spettacolo), per il Fondo unico per lo spettacolo, con 930 mld per il 1998, 940 mld per il 1999 e 950 mld per il 2000; e la legge 396/90 (Interventi per Roma capitale della Repubblica) Fondo per Roma capitale, con 125 mld per il 1998 e per il 1999, 115 mld per il 2000.

La legge 450/97 ha inoltre provveduto a iscrivere in bilancio i seguenti importi in relazione ad autorizzazioni di spesa recate da leggi pluriennali (tab. F): per la legge 549/95 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica, art. 2 c. 32 Mutui agevolati per l'editoria libraria) 5 mld per gli anni 1998-2000 e 25 mld complessivi dal 2000 al 2005; per la legge 242/97 (Rifinanziamento della legge 545/87: Consolidamento della Rupe di Orvieto e del Colle di Todi) 6,5 mld sul bilancio del Ministero BAC e 18,5 mld su quello del Ministero LL.PP. per il 1999 e per il 2000; per la legge 56/92 (Concessione di un contributo straordinario per il progetto G. Leopardi nel mondo) 1 miliardo per il 1998 e per il 1999 e 2 mld per il 2000; per il d.l. 117/97 (convertito, con modificazioni, dalla legge 203/97, Interventi straordinari per il potenziamento degli impianti di prevenzione e sicurezza a tutela del patrimonio culturale), 20 mld l'anno nel triennio 1998-2000 e 140 mld complessivi dal 2001 al 2007. Inoltre, per interventi nel settore dell'impiantistica sportiva, per la legge 289/89 (Rifinanziamento delle leggi 65/87 e 92/88 per la realizzazione di impianti sportivi) 4 mld per il 1998 e per il 1999; per la legge 412/91 (Disposizioni in materia di finanza pubblica, art. 27 c. 3) 20 mld per ciascun anno dal 1998 al 2001.

Altri provvedimenti legislativi recano rilevanti autorizzazioni di spesa per il settore dei beni culturali.

Per far fronte alle conseguenze di eventi eccezionali - dopo il d.l. 27.10.1997 n. 364 (convertito in legge 17.12.1997 n. 434), per interventi urgenti nelle zone colpite da [illegible] sismici nelle Marche e nell'Umbria - ulteriori interventi urgenti sono stati disposti con d.l. 30.1.1998 n. 6 (convertito in legge 30.3.1998 n. 61) in favore delle zone terremotate e di altre zone colpite da eventi calamitosi. Per interventi sui beni culturali è stata autorizzata la stipula di mutui ventennali (per il periodo 1999-2018) nel limite di impegno annuo di 15 mld; nonché il potenziamento delle soprintendenze interessate con l'assunzione di personale tecnico e amministrativo a tempo determinato. Altri stanziamenti per il 1998 sono stati previsti per completare l'allestimento del Centro espositivo della Rocca Paolina di Perugia (1 miliardo) e per interventi a tutela delle condizioni statiche del complesso monumentale di S. Costanzo al Monte (CN) (1.8 mld)[18]. Per il 1998 ulteriori assegnazioni per 27 mld sono state poi stabilite con il

[18] Per le osservazioni formulate dalle SS.RR. della Corte sulla legge 61/98, si rinvia al par. 4.2.

successivo d.l. 11.6.1998 n. 180 (convertito in legge 3.8.1998 n. 267) che prevede anche 3 mld a favore del patrimonio storico-artistico nelle zone della Campania colpite dai disastri franosi del maggio 1998.

Il d.l. 8.4.1998 n. 78 (poi convertito, con modificazioni, in legge 5.6.1998 n. 176 per interventi urgenti in materia occupazionale) ha autorizzato la spesa di 28 mld nel 1998 per la prosecuzione dei lavori socialmente utili presso il Ministero BAC.

La legge 3.8.1998 n. 382 (Concessione di un contributo annuo dello Stato all'Unione italiana ciechi, con vincolo di destinazione al Centro nazionale del libro parlato e al Centro internazionale del libro parlato di Feltre) ha stanziato 4,7 mld annui per il triennio 1998-2000.

La legge 3.8.1998 n. 295 (Disposizioni per il finanziamento di interventi e opere di interesse pubblico) ha assegnato 3 mld per il consolidamento e la conservazione dell'Abbazia di Montecassino, su programmi di interventi da definirsi in comune dai ministeri dei Lavori pubblici e dei BAC, con l'utilizzo degli accantonamenti del Ministero LL.PP.

Con legge 15.12.1998 n. 444 (Nuove disposizioni per favorire la riapertura di immobili adibiti a teatro e per attività culturali) è stato previsto un ampio programma straordinario di restauro, ristrutturazione e adeguamento funzionale, con interventi, tra l'altro, specificamente, per Siena, Bologna, il duomo di Milano, le mura di Cittadella, il teatro Petruzzelli di Bari, nonché per contributi alla Biennale di Venezia e ad Italia Nostra, con finanziamenti complessivi pari a 36,5 mld nel 1998, 36,9 mld nel 1999 e 43,9 mld nel 2000.

Con d. P.C.M. 30.11.1998 si è provveduto alla ripartizione per l'anno 1998 dei fondi dell'8 per mille per l'IRPEF devoluti alla diretta gestione statale. Sulla quota complessiva di 35.201 mln, al Ministero BAC sono stati assegnati 12.910 mln per un totale di 13 interventi, di cui 5 sui beni archeologici (per 3.900 mln), 6 sui beni architettonici e storico artistici (per 4.010 mln), 1 sul patrimonio librario e 1 sul patrimonio archivistico (ciascuno per 2.500 mln).

Con decreto ministeriale 9.9.1998 è stata poi approvata la pianificazione, per il quadriennio 1998-2001, degli stanziamenti per 200 mld relativi ad interventi per le aree depresse di cui alle delibere del CIPE del 12.7.1996, 18.12.1996, 17.3.1998, 6.5.1998. Il programma prevede stanziamenti per complessivi 71.700 mln per il patrimonio culturale statale (25.000 mln nel 1998, 10.000 nel 1999 e nel 2000, 26.700 mln nel 2001) e 128.300 mln per il patrimonio non statale (34.287 mln nel 1999, 17.948 nel 2000 e 76.065 mln nel 2001). Le regioni interessate sono la Campania (con 109,8 mld di finanziamenti), la Calabria (33 mld), la Puglia (14 mld), la Sardegna (13 mld), l'Abruzzo (11,7 mld), il Molise (10 mld) e la Basilicata (8,5 mld).

Vanno ancora ricordati, per i riflessi sulla spesa e sulle iniziative del Ministero, i provvedimenti relativi agli interventi per Roma capitale, ai sensi della legge 15.12.1990 n. 396; nonché quelli relativi alla realizzazione del Giubileo del 2000, dal d.P.C.M. 18.9.1996 e dal d.l. 3.7.1996 n. 349 (più volte reiterato e convertito in legge 23.12.1996 n. 651) alle loro numerose successive modificazioni e integrazioni, sino alla legge 7.8.1997 n. 270 e al più recente decreto del 9.2.1999; e in particolare il d.P.R. 31.12.1997, di nomina del sindaco di Roma a commissario straordinario nell'ambito del territorio del comune, con la costituzione di un Comitato di coordinamento con la presenza di un rappresentante del Ministero BAC.

2.4. Quadro delle entrate.

Nel 1998 i proventi del Ministero BAC sono affluiti a dieci capitoli dello stato di previsione dell'entrata, uno dei quali (2584, somme da introitare ai fini della riassegnazione al Ministero BAC) strutturato in sette articoli.

Il totale delle entrate risulta di 152.356 mln, in progressivo aumento rispetto agli anni precedenti (+22,7 mld sul 1997, +40,2 mld sul 1996).

La maggior parte di queste entrate va registrata appunto sul cap. 2584, per complessivi 147.775 mln (97,06% del totale), di cui 113.636 mln (74,59% del totale) per proventi delle vendite di biglietti, 21.149 mln (13,88%) per versamenti di sponsorizzazioni da parte di enti e privati, 11.157 mln (7,32%) per canoni di concessione e servizi aggiuntivi, 1.021 mln infine (0,67%) per versamenti di sponsorizzazioni da enti e privati per restauri al patrimonio culturale dell'Umbria e delle Marche.

Nel suo insieme il totale delle entrate costituisce tuttavia appena il 5,33% degli stanziamenti definitivi di competenza per il 1998.

3. Analisi per centri di responsabilità.

3.1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro.

Il Gabinetto e gli uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro costituiscono il centro di responsabilità più significativo dal punto di vista della strategia globale del Ministero, perché ad esso fanno capo le attività di direzione politica e di orientamento dell'amministrazione: individuazione delle direttive programmatiche, identificazione delle priorità, ripartizione delle risorse, coordinamento delle iniziative, valutazione dei risultati.

In assenza di compiti operativi diretti le voci di spesa sono tuttavia assai modeste e destinate, praticamente per intero, al funzionamento: 11,9 mld di stanziamenti (0,42% del Ministero) di cui 11,8 mld per funzionamento, pari al 99,04% degli stanziamenti definitivi del C.R.; 8,2 mld di pagamenti totali (0,28% del Ministero), e 3,9 mld di residui totali (0,21% del Ministero), in fortissima diminuzione, in cifre assolute e in percentuale, sui 143,7 mld (6,33%) dell'inizio dell'anno. Sono stati inoltre azzerati i già limitati residui di stanziamento presenti all'1.1.1998 (207 mln).

3.2. Direzione generale per gli affari generali amministrativi e del personale (DAG).

Pur curando gli adempimenti della gestione giuridico-economica del personale, questo centro di responsabilità presenta dati di spesa estremamente limitati, anche se in aumento rispetto al 1996 e al 1997. Nell'analisi per centri di responsabilità le spese per il personale e quelle generali di funzionamento risultano infatti attribuite percentualmente ai diversi centri di responsabilità anche se gestite amministrativamente in modo unitario dalla DAG[19].

[19]La legge 27.12.1997 n. 453, di approvazione del bilancio dello Stato per il 1998, ha assegnato ai singoli centri di responsabilità del Ministero i capitoli di spesa relativi al personale e agli interventi di carattere generale di rispettiva competenza. Poiché tale trasferimento di voci di spesa implica (a norma dell'art. 3 c. 3 del d.lgs. 7.8.1997 n. 279) la responsabilità dell'ufficio cui sono attribuiti i fondi, il ministro – in assenza di strutture settoriali adeguate al nuovo imponente carico di lavoro – ha provveduto con decreto

Gli stanziamenti per il 1998 sono stati pari a 104.1 mld - contro 34,9 mld nel 1996 e 70,2 mld nel 1997 – ma comunque con una percentuale di appena 3,64 sul totale del Ministero. I residui totali di stanziamento (20 mld al 1° gennaio 1998) sono stati azzerati. I residui di competenza ammontano invece a 43,8 mld (42,06% degli stanziamenti), e i residui totali a 58,9 mld (37,76% della massa spendibile e 3,16% sul totale dei residui del Ministero).

In questo quadro, gli stanziamenti per spese di funzionamento (61,3 mld) rappresentano il 58,95% degli stanziamenti totali di questo C.R., con una massa spendibile di 85,9 mld e pagamenti totali per 33,9 mld (pari al 39,46% della massa spendibile).

Oltre all'attività propria di gestione degli affari generali e del personale, la Direzione generale, durante l'anno 1998, ha curato la preparazione del Bollettino ufficiale per gli anni 1996-97-98 e la pubblicazione del Ruolo di anzianità del personale, aggiornato al 1.1.1998 (la precedente edizione risaliva al 1992). E, attraverso l'Ufficio studi, ha provveduto alla pubblicazione in volume dei risultati di ricerche sulla legislazione statale e regionale in materia di beni culturali.

Nonostante l'esiguità delle risorse a disposizione, la DAG ha inoltre organizzato corsi e iniziative di formazione ed aggiornamento rivolte al personale tecnico e amministrativo, con particolare riguardo alle problematiche della prevenzione e della sicurezza: 8 corsi in totale con 205 partecipanti interni, oltre a 60 dipendenti dell'amministrazione della Protezione civile, nonché un corso di specializzazione tecnica e professionale rivolto ai vincitori del concorso interno a 400 posti di capi addetti ai servizi di vigilanza e di custodia. Corsi di lingua inglese sono stati inoltre realizzati presso 9 istituti con sede in città di grande affluenza turistica.

Va infine ricordato che rientra nella responsabilità della Direzione generale la realizzazione del Progetto Musei per l'aumento di offerta di servizi con il prolungamento degli orari di apertura dei più importanti istituti museali, realizzato per la prima volta in misura ampia nel 1998.

Con circolare 6.2.1998 n. 18 il D.G. ha inoltre provveduto alla delega di attribuzioni ai capi degli istituti centrali e degli uffici periferici; e con successiva circolare 7.4.1998 n. 67 ha provveduto ad analoga delega in favore dei direttori degli uffici e delle divisioni della Direzione generale.

3.3. Ufficio centrale per i beni librari, le istituzioni culturali e l'editoria (UCBLE).

Gli stanziamenti definitivi per l'UCBLE sono stati nel 1998 401,6 mld (14,06% del Ministero) in lieve aumento in valori assoluti sugli anni precedenti (356,7 mld, 14,45% nel 1996; 370,6 mld, 13,57% nel 1997). Gli impegni effettivi su competenza (360,6 mld) hanno rappresentato l'89,79% degli stanziamenti e gli impegni totali (374,6 mld) il 90,12% sulla massa impegnabile (415,7 mld); mentre i residui totali di stanziamento sono passati da 14 mld al 1.1.1998 a 12 mld al 31.12.1998. La massa spendibile è stata di 616,9 mld, e le autorizzazioni di cassa 484,1 mld; mentre i pagamenti totali sono stati 356,1 mld (57,73% della massa spendibile e 73.56% delle

8.1.1998, di concerto con il ministro del tesoro, ad affidare alla DAG per l'esercizio finanziario 1998 (a norma dell'art. 4 dello stesso decreto legislativo) la gestione unificata delle spese a carattere strumentale relative ai capitoli interessati.

autorizzazioni di cassa). Scendono lievemente sia i residui da competenza da 107,7 a 105,2 mld (-2,37%), sia quelli totali, da 254,6 a 224,8 mld (-11,71%).

In questo quadro le spese di funzionamento (233,7 mld) incidono per il 58,19% degli stanziamenti e (con 206,1 mld) per il 57,85% dei pagamenti, mentre i residui totali di funzionamento (22 mld) costituiscono appena il 9,78% del totale.

Tra le strutture dipendenti da questo centro di responsabilità – accanto agli istituti centrali per il Catalogo unico delle biblioteche italiane e per le informazioni bibliografiche (ICCU) e per la Patologia del libro (ICPL) – particolare rilievo merita la Discoteca di Stato, cui la legge 467/1939 conferisce funzioni di archivio sonoro nazionale (attribuendole, tra l'altro, la titolarità del deposito legale della produzione discografica italiana) e che negli ultimi anni ha esteso gradualmente il suo ambito di competenza al settore dei documenti audiovisivi, nell'ambito delle finalità della legge sui beni culturali. Al 31.12.1998 il suo patrimonio risultava composto da circa 200.000 supporti (tra rulli di cera, dischi, nastri, CD e video) oltre ad una collezione di strumenti di riproduzione del suono e una biblioteca specializzata. Con il disegno di legge A.S. 3167-B è prevista ora l'istituzione, nell'ambito della Discoteca di Stato, di un Museo dell'audiovisivo "con il compito di raccogliere, conservare e assicurare la fruizione pubblica dei materiali sonori, audiovisivi, multimediali, realizzati con metodi tradizionali o con tecnologie avanzate".

Il Servizio bibliotecario nazionale (SBN) continua però a costituire la principale iniziativa del settore e l'area di intervento più significativa – anche finanziariamente – nel programma informatico del Ministero, con interventi sia a livello del sistema centrale (sistema indice, catalogazione manoscritti e testi musicali, completamento anagrafe biblioteche) che delle diverse biblioteche (catalogazione e archiviazione di dati e immagini e adeguamento dei sistemi locali).

Operando con la cooperazione e il coinvolgimento di numerosi altri soggetti istituzionali (ministeri, regioni, università, enti locali, istituti culturali e di ricerca) il SBN ha un'architettura stellare che prevede un colloquio tra un sistema centrale (indice) e poli periferici mono o multibiblioteca. Dopo la costituzione dei primi poli nel 1985, dal 1992, con l'attivazione del Sistema centrale, si è realizzata la rete nazionale cui partecipano biblioteche con sede in tutte le regioni, con esclusione solo del Trentino-Alto Adige e della Valle d'Aosta. Al 31.12.1998 la rete SBN contava la partecipazione a regime di 37 poli, con 777 biblioteche collegate, per complessivi 4 mln circa di records. Grazie al SBN è stata anche realizzata una rinnovata Bibliografia nazionale italiana a stampa e su CD-Rom.

I costi del sistema, valutati per il 1997 in 21.847 mln (12.042 di gestione e 9.805 di realizzazione), sono stati nel 1998 di 23.210 mln (12.060 di gestione e 11.150 di realizzazione), e sono previsti per il 1999 in 18.795 mln (11.300 di gestione e 7.495 di realizzazione).

L'attività di valorizzazione e di promozione del libro si è svolta attraverso la partecipazione a convegni, esposizioni ed altri eventi culturali, con l'invio di volumi e periodici a biblioteche ed altre istituzioni, con la pubblicazione di cataloghi di mostre e delle riviste "Accademie e biblioteche d'Italia" e "Libri e riviste d'Italia" (con i relativi "Quaderni").

Le istituzioni culturali ammesse al contributo annuale dello Stato per il triennio 1997-1999 (in base alla legge 17.10.1996 n. 534) sono in totale 128, per uno

stanziamento complessivo di 18.240 mln (d. 9.7.1997 del ministro BAC di concerto con il ministro del tesoro)[20]. La stragrande maggioranza degli istituti sovvenzionati si trova nelle regioni del Centro (77) e del Nord (44) e solo 7 nel Sud e in Sicilia[21].

Sono stati anche elargiti contributi a 169 biblioteche non statali (di cui 103 ecclesiastiche) per complessivi 912,5 mln.

Nel corso del 1998 sono stati poi istituiti nove comitati nazionali celebrativi di personaggi e avvenimenti di particolare rilievo (portando così a 26 il totale di quelli in attività); mentre sono ormai cinquanta le commissioni per le edizioni nazionali degli autori italiani particolarmente significativi, coordinate dal Centro operativo per le edizioni nazionali, istituito in Roma nel 1967 presso la Biblioteca di storia moderna e contemporanea.

Nel corso dell'anno sono state sottoscritte convenzioni con organismi pubblici e privati per promuovere iniziative e scambi di esperienze in materia di beni librari:

- con la Regione Lombardia, RAI e AIM-Associazione degli interessi metropolitani (in data 3.3.1998) per la formalizzazione dell'accordo del 3.12.1996 per la realizzazione della "Digital Library" della Biblioteca nazionale Braidense, nella Mediateca di S. Teresa a Milano;
- con il comune di Trieste (il 6.11.1998), per l'utilizzo in comodato di beni mobili e immobili del Ministero;
- con la RAI (l'11.6.1998), per la creazione di Mediateca 2000;
- con la regione Piemonte e la Consulta valorizzazione beni artistici e culturali di Torino (il 27.5.1998), per la valorizzazione delle collezioni e delle raccolte della Biblioteca reale di Torino.

Sono state anche attivate convenzioni specifiche per il SBN con le regioni Lombardia, Piemonte, Emilia-Romagna e Molise.

L'incentivazione del settore dell'editoria privata ha visto la concessione di contributi per circa 4 mld a 535 riviste riconosciute di elevato valore culturale (ai sensi della legge 5.8.1981 n. 416) e l'assegnazione di 71 premi per l'esportazione del libro, per 484 mln, a case editrici e a librerie, ai sensi della legge 22.12.1969 n. 1010.

Con la legge 3.8.1998 n. 282 è stata stabilita la concessione di un contributo annuo all'Unione italiana ciechi per il Centro nazionale del libro parlato e per il Centro internazionale del libro parlato di Feltre.

L'UCBLE partecipa, attraverso l'Istituto centrale per il catalogo unico, all'attività di alcuni importanti organismi internazionali: al Consorzio europeo biblioteche di ricerca (CERL) per la costituzione di una Banca dati europea per il materiale antico; all'International Standard Organization (ISO), per elaborazione di standard specifici per le biblioteche; all'International Federation of Library Associations (IFLA), nel quale l'ICCU è presente con propri esperti in due dei comitati permanenti (per le Statistiche e per la Catalogazione).

Sul piano dei rapporti internazionali è altresì fondamentale l'opera svolta dall'Osservatorio dei programmi internazionali per le biblioteche (OPIB), istituito con

---

[20] In vista della scadenza del 31.12.1999, con circolare 23.4.1999 n. 97, sono state attualizzate le disposizioni per l'ammissione al contributo dello Stato e per l'inserimento in tabella per il triennio 2000-2002 e per i trienni successivi.

[21] I contributi sono di entità variabile da 50 a 600 mln, ma per il 50% al di sotto dei 100 mln, con una media di 142,5 mln.

legge 7.2.1994 n. 99, al fine di facilitare l'integrazione dei servizi bibliotecari e bibliografici italiani con quelli di altri paesi e di rispondere ai programmi degli organismi internazionali; e in questa linea costituisce il "Punto focale nazionale" per la diffusione del Programma biblioteche della Commissione europea DG XIII E, agendo come interfaccia tra la Commissione, l'Italia e gli altri paesi europei.

Resta in vigore, con soddisfazione dell'Amministrazione, il protocollo d'intesa – firmato il 18.2.1997 – tra l'UCBLE e la Ragioneria generale dello Stato, con l'obiettivo di migliorare il sistema di controllo contabile presso le strutture periferiche, con l'individuazione di parametri obiettivi e uniformi per il migliore svolgimento dell'azione amministrativa e per l'ottimizzazione dei risultati, nel rispetto dei criteri di efficienza, trasparenza e imparzialità.

3.4. Ufficio centrale per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici (UCBAAAS).

L'Ufficio centrale per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici continua a costituire, nel suo complesso, il più importante centro di responsabilità del Ministero, con il maggior numero di strutture centrali e periferiche (74 sedi centrali e 568 uffici dipendenti), e con il più ampio organico di personale (17.252 unità di cui 99 dirigenti); ma anche il più importante centro di spesa con il più alto stanziamento definitivo di competenza (1.921,5 mld pari al 67,27% del totale), la più alta massa spendibile (3.580,8 mld, 69,85%), le più abbondanti autorizzazioni di cassa (2.704,4 mld, 69,03% del totale).

In netto miglioramento sul 1997 la gestione della spesa: i pagamenti su competenza sono stati 1.120,6 mld, pari al 58,32% degli stanziamenti, contro il 48,04% nel 1997, e i pagamenti totali sono stati 2.173,4 mld (60,70% della massa spendibile, ma 80,37% delle autorizzazioni di cassa, contro il 54,46% del 1997).

I residui totali da competenza e quelli totali finali, a loro volta, dal 1997 al 1998, sono passati rispettivamente da 916,1 a 738,6 mld (da 49,22 a 38,44% degli stanziamenti) e da 1.737,5 a 1.380,8 mld (da 51,03 a 38,56% della massa spendibile). E contemporaneamente è diminuita la loro incidenza sulla massa totale dei residui del Ministero: da 80,76 e 76,54% rispettivamente nel 1997, a 73,47 e 74,06% nel 1998. I residui di stanziamento che erano di 42,6 mld al 1.1.98 sono lievitati invece a 78,9, con un aumento pari a 85,23%.

Le spese di funzionamento rappresentano per questo settore il 52,38% degli stanziamenti (1.006,5 mld), il 33,19% della massa spendibile (1.188,4 mld), con il 49,02% dei pagamenti totali (1.065,5 mld) e il 9,20% dei residui totali (127 mld).

L'analisi dei capitoli di bilancio evidenzia – pur nei limiti delle disponibilità – la rilevanza degli stanziamenti destinati ad interventi diretti di manutenzione, conservazione e restauro di monumenti e complessi antichi di proprietà statale e non statale, per scavi archeologici, per contributi ad enti e privati, per il restauro di beni vincolati, nonché per l'adeguamento strutturale e funzionale degli istituti museali.

Con riferimento in particolare al piano di spesa per i c.d. "capitoli pianificabili" (2034, 2035, 2047, 2102, 8005, 8100. 8103), per spese di funzionamento e investimenti sul patrimonio culturale statale e non statale, approvato con d.m. 4.12.1997, per un importo complessivo di 517 mld, si è provveduto al finanziamento di 2.976 interventi, su un totale di 4.507 richieste (per oltre 975 mld). La maggior parte dei finanziamenti è

stata assegnata all'ob. 21 (recupero, salvaguardia, restauro e valorizzazione) con 288,4 mld. Altri 50,7 mld sono andati al Sistema museale nazionale (ob. 22) e 44,4 ad acquisto e manutenzione di impianti di sicurezza (ob. 31). Sul piano regionale risultano privilegiati il Lazio (110,3 mld), la Toscana (64,4 mld), la Campania (54,3 mld), oltre ai servizi dell'Ufficio centrale (67,7 mld).

Nell'analisi per UPB, tuttavia, per le unità d'Investimento "patrimonio culturale statale" e "non statale", con stanziamenti definitivi per 865,8 mld (45,06% del totale del C.R.) e con impegni totali per 806,5 mld (88,78% della massa impegnabile) i pagamenti, per 1.058,5 mld risultano pari appena al 45,98% della massa spendibile e al 67,47% delle autorizzazioni di cassa.

Nel 1998 è stato avviato per la prima volta un programma sperimentale con l'obiettivo di aumentare l'offerta di servizi al pubblico. Con il Progetto Musei è stato assicurato il prolungamento dell'orario giornaliero sino a tarda sera in sedici grandi musei di particolare rilevanza, e l'apertura pomeridiana nei giorni festivi in altre dodici strutture.

Considerati i risultati ottenuti, il progetto è stato riproposto per il 1999, a partire dal 2 maggio e in prospettiva per tutto il Giubileo, con orario prolungato in 26 musei e siti archeologici e con apertura lunga di fine settimana in moltissimi altri. Visite guidate e iniziative culturali diverse sono anche previste senza costi aggiuntivi per i visitatori. In via sperimentale l'estensione degli orari dovrebbe coinvolgere dal 1 giugno le biblioteche e dal 1 settembre anche gli archivi.

Anche l'assunzione a tempo determinato per un anno, rinnovabile per una sola volta, di mille unità lavorative come "assistenti museali" a tempo parziale (fine settimana), avviata nel 1999 (bando del 19.3.1999) ai sensi dell'art. 22 c. 5 della legge 448/98, va vista come una sperimentazione innovativa nell'ottica di un miglioramento del servizio.

Secondo dati del SISTAN, con riferimento a 385 istituti museali e aree archeologiche dello Stato, il numero totale dei visitatori durante il 1998 è stato di 27.719.268 (di cui 13.870.288 paganti, pari al 50,04%) con introiti per 128.198 mln. con incrementi costanti, anche se contenuti, sugli anni precedenti, sia per visitatori (+5,96% sul 1997, +10,74% sul 1996, +12,14% sul 1995) che per incassi (+17,56% sul 1997, +25,59% sul 1996, +35,21% sul 1995)[22]. Per regioni le maggiori affluenze sono state registrate, nell'ordine, nel Lazio, con 8.638.039 visitatori e introiti per 39.480 mln, in Campania (5.805.449 visitatori e 27.830 mln), in Toscana (5.627.339 visitatori e 39.831 mln), in Friuli-Venezia Giulia (1.604.030 visitatori e 1.147 mln).

In esecuzione dell'accordo quadro del 20.3.1998 tra il Ministero BAC e il Ministero della Pubblica Istruzione, è stata inoltre avviata l'attivazione di servizi didattici nei principali istituti museali ed è stata disposta la creazione di un Centro per i servizi educativi del museo e del territorio, presso l'UCBAAAS.

In questo contesto si colloca tra le realizzazioni più significative – dopo la riapertura al pubblico della Galleria Borghese di Roma, nel giugno 1997 – l'inaugurazione di altri grandi complessi museali, come le nuove sedi del Museo Nazionale Romano a Palazzo Altemps e a Palazzo Massimo alle Terme (16.12.1997 e 27.6.1998); mentre nel febbraio 1999 si è concluso il concorso per la progettazione del

[22] I visitatori erano stati infatti 24.718.007 nel 1995, 25.029.755 nel 1996, 26.161.032 nel 1997, con introiti per 94.812 mln nel 1995, 102.072 mln nel 1996 e 109.048 mln nel 1997.

Centro per le arti contemporanee, da costruirsi a Roma, nella sede della ex Caserma Montello.

Importanti mostre d'arte sono state presentate in Italia e all'estero, in collaborazione con istituzioni e strutture di altri paesi. E' continuata l'attività di studio e di ricerca, con la pubblicazione del "Bollettino d'arte", del "Bollettino di numismatica" e del "Bollettino di archeologia". Ed è stata avviata una nuova politica del patrimonio, con la programmazione delle acquisizioni in funzione delle collezioni esistenti nei diversi musei[23].

Intensa è stata pure l'attività organizzativa e di indirizzo. A seguito dell'entrata in vigore della legge 30.3.1998 n. 88 sulla circolazione dei beni culturali, e nelle more dell'adozione del regolamento previsto dall'art. 12, l'UCBAAAS ha provveduto, con circolare del 17.7.1998, a fornire agli Uffici esportazione del Ministero opportuni chiarimenti e indicazioni in ordine all'applicazione della legge e ai compiti delineati dalla nuova disciplina in materia di attestati di libera circolazione, licenza comunitaria, certificato di importazione, nonché circa la facoltà di acquisto coattivo all'esportazione, la libera circolazione e la temporanea esportazione per mostre, l'abolizione della tassa di esportazione, il regime di libera circolazione per le opere d'arte contemporanee.

Con riferimento alla stessa legge 88/98 e nel quadro della riorganizzazione del sistema informativo del Ministero, l'UCBAAAS ha poi previsto l'istituzione di una banca dati dei beni mobili vincolati e la realizzazione di un'integrazione tra Uffici esportazione e Ufficio centrale, in collegamento con la banca dati dell'Istituto centrale per il catalogo e la documentazione (ICCD)[24] per la verifica dei beni vincolati; e con quella del Comando Carabinieri per la tutela del patrimonio artistico per i beni culturali illecitamente sottratti.

Tra le direttive di settore vanno ancora ricordate: la circolare 10.12.1997 a illustrazione del d.m. di approvazione dei piani di spesa, con specifiche prescrizioni riguardo alle procedure concorsuali; la circolare 13.7.1998 che richiama norme e criteri per la preparazione del piano di spesa 1999; la circolare 22.12.1998, che accompagna l'approvazione del piano di spesa 1999.

Con decreto del 21.3.1998 sono poi state fissate modalità e procedure per il rilascio delle garanzie statali nelle mostre d'arte.

Nel corso del 1998 sono state costituite o ricostituite 8 commissioni o gruppi di lavoro. Al 31.12.1998 risultavano in totale 32 commissioni e 16 gruppi di lavoro direttamente o indirettamente legati alle attività dell'UCBAAAS. Alla stessa data risultavano esistenti 11 comitati nazionali o ministeriali per iniziative di ricerca o celebrazioni relative al patrimonio artistico.

In data 14.5.1998 è stata firmata con il Ministero della difesa una convenzione che prevede la collaborazione della Marina Militare per la ricerca e il recupero di beni archeologici sommersi.

Va ricordato infine che le soprintendenze competenti hanno costituito l'indispensabile supporto operativo all'opera del Commissario delegato per il

---

[23] Si veda il recente catalogo *Acquisizioni e donazioni, 1996-98*, a cura dell UCBAAAS. 2 voll. Roma, Gangemi, 1999.

[24] Attualmente la Banca dati multimediale dell'ICCD contiene 200.000 schede di catalogo dei beni artistici e archeologici, corredate da oltre 270.000 immagini digitalizzate visualizzabili.

patrimonio storico-artistico per le regioni Umbria e Marche interessate dagli eventi sismici del 1997-98.

3.5 Ufficio centrale per i beni archivistici (UCBA).

Destinato per legge alla conservazione dei documenti degli organi giudiziari e amministrativi dello Stato e alla vigilanza sugli archivi non statali, questo centro di responsabilità presenta all'interno dell'amministrazione una posizione particolare, dovuta alla duplice valenza – da un lato storica e culturale, dall'altro giuridica e amministrativa .- del patrimonio tutelato. Da ciò discende anche una sovrapposizione di competenze con il Ministero dell'interno, il quale – per effetto della legge 29.1.1975 n. 5, istitutiva del Ministero per i beni culturali e ambientali, e del successivo d.P.R. 30.12.1975 n. 854 – rimane il centro di riferimento in materia di atti riservati non ammessi alla libera consultabilità.

Questa posizione particolare è indirettamente, ma chiaramente, riconosciuta anche dal recente d.lgs. 20.10.1998 n. 368 che istituisce il Ministero per i beni e le attività culturali, là dove (art. 7) la competenza del soprintendente regionale di coordinamento viene limitata alle soprintendenze del settore BAAAS di cui all'art. 30 c. 1, lett. a, b, c del d.P.R. 3.12.1975 n. 805, con esplicita esclusione, quindi, delle soprintendenze archivistiche e degli archivi di Stato.

Gli istituti archivistici (19 soprintendenze, 99 archivi di Stato, 34 sezioni di archivio di Stato) costituiscono le sole strutture del Ministero presenti su tutto il territorio nazionale (Sicilia inclusa), in 99 capoluoghi di provincia, oltre che in 34 città non capoluogo. A livello centrale operano poi l'Archivio centrale dello Stato e il Centro di fotoriproduzione, legatoria e restauro degli archivi di Stato; accanto ai quali il citato d.lgs. 368/98 prevede ora la creazione di un Istituto centrale per gli archivi, con compiti di "definizione degli strumenti per l'inventariazione e la formazione degli archivi, di ricerca e studio, di applicazione di nuove tecnologie".

Rimane invece ancora parzialmente inattuato, dopo alcuni anni dalla creazione delle nuove province, il disposto dell'art. 3 lett. b del d.P.R. 30.9.1963 n. 1409 che stabilisce che gli archivi di Stato abbiano sede in tutti i capoluoghi di provincia. Nel 1997 sono stati istituiti i nuovi archivi di Stato di Biella, Prato, Rimini, Verbano-Cusio-Ossola, Vibo Valentia (d.m. 24.5.1997), mentre rimangono ancora non attivati gli archivi di Crotone, Lecco, Lodi, nonché l'Archivio di Stato e la Soprintendenza archivistica di Aosta[25]: una situazione imputabile – secondo l'Amministrazione – a tutta una serie di motivi, dai ritardi nella determinazione degli organici dei nuovi istituti, alla indisponibilità di edifici demaniali, alla difficoltà di reperire in fitto sedi adeguate a condizioni economicamente accettabili.

Va inoltre ricordato che, per effetto della rideterminazione delle dotazioni organiche delle qualifiche dirigenziali attuata con d.P.C.M. 8.1.1997. il settore degli archivi di Stato rimane il solo del Ministero con un'alta percentuale di istituti a livello non dirigenziale: 2 soprintendenze archivistiche e 61 archivi di Stato, su 154 istituti (con uno scoperto pari al 40,9%).

Il bilancio di questo centro di responsabilità appare tuttavia assai ridotto, in rapporto non solo alla presenza sul territorio, ma anche ai suoi compiti ed alla quantità

[25] Istituita con legge 5.2.1992 n. 92, la Soprintendenza archivistica per la Valle d'Aosta non è stata ancora attivata e le sue funzioni sono svolte dalla Soprintendenza archivistica per il Piemonte.

ed importanza del patrimonio conservato o tutelato; e questo sia in cifre assolute che in valori percentuali, nonostante minimi aggiustamenti realizzati rispetto al 1997.

Gli stanziamenti definitivi di competenza ammontano infatti, per il 1998, a 355,7 mld (12,45% del totale del Ministero, e appena 23,6 mld in più rispetto al 1997); mentre, con una massa spendibile di 548,4 mld, sono addirittura in diminuzione le autorizzazioni di cassa (420,4 mld, contro 481,3 mld nel 1997), pari al 76,66% della massa spendibile, contro l'85,93% nel 1997.

Sul fronte della spesa, mentre gli impegni effettivi su competenza sono stati di 276,2 mld (77,63% degli stanziamenti) e gli impegni totali 284,6 mld (76,99% della massa impegnabile), i pagamenti totali sono passati da 304,09 mld del 1997 (54,44%della massa spendibile e 63,36% delle autorizzazioni di cassa) a 345,6 mld nel 1998 (63,02% della massa spendibile, 82,19% delle autorizzazioni di cassa). Sono aumentati i residui di stanziamento, da 13,9 mld al 1.1.1998 a 36,1 al 31.12.1998 (+160,33%), mentre sono diminuiti i residui di competenza da 76,9 a 66,2 mld e i residui totali, da 192,6 a 143,9 mld.

In questo quadro le spese di funzionamento (289 mld) costituiscono l'81,23% degli stanziamenti totali di questo centro di responsabilità, contro il 58,14% nella media del Ministero. Per la stessa categoria di spesa i pagamenti su competenza sono pari a 222,4 mld e i pagamenti totali 241,9 mld (74,41% della massa spendibile e 80,51% delle autorizzazioni di cassa); mentre i residui totali di funzionamento sono 26,1 mld (18,15% dei residui totali complessivi di questo C.R.).

Nonostante la scarsità di risorse[26] e i problemi strutturali già rilevati, l'attività di tutela e di valorizzazione del patrimonio documentario è continuata regolarmente anche nel 1998.

E' proseguito, nei limiti imposti dalla situazione generale, il programma di informatizzazione degli uffici e l'anagrafe informatizzata degli archivi storici. Nei quadro di una pianificazione orizzontale dei progetti secondo una logica non settoriale, il progetto Archivi-Sistema archivistico nazionale è stato però abolito ed è stato recepito come area di intervento specifico nel progetto orizzontale Sistema informativo per il catalogo e il territorio (SICAT).

E' continuata attivamente l'attività internazionale attraverso la presenza istituzionale dei rappresentanti dell'Amministrazione nel Consiglio internazionale degli archivi e nei suoi comitati e sezioni; ma anche con incontri di lavoro e programmi di collaborazione con singoli paesi, nel quadro degli accordi culturali stipulati dal Ministero degli affari esteri[27].

E' proseguita anche nel 1998 l'acquisizione e la schedatura indicizzata dei microfilm dell'Allied Control Commission in Italy (1943-47) in collaborazione con i National Archives di Washington.

L'attività di studio e di ricerca ha condotto, nell'anno, alla realizzazione di 18 volumi (in 20 tomi) nelle collane degli archivi di Stato, ed a due volumi della "Rassegna degli archivi di Stato". E' stato edito il XV volume degli *Epistolari* di C. Cavour , a

[26] Se si tolgono le spese di personale e di funzionamento, rimangono sul bilancio relativo a questo C.R. per il 1998, per interventi e investimenti relativi al patrimonio statale e non statale, appena 66.8 mld.

[27] Nell'ultimo quinquennio (1994-98) sono state stipulate convenzioni bilaterali in materia di archivi con sette paesi dell'area est-europea e medio-orientale.

cura della Commissione Cavouriana. Sono state promosse numerose manifestazioni culturali.

Importante è stata, anche nel 1998, l'attività di vigilanza sugli archivi dei privati e degli enti. I provvedimenti di vincolo (dichiarazione di notevole interesse storico ex art. 36 d.P.R. 1409/63) sono stati 75[28], interessando importanti complessi documentari, tra cui quelli della CGIL di Roma, della sede RAI di Firenze, del Lloyd triestino, della Fondazione Einaudi e numerosi archivi di architetti. Si sono poi avuti 15 depositi e 24 donazioni di archivi privati; e sono stati registrati 44 provvedimenti d'acquisto di materiale documentario di pregio.

Particolare impulso ha ricevuto l'attività di vigilanza nel settore degli archivi degli enti di culto, a seguito dell'istituzione delle commissioni previste dalle intese con la Tavola Valdese e con l'Unione delle comunità ebraiche italiane, nonché dell'Osservatorio centrale per i beni ecclesiastici previsto dagli accordi con la Santa Sede; e sono stati elaborati progetti per il censimento e la valorizzazione del patrimonio documentario.

Anche nel 1998 l'attività di vigilanza sugli archivi degli enti pubblici ha avuto come principali obiettivi gli archivi comunali, con l'avvio di nuovi progetti e il proseguimento di iniziative già iniziate, tra cui va ricordata soprattutto la revisione sperimentale del titolario (che risale al 1897) e del massimario di scarto dei comuni, mentre è continuata la redazione e la stesura di inventari. Nel 1998 sono stati depositati nell'Archivio centrale dello Stato, come previsto per legge, 79 inventari di archivi comunali, portando il totale a 2.459, con un numero altrettanto alto di inventari di archivi aggregati.

In materia di vigilanza va poi ricordato che, con d.P.R. 15.2.1999, si è provveduto alla nomina di un commissario straordinario del governo per la definitiva sistemazione del patrimonio archivistico della soppressa Agensud, e per la successiva attribuzione al Ministero BAC della documentazione non più occorrente alle immediate esigenze di amministrazione attiva.

Nel corso del 1998 sono state stipulate due importanti convenzioni in materia archivistica: con il Centro sulla storia dell'impresa e dell'innovazione di Milano, per progetti di recupero, studio e salvaguardia di archivi economici; e con la Regione Veneto e le diocesi di Padova, Treviso, Vicenza, Vittorio Veneto, Verona per la destinazione dei beni rinvenienti del progetto Ecclesiae Venetae. Sono state inoltre avviate undici convenzioni di ricerca scientifica, ai sensi dell'art. 3 della legge 2.3.1963 n. 283, con enti e istituti universitari, mentre sono stati conclusi i progetti relativi ad altre sei convenzioni stipulate in anni precedenti, i cui risultati saranno pubblicati nelle edizioni dell'Amministrazione.

Nella finalità del miglioramento dei servizi prestati all'utenza è proseguita la redazione della "Carta della qualità dei servizi d'archivio" in collaborazione con l'associazione professionale degli archivisti italiani (ANAI).

Sempre rilevante è stata l'attività didattica e di formazione attraverso i corsi biennali delle Scuole di archivistica, paleografia e diplomatica in funzione presso 17 archivi di Stato. Nell'anno accademico 1997-98 si sono avuti 475 iscritti al primo anno (con un incremento del 41% rispetto al 1996-97) e 372 al secondo anno.

[28] 9 al Nord, 54 al Centro, 12 al Sud e nelle isole.

Nel 1998 sono stati autorizzati a prestare servizio volontario individuale presso gli archivi di Stato – a mente dell'art. 55 del d.P.R. 1409/63 – 70 laureati. In base all'art. 44 dello stesso d.P.R., sono 75 gli ispettori onorari chiamati a coadiuvare i competenti soprintendenti nella tutela del patrimonio archivistico.

Un incremento nell'offerta dei servizi al pubblico è stato realizzato soprattutto con l'ampliamento dell'orario di apertura degli istituti archivistici agli studiosi ed ai ricercatori; ma di grande interesse si è rivelato anche il progetto "Domenicarchivio" attuato in 15 archivi di Stato tra i più rappresentativi a livello nazionale, in otto domeniche dell'ultimo quadrimestre dell'anno, con l'organizzazione di mostre e iniziative culturali varie intese alla diffusione ed alla valorizzazione del patrimonio documentario.

Particolare rilievo acquista, alla luce della normativa sulla privacy, il problema della consultazione per motivi di studio dei documenti riservati, materia nella quale interviene anche, come si è detto, la competenza del Ministero dell'interno (d.P.R. 30.12.1975 n. 854). Con d.m. 3302 del 2.7.1998 il ministro dell'interno ha istituito una Commissione consultiva (di cui fanno parte anche due rappresentanti del Ministero BAC) con il compito appunto di esaminare la complessa problematica della consultabilità degli atti riservati.

Scarso si è dimostrato anche per il 1998 l'interesse dei privati per le attività connesse alla gestione dei servizi aggiuntivi negli archivi, in confronto ai musei, ai siti archeologici e alle stesse biblioteche, in ragione della assai più ridotta affluenza di pubblico nelle sale di studio degli istituti archivistici.

Rimane particolarmente grave il problema dei locali per depositi e per uffici. La grande maggioranza degli istituti e lo stesso Ufficio centrale sono infatti ospitati in immobili di proprietà di privati o di enti pubblici, per i quali sono stati stipulati 184 contratti di locazione, mentre solo 40 istituti operano in edifici demaniali. Nel 1998 tale gestione ha comportato una spesa di 31.962 mln, nonostante un risparmio di 2.038 mln rispetto al 1997, grazie alla rinegoziazione dei contratti per effetto dell'art. 55 c. 9 della legge 449/97 e al ridotto costo dell'adeguamento dei canoni per effetto del minor tasso d'inflazione. Inoltre sono stati spesi 3.524 mln per manutenzione ordinaria, 5.550 mln per installazione e manutenzione di impianti di sicurezza e per adeguamento alla normativa CEE, 9.200 mln per interventi di adeguamento strutturale e funzionale, per un importo complessivo di 18.274 mln, da aggiungere al già oneroso impegno per i fitti. Il totale della spesa, pari a 50.236 mln, costituisce il 26,08% del bilancio totale di questo centro di responsabilità per il 1998.

Si tratta di una situazione comune ad altri settori del Ministero ma che è particolarmente pesante per gli archivi di Stato, ove appare oltretutto destinata ad aggravarsi sempre più per l'inevitabile crescita esponenziale del patrimonio cartaceo da conservare. Per ovviare almeno in parte a tale onere – in mancanza di stanziamenti straordinari per l'acquisto o la costruzione di nuove sedi – sarebbe opportuno modificare almeno la natura dei capitoli di spesa in modo da consentire l'acquisto di immobili mediante locazione finanziaria.

Tra la normativa generale d'interesse per il settore degli archivi, particolare attenzione merita il d.lgs. 15.12.1998 n. 506 che, nel quadro di modifiche e integrazioni al d.P.R. 1.11.1973 n. 690, in attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, in materia di tutela e conservazione del patrimonio storico-artistico e popolare,

trasferisce alla competenza delle province autonome di Trento e Bolzano la sfera degli archivi di interesse non nazionale e altre attribuzioni in materia di beni culturali.

Di rilievo è anche la normativa in materia di documenti informatici. Per il comma 3 dell'art. 18 del d.P.R. 10.11.1997 n. 513 - in materia di formazione, archiviazione e trasmissione di documenti con strumenti informatici e telematici - la definizione delle regole tecniche relative è stata affidata all'AIPA d'intesa con l'Amministrazione degli archivi di Stato e, per il materiale classificato, anche con le amministrazioni della difesa, dell'interno e delle finanze rispettivamente competenti. Il d.P.R. 20.10.1998 n. 428 (Regolamento recante norme per la gestione del protocollo informatico da parte delle amministrazioni pubbliche) prevede a sua volta, agli articoli 19 e 20, la selezione periodica, la conservazione permanente e il trasferimento dei documenti d'interesse storico negli archivi di Stato o nelle sezioni separate d'archivio degli enti pubblici, nel rispetto delle disposizioni del d.P.R. 30.9.1963 n. 1409 (e successive modificazioni e integrazioni) sull'ordinamento degli archivi di Stato. Il più recente d.P.C.M. 8.2.1999, infine, conclude l'iter normativo per la realizzabilità dei documenti elettronici, fissando con regolamento le regole tecniche per la firma digitale.

3.6. L'Ufficio centrale per i beni ambientali e paesaggistici (UCBAP).

Istituito con d.P.R. 20.12.1994 n. 760, l'Ufficio centrale per i beni ambientali e paesaggistici, a differenza degli altri uffici centrali, è tuttora privo di un'organizzazione di secondo livello, per cui presenta un'articolazione in settori (anziché in divisioni o servizi) stabilita con decreti dirigenziali generali. Il d.m. 8.12.1995 che approvava il Regolamento di individuazione degli uffici di livello dirigenziale del Ministero è stato infatti respinto dalla Corte dei conti con delibera 90/96 del 18.4.1996 e non è stato al momento ancora riproposto.

Anche il d.m. 18.11.1997, finalizzato esclusivamente all'attuazione degli istituti contrattuali della dirigenza, per la parte relativa alla retribuzione di posizione, avendo carattere semplicemente ricognitivo, si è limitato a individuare 6 posti di funzione dirigenziale (5 del settore tecnico e 1 del settore amministrativo) ed a definire in via provvisoria le posizioni dei dirigenti già in servizio con incarico di collaborazione, rinviando al regolamento ex art. 6 del d.lgs. 29/93 la determinazione degli uffici e delle funzioni corrispondenti. Nel 1998 hanno prestato servizio solo due dirigenti. Ai settori sono stati preposti pertanto funzionari di IX qualifica funzionale.

Per quanto riguarda gli aspetti gestionali, l'UCBAP presenta caratteri particolari per il fatto che la funzione istituzionale di tutela ambientale e paesaggistica, delegata alle Regioni, si esplica sostanzialmente attraverso il controllo dell'azione da esse svolta: per cui l'attività autoritativa, vincolistica e pianificativa viene esercitata in via sostitutiva, mentre l'attività di conservazione e restauro viene svolta solo in via sperimentale.

Dal punto di vista dell'organizzazione ministeriale la tutela sul territorio viene esercitata dalle soprintendenze competenti - le soprintendenze per i beni ambientali e architettonici e quelle archeologiche -, le quali, avendo mantenuto intatta la loro struttura, sono collegate funzionalmente, per le rispettive competenze, sia all'UCBAP che all'UCBAAAS. Il permanere di questa intersettorialità comporta come conseguenza che all'UCBAAAS continuano a far capo tutte le spese strumentali e di funzionamento; mentre le risorse umane destinate alla tutela ambientale risultano (secondo una stima

effettuata nel 1997 su base necessariamente percentuale) in 1106 unità complessive, assegnate all'Ufficio centrale e agli istituti periferici competenti.

Sul piano della spesa va sottolineata una forte diminuzione degli stanziamenti definitivi, passati a 61,4 mld (contro 81,3 nel 1997 e 69,6 nel 1996), pari al 2,15% del totale del Ministero; un valore percentuale superiore solo a quello del C.R. Gabinetto. La massa impegnabile è stata di 61,9 mld, con impegni totali per 61,7 mld (99,54%); mentre sono stati azzerati i residui totali di stanziamento, che erano di 576 mln al 31.12.1997. La massa spendibile è stata di 68,6 mld, e le autorizzazioni di cassa di 64,7 mld; mentre i pagamenti da competenza sono stati 11,8 mld (19,25% degli stanziamenti) e i pagamenti totali 14,3 mld (22,16% delle autorizzazioni di cassa).Infine i residui da competenza sono stati 49,3 mld (80,29% degli stanziamenti) e i residui totali 52,1 mld (75,99% della massa spendibile).

Date le specifiche competenze dell'ufficio, una stragrande maggioranza percentuale dei valori sopracitati è riferibile a spese di funzionamento: 94,75% degli stanziamenti, 91,96% della massa spendibile, 86,50% dei pagamenti su competenza, 80,20% dei pagamenti totali, 94,94% dei residui totali.

Nell'azione amministrativa speciale rilievo hanno rivestito gli interventi sostitutivi di pianificazione territoriale nei confronti delle regioni inadempienti, ai sensi degli artt. 4 e 82 del d.P.R. 24.7.1997 n. 616 e dell'art. 1 bis del d.l. 27.6.1985 n. 312 convertito in legge 8.8.1985 n. 431.

In particolare, per la Regione Calabria, risultata inadempiente in materia di pianificazione paesistica – nonostante le diffide e le proroghe inutilmente concesse – è stato disposto, con d.P.R. 16.2.1998, l'intervento sostitutivo del Ministero. Data l'estensione delle aree vincolate nella regione ai sensi delle leggi 1497/39 e 431/85, corrispondenti al 44,6% della superficie totale, si è deciso per altro di provvedere ai piani paesistici solo per tali aree, a partire dalla provincia di Reggio Calabria.

Per la Regione Lombardia, si è seguito e si continua a seguire (a partire dalla dGR n. VI/30195 del 25.7.1997) il processo di adozione e di approvazione del Piano territoriale paesistico regionale elaborato dalla Regione a seguito di formale diffida del Ministero.

Per la Regione Lazio, grazie alla collaborazione realizzata tra l'UCBAP e l'Assessorato urbanistica e casa, con la istituzione di una commissione congiunta (dGR n. 3042 del 3.6.1997), è stato possibile giungere all'approvazione di tutti i piani territoriali paesistici con ll.rr. n. 24 e 25 del 6.7.1998; mentre è stato fissato al 3. .2.1999 il termine per la realizzazione di un unico Piano territoriale paesistico regionale. Per il raggiungimento di tale obiettivo, un accordo di collaborazione tra il Ministero, la Regione e l'Università di Roma è stato sottoscritto in data 9.2.1999.

Per la Sardegna è stato necessario attivare un tavolo di confronto con la Regione per far fronte al vuoto normativo creatosi a seguito dell'annullamento di sette PTP (su un totale di quattordici) disposto con i dd.P.R. 29.7.1998 e 20.10.1998, su ricorso straordinario al Capo dello Stato da parte dell'associazione Amici della terra.

Non meno delicata si è presentata la situazione delle Regioni Puglia e Umbria, per le quali è stata ipotizzata azione di diffida, in assenza di efficaci norme di salvaguardia.

Per la Regione Campania, l'annullamento per vizio procedurale, da parte del TAR Campania, di quasi tutti i PTP approvati in via sostitutiva dal Ministero, in attuazione del d.P.R. 15.6.1994, ha impegnato l'amministrazione nella predisposizione degli atti

accessori per la riapprovazione dei piani annullati. Ai fini di un miglior sviluppo e valorizzazione del territorio, è stata rafforzata la collaborazione con la Regione per affrontare esigenze impreviste e imprevedibili (si veda per es. l'Accordo di programma per l'area torrese-stabiese). Con decreto del 28.12.1998 e con due successivi in data 8.2.1999 sono stati riapprovati i piani territoriali paesistici dei comuni vesuviani, dei comuni di Capri e di Anacapri e dell'isola d'Ischia, in sostituzione dei precedenti decreti ministeriali annullati dal TAR Campania.

Tra gli altri provvedimenti di maggior rilievo va ricordato il decreto 24.12.1998 (di concerto con il Ministero dell'ambiente) con il quale è stata formulata valutazione di impatto ambientale del progetto di regolazione dei flussi di marea alle bocche di porto della laguna di Venezia, con giudizio negativo, anche se con possibilità di riesame di ulteriori proposte.

Particolare significato hanno avuto nel 1998, per la conferma della sfera d'azione dello Stato, due decisioni della Corte Costituzionale del 24.7.1998. Già, pronunciandosi nel contenzioso con la Regione Campania, con sentenza n. 36 del 6.2.1995, la Suprema Corte aveva dichiarato la competenza dello Stato a disporre, con decreto del presidente della Repubblica, la sostituzione dell'amministrazione regionale inadempiente con il Ministero BAC per il compimento degli atti necessari alla redazione e all'approvazione del Piano territoriale paesistico. Ora la sentenza n. 333 del 24.7.1998 ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzione presentato dalla Regione Emilia Romagna, sul d.d.g. 18.12.1996, di delega ai soprintendenti dei poteri in materia di tutela ambientale e paesistica; e la n. 334 in pari data, sempre su ricorso della Regione Emilia Romagna, per conflitto di attribuzione sul d.m. 30.10.1996 (dichiarazione di notevole interesse pubblico, ex lege 1497/1939, di alcuni centri storici di comuni romagnoli), ha ribadito il potere autonomo e concorrenziale dello Stato di integrare gli elenchi delle bellezze naturali approvati dalle Regioni.

Per quanto riguarda la prevenzione di rischi naturali va ricordata anzitutto la collaborazione con il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio, da cui è nata l'ipotesi, realizzata nel 1998, di allestire un'unità mobile autonoma attrezzata per il monitoraggio di aree tutelate a grande rischio antropico e naturale. Sempre nel 1998 è stato organizzato un corso di addestramento specialistico su Rischio sismico e patrimonio culturale ed è stato avviato un progetto interregionale per la mitigazione del rischio sismico relativo alle emergenze a carattere monumentale ed ambientale, nei comuni ricadenti in tutto o in parte all'interno dei parchi naturali dell'Italia meridionale.

E' proseguito altresì, su finanziamento del CNR, con la conclusione della prima fase della ricerca, il Progetto Tharros, finalizzato a valutare il degrado ambientale, paesaggistico e monumentale della penisola del Sinis, in Sardegna, con l'antica città di Tharros.

Una più approfondita conoscenza del territorio tutelato e da tutelare è stata poi perseguita, oltre che con la messa a punto del SITAP (Sistema informativo territoriale ambientale e paesaggistico) – parte essenziale del SICAT, il più importante sistema informativo di servizio del Ministero – con la stipulazione di una serie di apposite convenzioni con istituti di riconosciuta esperienza e prestigio:

- con il Centro internazionale di studi sull'economia turistica (CISET) di Venezia, in data 12.8.1998, per il completamento dello studio dell'impatto antropico del fenomeno turistico nelle aree archeologiche di Pompei ed Ercolano;
- con l'Istituto per la storia e l'archeologia della Magna Grecia, in data 25.8.1998, per la valutazione della compatibilità di interventi volti all'utilizzo di risorse petrolifere in Val d'Agri;
- con la Società geografica italiana, in data 23.9.1998, per l'approfondimento dei problemi metodologici nell'ambito della componente paesaggistica nelle procedure di valutazione di impatto ambientale.

L'UCBAP ha infine partecipato alle iniziative del Consiglio d'Europa, tra cui, specificamente, la presentazione del progetto di una Convenzione europea del paesaggio; ed a quelle promosse dall'Unione Europea, in particolare al progetto AGESA (Atelier européen de gestion des sites archéologiques) - condotto da Italia, Francia e Grecia, con l'obiettivo di pervenire ad una migliore gestione delle aree archeologiche -, ed al progetto PISA (Programmation intégrée dans les sites archéologiques) in fase d'avvio nel corso dell'anno.

3.7. Spettacolo e sport.

Per l'art. 2, c. 3 lett. b del d.lgs. 20.10.1998 n. 368, che ha istituito (in luogo del Ministero per i beni culturali e ambientali) il Ministero per i beni e le attività culturali, sono stati trasferiti al nuovo dicastero, dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, il Dipartimento dello spettacolo, l'Ufficio per i rapporti con gli organismi sportivi e la Ripartizione dell'impiantistica sportiva. Ma già con i dd.P.C.M. 18.5.1996 e 31.5.1996 era stato conferito al vice presidente del Consiglio e ministro per i beni culturali, on. Walter Veltroni, l'incarico per le materie dello spettacolo e dello sport, con delega ad esercitare le funzioni relative a tali settori.

In questo contesto è stato ritenuto opportuno inserire nella Relazione sul Ministero BAC qualche elemento di informazione circa le competenze in materia di spettacolo e di sport, anche se i relativi servizi risultano formalmente dipendenti dalla Presidenza del Consiglio dei ministri sino al 20 ottobre 1998.

Il Dipartimento dello spettacolo è stato istituito nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri con d.P.C.M. 12.3.1994, a mente del d.l. 2.2.1994 n. 80[29], dopo la soppressione del Ministero del turismo e dello spettacolo. Organizzato su sei uffici, ha il compito di provvedere alle relazioni internazionali in materia di spettacolo, con particolare riguardo alle politiche comunitarie, alla attività preparatoria delle funzioni di indirizzo e coordinamento nei confronti delle regioni, alla raccolta ed elaborazione di dati, al controllo sui requisiti per fruire dei benefici di legge, all'esercizio delle funzioni di sostegno, promozione e vigilanza delle attività di spettacolo e alla gestione del Fondo unico dello spettacolo.

Riferimento essenziale della normativa di settore è rappresentato ora dal d.lgs. 31.3.1998 n. 112 che, all'art. 156, ha individuato i compiti di rilievo nazionale riservati allo Stato in materia di spettacolo. Oltre alla definizione degli indirizzi generali per il sostegno delle attività teatrali, musicali e di danza e alla loro programmazione e

[29] Il d.l. 80/94 non convertito in legge e più volte reiterato , è stato fatto salvo nei suoi effetti dalla legge 30.5.1995 n. 203, di conversione con modificazioni del d.l. 29.3.1995 n. 97.

promozione sul territorio, il decreto legislativo fissa infatti un lungo e dettagliato elenco di obiettivi e di competenze statali relative allo spettacolo: la definizione dei requisiti della formazione del personale artistico e tecnico dei teatri, la promozione di una videoteca della memoria visiva delle attività artistiche, il sostegno delle compagnie teatrali e di danza, delle istituzioni teatrali e concertistiche nazionali e degli enti lirici e assimilati, la revisione delle opere cinematografiche, la concessione di contributi per il settore della cinematografia e per la scuola nazionale di cinema, l'autorizzazione all'apertura di sale cinematografiche; ma anche l'incentivazione della produzione nazionale teatrale, musicale e di danza (con particolare riferimento alla produzione contemporanea) e la promozione della sua presenza all'estero, l'incentivazione della rappresentazione del repertorio classico del teatro greco-romano (in coordinamento con la fondazione "Istituto nazionale per il dramma antico"), la promozione di ricerca e sperimentazione.

Sul piano organizzativo è intervenuto invece il d.lgs. 8.1.1998 n. 3 che ha provveduto al riordino degli organi collegiali operanti presso il Dipartimento dello spettacolo, creando il Comitato per i problemi dello spettacolo (in luogo del Consiglio nazionale dello spettacolo), e prevedendo l'istituzione di numerose commissioni di esperti; e successivamente il d. 10.6.1998 n. 273 di approvazione del regolamento per la costituzione e il funzionamento di tali organi.

Tra gli altri provvedimenti di rilievo è necessario ricordare: il d. 16.1.1998 che reca un progetto speciale sulla promozione teatrale nelle aree disagiate del paese (le regioni del Mezzogiorno, la Val d'Aosta e la Sardegna); il d. 7.4.1998, per la determinazione delle quote a recita per la stagione lirica, per l'esercizio finanziario 1998; il d.P.C.M. 8.4.1998 n. 163, che reca norme sul pubblico registro per la cinematografia, ai sensi dell'art. 22 c. 4 del d.l. 14.1.1994 n. 26 convertito in legge 1.3.1994 n. 153; il d. 30.6.1998, che definisce il tetto massimo di finanziamento per i cortometraggi; la legge 3.8.1998 n. 288, che delega al governo la revisione della disciplina dell'imposta sugli spettacoli; e infine, particolarmente rilevante, il d.lgs. 21.12.1998 n. 492, che reca disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi 18.11.1997 n. 426, 8.1.1998 n. 3, 29.1.1998 nn. 19 e 20 e 23.4.1998 n. 134, per i settori del cinema, della musica, del teatro e della danza, anche al fine della piena integrazione del Dipartimento dello spettacolo nel Ministero per i beni e le attività culturali.

Per ultimo, più di recente, è intervenuto il d.lgs. 26.2.1999 n. 60, che approva l'istituzione dell'imposta sugli intrattenimenti (in attuazione della legge 288/98) e porta modifiche alla disciplina dell'imposta sugli spettacoli di cui ai dd.P.R. 26.10.1972 n. 640 e 633; mentre, con decreto 18.3.1999 n. 126 è stato approvato il regolamento per l'ammissione dei cortometraggi ai mutui di cui alla legge 1213/65 (art. 28 c. 8), nel limite massimo del 90% del costo preventivato, valutabile sino ad una somma di cento mln.

Il governo ha poi provveduto con separati decreti legislativi (a mente degli artt. 11 c. 1 lett. b e 14 della legge 15.3.1997 n. 59) alla trasformazione in persone giuridiche private degli enti pubblici La Biennale di Venezia (d.lgs. 29.1.1998 n. 19) e Istituto nazionale per il dramma antico (d.lgs. 29.1.1998 n. 20), nonché degli enti lirici e delle istituzioni concertistiche assimilate (d.lgs. 23.4.1998 n. 134)[30]. Con la legge 18.2.1999

[30] Il d.lgs 134/98 integra il precedente d.lgs 29.6.1996 n. 387 sugli enti lirici, con cui era stato avviato il processo di trasformazione degli enti pubblici in fondazioni e società culturali.

n. 28 (di disposizioni in materia tributaria) sono state poi previste particolari facilitazioni per le erogazioni liberali in favore della società di cultura La Biennale di Venezia.

Va segnalato infine che, per la già ricordata legge 8.3.1999 n. 50 (legge di semplificazione 1998) all'All. 1 n. 39 è prevista, tra l'altro, l'emanazione di un regolamento per la delegificazione e la semplificazione dei provvedimenti di erogazione dei contributi del Fondo unico per lo spettacolo (legge 30.4.1985 n. 163; d.P.C.M. 13.5.1996).

Sono inoltre ancora in discussione alle Camere alcuni provvedimenti relativi alla disciplina della materia dello spettacolo: A.S. 2619 Disciplina generale dell'attività musicale; A.S. 3180 Modifiche alla legge 21.4.1962 n. 161 in tema di revisione di opere cinematografiche; A.C. 3433 Disciplina generale dell'attività teatrale.

I dati di bilancio per questo centro di responsabilità recano, per il 1998, 973,1 mld di stanziamenti (pari all'11,30% del bilancio della P.C.M. ed al 23,46% della proiezione di bilancio aggregato per il Ministero BAC). La massa spendibile corrisponde a 1.376 mld e i pagamenti totali a 994,2 mld con residui totali per 357,4 mld.

Anche l'Ufficio per i rapporti con gli organismi sportivi è stato istituito (con d.P.C.M. 10.3.1994), nell'ambito del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, a seguito della soppressione del Ministero del turismo e dello spettacolo.

Tra i compiti principali dell'ufficio rientra la vigilanza sul CONI e su altri enti sportivi quali l'Istituto per il credito sportivo, l'Aeroclub d'Italia, il Collegio nazionale dei maestri di sci.

Come per il settore dello spettacolo, il d.lgs. 112/98 ha determinato, all'art. 157, le competenze statali residue in materia di sport, tra esse individuando la definizione (su parere del CONI e della Conferenza unificata) dei criteri e dei parametri dei programmi sportivi, la cui elaborazione è contestualmente trasferita alle regioni, la ripartizione dei fondi, la vigilanza sul CONI, il riordino e la vigilanza sull'Istituto per il credito sportivo.

Per quanto riguarda l'attività normativa in materia di sport, i provvedimenti più significativi si riferiscono al finanziamento del CONI. Vanno perciò menzionati: l'art. 24, c. 26 della legge 27.12.1997 n. 449, che sostituisce il comma 231 dell'art. 3 della legge 28.12.1995 n. 549 in materia di quote di prelievo sull'introito lordo delle scommesse da destinarsi al CONI, con l'impegno di destinare parte di tali proventi per la diffusione dell'attività sportiva, specie nel Mezzogiorno e tra i giovani; e il d. 15.2.1999, che ridetermina la quota di prelievo a favore del CONI sull'introito lordo delle scommesse sportive.

L'impegno per il riconoscimento del titolo professionale di maestro di sci a cittadini stranieri comunitari ed extracomunitari ha portato poi all'emanazione del d. 26.10.1998.

E' ancora in discussione alla Camera (A.C. 2761) un disegno di legge sulla disciplina delle società ed associazioni sportive dilettantistiche e degli enti di promozione sportiva. Nel frattempo la legge 13.5.1999, n. 133 (in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale) ha stabilito, all'art. 25. particolari disposizioni tributarie per le associazioni sportive dilettantistiche.

Sono state poi istituite due commissioni di studio, una sulla vigilanza sugli stadi e sulla gestione degli stessi, ed un'altra sulla comparazione dei regimi fiscali per le società professionistiche vigenti nei paesi dell'Unione Europea. Ed è stata costituita una commissione d'indagine amministrativa con il compito di verificare la complessiva azione di vigilanza del CONI in merito al problema del *doping* ed in ordine al rapporto tra il CONI e la Federazione nautico-sportiva italiana.

Per la Ripartizione dell'impiantistica sportiva, la normativa di riferimento si incentra nelle leggi 6.3.1987 n. 65, 21.3.1988 n. 92 e 7.8.1989 n. 289, leggi speciali a finanziamento triennale, le quali prevedono, per ciascun piano di intervento, la formulazione di un programma nazionale per impianti di interesse sovraregionale e l'assegnazione a ciascuna Regione o Provincia autonoma di una quota di stanziamenti per il finanziamento di impianti di interesse regionale.

Dall'emanazione della legge n. 65/1987 sono stati approvati di conseguenza tre programmi di finanziamento rispettivamente con i dd.mm. 30.3.1988, 24.12.1988 e 11.4.1991, nonché, con separati decreti, i diversi programmi regionali.

Complessivamente gli investimenti autorizzati con i tre programmi di finanziamento di cui ai decreti sopra citati ammontano a 1.448 mld e quelli autorizzati per impianti di interesse regionale a 944,2 mld. Il ritardo nell'attuazione di tali programmi – pur se in parte imputabile a lacune normative o a innovazioni legislative in materia di finanza locale – ha però impedito la formulazione di nuovi piani di finanziamento e ridotto l'azione dell'ufficio al monitoraggio dello stato di avanzamento dei lavori, alla gestione amministrativa dei mutui ed alla definizione delle situazioni di contenzioso in atto.

Per il settore dello sport, i dati di bilancio che si ricavano con riferimento al C.R. Segretariato generale alle UPB "Manifestazioni sportive" per gli Interventi e "Impianti sportivi" per gli Investimenti, non recano stanziamenti di competenza.

La massa spendibile, derivata dai residui iniziali, è di 2 e 2,9 mld rispettivamente (con corrispondenti autorizzazioni di cassa per 1,3 e 2,9 mld). I pagamenti sui residui sono stati 1,2 mld (59,72% della massa spendibile e 94,58% delle autorizzazioni) per le manifestazioni sportive e 1,4 mld (47,43% di massa spendibile e di autorizzazioni) per gli impianti.

La massa residua rimane comunque ancora alta: 800 mln per le manifestazioni (40,28% della massa spendibile) e 1.494 mln per gli impianti (52,07%).

Con riferimento all'UPB di Investimenti, "Impianti sportivi", del C.R. Turismo, si hanno invece 317,7 mld di stanziamenti (e altrettanti di massa impegnabile), 1.473,5 mld di massa spendibile (ma appena 277,8 mld di autorizzazioni di cassa, pari a 18,85% della massa spendibile). Gli impegni totali su competenza (317,5 mld) costituiscono il 99,91% della massa impegnabile. Ma i pagamenti totali (189,4 mld) rappresentano appena il 12,85% della massa spendibile e il 68,18% delle autorizzazioni di cassa; mentre i residui totali (1.283,8 mld) rappresentano ben l'87,13% della massa spendibile, ma risultano in pratica inevitabili data la misura estremamente ridotta delle autorizzazioni di cassa.

4. Valutazione dei risultati.

4.1. Il Servizio di controllo interno.

Il Servizio di controllo interno è stato istituito con d.m. 26.7.1996 n. 528, ma il Collegio di direzione è stato costituito soltanto con d.m. 27.1.1997, mentre il personale addetto, in assenza di una formale pianta organica, è ancora oggi costituito da appena 12 unità, di cui 8 in assegnazione part-time. Il d.lgs. 368/98 ha confermato peraltro la collocazione del Servizio ai vertici dell'Amministrazione, precisando che esso risponde direttamente al ministro (art. 3 c. 4).

La mancanza di adeguate risorse umane, accompagnata dall'assenza di strumenti informatici, ha fortemente condizionato l'attività e il rendimento del Servizio. Non casualmente, nella sua delibera n. 81/98 del 18.6.1998 – sulla gestione dei lavori pubblici da parte delle amministrazioni dello Stato – la Sezione del controllo della Corte ha collegato anche al lento decollo dei servizi di controllo interno la carenza di una permanente ed efficace azione di vigilanza dell'amministrazione centrale sulla attività degli istituti periferici.

Il Servizio di controllo interno ha comunque, a partire dal 1997, sviluppato, attraverso l'Ufficio di statistica del Ministero e in collaborazione con l'ISTAT, una prima attività di analisi, avente ad oggetto gli istituti archivistici statali, e finalizzata alla rilevazione dei costi e dei processi gestionali per la valutazione dei risultati del servizio reso. E' stato così possibile delineare un'ipotesi molto dettagliata di indicatori per la valutazione delle attività di conservazione, sorveglianza e scarto, promozione, formazione, fotoriproduzione e copia, legatoria e restauro, in termini di consistenza, movimento e stato di conservazione del materiale documentario, attrezzature tecniche e informatiche, spazi, impiego e costi del personale; ma anche di attività delle commissioni di sorveglianza, censimenti, mostre, convegni, seminari, attività didattica, lavori di restauro e di fotoriproduzione, copie. Più problematica si è presentata l'individuazione degli indicatori per il lavoro archivistico di predisposizione degli strumenti di corredo e di ricerca, per la particolare complessità di un'attività che rientra nel campo della ricerca scientifica e che non può quindi essere valutata semplicemente sulla base di indicatori quantitativi, che non consentirebbero di cogliere gli aspetti qualitativi e di alta professionalità del lavoro svolto, e il conseguente diverso valore degli inventari e delle pubblicazioni realizzate.

Non è stata invece per il momento avviata la prevista estensione dell'indagine al settore delle soprintendenze BAAAS, che, per il suo carattere di maggiore complessità (considerata la natura della struttura ministeriale e le diverse tipologie di quegli istituti), avrebbe richiesto anzitutto l'individuazione delle funzioni e delle microfunzioni di rispettivo riferimento, la ricostruzione del quadro organizzativo, l'elaborazione di modelli di rilevazione di notizie sulle risorse distribuite nei diversi procedimenti di servizio.

Il Servizio ha invece completato il monitoraggio delle attività istituzionali dell'Amministrazione esaminando le varie ipotesi di schema di funzioni obiettivo, e considerando come più aderente alla realtà del Ministero in evoluzione la loro identificazione con le missioni delle politiche di settore, come proposto dalla Corte nella Relazione sul Rendiconto 1997.

In relazione a quanto previsto dall'art. 23 del relativo C.C.N.L. il Servizio ha inoltre provveduto ad una prima elaborazione sperimentale dei criteri di valutazione dei risultati dell'attività dei dirigenti, in connessione con la ricostruzione del processo di programmazione dell'attività dell'Amministrazione.

Ha proceduto infine all'esame delle modalità di utilizzazione del Fondo per la produttività collettiva e per il miglioramento dei servizi (ex art. 36 C.C.N.L. comparto ministeri) per gli anni 1996 e 1997, sotto il profilo della contrattazione decentrata a livello nazionale ed a livello locale e sotto quello della valutazione dei risultati. Per entrambi i periodi di riferimento il Servizio ha sottolineato la totale mancanza, nei progetti, di qualsiasi parametro o criterio di valutazione dei risultati, con conseguente impossibilità di stima dell'avvenuto incremento di produttività; per cui non risulterebbe garantita la selettività delle erogazioni ed il loro effettivo carattere incentivante.

Il Servizio ha formulato inoltre alcune ipotesi di lavoro per indagini su specifici settori di attività del Ministero che meriterebbero opportuni approfondimenti: l'analisi della formazione della massa dei residui, con particolare riguardo ai problemi legati alla programmazione degli interventi e ad eventuali difficoltà e lentezze procedurali; la valutazione dell'utilizzo dei Fondi strutturali CEE per verificare il grado di capacità progettuale dell'Amministrazione; l'analisi dell'impiego della quota erariale del Lotto affluita in bilancio; un'indagine, sia pure limitata ad alcuni settori, sugli oneri per locazione di immobili; un'analisi dell'attività svolta dalla Soprintendenza archeologica di Pompei dopo le novità recate dalla l. 352/97, per una verifica delle potenzialità offerte dal nuovo modello di ampia autonomia delineato con quella legge; un monitoraggio infine delle attività della SIBEC S.p.A., prevista anch'essa dalla citata legge 352/97, in considerazione del crescente rilievo ormai assunto dalla gestione imprenditoriale dei beni culturali.[31]

4.2. Il controllo della Corte dei Conti.

Nella sua azione di verifica dei risultati dei controlli successivi sulla gestione, in base ai programmi approvati negli anni precedenti, la Sezione del controllo ha pronunciato nel 1998 alcune importanti deliberazioni sulle attività degli uffici del Ministero per i beni culturali e ambientali.

Con deliberazione n. 72/98 del 24.2.1998 ha approvato l'indagine svolta dalla Delegazione regionale per le Marche sull'attività di recupero, restauro e conservazione dei beni architettonici e artistici esplicata dalla Soprintendenza per i beni ambientali e architettonici delle Marche nel corso del 1996.

L'indagine, condotta su una serie di progetti per interventi ordinari e straordinari (per un finanziamento complessivo di L. 45.888 mln), pur non ignorando la peculiare realtà in cui si trova ad operare l'amministrazione per i beni culturali, per l'immensità del patrimonio da tutelare, la scarsezza di personale tecnico, l'imprevedibilità degli eventi naturali, ha ritenuto di dover sottolineare una serie di inadempienze procedurali e di gestione. E in particolare l'assenza di piani di prevenzione e di progetti generali di intervento, improntati ad una visione organica dell'azione da intraprendere; l'eccessivo frazionamento della spesa, in interventi di modesta entità e privi di riferimento a progetti generali; l'estensiva applicazione delle deroghe consentite dalla normativa speciale nelle procedure concorsuali per la scelta dei contraenti e il sistematico ricorso al cottimo fiduciario e alla trattativa diretta, senza adeguate forme di pubblicità e di gara, almeno informali; la troppo frequente attuazione di lavori urgenti e di "pronto

[31] A tutt'oggi, peraltro, la SIBEC non risulta ancora costituita, né risulta avviata alcuna procedura per la sua costituzione.

intervento"; il continuo ricorso a perizie di variante, per incompletezza e inadeguatezza dei progetti esecutivi; il ritardo nei collaudi finali.

Si tratta di atteggiamenti e profili comportamentali già rilevati e censurati – con riferimento alla gestione complessiva dell'amministrazione centrale e periferica dei beni culturali per il 1994 – nella relazione intersettoriale sulla gestione dei lavori pubblici da parte delle amministrazioni dello Stato, approvata dalla Sezione del controllo con deliberazione n. 96 del 9.4.1997, alla quale la relazione della delegazione di Ancona esplicitamente fa riferimento; e più di recente nelle conclusioni delle indagini intersettoriali sull'attività contrattuale delle amministrazioni dello Stato, promosse dalla Corte con delibere 122/94 e 48/96, con riguardo alle tre aree, corrispondenti alla nomenclatura comunitaria, di appalto di lavori pubblici, appalto di forniture, appalto di servizi.

Con deliberazione 81/98 del 18.6.1998 sulla gestione dei lavori pubblici negli esercizi 1995, 1996 e 1997 la Sezione ha infatti confermato i rilievi in precedenza già mossi al Ministero per una serie di comportamenti ritenuti censurabili; e anzitutto per l'eccessivo, e spesso irrazionale, frazionamento della spesa con una prassi generalizzata che sembra finalizzata al ricorso a procedure semplificate di affidamento.

La Sezione rileva infatti come la maggior parte dei lavori sia stata assegnata con il sistema del cottimo fiduciario, in misura prevalente a trattativa diretta, senza gara neppure informale e senza previa pubblicità del bando, scegliendo, come per il passato, i potenziali contraenti da elenchi "di fiducia" dell'Amministrazione, nel mancato rispetto di alcuni precetti fondamentali della legge quadro 109/94 in materia di pubblicità, di criteri di aggiudicazione, di limiti del ricorso alla trattativa privata ed ai lavori in economia. Dal prospetto delle commesse affidate globalmente ai 35 istituti del Ministero presi in considerazione, risulta alla Corte che su un totale di affidamenti per 312.238 mln, 295.584 mln (pari al 94,67%) sono stati dati a cottimo fiduciario, 16.542 mln in appalto (5,30%) e appena 102 mln in concessione o con altri sistemi (0,3%).

La Sezione evidenzia inoltre l'inosservanza, da parte degli uffici, degli stessi piani triennali d'intervento predisposti dall'Amministrazione; la scarsa capacità progettuale; il mancato rispetto dei termini di legge nell'esecuzione dei collaudi, segnatamente di quelli più complessi o di maggiore entità; l'assenza infine, da parte degli organi ministeriali centrali, di una permanente ed efficace azione di vigilanza sull'attività in concreto svolta dagli istituti periferici, anche a causa del lento decollo dei servizi di controllo interno previsti dall'art. 20 del d.lgs. 29/93. Tutti motivi per cui la gestione dei lavori pubblici da parte degli organi del Ministero appare alla Corte "non rispettosa dei canoni di legalità, efficacia ed economicità ai quali, in principio, deve essere informata l'azione amministrativa, oltre che riduttiva della concorrenza all'interno del particolare mercato riguardante gli interventi sui beni culturali".

Analogamente, nella successiva deliberazione del 10.6.1998 n. 96/98 sulla gestione delle pubbliche forniture negli anni 1994-97 la Corte sottolinea lo scarso utilizzo dei sistemi concorsuali per l'affidamento di contratti di forniture. Delle spese sostenute dal Ministero BAC nel 1994 (solo anno di riferimento per questo dicastero), su un totale di 6.008 mln per acquisto di prodotti, somministrazioni, locazioni e altri contratti misti, risultano affidamenti in economia per 5.551 mln (92,39%) e a trattativa privata per 409 mln (6,81%) contro 48 mln a licitazione privata (0,80%), con assenza di affidamenti a pubblico incanto, per appalto concorso o per accordi di programma.

Anche la deliberazione n. 97/98 del 19.6.1998, sulla gestione dei contratti di servizi nelle pubbliche amministrazioni negli anni 1994-97 (ma con riferimento solo al 1994-95 per il Ministero BAC) non manca di far rilevare l'eccessiva incidenza di affidamenti a trattativa privata. Su un totale di affidamenti pari a 20.101 mln nel 1994, ben 16.154 (80,37%) risultano infatti assegnati a trattativa privata, 2.831 (14.08%) in economia, 1.072 (5,33%) a licitazione privata e solo 44 (0,22%) complessivamente per appalto concorso, concessioni di servizi o partecipazione pubblica. Per il 1995, su affidamenti per 32.145 mln, 23.373 (72,71%) sono andati a trattativa privata, 3.866 (12,03%) in economia, 2.852 (8,87%) a licitazione privata, 1.892 mln sono stati assegnati in concessione (5,89%), ma soltanto 162 mln per appalto concorso (0,50%).

Emerge dall'insieme di queste indagini la considerazione che la normativa sugli interventi per i beni culturali, forse perché portata ad enfatizzare la specialità della materia, si sia rivelata scarsamente accessibile – in sede interpretativa e applicativa – all'introduzione dei principi e delle disposizioni comunitarie. Di qui la necessità che, in materia di beni culturali, si intervenga per assicurare, se necessario anche con apposite norme, il rispetto delle procedure concorsuali, la revisione dei regolamenti dei servizi in economia, l'osservanza delle regole della pubblicità, quali stabilite dalle direttive europee, l'accettazione della piena concorrenzialità e dell'apertura al mercato, la regolamentazione della qualificazione delle ditte specializzate nel quadro della normativa dell'ANC, una più accurata definizione dei progetti in sede preventiva, onde evitare il continuo ricorso a varianti in corso d'opera, un maggior rigore nella programmazione degli interventi: tutto nel quadro di una crescente armonizzazione della normativa di settore con i principi generali della contrattualistica nazionale e comunitaria.

A conclusione di un'altra indagine intersettoriale sull'attuazione della legge 23.12.1993 n. 559 (recante norme sulla soppressione delle gestioni fuori bilancio) la Sezione del controllo, con delibera 91/98 del 3.6.1998, ha poi individuato, tra le situazioni di fatto che ancora perpetuano il meccanismo di tali gestioni anomale, le contabilità speciali che fanno capo al Ministero BAC, "relativamente ai fondi erogati per specifiche esigenze del settore, gestiti da commissari liquidatori con adempimenti molto lunghi prima della soppressione".

La stessa amministrazione, d'altra parte, ha ritenuto di dover riconoscere, oltre alla consueta difficoltà a porre in atto il coordinamento e le intese a livello programmatico, una generale insufficienza nella definizione degli obiettivi prioritari, la tendenza a frammentare gli interventi, in assenza di un quadro generale di riferimento, la scarsa attenzione all'esigenza di privilegiare il completamento delle opere in corso. E, per ovviare agli inconvenienti rilevati, ha ripetutamente invitato gli istituti dipendenti alla corretta applicazione delle procedure concorsuali richiamando, nelle more dell'emanazione del regolamento per i lavori relativi ai beni culturali, l'attenzione sui sistemi di scelta del contraente, sui limiti di spesa e sulle incombenze procedurali previste per l'affidamento a trattativa privata, e sulle ragioni che sole possono giustificare il ricorso al cottimo fiduciario.

Va infine ricordato che, con delibera n. 30/98 del 5.3.1998, la Sezione del controllo – respingendo le eccezioni sollevate in sede istruttoria dall'Ufficio di controllo sugli atti di governo - ha ammesso al visto e alla conseguente registrazione il d.P.R. 10.11.1997 concernente il regolamento sui criteri e le modalità per la formazione,

l'archiviazione e la trasmissione dei documenti con strumenti informatici e telematici, a norma dell'art. 15 c. 2 della legge 15.3.1997 n. 59, regolamento che prevede tra l'altro che le regole tecniche in materia di formazione e conservazione dei documenti informatici della pubblica amministrazione siano definite dall'AIPA , d'intesa con l'amministrazione degli archivi di Stato.

Le Sezioni Riunite, da parte loro, con delibera 34/98/RR in data 15.7.1998, hanno preso in esame la legge 30.3.1998 n. 61 (di conversione del d.l. 30.1.1998 n. 6), recante ulteriori interventi urgenti in favore delle zone terremotate delle regioni Marche e Umbria e di altre zone colpite da eventi calamitosi, rilevando sia il carattere improprio della copertura di cospicue spese pluriennali (per l'ammortamento dei mutui) attraverso la riduzione dell'autorizzazione di spesa relativa al finanziamento del Fondo protezione civile (tab. C della legge finanziaria); sia l'assenza di quantificazione e la mancata copertura degli oneri per i contributi per il recupero di edifici monumentali, previsti dall'art. 8 c. 3 bis, i quali non sembrano neppure rientrare nel tetto di spesa fissato in relazione ai soli interventi del Ministero; così come non quantificati e privi di copertura appaiono gli oneri che possono derivare dall'estensione, ad alcuni comuni colpiti dal sisma del 12 maggio 1997, dei benefici previsti dalla legge in esame o da altre fonti normative (con particolare riguardo all'art. 12 della legge 449/97).

Con deliberazione 11/99 del 26.2.1999 la Sezione del controllo ha poi provveduto a fissare il programma per il 1999, disponendo la continuazione o l'avvio di indagini specifiche per il settore dei beni culturali e ambientali sulla gestione delle soprintendenze BAAAAS delle regioni Lombardia, Toscana, Friuli-Venezia Giulia, Campania, Calabria, Veneto e Umbria; della Soprintendenza BAAAS della regione Abruzzo per gli anni 1996 e segg.; della Soprintendenza BAAAS per le province di Cagliari e Oristano (complesso museale Castello S. Michele, anno 1998 e restauro prigioni S. Pancrazio, anni 1997-1998); nonché sulla gestione degli interventi di sgombero e ricostruzione del Teatro La Fenice e sull'attività di programmazione e progettazione delle opere pubbliche svolta dagli organi del Ministero dei LL.PP. e dei BAC presenti in Lombardia, per gli anni 1996-1998.

Accanto ad indagini sull'attività dell'ufficio per Roma capitale della Presidenza del Consiglio e sull'attività contrattuale per gli interventi per il Giubileo e accanto a più ampie indagini intersettoriali che potrebbero avere riflessi significativi anche per il Ministero BAC (in materia di gestione di immobili di proprietà statale, di informatica, di provvedimenti disciplinari, di interventi nelle regioni Marche e Umbria colpite dal sisma del settembre 1997), è prevista poi anche la prosecuzione, per gli anni 1997 e 1998, dell'indagine sulla gestione della quota F.U.S. destinata al settore della prosa, di competenza del Dipartimento dello spettacolo.

5. **Organizzazione e gestione del personale.**

Fissato inizialmente in 20.263 unità complessive con il d.P.R. 3.12.1975 n. 805, istitutivo del Ministero, l'organico del personale ha subito negli anni continue fluttuazioni tra cospicui incrementi e successive riduzioni sino al d.P.C.M. 8.1.1997, attualmente in vigore, che lo ha rideterminato in 25.307 unità, di cui 1.340 per l'Amministrazione centrale e 23.967 per le sedi periferiche.

Il personale con qualifica dirigenziale (6 dirigenti generali e 251 dirigenti) costituisce appena l'1% del totale, una percentuale bassissima, ben al di sotto della media del settore pubblico statale, con indubbi riflessi negativi per la funzionalità e l'efficienza della gestione. Su 257 dirigenti 55 appartengono ai ruoli dell'Amministrazione centrale, 33 alle biblioteche, 70 agli Archivi e 99 al settore dei BAAAAS.

La maggior parte dei posti non dirigenziali in organico (25.050 unità) è assegnata all'UCBAAAS (17.153 unità, pari al 68,47% del totale), seguono l'UCBA e l'UCBLE con 3.662 e 3.659 unità rispettivamente (14,62 e 14,61%); quindi la DAG (460 unità, 1,84%), l'UCBAP (95 unità, 0.38%) e il Gabinetto con 21 unità, pari allo 0,08%.

Sul totale gli addetti ai servizi di vigilanza e di controllo sono 9.290 (pari al 36,21%).

La distribuzione dell'organico nazionale sul territorio è stata effettuata in modo da riequilibrare almeno in parte le sproporzioni verificatesi nel tempo tra le diverse aree regionali. Gli organici più cospicui rimangono comunque concentrati nelle dodici regioni centro-meridionali per le quali i posti complessivi sono ben 20.099 (79,42% del totale) di cui 6.565 solo nel Lazio (ivi compresi però 1.340 assegnati all'Amministrazione centrale), 4.528 in Campania, 2.903 in Toscana, 1.147 in Calabria, 1.113 in Puglia. Sono appena 316 invece i posti assegnati alla Sicilia, regione in cui soltanto gli archivi di Stato fanno parte della struttura ministeriale, le altre competenze essendo affidate alla Regione.

Il quadro effettivo del personale si presenta tuttavia in modo alquanto diverso, sia nel suo insieme che nella distribuzione sul territorio.

Con riferimento al personale non dirigenziale, il personale in servizio effettivo alla data del 31 dicembre 1998, risultava infatti, secondo i dati forniti dall'amministrazione, di appena 22.198 unità, oltre a 701 unità comandate fuori sede, con una scopertura sulla pianta organica di 2.151 unità (pari a 8,59%). Il personale dirigenziale in servizio ammonterebbe invece, al momento, a 202 unità, con una scopertura quindi del 21,40% sulla pianta organica.

Nonostante la politica attuata negli ultimi anni per la gestione delle risorse umane, che ha privilegiato i movimenti verso le regioni settentrionali, lo scompenso già registrato nelle piante organiche delle diverse aree geografiche è ancora più evidente con riferimento alle sole presenze in servizio effettivo del personale delle fasce non dirigenziali per il quale la scopertura, pari a 11,39% sul piano nazionale, risulta del 22,07% per le sette regioni del Nord (con 4.012 unità in servizio su un organico di 5.148) e del 13,71% per le quattro regioni del Centro compresa l'amministrazione centrale (con 8.927 unità in servizio su 10.354), mentre nel Sud e nelle isole raggiunge appena il 3,12% dell'organico già di per sé elevato (9.557 unità), con 9.259 unità in servizio alle quali vanno aggiunte altre 112 unità "in utilizzazione" provenienti da altre regioni della penisola.

In tre regioni si registrano addirittura eccedenze del personale in servizio sull'organico, soprattutto con riferimento al personale di custodia; in Abruzzo con 677 unità in servizio su 543 in organico (+24,68%), in Molise con 353 su 292 (+12,09%), e in Sicilia con 358 su 312 (+14,74%).

L'anomala distribuzione del personale può essere ricondotta ad una complessa serie di motivi che nascono da disposizioni di legge ma anche spesso da provvedimenti

di "utilizzazione temporanea", assunti per far fronte a richieste di capi d'istituto o degli stessi dipendenti. E' questo un fenomeno imponente, che investe il 9,96% del personale non dirigenziale (2.496 unità su 22.128), interessando in grande maggioranza le regioni del Centro (compresa l'Amministrazione centrale) e quelle del Sud per 49,70 e 36,74% rispettivamente del totale dei provvedimenti, contro il 13,56% per le regioni del Nord. In Lazio, Umbria, Molise, Calabria, Sicilia e Sardegna inoltre il flusso delle utilizzazioni in entrata supera nettamente quello dei provvedimenti fuori sede, verso l'esterno.

D'altra parte, dopo la legge 285/77, che aveva consentito l'assunzione di personale a tempo determinato per l'esecuzione di progetti specifici, altri provvedimenti ne hanno favorito prima l'inserimento in ruoli specifici ad esaurimento, poi l'inquadramento in soprannumero e quindi l'inclusione nei ruoli con permanenza nelle sedi di prima assegnazione, con mobilità consentita solamente in ambito territoriale limitato. E la situazione non poteva essere che aggravata dal successivo inquadramento in soprannumero di altro personale impiegato in occasione di alcuni eventi sismici.

Anche nel 1998 l'Amministrazione ha prestato quindi attenzione al problema dello squilibrio nella distribuzione territoriale del personale, ed ha impostato una serie di iniziative per avviarlo, nei limiti del possibile, a soluzione. Tutte le assunzioni programmate sono state finalizzate a coprire le carenze di organico nel Nord del paese. Anche le procedure per i provvedimenti di comando sono state regolate con l'approvazione di criteri oggettivi (circ. n. 115 del 26.6.1998), in modo da realizzare un riequilibrio nella distribuzione del personale. Contemporaneamente si intende procedere alla regolarizzazione delle situazioni di utilizzazione temporanea, attraverso provvedimenti definitivi di trasferimento da emanarsi sulla base della graduatoria nazionale approvata con d.d. 25.1.1999.

A seguito delle disposizioni del d.lgs. 31.3.1998 n. 80 è stata poi impostata la revisione della dotazione organica del personale, con particolare riferimento alla istituzione di nuovi archivi di Stato (a seguito della creazione delle nuove province) ma anche all'accorpamento, nel Ministero per i beni e le attività culturali, del Dipartimento dello spettacolo, dell'Ufficio per gli organismi sportivi e della Ripartizione per l'impiantistica sportiva.

Alla scopertura delle piante organiche così come al mancato ricambio generazionale del personale ha pesantemente contribuito il ripetuto blocco delle assunzioni, nonostante le deroghe parziali più volte intervenute. Anche la deroga concessa dalla legge 449/97 per l'assunzione di 600 unità di personale (ma nei limiti delle dotazioni organiche complessive) per far fronte alle esigenze di salvaguardia dei beni culturali nelle aree soggette a rischio sismici, non può essere considerata misura risolutiva della grave situazione denunciata. Mentre l'autorizzazione (prevista dall'art. 8 c. 7 del d.l. 30.1.1998 n. 6 convertito in legge 30.3.1998 n. 61) alle soprintendenze delle regioni Marche e Umbria, colpite dal terremoto del settembre 1997, per il potenziamento degli uffici attraverso l'assunzione di personale tecnico e amministrativo a tempo determinato per un periodo massimo di tre anni, rimane un provvedimento di emergenza per una situazione di emergenza. Così come puramente sperimentale rimane, per il momento, l'autorizzazione (ex art. 22 c. 5 della legge 23.12.1998 n. 448) ad assumere mille unità di personale a tempo parziale per il periodo di un anno, prorogabile a due, per garantire l'apertura prolungata degli istituti del Ministero.

D'altra parte le disposizioni di cui alla già citata legge 448/98, art. 39 c. 2 – sulla riduzione complessiva del personale delle amministrazioni dello Stato, in misura non inferiore all'1% rispetto alle unità in servizio, entro il 31.12.1998 e di un ulteriore 0,50 nel 1999 – non contribuiscono certo alla risoluzione di un problema che rimane particolarmente grave per un'amministrazione come quella dei beni e delle attività culturali, di alta tecnicità e professionalità, già fortemente penalizzata.

Nel 1995 erano state assunte 849 unità (di cui 842 per trasformazione del rapporto di lavoro a tempo determinato, ex lege 19.7.1993 n. 236). Nel 1996 le nuove assunzioni a tempo indeterminato – tra conclusioni di concorsi banditi in precedenza e procedure non concorsuali – erano state 243, relative ai vari profili professionali, e 510 nel 1997. Nel 1998 invece le assunzioni hanno riguardato appena 29 unità esterne all'amministrazione e 32 già interne, oltre a 44 idonei di concorso di "capo addetto ai servizi di vigilanza e custodia" in sostituzione di altrettanti vincitori rinunciatari.

Sono state chiamate invece in servizio 1.415 unità di personale trimestrale, attingendo alle graduatorie elaborate ed aggiornate ai sensi della legge 14.1.1993 n. 4. Mentre sono rimasti sospesi – in attesa della necessaria autorizzazione, da parte della P.C.M., ai sensi della legge 449/97 – i procedimenti già avviati per le assunzioni (ex lege 482/68) di 253 addetti ai servizi ausiliari o di vigilanza, da destinare in prevalenza alle regioni dell'Italia settentrionale, con più evidenti carenze di copertura organica (cf. d.d. 19.11.1997).

Nel corso del 1998 sono stati poi stipulati 396 contratti per trasformazione del lavoro da tempo pieno a tempo parziale, mentre 35 contratti a tempo parziale sono stati revocati.

Alla data del 31.12.1998 risultavano in posizione di comando presso altra amministrazione n. 668 unità (di cui 15 con provvedimento del 1998), mentre 76 unità di altre amministrazioni risultavano comandate presso il Ministero. I fuori ruolo erano invece 18 (1 nel 1998) con 6 unità fuori ruolo da altre amministrazioni presso il Ministero.

Ai sensi della legge 10.7.1984 n. 301 sono stati nominati 3 dirigenti nel ruolo dell'Amministrazione centrale (corso-concorso 1991) e sono state predisposte 5 graduatorie di accesso al corso di formazione dirigenziale presso la SSPA di Caserta. Si sono svolte le prove scritte dei concorsi per l'accesso alla dirigenza, banditi nel 1997, per complessivi 19 posti e sono in corso gli adempimenti per altri 12 posti. Sono state espletate le prove di 9 concorsi per complessivi 66 posti di assistente-restauratore, banditi nel 1997.

In data 1.9.1998, a seguito dell'autorizzazione di cui all'art. 39 c. 14 della legge 449/98, sono stati banditi 68 concorsi per 555 posti di vari profili professionali (dalla V all'VIII qualifica) articolati su base regionale in 99 procedure. Entro il mese di dicembre 1998 si erano già svolte 70 prove attitudinali. Con bando del 19.3.1999 è stata infine avviata la procedura concorsuale per l'assunzione a tempo parziale per un periodo di un anno, prorogabile a due, di mille unità di personale nel profilo professionale di assistente tecnico di area B (ex qual. funz. VI) per favorire l'apertura prolungata degli istituti del Ministero, in base all'autorizzazione di cui al citato art. 22 c. 5 della legge 23.12.1998 n. 448[32].

[32] Sono previste 277 unità per 6 regioni del Nord, 465 per le 4 regioni del centro, 258 per le 6 regioni del Sud e per le isole; mentre nessuna unità è prevista per la Val d'Aosta e il Trentino-Alto-Adige.

Con d.m. 16.2.1998 è stata approvata la convenzione stipulata in data 23.12.1997 tra il Ministero e la Italia Lavoro S.p.A. per l'utilizzazione di un contingente di 1.900 unità complessive di lavoratori cassintegrati, per l'esecuzione di opere e servizi di "progetti socialmente utili", di vigilanza e di supporto tecnico e amministrativo, presso l'Amministrazione centrale e presso gli istituti periferici, per un periodo di 4 mesi. Con lo stesso decreto è stato autorizzato anche l'impiego di altre 210 unità di lavoratori assistiti dalle Agenzie regionali per l'impiego. A seguito del d.l. 8.4.1998 n. 78 (convertito in legge 5.6.1998 n. 176), che assegnava ulteriori 28 mld per la prosecuzione di lavori socialmente utili per il Ministero BAC, con atto aggiuntivo alla convenzione del 23.12.1997, in data 28.4.1998, approvato con successivo d.m. 26.6.1998, è stata prorogata per altri 8 mesi l'utilizzazione delle 1.900 unità in cassa integrazione e di 194 unità di lavoratori assistiti dalle Agenzie regionali.

Per quanto riguarda le prestazioni di lavoro volontario, i dati forniti dall'Amministrazione ne confermano la consistenza assai ridotta, pur a fronte delle grandi potenzialità esistenti, con 44 convenzioni in forma associata (42 nei musei e 2 nelle biblioteche, per complessive 253 unità); mentre il volontariato individuale ha registrato 89 unità negli archivi di Stato e nelle soprintendenze archivistiche e 277 unità nelle biblioteche e nell'Istituto centrale per il catalogo unico (ICCU). Per quanto riguarda la distribuzione territoriale va rilevato che la grande maggioranza delle prestazioni, sia in forma individuale che in forma associata, si svolge negli istituti del Centro-Nord.

Inoltre per il 1998 è stato aggiornato il piano numerico d'impiego, per un contingente complessivo di 2.155 unità in servizio civile sostitutivo, da utilizzare come risorse aggiuntive nell'espletamento di funzioni non istituzionali presso gli istituti del Ministero; mentre, in applicazione dell'art. 46 della legge 449/1997 è stata elaborata un'ipotesi di distribuzione di 895 volontari in servizio sostitutivo di leva da impiegare nel 1999 presso diverse sedi dell'Amministrazione.

Nel corso dell'anno sono poi intervenuti altri importanti provvedimenti in materia di personale. Con decreto ministeriale 9.1.1998 n. 65 è stato adottato il regolamento per la ripartizione del fondo interno concernente incentivi per la progettazione (di cui all'art. 18 c. 1 bis della legge 11.2.1994 n. 109). Con decreto 5.6.1998 sono state stabilite le attività non consentite ai dipendenti a tempo parziale, in ragione della loro interferenza con i compiti istituzionali. Con decreto 18.6.1998 sono state individuate le posizioni dirigenziali in rapporto alle fasce retributive; mentre con decreto 31.8.1998 (tuttavia non registrato e quindi non ancora efficace alla data del 31.12.1998) sono stati approvati i criteri e le modalità per l'attribuzione degli incarichi di funzioni dirigenziali, in applicazione del CCNL del personale dirigenziale.

In termini di spesa gli stanziamenti definitivi per il personale hanno rappresentato nel 1998 il 46,46% del bilancio, con 1.327,1 mld; ma i pagamenti effettivi sono stati di 1.234,2 mld, pari al 41,38% della spesa totale, contro il 50,98% nel 1997 e il 48,08% nel 1996. Su queste somme la grande maggioranza, 1.220,7 mld di stanziamenti (91,99%) e 1.143,7 mld di pagamenti (92,67%) attiene agli stipendi e altri assegni fissi, e solo 105,3 mld (7,93%) e 89,8 mld (7,18%) rispettivamente ad altri compensi e incentivi. Le indennità di missione rappresentano appena lo 0,07% (876 mln) degli stanziamenti e lo 0,05 dei pagamenti (570 mln).

6. Problemi e profili particolari.

6.1. Gestione imprenditoriale dei beni culturali. Servizi aggiuntivi.

La legge 4.1.1993 n. 4, prevedendo l'intervento gestionale dei privati e affermando il principio della redditività economica dei beni (con il ritorno degli introiti agli istituti di provenienza) ha introdotto nel nostro ordinamento, pur tra molte resistenze e perplessità, un nuovo modello di valorizzazione dei beni culturali, fondato sulla sinergia di esperienze, professionalità, impegno economico tra pubblico e privato.

Anche nelle linee di indirizzo che si possono individuare per gli anni 1997, 1998 e 1999, nelle note politiche allegate alla tab. 18 e nei DPEF, l'importanza della collaborazione tra pubblico e privato rimane un obiettivo centrale dell'amministrazione, confermato dalle agevolazioni fiscali per gli interventi sui beni culturali e da una serie di altre misure, come la previsione di convenzioni con associazioni di volontariato o l'autorizzazione a costituire una Società italiana per i beni culturali SIBEC S.p.A., per la promozione e il sostegno di interventi di restauro, recupero e valorizzazione dei beni culturali[33].

Ma è soprattutto il decollo dei cosiddetti "servizi aggiuntivi" a confermare l'interesse della nuova strategia di gestione del patrimonio culturale. Inizialmente lento e faticoso, a causa delle inevitabili vischiosità della macchina burocratica, il processo di attuazione dell'art. 4 della legge 14.1.1993 n. 4 ha registrato infatti, a partire dal 1997, una netta accelerazione, mettendo in evidenza le potenzialità contenute nel modello normativo e organizzativo introdotto per migliorare l'offerta delle strutture culturali del paese, anche grazie all'adozione di un nuovo regolamento (d.m. 24.3.1997 n. 139), più agile e snello del precedente (d.m. 31.1.1994 n. 171), per coordinare la disciplina della legge n. 4 del 1993 con l'art. 47 quater della legge 22.3.1995 n. 85. Ulteriori mutamenti sono poi intervenuti per effetto della legge 352/97, che ha provveduto a modificare i termini di conferimento e la durata delle concessioni; mentre il d.m. 11.12.1997 n. 507, sull'istituzione dei biglietti d'ingresso nei musei e altri istituti culturali, ha aperto la possibilità di affidare in concessione i sistemi di gestione dei biglietti a soggetti pubblici o privati.

Anche per effetto dell'entrata in vigore della nuova normativa, il processo avviato con l'apertura del primo punto di vendita presso la Galleria d'arte moderna di Roma, nel febbraio 1996, ha registrato sviluppi positivi già con la riapertura, nel giugno 1997, della Galleria Borghese a Roma, dotata di ampie strutture di servizio e di accoglienza, e poi con l'attivazione di tutta una rete di punti di servizio a gestione integrata nelle principali città d'arte.

Le strutture finora attivate sono complessivamente 64 (1 nel 1996, 18 nel 1997, 30 nel 1998 e 15 nel 1999), così articolate: 41 servizi di libreria e di accoglienza, 14 punti di servizio bibliotecario e archivistico, 9 servizi di ristoro. In corso di attivazione sono poi 12 strutture, di cui 11 servizi di libreria e di accoglienza e 1 servizio di ristoro; mentre risultano avviate istruttorie per 14 servizi di libreria e di accoglienza, 4 servizi bibliotecari e archivistici, 19 servizi di ristoro.

La grandissima maggioranza di questi servizi risulta avviata in regioni del Centro-Nord, nei poli museali di maggior richiamo turistico (Roma, Firenze, Torino, Venezia,

[33] Si vedano soprattutto le leggi 352/97 e 449/97 e il d.lgs. 460/97.

Ravenna), mentre gli imprenditori appaiono scoraggiati altrove, nonostante le intervenute semplificazioni delle procedure, in ragione del ridotto numero di potenziali utenti e della scarsa redditività del servizio proposto. Nelle regioni del Sud i soli servizi aggiuntivi attivati si trovano a Napoli, Paestum e Reggio Calabria.

Globalmente gli introiti per l'erogazione dei servizi aggiuntivi affluiti al competente capitolo di entrata (n. 2584) sono stati nel 1998 di L. 11.156.932.000, contro 6.543.187.000 nel 1997 (+70,51%), 5.187.368.000 nel 1996, 3.321.263.000 nel 1995 e 1.176.525.000 per il periodo maggio-dicembre 1994, per un importo complessivo, a tutto il 31.12.1998, di L. 27.385.275.000.

6.2. Autonomia sperimentale degli istituti periferici. La Soprintendenza archeologica di Pompei.

Il d.l. 25.3.1997 n. 67, convertito in legge 25.5.1997 n. 135 aveva previsto, all'art. 3 c. 8, la possibilità di autorizzare l'apertura di contabilità speciali intestate ai capi degli istituti centrali e periferici del Ministero BAC, al fine di accelerare l'avvio e la realizzazione degli interventi di restauro, di recupero e di valorizzazione dei beni culturali.

Con decreto in data 13.11.1997, il ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, su richiesta del ministro BAC, ha autorizzato l'apertura di contabilità speciali – intestate ai titolari degli uffici periferici e degli istituti centrali per il Restauro e per il Catalogo e la documentazione – alle quali affluiscono, con le somme stanziate dal bilancio, anche quelle versate da enti pubblici e da privati, ai sensi degli artt. 1280 segg. delle Istruzioni generali sui servizi del tesoro. E' stato così esteso a tutti gli istituti il progetto sperimentale approvato con d.P.C.M. 27.7.1995, relativamente a otto istituti periferici dei diversi settori, e svoltosi, a partire dal dicembre 1996 e per tutto il 1997, con risultati abbastanza soddisfacenti, nonostante le inevitabili difficoltà insorte a causa delle anomalie della sperimentazione nei confronti della consuetudinaria prassi burocratica.

Nel frattempo, per l'art. 9 della legge 8.10.1997 n. 352, la Soprintendenza archeologica di Pompei è stata dotata di "autonomia scientifica, organizzativa, amministrativa e finanziaria, per quanto concerne l'attività istituzionale, con esclusione delle spese per il personale", con l'obiettivo di incentivare – secondo il testo stesso della legge – "l'attività di tutela, conservazione e fruizione pubblica del patrimonio archeologico".

A questo fine è stato istituito un consiglio d'amministrazione, presieduto dal soprintendente, con il compito di deliberare il programma, il bilancio di previsione, il conto consuntivo e di svolgere funzioni consultive su richiesta del soprintendente.

E' stato inoltre istituito l'ufficio del direttore amministrativo, il collegio dei revisori dei conti nonché un comitato (con la presenza di rappresentanti della regione Campania e della provincia di Napoli e dei sindaci dei 23 comuni del territorio di competenza della Soprintendenza) con funzioni consultive, propositive e di coordinamento sulle iniziative di valorizzazione delle aree archeologiche.

Un complesso di norme interviene poi sui meccanismi di funzionamento e di gestione.

Le somme assegnate dal Ministero e ogni altro provento esterno (sponsorizzazioni, introiti dei biglietti d'ingresso e dei servizi aggiuntivi) affluiscono al

bilancio della Soprintendenza per essere destinati ad interventi di recupero, di restauro, di valorizzazione e di promozione del patrimonio archeologico. Sono stabilite, con regolamento, le norme per il funzionamento amministrativo contabile e per la disciplina del servizio di cassa.

Per la valorizzazione del sito archeologico sono previsti altresì accordi di programma e iniziative comuni con soggetti pubblici e privati per favorire le sponsorizzazioni, e a tal fine vengono concessi sgravi fiscali e facilitazioni nella concessione di utilizzazione dell'immagine dei beni

La scelta della Soprintendenza archeologica di Pompei per questo processo di sperimentazione può essere ricondotta a due motivi fondamentali. Da un lato è evidente infatti il carattere straordinario dei siti archeologici di cui essa ha la responsabilità, esercitando le sue competenze su un vasto territorio che comprende 23 comuni dell'area vesuviana della provincia di Napoli, con gestione diretta di 4 siti (Pompei, Ercolano, Oplonti, Stabia, i primi tre dei quali dichiarati dall'UNESCO "patrimonio dell'umanità"), e del museo di Boscoreale, con oltre 2 mln di visitatori l'anno. Altrettanto chiare sono però le difficoltà gestionali che possono condizionare l'attività della Soprintendenza, essenzialmente riconducibili al forte impatto di fattori climatici, atmosferici, antropici, su un patrimonio archeologico solo parzialmente messo in luce, studiato o restaurato. Lo stesso aumento del numero dei visitatori, fenomeno massiccio e relativamente recente, non ha avuto una adeguata risposta sul piano funzionale, a cominciare dal mancato adeguamento dell'organico, che presenta squilibri quantitativi e qualitativi, con assenza di profili professionali assolutamente indispensabili[34]. A questo bisogna aggiungere la presenza di un contesto ambientale assai difficile, con fenomeni sociali di assoluta gravità, come la elevatissima percentuale di disoccupati , e la evidente presenza di criminalità organizzata.

Il processo di attuazione dell'art. 9 della legge 352/97 ha potuto essere avviato comunque soltanto a partire dal marzo 1998. Il regolamento recante norme per il funzionamento amministrativo contabile della Soprintendenza (di cui all'art. 9 c. 8 della legge) è stato infatti approvato solo con d.m. 27.2.1998 n. 66; mentre il consiglio d'amministrazione, previsto dal c. 2 dello stesso articolo 9, ha potuto insediarsi solo il 25.3.1998. Il collegio dei revisori dei conti (di cui al c. 4 dello stesso art. 9), pur costituito con d.m. 14.1.1998 e insediatosi il 5.2.1998, aveva da parte sua dovuto rinviare la propria convocazione sino al momento dell'avvenuta attuazione della normativa, e cioè anch'esso al 25.3.1998.

Anche il raffronto tra le normali consuetudini amministrative e le disposizioni contenute nella legge 352/97 e nel relativo regolamento amministrativo contabile doveva evidenziare gravi difficoltà nell'applicazione del nuovo ordinamento, in vista della predisposizione del primo bilancio di previsione, ad anno finanziario già iniziato, e nella completa assenza di precedenti di ordine organizzativo, amministrativo e finanziario.

Il ricorso a collaborazioni specialistiche esterne, ritenuto indispensabile dalla Soprintendenza, ed autorizzato dall'UCBAAAS, con il decreto del 19.6.1998, di approvazione del bilancio di previsione per il 1998, ha consentito in qualche modo di

---

[34] La dotazione organica comprende complessivamente 713 unità (3 dirigenti, 59 funzionari amministrativi e tecnici delle ex qualifiche VII-IX, 110 impiegati di qualifica V e VI, 541 unità di qualifica II-IV), per la maggior parte concentrate nell'area di Pompei (285).

procedere all'avviamento del nuovo modello di gestione e di preparare il passaggio a fasi normali di funzionamento, grazie alla rapidità e alla qualità delle metodologie introdotte, alla formazione del personale interno, alle cospicue economie di gestione realizzate, al reperimento, infine, di risorse finanziarie esterne. L'incidenza della spesa delle prestazioni professionali esterne sul bilancio del 1998 è stata pari al 3,4% del totale della spesa impegnata.

Da marzo a dicembre 1998, in poco più di nove mesi di attività, la Soprintendenza di Pompei ha posto in essere notevoli sforzi organizzativi, per razionalizzare le strutture e rendere più spediti i processi decisionali. Il consiglio di amministrazione si è riunito quindici volte e il collegio dei revisori dei conti sei volte. Si è anche insediato il comitato di cui al comma 5 dell'art. 9 della legge 352/97, operando due scelte rilevanti, con la realizzazione di un Ufficio di piano e con la presentazione al CIPE di un progetto di fattibilità sullo sviluppo culturale e turistico dell'area vesuviana.

I risultati della gestione 1998, ancora sostanzialmente in fase di rodaggio, si possono riassumere nella conclusione delle procedure per l'attivazione del servizio di cassa e di quelle per gli approvvigionamenti, con introduzione del sistema di controllo degli acquisti; nella ricostruzione documentale dei pregressi impegni di spesa e delle entrate, indispensabile per l'avvio del nuovo sistema contabile e della prima forma di controllo di gestione; nell'avvio della elaborazione del piano dei centri di costo, premessa indispensabile alla realizzazione della contabilità analitica.

Sono state poi sottoscritte importanti convenzioni e sono stati affidati i primi progetti finalizzati a interventi di conservazione; è stato realizzato un primo intervento di manutenzione straordinaria dell'area a verde; è stato portato a termine un primo studio analitico sulla sicurezza dell'area archeologica di Pompei.

Il flusso del pubblico ha registrato incrementi contenuti rispetto al 1997, in termini sia di visitatori che di entrate, passando da 2.272.572 a 2.310.455 unità (+1,67%) e da 18.042 mln a 18.483 mln di incassi (+2,44%). La sola area di Pompei incide su questi dati per 1.996.124 visitatori (86,39% del totale) e per 17.025 mln di incassi (92,11%).

Le entrate proprie, derivanti soprattutto dalla vendita dei biglietti di ingresso, hanno aumentato le disponibilità economiche, anche se non si sono tradotte tutte immediatamente in esecuzione di progetti. La direzione di Pompei, superata ormai la fase preliminare, intende perciò, nel corso del 1999, portare a realizzazione programmi e interventi nel frattempo aggiornati ed espressamente predisposti, anche con l'utilizzo dell'avanzo economico determinatosi fisiologicamente nel corso del 1998.

Con l'istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali, per effetto del d.lgs. 368/98, la possibilità di essere dotate di autonomia scientifica, finanziaria, organizzativa e contabile è stata ora estesa (art. 8) a tutte le soprintendenze dell'UCBAAAS, "qualora abbiano competenza su complessi di beni distinti da eccezionale valore archeologico, storico, artistico o architettonico"; e la stessa autonomia potrà essere attribuita anche a musei, biblioteche pubbliche statali, archivi di Stato e soprintendenze archivistiche. Frattanto, con d. 12.12.1998 (ai sensi dell'art. 7 c. 3 della legge 19.7.1997 n. 237) e con successivo d. 7.5.1999 è stato elevato da 1.000 a 2.000 mln il limite per l'approvazione – da parte dei competenti organi periferici del Ministero – dei progetti degli interventi e dei preventivi di spesa facenti capo all'UCBAAAS.

6.3. Il sistema informativo automatizzato.

Degna di qualche attenzione appare la svolta registrata nella politica informatica del Ministero, con un più preciso impegno al rafforzamento delle maggiori architetture distribuite, in una visione globale del sistema informativo automatizzato, a livello delle strutture centrali come degli istituti periferici.

Gli sforzi effettuati negli ultimi anni dall'Amministrazione per dotarsi di posti di lavoro informatizzati, in particolare di personal computer, non erano stati infatti accompagnati da una corrispondente attività di collegamento degli uffici in reti locali e/o geografiche.

Nel giugno 1997, a conclusione di uno specifico studio (il progetto Medusa) la Etnoteam S.p.A. aveva individuato una serie di deficienze nei sistemi informativi del Ministero, sottolineando lo sviluppo selvaggio del patrimonio informatico e l'assenza di una vera pianificazione, con conseguente mancanza di omogeneità dei sistemi, sovradimensionamento tecnologico, duplicazione di attività e soprattutto sensibile lievitazione dei costi.

Nella relazione sullo stato di automazione del Ministero, a consuntivo dell'anno 1997, lo stesso Ufficio del responsabile dei sistemi informativi automatizzati (URSIA) riconosceva a sua volta che, malgrado consistenti sforzi di pianificazione e di realizzazione, lo stato del sistema informativo rimaneva in grado di rispondere appena alle esigenze di base dell'Amministrazione, con una sola vera rete geografica nazionale, il SBN, accanto a limitati progetti degli uffici centrali e di alcuni dei maggiori istituti dipendenti, soprattutto in Toscana; mentre parte degli uffici periferici risultavano ancora non completamente forniti di attrezzature di "office automation".

Prendendo atto delle conclusioni e dei suggerimenti della Etnoteam, il Piano triennale per l'informatica 1998-2000 sottolineava anzitutto la necessità di creare nuclei informativi presso la DAG e presso gli uffici centrali, con una unità organizzativa autonoma (appunto l'URSIA) con funzione strategica e compiti di pianificazione, coordinamento e monitoraggio delle attività di tutti i settori dell'Amministrazione. Ma non mancava di rilevare, nelle carenze di figure professionali specifiche nella dotazione organica approvata con d.P.C.M. 8.1.1997, la scarsa considerazione per le esigenze del settore informatico.

In questo contesto il piano prevedeva comunque la sperimentazione dei servizi di interoperabilità e la distribuzione dell'informazione attraverso Internet, nonché la costituzione della rete Intranet del Ministero e la cooperazione applicativa tra amministrazioni diverse. Esso prevedeva inoltre l'avvio o la conferma di numerosi progetti informatici, tra cui particolarmente interessanti, oltre al nuovo sistema informativo UNIX dell'UCBAAAS, il sistema informativo Catalogo dell'ICCD, il sistema di supporto alle decisioni DAG, l'evoluzione del SBN, e del Sistema archivistico nazionale, l'estensione poli della Carta del rischio, il Workflow Office Automation Globale (WOAG) e il Sistema informativo territoriale ambientale e paesaggistico (SITAP) dell'UCBAP, gli studi di fattibilità sui progetti Anno 2000 ed Euro.

A sua volta l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (AIPA) nella sua Relazione annuale per il 1997 su "Lo stato dell'informatizzazione nella

pubblica amministrazione"[35] metteva in rilievo come le attività tese all'informatizzazione del Ministero non avessero registrato nel 1997 l'attesa svolta di qualità, in particolare per il mancato avvio a soluzione dei problemi relativi alla integrazione tra le varie componenti del sistema informativo e all'esigenza di un deciso incremento dell'informatizzazione di base. Lamentando come anche la conclusione del progetto Medusa non avesse generato "una nuova visione complessiva né la necessaria spinta al rinnovamento", l'AIPA ricordava le difficoltà di definizione del progetto del Catalogo unico dei beni artistici, la lentezza dell'avvio e dell'estensione della Carta del rischio, la ancora incompleta visibilità complessiva dell'Ufficio del responsabile dei sistemi informativi; senza trascurare tuttavia di prendere in positiva considerazione iniziative come il Servizio bibliotecario nazionale dell'UCBLE, anche per l'apertura all'esterno attraverso Internet, i progetti WOAG e SITAP dell'UCBAP, il progetto IMAGO dell'UCBA per gli archivi di Stato, nonché lo sviluppo del sito WEB del Ministero.

Condividendo le considerazioni dell'AIPA, e seguendone le indicazioni strategiche, il Ministero ha redatto quindi il Piano triennale 1999-2001 secondo una logica progettuale non rivolta esclusivamente alla soluzione di problemi di singole unità organizzative, ma intesa ad affrontare in termini concreti il rinnovamento e la trasformazione dell'Amministrazione in un'organizzazione più efficiente e in grado di produrre migliori servizi per il cittadino.

Tutto il Piano risulta perciò prioritariamente orientato a creare le condizioni necessarie per realizzare, anche presso il Ministero, il progetto della Rete unitaria e una razionalizzazione dei sistemi. E in questo senso va vista la presentazione, per la prima volta, di grandi progetti integrati "orizzontali" rispetto alle unità organizzative esistenti, nell'obiettivo, appunto, di una più armoniosa integrazione dei tradizionali settori verticali dell'Amministrazione.

Utilizzando ampiamente le esperienze progettuali degli anni precedenti, ma riorganizzandole in modo da coordinare e amalgamare i molteplici progetti settoriali, il Piano 1999-2001 ha delineato dunque cinque grandi progetti, ciascuno articolato in ampie aree di intervento:

1. *Sistema informativo per il catalogo e il territorio (SICAT)*, individuato come il vero sistema informativo di servizio, che raccoglie e comprende una serie di sette sottoprogetti (Carta del rischio - estensione poli periferici, Automazione Fototeca nazionale, Censimento e inventariazione beni vincolati, Sistema informativo catalogo, Integrazione sistemi catalogo e Comando tutela patrimonio artistico, Sistema informativo territoriale ambientale e paesaggistico SITAP, Archivi-Sistema archivistico nazionale).

2. *Evoluzione del Servizio bibliotecario nazionale (SBN)*, considerato già ora, con ampio apprezzamento dell'AIPA, il sistema informativo di più vasta articolazione del Ministero – con l'integrazione del progetto Censimento delle legature medievali, in corso presso l'I.C. Patologia del libro.

3. *Sistema informativo per il supporto decisionale (SISUD)*, con numerose aree di intervento per diversi centri di responsabilità, in particolare per la redazione della Carta dei servizi e per l'informatizzazione dell'Ufficio stampa.

[35] AIPA, *Relazione annuale 1997*, vol. II, *Lo stato dell'informatizzazione nella Pubblica Amministrazione*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1999.

4. *Workflow Office Automation Globale (WOAG),* in atto in via sperimentale già dal 1996 presso l'UCBAP, ritenuto, per i soddisfacenti risultati raggiunti, particolarmente idoneo ad essere impiegato anche in altri settori dell'amministrazione, per la gestione dei documenti informatici e del protocollo elettronico (previsto dal d.P.R. 10.11.1997 n. 513) con il Workflow Management System; ma anche per la gestione delle risorse umane, con il Sistema informativo del personale (SIAP); mentre l'area costituita dalla rete Internet/Intranet appare destinata a colmare il presente *gap* tecnologico e organizzativo in attesa della futura interconnessione alla Rete unitaria.

5. *Sistema amministrativo statistico (SISTAN),* finalizzato all'organizzazione e alla elaborazione dei dati per l'ISTAT.

Nella sua valutazione del Piano 1999-2001, l'AIPA ha ora osservato che esso "si inquadra nella nota difficile situazione ereditata dal passato e caratterizzata, pur con qualche eccezione, da un'informatizzazione frammentata e non integrata, con duplicazioni e sovrapposizioni, dall'assenza di una rete di comunicazione interna, dalla presenza di un numero limitato di reti locali e, quindi, dall'ampio utilizzo di stazioni di lavoro *stand-alone.*" Il nuovo piano, osserva l'AIPA, "tende ad impostare un percorso di superamento di questa situazione, cercando di accelerare il processo di creazione di reti locali e di sistemi distribuiti e di ricomporre ed integrare le attività informatiche focalizzate su aree comuni. Esistono peraltro problemi attuativi derivanti dalla carenza di mezzi finanziari adeguati e dalla difficoltà di finalizzare efficacemente l'insieme delle risorse disponibili. Pertanto, manca ancora un programma complessivo di informatizzazione e collegamento degli uffici centrali e periferici, che rischia di far arrivare impreparato il Ministero all'appuntamento con l'attivazione della Rete unitaria. Dal punto di vista dell'integrazione dei sistemi, è stata avviata con uno studio di fattibilità l'operazione di omogeneizzazione dell'utilizzo di sistemi territoriali e cartografici, mentre su altri terreni il percorso è ancora da definire compiutamente. E' evidente pertanto che la direzione recentemente intrapresa dovrà essere maggiormente definita e sostanziata nei prossimi anni."

In un quadro caratterizzato da così ampia pianificazione, ma anche dal persistere di contraddizioni e di problemi, il 1998 doveva naturalmente assumere un carattere di transizione, e per ciò stesso presentarsi come cruciale per il futuro informatico del Ministero.

Nel 1998 l'Amministrazione si è sforzata perciò di ricondurre a un disegno unitario le molteplici iniziative assunte in materia dai diversi uffici, in modo che potessero poi confluire nel piano triennale 1999-2001. Di conseguenza sono state soprattutto intensificate le attività preparatorie e di formazione, finalizzate al raggiungimento degli obiettivi del Piano. Mentre sforzi significativi sono stati compiuti per accelerare la valorizzazione di almeno alcuni dei progetti in corso: studio di fattibilità con metadati nel settore della cartografia (progetto SICAT); redazione di un software per il progetto Europa; realizzazione al 50%, nonostante le grandi difficoltà operative, del progetto SIAP, oggetto di notevole interesse in vista della realizzazione di un progetto AIPA di sistema informativo unitario del personale, esteso a tutte le amministrazioni.

Ma l'obiettivo principale del Ministero si è confermato nella costruzione di una struttura di riferimento generale sui beni e le attività culturali, tale da coinvolgere operativamente ed orizzontalmente tutti gli uffici centrali e periferici. Di qui l'importanza del progetto Internet/Intranet, la cui realizzazione ha avuto un sensibile acceleramento nel corso del 1998. Avviata nel giugno, la rete Intranet è infatti in via di completamento, e dovrebbe entrare presto a regime, mentre il sito Internet (www.beniculturali.it) è stato aggiornato e rivisto a partire dal marzo '98, ma dovrà essere ancora sottoposto ad un *upgrade* di software.

La realizzazione del progetto della Rete unitaria rimane così obiettivo prioritario del Ministero anche nella programmazione per il 1999, come risulta ancora una volta dalle indicazioni dell'URSIA, in adempimento alla direttiva politica del ministro, formulata nella nota preliminare allo stato di previsione per il 1999 (e contemporaneamente nella circolare del 10.7.1998), laddove, al punto h) degli obiettivi programmatici generali si fissa quello di "dotare di idonee attrezzature informatiche e dei relativi programmi di gestione le strutture centrali e periferiche del Ministero", aggiungendo, come indicatore specifico, che "entro il 1999 si procederà alla informatizzazione delle strutture centrali".

Rimangono tuttavia da approntare mezzi finanziari e risorse umane proprie. Come rilevato già nel Piano triennale 1998-2000, nella dotazione organica approvata con D.P.C.M. 8.1.1997 è possibile individuare appena 181 unità delle varie figure professionali per la progettazione di software e il trattamento dei dati (52 per l'amministrazione centrale e 129 per gli istituti periferici).

Per quel che riguarda le disponibilità finanziarie, nel 1997 soltanto due capitoli di spesa apparivano esplicitamente destinati al finanziamento delle attività informatiche (capp. 1083 e 7530, rispettivamente per la gestione e per lo sviluppo di sistemi informativi) con stanziamenti per complessivi 11.470 mln. Altri 9.090 mln erano destinati al SBN informatico (cap. 1536), mentre su una serie di altri capitoli confluivano risorse provenienti da leggi o normative speciali. Nella classifica per funzioni, alla m.f. 5.5 (risorse informatiche) risultavano imputati stanziamenti per 12.389 mln (con una percentuale sul totale del Ministero pari a 0,45%); mentre 3.143 mln erano imputati alla m.f. 1.4, comprendente però, oltre ad Attività informatiche,

anche il Servizio statistico[36]. Nell'insieme tuttavia la citata Relazione dell'AIPA per il 1997 presenta impegni di spesa per 41.026 mln (su 54.577 mln di spesa programmati) articolati in 26.155 mln per sviluppo del sistema informativo e 14.871 mln per gestione e manutenzione del sistema.

Per il 1998 i capitoli di spesa espressamente dedicati nel bilancio di previsione alla costituzione, allo sviluppo, alla gestione e alla manutenzione del sistema informativo automatizzato (nel quadro delle unità "Informatica di servizio") sono 13, con stanziamenti complessivi per 22.470 mln di competenza e 30.470 mln di cassa (di cui 11.000 mln, sia di competenza che di cassa, per il solo SBN informatico).

Le elaborazioni a consuntivo per le unità "Informatica di servizio" danno invece stanziamenti definitivi per 22.570 mln, con una massa spendibile di 51.306 mln, impegni totali per 24.824 mln, pagamenti per 11.280 mln, ma con residui per ben 28.736 mln (pari al 56,01% della massa spendibile), imputabili per la più ampia parte alla DAG (10.939 mln, 38,07%) e all'UCBAAAS (9.376 mln, 32,63%).

Nel bilancio preventivo per il 1999 gli stanziamenti, articolati su 14 capitoli espressamente dedicati all'Informatica di servizio, sono passati, con lieve diminuzione, a complessivi 21.902 mln di competenza e 28.328 mln di cassa (con 11.000 mln di cassa e 12.200 di competenza per il SBN).

Nella già ricordata analisi dell'AIPA sul piano triennale 1999-2001, gli stanziamenti proposti per l'informatizzazione del Ministero BAC salgono invece a 58.830 mln per il 1999, 64.008 per il 2000 e 48.347 per il 2001, per un totale di 171.185 mln nel triennio.

6.4. Eventi calamitosi. Il sisma in Umbria e nelle Marche.

A partire dall'inizio di settembre 1997 e sino all'aprile 1998 una serie di eventi sismici ha interessato il territorio umbro-marchigiano, con epicentro tra Gualdo Tadino e Norcia, per un totale di 5.000 scosse, con una di maggiore intensità (magnitudo 6.0) il 26 settembre 1997 e repliche molto forti tra il 7 e il 14 ottobre 1997 e poi tra il 26 marzo e il 4 aprile 1998.

Per la loro durata e per l'estensione sul territorio questi eventi hanno avuto gravi ripercussioni sul tessuto ambientale dell'Umbria e delle Marche, con danni molto rilevanti al patrimonio architettonico e storico artistico[37]. E al tempo stesso hanno creato problematiche non indifferenti nel coordinamento degli interventi e nelle operazioni di recupero.

A ciò intese far fronte l'istituzione – già il 28.9.1997 con ordinanza n. 2668 del ministro dell'interno – di un Ufficio del commissario delegato per il patrimonio storico

[36] Si giungerebbe così ad un totale di 15.532 mln con un massa spendibile di 21.012 mln, dovuta alla presenza di una grande quantità di residui; ma i pagamenti totali si limitavano a 8.842 mln con una accresciuta massa residua di 11.239 mln.

[37] I danni più gravi – e comunque di maggior impatto psicologico – si sono registrati ad Assisi (nella Basilica superiore), a Nocera Umbra e a Foligno; ma hanno interessato in complesso decine di comuni e migliaia di edifici. Notevoli danni sono stati inoltre rilevati agli immobili sedi di istituti archivistici statali a Perugia, Assisi e Camerino, al patrimonio archivistico comunale ed ecclesiastico e al patrimonio librario.

artistico[38], e successivamente (il 17.10.1997) di due uffici di vice commissari per le due regioni, con il compito di coordinamento operativo dei rilevamenti dei danni, programmazione e controllo del pronto intervento, rapporti con gli enti locali, individuazione e adeguamento di strutture per il ricovero dei beni mobili a rischio.

Fu altresì istituita un'apposita unità di crisi per la basilica di S. Francesco cui fu preposto, per il coordinamento tecnico, una figura istituzionale di grande rilievo, il soprintendente per i beni artistici e storici di Firenze, Antonio Paolucci, già ministro per i beni culturali e ambientali.

Con il d.l. 27.10.1997 n. 364, convertito in legge 17.12.1997 n. 434, e con il successivo d.l. 30.1.1998 n. 6, convertito in legge 30.3.1998 n. 61, furono poi disposti interventi urgenti per il rilevamento dei danni al patrimonio culturale e per l'avvio delle attività progettuali per il recupero dei beni danneggiati, con stanziamenti di fondi, autorizzazioni a contrarre mutui, potenziamento del personale anche con assunzioni a tempo determinato, semplificazione dei procedimenti.

In particolare la l. 434/97 riservava 25 mld (sui 220 stanziati in totale) per gli interventi sul patrimonio storico-artistico e prevedeva il passaggio di personale dal Ministero della difesa al Ministero BAC La successiva legge 61/98, nel disporre ulteriori interventi urgenti in favore delle zone terremotate e di altre zone colpite da eventi calamitosi, autorizzava, per gli interventi sui beni culturali, la stipulazione di mutui ventennali (per il periodo 1999-2018) nel limite di impegno annuo di 15 mld; nonché il potenziamento delle soprintendenze interessate con l'assunzione di personale tecnico e amministrativo a tempo determinato, per un periodo massimo di tre anni.

Ulteriori assegnazioni per 27 mld sono state stabilite con il d.l. 11.6.1998 n. 180, convertito in legge 3.8.1998 n. 267, che prevede anche 3 mld a favore del patrimonio storico-artistico delle zone della Campania colpite dai disastri franosi del maggio 1998.

Per il rilevamento dei danni sono stati costituiti centri operativi misti con squadre di sopralluogo del Nucleo operativo patrimonio storico artistico (NOPST), composte di tecnici del Gruppo nazionale difesa terremoti, dei vigili del fuoco e delle soprintendenze competenti del Ministero nonché di funzionari comunali.

Un documento su "Primi indirizzi per i progetti di pronto intervento" è stato redatto a cura del Comitato nazionale per la prevenzione del patrimonio culturale dal rischio sismico; mentre l'Istituto centrale del restauro ha avviato la produzione di cartografie tematiche delle aree interessate e altre iniziative di supporto all'attività di rilevamento e gestione dei dati nell'ambito del sistema informativo territoriale Carta del Rischio.

Al rilevamento sul territorio (concluso il 30.5.1998) si sono affiancate le attività di pronto intervento, di messa in sicurezza degli edifici e di recupero e protezione delle opere d'arte mobili in locali idonei. E sono state avviate le procedure di restauro dei beni monumentali, secondo rigorosi indicatori di priorità.

Secondo i dati forniti dall'amministrazione, gli edifici monumentali danneggiati sarebbero stati 4.633 (2.317 nelle Marche e 2.316 in Umbria), di cui 2.084 risultati inagibili (1.266 nelle Marche e 818 in Umbria). Una stima non definitiva dei danni

[38] A tale incarico – con ord. n. 2669 del 1.10.1997 – fu designato il d.g. per i beni archeologici, architettonici, artistici e storici, con un provvedimento di oggettiva funzionalità, per l'evidente sinergia e per le interrelazioni tra le due funzioni.

quantifica in 3.193 mld gli interventi strutturali necessari (con aumento stimato del 30% per "miglioramento sismico" in 958 mld) e in 415 mld quelli per i beni mobili.

I fondi messi a disposizione del commissario delegato dal Ministero dell'interno nella prima e seconda fase dell'emergenza sono stati in totale 68 mld. Il Ministero ha inoltre provveduto alla stipula di mutui per finanziare la fase di recupero – ai sensi dell'art. 8 cc. 4 e 7 della legge 61/98 – per 111.700 mln con la BEI (in data 31.7.1998) e per 74.470 mln con il Fondo sviluppo sociale (in data 8.9.1998).

Gli interventi effettuati nella lunga fase dell'emergenza o comunque già disposti o avviati hanno comportato una spesa di 27.235 mln per le Marche e di 32.564 mln per l'Umbria; ed hanno riguardato beni architettonici e storico artistici per 31.317 mln, beni archeologici per 763 mln, sgombero d'opere d'arte e altro per 27.719 mln.

I programmi di recupero formulati d'intesa con le due Regioni interessate sono basati essenzialmente sui "Piani di ripristino, recupero e restauro del patrimonio culturale danneggiato dalla crisi sismica" previsti dall'art. 8 della legge 61/98, integrati dal "Piano stralcio Giubileo-Terremoto", predisposto per riparare i danni provocati dalla crisi sismica a 23 complessi monumentali dell'Umbria già inseriti nel piano delle opere per la celebrazione del Grande Giubileo del 2000 in località fuori del Lazio.

I piani attuativi selezionano, secondo priorità prestabilite, il patrimonio culturale in accertamento, consentendo la piena utilizzazione delle risorse disponibili. Il piano attuativo per la Regione Marche, firmato il 4.2.1999, prevede interventi per il recupero e il restauro di oltre 300 edifici, da aggiungersi agli oltre 140 interventi di salvaguardia già posti in essere dalla Soprintendenza sulla base di un primo piano stralcio finanziario; e prevede, per la ricostruzione, risorse per 70 mld dal Ministero BAC e per 140 mld dalla Regione, dai fondi dell'U.E. (ob. 5b). Per l'Umbria, il piano stralcio 1998 per interventi urgenti e indifferibili, approvato con delibera della G.R. del 25.9.1998, comprende 79 interventi da finanziare con risorse dell'U.E. (ob.5b), per 80.000 mln e 99 interventi a carico del Ministero BAC per 79.996 mln, con un elenco aggiuntivo di interventi finanziabili con eventuali fondi di riserva, per 52.245 mln.

Per la ricerca scientifica e tecnologica sulle condizioni dei beni culturali danneggiati sono state poi stipulate convenzioni con strutture universitarie e di ricerca, quali:

- il Centro interuniversitario di ricerca sulla forma del territorio (CIRTER) e l'Università degli studi di Perugia;
- l'Università degli studi "La Sapienza" di Roma, Scuola di specializzazione in storia dell'arte medievale e moderna e Facoltà di lettere, Istituto di storia dell'arte;
- l'Università degli studi della Tuscia in Viterbo, cattedra di storia dell'arte bizantina della Facoltà di conservazione dei beni culturali;
- l'Università degli studi di Firenze, Dipartimento di scienze della terra e il Dipartimento della protezione civile della PCM.

E' stato sottoscritto inoltre un accordo di programma - con la Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento dei servizi tecnici, Servizio sismico nazionale; la Regione Umbria, Assessorato all'urbanistica; i comuni di Preci e di Sellano - , per "promuovere uno studio interdisciplinare per individuare meccanismi di danneggiamento e criteri di recupero nei due centri minori di Montesanto di Sellano e Roccanolfi di Preci nel territorio umbro".

Accordi specifici sono stati poi firmati con il S. Convento di S. Francesco per una mostra itinerante sugli Splendori di Assisi e (in collaborazione con la RAI) per la realizzazione di filmati sugli interventi di restauro; mentre altre iniziative sono state adottate per favorire liberalità e sponsorizzazioni in favore dell'opera di restauro.

Nell'autunno del 1997 i movimenti tellurici in Umbria e nelle Marche hanno richiamato a lungo l'attenzione generale, per l'eccezionale susseguirsi delle repliche e per la vastità dell'area interessata. Ma nella primavera precedente altri eventi calamitosi avevano provocato danni assai gravi e commosso l'opinione pubblica nazionale: l'incendio della Cappella Guarini (che ospita la S. Sindone) e del Palazzo reale di Torino in aprile; la grande frana di Sarno, in Campania, in maggio. A seguito dell'incendio di Torino – che riproponeva ancora una volta gli scenari degli incendi dell'ottobre 1991 al Teatro Petruzzelli di Bari e del gennaio 1996 al Teatro La Fenice di Venezia – erano state emanate due direttive ministeriali: la prima (del 16.4.1997) in materia di progettazione, con previsione prioritaria al ricorso a professionisti esterni in considerazione della peculiare tipologia degli interventi sui beni culturali e delle esigenze di tempestività per la migliore utilizzazione delle risorse finanziarie; l'altra (del 17.4.1997) in materia di sicurezza dei beni culturali negli istituti e nei cantieri, nel rispetto del piano delle misure per la sicurezza fisica dei lavoratori, di cui alla legge 19.3.1990 n. 55.

Con successivo d.l. 6.5.1997 n. 117 convertito in legge 1.7.1997 n. 203, per interventi straordinari di potenziamento degli impianti di prevenzione e sicurezza a tutela del patrimonio culturale, che prevedeva tra l'altro l'adozione di un piano straordinario e l'istituzione di un Servizio tecnico per la sicurezza alle dirette dipendenze del ministro, sono state autorizzate operazioni finanziarie per 20 mld annui, per un periodo massimo di 10 anni; mentre ulteriori oneri per 22 mld nel 1997 e 1 miliardo annuo a partire dal 1998 sono stati autorizzati con copertura a carico in parte della quota 8 per mille dell'IRPEF, in parte degli introiti dei biglietti d'ingresso dei musei.

Con la legge 15.12.1998 n. 444 (Nuove disposizioni per favorire la riapertura di immobili adibiti a teatro e per attività culturali) è stato infine previsto un ampio programma straordinario di restauro, ristrutturazione e adeguamento funzionale, con interventi, tra l'altro, per il Teatro Petruzzelli di Bari.

Queste misure, se hanno consentito un più ampio impegno operativo nei confronti degli edifici monumentali e del patrimonio a rischio, non hanno potuto tuttavia impedire il ripetersi di eventi calamitosi anche di origine dolosa, come quelli di recente verificatisi - per fortuna senza gravi conseguenze – alla reggia di Caserta.

6.5. Sicurezza e tutela del patrimonio artistico.

Le condizioni della sicurezza delle opere d'arte rimangono incerte per la persistenza dell'aggressione delinquenziale, per la precarietà o l'assenza di validi sistemi di difesa, oltre che per le illecite esportazioni da parte degli stessi proprietari.

Secondo i dati più aggiornati, dal 1.1 al 31.12.1998 risultano denunciati 2.032 furti (erano stati 2.120 in tutto il 1997), con l'asportazione di 24.505 oggetti (23.513 nel 1997), di cui 152 da musei, 516 da enti pubblici e privati, 6.280 da chiese e 17.557 da private abitazioni. Le regioni più colpite risultano Piemonte, Lombardia, Lazio, Campania; le meno colpite Val d'Aosta, Sardegna, Molise, Trentino-Alto Adige. Il

problema più grave è sempre quello delle chiese che, non disponendo di sufficienti misure di sicurezza, costituiscono l'obiettivo privilegiato delle iniziative criminose.

Negli ultimi sei anni, dal 1.1.1993 al 31.12.1998, i furti denunciati sono stati in totale 12.651, tra cui 4.307 a danno di chiese e 7.459 a danno di privati.

Gli oggetti asportati sono stati complessivamente 187.738, con una sensibile riduzione tuttavia negli ultimi due anni: da 34.960 pezzi nel 1993, a 35.422 nel 1996, a 23.513 nel 1997, a 24.505 nel 1998.

Va tuttavia segnalato il "salto di qualità" verificatosi nelle tipologie degli attacchi al patrimonio artistico con le serie di atti vandalici (danneggiamenti a statue, dipinti, monumenti, incendi dolosi) e soprattutto con la rapina a mano armata compiuta alla Galleria d'arte moderna di Roma la sera del 19 maggio 1998, un'operazione che – pur conclusasi rapidamente con il recupero delle opere rubate – propone in termini del tutto nuovi il problema della sicurezza dei musei e dei luoghi espositivi.

L'impegno delle forze dell'ordine (Carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di finanza) ha comunque consentito recuperi significativi sotto il profilo qualitativo e quantitativo. Nel 1998 gli oggetti recuperati sono stati 24.119 - dei quali 13.037 reperti archeologici provenienti da scavi abusivi - per un valore stimato di 194.220 mln. Sono state inoltre sequestrate 10.463 opere d'arte falsificate e sono state denunciate 911 persone di cui 766 a piede libero e 145 in stato di arresto (erano state 493 nel 1997 , di cui 113 arrestati).

Significativo anche l'impegno per riportare in Italia dall'estero quanto illecitamente esportato o trafugato, attraverso le commissioni rogatorie internazionali (46 in totale, tra cui 10 in Svizzera, 9 in Gran Bretagna 8 negli Stati Uniti, 7 in Germania).

A questo proposito va ricordato che la struttura operativa del Comando Carabinieri per la tutela del patrimonio artistico (TPA), istituita con d.m. 5.3.1992 quale organo deputato alla tutela e al recupero dei beni culturali, in sostituzione del Nucleo Carabinieri TPA già operante sin dal 1969, è stata potenziata con d.m. 4.11.1996, che ha istituito nuclei distaccati presso le sedi periferiche del Ministero – a Milano (Monza), Venezia, Bologna, Firenze, Napoli e Bari – e della Regione Sicilia in Palermo.

In stretta collaborazione con il Comando Carabinieri TPA continua ad operare il Servizio tecnico per la ricognizione patrimoniale, istituito presso l'UCBAAAS, il quale prosegue nell'attività di ricognizione e schedatura delle opere d'arte in deposito esterno presso sedi istituzionali, e trasmette periodicamente al Comando stesso i dati relativi alle opere disperse, distrutte o rubate.

Ministero dell'Ambiente

Sommario: **Sintesi e conclusioni**

1. Quadro di riferimento programmatico; *1.1 Programmazione 1998-2000; 1.2 Direttive.*

2. Aspetti finanziari della gestione - Dati complessivi; *2.1 Massa Impegnabile e Impegni; 2.2 Massa spendibile e pagamenti; 2.3 Residui; 2.4 Economie; 2.5 Spesa globale COFOG.*

3. Analisi per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità; *3.1 Funzioni-obiettivo "difesa civile"; 3.2 Funzione-obiettivo "Trattamento dei rifiuti"; 3.3 Funzione-obiettivo "Trattamento Acque reflue"; 3.4 Funzione-obiettivo "Riduzione dell'inquinamento"; 3.5 Funzione-obiettivo "Protezione delle biodiversità e dei beni paesaggistici"*; 3.5.1 Parchi e riserve naturali; 3.5.2 Difesa del mare; *3.6 Funzione-obiettivo "Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente"; 3.7 Funzione-obiettivo "Protezione dell'Ambiente non altrimenti classficabile*; 3.7.1 Dati finanziari; 3.7.1.1 NOE; 3.7.2 VIA; 3.7.3 Cave e torbiere; 3.7.4 Danno ambientale e difesa del suolo"; 3.7.5 Programma INFEA; 3.7.6 SINA; *3.8 ANPA.*

4. Convenzioni e contratti.

5. Organizzazione; *5.1 Personale.*

Sintesi e conclusioni

L'analisi complessiva delle attività finalizzate alla salvaguardia dell'ambiente non può prescindere dalla valutazione di due elementi concorrenti: il primo - che ha una portata anche sovranazionale - fa riferimento alle ricadute sul territorio degli interventi diretti alla tutela dell'ambiente che, soprattutto per quanto si riferisce alla tutela dagli inquinamenti atmosferici e delle acque, può sopravanzare le aree nazionali; il secondo, invece, sostanzialmente di natura normativa, ha riguardo alla pluralità dei soggetti titolari di potestà sulla materia, spesso portatori di interessi non convergenti, che devono comunque cooperare per il conseguimento degli obiettivi dati.

Tali caratteristiche giustificano sia pure in parte le difficoltà di avvio degli interventi di tutela ambientale, riscontrate anche nel corso del 1998 relativamente all'attuazione del Programma Stralcio di Tutela ambientale di cui all'art. 7 della legge n. 344/97, e condizionano ancora la conclusione di una lunga serie di programmi e interventi che risalgono alla fine degli anni '80 - primi anni 90, quali il risanamento delle aree a rischio (Lambro-Olona-Seveso; della Laguna Veneta; delle aree industriali in Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna, Liguria, Veneto per citare le maggiori).

Tra le cause più ricorrenti dei ritardi, soprattutto nei primi anni successivi all'istituzione del Ministero, possono essere citati la legislazione dettata dalle emergenze e non sufficientemente supportata da un'adeguata programmazione; l'impreparazione tecnica delle Regioni e degli Enti locali non in grado di selezionare e formulare adeguatamente i progetti di competenza da sottoporre alle valutazioni dell'Amministrazione centrale; le procedure di concertazione tra Amministrazioni centrali, e tra queste e le Amministrazioni decentrate, eccessivamente complesse; l'assenza di controlli tempestivi da parte dell'Amministrazione centrale e di coordinamenti intersoggettivi e interorganici.

La più recente legislazione di settore e lo snellimento delle procedure di concertazione dovrebbero consentire il superamento di queste difficoltà.

Permangono squilibri e inadeguatezze tecniche negli organismi locali che, ai sensi del decreto legislativo n. 112/98, dovranno assumere direttamente competenze che richiedono capacità di programmazione e di coordinamento anche interterritoriale, tenuto conto che anche a livello locale gli strumenti di tutela ambientale interagiscono tra loro e si condizionano reciprocamente.

Ne deriva l'esigenza di identificare, nel quadro istituzionale della nuova regionalizzazione, un unico centro di imputazioni, caratterizzato dalla completezza dei dati conoscitivi anche a livello sovranazionale e da competenze normative e programmatiche di indirizzo connesse a procedimenti di concertazione con le autonomie territoriali.

Tale sembra essere l'orientamento politico più recente che ha ipotizzato, con lo schema di decreto legislativo sull'organizzazione del Governo, la creazione di un dicastero dell'ambiente e del territorio.

Nella situazione attuale, all'interno dell'Amministrazione, si impone una maggiore attenzione alle esigenze del coordinamento tra i vari Servizi, attualmente carente, come emerge dall'analisi complessiva della gestione 1998 e come risulta dalle osservazioni formulate nella relazione al Ministro sul programma 1998, presentata dal Servizio VIA.

La debole significatività dei documenti di programma finora adottati dal Ministro dell'Ambiente, ai sensi del decreto legislativo n. 29/93 (come modificato dal decreto legislativo n.80/98), evidenzia la scarsa attenzione nei confronti delle profonde modificazioni istituzionali conseguenti al trasferimento di competenze ex disposto del d.lgs.

n. 112/98 e legate all'annunciata ristrutturazione organizzativa e funzionale dalla quale dovrebbe sorgere il Ministero dell'Ambiente e del territorio.

Tali modificazioni, già prefigurate dalla legge n. 59/97, avrebbero dovuto portare ad una impostazione della programmazione annuale 1998, diretta, innanzitutto, a privilegiare la visione d'insieme delle attività di competenza del Ministero individuando gli obiettivi al cui perseguimento concorrono attivamente più centri di responsabilità.

Queste esigenze di unificazione e di completezza istituzionale devono essere realizzate in sintonia con il quadro del decentramento quale emerge dal decreto legislativo n.112/98.

La soppressione del Piano triennale di tutela ambientale, finora definito dall'Amministrazione Centrale con l'apporto propositivo degli enti decentrati allarga l'area delle autonomie regionali. E' da valutare positivamente sia la piena attribuzione alle Regioni e agli Enti locali delle funzioni amministrative attive e di gestione sia il potenziamento di compiti di programmazione affidati alle Regioni. Appare tuttavia necessario un quadro di riferimento programmatico globale di assetto del territorio che renda compatibili - sotto il profilo della salvaguardia ambientale e dell'uso del territorio - gli interventi infrastrutturali, a partire da quelli di più penetrante impatto, da quelli interregionali e da quelli nelle aree a rischio.

Un altro punto nodale è costituito - come già segnalato nella Relazione al Parlamento dello scorso anno -dalle interconnessioni tra difesa del suolo e regime di protezione e utilizzazione delle acque: il superamento dell'attuale frammentazione di competenze tra Ministeri, Regioni, Autorità di bacino, senza delimitazioni precise nell'assunzione delle responsabilità, dovrà essere riordinato nell'ambito del processo di riforma dell'assetto del Governo.

Il decentramento dovrebbe eliminare i ritardi e i rimpalli di responsabilità tra Amministrazione Centrale e Regioni ed Enti decentrati nella predisposizione dei programmi di investimento, fra i quali si pongono gli interventi di smaltimento e di trattamento dei rifiuti.

Dall'esame del rendiconto 1998 emergono anche aspetti positivi della gestione, tra i quali si segnala il consistente aumento nell'utilizzazione delle risorse, con il riscontro positivo dell'incremento dei pagamenti che può costituire un indicatore dell'avvio concreto dei programmi approvati.

Ancora assolutamente insufficienti sono gli elementi forniti per una valutazione dell'efficacia e dell'economicità della gestione; elementi che, in assenza del filtro costituito dal Servizio di controllo interno, concretamente non operativo, non consentono di effettuare comparazioni attendibili tra risorse utilizzate, adeguatezza dei procedimenti amministrativi, risultati conseguiti.

Un elemento da evidenziare è rappresentato dalla ricerca di incentivi per lo sviluppo di tecnologie pulite (art.2 legge n. 344/97) e di deterrenti all'aumento delle emissioni inquinanti, sia atmosferiche che sonore, perseguito anche attraverso lo strumento fiscale: l'art.18 della legge n. 449/97 - collegata alla legge finanziaria 1998 - ha previsto un'imposta erariale regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili; l'art.24 - comma 38 - ribadisce la validità della tassa sui rifiuti solidi urbani (vedasi anche l'art.49, comma 12); l'art.17 - comma 29 - ha istituito una tassa sulle emissioni dei grandi impianti industriali di combustione.

Da ultimo, l'art. 11 della legge n. 133/99 - riguardante disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale - ha conferito una delega al Governo

per l'introduzione di incentivi con finalità ecologiche, fissando priorità e criteri direttivi rivolti: allo sviluppo di tecnologie pulite; al trasferimento del prelievo fiscale dal lavoro al consumo delle risorse naturali, al fine di incrementare l'occupazione; a migliorare l'efficienza ambientale del sistema produttivo mediante l'utilizzazione delle migliori tecniche disponibili; ad incentivare gli investimenti delle imprese - anche mediante detrazioni fiscali del costo dei marchi e dei brevetti concessi in ambito europeo - verso processi produttivi che comportino risparmi energetici.

Infine, a parziale compensazione dei costi sostenuti dall'Amministrazione per le istruttorie riguardanti la valutazione di impatto ambientale, l'art.27 della recente legge 30 aprile 1999 n.136 ha posto a carico del soggetto committente di un progetto di entità superiore ai 100 miliardi - da sottoporre a valutazione di impatto ambientale - il versamento all'entrata del bilancio dello Stato di una somma pari allo 0,5‰ del valore delle opere da realizzare.

1. Quadro di riferimento programmatico

1.1 Programmazione 1998-2000

Nel documento di programmazione economica e finanziaria per il 1998-2000 le politiche di salvaguardia ambientale sono appena accennate e riferite sostanzialmente alle possibilità che lo sviluppo delle tecnologie ecocompatibili offre per un uso più efficiente delle risorse disponibili soprattutto per facilitare la crescita dell'occupazione sotto il profilo quantitativo e qualitativo.

Particolare attenzione è stata riservata alle misure fiscali rivolte a far emergere i costi delle risorse ambientali[1]; tali forme di prelievo, secondo le previsioni programmatiche,

[1] Tali misure sono state concretamente adottate dalla legge n.449/97 (collegata alla legge finanziaria 1998) che, da un

dovrebbero alleggerire l'attuale prelievo fiscale sul lavoro, contribuendo per questa via ad un aumento dell'occupazione.

Anche il patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione, (concluso a dicembre 1998 tra il Governo e le parti sociali) ha coinvolto il Ministero dell'Ambiente in misura marginale relativamente alla risoluzione di alcune criticità riguardanti l'attuazione del decreto "Sblocca Cantieri" (art.13, legge n.135/97) e nella formazione di un "Comitato Nazionale" costituito nell'ambito CIPE dalle Amministrazioni Centrali e dalle parti economiche e sociali, per il coordinamento e l'integrazione dei diversi livelli di intervento diretti alla promozione dell'investimento pubblico anche attraverso la "finanza di progetto".

Al centro delle politiche di investimento sono identificati "grandi assi di intervento" tra i quali assume rilevanza la valorizzazione delle risorse naturali e ambientali attraverso l'attuazione degli interventi di difesa del suolo e sui Parchi Nazionali, il corretto uso del territorio e delle acque, la riqualificazione delle aree urbane; un'attenzione particolare è rivolta ai procedimenti di valutazione di impatto ambientale per i quali sono auspicate efficaci procedure di componimento delle controversie ai fini dell'accelerazione e della certezza delle valutazioni conclusive.

Il disegno di legge AS 422-A - approvato dal Senato e riguardante "un'autorizzazione unica in materia ambientale" - è diretto a conseguire una drastica riduzione dei tempi attualmente necessari per l'autorizzazione alla realizzazione di interventi compatibili con il rispetto delle norme dirette alla salvaguardia ambientale.

Altrettanto significativo è l'impegno assunto nei confronti della valorizzazione dei

---

lato, ha ridotto del 23% l'ammontare del canone dovuto per la concessione di beni del demanio marittimo a favore delle associazioni ambientaliste in modo da incrementare le attività dirette alla valorizzazione degli ecosistemi naturali marini e costieri (art.10) e, dall'altro, in aggiunta alla tassazione sui rifiuti, ha istituito una nuova tassa sulle emissioni di anidride solforosa, prodotte dai grandi impianti di combustione (art.17) e una nuova imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili (art.18).

Parchi Nazionali con particolare riferimento a quelli ricadenti nelle aree del Mezzogiorno[2] da attuare mediante l'ampliamento e il miglioramento dell'offerta turistica[3], il sostegno all'artigianato tipico e il restauro del patrimonio architettonico.

A tal fine, il Ministero dell'Ambiente ha svolto un ruolo di indirizzo e di assistenza tecnica per l'individuazione degli interventi, la loro integrazione e la loro corretta progettazione.

E'rivolto al futuro, il programma di sviluppo della Val d'Agri da realizzare mediante lo sfruttamento delle risorse petrolifere che, inserito tra le priorità della programmazione 1999-2001, interessa il Ministero dell'Ambiente sotto il profilo della compatibilità ambientale delle attività estrattive. Al fine di controbilanciare le alterazioni dell'ambiente, indotte dall'attività di estrazione, l'ENI e la Regione Basilicata hanno stipulato un accordo che prevede interventi di integrazione e monitoraggio ambientale, nonché la conversione produttiva del gas associato alle estrazioni per produrre energia elettrica a basso costo.[4]

1.2 Direttive

Con provvedimenti programmatici dell'aprile 1998, il Ministro dell'Ambiente ha dato attuazione, in sostanza solo formalmente, alle disposizioni degli artt.3 e 14 del decreto legislativo n.29/93 come poi sostituiti dagli artt. 3 e 9 del decreto legislativo n.80/98.

Si tratta di un'ottemperanza formale in quanto in concreto manca un quadro

---

[2]Cilento e Vallo di Diano; Vesuvio; Gargano; Pollino; Sila e Aspromonte per una superficie complessiva di oltre 600.000 ettari.

[3]32 progetti di intervento già finanziati dal CIPE a fine 1996 per un importo globale di 19 miliardi riguardano la creazione di infrastrutture di base per la fruizione dei parchi quali i sentieri e la cartellonistica di segnalazione; i centri visita; le strutture ricreative.

[4]Le interconnessioni tra Ministero dell'Ambiente e Ministero dell'Industria sono numerose: l'analisi congiunta delle risorse che interagiscono espone impegni complessivi per 86.6 miliardi (su 138.1 miliardi disponibili): pagamenti per 90.1 miliardi e residui totali per 462.5 miliardi, relativi soprattutto ai ritardi nell'attuazione degli interventi di risanamento ambientale delle aree a rischio a prevalente origine industriale.
Per osservazioni specifiche sull'accordo vedere determinazione Sezione Enti n. 34 del 21 maggio 1999.

programmatico unitario delle attività da esercitare nel corso dell'esercizio. Infatti, al posto di un unico provvedimento contenente le indicazioni programmatiche, ma anche concretamente operative, degli obiettivi da conseguire puntualmente in relazione alle risorse finanziarie e strumentali disponibili e quantificate nel bilancio preventivo - da valutare alla luce di indici quantitativi e qualitativi rapportati all'attività svolta - sono stati adottati tanti provvedimenti quanti sono i Servizi dell'Amministrazione, senza indicazioni complessive di sintesi tali da coordinare tra loro le dirette attività di pertinenza, ai fini di una maggiore sinergia interna. Inoltre mancano quasi del tutto puntuali indicazioni sulle priorità da privilegiare che non siano sostanzialmente ripetitive delle competenze istituzionali; le priorità indicate nelle proposte formulate dai Servizi sono state acriticamente recepite e nell'indicazione degli obiettivi non risultano individuati gli elementi di misurazione e comparazione delle attività necessarie al conseguimento dei risultati sperati, ai fini del giudizio di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

Relativamente ai rapporti con il Servizio di controllo interno, inserito nell'organigramma del Gabinetto e che dovrebbe fornire la griglia degli elementi di valutazione e comparazione delle attività strumentali al conseguimento degli obiettivi, sia sotto il profilo della struttura organizzativa che relativamente al grado e alla qualità nell'utilizzazione concreta delle risorse, non risultano esercitati poteri di stimolo, richieste di indagini e rilevazioni per lo snellimento dei procedimenti amministrativi e per l'eventuale evidenziazione di duplicazioni, carenze strutturali, spreco o sottoutilizzazione di risorse finanziarie.

Infatti, il Servizio di controllo interno, peraltro istituito con notevole ritardo rispetto ad altre Amministrazioni, lamenta mancanza di "input", gravi carenze organizzative e strumentali,

disinteresse istituzionale e, finora, non è stato in grado di fornire alcun elemento utile a qualsiasi tipo di valutazione.

2. Aspetti finanziari della gestione. Dati complessivi

Il rendiconto dell'esercizio 1998, riguardante lo stato di previsione del Ministero dell'Ambiente, espone i seguenti dati di competenza (espressi in miliardi).

Stanziamenti iniziali	531,3
Stanziamenti definitivi	1.164,4
Impegni totali su massa impegnabile	1.116,9
Impegni effettivi di competenza	910,6
Pagamenti totali *	1.206,2
Residui **	1.704,4
Economie ***	124,2

* di cui 484,5 miliardi sulla competenza
** 144,1 miliardi si riferiscono a residui di stanziamento; 1.560,3 miliardi rappresentano residui propri.
*** di cui 2,2 miliardi sono perenti agli effetti amministrativi.

Rispetto all'esercizio precedente tutte le suindicate voci presentano consistenti aumenti.

Infatti gli stanziamenti definitivi, quasi raddoppiati rispetto alle previsioni iniziali, sono complessivamente aumentati del 64,2% rispetto al 1997 anche in conseguenza dell'attribuzione di nuove risorse in capitoli mantenuti in bilancio per memoria o per la gestione dei soli residui e rifinanziati sulla competenza in corso di esercizio, e in conseguenza dell'istituzione di nuovi capitoli nonché per effetto dell'attribuzione effettuata dal CIPE - successivamente all'approvazione della legge di bilancio - di consistenti risorse

dirette a fronteggiare spese per interventi di risanamento e bonifica dei territori ricadenti nelle aree depresse[5].

Anche gli indici di utilizzazione della massa impegnabile sono in aumento rispetto al 1997.

Altrettanto significativo è l'aumento dei pagamenti, più che raddoppiati nelle spese correnti e quasi triplicati nelle spese in conto capitale e più specificamente nei trasferimenti a confermare l'avvio concreto dei programmi di salvaguardia ambientale soprattutto nei comparti dello smaltimento dei rifiuti e negli interventi di disinquinamento[6].

La politica di contenimento delle spese ha suggerito, a fine esercizio 1997, una diversa e più uniforme modalità di accertamento dei residui passivi da mantenere in bilancio, modalità riprodotta anche per l'esercizio 1998; fermo restando l'ammontare dei residui passivi propri, corrispondenti a risorse già impegnate entro il 31.12.1998, è stata disposta la riduzione dei residui di stanziamento da riportare nel bilancio 1999 per la parte corrispondente a risorse non impegnate nel corso dell'esercizio e non strettamente correlate a programmi già operativi[7].

Pertanto, su un ammontare complessivo di residui di stanziamento al 31.12.1998 - pari a 321,5 miliardi, 192,7 dei quali sulla competenza - e a richieste di conservazione in bilancio per 204,3 miliardi, i residui di stanziamento iscritti all'1.1.1998 sono ammontati a

---

[5]In particolare risultano complessivamente reinscritti in bilancio residui passivi perenti per 41.5 miliardi (capitoli 7001 - 7101 - 7702 - 7704 - 7706) e rifinanziamenti sulla competenza per complessivi 667 miliardi. 132.9 dei quali per l'attuazione di interventi di risanamento e bonifica nelle aree depresse (capitoli 7413 - 7709) e 110 miliardi per interventi di tutela del rischio idrogeologico e di prevenzione per le aree a rischio (capitolo 7008).
Sul totale delle suindicate risorse le erogazioni sono ammontate a 459 miliardi, ivi compreso il 98% circa dei residui perenti, reinscritti in bilancio nel corso dell'esercizio, con pagamenti sulla competenza per 280.2 miliardi e residui complessivi per 527.4 miliardi.
Le risorse giuridicamente vincolate (spese obbligatorie) sono complessivamente ammontate a 437 miliardi circa (stanziamenti di competenza), pari al 37.5% del totale degli stanziamenti.

[6]Per un ammontare complessivo di trasferimenti tra i 500 e i 600 miliardi; resta, tuttavia, ancora molto elevato l'ammontare delle risorse da trasferire.

[7]DPCM 16.1.98 per i residui di stanziamento da mantenere all'1.1.98 e DDPCM 25.2.99 e 21.4.99 per quelli da riportare all'1.1.99 che, su un ammontare indicato dall'Amministrazione in 204.3 miliardi, sono stati determinati in 144.1 miliardi.

211,4 miliardi, mentre quelli da riportare all'1.1.1999 ammontano a 144,1 miliardi, 60,2 miliardi in meno rispetto alla richiesta dell'Amministrazione.

Le somme andate in economia sono inferiori del 30% a quelle registrate nel precedente esercizio.

2.1 Massa impegnabile e impegni

La massa impegnabile di 1.375,9 miliardi, costituita dagli stanziamenti di competenza più i residui di stanziamento risultanti all'1.1.1998[8] è stata utilizzata nel corso dell'esercizio mediamente all'81,2%[9] con percentuali di oltre l'84% nella categoria dei trasferimenti sia di parte corrente (pari al 100%) che in conto capitale e intorno al 70% negli investimenti diretti a totale carico dello Stato.

La significatività dei dati suindicati non è, tuttavia, omogenea.

Infatti, le risorse impegnate per trasferimenti alle Regioni, agli enti locali e ad altri enti decentrati, rappresentano per il Ministero accantonamenti contabili assimilabili a prenotazioni di risorse, cui non corrispondono necessariamente attività progettuali e gestionali dell'ente destinatario già compiutamente individuate. Si tratta, quindi, di una "messa a disposizione di risorse finanziarie" che si perfezionerà al momento dell'effettivo trasferimento dei fondi (=pagamenti), che generalmente interviene anche a lunga distanza di tempo, per "tranche" successive erogate a progetto esecutivo definito. La non effettiva spendibilità delle risorse così impegnate consente all'Amministrazione la revoca degli impegni (in tutti i casi in cui gli interventi cui si riferiscono non possono essere realizzati) e la redistribuzione delle risorse recuperate, previa una nuova valutazione di priorità e fattibilità degli interventi deliberata dal CIPE.

[8] Pari a 211.4 miliardi, diminuiti del 42% circa rispetto al precedente esercizio.
[9] La percentuale scende al 79% della massa impegnabile relativamente agli impegni del Titolo II.

L'attività svolta dall'Amministrazione nell'area dei trasferimenti è un'attività priva di indicazioni concrete sugli interventi da realizzare, senza adeguati strumenti di valutazione comparativa delle iniziative regionali da inquadrare a livello di programmazione nazionale integrata e con difficoltà di concertazione con gli enti destinatari finali delle risorse.

Del tutto diversa è la responsabilità che l'Amministrazione assume nell'area degli interventi diretti[10]; in quest'area l'impegno di risorse corrisponde ad atti formali in senso proprio che trovano rispondenza in interventi già perfezionati sotto il profilo progettuale con gare d'appalto già definite - ove necessario - e controparte o esecutori individuati; è un'attività composita nei confronti della quale gli adempimenti tecnici direttamente finalizzati all'impegno delle risorse sono spesso più complessi e defatiganti della concreta erogazione finanziaria.

2.2 Massa spendibile e pagamenti

La massa spendibile di 3.034,8 miliardi - costituita dallo stanziamento '98 di competenza e dal totale dei residui passivi derivanti da precedenti esercizi , pari a 1.870,4 miliardi - è stata ridotta dalle autorizzazioni di cassa a 1.774,8 miliardi, con una riduzione del 6% circa rispetto all'analogo dato del '97, ma in aumento del 40% circa rispetto alle autorizzazioni di cassa inizialmente preventivate[11]; rispetto al 1997 la massa spendibile è aumentata del 7,7%, il rapporto tra la massa spendibile e le autorizzazioni di cassa è sceso al 58,5%, mentre è notevolmente aumentato il rapporto non solo tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa ma anche rispetto alla massa spendibile[12].

[10]Si tratta, tra l'altro, della programmazione triennale per le aree naturali protette, peraltro soppressa dal decreto legislativo n.112/98; dell'istituzione dei parchi nazionali; del potenziamento dei servivi tecnici di controllo dello stato dell'ambiente; della costruzione e dell'acquisto di mezzi da adibire al controllo degli inquinamenti marini ecc.

[11]Pari a 1.006,7 miliardi

[12]Tale rapporto si è infatti elevato al 39,75% rispetto alla massa spendibile e al 70% circa rispetto alle autorizzazioni di cassa.

Persiste, ma con una notevole riduzione rispetto al passato, il maggior peso percentuale dei pagamenti di parte corrente rispetto a quelli del conto capitale (79,2% delle autorizzazioni di cassa del Titolo I a fronte del 65,1% del Titolo II)[13].

Un andamento negativo, già segnalato nelle precedenti relazioni, ma ulteriormente aggravatosi nel corso del 1998, si riscontra nei pagamenti a favore degli interventi a totale carico dello Stato[14] che comprendono tutte le attività più significative in gestione diretta dell'Amministrazione.

2.3 Residui

I residui totali al 31.12.1998 sono ammontati a 1.704,4 miliardi, in diminuzione di circa il 14% rispetto al precedente esercizio e mediamente del 30% rispetto al triennio precedente[15].

L'ammontare complessivo dei residui è composto per 144,1 miliardi da residui di stanziamento e per 1.560,3 miliardi da residui propri.

L'analisi della consistenza dei residui totali per categorie di spesa vede al primo posto il comparto degli investimenti nel settore della tutela delle acque, dei rifiuti e del suolo con 794,3 miliardi di residui (35,6 dei quali di stanziamento) per oltre la metà riferibili ad investimenti diretti all'attuazione dei piani di disinquinamento (capitolo 7705), in gestione al Servizio Acque, Rifiuti e Suolo (ARS); seguono a notevole distanza i residui totali riguardanti gli investimenti nel comparto dell'inquinamento acustico e atmosferico (Servizio

[13]Lo stesso rapporto nel 1995 era del 67.3% contro il 19.8%; nel 1996 era del 62.8% contro il 27.6% e nel 1997 era del 46.1% contro il 22.9%.

[14]Nonché di alcuni capitoli delle spese correnti, riguardanti attività di raccolta ed elaborazione dei dati sull'ambiente. Il rapporto tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa negli investimenti diretti è sceso all'11.4%; era del 25.4% nel 1997 e solo del 2.2% nel 1996.

[15]Tale dato va tuttavia letto alla luce delle riduzioni apportate ai residui di stanziamento - pari a 60.2 miliardi - dal DPCM 21.4.1999.

IAR), con 248,3 miliardi (di cui meno di 3 miliardi di stanziamento) da attribuire circa al 50%[16] ciascuno ai piani di disinquinamento e alla prevenzione dell'inquinamento acustico e atmosferico. Al terzo posto con oltre 205,9 miliardi di residui totali (di cui solo 2,6 miliardi di stanziamento) si pongono gli investimenti diretti al risanamento e alla valorizzazione del territorio, in gestione agli Affari Generali.

Una segnalazione particolare meritano i residui di stanziamento risultanti nel capitolo 7008 (di nuova istituzione e in gestione al Gabinetto) pari a 77 miliardi.

Tali residui si riferiscono a risorse - pari a 110 miliardi - attribuite al bilancio del Ministero nella seconda metà del 1998, in conseguenza dell'entrata in vigore della legge 7 agosto 1998 n.183 che ha, tra l'altro, convertito il decreto legge n.180 del giugno 1998, riguardante misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico; la complessità dei procedimenti attuativi delle provvidenze disposte dalle norme che, come sempre in materia di tutela ambientale, coinvolgono una pluralità di soggetti portatori di interessi spesso non convergenti, non ha consentito di impegnare i fondi disponibili prima della scadenza dell'esercizio.

2.4 Economie

Al 31.12.1998 l'ammontare complessivo delle economie è risultato di 124,2 miliardi[17] ancora in diminuzione rispetto ai precedenti esercizi.

Come per il passato, il valore più alto[18] - sia pure in diminuzione rispetto agli esercizi precedenti - è stato rilevato nei trasferimenti ed è composto per l'assoluta maggioranza di mancati trasferimenti alle regioni e per poco meno di 7 miliardi di mancati trasferimenti agli

[16] I residui di stanziamento sono concentrati nella quasi totalità nel settore del disinquinamento acustico e atmosferico.
[17] A fronte di economie '96 per 493,8 miliardi e '97 per 417,3 miliardi.
[18] 115 miliardi

enti pubblici dell'Amministrazione locale, conseguenti all'obbligo di utilizzare le giacenze di tesoreria.

2.5 Spesa globale COFOG

Oltre alle risorse attribuite al Ministero dell'Ambiente altre si rinvengono negli stati di previsione di alcune Amministrazioni centrali[19], coinvolte in attività e interventi diretti alla salvaguardia ambientale.

Sulla base della classificazione OCSE, che comprende tutte le risorse comunque finalizzate alla tutela dell'ambiente, la ricostruzione della spesa effettuata nell'intero comparto espone 3.951,3 miliardi di risorse stanziate sulla competenza dell'esercizio 1998; autorizzazioni di cassa per complessivi 5.205,8 miliardi; impegni globali lordi per 3.814.1 miliardi e pagamenti complessivi per 3.773,1 miliardi.

Tali dati sono comprensivi delle risorse in gestione al Ministero dell'Ambiente.

3. Analisi per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità

I dati sin qui analizzati nel loro complesso assumono valenze più specifiche e significative in sede di valutazione delle attività dell'Amministrazione, distinte per funzioni-obiettivo.

---

[19]Le altre Amministrazioni sono la Presidenza del Consiglio dei Ministri che nel 1998 ha gestito risorse per 22.4 miliardi sulla competenza. con autorizzazioni di cassa per 46 miliardi, e pagamenti complessivi per 22.1 miliardi: il Ministero del tesoro con 942 miliardi sulla competenza. autorizzazioni di cassa per 1.150 miliardi e pagamenti per 911.7 miliardi: il Ministero dei Lavori Pubblici con 1.466,7 miliardi sulla competenza, autorizzazioni di cassa per 1.812 miliardi. e pagamenti per 1.386.8 miliardi: il Ministero dei Trasporti e della Navigazione con stanziamenti di competenza per .40.7 miliardi, autorizzazioni di cassa per 41.4 miliardi e pagamenti per 30.1 miliardi: il Ministero delle Politiche Agricole con stanziamenti di competenza per 250,9 miliardi, autorizzazioni di cassa per 267.8 miliardi e pagamenti complessivi per185.3 miliardi: il Ministero dell'Industria, Commercio e Artigianato con stanziamenti di competenza per 350 milioni. autorizzazioni di cassa per 10.2 miliardi e pagamenti per 347 milioni: il Ministero della sanità con stanziamenti di competenza per 9,3 miliardi, autorizzazioni di cassa di pari ammontare e pagamenti per 7.1 miliardi: il Ministero delle Comunicazioni con stanziamenti di competenza per 2.8 miliardi. autorizzazioni di cassa per 3.5 miliardi e pagamenti per 2.7 miliardi: il Ministero dei beni culturali con stanziamenti di competenza per 61.8 miliardi. autorizzazioni di cassa per 65.8 miliardi e pagamenti per 24.7 miliardi: il Ministero degli interni con risorse disponibili ed erogate per circa ½ miliardo: il Ministero delle Finanze con stanziamenti di competenza per 12.5 miliardi. autorizzazioni di cassa per 12.6 miliardi e pagamenti per poco più di 12 miliardi: ed. infine. il Ministero della Difesa con risorse per 6.5 miliardi. totalmente erogati..

Queste ultime, che rappresentano sostanzialmente le finalità tipiche assegnate a ciascuna Amministrazione dall'ordinamento, fanno capo ai centri di responsabilità coincidenti con i Servizi, a livello di Direzioni Generali, che compongono l'organigramma dell'Amministrazione e che sono rappresentati dal Servizio Affari Generali e Personale; dal Servizio Conservazione della Natura; dal Servizio sulle Acque, Rifiuti e Suolo (ARS); dal Servizio cui è intestata la valutazione di impatto ambientale, informazione ai cittadini e relazione sullo stato dell'ambiente (VIA); dal Servizio di Collaborazione agli organi di Alta Consulenza (SCOC); dal Servizio Inquinamento Acustico e Atmosferico (IAR) ed infine dall'Ispettorato centrale per la Difesa del mare, oltre al Gabinetto e agli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro, la cui funzione si esprime attraverso l'estrinsecazione delle direttive politiche, programmatiche e di coordinamento dei vari settori di competenza dell'Amministrazione.

In attuazione alle disposizioni dettate dalla legge n.94/97 e dal decreto legislativo n.279/97, le funzioni-obiettivo del Ministero dell'Ambiente, nell'elaborazione effettuata dalla Ragioneria Generale dello Stato, sono compendiate nelle voci "Difesa" - che al secondo livello si articola in "Difesa Civile" - e "Protezione dell'Ambiente" - che al secondo livello si articola in "Trattamento dei Rifiuti"; "Trattamento delle Acque Reflue"; "Riduzione dell'Inquinamento"; "Protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici"; "Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente"; "Protezione dell'ambiente non altrimenti classificabile" - .

Rispetto all'ipotesi di riclassificazione del bilancio per funzioni-obiettivo, elaborata dalla Corte già a partire dall'esercizio 1995, si osserva uno scadimento nella significatività

della rappresentazione delle funzioni del Ministero in conseguenza della non immediata percezione di attività fondamentali per la salvaguardia ambientale[20], per la cui corretta analisi è necessario spingersi sino al quarto livello di disaggregazione[21].

La suindicata riclassificazione, forse sufficiente in sede di esame preventivo del bilancio e di esposizione generale delle politiche pubbliche di spesa, sembra inadeguata ai fini dell'analisi del rendiconto, il cui obiettivo nei confronti del Parlamento e del Paese è rappresentato dall'esposizione neutrale dei risultati dei più significativi aggregati di spesa, la cui rilevanza, non solo all'interno dell'Amministrazione, ma nei confronti di altre Amministrazioni ed Enti - come per la VIA -, sia immediatamente percepibile.

L'analisi complessiva, disaggregata per funzioni-obiettivo di I livello, vede al primo posto per ammontare di risorse disponibili - rappresentate dalla massa impegnabile - la "Protezione dell'Ambiente" con 1.349,8 miliardi[22], che in effetti concentra pressoché tutti gli investimenti e le attività finalizzate alla tutela dell'ambiente, ad eccezione degli investimenti diretti a fronteggiare pubbliche calamità, oggetto della funzione-obiettivo "Difesa" - microfunzione di II livello "Difesa Civile" - cui sono state destinate risorse complessive per 26,1 miliardi.

I dati di sintesi della "Protezione dell'Ambiente" - quasi coincidenti con quelli complessivi - sono rappresentati dagli impegni totali pari a 1.091,1 miliardi, 890,6 dei quali rappresentano gli impegni effettivi; dalla massa spendibile di 2.966,6 miliardi, ridotta a

---

[20]Si pensi all'attività di valutazione dell'impatto ambientale, che costituisce l'indispensabile presupposto di buona parte dei più importanti manufatti che insistono sul territorio, inserita nello schema della Ragioneria al IV livello della funzione-obiettivo "Protezione dell'ambiente non altrimenti classificabile".

[21]Infatti la nuova classificazione funzionale elaborata dalla Ragioneria si sviluppa su quattro livelli: i primi tre livelli di classificazione COFOG sono diretti al confronto con le altre realtà europee, utilizzandone il medesimo linguaggio; solo al quarto livello è possibile cogliere compiutamente gli obiettivi specifici di ciascuna Amministrazione.

[22]Così distribuiti al II livello, in ordine decrescente: 462,6 miliardi per la "Riduzione dell'Inquinamento"; 328,9 miliardi per la "Protezione delle biodiversità e dei beni paesaggistici"; 292,9 miliardi per il "Trattamento delle acque reflue"; 102,7 miliardi per la "Protezione dell'ambiente non altrimenti classificabile"; 89,8 miliardi per il "Trattamento dei rifiuti"; 72,9 miliardi per la "Ricerca e Sviluppo per la protezione dell'ambiente".

1.749,3 miliardi dalle autorizzazioni di cassa, e utilizzata al 40,2% circa (pari al 68,2% delle autorizzazioni di cassa) con pagamenti totali per 1.192,8 miliardi; da residui totali per 1.649,9 miliardi, 144,1 dei quali di stanziamento.

A quasi 124,2 miliardi ammontano le economie.

Gli analoghi dati riguardanti la "Difesa" per la parte relativa al Ministero dell'Ambiente (II livello "Difesa Civile") esprimono impegni totali per 25,8 miliardi, quasi 20 dei quali sulla competenza, per lo più destinati ad investimenti[23]; la massa spendibile di 68,2 miliardi, ridotta a 25,5 miliardi dalle autorizzazioni di cassa, è stata utilizzata al 19,7% (pari al 52,6% delle disponibilità di cassa), con pagamenti per complessivi 13,4 miliardi, 3,3 dei quali sulla competenza. I residui totali - quasi tutti sugli investimenti - sono ammontati a 54,5 miliardi; trascurabili le economie[24].

La distribuzione delle risorse per centri di responsabilità evidenzia le maggiori disponibilità (massa impegnabile ma anche massa spendibile) presso il Servizio Acque, Rifiuti e Suolo (ARS) che sopravanza di molto in valori assoluti tutti gli altri centri di responsabilità anche nei pagamenti; tuttavia, in termini percentuali rispetto alle risorse disponibili il maggior indice di smaltimento spetta al Servizio Conservazione della natura con il 72% di pagamenti rispetto alla massa spendibile che si eleva a quasi il 90% delle autorizzazioni di cassa.

In entrambi i casi il dato sui pagamenti va, però, letto alla luce delle considerazioni precedentemente svolte sulla significatività concreta dei trasferimenti di risorse alle Regioni e agli enti locali, nonché agli Enti Gestori dei Parchi e delle aree protette, effettivi responsabili del conseguimento degli obiettivi ipotizzati.

---

[23] Le spese di funzionamento sono complessivamente ammontate a 352 milioni, al 98,9% destinate a spese di personale.

[24] 253 milioni

Circa la distribuzione dei residui totali per funzioni-obiettivo di III livello, che consente un'analisi più specifica dei tempi di realizzo degli investimenti, l'ammontare più elevato - pari a 641,2 miliardi, 18,9 dei quali di stanziamento - spetta alla "Riduzione dell'Inquinamento"; segue il "Trattamento delle Acque reflue" con 502,3 miliardi - 8,7 dei quali di stanziamento - e la "Protezione delle biodiversità" con 247,3 miliardi - 94,7 dei quali di stanziamento, che rappresentano in valore assoluto i residui di stanziamento più elevati per una singola funzione -.

L'ammontare delle economie vede al primo posto la "Protezione delle biodiversità" con 54,4 miliardi, seguita dalla "Riduzione dell'inquinamento" con 45,7 miliardi.

Notevolmente inferiori le economie negli altri settori.

Nei paragrafi che seguono saranno dettagliatamente esposti i dati finanziari, distinti in funzioni-obiettivo di III livello, e le attività concretamente svolte dai centri di responsabilità per il conseguimento degli obiettivi di tutela ambientale, tenendo presente che la riforma del bilancio ha comportato l'attribuzione ai singoli obiettivi della quota di risorse per spese di personale e di funzionamento.

3.1 Funzione-obiettivo "Difesa civile"

La funzione, che comprende gli interventi d'urgenza in conseguenza di incidenti da inquinamenti[25] è gestita in via primaria dal servizio ARS e marginalmente dal servizio IAR.

La massa impegnabile di 26,1 miliardi, costituita da 20,3 miliardi di stanziamenti definitivi e 5,8 miliardi di residui di stanziamento all'1.1.1998, è stata quasi totalmente utilizzata con impegni totali per 25,8 miliardi, quasi 20 dei quali sulla competenza, che hanno esaurito la totalità dei residui iniziali, con residui di stanziamento per soli 42 milioni.

[25]Acustici, atmosferici o delle acque.

La massa spendibile di 68,2 miliardi, ridotta a soli 25,5 miliardi dalle autorizzazioni di cassa, ha dato luogo a pagamenti per 13,4 miliardi, oltre 10 miliardi dei quali concentrati sui residui.

I residui totali al 31.12.1998 sono ammontati a 54,5 miliardi, 16,7 dei quali sulla competenza; trascurabili le economie.

Le erogazioni hanno riguardato per il 98% gli investimenti ed in particolare quelli finanziati con le risorse assegnate sul capitolo 7705 e destinate all'attuazione degli investimenti previsti nel piano di disinquinamento di cui all'art.7 della legge n.349/86[26].

Le spese di funzionamento sono ammontate a 352 milioni (348 dei quali per spese di personale) e rappresentano meno del 3% del totale delle erogazioni; per l'87,3% vanno poste a carico del Servizio ARS e per il restante 12,4% a carico del Servizio IAR.

3.2 Funzione-obiettivo "Trattamento dei rifiuti"

La funzione espone risorse disponibili per 89,8 miliardi, (di cui 9,4 rappresentano i residui di stanziamento all'1.1.1998), utilizzati al 78,6% con impegni totali per 70,6 miliardi, 61,6 dei quali sulla competenza; al 31.12.1998 i residui di stanziamento sono ammontati a 11,8 miliardi, tutti riferibili al Programma stralcio in materia ambientale, di cui all'art. 7 della legge n. 344/97, le cui procedure operative non si sono concluse entro il 1998.

La massa spendibile di 239,4 miliardi è stata ridotta a 139,8 miliardi dalle autorizzazioni di cassa con pagamenti complessivi per 96,8 miliardi - pari al 40,4% della

[26] Una parte delle risorse disponibili sul capitolo 7705 - destinate agli interventi nelle aree a rischio - è stata attribuita con provvedimenti di urgenza agli interventi diretti a prevenire e a fronteggiare il rischio idrogeologico in Campania nell'area del fiume Sarno.

massa spendibile corrispondente ad oltre il 69% delle autorizzazioni di cassa - 51,6 dei quali sulla competenza.

Al 31.12.1998 i residui totali sono ammontati a 134,9 miliardi con economie per 7,7 miliardi.

L'85% circa delle erogazioni è stato effettuato nel comparto degli investimenti[27] con spese di funzionamento per 14,7 miliardi - pari al 15,2% del totale delle erogazioni - di cui 3,4 miliardi rappresentano spese di personale.

All'attuazione concreta degli interventi di competenza della funzione hanno contribuito - oltre al Centro di responsabilità rappresentato dal Servizio ARS[28] e agli Uffici del Gabinetto per i profili programmatici (quest'ultimo con spese complessive per 3,5 miliardi) - il Servizio Affari Generali cui sono state riassegnate parte delle spese di personale, quelle strumentali e di funzionamento della struttura, con erogazioni per 45,7 miliardi e il Servizio COC per la quota spese di personale, di beni strumentali e di funzionamento del Consiglio Nazionale dell'Ambiente, dei Comitati tecnico-scientifici e di tutte le altre strutture di supporto facenti parte del Servizio, con erogazioni complessive pro-quota per 53 milioni; tali spese si ripetono in misura diversa per tutte le funzioni, a seconda del coinvolgimento del suindicato Centro di responsabilità nel perseguimento degli obiettivi

---

[27] Capitoli 7704 - 7709 - 7719.

[28] Le attribuzioni di competenza del Servizio ARS, oltre al settore dei rifiuti, comprendono il trattamento delle acque reflue, la prevenzione degli inquinamenti dei corsi d'acqua e del suolo e il risanamento e la valorizzazione del territorio.
Le risorse complessivamente assegnate al Servizio nel corso del 1998 sono costituite per 479,7 miliardi dallo stanziamento definitivo cui si sono aggiunti 38 miliardi di residui di stanziamento per 517,7 miliardi di massa impegnabile; gli impegni totali, pari a 461,5 miliardi, hanno rappresentato l'89% delle disponibilità e si sono concentrati per quasi il 47% sugli investimenti riguardanti i piani di disinquinamento e per il 49% circa sulla prevenzione dell'inquinamento dei corsi d'acqua.
La massa spendibile di 1.317,9 miliardi è stata utilizzata solo al 38% (corrispondente al 74% circa delle autorizzazioni di cassa), con pagamenti complessivi per 502,7 miliardi (270,1 dei quali sulla competenza) quasi il 65% dei quali riguardanti la prevenzione dell'inquinamento e poco più del 32% i piani di disinquinamento.
Al 31.12.1998 i residui totali sono ammontati a 794,3 miliardi, 35,6 dei quali di stanziamento. Ciò dimostra che la maggior parte delle risorse destinate al perseguimento degli obiettivi, oggetto della funzione, sono in corso di utilizzazione anche se l'attuazione concreta degli investimenti non è del tutto soddisfacente, atteso il basso indice di pagamenti.
Le spese di funzionamento sono ammontate a 8,9 miliardi, con erogazioni a carico del personale per 3,1 miliardi.

di competenza del Ministero, unitamente alla quota di spese riconducibile al Gabinetto e agli Affari Generali.

Circa le attività concretamente svolte nel settore, ai sensi dell'art. 14 - commi III - IV e V - della legge n. 441/87, riguardante lo smaltimento dei rifiuti urbani, dal 1989 al 1991 sono stati approvati e finanziati 84 progetti per complessivi 71,2 miliardi - pari al 30% delle spese di investimento ritenute ammissibili al contributo di cui al III comma - diretti a realizzare o adeguare impianti per il recupero dai rifiuti di materiali o fonti energetiche; 37 progetti sono ancora in corso di esame da parte della Commissione tecnico-scientifica, cui è stata demandata la valutazione dei progetti dopo le dimissioni dei componenti delle precedenti Commissioni.

Dei progetti approvati 38 sono stati revocati per un ammontare complessivo di contributi pari a 35,7 miliardi.

Ai sensi del V comma - che prevede un finanziamento pari al 50% dell'investimento per impianti e servizi diretti all'utilizzo e alla commercializzazione di materiali recuperati, sono stati finanziati complessivamente 83 progetti per un ammontare globale di poco meno di 55 miliardi, di cui 15 revocati, per un importo di 13,8 miliardi, e 22 in corso di revoca per altri 12,4 miliardi.

La percentuale altissima di revoche, pari ad oltre il 40% dei progetti approvati, suscita perplessità sulla rispondenza concreta degli interventi alle ipotesi progettuali e soprattutto, alla effettività e tempestività dei controlli spettanti alle varie Commissioni di vigilanza, sui quali più volte la Corte, anche nella sede del controllo, ha espresso riserve.

Finalmente anche l'amministrazione sta valutando concretamente, con la Commissione tecnico-scientifica, l'opportunità di trovare soluzioni alternative alle Commissioni di

vigilanza e di collaudo, le cui difficoltà di coordinamento e di tempestività non hanno consentito speditezza nei lavori e, soprattutto, controllo "in progress" sugli interventi alla luce dei progetti approvati e finanziati.

Infine, il IV comma dell'art. 14 riguarda l'attuazione del Piano nazionale di ricerca in materia di rifiuti che, pur rientrando nella funzione-obiettivo "Ricerca e sviluppo", si ritiene utile trattare in questa sede per completezza di informazione.

Secondo notizie fornite dall'amministrazione, dal 1989 ad oggi sono state stipulate 17 convenzioni e approvati 20 progetti aventi ad oggetto studi e ricerche per lo smaltimento dei rifiuti per un ammontare complessivo di 42,9 miliardi.

Dopo un decennio, l'iter amministrativo sta per concludersi per i 20 progetti e solo per 8 convenzioni[29]; sono inoltre in corso i procedimenti di revoca di 4 convenzioni[30]

Relativamente alla gestione dei capitoli di parte corrente, riguardanti spese di personale e di funzionamento[31], l'Amministrazione ha segnalato ritardi nell'utilizzazione delle risorse dovuti a carenze di professionalità specifiche conseguenti all'attribuzione dei nuovi compiti (ad esempio in materia di liquidazioni del trattamento di missione e di corresponsione dei premi al personale); circa, invece, il mancato utilizzo delle risorse destinate alla laguna di Venezia (capitoli 2061 e 2062) la causa è da ricondurre alla necessità di ulteriori studi e approfondimenti per il risanamento della laguna.

Per quanto concerne le emergenze ambientali in Campania e nella laguna di Orbetello le risorse relative - pari complessivamente a 83,9 miliardi - sono state trasferite.

---

[29] Per 3 convenzioni è in corso il pagamento del saldo: per 1 è stato effettuato il pagamento di un rateo pari a 1.3 miliardi ed è in corso la valutazione di 1 relazione; per 4 convenzioni sono in corso le valutazioni sulle relazioni presentate.
Per i 20 progetti è in corso la procedura di pagamento dell'importo corrispondente al 5% finale trattenuto a garanzia su ciascuno dei pagamenti effettuati, da svincolare dopo le operazioni di collaudo.

[30] Per 2 convenzioni è in corso solo la revoca, non essendo stato pagato alcun anticipo, mentre per le altre 2 è in corso anche il procedimento di recupero di quasi 250 milioni di anticipazioni.

[31] Ad eccezione dei capitoli 5003 - 5011 - 5019 - 5040 - 5048 - 5056 - 5960 - 5966 - 5974 e 5981 la cui gestione unificata è stata riassegnata al servizio Affari generali.

3.3 Funzione-obiettivo "Trattamento delle Acque reflue"

Le risorse assegnate complessivamente alla funzione nel corso del 1998 sono ammontate, a livello di massa impegnabile, a 292,9 miliardi, 24,2 dei quali rappresentano i residui di stanziamento all'1.1.1998. Gli impegni, pari al 95,4% delle disponibilità, sono complessivamente ammontati a 279,4 miliardi con residui totali di stanziamento per 8,7 miliardi, per oltre il 95% riferiti alla competenza.

La massa spendibile di 843 miliardi circa è stata quasi dimezzata dalle autorizzazioni di cassa[32] con pagamenti totali per 335,5 miliardi (il 48,2% dei quali sulla competenza) per oltre il 96% concentrati sugli investimenti.

Al 31.12.1998 i residui totali - pari al 60% dell'intera massa spendibile - hanno superato i 502 miliardi e rappresentano, nell'assoluta maggioranza, residui propri corrispondenti a risorse impegnate ma ancora da trasferire, in quanto la concreta erogazione è subordinata al perfezionamento dei procedimenti attuativi di competenza degli enti locali e decentrati[33]. Trascurabili le economie, pari a 5,2 miliardi.

Le spese di funzionamento - pari al 3,6% del totale delle erogazioni - sono complessivamente ammontate a 12,2 miliardi, quasi 3 dei quali riguardanti spese di personale.

All'attuazione concreta degli investimenti di competenza della funzione, svolti dal Servizio ARS, hanno contribuito gli Uffici del Gabinetto con una spesa complessiva di 2,6 miliardi; il Servizio Affari Generali con 7,2 miliardi e lo SCOC per soli 19 milioni.

---

[32]Pari a 421.5 miliardi.

[33]Regioni ed Enti locali per interventi di competenza anche delle Autorità di bacino, per risanamento idrogeologico, ivi compreso il finanziamento dei progetti di occupazione aggiuntiva in gestione al Servizio Affari Generali e per investimenti nel settore dei rifiuti.

Circa le attività concretamente svolte il Servizio ARS ha segnalato che, al fine di avviare concretamente gli interventi previsti dal Piano straordinario delle acque, approvato a fine 1997, si è provveduto alla concentrazione di tutti i capitoli - compresi quelli di nuova istituzione - in due sole Unità previsionali di base: l'una destinata agli interventi in materia di acque e l'altra ad interventi per la tutela del suolo[34].

Poiché la reinscrizione delle risorse sul capitolo 7721 a favore del Piano straordinario delle acque è intervenuta solo nel novembre 1998 e si è limitata al 25% dell'importo richiesto, la programmazione della spesa ha subito consistenti ritardi[35].

Peraltro, va tenuto presente che l'ammontare e la tempestività delle risorse da trasferire dipende dalla rapidità e dall'efficienza con la quale le Regioni e gli Enti locali pongono in essere, nell'ambito delle rispettive competenze, le attività di programmazione e di attuazione degli interventi.

3.4 Funzione-obiettivo "Riduzione dell'inquinamento"

La massa impegnabile a disposizione della funzione - pari a 462,6 miliardi, 125,3 dei quali rappresentano i residui di stanziamento all'1.1.1998 - è stata utilizzata all'85,5% con impegni totali per 400,1 miliardi, 276,1 dei quali sulla competenza.

Al 31.12.1998 i residui di stanziamento sono ammontati a 18,9 miliardi, ivi compresi 1,3 miliardi provenienti da precedenti esercizi.

---

[34] L'unità previsionale di base, le cui risorse sono finalizzate alla prevenzione dell'inquinamento delle acque, comprende gli interventi per prevenire e combattere l'eutrofizzazione (cap. 7101 e 7701) e per ridurre il carico di nutrienti che si sversano nel mare Adriatico (cap. 7708), quelli di risanamento delle acque che si sversano nei mari Tirreno e Ionio (7712); gli interventi previsti dall'art. 6 del Piano delle acque (7721) ed infine, quelli finanziati dalla legge 344/97 per un ammontare complessivo di risorse disponibili pari a 270,6 miliardi di cui 187,9 miliardi sulla competenza 1998, con erogazioni complessive per 240,1 miliardi. Gli interventi a tutela del suolo sono, invece, compresi nella funzione-obiettivo "Riduzione dell'inquinamento".

[35] A fronte di richieste per 260 miliardi i residui reinscritti nel corso del 1998 sono ammontati a 109,9 miliardi.

La massa spendibile di 986.9 miliardi, che rappresenta la quota più alta di risorse a disposizione di una singola funzione, è stata ridotta di oltre il 49% dalle autorizzazioni di cassa con pagamenti complessivi per 299,9 miliardi - pari solo al 31% circa delle risorse e corrispondenti ad appena il 61,7% delle autorizzazioni di cassa -; i pagamenti sulla competenza sono ammontati a 93,6 miliardi, pari al 27,7% degli stanziamenti dell'esercizio.

641,2 miliardi rappresentano i residui totali e 45,7 miliardi le economie complessive.

Le difficoltà nell'attuazione degli investimenti, soprattutto di quelli riguardanti il risanamento delle aree a rischio, non sono ancora superate e stanno alla base della percentuale maggiore di risorse impegnate ma non ancora trasferibili, atteso che oltre il 97% dei residui totali è costituito da residui propri. Infatti questi, che all'1.1.1998 ammontavano a 524,2 miliardi, hanno comportato pagamenti pari solo al 39,6% delle disponibilità, andandosi ad aggiungere ai residui propri e di stanziamento dell'esercizio 1998 per un importo globale a fine esercizio di poco inferiore a quello iniziale.

Le spese di funzionamento - pari a 17,3 miliardi, 4,9 dei quali riguardanti erogazioni al personale - hanno rappresentato il 5,8% del totale delle erogazioni.

All'attuazione concreta degli interventi di competenza della funzione hanno contribuito - ad eccezione dei Servizi di Conservazione della Natura e VIA - tutti gli altri Servizi dell'Amministrazione nella seguente misura, comprensiva degli investimenti: 3,2 miliardi il Gabinetto; 10,7 miliardi il Servizio Affari Generali; 174,3 miliardi il Servizio IAR; 152,7 miliardi il Servizio ARS; 5 miliardi la Difesa del mare; 53 milioni lo SCOC.

Il Servizio IAR[36] e il Servizio ARS hanno contribuito in maniera determinante al conseguimento degli obiettivi pertinenti alla funzione.

---

[36] Le risorse complessivamente assegnate nel 1998 al Servizio IAR sono ammontate a 142,1 miliardi di stanziamenti definitivi. La massa impegnabile di 149,1 miliardi, costituita dallo stanziamento 1998 cui si sono aggiunti residui di stanziamento per 7 miliardi, è stata utilizzata al 95,5% con impegni complessivi per 142,4 miliardi, 135,5 dei quali sulla competenza.
La massa spendibile di 389,2 miliardi è stata utilizzata al 34,8% con pagamenti totali per 135,3 miliardi

In particolare le risorse specificamente assegnate agli investimenti diretti alla riduzione dell'inquinamento atmosferico e acustico (in gestione al Servizio IAR) sono complessivamente ammontate a 20,8 miliardi sulla competenza '98, con disponibilità complessive di cassa per 69 miliardi circa ed erogazioni complessive per 41,3 miliardi, per il 95% concentrate sul capitolo 8502 riguardante gli interventi urgenti diretti al risanamento atmosferico e acustico dei grandi centri urbani. Come già accennato, sono stati anche adottati provvedimenti fiscali diretti a contrastare tale inquinamento[37].

Per quanto, invece, si riferisce alla prevenzione e al risanamento dei suoli e al disinquinamento delle aree a rischio, il primo obiettivo rientra nella competenza del servizio ARS e il secondo spetta, invece, al servizio IAR.

I piani di risanamento finalizzati alla riduzione dell'inquinamento del territorio e delle acque evidenziano risorse, gestite dal Servizio ARS, per complessivi 88,9 miliardi sulla competenza, con disponibilità complessive di cassa per 112,9 miliardi. Le erogazioni sono ammontate a 67,9 miliardi concentrate soprattutto a favore degli interventi nelle aree a rischio[38] e di risanamento e bonifica del territorio e di gestione dei rifiuti, con particolare riferimento alle aree depresse.

Risorse per 21,4 miliardi e per 43,8 miliardi sono state assegnate nel settore rispettivamente al Servizio ARS e al Servizio IAR per l'attuazione del programma stralcio di

---

concentrati per oltre il 60% a favore dei piani di disinquinamento e per poco meno del 32% alla prevenzione dell'inquinamento acustico ed atmosferico.
Al 31.12.1998 i residui totali sono ammontati a 248,3 miliardi, 2,7 dei quali rappresentano residui di stanziamento.
Per spese di funzionamento risultano erogati 7,1 miliardi, 2,2 dei quali si riferiscono a spese di personale.

[37] Nel settore, malgrado siano stati formulati quesiti specifici, il servizio IAR non ha fornito in tempi utili notizie dettagliate, neppure relativamente al risanamento delle aree a rischio di crisi ambientale.

[38] Capitolo 7705 che per il 50% è destinato ad interventi per il trattamento delle acque reflue, per il 30% alla riduzione dell'inquinamento - cui si riferiscono le risorse e le erogazioni in argomento - e per il restante 20% agli interventi urgenti in materia di acque, rifiuti e suolo

tutela ambientale; come già accennato dette risorse non sono state utilizzate in quanto non è stato possibile concludere entro il 1998 le procedure attuative del programma, essendo la legge n. 344/97 intervenuta nella seconda metà dell'esercizio.

Circa, invece, l'ammontare delle risorse disponibili per l'attuazione dei piani di disinquinamento delle aree a rischio a prevalente origine industriale[39] in gestione al Servizio IAR - su risorse disponibili complessivamente per 190,8 miliardi, ridotti a 96,9 miliardi dalle autorizzazioni di cassa, risultano erogazioni al 31.12.98 per 78,7 miliardi, tutti sui residui, e residui propri per oltre 112 miliardi.

3.5 Funzione-obiettivo "Protezione delle biodiversità e dei beni paesaggistici"

Seconda per ammontare di risorse disponibili rispetto alla funzione precedente, espone una massa impegnabile di 328,9 miliardi[40] utilizzati solo al 56,3% con impegni totali per 185,2 miliardi, 169,2 dei quali sulla competenza. I residui di stanziamento - pari a 94,7 miliardi - rappresentano, pertanto, il valore più alto in assoluto e in percentuale rispetto alle disponibilità.

La massa spendibile di 644,7 miliardi, ridotta a 522,8 miliardi dalle autorizzazioni di cassa con un rapporto che è il più elevato in assoluto (pari ad oltre l'81%) rispetto alle risorse teoricamente disponibili, è stata utilizzata al 53,2% (pari al 65,6% delle autorizzazioni di cassa) con erogazioni per complessivi 343,1 miliardi (114,2 dei quali sulla competenza) che rappresentano l'ammontare globalmente più elevato riferito ad una singola funzione.

I residui complessivi al 31.12.1998 sono ammontati a 247,3 miliardi, in diminuzione del 26% circa rispetto ai residui iniziali ma comunque superiori al 38% delle disponibilità.

---

[39] Si tratta come è noto, dei poli industriali di Augusta-Priolo-Gela; del Lambro-Olona-Seveso; del Sulcis Iglesiente; dell'area di Brindisi-Manfredonia-Taranto ecc..-

[40] Composta, oltre che dallo stanziamento dell'anno, da 18,7 miliardi di residui di stanziamento all'1.1.1998.

Anche le economie complessive sono le più elevate con 54,4 miliardi di risorse eliminate.

Le erogazioni per spese di funzionamento sono ammontate a 16,9 miliardi, 6,1 dei quali per spese di personale, e rappresentano il 4,9% del complesso delle erogazioni; queste, per 180,1 miliardi hanno riguardato gli investimenti e per oltre 146 miliardi hanno rappresentato spese di parte corrente tra le quali si segnalano in particolare: 131,5 miliardi per erogazioni ad Enti, Istituti, Associazioni ecc. (capitolo 1708) ed oltre 12 miliardi per il Servizio di protezione dell'ambiente marino e per l'istituzione e la vigilanza delle riserve marine (capitoli 4635 e 4637).

All'attuazione concreta degli interventi, oltre al Servizio Conservazione della Natura[41], hanno contribuito il Gabinetto con 1,6 miliardi di spese; il Servizio Affari Generali con 5,4 miliardi; la Difesa del mare con 14,7 miliardi e lo SCOC con 53 milioni.

3.5.1 Parchi e riserve naturali

Circa l'attività concretamente svolta dal Servizio Conservazione della Natura si osserva, preliminarmente, che - come già rilevato lo scorso anno - la funzione presenta un alto indice di utilizzazione delle risorse; i rapporti più elevati però si riscontrano nel comparto dei trasferimenti agli enti e ai parchi nazionali e alle aree protette, mentre le risorse assegnate al programma stralcio di tutela ambientale (di cui all'art. 7 della legge n. 344/97) - già approvato - non risultano ancora utilizzate non essendosi concluso il

[41]Le risorse assegnate nel 1998 al Servizio Conservazione della Natura sono ammontate a 159,4 miliardi di stanziamento: la massa impegnabile di 159,4 miliardi è stata utilizzata all'88% con impegni totali per 149,1 miliardi. 141,5 dei quali sulla competenza.
La massa spendibile di 462 miliardi circa è stata utilizzata al 72% con pagamenti per 332 miliardi e residui totali per 119 miliardi, 15,1 dei quali di stanziamento ed economie per 5,2 miliardi.

procedimento di individuazione delle aree tematiche da parte della Conferenza Stato-Regioni[42].

Per contro, risultano definiti il Documento regionale di programma delle Regioni Sicilia, Marche e Puglia, l'intesa di programma per la valorizzazione ambientale e occupazionale dei siti minerari della Sardegna e di quelli vulcanici delle isole Eolie.
Negli ultimi due anni è stato inoltre dato un notevole impulso all'istituzione di nuovi parchi e aree protette, alla nomina dei consigli direttivi e degli organi di vertice dei Parchi (Presidenti e Direttori) e all'approvazione degli statuti e delle piante organiche.

Ai sensi dell'art. 4 della legge n. 344/97. è stato istituito il nuovo Parco nazionale della Sila ed è in corso di individuazione il comprensorio di un nuovo Parco nazionale nelle aree dell'Appennino, ricadenti nelle province di Reggio Emilia, Parma e Massa Carrara, che sarà realizzato d'intesa con le Regioni interessate.

Il sistema delle aree naturali protette è attualmente costituito da oltre 4,5 milioni di ha a terra e da 898 mila ha circa a mare, che rappresentano circa il 19 - 20% del territorio nazionale[43].

Risultano costituiti e sono operanti gli organismi di gestione di tutti gli Enti Parco esistenti al 31.12.1998, ivi compresi il Comitato di gestione provvisoria degli Enti Parco della Maddalena e dell'Asinara, e sono in corso di definizione le procedure concorsuali per la copertura dei posti di organico.

Tra le questioni più dibattute una riguarda le attività compatibili con la qualificazione di parco nazionale o area protetta (sia statale che regionale) l'altra si riferisce, invece, alle

---

[42] E' stato già istituito un comitato di vigilanza per l'attuazione del piano stralcio, costituito da rappresentanti delle regioni e del Ministero dell'Ambiente.

[43] L'elenco ufficiale delle aree protette, pubblicato nel 1997, espone 18 Parchi nazionali e 71 parchi regionali; 146 riserve naturali statali e 94 altre aree protette cui vanno ad aggiungersi i nuovi parchi istituiti nel 1998 e le 15 riserve marine di nuova istituzione.

aspettative di incrementi produttivi e occupazionali legati alla prospettiva di sviluppo turistico e commerciale delle aree interessate.

Circa il primo aspetto, tra le problematiche più discusse si pone quella dello smaltimento dei rifiuti, soprattutto per quanto si riferisce alle discariche e all'eventuale impianto di inceneritori in aree protette. Secondo l'Amministrazione la soluzione è fondamentalmente legata alle dimensioni dell'area protetta giacchè per grandi aree le discariche - che peraltro sono di competenza regionale - non possono essere evitate; un ausilio alla diminuzione nelle dimensioni della raccolta dei rifiuti può essere fornito dall'incentivazione alla raccolta differenziata che da un lato riduce l'ammontare dei residui da smaltire e dall'altro, consente il riciclaggio di materiali riusabili[44].

Circa, invece, il secondo aspetto, analisi effettuate dall'Amministrazione con riguardo al livello economico e occupazionale all'interno e all'esterno dell'area del Parco Nazionale d'Abruzzo hanno posto in evidenza che il livello economico-finanziario e la situazione occupazionale all'interno dell'area del Parco sono notevolmente migliori di quelli riscontrabili nel resto della Regione[45].

I risultati finora acquisiti in termini di aumento dei flussi turistici, valorizzazione dei prodotti agricoli, salvaguardia della flora e della fauna locali, compensano ampiamente le limitazioni imposte dai vincoli derivanti dalla qualificazione di area protetta.

---

[44] Sull'argomento si segnala una iniziativa della Regione Emilia-Romagna a favore della raccolta differenziata mediante meccanismi di misurazione della quantità e della natura dei rifiuti, sulla cui base sono differenziate le imposizioni fiscali e alcune forme agevolative.

[45] Tra gli elementi di valutazione presi a riferimento vi sono i depositi bancari e l'evidente aumentato tenore di vita. Peraltro, la Corte, nella competente sede del controllo, in occasione dell'esame della gestione finanziaria dell'Ente Autonomo Parco Nazionale d'Abruzzo, riguardante gli esercizi dal 1988 al 1997, ha osservato "l'improprio ricorso a convenzioni esterne per lo svolgimento di attività istituzionali" e "gravi carenze e disfunzioni che, in forma sistematica, hanno caratterizzato e continuano a caratterizzare la vita dell'Ente" e che vanno imputate non solo all'ente stesso ma all'assenza di una "più precisa e puntuale responsabilità del Ministero vigilante".
"L'Ente, inoltre, ha disatteso le puntuali osservazioni del Collegio dei revisori riguardanti le modifiche relative ad appostazioni e variazioni di bilancio", non ha tenuto conto dei rilievi formulati dall'organo collegiale circa la mancata ratifica di provvedimenti assunti in sede monocratica dal Presidente dell'Ente; ha rilevato, infine, ingiustificati ritardi e inosservanze delle procedure nelle registrazioni contabili, che si riflettono sulla trasparenza della gestione. Da ultimo, secondo la Corte, non trova giustificazione il ritardo nell'emanazione dello Statuto, ancora in corso di adozione.

Sono, inoltre, in corso il procedimento riguardante il trasferimento alla Regione Sardegna, ai sensi del decreto legislativo n. 112/98, delle risorse destinate al risanamento del bacino del Flumendosa e le trattative con il commissario del Molentargius con il quale, su parere del Consiglio di Stato, l'Amministrazione dovrà stipulare una transazione per le attività pregresse e un atto aggiuntivo dell'originario a conclusione delle attuali pendenze.

3.5.2 Difesa del mare

Per quanto, invece, si riferisce alla regolamentazione e alla salvaguardia delle aree costiere e marine la competenza per le relative attività spetta all'Ispettorato centrale per la Difesa del mare che, a partire dal 1994, è stato trasferito presso il Ministero dell'Ambiente[46].

Dopo alcune difficoltà di inserimento nella nuova struttura, dovute soprattutto a carenze di raccordo tra il Ministero dell'Ambiente e il Ministero dei Trasporti e della Navigazione[47] (succeduto nella maggior parte delle competenze al soppresso Ministero della marina mercantile) già a partire dal 1997 sono state poste le premesse per la soluzione dei problemi connessi alla definizione del Piano generale di difesa del mare e delle coste, la cui predisposizione - come già evidenziato nelle passate relazioni - costituisce il presupposto degli interventi organici di salvaguardia ambientale nel settore.

[46] Le risorse assegnate all'Ispettorato nel corso del 1998 sono ammontate complessivamente a 152,3 miliardi, 76,5 dei quali costituiscono lo stanziamento annuale; gli impegni totali sono ammontati a 135,2 miliardi, 59,5 dei quali sulla competenza con residui di stanziamento per soli 2 miliardi a fronte dei 75,5 miliardi di residui di stanziamento all'1.1.98. La massa spendibile di 177,3 miliardi, quasi dimezzata dalle autorizzazioni di cassa, è stata utilizzata al 40% circa (pari al 68% delle autorizzazioni di cassa) con pagamenti totali per 20,2 miliardi, 5,9 dei quali sulla competenza, e residui complessivi per 142,3 miliardi, in aumento rispetto a quelli iniziali ma costituiti per la quasi totalità da residui propri.
Le spese di funzionamento sono ammontate a 2,3 miliardi, 2,1 dei quali rappresentano spese di personale.

[47] L'ultimo provvedimento diretto a definire le reciproche sfere di influenza nel settore è rappresentato dal decreto interministeriale 22 giugno 1998, nel quale non risultano però superate le incongruenze e le lacune, già segnalate nelle passate relazioni, nel trasferimento dal Ministero dei trasporti all'Ambiente, di mezzi e personale, con particolare riferimento al mancato trasferimento dei centri operativi e delle sezioni tecniche previste dall'art. 34 - 3° comma - della legge n. 979/82.

A tal fine, il Servizio ha partecipato all'intesa di programma siglata con l'ENEA, diretta ad acquisire il supporto dell'Ente nell'aggiornamento e nella definizione del Piano.

Ai fini della tutela dell'habitat marino, della biodiversità e delle specie marine protette, sono state stipulate apposite convenzioni con l'Istituto centrale per la Ricerca applicata al mare (ICRAM), dirette ad individuare tecnologie avanzate per la tutela di specie minacciate[48].

Particolare rilievo assume nel settore il monitoraggio delle acque costiere, effettuato mediante convenzioni con le Regioni; alle suddette convenzioni hanno partecipato tutte le Regioni costiere - che hanno fornito dati uniformi sulle acque marittime - ad eccezione della Sicilia, con la quale non è stato ancora possibile trovare un accordo.

I dati forniti dalle regioni confluiscono nella banca Dati Ambientali del mare (SIDIMAR), cui dovrebbero essere riversati anche i dati informatici relativi all'Atlante delle coste, realizzato dal CNR in collaborazione con l'Università di Genova.

Analoghi contatti sono stati assunti con l'ANPA - cui è stato trasferito il SINA (Sistema Informativo Nazionale Ambientale) - per conseguire entro breve tempo l'integrazione reciproca dei dati a fini non solo statistico-informativi ma anche operativi.

Tra le eredità della passata gestione, trasferite al Ministero dell'Ambiente, una delle più impegnative è rappresentata dai rapporti con il Consorzio Castalia al quale l'amministrazione aveva affidato gli interventi e i controlli antinquinamento in attesa di dotarsi innanzi tutto del Piano generale di difesa del mare e delle coste e, quindi, dei mezzi

[48] A partire dagli ultimi mesi del 1997 con provvedimenti a firma del Dirigente generale del Servizio COC di utilizzazione delle risorse del Piano triennale 1994-96, destinate a programmi di ricerca, sono stati assegnati finanziamenti all'ICRAM per circa 1 miliardo, riguardanti in particolare, la "compatibilità ambientale dello scarico e del trattamento meccanico di materiali provenienti dal dragaggio portuale" e "un progetto pilota di cartografia bionomica dell'ambiente marino costiero della Liguria come strumento per la gestione e la protezione della costa".

navali, aerei e delle professionalità specifiche da acquisire ai sensi dell'art. 4 della legge n. 979/82.

Malgrado il passare degli anni e l'assegnazione di apposite risorse, il Piano generale non è stato definito e l'Ispettorato non si è mai dotato delle strutture operative per fronteggiare direttamente il servizio antinquinamento, finchè una pronuncia della Corte, intervenuta con delibera n. 65/93, di ricusazione del visto e della registrazione del rinnovo del contratto di concessione del Servizio antinquinamento alla Soc. Castalia (con la motivazione che un servizio temporaneo si stava illegittimamente trasformando in servizio permanente) ha provocato un contenzioso tra la Società e l'amministrazione.

La questione, pervenuta fino al Consiglio di Stato, si è finora risolta - dopo un lodo arbitrale - col pagamento delle somme dovute alla Società Castalia per un importo globale complessivo di 1,5 miliardi (+IVA pari a 287 milioni) oltre agli interessi legali e di mora, liquidati rispettivamente in 44,5 milioni e 434,5 milioni, oltre ai 2/3 delle spese e degli onorari degli arbitri e delle spese di difesa[49].

Sull'intera gestione dei capitoli riguardanti tale vicenda e, più in generale, sulla gestione dell'Ispettorato in tema di protezione dell'ambiente marino, di misure per fronteggiare l'inquinamento e sull'istituzione, vigilanza e gestione delle riserve marine, si è espressa la Corte nella sede del controllo, con deliberazioni n. 117/98 e del 30 aprile 1999, la prima già inviata al Ministero dell'Ambiente e ai Presidenti di Camera e Senato e la seconda in corso di trasmissione.

Le censure avanzate dalla Corte nella deliberazione n. 117/98 fanno, in primo luogo, riferimento alla perdurante inerzia e ai ritardi nella programmazione delle iniziative sia di

[49] Negli esercizi 1995 e 1996 erano già state corrisposte la maggior parte delle somme dovute, pari ad oltre 2.4 miliardi.

medio - lungo che di breve periodo (Piano generale di difesa del mare e delle coste e programmi annuali) inerzia che è solo parzialmente giustificata dalle difficoltà di raccordo con gli altri organismi competenti nel settore (altre Amministrazioni centrali, Regioni e Comuni), peraltro rese meno conflittuali dai procedimenti fissati dalla legge n. 241/90.

Circa poi l'atteggiamento dell'Amministrazione in ordine alla conduzione del servizio di monitoraggio e disinquinamento delle acque costiere - il cui espletamento diretto si ritiene impossibile per carenze del personale dotato di professionalità specifica e da non potersi affidare alle Capitanerie di Porto, per l'analoga mancanza di professionalità specifica del personale militare, aggravata dalla negativa esperienza già trascorsa in ordine all'utilizzazione dei mezzi messi a disposizione delle Capitanerie dall'Ispettorato e utilizzati al di fuori di ogni direttiva del medesimo - la Corte ha deliberato di sottoporre l'intera questione alle valutazioni della Procura generale per le eventuali iniziative di competenza.

Un'ultima censura attiene, inoltre, alla mancata realizzazione degli impianti di depurazione - previsti e finanziati già a partire dal 1975 dalle leggi n. 203/76, n. 979/82 e n. 220/92 - con gravi danni alla collettività[50].

Relativamente, invece, alle censure espresse dalla Corte nella più recente deliberazione adottata in data 30 aprile 1999 si ribadisce il giudizio sostanzialmente negativo sulla mancata adozione, peraltro più volte annunciata come imminente, del Piano generale di difesa del mare la cui predisposizione finora ha comportato pagamenti per oltre 14 miliardi[51]; sul ritardo nell'approvazione dei programmi ex art. 1 e 14 del decreto legislativo n. 29/93 aggravato dalla richiesta di chiarimenti istruttori formulati in sede di controllo che

[50] Risulta progettato e ammesso a valutazione positiva di impatto ambientale un solo progetto, mai attuato malgrado la realizzazione degli impianti di depurazione costituisca un impegno a livello internazionale, derivante dalla convenzione IMCO di Londra (1973).

[51] Secondo notizie fornite dall'Amministrazione gli studi propedeutici alla formazione del Piano sono conclusi.

ne hanno considerevolmente rinviato l'operatività; sull'incompleto trasferimento di personale e strutture, che ha determinato incertezze in ordine all'appartenenza di uffici e alla titolarità di competenze relative alla gestione del SIDIMAR e sull'istituzione e la gestione dei sistemi di controllo del traffico marino (VTS); sulla mancata manutenzione delle boe oceanografiche installate nell'ambito del centro pilota di Fiumicino; sulle incongruenze e mancate integrazioni tra SIDIMAR E SINA; sulla duplicazione dei sistemi informatici.

La Corte suggerisce pertanto una riconsiderazione delle operazioni di trasferimento e di ripartizione di competenze, alla luce delle osservazioni puntuali espresse nella deliberazione citata.

Circa l'attività concretamente svolta nel corso del 1998 si segnala l'istituzione delle riserve marine e delle aree protette della Penisola del Sinis-Isola Mal di Ventre; di Tavolara - Punta Coda Cavallo, di Porto Cesareo, Punta Campanella, delle Cinque Terre (esplicitamente disposta dalla legge n. 344/97) delle Isole di Ventotene e di S. Stefano, di Portofino ed, infine, di Capo Carbonara.

Il recente notevole incremento delle aree marine protette[52] e l'intestazione all'Ispettorato dei compiti di prevenzione e lotta all'inquinamento del mare ha costituito il Servizio quale "focal point" della politica nazionale di salvaguardia dell'ambiente marino, con compiti di coordinamento generale delle attività di prevenzione e intervento, disciplinati da ultimo dalla legge n. 238/98, che ha ribadito la potestà del Ministero dell'Ambiente ad impartire nella materia le opportune disposizioni alle Capitanerie di Porto, con direttive generali e specifiche[53].

[52] Si tenga presente che dal 1983 al 1997 le riserve marine erano solo 7: nel corso del 1997 ne sono state istituite altre 6.

[53] Ai fini del coordinamento delle iniziative da assumere nei casi di emergenza, l'Ispettorato assicura, tramite il Centro operativo, il NOE, l'ANPA e l'ICRAM, la reperibilità sull'intero arco delle 24 ore.

Perplessità sono state, invece, manifestate da questa Corte, nella sede istruttoria del controllo, circa l'efficienza della gestione delle risorse marine, soprattutto di quelle (in quattro aree protette) affidate alle Capitanerie di Porto, la cui attività si è limitata alla semplice vigilanza; risultati positivi, soprattutto sotto il profilo culturale e turistico, sono stati riscontrati invece a carico delle riserve di Ustica e Miramare, affidate a soggetti estranei all'Amministrazione.

Nel corso del 1998, alle riserve marine sono stati assegnati i fondi sulla base dei programmi di gestione presentati dagli enti gestori. Per le riserve marine a conduzione diretta [54] su un'assegnazione globale di 2,2 miliardi risultano erogati nel 1998 poco più di 648 milioni con rinvio al 1999 dei fondi ancora non utilizzati; invece, a favore delle riserve marine gestite dai Comuni, Province, Consorzi, WWF, quali enti gestori[55], su risorse assegnate per 4,5 miliardi le erogazioni sono ammontate a 2,7 miliardi, con rinvio all'esercizio 1999 dei restanti 1,8 miliardi. Per le spese di primo avviamento delle aree protette marine di Portofino e Capo Carbonara sono stati impegnati, nel corso del 1998, 930 milioni.

Infine, sono state stipulate 5 Convenzioni per la realizzazione degli studi prodromici all'istituzione delle aree protette di Torre del Cerrano, Capo Testa-Punta Falcone; Regno di Nettuno; Isola di Capri e Monte Conero[56]

[54] Torre Quaceto, isole Egadi, Isole Ciclopi, Porto Cesareo, Tavolara, Punta Coda Cavallo, Cinque Terre e Isole di Ventotene e S. Stefano.

[55] Comune di Ustica, per l'omonima riserva. WWF di Trieste per la riserva di Miramare; Provincia di Crotone per Capo Rizzuto. Comune di Cabras per la Penisola del Sinis-Mal di Ventre; Consorzio di Punta Campanella per l'omonima riserva.

[56] Le Convenzioni risultano stipulate con le Università degli Studi di Teramo - Facoltà di veterinaria e Sassari - Dipartimento scienze zootecniche; con la Stazione Zoologica Anton Dohrn di Napoli e l'I.R.PE.M. - CNR di Ancona, per un importo complessivo di 2,1 miliardi circa.

3.6 Funzione-obiettivo "Ricerca e Sviluppo per la protezione dell'ambiente"

La massa impegnabile di 72,9 miliardi, costituita oltre che dallo stanziamento dell'anno da 3,3 miliardi di residui di stanziamento risultanti al 1.1.1998, è stata quasi totalmente impegnata con impegni globali per 70,5 miliardi, 67,3 dei quali sulla competenza e residui di stanziamento per 865 milioni.

La massa spendibile di 116,7 miliardi, ridotti a 87,1 miliardi dalle autorizzazioni di cassa, è stata utilizzata al 64,5% (pari all'86,4% delle autorizzazioni di cassa) con pagamenti complessivi per 75,3 miliardi, 32,6 dei quali sulla competenza.

I residui totali al 31.12.1998 sono ammontati a 39,6 miliardi, pari a poco meno del 34% delle disponibilità, con 1,8 miliardi di economie.

Le erogazioni per spese di funzionamento sono ammontate a quasi 3 miliardi (1,7 dei quali per spese di personale) pari a poco meno del 4% del totale dei pagamenti.

Le erogazioni di parte corrente, non specificamente pertinenti a spese di funzionamento, - pari complessivamente a 27,3 miliardi - sono state rivolte all'acquisto, manutenzione e noleggio di macchinari per il monitoraggio dello stato dell'ambiente; a risorse per 11,4 miliardi da trasferire ad Enti, Istituti, Associazioni e Fondazioni; a spese per la cooperazione con organismi internazionali e comunitari per le convenzioni internazionali; a 13 miliardi ammonta il contributo per il funzionamento dell'Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente - ANPA[57] - cui sono state trasferite ulteriori risorse - pari a 45 miliardi[58] - dirette a finanziare attività di ricerca e sperimentazione nell'ambito delle direttive del Ministro dell'Ambiente.

All'attuazione concreta degli interventi di competenza della funzione hanno contribuito i Servizi del Ministero - ad eccezione degli Affari Generali, IAR e VIA - con le

[57] Capitoli, rispettivamente, 1553; 1708; 2052; 3921.
[58] Capitolo 8370

seguenti erogazioni: gli Uffici del Gabinetto con 1,9 miliardi; il Servizio Conservazione della Natura con 12 miliardi; il Servizio ARS con 2,5 miliardi; lo SCOC con 13,4 miliardi e la Difesa del mare con 562 milioni.

Il notevole ammontare delle risorse erogate dal Servizio COC a carico della funzione è motivato dal fatto che le spese di funzionamento delle Commissioni, dei Comitati, del Consiglio Nazionale dell'Ambiente e dell'ANPA sono di competenza del Servizio, che cura anche la vigilanza sull'ANPA e sull'ICRAM.

Il Servizio cura anche i rapporti con le istituzioni internazionali deputate alla tutela dell'ambiente, per l'organizzazione di convegni, partecipazioni a corsi ecc. (capitolo 5990) e, nell'ambito dell'attività di segreteria del Consiglio Nazionale dell'Ambiente, istruisce le pratiche riguardanti le richieste di finanziamento avanzate dalle Associazioni ambientaliste ai sensi dell'art.13 della legge n.349/86, istitutiva del Ministero. Nel corso del 1998 è stata, inoltre, affidata al Servizio la gestione del programma comunitario Life - Ambiente, per il quale sono stati fissati i termini per la presentazione dei progetti - volti ad ottenere il contributo dell'Unione Europea a partire dal 1999 - pervenuti in numero di 169 e già sottoposti ad una prima verifica di ricevibilità formale[59].

Circa le attività concretamente svolte nel corso del 1998 si osserva, preliminarmente, che le determinazioni in ordine ai temi da sviluppare in materia di ricerca ambientale spettano al Consiglio Nazionale dell'Ambiente, al Comitato per le Aree Naturali protette - sostituito dalla Conferenza Stato-Regioni dal decreto legislativo n.281/97 - e alla relativa

[59]Le risorse complessivamente gestite dal Servizio COC sono ammontate a 54.1 miliardi di stanziamenti che hanno costituito anche la massa impegnabile utilizzata al 99.6%.
La massa spendibile di 92.4 miliardi è stata utilizzata al 63,6% con pagamenti complessivi per 58.8 miliardi, 761 milioni dei quali per spese di funzionamento, ivi comprese le spese di personale, pari a 661 milioni. I residui propri al 31.12.1998 sono ammontati a 33.3 miliardi, 30 dei quali spettanti all'ANPA.

Consulta Tecnica, ai Comitati tecnico-scientifici di settore e all'ANPA sulla base delle direttive dettate dal Ministro dell'Ambiente.

Pertanto in sede di programmazione 1998 ex lege n.29/93, le disposizioni riguardanti la ricerca scientifica si riferiscono al completamento dei programmi di ricerca già finanziati ai sensi del Piano triennale di tutela ambientale di cui alla legge n.305/89 e alle risorse all'uopo stanziate dalla legge n.344/97, contenente disposizioni per lo sviluppo e la qualificazione degli interventi e dell'occupazione in campo ambientale che, all'art.1, prevede l'assegnazione di risorse finalizzate alla ricerca in campo ambientale.

Relativamente ai programmi di ricerca finanziati dal Piano triennale, il relativo capitolo 8360, in gestione al Servizio di collaborazione al funzionamento degli Organi di Alta Consulenza del Ministero - mantenuto in bilancio per la gestione dei soli residui - nel bilancio 1998 non risulta reinscritto: ciò ha comportato l'impossibilità di erogare l'anticipazione del 40% della quota di finanziamento a carico del Ministero, a favore di otto progetti approvati dalla Commissione di Alta Consulenza nel corso del 1998. Ne è derivata la rinnovata richiesta di reistituzione del capitolo 8360 con contestuale riassegnazione di 811 milioni, già perenti agli effetti amministrativi, intervenuta nel 1999.

Gli interventi si riferiscono ai settori della Protezione della Natura e della ricerca in materia di smaltimento dei rifiuti.

Per quanto, invece, si riferisce alla legge n.344/97, in occasione dell'emanazione delle direttive 1998 il Ministro dell'Ambiente ha dato disposizioni all'ANPA di effettuare, in collaborazione con l'ENEA e il CNR, la raccolta di dati ed elementi conoscitivi in materia di tecnologie ecologicamente compatibili e pratiche di salvaguardia nell'ambito delle iniziative previste dalla citata legge.

Le risorse assegnate all'ANPA per attività di ricerca ed erogate in corso di esercizio ammontano a 45 miliardi sul capitolo 8370, che espone risorse disponibili complessivamente per 75 miliardi e un'autorizzazione di cassa di 53 miliardi.

Tali ricerche dovranno privilegiare la gestione dei rifiuti, con particolare riferimento a quelli radioattivi; la tutela delle acque, rivolta soprattutto alle tecnologie del riciclo e riuso; la bonifica delle aree inquinate e dei siti industriali con un'attenzione particolare ai rischi di derivazione industriale; il disinquinamento delle acque urbane e la ricerca di soluzioni per prevenire i cambiamenti climatici ed evitare la desertificazione: si tratta di un campo di indagine estremamente vasto e complesso che, soprattutto nel settore delle modificazioni climatiche e del contrasto alla desertificazione, coinvolge ordinamenti e istituzioni internazionali e per la cui compiuta conoscibilità sarà necessario un lungo arco temporale.

Peraltro, dal contesto delle direttive e prescrizioni rivolte dal Ministro all'ANPA non è dato conoscere il livello di adempimento e di utilizzazione delle ricerche e delle attività finora svolte dall'ANPA in materia di tutela ambientale.

Attività di ricerca sono state, inoltre, finanziate nel settore della protezione della natura, sia sotto il profilo dell'individuazione di aree di rilevanza naturalistica sia sotto l'aspetto della prevenzione e del risanamento ambientale, con particolare riferimento alla ricerca in materia di smaltimento dei rifiuti solidi, degli scarichi liquidi, dei fanghi derivati dalla depurazione ecc..

Le risorse assegnate a tali fini sulla competenza 1998 ammontano complessivamente a meno di 2,7 miliardi, con erogazioni di poco inferiori a 2,5 miliardi.

3.7 Funzione-obiettivo "Protezione dell'ambiente non altrimenti classificabile"

3.7.1 Dati finanziari.

La funzione è diretta fondamentalmente all'assolvimento delle competenze riguardanti, da un lato, l'acquisizione, anche mediante procedimenti informatici, di tutti i dati e gli elementi utili ad una più approfondita ed esaustiva conoscenza dello stato dell'ambiente e delle tecnologie più adeguate a fini di conoscenza, di prevenzione e di tutela; e, dall'altro, ad esprimere valutazioni tecniche circa la compatibilità ambientale di una serie di interventi sul territorio che, da un primo elenco iniziale comprendente impianti ed investimenti di più evidente impatto ambientale - quali dighe, cave, grande viabilità, impianti industriali potenzialmente inquinanti ecc. - si va gradualmente ampliando con l'inserimento di una serie sempre più numerosa di opere nel convincimento che qualora l'intervento sul territorio sia suscettibile di apportare modificazioni permanenti agli equilibri naturali, vada valutato ex ante.

Le risorse assegnate alla funzione sono complessivamente ammontate a 102,7 miliardi, 24,9 dei quali costituiscono i residui di stanziamento provenienti dal precedente esercizio. Gli impegni complessivi sono ammontati a 85,2 miliardi - pari all'83% della massa impegnabile - con impegni sulla competenza per 60,8 miliardi e residui di stanziamento per 9,2 miliardi, ridotti del 37% rispetto all'esercizio 1997.

La massa spendibile di 135,8 miliardi, costituita per 58 miliardi dai residui propri e di stanziamento risultanti all'1.1.1998, è stata ridotta del 68% circa dalle autorizzazioni di cassa ed utilizzata per un modesto 31% con pagamenti per 42,2 miliardi, 27,4 dei quali sulla competenza. Ne è derivato un notevole incremento dei residui passivi, sia pure per la maggior parte propri, pari a 84,5 miliardi che si sono concentrati sugli investimenti e in particolare a carico del capitolo 7003, riguardante il programma stralcio di tutela ambientale (in gestione al Servizio Affari Generali e costituito solo da residui per 9,7 miliardi) che

comprende investimenti in tutti i settori di competenza dell'Amministrazione con risorse da trasferire alle Regioni e la cui concreta attuazione è subordinata alle scelte e all'attività tempestiva di queste; al capitolo 7951 sono assegnate le risorse destinate alla realizzazione del sistema informativo e di monitoraggio ambientale finalizzato alla Relazione sullo stato dell'ambiente. Nel corso del 1998 risulta erogato solo lo stanziamento di competenza - pari a circa mezzo miliardo - con rinvio al 1999 dell'intera massa dei residui passivi, pari a quasi 21 miliardi; inoltre, è andato interamente a residui lo stanziamento di 11,8 miliardi, assegnato sul capitolo 7952, riguardante investimenti in progetti di interventi ambientali e promozione di figure professionali; quasi interamente a residui è andato anche lo stanziamento - pari a 5,1 miliardi - assegnato sul capitolo 7953 finalizzato al potenziamento delle attività di educazione, informazione e sensibilizzazione ambientale.

Modesto l'ammontare delle economie (9,1 miliardi).

Le spese di funzionamento - che comprendono tra l'altro le erogazioni per il funzionamento della Commissione Tecnico-scientifica e della Commissione per la VIA, nonché quella del Comitato per l'ECOLABEL e l'ECOAUDIT - sono ammontate a 33,4 miliardi - pari ad oltre il 79% del complesso delle erogazioni - 18,9 miliardi dei quali riferiti a spese di personale.

Circa l'attività concretamente svolta si osserva preliminarmente che al conseguimento degli obiettivi di pertinenza della funzione hanno partecipato, per i profili programmatici, il Ministro e gli Uffici di Gabinetto nella misura e nei limiti di cui si è fatto cenno in altra parte della presente relazione[60]; la restante attività è stata svolta soprattutto dal Servizio di VIA[61] e, pro-quota, dal Servizio Affari Generali, relativamente alle competenze riguardanti

[60]Vedi paragrafo 2.1 Direttive

[61]Le risorse assegnate nel 1998 al Servizio di VIA sono ammontate a 51.8 miliardi di stanziamento: la massa impegnabile di 66.8 miliardi è stata utilizzata al 78,7% con impegni totali per 52.6 miliardi, 37,6 dei quali sulla

il personale[62], ivi comprese le spese funzionali del NOE, e all'attuazione del programma stralcio di tutela ambientale di cui al capitolo 7003, di cui si è fatto precedentemente cenno.

Attività e risorse marginali sono imputabili anche al Servizio COC (con risorse sulla competenza per 291 milioni e pagamenti complessivi anche sui residui per 226 milioni) e al Servizio Conservazione della Natura (con 94 milioni sulla competenza, totalmente erogati).

3.7.1.1 *NOE*

Tra le spese di funzionamento si evidenziano quelle riguardanti il casermaggio e le altre esigenze funzionali del Nucleo Operativo Ecologico - NOE - cui è demandata l'attività di prevenzione, verifica e controllo ai fini del contenimento dei danni ambientali prevedibili o comunque prodotti sul territorio.

A fronte di assegnazioni definitive di competenza per 2,3 miliardi, i pagamenti sono ammontati a 2 miliardi circa[63].

Nel corso del 1998 il NOE ha effettuato 32.573 ispezioni; sono state riscontrate 7.664 infrazioni e segnalate all'Autorità Giudiziaria 6.034 persone di cui 5 in stato di arresto; sono stati, infine, effettuati 511 sequestri per un ammontare complessivo di 498,9 miliardi.

3.7.2 *VIA*

Sull'importanza della valutazione di impatto ambientale si è più volte fatto cenno anche nelle passate relazioni mettendone in risalto il carattere di attività necessaria e

---

competenza.
La massa spendibile di 89 miliardi è stata utilizzata al 16,2% con pagamenti totali per soli 14,4 miliardi, oltre la metà dei quali per spese di funzionamento, ivi compresi 3,5 miliardi di erogazioni al personale.
Al 31.12.1998 i residui totali sono ammontati a 68.8 miliardi, 8.8 dei quali costituiscono i residui di stanziamento.
[62]Capitoli 1022 - 1036 - 1053 - 1060/61 - 1068/70/71 - 1076 - 1086/87 - 1089 - 1102 - 1141 - 1143 - 5001 - 5009 - 5017 - 5025 - 5032 - 5038 - 5046 - 5054 - 5959 - 5964 - 5979 - 5986 - 5993 - 6000 per un ammontare complessivo di stanziamenti pari a 22,6 miliardi sulla competenza e pagamenti per complessivi 24.5 miliardi anche sui residui.
[63]Capitolo 1087 in gestione al Servizio Affari Generali

presupposta all'attuazione concreta degli investimenti di maggior rilievo - di competenza di Amministrazioni centrali, enti locali e decentrati, operatori privati - interessanti la quasi totalità delle opere pubbliche e buona parte di quelle private di cui si debba valutare l'impatto sul territorio anche alla luce delle esigenze di tutela del paesaggio.

L'aumento della sensibilità sociale e l'esperienza sinora acquisita delle ricadute negative sul territorio derivate dalla costruzione di impianti industriali, grandi opere viarie e ferroviarie, attività estrattive e di condotte idriche ecc. in termini di guasti paesaggistici, inquinamenti acustici, atmosferici e idrogeologici, hanno man mano ampliato l'ambito delle opere soggette alla VIA la cui struttura organizzativa numericamente inadeguata, risente, oltre che delle difficoltà esterne derivanti da resistenze alle prescrizioni di VIA, di difficoltà operative da ingorgo, che protraggono i tempi delle istruttorie.

Nel corso del 1998, su 38 schemi di decreti interministeriali di compatibilità ambientale, ne sono stati emanati 29, 5 dei quali con parere negativo[64] e uno con parere interlocutorio negativo in materia di viabilità autostradale. Tutti gli altri sono positivi ma con prescrizioni[65].

Tra i più importanti procedimenti in corso si segnalano:

1) relativamente alle centrali termoelettriche e turbogas, la centrale a ciclo combinato e connesso impianto di gassificazione in Comune di Portoscuso (Cagliari); le centrali di cogenerazione a ciclo combinato in Comune di Ferrandina (Matera), in Comune di Trieste, località Servola, in Comune di Milazzo, località Cacciola (Messina) e in Comune di

[64]Due riguardano il settore dei rifiuti; uno riguarda la linea ad Alta Velocità Genova - Milano e un altro la regolazione dei flussi di marea nella Laguna di Venezia (Progetto Mose).

[65]Si segnalano i più significativi: in materia di attività industriali d'area (prospezione, ricerca, coltivazione idrocarburi) ne sono stati approvati 7, tutti di competenza dell'AGIP e localizzati in Emilia Romagna e nelle Marche (1); sempre nel comparto delle attività industriali, le pronunce di compatibilità ambientale hanno riguardato la costruzione di impianti per il trattamento dei rifiuti in Lombardia (2), Veneto, Piemonte e Toscana (1 ciascuno); 4 provvedimenti hanno avuto ad oggetto la grande viabilità e 2 la costruzione della Diga dell'Alaco, in Calabria, di competenza del Ministero dei Lavori Pubblici.

Bedizzole (Brescia) procedimenti tutti per i quali sono in corso di predisposizione i provvedimenti di nomina di esperti qualificati per l'integrazione della commissione VIA;

2) relativamente alle opere civili, oltre a quelle già perfezionate nel settore della grande viabilità con parere positivo con prescrizioni e di cui si è fatto cenno nella nota 64, sono state emesse diffide e provvedimenti di sospensione dei lavori a carico di progetti di opere stradali e ferroviarie già in corso ma non assoggettate preventivamente alla valutazione di impatto e sono stati espletati gli adempimenti propedeutici a 20 Conferenze di Servizi con interfaccia Ministero dei Trasporti, tra le quali assumono particolare rilievo quelle attinenti numerose tratte ferroviarie ad Alta Velocità[66] e gli Aeroporti di Catania, Orio al Serio, Bari e Cagliari;

3) relativamente agli impianti industriali, nel corso del 1998 sono stati emessi 17 provvedimenti di compatibilità ambientale[67]; altri 7 sono in corso di perfezionamento e 11 ancora in istruttoria [68].

L'Amministrazione ha segnalato quale procedimento particolarmente impegnativo e significativo della procedura di VIA il "Progetto Val d'Agri", relativo alle attività di coltivazione di idrocarburi liquidi che consta di 7 istanze relative ad altrettanti progetti: le prime 4 - 2 delle quali pervenute nel 1998 - sono state positivamente concluse con decreto di

[66]Per le tratte Padova - Mestre; nodo di Firenze; variante Roma - Napoli via Zagarolo; Parma - Bologna.

[67]Tra cui 2 relativi a centrali ENEL; 5 relativi a impianti per rifiuti tossici e nocivi; 2 a impianti industriali propriamente detti; 7 riguardanti attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi e 1 relativo alla realizzazione di 1 elettrodotto.

[68]Tra questi si evidenziano l'impianto chimico EVC di Porto Marghera; l'impianto Resol dell'ACNA di Cengio, oggetto di riconsiderazioni da parte del Ministero in conseguenza dell'accoglimento del ricorso avverso il parere già espresso dalla Commissione VIA; l'impianto ENICHEM di Porto Torres da riesaminare per problemi attuativi; la nuova localizzazione dell'impianto chimico Stoppani di Crotone e, infine, tre impianti di smaltimento dei rifiuti.
Sono, inoltre, in corso le procedure preliminari per la VIA di 5 nuovi progetti di centrali termoelettriche; di 14 progetti di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi; di 3 permessi di ricerca e 2 concessioni di coltivazione nel settore geotermico.

[69]Il progetto "Centro Olio Monte Alpi" riguarda in particolare l'impianto di raccolta e primo trattamento dell'olio proveniente da tutti i giacimenti localizzati in Val d'Agri.

compatibilità ambientale intestato al "Centro Olio Monte Alpi"[69], mentre per le restanti 3 la predisposizione dei provvedimenti è ancora in corso.

La specificità dell'area interessata, ricca di valori naturalistici, ha suggerito una procedura, concordata con l'ENI, che ha coinvolto contestualmente tutti i singoli progetti facenti parte del complesso "Progetto Val d'Agri" tanto più che in quell'area dovrà essere istituito il Parco Nazionale della Val d'Agri e del Lagonegrese; ne è derivato il coinvolgimento, oltre che della VIA e del Servizio Conservazione della Natura del Ministero dell'Ambiente, anche del Ministero dell'Industria e della Regione Basilicata.

Altro procedimento impegnativo ha riguardato il "Progetto Alto Adriatico" - di cui alla legge n.206/95 - per la cui istruttoria di VIA è stata necessaria la consulenza scientifica del "Dipartimento di Metodi e Modelli Matematici per le Scienze Applicate" dell'Università di Padova, con il quale sono state stipulate apposite convenzioni.

Per quanto, infine, si riferisce ai progetti riguardanti la realizzazione di gasdotti ed oleodotti sono in corso di istruttoria 2 progetti di gasdotti sottomarini tra l'Italia e la Croazia, in applicazione della Convenzione di Espoo[70] sulla valutazione di impatto ambientale in contesto transfrontaliero mentre, relativamente agli impianti da realizzare sulla terraferma, per i quali sembra prevalere un parere di non assoggettabilità alla VIA, l'Amministrazione ha ritenuto opportuna una verifica di compatibilità nel caso specifico del gasdotto Bernalda - Brindisi sui tratti più critici.

3.7.3 *Cave e torbiere*

L'attività svolta dall'Amministrazione nel settore riguarda la verifica di legittimità delle autorizzazioni alle attività estrattive di cava (ricadenti in aree vincolate ai sensi della

[70]Del 25.2.1991, ratificata con legge n.640/94. La valutazione di impatto ambientale dei 2 progetti rappresenta la prima applicazione della Convenzione.

legge sulla tutela del paesaggio n.431/85), di competenza delle Regioni, e le autorizzazioni emesse dall'Amministrazione in via surrogatoria nei casi di inadempienza da parte delle Regioni.

Nel corso del 1998 sono pervenute 321 autorizzazioni, 306 delle quali sono state definite con esito favorevole, mentre 15 sono ancora in istruttoria per incompletezza della documentazione.

3.7.4 Danno ambientale e difesa del suolo

Rientra nella funzione anche l'attività di prevenzione e denuncia del danno ambientale nel più ampio contesto della difesa del suolo. Nel corso del 1998 sono pervenute e risultano istruite 12 pratiche riguardanti segnalazioni di danno ambientale e 86 pratiche dirette più specificamente alla "difesa del suolo", conseguenti a denunce di Amministrazioni centrali e periferiche, associazioni ambientaliste e privati cittadini, le cui risultanze confluiscono, per ciascuno dei due settori, in un'apposita banca dati per l'archiviazione informatizzata degli elementi e dei risultati acquisiti, di primaria importanza soprattutto relativamente ai rischi di dissesto idrogeologico, tra i quali hanno assunto dimensioni di particolare gravità quelli verificatisi nella Valtellina e nel territorio campano di Sarno e Comuni limitrofi.

A tale proposito, continuano ad essere sottoposti alle valutazioni del Servizio VIA - dopo oltre un decennio dai disastri in Valtellina dell'estate 1987 - numerosi progetti connessi al piano di riassetto idrogeologico di quel territorio; nel corso del 1998 la Regione Lombardia ha trasmesso al Ministero 18 progetti per la verifica di "esclusione" delle procedure di VIA, 8 dei quali conclusi con verifica di esclusione, e 10 ancora in istruttoria; per altri 4 interventi, assoggettati alla procedura di VIA, 3 sono in definizione con pronuncia di compatibilità ambientale positiva e 1 è ancora in corso di istruttoria.

Per quanto, invece, riguarda gli interventi di riassetto idrogeologico dell'area campana che gravita sul bacino del fiume Sarno, nel richiamare quanto segnalato nella Relazione al Parlamento dello scorso esercizio[71], circa i finanziamenti disposti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Protezione Civile - per i primi interventi d'urgenza, con ordinanze dell'aprile e del dicembre 1997, si rileva il ritardo nella predisposizione concreta degli strumenti legislativi e programmatici specifici ai fini del riassetto idrogeologico, dovuti in parte all'esigenza di acquisire maggiori dati conoscitivi sull'intera area ed in parte alla "messa in sicurezza da pericoli imminenti" conseguente agli interventi d'urgenza a suo tempo finanziati ed in corso di attuazione.

3.7.5 Programma INFEA

Il programma, finanziato per 16,8 miliardi con i fondi del Piano triennale per la Tutela Ambientale 1994-1996, costituiti dai residui degli esercizi 1991 e 1992, riguarda progetti di competenza regionale, diretti a sensibilizzare l'opinione pubblica, le imprese, gli operatori commerciali ecc. verso le tematiche della salvaguardia ambientale, attraverso manifestazioni, pubblicazioni, incontri e seminari; le somme già erogate alle Regioni ammontano mediamente ad oltre il 52% dei finanziamenti accordati[72] con somme ancora da erogare per 8 miliardi circa e sono proporzionali allo stato di avanzamento dei progetti INFEA che, come è evidente, presentano gravi ritardi per difficoltà nella redazione e selezione dei progetti, e per revoche di finanziamenti già assentiti.

[71] ved. Relazione al Parlamento per l'esercizio 197. Vol. II - tomo II - pag. 1077

[72] Le Regioni interessate sono: Piemonte: 1.028,4 milioni, di cui erogati 662,78; Lombardia: 800 milioni di cui 200 già erogati; Friuli Venezia Giulia: 1.042 milioni di cui 769.6 erogati; Veneto: 1.405,45 milioni di cui 351.4 erogati; Liguria: 1 miliardo e 771.3 milioni erogati; Emilia Romagna: 1,6 miliardi di cui 1.2 erogati; Toscana: 1,4 miliardi di cui 1,2 erogati; Umbria: 1.2 miliardi di cui 1.1 erogati; Marche: 1.5 miliardi di cui 1.5 erogati; Lazio: 1.3 miliardi di cui 606 milioni erogati; Puglia: 1.2 miliardi con erogazioni per la metà; Sicilia: 900 milioni di cui erogati 225; Sardegna: 900 milioni di cui erogati solo 45; Basilicata: 897 milioni di cui 224.5 erogati; Molise: 613 milioni, nessuna erogazione.

Per il pagamento dei ratei maturati nel corso del 1998 a favore delle Regioni Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna, Veneto, Liguria, Marche, Umbria e Molise, l'Amministrazione ha chiesto la reiscrizione dei residui perenti, effettuata dal Ministero del Tesoro solo nel febbraio 1999. Pertanto nel 1998 non è intervenuto alcun pagamento.

Anche la legge n.344/97, recante disposizioni per lo sviluppo e la qualificazione degli interventi e dell'occupazione in campo ambientale ha stanziato appositi fondi per favorire la realizzazione di progetti di educazione ambientale, anche attraverso l'elaborazione, stampa e diffusione di materiale informativo[73], di cui si segnalano in particolare il finanziamento di 10 miliardi al FORMEZ per la realizzazione di un programma di formazione in esecuzione di un accordo siglato a fine esercizio con il Dipartimento della Funzione Pubblica; il finanziamento di 1 miliardo a favore dell'ISFOL per lo sviluppo della banca dati ANDREA; il finanziamento di 800 milioni a favore dell'Università di Ferrara per la realizzazione di corsi master formativi in gestione ambientale.

Sempre in tema di informazione sulle politiche ambientali si evidenziano: una campagna pubblicitaria sulla raccolta differenziata dei rifiuti, svolta a livello nazionale e affidata, in seguito a gara europea, a un'associazione di Agenzie; un contratto con una società di relazioni pubbliche e comunicazione (soc. GAIA) per l'attuazione di un programma di sensibilizzazione ambientale rivolto anche all'interno del Ministero dell'Ambiente e da realizzare mediante l'organizzazione di mostre e convegni; l'esercizio di attività editoriali (per la stampa del notiziario "L'Ambiente informa"); queste attività hanno comportato nel corso del 1998 impegni complessivi per 4,9 miliardi.

[73]Con impegni per complessivi 13,2 miliardi e nessuna erogazione in quanto i provvedimenti relativi sono stati perfezionati tra la seconda metà e la fine del 1998.

Ulteriori attività sono finalizzate alla redazione della Relazione sullo Stato dell'Ambiente, che ha cadenza biennale[74].

3.7.6 *SINA*

Il Sistema Informativo Nazionale dell'Ambiente – SINA – rappresenta uno strumento fondamentale di conoscenze in continuo incremento e aggiornamento, diretto a costituire un elemento tecnico di base indispensabile ai fini della salvaguardia dell'ambiente.

La legge n.61/94, istitutiva dell'Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente – ANPA – ha disposto il trasferimento del SINA nell'ambito della nuova Agenzia, disposizione che ha richiesto tempi lunghi e procedimenti di ripartizione di competenze e di risorse strumentali complessi, che si sono parzialmente conclusi con la predisposizione di un primo decreto, a firma del Ministro dell'Ambiente, del 29 ottobre 1998, integrato con un successivo decreto di emendamento del 30 dicembre, definitivamente approvato il 21.1.1999 dalla Conferenza Stato-Regioni.

Allo stato, i procedimenti attuativi da predisporre concretamente in collaborazione tra il Servizio VIA e l'Agenzia riguardano: 1) il trasferimento delle apparecchiature del centro elaborazione dati del modulo centrale SINA, secondo le indicazioni contenute nel decreto di trasferimento. In sede di predisposizione dell'inventario, peraltro già in corso, gli apparati obsoleti saranno dismessi mentre i PC attivi restano al Servizio; il trasferimento comprende anche il mezzo mobile di monitoraggio; 2) il decreto di trasferimento dei fondi ancora disponibili sul bilancio 1998 – pari a 3,6 miliardi di residui da utilizzare per il piano di sviluppo del SINA - è in corso di perfezionamento; a conclusione delle revoche dei progetti SINA non realizzati, saranno assegnati all'ANPA altri 15.7 miliardi per attuare i sistemi

[74] L'ultima relazione risale al 1997.

SINA 1

RIEPILOGO FONDI DA EROGARE

Capitolo	Esercizio Finanziario	Importo	Cav	Fondi residui da riassegnare e/o da revocare
8002	1989	4.032.200.000		2.634.900.000
8002	1990	8.071.566.000		2.365.100.000
8002	1996	2.119.000.000		3.456.000.000
7705	1989	620.700.000		1.651.000.000
7705	1990	5.579.300.000		7.549.000.000
7705	1996	8.047.800.000		
7951	1988	18.192.575.000	143.100.000	3.300.000.000
7951	1996	800.000.000		4.196.250.000
Totale regioni		**47.463.141.000**	**143.100.000**	**25.152.250.000**
7951	1988	5.399.365.250	28.612.500	3.297.085.000
7951	1989	2.242.000.000		
7951	1996	900.000.000		
Totale Amm.ne centrale		**8.541.365.250**	**28.612.500**	**3.297.085.000**
Totale generale		**56.004.506.250**	**171.712.500**	**28.449.335.000**

SINA 2

PIANO DI FINANZIAMENTO PER LO SVILUPPO DEL SINA (DECRETO DI TRASFERIMENTO DEL SINA ALL'ANPA IN ATTUAZIONE DEL DPR 335/97, ART. 7) SU FONDI RESIDUI E IN PERENZIONE SUL BILANCIO DEL MINISTERO DELL'AMBIENTE PROVENIENTI DA PROGETTI SINA NON ATTUATI

PROVENIENZA FONDI		CAPITOLO	PARTITA	SITUAZIONE AMMINISTRATIVA	IMPORTO TOTALE (x 1000)	DI CUI ALL'ANPA
PTTA 94-96 RIPROPOSTI	MOLISE (da P.A. 88)	7951 (1988)	11891	Residui in perenzione amministrativa da revocare/riassegnare (L. 493/93)	1.300.000	810.000
	CAMPANIA (da P.A. 88)	7951 (1988)	11891	Residui in perenzione amministrativa da revocare/riassegnare (L. 493/93)	2.000.000	1.250.000
	MOLISE (da PTTA 89-91)	8002 (1989) 8002 (1990)	11475 (L. 895.900) 11466 (L. 804.100)	Residui in perenzione amministrativa da revocare/riassegnare (L. 493/93)	1.700.000	1.060.000
	CAMPANIA (da PTTA 89-91)	8002 (1989) 8002 (1990) 7705 (1989) 7705 (1990)	16315 (L. 1.739.000) 16306 (L. 1.561.000) 16324 (L. 1.651.000) 16333 (L. 7.549.000)	Residui in perenzione amministrativa da revocare/riassegnare (L. 493/93)	3.300.000 9.200.000	2.050.000 5.750.000
L. 67/88 art. 18 DM 27.12.1990	MINISTERO SANITA'	7951 (1988)	13274	Residui in perenzione amministrativa da revocare/riassegnare (L. 493/93)	1.034.185	-
	MINISTERO DIFESA	7951 (1988)	13274	Residui in perenzione amministrativa da revocare/riassegnare (L. 493/93)	1.488.750	-
	MINISTERO BB.CC.AA.	7951 (1988)	13274	Residui in perenzione amministrativa da revocare/riassegnare (L. 493/93)	774.150	-
L. 67/88 art. 18 DM 31.12.1990	REGIONI - P.A. 88	7951 (1996)	50722	Somma già reiscritta da riassegnare (DM 2673 9.12.1996)	199.250	199.250
	REGIONI - P.A. 88	7951 (1996)	51142	Somma già reiscritta da riassegnare (Del. CIPE 13.3.1996)	3.997.000	2.482.000
L. 305/89 DM 12.12.1991	REGIONI - PTTA 89/91	8002 (1996)	50777 (L. 1.348.000) 50768 (L. 2.108.000)	Somma già reiscritta da riassegnare (DM 2674 9.12.1996)	3.456.000	2.148.085
PTTA 94-96 DPCM 16.1.1998	AREA NAZIONALE	7951 (1996)	-	Residui di stanziamento anno 1996 lettera "F" iscritti a bilancio 1998	15.000.000	3.600.000
				TOTALE	43.449.335	
				di cui per il sistema informativo nazionale ambientale		19.349.335

SINA 3

PIANO DI FINANZIAMENTO DELL'ACCORDO PER IL SISTEMA CARTOGRAFICO DI RIFERIMENTO SU FONDI RESIDUI E IN PERENZIONE SUL BILANCIO DEL MINISTERO DELL'AMBIENTE PROVENIENTI DA PROGETTI SINA NON ATTUATI

PROVENIENZA FONDI		CAPITOLO	PARTITA	SITUAZIONE AMMINISTRATIVA	IMPORTO TOTALE (x 1000)	DI CUI PER L'ACCORDO
PTTA 94-96 RIPROPOSTI	MOLISE (da P.A. 88)	7951 (1988)	11891	Residui in perenzione amministrativa da revocare/riassegnare (L. 493/93)	1.300.000	490.000
	CAMPANIA (da P.A. 88)	7951 (1988)	11891	Residui in perenzione amministrativa da revocare/riassegnare (L. 493/93)	2.000.000	750.000
	MOLISE (da PTTA 89-91)	8002 (1989) 8002 (1990)	11475 (L. 895.900) 11466 (L. 804.100)	Residui in perenzione amministrativa da revocare/riassegnare (L. 493/93)	1.700.000	640.000
	CAMPANIA (da PTTA 89-91)	8002 (1989) 8002 (1990) 7705 (1989) 7705 (1990)	16315 (L. 1.739.000) 16306 (L. 1.561.000) 16324 (L. 1.651.000) 16333 (L. 7.549.000)	Residui in perenzione amministrativa da revocare/riassegnare (L. 493/93)	3.300.000 9.200.000	1.250.000 3.450.000
L. 67/88 art. 18 DM 27.12.1990	MINISTERO SANITA'	7951 (1988)	13274	Residui in perenzione amministrativa da revocare/riassegnare (L. 493/93)	1.034.185	1.034.185
	MINISTERO DIFESA	7951 (1988)	13274	Residui in perenzione amministrativa da revocare/riassegnare (L. 493/93)	1.488.750	1.488.750
	MINISTERO BB.CC.AA.	7951 (1988)	13274	Residui in perenzione amministrativa da revocare/riassegnare (L. 493/93)	774.150	774.150
L. 67/88 art. 18 DM 31.12.1990	REGIONI - P.A. 88	7951 (1996)	50722	Somma già reiscritta da riassegnare (DM 2673 9.12.1996)	199.250	-
	REGIONI - P.A. 88	7951 (1996)	51142	Somma già reiscritta da riassegnare (Del. CIPE 13.3.1996)	3.997.000	1.515.000
L. 305/89 DM 12.12.1991	REGIONI - PTTA 89/91	8002 (1996)	50777 (L. 1.348.000) 50768 (L. 2.108.000)	Somma già reiscritta da riassegnare (DM 2674 9.12.1996)	3.456.000	1.307.915
PTTA 94-96 DPCM 16.1.1998	AREA NAZIONALE	7951 (1996)	-	Residui di stanziamento anno 1996 lettera "F" iscritti a bilancio 1998	15.000.000	11.400.000
				TOTALE	43.449.335	
				di cui per il sistema informativo nazionale ambientale		24.100.000

FONDI SINA - PIANO ANNUALE 1988 - REGIONI

SOGGETTO FINANZIATO E PROGETTO	IMPORTO PROGETTO	EROGATO	REGIONE	CAV	CAPITOLO	PARTITA	ES.FIN.	DA EROGARE	REGIONE	CAV
PIEMONTE (monitoraggio risorse idriche, rifiuti, acustici MARIUS)	2.000.000.000	2.000.000.000	1.985.000.000	15.000.000	7951	11891	88			
PROV. AUT. BOLZANO (sistema informativo ambientale e reti di monitoraggio)	1.500.000.000	1.495.500.000	1.486.049.596	9.450.404	7951	11891	88	4.500.000	4.500.000	
VENETO (1 fase di integrazione della rete regionale e nodo funzionale dell'ambiente)	1.400.000.000	1.390.550.000	1.389.500.000	1.050.000	7951	11891	88	9.450.000		9.450.000
COMUNE DI MILANO (SIAM! progetto per il disegno e la realizzazione del sistema informativo integrato "ambiente" per la città di Milano)	2.150.000.000	215.000.000	213.387.500	1.612.500	7951	11891	88	1.935.000.000	1.920.387.500	14.512.500
PARCO L. TICINO (monitoraggio delle risorse idriche e degli ecosistemi forestali e formazione del sistema informativo ambientale nel Parco)	2.000.000.000	200.000.000	198.500.000	1.500.000	7951	11891	88	1.800.000.000	1.786.500.000	13.500.000
PROVINCIA LA SPEZIA (sistema informativo monitoraggio marino costiero)	1.300.000.000	130.000.000	129.025.000	975.000	7951	11891	88	1.170.000.000	1.161.225.000	8.775.000
EMILIA ROMAGNA (completamento del monitoraggio della qualità delle acque superficiali e sotterranee su scala regionale con interventi su aree significative)	1.700.000.000	170.000.000	168.725.000	1.275.000	7951	11891	88	1.530.000.000	1.518.525.000	11.475.000
PROVINCIA DI FERRARA (sistema informativo ambientale e rete di monitoraggio della provincia di Ferrara)	1.200.000.000	120.000.000	119.100.000	900.000	7951	11891	88	1.080.000.000	1.071.900.000	8.100.000
UMBRIA (rete di monitoraggio ambientale potenziamento e integrazione in un sistema informativo ambientale)	1.300.000.000	775.125.000	774.150.000	975.000	7951	11891	88	524.875.000	516.100.000	8.775.000
MARCHE (sistema informativo e monitoraggio ambientale integrazione e sviluppo)	1.200.000.000	120.000.000	119.100.000	900.000	7951	11891	88	1.080.000.000	1.071.900.000	8.100.000
LAZIO ("Parco" sistema informativo integrato monitoraggio parametri qualità ambientale, controllo sistema idrico, inquinamento urbano, aria)	1.334.000.000	133.400.000	132.399.500	1.000.500	7951	11891	88	1.200.600.000	1.191.595.500	9.004.500
COMUNE DI ROMA (sistema di monitoraggio inquinamento acustico ambientale e realizzazione mappe rumore urbano)	1.334.000.000	133.400.000	132.399.500	1.000.500	7951	11891	88	1.200.600.000	1.191.595.500	9.004.500
COMUNE DI ROMA (monitoraggio inquinamento chimico-fisico ambientale esterno a spazi abitativi centro storico e analisi accessibilità ambientale)	1.334.000.000	133.400.000	132.399.500	1.000.500	7951	11891	88	1.200.600.000	1.191.595.500	9.004.500
PROVINCIA DI CASERTA (*) (sistema informativo ambientale e reti di monitoraggio)	1.950.000.000	195.000.000	193.537.500	1.462.500	7951	11891	88	1.755.000.000	1.741.837.500	13.162.500
BASILICATA (sistema informativo e di monitoraggio ambientale integrato)	1.000.000.000	99.250.000	100.000.000	750.000	7951	11891	88	405.750.000	397.000.000	6.750.000
		496.250.000	496.250.000							
CALABRIA (sistema di controllo ambientale I fase di realizzazione)	1.998.000.000	199.800.000	198.301.500	1.498.500	7951	11891	88	1.798.200.000	1.784.713.500	13.486.500
TOTALE	24.780.000.000	8.807.425.000	7.967.074.596	40.350.404				16.692.575.000	16.549.425.000	143.150.000

TOTALE DA EROGARE CAPITOLO 7951 ES.FIN. 1988 L. 16.692.575.000

*) Progetto da revocare con contenzioso in atto

Decreto di trasferimento al controllo della Ragioneria

Tabella 2

PIANO ANNUALE 1988 - AMMINISTRAZIONI CENTRALI - PROGETTI REVOCABILI

SOGGETTO FINANZIATO	PIANO	IMPORTO PROGETTO	EROGATO	SOGGETTO	CAV	CAPITOLO	PARTITA	ES. FIN.	DA REVOCARE	CAV
MINISTERO DELLA DIFESA - Servizio metereologico Potenziamento del sistema di monitoraggio dell'inquinamento atmosferico del Servizio Metereologico Nazionale	88	1.500.000.000				7951	13274	88	1.488.750.000	11.250.000
MINISTERO DELLA SANITA' - Serv. Centr. Progr.ne Sanitaria Integrazione e sviluppo del Sistema Informativo di monitoraggio del Ministero della Sanità	88	1.042.000.000				7951	13274	88	1.034.185.000	7.815.000
MINISTERO BB.CC.AA. Progetto ATLAS Ambiente	88	780.000.000				7951	13274	88	774.150.000	5.850.000
TOTALE		3.322.000.000							3.297.085.000	24.915.000

TOTALE DA EROGARE (O REVOCARE) CAP. 7951 ES. FIN. 88 3.297.085.000

Decreto di trasferimento al controllo della Ragioneria

Tabella 3

PIANO ANNUALE 1988 - PIANI TRIENNALI 1989-91 E 1994-96 - AMMIN. CENTRALI

SOGGETTO FINANZIATO	PIANO	IMPORTO PROGETTO	EROGATO	SOGGETTO	CAV	CAPITOLO	PARTITA	ES. FIN.	DA REVOCARE	SOGGETTO	CAV
MINISTERO DELLA DIFESA - I.G.M. Realizzazione di un data base tepocartografico relativo all'area coperta da 40 tavolette alla scala 1:25.000 sull'Italia centrale	88	1.808.000.000	180.800.000	179.410.000		7951	13274	88	1.628.360.000	1.613.000.000	15.360.000
MINISTERO DELLA SANITA' - ISPESL Ristrutturazione e potenziamento della banca dati degli insediamenti industriali ad alto rischio tramite nuove tecnologie	88	500.000.000	50.000.000	49.625.000		7951	13274	88	450.375.000	446.625.000	3.750.000
ENEA - CREA Integrazione e conversione delle banche dati ambientali nazionali esistenti presso l'ENEA CREA per la creazione di un sistema informativo locale interfacciabile con il SINA del Ministero dell'ambiente	88	1.507.000.000	150.700.000	149.569.750		7951	13274	88	1.357.430.250	1.346.127.750	11.302.500
MINISTERO AGRICOLTURA E FORESTE Potenziamento della rete telematica del C.F.S. per la rilevazione dei dati ambientali e forestali	88	1.963.000.000				7951	13274	88	1.963.000.000	1.948.277.500	14.722.500
ENEA Sistemi informativi ambientali e di supporto	89-91	1.280.000.000	128.000.000	128.000.000		7951	19161	89	1.152.000.000	1.152.000.000	
UNIONE NAZIONALE DELLE CAMERE DI COMMERCIO Banca dati delle materie prime secondarie	89-91	1.090.000.000				7951	19161	89	1.090.000.000	1.090.000.000	
PRES. CONS. MINISTRI - DIP. PROTEZIONE CIVILE Aree a rischio di alluvione - A.R.A. - Fase preliminare	91-96 Ripop	900.000.000				7951	50786 50795	96	900.000.000	900.000.000	
TOTALE		9.048.000.000	509.500.000	506.634.750					8.541.365.250	8.498.030.250	43.335.000

TOTALE DA EROGARE (O REVOCARE) CAP. 7951 ES. FIN. 88 3.297.885.000

Decreto di trasferimento al controllo della Ragioneria

(*) Nessun compenso è stato mai erogato al C.A.V.

TOTALE DA EROGARE CAP. 7951 ES. FIN. 88 ##########

TOTALE DA EROGARE CAP. 7951 ES. FIN. 89 ##########

TOTALE DA EROGARE CAP. 7951 ES. FIN. 96 900.000.000

TABELLA 4

PTTA 94-96 INTERREGIONALI

PROGETTO	IMPORTO PROGETTO	REGIONI PARTECIPANTI	RIPARTIZIONE	EROGATO	DA EROGARE	CAPITOLO	PARTITA	ES. FIN.
AQUARIUM	4.800.000.000		**4.800.000.000**	**4.560.000.000**	240.000.000	8002	47559	1990
		PROV. TRENTO	3.163.500.000	2.995.500.000	168.000.000			
		EMILIA ROMAGNA	63.600.000	63.600.000				
		LIGURIA	128.600.000	128.600.000				
		PIEMONTE	1.253.500.000	1.181.500.000	72.000.000			
		TOSCANA	63.600.000	63.600.000				
		UMBRIA	63.600.000	63.600.000				
		VENETO	63.600.000	63.600.000				
GAIA	4.000.000.000		**4.000.000.000**	**3.800.000.000**	**200.000.000**	8002	47559	1990
		PIEMONTE	2.475.000.000	2.375.000.000	100.000.000			
		BASILICATA	93.000.000	93.000.000				
		LIGURIA	143.000.000	143.000.000				
		VALLE D'AOSTA	78.000.000	78.000.000				
		PROV. BOLZANO	93.000.000	93.000.000				
		PROV. TRENTO	1.118.000.000	1.018.000.000	100.000.000			
NEBULA	2.800.000.000		**2.800.000.000**	**2.660.000.000**	**140.000.000**	8002	47559	1990
		LOMBARDIA	2.800.000.000	2.660.000.000	140.000.000			
		EMILIA ROMAGNA						
CONTARE	1.600.000.000		**1.600.000.000**	**400.000.000**	**1.200.000.000**	8002	47559	1990
		TOSCANA	1.600.000.000	400.000.000	1.200.000.000			
		EMILIA ROMAGNA						
		LIGURIA						
		PIEMONTE						
		PROV. TRENTO						
		PROV. BOLZANO						
METEONET	3.200.000.000		**3.200.000.000**	**2.720.000.000**	**480.000.000**	8002	47559	1990
		VENETO	1.849.500.000	1.587.025.000	262.475.000			
		EMILIA ROMAGNA	605.500.000	565.225.000	40.275.000			
		F.V.GIULIA	111.500.000	95.925.000	15.575.000			
		LOMBARDIA	0					
		PIEMONTE	633.500.000	471.825.000	161.675.000			
PRISMAS	3.600.000.000		**3.600.000.000**	**3.420.000.000**	**180.000.000**	8002	47559	1990
		UMBRIA	1.500.000.000	1.425.000.000	75.000.000			
		BASILICATA	450.000.000	427.500.000	22.500.000			
		LIGURIA	450.000.000	427.500.000	22.500.000			
		PIEMONTE	1.200.000.000	1.140.000.000	60.000.000			
TOTALE	**20.000.000.000**		**20.000.000.000**	**17.560.000.000**	**2.440.000.000**			

(DEL TOTALE EROGATO L. 6.560 MIL SONO AL CONTROLLO DELLA RAGIONERIA)

TOTALE DA EROGARE CAP. 8002 ES.FIN. 1990 L. 2.440.000.000

Tabella 5

PTTA 94-96 RIPROPOSTI

REGIONE E PROGETTO	ANNUALITA'	IMPORTO PROGETTO	EROGATO	CAPITOLO	PARTITA	ES. FIN.	DA EROGARE	CAPITOLO	PARTITA	ES. FIN.
TOSCANA Sistema informativo epidemiologico e gestione servizi multizonali di prevenzione	1988	1.000.000.000	250.000.000	7951	11891	88	750.000.000	7951	11891	88
				TOTALE DA EROGARE			750.000.000			
TOSCANA Sistema di supervisione e supporto decisioni per monitoraggio ambientale (progettaz. e realizzaz.)	1988	1.000.000.000	250.000.000	7951	11891	88	750.000.000	7951	11891	88
				TOTALE DA EROGARE			750.000.000			
MARCHE Sistema informativo ambientale	1989/91	2.000.000.000	500.000.000	8002	15085	89	554.000.000	8002	15085	89
							946.000.000	8002	15076	90
				TOTALE DA EROGARE			1.500.000.000			
BASILICATA Realizzazione del sistema di monitoraggio ambientale nel Melfese	1989/91	1.700.000.000	425.000.000	8002	14781	89				
			411.000.000	8002	14781	89				
			165.234.000	8002	14790	90	638.766.000	8002	14790	90
				TOTALE DA EROGARE			638.766.000			
CALABRIA Realizzazione del sistema informativo ambientale regionale	1989/91	3.100.000.000	155.000.000	8002	18536	89				
			283.800.000	8002	18536	89	923.000.000	8002	18527	90
			336.200.000	8002	18527	90	251.300.000	7705	16217	89
							1.148.700.000	7705	16208	90
				TOTALE DA EROGARE			2.325.000.000			
TOTALE		8.800.000.000	2.836.234.000				5.963.766.000			

TOTALE DA EROGARE CAP. 8002 ES. FIN. 1989	554.000.000	TOTALE DA EROGARE CAP. 7705 ES. FIN. 1989	251.300.000
TOTALE DA EROGARE CAP. 8002 ES. FIN. 1990	1.871.000.000	TOTALE DA EROGARE CAP. 7705 ES. FIN. 1990	1.148.700.000
		TOTALE DA EROGARE CAP. 7951 ES. FIN. 1988	1.500.000.000

Decreto di trasferimento al controllo della Ragioneria

Tabella 6

PITA 94-96 REVOCATI E RIASSEGNATI

REGIONE E PROGETTO	IMPORTO PROGETTO	FONDI RESIDUI DA RIASSEGN.	EROGATO	CAPITOLO	PARTITA	ES. FIN.	DA EROGARE	CAPITOLO	PARTITA	ES. FIN.
ABRUZZO Realizzazione di un sistema informativo integrato ambientale regionale	2.500.000.000 (2.699.250.000 Importo del progetto originario)		125.000.000	8002	50759	96	771.000.000	8002	50759	96
							804.000.000	8002	50740	96
							800.000.000	7951	50722	96
				TOTALE DA EROGARE			2.375.000.000			
LOMBARDIA STARNET SENTINEL SMAKEUP	9.044.000.000 (12.500.000.000 Importo del progetto originario)		452.200.000	7705	50713	96		7705	50713	96
								8002	50777	96
							8.047.800.000			
							544.000.000			
				TOTALE DA EROGARE			8.591.800.000			
PUGLIA Sistema informativo ambientale della regione Puglia	6.000.000.000		300.000.000	7705	16048	89	184.700.000	7705	16048	89
							2.215.300.000	7705	16057	90
							1.560.900.000	8002	18509	90
							1.739.100.000	8002	18518	89
				TOTALE DA EROGARE			5.700.000.000			
TOTALE	17.544.000.000		877.200.000				16.666.800.000			

FONDI DISPONIBILI PROVENIENTI DA REVOCHE

ABRUZZO		199.250.000		7951	50722	96				
LOMBARDIA		1.348.000.000		8002	50777	96				
		2.108.000.000		8002	50768	96				
		3.456.000.000								
LOMBARDIA		3.997.000.000		7951		96				
TOTALE		7.652.250.000								

TOTALE DA EROGARE CAP. 8002 ES. FIN. 1989	1.739.100.000	TOTALE DA EROGARE CAP. 7705 ES. FIN. 1989	184.700.000
TOTALE DA EROGARE CAP. 8002 ES. FIN. 1990	1.560.900.000	TOTALE DA EROGARE CAP. 7705 ES. FIN. 1990	2.215.300.000
TOTALE DA EROGARE CAP. 8002 ES. FIN. 1996	2.119.000.000	TOTALE DA EROGARE CAP. 7705 ES. FIN. 1996	8.047.800.000
		TOTALE DA EROGARE CAP. 7951 ES. FIN. 1996	800.000.000

Decreto di trasferimento al controllo della Ragioneria

FONDI RESIDUI DA RIASSEGNARE	
TOTALE DA EROGARE CAP. 8002 ES. FIN. 1996	L. 3.456.000.000
TOTALE DA EROGARE CAP. 7951 ES. FIN. 1996	L. 4.196.250.000

Tabella 7

PTTA 94-96 RIPROPOSTI - REVOCABILI

REGIONE E PROGETTO	ANNUALITA'	IMPORTO PROGETTO	EROGATO	CAPITOLO	PARTITA	ES. FIN.	DA EROGARE O REVOCARE	CAPITOLO	PARTITA	ES. FIN.
MOLISE Sistema informativo per il monitoraggio ambientale della Regione Molise	1988	1.300.000.000					1.300.000.000	7951	11891	88
(PROGETTO NON AVVIATO - All'esame per eventuale revoca)				TOTALE DA EROGARE			1.300.000.000			
CAMPANIA Sistema informativo per la creazione del catasto delle acque (integrazione e sviluppo)	1988	2.000.000.000					2.000.000.000	7951	11891	88
(PROGETTO NON AVVIATO - All'esame per eventuale revoca)				TOTALE DA EROGARE			2.000.000.000			
CAMPANIA Sistema informativo nazionale ambientale per la Regione Campania	1989/91	12.500.000.000					1.651.000.000 7.549.000.000 1.739.000.000 1.361.000.000	7705 7705 8002 8002	16324 16333 16315 16306	89 90 89 90
(PROGETTO NON AVVIATO - All'esame per eventuale revoca)				TOTALE DA EROGARE			12.500.000.000			
SICILIA Sistema informativo regionale ambientale (SIRA)	1989/91	6.000.000.000	300.000.000	7705	16128	89	184.700.000 2.215.300.000 1.739.100.000 1.560.900.000	7705 7705 8002 8002	16128 16137 18457 18448	89 90 89 90
(PROGETTO CON CONTENZIOSO)				TOTALE DA EROGARE			5.700.000.000			
MOLISE Sistema informativo per il monitoraggio ambientale della Regione Molise	1989/91	1.700.000.000					895.900.000 804.100.000	8002 8002	18475 18466	89 90
(PROGETTO NON AVVIATO - All'esame per eventuale revoca)				TOTALE DA EROGARE			1.700.000.000			
TOTALE		23.500.000.000	300.000.000				23.200.000.000			

TOTALE DA EROGARE CAP. 8002 ES. FIN. 1989	1.739.100.000
TOTALE DA EROGARE CAP. 8002 ES. FIN. 1990	1.560.900.000
TOTALE DA EROGARE CAP. 8002 ES. FIN. 1990	2.634.900.000
TOTALE DA EROGARE CAP. 8002 ES. FIN. 1990	2.365.100.000

TOTALE DA EROGARE CAP. 7705 ES. FIN. 1989	184.700.000
TOTALE DA EROGARE CAP. 7705 ES. FIN. 1990	2.215.300.000
TOTALE DA EROGARE CAP. 7951 ES. FIN. 1988	3.300.000.000
TOTALE DA EROGARE CAP. 7705 ES. FIN. 1989	1.651.000.000
TOTALE DA EROGARE CAP. 7705 ES. FIN. 1990	7.549.000.000

Decreto di trasferimento al controllo della Ragioneria

informativi delle Regioni; 3) il trasferimento dei progetti SINA conclusi, consistenti nei risultati accompagnati dalla documentazione tecnica; in realtà saranno acquisite dall'ANPA le relative copie, nonché copie di tutti i dati immagazzinati nel CED e i diritti d'accesso alle banche dati dei progetti regionali; 4) riguardo alla gestione dei progetti SINA in corso, l'ANPA svolge azioni di consulenza tecnica verso il Ministero relativamente alla valutazione degli stati di avanzamento dei progetti ai fini delle liquidazioni e degli altri adempimenti amministrativi[75]; 5) infine, è in corso di completamento la predisposizione del programma, definito di intesa tra il Ministero e l'ANPA, per l'ulteriore sviluppo del SINA.

3.8 *ANPA*

Con nota programmatica del 12 gennaio 1998 il Ministro dell'Ambiente ha emanato le direttive per l'elaborazione del programma di attività dell'Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente per il triennio 1998-2000.

In disparte le osservazioni di merito sulla rispondenza delle attività dell'Agenzia alle Direttive del Ministro – che spettano ad altro Collegio della Corte[76] - si osserva preliminarmente che l'indicazione dei settori nei quali dovrà estrinsecarsi l'attività dell'Agenzia è meramente ripetitiva delle funzioni istituzionali né sono esplicitate le motivazioni che dovrebbero essere poste a fondamento delle scelte prioritarie indicate nel documento, distinte per settori di intervento.

Non risulta effettuato un adeguato collegamento diretto e funzionale tra i Servizi del Ministero, competenti per settore, e le attività richieste all'ANPA, strumentali rispetto al conseguimento dei singoli obiettivi posti, né vi è alcun accenno al rapporto tra risorse messe

[75] Sullo stato di attuazione dei programmi SINA si vedano le allegate Tabelle
[76] Sezione Enti – Legge n.259/58 – art.12

a disposizione e risultati da perseguire. Non risulta neppure praticato un qualche tentativo diretto ad individuare indici di valutazioni comparative quali, ad esempio, alcuni rapporti – che nell'analisi funzionale degli organi tecnici sono di norma possibili – tra durata temporale dell'indagine, costo complessivo e unitario, conseguimento pieno o parziale dell'obiettivo, ricadute operative all'interno dell'Amministrazione.

Infine, il Servizio di Collaborazione al funzionamento degli Organi di Alta Consulenza del Ministero (SCOC), cui spetta la vigilanza sull'attività concretamente svolta dall'Agenzia[77] alla luce delle direttive emanate dal Ministro, e che avrebbe dovuto formare oggetto di verifica, ha formulato – in risposta ad apposito quesito finalizzato al presente referto – osservazioni critiche solo sulla struttura organica largamente deficitaria e ancora non in grado di corrispondere adeguatamente ai sempre più vasti compiti istituzionali, senza esprimere alcuna valutazione sull'attività svolta dall'ANPA nel corso del 1998; un'unica notazione critica fa riferimento alle difficoltà delle Agenzie Regionali ARPA per l'inadeguatezza delle dotazioni finanziarie a fronte delle funzioni trasferite in materia sanitaria; secondo l'Amministrazione la dipendenza organica delle ARPA nei confronti delle Regioni non consente l'assunzione di iniziative ministeriali dirette a risolvere le difficoltà enunciate.

4. Convenzioni e contratti

Per l'attuazione degli iinterventi di competenza, gestiti direttamente o attraverso gli enti decentrati, l'amministrazione si avvale spesso di convenzioni con Enti, Università e

[77] Il contributo per il funzionamento dell'ANPA, pari a 8.1 miliardi annui (capitolo 3921) e il contributo di 45 miliardi annui finora assegnato all'ANPA per investimenti (capitolo 8570) gravano sul centro di responsabilità in argomento. Per spese di funzionamento nel corso del 1998 sono stati erogati all'ANPA 13 miliardi, 8.1 dei quali sui residui 1997; per gli investimenti risultano invece erogati 45 miliardi, 30 dei quali a carico dei residui risultanti all'1.1.1998.

Tabella A

ATTIVITA' ISTITUZIONALI DEL MINISTERO DELL'AMBIENTE - SERVIZIO V.I.A. - ATTIVITA' CONTRATTUALI

Contraente	Oggetto del contratto	Data	Importo	Capitolo
SESTANTE CIT	Organizzazione gruppo di lavoro per l'elaborazione di una Convenzione per l'accesso al pubblico alle informazioni ambientali	28/05/98	56.026.000 (saldo)	2553
CANALE TRE	Servizio di rilevazione dalle principali trasmissioni televisive nazionali	23/02/98	9.828.000	2561
CANALE TRE	Servizio di rilevazione dalle principali trasmissioni radiofoniche nazionali	24/02/98	50.634.346	2561
ISTITUTO UNIV. ARCH. VENEZIA	Convenzione di tirocinio tra l'IUAV e il Ministero dell'ambiente	09/10/98	Senza oneri a carico dell'Amm.ne	
DIPARTIMENTO ITACA	Sviluppo di procedure e sistemi di gestione ambientale degli uffici	25/11/98	72.000.000 (50%)	2559
DOTT.VITO BALICE	Liquidazione spese legali dovute dall'Amministrazione in forza del decreto ingiuntivo del Pretore di Bari	20/10/98	4.863.289	1141
4 ESPERTI IN MATERIA DI ALTA VELOCITA'	Commissione sistema di alta velocità in materia di trasporto ferroviario	14/04/98	125.000.000	2557

Tabella B

STATO DI ATTUAZIONE INTERVENTI DI EDUCAZIONE E FORMAZIONE AMBIENTALE FINANZIATI AI SENSI DELL'ART. 1 E 3 DELLA L. 344797

Ente	Contratto	Lettera affidamento prot. n.	Dec. Impegno	Capitolo di bilancio	durata contratto
école	Redazione, stampa, organizzazione atti seminario Fiuggi	13517/VIA del 4.8.98	Dec/VIA/32196 del 1.10.98 per L. 53.262.680	2560	60 gg.
Luiss M.	Formazione sulla gestione ambientale per piccole e medie imprese	11144/VIA del 14.10.98	Dec/VIA/3266 del 21.10.98 per L. 228.672.000	2559	12 mesi
Isfol	Sviluppo banca dati Anfora	13957/VIA del 23.12.98	Dec/VIA/3507 del 28.12.98 per L. 1.000.000.000	7952	30 mesi
Comm 2000	Consessioni internet L.T. rete labnet	11474/VIA del 21.10.98	Dec/VIA/3520 del 29.12.98 per L. 58.820.000	2560	12 mesi
Codemm	Progetto master sulla sostenibilità borse di studio	14213/VIA del 31.12.98	Dec/VIA/3536 del 31.12.98 per L. 109.200.000	2559	6 mesi
Sda Bocconi	Attivazione di un osservatorio sulla sostenibilità	14223/VIA del 31.12.98	Dec/VIA/3534 del 31.12.98 per L. 168.000.000	2559	8 mesi
Consorzio Pisa Ricerche	Pagina Web, perfezionamento banca dati ANDREA	6397/VIA del 12.6.98	Dec/VIA/3140 del 31.7.98 per L. 255.000.000	2556	18 mesi
CNUCE	Realizzazione del sistema Informativo per l'educazione ambientale	6706/VIA del 19.6.98	Dec/VIA/3141 del 31.7.98 per L. 200.000.000	2556	18 mesi
CNR - ITD	Sviluppo del progetto RETE LABNET	12750/VIA del 20.11.98	Dec/VIA/3503 del 23.12.98 per L. 240.000.000	2560	12 mesi
FORMEZ	Programma di formazione in esecuzione dell'Accordo siglato con il DPF	Convenzione del 31.12.98	Dec/VIA/3541 del 31.12.98 per L.10.000.000.000	7952	12 mesi
Università di Ferrara	Corsi Master Formativi in Gestione Ambientale	Lettera di affidamento del 31.12.98	Dec/VIA/3537del 31.12.98 per L. 800.000.000	7952	24 mesi

studiosi il cui contributo di studi, raccolta di elementi conoscitivi e statistici, di sperimentazioni costituisce il fondamento scientifico e tecnologico dei programmi di salvaguardia ambientale.

Nel corso del 1998 si segnala in particolare, la convenzione stipulata con il FORMEZ - ai sensi degli artt. 1 e 3 della legge n. 344/97 - per un importo complessivo di 10 miliardi, riguardante la promozione di figure progettuali e azioni formative in materia di tutela ambientale, con orientamenti specifici nelle aree protette di nuova istituzione, della valutazione di impatto ambientale e per realizzare strumenti di supporto di carattere innovativo per la formazione a distanza.

Ai sensi della medesima legge, inoltre, per promuovere l'aumento di occupazione privata nei settori della salvaguardia ambientale, è stato stipulato un accordo di programma con il dipartimento della Funzione pubblica; per migliorare la qualità delle prestazioni dei pubblici funzionari in campo ambientale è in corso di progettazione un "Master in gestione ambientale" tenuto dall'Università di Ferrara (facoltà di Architettura) con un contributo di 800 milioni mentre a 228 milioni ammonta il contributo assegnato alla LUISS management per un corso di formazione per le piccole e medie imprese.

Un finanziamento di 1 miliardo è stato assentito a favore dell'ISFOL per lo sviluppo di un progetto di formazione e orientamento in campo ambientale da realizzare mediante l'implementazione del Sistema informativo ANFORA; contratti per oltre 1 miliardo sono stati, inoltre, stipulati con l'Istituto CNUCE, il Consorzio Pisa Ricerche, l'Istituto di tecnologie didattiche del CNR di Genova, diretti al potenziamento e sviluppo del sistema di educazione e formazione ambientale[78]

Per le attività individuate nel corso del 1998 non sono stati effettuati pagamenti.

[78] Per notizie più dettagliate si rinvia alle unite tabelle A e B.

Nel settore della protezione della natura è stata segnalata l'esistenza di numerose "convenzioni"[79] che, stipulate nel corso degli anni, non risultano ancora definite; è in corso, pertanto, un censimento diretto a verificare le singole posizioni e procedere, quindi, alla definitiva chiusura dei rapporti.

Infine, sono stati stipulati quattro contratti – per un importo complessivo di 560 milioni – finalizzati alla redazione della prossima Relazione sullo stato dell'ambiente, articolati in: a) una convenzione con il Centro comune di ricerca di Ispra per acquisire la collaborazione di esperti in strategie ambientali in campo europeo; b) un contratto di collaborazione con tre esperti a tempo pieno da inserire nel comitato di redazione; c) un contratto per la realizzazione del sito WEB del Ministero; un contratto con un'Agenzia per l'elaborazione della veste grafica della collana della Relazione sullo stato dell'ambiente.

Non sono state fornite le modalità di scelta del contraente, nè i relativi contratti sono pervenuti al controllo[80].

Nel settore della difesa del mare sono stati stipulati contratti - a seguito di gare comunitarie - per la fornitura e installazione di segnalazioni marittime per la perimetrazione di zone interessanti aree marine protette[81], per un importo complessivo di 1,2 miliardi circa, oltre alle convenzioni, di cui si è già fatto cenno nel paragrafo relativo alla Difesa del mare[82], finalizzate all'istituzione di nuove aree marine protette. Inoltre, in attuazione del Programma stralcio di tutela ambientale, nell'ambito dell'Accordo di programma stipulato con l'ENEA, sul capitolo 7003, in gestione al Servizio Affari Generali, è stata impegnata nel corso del 1998 la somma di 4,9 miliardi da destinare all'attuazione del progetto"Il Mediterraneo; difesa del mare e delle coste".

---

[79] Circa un centinaio, secondo notizie fornite dall'Amministrazione.

[80] Sulla situazione del Sistema informativo SINA si veda il parag. 3.7.6.

[81] Porto Cesareo, Penisola del Sinis-Isola mal di Ventre, Punta Campanella, Tavolara - Punta Coda Cavallo, Cinque Terre, Isole di Ventotene e Santo Stefano.

[82] Paragrafo 3.5.2.

Altre convenzioni sono state stipulate nel corso del 1998 per un ammontare complessivo di spesa pari a 14,8 miliardi, con impegni 1998 per quasi 8 miliardi; le più significative riguardano tre convenzioni con l'ICRAM[83], per un importo complessivo di 8,7 miliardi, di cui impegnati 3,4 miliardi e una gara di appalto concorso a livello europeo per la mappatura della Posidonia Oceanica in Sardegna e Isole minori per una spesa complessiva di 3,5 miliardi, interamente impegnati.

Le attività di monitoraggio delle acque costiere sono state affidate alle Regioni rivierasche con convenzioni 1998 per complessivi 7,3 miliardi di cui 6,7 erogati nel corso dell'esercizio.

Sono state, infine, stipulate altre convenzioni con Associazioni ambientaliste, Società pubblicitarie, fondazioni marittime (per un ammontare complessivo di spesa di 851 milioni circa e pagamenti per 238,8 milioni) per la promozione e divulgazione della cultura del mare.

Organizzazione

La struttura organizzativa del Ministero ha subito alcune modificazioni derivanti dall'attribuzione a ciascun Centro di responsabilità delle risorse necessarie alle proprie esigenze funzionali, in conseguenza dell'attuazione della legge n. 94/97, che ha introdotto nel bilancio dello Stato la classificazione per unità previsionali di base e per funzioni-obiettivo, modificando conseguentemente la struttura degli stati di previsione delle Amministrazioni e, quindi, del bilancio dello Stato nella sua interezza.

[83] A fine 1997 l'Ispettorato Centrale per la Difesa del mare aveva stipulato una convenzione con l'ICRAM (della durata di 6 mesi per un importo complessivo di 502 milioni circa) diretta ad effettuare indagini conoscitive sui fondali dell'Adriatico pugliese, per la presenza segnalata di ordigni e residuati bellici contenenti aggressivi chimici. In conseguenza delle note vicende belliche l'ICRAM ha presentato una richiesta di proroga dei termini per cause di forza maggiore.

Ulteriori conseguenze di natura organizzativa derivano dall'attuazione del decreto legislativo n. 112/98, anche se, al momento, non sono compiutamente avvertibili, giacché i provvedimenti adottati dall'Amministrazione, in ottemperanza al suindicato decreto legislativo, hanno portata marginale, essendo limitati al trasferimento alle Regioni delle funzioni di vigilanza e controllo sulle attività e sugli interventi finanziati ai sensi del Programma triennale di tutela ambientale e del Programma per le aree naturali protette e quelli attribuiti alle Commissioni di collaudo, istituite per la vigilanza e il controllo sugli atti in corso ex lege n. 160/88, approvati dal CIPE con delibera 20 dicembre 1990.

Le ragioni che hanno consigliato di procedere con cautela alle modificazioni indotte dal decreto legislativo n. 112/98 sono riconducibili alle definitive determinazioni tuttora in corso sull'accorpamento dei Ministeri per grandi aree e quindi sull'attuale incertezza sull'assetto definitivo della Pubblica Amministrazione.

Personale

La dotazione organica del Personale del Ministero dell'Ambiente, in conseguenza dell'ampliamento della pianta organica, disposto dall'art. 6 della legge n. 344/97, è stata elevata da poco più di 500 a 900 unità.

Tuttavia al 31.12.'98 il personale effettivamente in servizio è ammontato a sole 605 unità[84], cui sono da aggiungere 44 unità di personale comandato mentre 36 dipendenti di ruolo dell'Amministrazione risultano comandati presso altre Amministrazioni; infine 5

[84] La distribuzione del personale in servizio evidenzia 11 dirigenti generali in servizio a fronte di una dotazione organica di 10 unità; analogo supero si riscontra solo nelle presenze del V e IV livello (158 contro 140 unità d'organico e 80 contro 69) i dirigenti presenti sono ammontati a 17 unità contro una dotazione organica di 47; il rapporto nei livelli è, rispettivamente, di 87 posti d'organico a fronte di 42 presenze nel nono livello: di 65 presenze a fronte di 166 posti nell'ottavo: di 98 presenze a fronte di 205 posti nel VII livello; di 86 presenze a fronte di 125 posti nel VI livello; di una presenza e 47 posti d'organico nel III e nel II livello i 4 posti d'organico sono stati coperti.

dipendenti: (1 Dirigente Generale; 1 primo dirigente; 3 funzionari di VIII livello) sono in posizione di fuori ruolo.

Il personale temporaneamente utilizzato dal Ministero (proveniente da Federconsorzi e E.N.CC) è notevolmente diminuito rispetto al 1997 essendo passato da 181 unità a 59, così come è diminuito il personale in posizione di fuori ruolo presso il Ministero, assegnato alla Commissione VIA e alla Commissione Tecnico-Scientifica, passato da 7 a 4 unità, (3 Dirigenti Generali e un impiegato di VII livello).

Al 31.12.98, le erogazioni a favore del personale sono complessivamente ammontate a 38,4 miliardi, di cui 34,8 miliardi per stipendi, 1,6 miliardi per straordinario, 468 milioni per missioni in Italia e all'estero e 1,5 miliardi circa complessivi per tutte le altre competenze accessorie (premi di produttività; qualità della prestazione; buoni pasto; fondo per il miglioramento dei servizi ecc), corrisposte al personale.