**ATTI PARLAMENTARI**

**XIV LEGISLATURA**

# CAMERA DEI DEPUTATI

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

# RELAZIONE

## DELLA CORTE DEI CONTI SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

(per l'esercizio finanziario 2001)

**Trasmessa alla Presidenza il 26 giugno 2002**

**VOLUME II**

**TOMO I**

TIPOGRAFIA DEL SENATO (200)

# INDICE

Governance euorpea ed obiettivi di convergenza ..... *Pag.* 9

Nota metodologica ..... » 83

Presidenza del Consiglio dei Ministri ..... » 86

L'ATTIVITÀ DEI MINISTERI

MINISTERI ISTITUZIONALI:

Ministero della giustizia ..... » 111

*1. Il quadro della riforma* ..... » 117
*2. Quadro di riferimento programmatico* ..... » 120
*3. Analisi dei risultati di consuntivo* ..... » 121
*4. Personale* ..... » 126
*5. Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria* » 127
*6. Giustizia minorile* ..... » 137
*7. Informatica* ..... » 140

Ministero degli affari esteri ..... » 143

*Sintesi e conclusioni* ..... » 146
*1. Quadro di riferimento programmatico: le note preliminari e le direttive generali del Ministro*. » 147
*2. Analisi di consuntivo* ..... » 150
*3. Organizzazione e personale* ..... » 155
*4. Profili di attività istituzionale* ..... » 158
*5. La cooperazione allo sviluppo* ..... » 166
*6. Esiti del controllo di gestione* ..... » 179
*7. L'Istituto agronomico per l'oltremare* ..... » 183

Ministero dell'interno ..... » 185

*Sintesi e conclusioni* ..... » 189
*1. Programmazione* ..... » 196
*2. Analisi dei risultati di consuntivo* ..... » 197
*3. Personale* ..... » 203
*4. Profili di attività istituzionale* ..... » 206
*5. Immigrazione* ..... » 222
*6. Protezione civile* ..... » 236

Ministero della difesa . . . . . *Pag.* 239

*Sintesi e conclusioni* . . . . . » 243
*1. Direttive e programmi* . . . . . » 246
*2. Analisi dell'organizzzione* . . . . . » 254
*3. Analisi finanziaria* . . . . . » 260
*4. Aspetti di particolare rilievo* . . . . . » 270
*5. Analisi dell'attività contrattuale* . . . . . » 277
*6. Profili evolutivi* . . . . . » 284
*7. Brevi note esplicative dei macroservizi* . . . . . » 287
*8. Brevi note esplicative dei servizi* . . . . . » 289

MINISTERI FINANZIARI:

Ministero dell'economia e delle finanze (ex Ministero delle finanze . . . . . » 297

*1. Considerazioni preliminari, generali e di sintesi* » 300
*2. Analisi del rendiconto della spesa* . . . . . » 309
*3. Analisi del rendiconto dell'entrata* . . . . . » 319
*4. Attività svolta* . . . . . » 328

Ministero dell'economia e delle finanze (ex Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica) . . . . . » 375

*1. Sintesi e conclusioni* . . . . . » 385
*2. I dati di consuntivo 2001* . . . . . » 385
*3. Le linee strategiche dell'azione amministrativa* . » 390
*4. La riorganizzazione del Ministero* . . . . . » 395
*5. Il processo di razionalizzazione della spesa per i beni e i servizi delle pubbliche amministrazioni* » 399
*6. La gestione del debito e la spesa per interessi* . » 401
*7. Attività di verifica e di controllo* . . . . . » 410
*8. L'andamento delle privatizzazioni* . . . . . » 413

PAGINA BIANCA

# RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER IL 2001

La 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*** sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2001
- ***Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2001***

***Volume I***

Premessa
*Finanza pubblica:* Andamenti e tendenze generali della finanza pubblica; Il bilancio dello Stato: risultati del 2001; Legislazione di spesa e mezzi di copertura.

*Strumenti:* Organizzazione della pubblica amministrazione; Personale; Attività contrattuale.

***Volume II***

Governance europea ed obiettivi di convergenza

Presidenza del Consiglio dei ministri

*I risultati della gestione finanziaria e dell'attività amministrativa*

*Ministeri istituzionali:* Ministero della giustizia; Ministero degli affari esteri; Ministero dell'interno; Ministero della difesa.
*Ministeri finanziari:* Ministero dell'economia e delle finanze.
*Ministeri per le politiche sociali:* Ministero del lavoro e delle politiche sociali; Ministero della salute.
*Ministeri per l'istruzione, l'università, la ricerca e la cultura:* Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca; Ministero per i beni e le attività culturali.
*Ministeri per i settori produttivi:* Ministero delle comunicazioni; Ministero delle politiche agricole e forestali; Ministero delle attività produttive.
*Ministeri per l'assetto del territorio e le infrastrutture:* Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.
*Analisi speciali*
Aree depresse
L'assistenza sociale
La previdenza
L'occupazione

Appendice: Attività normativa del Governo

- ***APPENDICE STATISTICA AL I VOLUME DELLA RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER IL 2001***

- ***APPENDICE STATISTICA AL II VOLUME DELLA RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER IL 2001***

- ***AFFIDABILITA' E REGOLARITA' DELLA GESTIONE (auditing finanziario)***

- ***IL CONTO DEL PATRIMONIO***

- ***DECISIONI E RELAZIONI SUI RENDICONTI GENERALI DELLE REGIONI E PROVINCE AD AUTONOMIA SPECIALE:*** Friuli Venezia-Giulia; Trentino Alto-Adige; Provincia autonoma di Bolzano; Provincia autonoma di Trento

# AVVERTENZA

Per l'ultima volta i dati finanziari della relazione della Corte sul rendiconto generale dello Stato sono espressi in lire, al fine di non inserire ulteriori elementi di complessità nell'analisi della gestione del 2001, peraltro impostata e condotta nella vecchia valuta.

Solo per gli altri aggregati di finanza pubblica, costruiti in base al SEC 95, si segue la presentazione in euro (e in eurolire per il periodo antecedente il 1/1/1999), già utilizzata dall'ISTAT e dal MEF.

Per assicurare l'omogeneità dei confronti a livello di macroaggregati di bilancio, si sono mantenute le serie storiche organizzate secondo la precedente struttura di Governo, mentre le analisi di settore tengono conto del nuovo assetto degli apparati ministeriali.

Si segnala, inoltre, che l'analisi svolta nella presente relazione fa riferimento ai dati tratti dal sistema informativo integrato RGS-CdC alla data del 31 maggio 2002. Non si tiene conto, pertanto, delle modifiche apportate al rendiconto successivamente alla predetta data.

PAGINA BIANCA

## Governance europea ed obiettivi di convergenza

**Introduzione**

**1. La rimozione degli ostacoli alla crescita. Gli indicatori europei per i settori produttivi:** *1.1 Il quadro emergente dall'esame dei risultati più recenti:* 1.1.1 I risultati in termini di ricerca e innovazione; 1.1.2 I risultati dei processi di riforma economica; *1.2 Le politiche per i settori produttivi; 1.3 I settori produttivi: il quadro emergente dall'esame del bilancio dello Stato.*

**2. Le politiche sociali:** *2.1 Le linee programmatiche e gli indicatori; 2.2 Analisi finanziaria per funzioni-obiettivo.*

**3. Le politiche della salute:** *3.1 L'analisi funzionale nel bilancio dello Stato; 3.2 L'evoluzione del sistema.*

**4. Istruzione ed università:** *4.1 La spesa per l'istruzione; 4.2 La valutazione del sistema dell'istruzione; 4.3 Monitoraggio e valutazione del sistema universitario; 4.4 Utenti istruzione scolastica e universitaria; 4.5 Istituzioni scolastiche e istituti universitari; 4.6 Docenti istruzione scolastica; 4.7 Docenti istruzione universitaria.*

**5. Infrastrutture, territorio, trasporti e ambiente:** *5.1 Le problematiche della valutazione dei livelli di convergenza nei settori delle infrastrutture, del territorio e dell'ambiente; 5.2 Analisi della coerenza delle politiche nazionali agli obiettivi di convergenza europei sulla base dell'esame delle funzioni obiettivo relative ai lavori pubblici e trasporti.*

PAGINA BIANCA

**Introduzione**

La nascita dell'Unione europea e, più di recente, l'adozione della moneta unica hanno posto in primo piano due questioni: come garantire le condizioni richieste per il buon funzionamento dell'Unione monetaria e come rendere possibile la gestione di una politica economica comune in presenza di un contesto del tutto nuovo, che vede la coesistenza di una Istituzione sovranazionale, la Banca Centrale Europea, con una struttura di *governance* in gran parte affidata ai governi nazionali.

L'obiettivo di una stabilità monetaria e finanziaria nel rispetto del Patto di stabilità e crescita e quello più recente, fissato dal Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000, di una forte accelerazione degli "investimenti in conoscenza" per ottenere un miglioramento della quantità e della qualità dell'occupazione in Europa, elevando il tasso di crescita di lungo periodo dell'Unione, rappresentano in qualche misura un primo tentativo di risposta a questi problemi. Si tratta quindi di scelte strettamente connesse per orientare il percorso di costruzione del quadro istituzionale ed economico, in attesa che possano essere individuati nuovi spazi di *governance* comuni.

E' da notare, al riguardo, che le decisioni prese a Lisbona si possono leggere in linea di continuità rispetto alla strategia che ha caratterizzato l'Unione europea fin dalla sua nascita. Alla metà degli anni ottanta, la creazione del mercato interno doveva portare, attraverso una maggiore integrazione, a sfruttare i benefici, in termini di economie di scala e maggiore efficienza allocativa, connessi ad un'area più larga. Dunque, i miglioramenti sul piano microeconomico come strumento per giungere a migliori risultati anche in termini di crescita e occupazione.

Successivamente, la costituzione dell'Unione monetaria e il Patto di stabilità hanno dato un nuovo e più forte impulso all'integrazione delle economie degli Stati membri e al coordinamento delle politiche di bilancio. A Lisbona si è fatto un ulteriore passo in questa direzione, prefigurando cioè un coordinamento anche in altri settori economicamente e socialmente rilevanti, quelli riconducibili ai quattro pilastri: occupazione, innovazione, riforme economiche, coesione sociale.

Sotto tali denominazioni vengono considerate tutte le principali aree di intervento di *policy*. I primi due pilastri si riferiscono alle determinanti della crescita di lungo periodo, l'occupazione e l'innovazione. Il terzo pilastro, le riforme economiche, coinvolge il completamento del mercato interno e i processi di liberalizzazione. Il quarto pilastro, la coesione, è invece quello che più di ogni altro definisce il "modello di sviluppo europeo", che si caratterizza per mettere in primo piano l'obiettivo della diffusione geografica e sociale dei

benefici della crescita.

Il processo di convergenza nelle politiche economiche comporta l'interazione tra diversi livelli di "governance": sovranazionale, nazionale e locale, e la coesistenza di due meccanismi decisionali, quello comunitario e quello intergovernativo. Esso richiede inoltre di garantire stabilità, regole e incentivi adeguati a produrre un comportamento dei soggetti, pubblici e privati, coerente e tale da rendere il modello adottato efficiente. Non va inoltre sottovalutato il fatto che il processo di integrazione produce modifiche sia sul funzionamento del sistema che sulle stesse politiche che, a loro volta, contribuiscono alla modifica del sistema.

La scelta adottata a Lisbona è stata per il c.d. "Metodo di coordinamento aperto" (Mca), vale a dire un metodo che non definisce una gerarchia tra Paesi nelle diverse aree, ma sfrutta al massimo le opportunità di mutuo apprendimento tra esperienze nazionali.

Esso comporta, innanzitutto, la definizione di linee guida a livello di Unione e la fissazione di scadenze per il loro raggiungimento; la definizione, ove possibile, di indicatori qualitativi e quantitativi e di pratiche di *benchmarking* nei confronti dei migliori *performer*, che possano servire da riferimento per le azioni degli Stati membri; la trasformazione delle linee guida europee in misure nazionali e regionali attraverso la definizione di obiettivi che tengano conto delle specificità nazionali e regionali; il monitoraggio e la valutazione dei risultati, in una situazione di controllo reciproco, organizzati come processi di apprendimento delle diverse esperienze.

La novità più rilevante del metodo indicato a Lisbona va individuata nel fatto che esso si pone come aggiuntivo rispetto agli altri strumenti di armonizzazione e coordinamento, affiancandosi al metodo della direttiva comunitaria. La emanazione delle direttive si prefigura come un metodo *"top-down"*, in cui una regola comune viene imposta ai Paesi membri da una autorità superiore. Il Mca non definisce norme comuni ma linee guida, la cui applicazione deve trovare una soluzione con modalità specifiche a livello decentrato, tenuto conto dei diversi punti di partenza dei Paesi e delle regioni interessate.

Come si è accennato, la valutazione del processo di convergenza rispetto ai quattro pilastri, e quindi il monitoraggio e la sorveglianza multilaterale sulle politiche attuate dagli Stati membri, avviene attraverso l'utilizzo di un gruppo di indicatori macroeconomici, che descrivono il contesto entro cui le politiche di carattere strutturale e settoriale vengono attuate. Diversamente dai parametri di Maastricht - dove gli indicatori di finanza pubblica identificano una soglia vincolante per l'ammissione all'area dell'euro – quelli di Lisbona svolgono una duplice funzione: da una parte, verificare i progressi compiuti dagli Stati membri verso gli obiettivi comuni stabiliti nell'ambito del Mca; dall'altra, valutare l'efficacia delle politiche

intraprese.

In questo contesto, il ruolo della Commissione europea è quello di effettuare un monitoraggio costante sull'intero meccanismo e di indicare nuove linee di intervento. Ciò avviene tramite la redazione del *Synthesis Report* che viene presentato al Consiglio europeo di primavera (il primo è stato presentato a Stoccolma, 23-24 marzo 2001, il secondo a Barcellona, nel marzo 2002).

Per la stesura del *Synthesis Report* sono stati selezionati 28 indicatori strutturali, cui si aggiungono 7 indicatori generali che definiscono il *background* economico di ciascun Paese. La maggior parte degli indicatori selezionati si può definire di *performance* piuttosto che di *policy*. La scelta rispecchia il desiderio degli Stati membri di mantenere sufficiente autonomia nella scelta delle politiche e, inoltre, consente di tener conto delle differenze tra i Paesi dove gli stessi interventi di *policy* possono portare a differenti risultati o comportare diversi gradi di efficacia.

Gli indicatori permettono di stabilire legami tra aspetti macroeconomici e strutturali, compresi naturalmente quelli tra finanza pubblica e crescita e occupazione.

Come emerge anche dall'esame condotto dalla Commissione su mandato del Consiglio europeo fondamentale risulta, ad esempio, una ristrutturazione della spesa pubblica per accrescere la componente di accumulazione di capitale sia fisico che umano e stimolare la ricerca. Le misure adottate nell'ambito della finanza pubblica dovrebbero pertanto essere in grado di migliorare gli indicatori relativi alle riforme economiche ma anche all'innovazione e alla ricerca. Questa la logica alla base della selezione di indicatori di "spesa pubblica per l'istruzione e di "spesa per la R&S", nonché di "spesa per le ITC", che indicano le risorse (pubbliche nel caso dell'istruzione e totali per R&S e ITC) destinate ad accrescere il capitale umano, l'innovazione e la ricerca. Un indicatore sugli investimenti pubblici invece figura nella lista di secondo livello. Se è vero che la spesa per la R&S e per le ITC inclusa negli indicatori è la spesa totale nel paese, essa coglie implicitamente la capacità del settore pubblico di creare incentivi per l'investimento privato in tali settori.

L'entrata a regime di questo complesso sistema richiede che, gradualmente, l'osservazione della Corte dei conti amplii la valutazione del rispetto degli obiettivi programmatici indicati nei Documenti presentati dal Governo e approvati dal Parlamento, e di quelli posti dall'adesione al Patto di stabilità e crescita, per ricomprendere anche l'osservazione della coerenza nell'allocazione delle risorse pubbliche con un elemento programmatico ulteriore, costituito dagli obiettivi assunti in sede europea e individuati attraverso i parametri prescelti per l'osservazione del progresso nel processo di convergenza.

Una esigenza che è destinata a proporre al centro dell'osservazione una lettura più complessiva della destinazione delle risorse pubbliche ed a richiedere l'integrazione delle informazioni disponibili sul complesso delle Pubbliche Amministrazioni con una lettura per funzioni obiettivo, indispensabile per valutare le coerenza con il disegno europeo.

In questa prima versione sperimentale dell'analisi, l'indisponibilità per il momento di un tale strumento di lavoro ha portato a far riferimento, per l'esame degli andamenti nelle principali aree ricadenti sotto i quattro pilastri, ad una lettura dell'intervento pubblico così come emergente dal bilancio dello Stato integrata, per quanto possibile, con le informazioni sui principali andamenti riconducibili alla P.A.

Questo limite informativo, pur incidendo sulla omogeneità delle analisi, non impedisce di fornire per ciascuna macro area già in questa Relazione una prima valutazione della sensibilità e della coerenza delle scelte di politica economico finanziaria con le linee guida elaborate nel quadro del nuovo modello di crescita europeo.

**1. La rimozione degli ostacoli alla crescita. Gli indicatori europei per i settori produttivi.**

Come si è visto in apertura, delle quattro aree considerate due attengono ai risultati ottenuti dai diversi Paesi attraverso le politiche per i settori produttivi, in particolare in termini di ricerca e innovazione, e il procedere delle riforme economiche.

E' in questo ambito che si collocano, infatti, le linee prioritarie indicate dalla Commissione europea su cui concentrare l'azione delle pubbliche amministrazioni per assicurare condizioni efficienti nel mercato dei prodotti e dei servizi, promuovere adeguate condizioni di integrazione ed efficienza nel mercato dei servizi finanziari, sostenere l'iniziativa imprenditoriale, accelerare il processo di crescita e di diffusione delle conoscenze.

Come previsto dall'articolo 99 del Trattato, è su queste linee che sono state costruite le raccomandazioni per il 2001 ai Paesi in termini di azione delle P.A. Si trattava infatti di individuare per paese le azioni considerate prioritarie per :

- dare piena attuazione al mercato unico europeo, eliminando le barriere tecniche, aprendo alla concorrenza gli appalti pubblici, rinforzando i processi di liberalizzazione nelle *utilities* e riducendo le distorsioni indotte dai sistemi di sostegno finanziario alle imprese;
- creare condizioni di integrazione tra i mercati finanziari e facilitare il ricorso al capitale di rischio, garantendo adeguate condizioni di stabilità dei mercati;
- migliorare le condizioni operative delle imprese, riducendo i costi degli adempimenti amministrativi, migliorando l'efficienza dei servizi, semplificando

la normativa tributaria e facilitando l'accesso al capitale di rischio in special modo per le imprese in avviamento;

- stimolare il rafforzamento dei processi di diffusione dell'innovazione, promuovendo migliori condizioni di collaborazione tra mondo scientifico e imprese, agevolando la collaborazione tra imprese in ambito europeo, assicurando adeguati fondi e priorità alla ricerca pubblica. Occorre inoltre promuovere un più facile accesso alle opportunità offerto dalla società dell'informazione, migliorando le infrastrutture di telecomunicazione, introducendo l'utilizzo di internet nelle scuole, favorendo il commercio elettronico attraverso una adeguata regolazione e il miglioramento dei sistemi di sicurezza.

In quest'ambito, devono essere lette le raccomandazioni specifiche della Commissione destinate all'Italia, nelle quali si segnala la priorità di azioni volte a:

- promuovere i soggetti operanti nel comparto della ricerca, e l'uso del commercio elettronico;
- favorire il processo di liberalizzazione del settore energetico e la conseguente riduzione dei prezzi dell'utenza domestica e di quella formata dalla piccole e medie imprese non ancora abilitati ad una scelta autonoma del fornitore;
- avviare la liberalizzazione del segmento dei servizi pubblici locali;
- ridurre i vincoli amministrativi alla gestione di impresa;
- favorire l'aumento della concorrenza e la rimozione delle restrizioni all'accesso legate alla presenza degli ordini professionali.

Si tratta di azioni prioritarie, conseguenti ad una valutazione (in termini assoluti e relativi) della condizione del Paese nei diversi terreni fondamentali per la strategia di crescita delineata a Lisbona. Valutazioni che emergono con evidenza proprio dall'osservazione degli indicatori individuati per monitorare il processo di convergenza.

*1.1 Il quadro emergente dall'esame dei risultati più recenti.*

1.1.1 I risultati in termini di ricerca e innovazione.

Che l'accelerazione del processo di diffusione ed utilizzazione delle innovazioni debba rappresentare uno degli obiettivi prioritari dell'azione di Governo è ben evidente esaminando gli indicatori comparati scelti per il monitoraggio delle politiche di coesione. Più in particolare, per valutare la performance in termini di ricerca e innovazione sono stati esaminati sia indicatori,

diretti o indiretti, di *policy* (parametri che misurano l'impatto diretto della politica pubblica), sia indicatori di *performance* (più mirati a cogliere le modifiche indotte dalle politiche). Ai primi, appartengono la quota sul PIL di spesa pubblica per l'educazione e quella della spesa per ricerca e innovazione finanziata dal pubblico; ai secondi, la quota su PIL della spesa per ricerca e innovazione del settore privato, quella per il comparto delle tecnologie della comunicazione, la percentuale di cittadini che hanno accesso ad Internet, il numero di brevetti pro-capite, la quota delle esportazioni di prodotti ad alta tecnologia sul totale dell'export, gli investimenti nel venture-capital in quota di PIL.

Per quanto riguarda i parametri di *policy*, il risultato che emerge non è certamente positivo: la spesa pubblica per educazione in quota di PIL, pari a 4,5%, è significativamente al di sotto della media europea (5,1%). La condizione relativa dell'Italia è andata peggiorando nel corso degli anni novanta: se all'inizio del decennio la quota era allineata con quella dei 15, a fine periodo, accentuando il percorso di contrazione che si è registrato nell'insieme delle nazioni europee, l'Italia si pone di ben mezzo punto al di sotto della media; ancora più negativo il confronto diretto con alcune grandi economie, come ad esempio la Francia, con la quale il distacco è di quasi un punto e mezzo; negativo risulta anche il dato relativo alla spesa per ricerca e sviluppo complessiva. Negli anni novanta rimane sostanzialmente stabile il livello della spesa su un importo pari a 1,03% del PIL, di poco superiore al 50% di quello medio delle nazioni aderenti all'Unione. Si tratta di una informazione limitata dalla disponibilità dei dati (l'aggiornamento risale al 1999). Più recente è il dato relativo al peso della ricerca privata che, tuttavia, non offre una diversa rappresentazione del fenomeno complessivo: al 2000 essa risultava pari a il 0,55% del PIL, un terzo di quella tedesca, al di sotto della metà di quella francese, belga, inglese; era di fatto annullata la differenza esistente ad inizio decennio con Paesi come la Spagna.

Tavola 1

**La spesa per ricerca e sviluppo**

*(in % del Pil)*

| Paesi | Spesa per ricerca e sviluppo | | | | | Spesa privata per ricerca e sviluppo | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1995 | 1997 | 1999 | 2000 | 2001 | 1995 | 1997 | 1999 | 2000 | 2001 |
| Belgio | 1,72 | 1,88 | 1,98 | : | : | 1,23 | 1,34 | 1,42 | 1.47 | : |
| Germania | 2,26 | 2,29 | 2,43 e | 2,45 e | : | 1,5 | 1,54 | 1,70 e | 1,73 e | : |
| Grecia | 0,49 e | 0,51 | 0,68 e | : | : | 0,14 | 0,13 | 0,19 e | : | : |
| Spagna | 0,81 | 0,82 | 0,89 | 0,94 p | : | 0,39 | 0,4 | 0,46 | 0,50 p | : |
| Francia | 2,31 | 2,22 | 2,19 | 2,15 e | : | 1,41 | 1,39 | 1,38 | 1,37 e | : |
| Irlanda | 1.35 e | 1,39 e | : | : | : | 0,96 e | 1,01 e | : | : | : |
| Italia | 1,00 | 0,99 e | 1,03 e | : | : | 0,53 | 0,52 | 0,54 p | 0,55 p | : |
| Olanda | 1,99 | 2,04 | 2,02 | : | : | 1,04 | 1,11 | 1,14 | : | : |
| Austria | 1.56 e | 1,69 e | 1,83 e | 1,79 e | 1,83 | : | : | : | : | : |
| Portogallo | 0,57 | 0,62 | 0,76 | : | : | 0,12 | 0,14 | 0,17 | : | : |
| Finlandia | 2,29 | 2,72 | 3,19 | 3,30 | : | 1,45 | 1,79 | 2,18 | 2,35 | : |
| Svezia | 3,46 | 3,68 | 3,8 | : | : | 2,57 | 2,75 | 2,86 | : | : |
| UK | 1,99 | 1,84 | 1,87 | 1,84 | 1,84 | 1,3 | 1,2 | 1,27 | 1,26 | 1,25 |
| EU15 | 1,90 s | 1,86 s | 1,92 s | 1,90 s | : | 1,19 s | 1,19 s | 1,25 s | 1,24 s | : |

*Fonte: EUROSTAT*

*e = dati stimati, p= dati previsti, s= stime EUROSTAT*

Gli indicatori di *performance* forniscono una rappresentazione meno uniformemente negativa:

- più positivi i risultati relativamente agli accessi ad internet come indicatore di diffusione del processo innovativo. La quota di imprese che ha accesso al Web (91%) è in media con il dato europeo. Inferiore il risultato rispetto alle nazioni del nord Europa, mentre insieme alla Spagna l'Italia risulta in vantaggio rispetto alle nazioni dell'Europa del Mediterraneo. Inferiore rispetto alla media (37,7%) è, invece, il risultato relativamente agli utenti domestici (33,5%), seppur in forte crescita nell'ultimo anno: ancor più che nel caso delle imprese, è netta la differenza tra il grado di diffusione nel Nord Europa e nel resto dell'Unione;

Tavola 2

**Gli accessi ad internet**

| Paesi | Quota delle imprese che hanno accesso ad internet | | Quota degli individui che hanno accesso ad internet | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2000 | 2001 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
| Belgio | 79 | 93 | : | 12,0 | 29,2 | 36,4 |
| Germania | 82 | 96 | 24,6 | 11,0 | 27,1 | 38,4 |
| Grecia | 54 | 83 | 7,1 | 3,0 | 11,7 | 9,9 |
| Spagna | 67 | 92 | 5,0 | 6,0 | 15,7 | 24,7 |
| Francia | 58 | 73 | 3,9 | 8,0 | 19,0 | 30,1 |
| Irlanda | 77 | 95 | 8,4 | 6,0 | 35,5 | 47,6 |
| Italia | 72 | 91 | 6,1 | 7,0 | 23,7 | 33,5 |
| Olanda | 65 | 91 | 19,6 | 21,0 | 54,8 | 63,8 |
| Austria | 84 | 99 | 6,8 | 12,0 | 38,0 | 47,2 |
| Portogallo | 64 | 66 | 3,4 | 4,0 | 18,1 | 26,1 |
| Finlandia | 92 | 99 | 17,2 | 21,0 | 43,5 | 50,2 |
| Svezia | 90 | 99 | 39,6 | 51,0 | 53,8 | 60,7 |
| UK | 63 | 84 | 10,7 | 17,0 | 40,9 | 49,3 |
| EU15 | 70 | 89 | 8,3 | 12,0 | 28,4 | 37,7 |

*Fonte: EUROSTAT*

- egualmente negativo il risultato in termini di attività brevettale e di laureati in discipline scientifiche e tecnologiche. In entrambi i casi i risultati italiani (relativi al 2000) confermano un ritardo particolarmente marcato che differenzia sensibilmente il Paese dalle altre realtà: tra i quindici solo Spagna, Grecia e Portogallo hanno risultati inferiori in termini di brevetti per milione di abitanti; in termini di laureati in materie scientifiche, l'Italia denuncia i valori più contenuti;
- meno netto il risultato se si guarda agli investimenti in *venture capital*. La limitata dimensione dei volumi di investimento finanziati con tale modalità rende i dati relativi particolarmente contenuti in tutte le realtà territoriali. I flussi diretti al finanziamento delle fasi di avvio di imprese risultano non dissimili da quelli di Francia, Irlanda, Olanda. Solo la Germania e i Paesi nordici presentano valori più rilevanti;
- anche in termini di spesa in tecnologia dell'informazione, infine, due i risultati che emergono dall'analisi: da un lato, importi in media con il dato europeo per quello che riguarda le tecnologie delle comunicazioni, dall'altro, valori molto più contenuti (superiori solo alla Spagna, al Portogallo e alla Grecia ) per la spesa in tecnologia.

Tavola 3

**La spesa per tecnologia**

*(in % del Pil)*

| Paesi | Spesa per ITC | | Spesa per prodotti ad alta tecnologia | |
|---|---|---|---|---|
| | 1999 | 2000 | 1999 | 2000 |
| Belgio | 2,5 | 2,7 | 4.33 | 4.55 |
| Germania | 2,3 | 2,5 | 3,95 | 4.22 |
| Grecia | 3,4 | 3,8 | 1.09 | 1,2 |
| Spagna | 2,3 | 2,5 | 1,85 | 1,96 |
| Francia | 2,3 | 2,6 | 4.33 | 4,67 |
| Irlanda | 3,0 | 3,0 | 2.47 | 2.37 |
| Italia | 2,5 | 2,7 | 2.21 | 2.36 |
| Olanda | 2,8 | 3,1 | 5,2 | 5.37 |
| Austria | 2,1 | 2,3 | 3.52 | 3,73 |
| Portogallo | 3,3 | 3,6 | 1,86 | 1,99 |
| Finlandia | 2,4 | 2,3 | 4.34 | 4.46 |
| Svezia | 2,7 | 2,8 | 6.48 | 6,87 |
| UK | 2,7 | 2,9 | 5.15 | 5.53 |
| EU15 | 2,5 | 2,7 | 3,9 | 4.15 |

*Fonte: EUROSTAT*

1.1.2. I risultati dei processi di riforma economica.

Nel secondo gruppo di indicatori, che misurano lo stato di avanzamento delle riforme, sono compresi indicatori di integrazione commerciale, di investimento (in quota PIL), di andamento dei prezzi (in particolare nei comparti delle telecomunicazioni, dell'energia e del gas), di protezione, misurata in base alla quota di commesse pubbliche aperte e al peso degli aiuti ai settori produttivi su PIL.

Anche in questo caso il quadro che emerge è solo in parte positivo.

Testimoniano degli sforzi operati per un'eliminazione di forme di protezione e di monopolio, onerosi per gli utenti e per le imprese, la rapida apertura alla concorrenza nei diversi segmenti del mercato delle telecomunicazioni, la graduale riduzione del peso degli aiuti finanziari all'industria manifatturiera e il progressivo aumento della quota di commesse pubbliche aperte alla concorrenza. Per tutti e tre questi aspetti, il risultato italiano ottenuto negli ultimi anni è migliore di quello medio europeo: nel mercato delle comunicazioni internazionali l'ex monopolista ha ridotto la sua quota di mercato al 60% nel 2000, al 76% quella per le lunghe distanze; in flessione (pur se contenuta) anche quella del servizio locale (dal 99 al 93%); in riduzione anche il livello di incentivazione sul PIL, pari nel triennio 97-99 allo 0,76%; cresce, invece, dall'1,6% del PIL al 2,17% la quota di commesse pubbliche aperte. Un risultato,

quest'ultimo, che pur mantenendo l'Italia al di sotto della media europea, riduce in misura significativa la distanza dagli altri Paesi.

Tavola 4

**Commesse pubbliche e aiuti finanziari alle imprese**

*(in % del Pil)*

| Paesi | Valore delle commesse pubbliche aperte in % Pil | | Aiuti finanziari % del Pil | |
|---|---|---|---|---|
| | 1999 | 2000 | 1996-1998 | 1997-1999 |
| Belgio | 2,31 e | 2,32 e | 1,14 | 1,06 |
| Germania | 0,89 e | 0,96 e | 1,16 | 1,01 |
| Grecia | 5,1 e | 4,37 e | 0,82 | 0,72 |
| Spagna | 2,19 e | 3,25 e | 1,2 | 1,07 |
| Francia | 1,92 e | 2,44 e | 1,21 | 1,09 |
| Irlanda | 2,04 e | 2,6 e | 0,53 | 0,62 |
| Italia | 1,62 e | 2,17 e | 0,88 | 0,76 |
| Olanda | 1,19 e | 2,19 e | 0,72 | 0,76 |
| Austria | 1,25 e | 2,31 e | 0,99 | 0,9 |
| Portogallo | 2,1 e | 2,12 e | 1,4 | 1,27 |
| Finlandia | 1,57 e | 2,01 e | 1,52 | 1,37 |
| Svezia | 2,65 e | 3,67 e | 0,68 | 0,63 |
| UK | 2,74 e | 3,81 e | 0,47 | 0,39 |
| EU15 | 1,82 e | 2,41 e | 0,97 | 0,86 |

*Fonte: Eurostat*
*e= dati stimati*

Nonostante i progressi registrati, ancora limitati risultano i benefici in termini di prezzi agli utenti finali e in parte riconfermate le distorsioni di prezzo legate a vecchie logiche tariffarie. I prezzi dell'elettricità per l'utente domestico risultano superiori a quello di tutte le altre realtà nazionali: rispetto ad un prezzo medio di 0,146 euro per kwt, la media europea è di poco superiore a 0,10 (la nazione più vicina ai risultati italiani è nel 2001 la Germania con 0,12 euro a kwt). Pur se in misura più ridotta lo stesso risultato è riscontrabile nel caso delle tariffe per uso industriale: il prezzo in Italia è nel 2001 pari a 0,083 euro a kwt contro la media europea a 0,006 e la nazione più simile (il Belgio) a 0,077[1].

[1] Come si potrà meglio valutare con la lettura del capitolo dedicato al ex Ministero dell'industria il confronto tra importi medi delle tariffe non consente di apprezzare differenze riscontrabili per fasce di utenze, né di verificare il peso delle variazioni della materia prima (il petrolio) sulla tariffa applicata e riconducibile a scelte di politica energetica assunte negli anni passati.

Tavola 5

**Le tariffe elettriche**

*(costo in euro per kWh)*

| Paesi | Le tariffe elettriche per gli utenti industriali | | | | | Le tariffe elettriche per le utenze domestiche | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1995 | 1997 | 1999 | 2000 | 2001 | 1995 | 1997 | 1999 | 2000 | 2001 |
| Belgio | 0,08 | 0,07 | 0,07 | 0,08 | 0,08 | 0,12 | 0,12 | 0,12 | 0,12 | 0,12 |
| Germania | 0,10 | 0,08 | 0,08 | 0,07 | 0,07 | 0,12 | 0,13 | 0,13 | 0,12 | 0,12 |
| Grecia | 0,06 | 0,06 | 0,06 | 0,06 | 0,06 | 0,06 | 0,06 | 0,06 | 0,06 | 0,06 |
| Spagna | 0,07 | 0,07 | 0,06 | 0,06 | 0,06 | 0,11 | 0,10 | 0,09 | 0,09 | 0,09 |
| Francia | 0,07 | 0,06 | 0,06 | 0,05 | 0,06 | 0,10 | 0,10 | 0,09 | 0,09 | 0,09 |
| Irlanda | 0,06 | 0,07 | 0,07 | 0,07 | 0,07 | 0,07 | 0,08 | 0,08 | 0,08 | 0,08 |
| Italia | 0,06 | 0,06 | 0,07 | 0,08 | 0,08 | 0,14 | 0,17 | 0,16 | 0,16 | 0,15 |
| Olanda | 0,06 | 0,06 | 0,06 | 0,08 | 0,06 | 0,09 | 0,09 | 0,08 | 0,11 | 0,09 |
| Austria | 0,08 | 0,08 | 0,07 | - | - | - | 0,10 | 0,10 | 0,10 | 0,09 |
| Portogallo | 0,08 | 0,07 | 0,06 | 0,06 | 0,07 | 0,13 | 0,12 | 0,12 | 0,12 | 0,12 |
| Finlandia | 0,05 | 0,04 | 0,04 | 0,00 | 0,04 | 0,07 | 0,07 | 0,06 | 0,06 | 0,07 |
| Svezia | - | 0,04 | 0,04 | 0,04 | 0,04 | - | 0,07 | 0,06 | 0,07 | 0,07 |
| UK | 0,05 | 0,06 | 0,06 | 0,07 | 0,06 | 0,09 | 0,11 | 0,10 | 0,10 | 0,10 |
| EU15 | 0,07 | 0,07 | 0,06 | 0,06 | 0,06 | 0,11 | 0,11 | 0,10 | 0,10 | 0,10 |

*Fonte: Eurostat*

Diverso almeno in parte il caso del gas. La politica di liberalizzazione non ha ancora potuto far apprezzare vantaggi significativi: il prezzo applicato sia ad utenti domestici che ad imprese è superiore alla media europea, ma non rappresenta un caso isolato; altre nazioni presentano livelli simili o maggiori.

Tavola 6

**Le tariffe del gas**

*(costo in euro per Joule)*

| Paesi | Le tariffe del gas per usi industriali | | Le tariffe del gas per uso domestico | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2000 | 2001 | 1995 | 1997 | 1999 | 2000 | 2001 |
| Belgio | 5,27 | 5,67 | 7,03 | 7,05 | 6,38 | 8,29 | 8,81 |
| Germania | 6,15 | 7,78 | 7,14 | 7,09 | 6,24 | 8,01 | 9,84 |
| Grecia | : | : | : | : | : | : | : |
| Spagna | 4,84 | 4,72 | 8,84 | 9,13 | 8,42 | 10,25 | 10,86 |
| Francia | 4,91 | 5,33 | 7,23 | 7,38 | 6,99 | 7,45 | 9,19 |
| Irlanda | 3,95 | 4,80 | 6,94 | 7,71 | 7,35 | 7,28 | 7,28 |
| Italia | 5,26 | 6,74 | 7,39 | 9,08 | 8,05 | 9,80 | 10,39 |
| Olanda | 4,73 | 4,86 | 5,92 | 6,37 | 5,24 | 6,01 | 6,69 |
| Austria | 4,54 | 5,55 | : | 8,20 | 7,80 | 7,98 | 8,78 |
| Portogallo | : | 6,82 | : | : | : | : | 13,23 |
| Finlandia | 5,37 | 6,89 | 5,47 | : | 6,31 | : | : |
| Svezia | 6,28 | 6,58 | : | 7,31 | 6,83 | 7,80 | 9,90 |
| UK | 3,48 | 5,29 | 5,54 | 6,84 | 6,26 | 6,48 | 6,79 |
| EU15 | 5,01 | 6,12 | 6,61 | 7,43 | 6,66 | 7,76 | 8,70 |

*Fonte: Eurostat*

Più favorevole la posizione dell'Italia nel settore delle telecomunicazioni dove l'aumento della concorrenza sembra aver ottenuto risultati migliori. Le tariffe per chiamate urbane risultano nel 2001 ancora al di sotto del costo medio europeo. Particolarmente ridotto il costo di quelle prolungate (10 minuti). Si attenua, ma non si annulla, la differenza penalizzante per gli utenti italiani nel costo delle chiamate interurbane: solo nell'ultimo anno il costo di una conversazione di 3 minuti scende dai 68,1 centesimi di euro a 58,1. (la tariffa media europea è passata nello stesso periodo da 45,5 centesimi a 40,3). Insieme alla Spagna e al Portogallo l'Italia continua a presentare i costi più elevati. Tra le più ridotte poi le tariffe delle chiamate verso gli apparecchi mobili, mentre si conferma la particolare onerosità delle chiamate internazionali.

Tavola 7

**Le tariffe telefoniche**

*(centesimi di euro)*

| Paesi | Costo delle chiamate urbane | | | | Costo delle interurbane | | | | Minimo costo verso apparecchi mobili |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 3 minuti | | 10 minuti | | 3 minuti | | 10 minuti | | |
| | 2000 | 2001 | 2000 | 2001 | 2000 | 2001 | 2000 | 2001 | 2001 |
| Belgio | 15,8 | 21,1 | 52,7 | 57,9 | 55,4 | 21,1 | 184,8 | 57,9 | 10,6 |
| Germania | 12,4 | 12,3 | 43,3 | 42,9 | 37,1 | 36,8 | 123,8 | 122,7 | 24,5 |
| Grecia | 12,3 | 14,4 | 41,0 | 47,8 | 57,4 | 38,3 | 184,5 | 129,2 | 50,1 |
| Spagna | 10,2 | 10,8 | 34,0 | 34,6 | 76,5 | 67,3 | 225,3 | 194,7 | 33,2 |
| Francia | 13,1 | 16,3 | 43,6 | 40,5 | 37,2 | 33,6 | 124,1 | 99,4 | 37,0 |
| Irlanda | 15,4 | 15,4 | 51,2 | 51,2 | 28,4 | 28,4 | 94,7 | 94,7 | 6,4 |
| Italia | 14,2 | 14,2 | 30,0 | 30,0 | 68,1 | 58,1 | 205,3 | 171,7 | 9,4 |
| Olanda | 13,0 | 12,7 | 31,9 | 33,8 | 16,6 | 18,6 | 45,7 | 50,9 | 7,8 |
| Austria | 19,1 | 19,1 | 63,7 | 63,7 | 55,2 | 23,0 | 184,8 | 76,7 | 7,7 |
| Portogallo | 10,0 | 20,0 | 33,3 | 43,4 | 55,0 | 55,9 | 183,4 | 160,9 | 54,2 |
| Finlandia | 12,1 | 13,8 | 19,3 | 20,1 | 26,9 | 28,0 | 77,1 | 77,5 | 6,5 |
| Svezia | 11,4 | 11,4 | 27,5 | 27,5 | 11,4 | 11,4 | 27,5 | 27,5 | 4,5 |
| UK | 17,4 | 17,4 | 58,0 | 58,0 | 34,8 | 34,8 | 116,1 | 116,1 | 7,3 |
| EU15 | 13,5 | 14,6 | 41,8 | 42,0 | 45,5 | 40,3 | 144,2 | 123,9 | - |

*Fonte: Eurostat*

*1.2 Le politiche per i settori produttivi.*

La posizione dell'Italia, quale emerge dagli indicatori sopra richiamati, conferma l'attualità delle linea guida per il nostro Paese ricordate in precedenza e la necessità di modifiche strutturali del nostro assetto produttivo.

Come verrà meglio dettagliato nella parte che riguarda le attività dei singoli Ministeri (e trascurando almeno per il momento l'operare delle amministrazioni territoriali per le quali non si dispone di una lettura completa dell'orientamento degli interventi per funzione), in coerenza con le priorità indicate si pongono le politiche pubbliche del 2001.

In materia di ricerca e innovazione, lo sforzo operato in questi anni si è concentrata sulle misure volte a favorire la nascita di imprese ad alto contenuto tecnologico (quale risultato del processo di *spin-off* dal mondo della ricerca pubblica) e sugli interventi a sostegno della formazione e dell'assunzione di personale di ricerca.

Nel 2001, attraverso la legge finanziaria, sono stati disposti ulteriori interventi diretti a rafforzare la ricerca di base, anche attraverso l'istituzione di un Fondo per gli investimenti

(FIRB), che ha come scopo il finanziamento delle strutture di ricerca pubbliche e pubblico private e la realizzazione di progetti di ricerca. Sono previste, inoltre, misure di sostegno ai programmi di investimento volti ad agevolare la nascita ed il consolidamento delle imprese operanti in comparti ad elevato impatto tecnologico, e alle iniziative di promozione ed assistenza tecnica svolte da organismi qualificati per favorire lo *start-up* di tali imprese.

La stessa legge finanziaria prevede, poi, che il Fondo per l'innovazione tecnologica (FIT) possa erogare agevolazioni in forme integrate per i programmi comportanti una pluralità di interventi connessi, relativi ad investimenti fissi, sviluppo pre-competitivo, formazione del personale e acquisizione di servizi specializzati, e introduce un credito d'imposta per le spese per attività di ricerca e sviluppo sostenute dalle imprese a partire dal 2001 superiori alla media di quelle del triennio precedente. La legge finanziaria per il 2002, ne ha limitato l'applicazione alle imprese stabilite nelle "aree obiettivo 1", elevando la misura agevolativa [2].

La finanziaria 2001 reca, inoltre, misure per il sostegno finanziario (tramite credito di imposta) del commercio elettronico, con particolare riferimento alle PMI, per lo sviluppo di attività sia tra impresa e impresa, che tra impresa e consumatore.

Sempre nell'ambito della finanziaria per il 2001, sono previsti interventi per il collegamento telematico e per attività di interconessione delle imprese del settore tessile, abbigliamento e calzaturiero al fine di aumentare al competitività e l'integrazione produttiva di filiera.

Per il sostegno alla nascita di nuove imprese nel campo dell'informazione e delle comunicazioni si è previsto un intervento nel capitale di rischio, mediante la concessione di anticipazioni a investitori finanziari per l'acquisizione temporanea di partecipazioni di minoranza nel capitale delle imprese. Per la seconda finalità si è, invece, puntato su misure che agevolino le iniziative realizzate da università ed enti di ricerca finalizzate alla promozione e all'assistenza tecnica per favorire lo *start-up* delle nuove imprese innovative.

Per quanto riguarda la liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica e il processo di ridefinizione del ruolo dell'Enel S.p.a., sono proseguite nel 2001 le attività inerenti l'attuazione normativa prevista dal d.lgs. n. 79 del 1999.

Con la cessione, entro il 2002, delle tre società di generazione Endesa Italia S.p.a, Eurogen S.p.a. e Interpower S.p.a, saranno completate le prime fasi del processo che prevedevano la separazione societaria di Enel in varie società, ciascuna attiva in una delle fasi della filiera elettrica, l'apertura alla concorrenza delle attività di generazione e vendita di

[2] Il credito di imposta è riconosciuto nella misura del 100% dell'incremento di tali spese per le PMI che svolgono attività industriale.

energia, l'affidamento della gestione della rete di trasmissione nazionale ad un soggetto indipendente, il Gestore della rete nazionale S.p.a. Restano ancora da completare le fasi relative all'assunzione, da parte dell'Acquirente unico, delle funzioni previste a tutela dei clienti vincolati e la completa definizione delle regole di funzionamento della borsa elettrica.

Con l'intento di accelerare il processo di modifica della struttura dell'offerta - che vede l'ex monopolista conservare una posizione largamente dominante nei mercati sia della generazione che della vendita e una struttura della domanda che colloca l'Italia tra i Paesi con un grado di apertura del mercato tra i più bassi (40% della domanda totale) - si è intervenuti nel corso dell'esercizio più volte.

La legge n. 57 del 2001 ha disposto, a partire dal 2003, l'ampliamento del mercato libero fino a circa il 60% della domanda totale. Più di recente, con il decreto legislativo 7 febbraio 2002, n. 7, sono state introdotte disposizioni intese a perseguire due finalità principali: ridurre la concentrazione dell'offerta e modificare la disciplina relativa agli oneri generali. Si tratta di misure volte, da un lato, a garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale e, dall'altro, ad evitare interruzioni del servizio e crisi nella fornitura di energia. Secondo le analisi del Governo, la produzione di energia elettrica nei prossimi tre anni è, nelle condizioni attuali, insufficiente a soddisfare il crescente fabbisogno rendendo il Paese dipendente da un sempre maggior volume di importazioni. A fronte della crescita della domanda (tra il 2000 e il 2001 i consumi interni sono aumentati del 2,3%), le difficoltà autorizzative e i tempi dell'azione amministrativa hanno finora rallentato la crescita del potenziale elettrico nazionale. Il decreto prevede quindi misure per accelerare e semplificare le procedure di autorizzazione per l'installazione, la modifica e il ripotenziamento di impianti di energia elettrica di potenza superiore a 300 MW termici, a prescindere dal soggetto che richiede l'autorizzazione.

Si interviene nuovamente sulla dimensione massima della potenza installata attribuita ad un solo soggetto: a partire dal 31 dicembre 2002, al fine di favorire la contendibilità dell'offerta nel mercato dell'energia elettrica e di evitare situazioni di squilibrio tra gli operatori presenti sul mercato, nessun soggetto potrà disporre di più del 50% del totale della potenza lorda installata in Italia. Il decreto prevede, quindi, che l'ENEL provveda alla vendita di ulteriori impianti rispetto a quelli già compresi nel piano di cessione, e che il Ministero delle attività produttive indìca un'asta pubblica per la cessione degli impianti, qualora i titolari di impianti elettrici intendano dismetterli o omettano di mantenerli in efficienza. Vengono poi modificate le norme che regolano il riconoscimento degli oneri generali del sistema elettrico, attualmente disciplinati da due decreti del Ministro dell'industria adottati ai sensi dell'art. 3 della legge 79 del 1999,. e sono ridotti gli importi dei rimborsi dei sovraccosti di produzione.

Sempre in tema di regolazione e concorrenza nel settore elettrico, va segnalata nel corso dell'esercizio l'adozione del decreto legge n. 192 del 23 maggio 2001, il quale prevede che, qualora soggetti controllati direttamente o indirettamente da uno Stato o da altre amministrazioni pubbliche, titolari nel proprio mercato nazionale di una posizione dominante e non quotati in mercati finanziari regolamentati, acquisiscano partecipazioni superiori al 2% nel capitale sociale di società operanti nei settori elettrico e del gas, il rilascio o il trasferimento dei provvedimenti autorizzatori o concessori a loro favore sia effettuato a condizione che il diritto di voto inerente alle azioni eccedenti il limite del 2% venga automaticamente sospeso e non conti ai fini dei *quorum* assembleari deliberativi. In tal caso non possono altresì essere esercitati i diritti di acquisto o sottoscrizione a termine o differiti. Il provvedimento nasce dalla convinzione che lo sviluppo della concorrenza nel settore elettrico potrebbe correre un rischio elevato qualora i monopolisti elettrici in altre nazioni dovessero praticare una concorrenza molto aggressiva nel mercato liberalizzato, facendo leva sulla rendita monopolistica che ottengono nel loro mercato di origine ancora chiuso alla concorrenza. Tali politiche provocano abbassamenti dei prezzi del mercato competitivo, ma, nel lungo termine, possono scoraggiare nuovi investimenti e provocare l'abbandono del mercato di concorrenti non in grado di sostenere a lungo prezzi non remunerativi[3].

Nel 2001 è, inoltre, proseguita l'attuazione delle misure previste dal provvedimento di recepimento della direttiva comunitaria in materia mercato interno del gas (d.lgs. n. 164 del 2000). Di particolare rilievo la delibera dell'Autorità di settore che definisce il sistema tariffario, distinguendo le tariffe alla distribuzione da quelle alla vendita ai clienti vincolati. Le tariffe di distribuzione sono articolate per ambiti tariffari e sono calcolate sulla base della formula del *price-cap*, con una rideterminazione annuale in base al numero dei clienti serviti e della lunghezza delle reti. Il provvedimento mira ad adeguare i valori tariffari ai costi riducendo le eccessive differenze geografiche.

A questa delibera, che è stata approvata in via definitiva nel settembre 2001, si è aggiunto un codice di rete che fissa le regole tecniche per l'accesso fisico all'infrastruttura di trasporto. Nell'anno, anticipando i tempi previsti dalla legge (1° gennaio 2002), l'Eni ha proceduto allo scorporo dalla Snam della rete di trasporto del gas conferito alla Snam rete gas. Il 40% della società è stato collocato in borsa entro la fine del 2001.

Tra gli interventi per garantire lo sviluppo del sistema del gas naturale, la sicurezza degli approvvigionamenti, la crescita del mercato energetico e, in prospettiva, la riduzione del prezzo

[3] Il credito di imposta è riconosciuto nella misura del 100% dell'incremento di tali spese per le PMI che svolgono attività industriale.

del gas, vanno ricordati i contributi al potenziamento e alla realizzazione delle nuove infrastrutture di approvvigionamento di gas naturale da Paesi stranieri, previsti da uno dei provvedimenti collegati alla manovra finanziaria per il 2002 "Misure per favorire l'iniziativa privata e lo sviluppo della concorrenza". Un particolare stanziamento è destinato alla costruzione del metanodotto dall'Algeria all'Italia attraverso la Sardegna e alla realizzazione di terminali di rigassificazione.

Nel settore delle telecomunicazioni, ha avuto avvio l'effettiva implementazione dell'accesso "disaggregato" alla rete locale dell'operatore dominante, essenziale per garantire la liberalizzazione dell'"ultimo miglio".

Nel quadro delle grandi infrastrutture per i servizi di telecomunicazioni, la rete UMTS (per supportare la telefonia mobile di terza generazione) ed i collegamenti a larga banda (per consentire lo sfruttamento ottimale delle potenzialità telematiche offerte dalla rete Internet, soprattutto in favore dell'utenza professionale), sono stati inseriti, fra le grandi opere previste dalla c.d. "Legge obiettivo" (legge n. 443 del 2001), alcuni progetti innovativi per il mondo delle comunicazioni. In attuazione della stessa legge il C.I.P.E., con una deliberazione del 21 dicembre 2001, ha adottato il "Primo programma delle infrastrutture strategiche", nel quale è contemplato un "Piano degli interventi nel comparto delle telecomunicazioni", che stanzia notevoli risorse finanziarie (circa 31 miliardi di euro a carico delle imprese interessate) per il finanziamento di tre realizzazioni infrastrutturali ritenute strategiche per lo sviluppo del sistema-Paese: la rete a larga banda (in fibra ottica), la rete per terminali mobili (UMTS e completamento del sistema GSM/GPRS) e la rete per i segnali radio-televisivi digitali.

Per quanto riguarda lo sviluppo dell'accesso alla rete Internet e la tutela della sicurezza telematica, il Ministero ha promosso un provvedimento legislativo *ad hoc*, approvato di recente dal Parlamento (legge 8 aprile 2002, n. 59), volto a promuovere l'uso della rete attraverso un maggior grado di libertà nel mercato dell'interconnessione. Si configura una vera e propria libertà di accesso al mercato della connettività Internet, soprattutto laddove i grandi operatori non raggiungono determinate aree del territorio nazionale con servizi evoluti e di qualità. Un provvedimento di tale natura, oltre a rafforzare il grado di competitività del mercato, rappresenta un incentivo per la copertura delle aree disagiate del territorio e per il superamento del c.d. *digital divide*.

Per quanto riguarda in particolare, il settore della telefonia, alcuni provvedimenti adottati nel corso del 2001 hanno riguardato l'effettiva implementazione dell'accesso disaggregato alla rete locale dell'operatore dominante (il c.d. *local loop unbundling – LLU.*), essenziale per garantire la "liberalizzazione dell'ultimo miglio". Ciò consentirà agli utenti finali di poter

scegliere un operatore diverso da Telecom Italia per la fornitura dell'intera gamma di servizi di telecomunicazioni. Già nella prima parte dell'anno, è stato consentito agli operatori concorrenti di Telecom Italia di accedere ad un bacino potenziale di 9 milioni di utenze telefoniche e quindi di poter competere con Telecom Italia su un mercato pari a circa 1/3 del totale degli abbonati. A giugno 2001 erano già operativi circa 1000 contratti, a fine maggio 2002 circa 3.000: si prevede un'ulteriore crescita non appena sarà completata la fase di allestimento dei siti di centrale della Telecom Italia S.p.a. nei quali i concorrenti potranno posizionare le apparecchiature che consentono di servire direttamente gli utenti. Oggi, dopo una fase sperimentale, l'attuazione delle procedure di accesso è in pieno svolgimento sotto il controllo di una apposita unità di monitoraggio.

Al riguardo, però, la Commissione U.E.[4] ha evidenziato che "il Consiglio europeo di Lisbona ha riconosciuto, alla luce delle conclusioni della relazione precedente, che uno dei fattori chiave per un accesso a banda larga competitivo è l'apertura di una rete di accesso locale. Un elemento importante al riguardo è la disaggregazione della rete locale (*local loop unbundling – LLU*), ivi compreso l'accesso condiviso, come parte di una serie di altre modalità di accesso quali il cavo televisivo, la rete locale senza filo (*wireless local loop*) e l'accesso al *bitstream* dell'operatore storico. La disaggregazione della rete locale, obbligatoria da gennaio 2001 a norma del regolamento 2887/2000, ha prodotto risultati estremamente deludenti. Le offerte di riferimento per disaggregazione della rete locale e co-ubicazione sono state pubblicate in tutti gli Stati membri ma in Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo e Portogallo l'offerta non comprende l'accesso condiviso ...".

Nel corso dell'anno è stata anche approntata la disciplina che consente l'accesso alla rete a mezzo di frequenze radio, in alternativa all'accesso fisico (il c.d. *wireless local loop – W.L.L.*), con la predisposizione della normativa relativa alle gare regionali per l'assegnazione delle frequenze. Anche di tale materia si è occupata la Commissione U.E. nella sua già citata "Settima relazione", osservando che : "... Le posizioni degli Stati membri in merito al ruolo potenziale della rete locale senza filo (Wireless Local Loop - WLL) ai fini dell'apertura alla concorrenza dei mercati dell'accesso locale sono molto divergenti. In alcuni, l'adozione di questa modalità di accesso avviene lentamente, mentre in altri, e in particolare in Italia, la rete locale senza filo è vista come una possibile alternativa alla disaggregazione della rete locale e a talune applicazioni di linee affittate, anche se i nuovi operatori deplorano la scarsa chiarezza delle condizioni di licenza e i ritardi. Sono già state rilasciate numerose licenze regionali in Germania, Francia,

[4] Il credito di imposta è riconosciuto nella misura del 100% dell'incremento di tali spese per le PMI che svolgono attività industriale.

Finlandia e Regno Unito mentre in Belgio, Danimarca, Grecia, Spagna, Francia, Irlanda, Lussemburgo, Austria, Portogallo e Regno Unito sono già state concesse licenze nazionali. L'approccio normativo alla rete locale senza filo è stato molto diverso in funzione degli Stati membri; alcune Autorità nazionali di regolazione hanno addirittura escluso l'operatore storico dal processo di rilascio delle licenze (Paesi Bassi e Italia, per un periodo di quattro anni) a causa della sua posizione dominante sul mercato dell'accesso locale. Considerato il suo costo, la rete locale senza filo sembra tuttavia essere una soluzione più adatta alle esigenze delle imprese piuttosto che della clientela residenziale ...".

E' stata inoltre disciplinata la c.d. "preselezione dell'operatore" (*carrier preselection*) da parte dell'Agenzia per le garanzie nelle comunicazioni., che ha permesso di raggiungere circa 2 milioni di linee preselezionate, corrispondenti ad altrettanti abbonati che utilizzano un operatore diverso da Telecom Italia S.p.a. Sempre nel corso del 2001, è stata avviata la fase sperimentale per la portabilità del numero mobile, che costituisce un ulteriore passo verso la realizzazione di un mercato della telefonia pienamente competitivo. Lo scopo della sperimentazione era quello di rendere operativo tale servizio entro il primo quadrimestre del 2002. A tal fine, è stata istituita una apposita unità di monitoraggio che segue l'avanzamento della messa in opera della portabilità del numero nonché delle condizioni di offerta della fase iniziale.

E' stata, infine, emanata una nuova regolamentazione per il rilascio delle licenze di telecomunicazione ad uso privato (d.P.R. n. 447 del 2001), che ha comportato la determinazione in via transitoria dell'importo dei contributi relativi all'esercizio delle licenze individuali e delle autorizzazioni generali in materia di telecomunicazioni ad uso privato.

*1.3 I settori produttivi: il quadro emergente dall'esame del bilancio dello Stato.*

Pur con il limite di riferirsi al solo bilancio dello Stato è possibile completare l'analisi con uno sguardo complessivo alle risorse utilizzate per la gestione e gli interventi riguardanti i settori produttivi. Nel 2001, gli stanziamenti per il sostegno dei settori produttivi sono ulteriormente cresciuti dell'11,1% confermando la crescita degli ultimi anni (tra il 1998 e il 2000 la variazione in termini nominali era stata di circa il 17%)[5].

[5] Per rendere almeno parzialmente confrontabili i risultati dei due esercizi finanziari le funzioni obiettivo Sostegno all'industria manifatturiera, Sostegno alle imprese nelle aree depresse, Turismo e Ricerca nel 2000 sono state corrette: si è seguito anche per quell'anno lo stesso criterio di ripartizione degli stanziamenti previsto nel 2001 per il capitolo 7800.

Tavola 8

## Gli interventi per i settori produttivi: gli stanziamenti definitivi di competenza. Un confronto 2000-2001 secondo la classificazione COFOG-Corte al quarto livello

*(in milioni di lire)*

| | Stanziamenti | 2001 | | 2000 | | % 2001 | | % 2000 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **411** | **Affari generali economici e commerciali** | | **14.549.608** | | **14.940.743** | | **34,1** | | **38,9** |
| 4111 | Pianificazione e regolamentazione per la politica commerciale | 10.800 | | 35.030 | | 0,0 | | 0,1 | |
| 4112 | Promozione e sostegno al settore del commercio | 33.138 | | 323 | | 0,1 | | 0,0 | |
| 4113 | Tutela e sostegno del mercato e dei consumatori; disciplina della proprietà industriale e del diritto d'autore | 310.462 | | 212.788 | | 0,7 | | 0,6 | |
| 4114 | Regolamentazione e vigilanza del settore assicurativo | 1.684 | | 614 | | 0,0 | | 0,0 | |
| 4117 | Azioni di supporto e interventi finanziari di sviluppo | 3.245.380 | | 2.230.474 | | 7,6 | | 5,8 | |
| 4118 | Interventi di sviluppo economico nelle aree depresse | 9.798.576 | | 11.504.906 | | 23,0 | | 30,0 | |
| 41110 | Programmaz.Coord.Politica internazionale | 151.889 | | 155.105 | | 0,4 | | 0,4 | |
| 41111 | Attuazione della politica commerciale internazionale | 997.678 | | 801.503 | | 2,3 | | 2,1 | |
| **421** | **Agricoltura** | | **5.097.082** | | **2.266.910** | | **12,0** | | **5,9** |
| 4211 | Programmazione, regolamentazione e vigilanza nel settore agricolo | 140.645 | | 141.572 | | 0,3 | | 0,4 | |
| 4212 | Incentivi alla produzione agricola | 3.025.095 | | 1.016.007 | | 7,1 | | 2,6 | |
| 4213 | Sostegno alla trasform e comm, tutela prodotti | 124.313 | | 166.355 | | 0,3 | | 0,4 | |
| 4214 | Incentivi all'agricoltura nelle aree depresse | 5.588 | | 44.810 | | 0,0 | | 0,1 | |
| 4215 | Interventi di bonifica ed opere irrigue | 158.250 | | 187.067 | | 0,4 | | 0,5 | |
| 4216 | Intreventi di bonifica irrigua aree depresse | 473.638 | | 258.233 | | 1,1 | | 0,7 | |
| 4217 | Regolamentazione, vigilanza, repressione e sanzioni amministrativein materia di frodi agroalimentari | 87.707 | | 79.786 | | 0,2 | | 0,2 | |
| 4218 | Indennizzi all'agricoltura per calamità | 1.049.103 | | 358.299 | | 2,5 | | 0,9 | |
| 4219 | Documentazione e informazione sul settore agroalim | 30.493 | | 12.968 | | 0,1 | | 0,0 | |
| 42110 | Formazione e qualificazione degli operatori agricoli | 2.250 | | 1.813 | | 0,0 | | 0,0 | |
| **422** | **Sivicultura** | | **268.539** | | **200.702** | | **0,6** | | **0,5** |
| 4223 | Sostegno per la tutela ed ampliamento del patrimonio forestale | 118.539 | | 50.702 | | 0,3 | | 0,1 | |
| 4224 | Sostegno per la tutela ed ampliamento del patrimonio forestale nelle aree depresse | 150.000 | | 150.000 | | 0,4 | | 0,4 | |
| **423** | **Pesca e caccia** | | **236.808** | | **238.051** | | **0,6** | | **0,6** |

| | Stanziamenti | 2001 | | 2000 | | % 2001 | | % 2000 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | | | |
| 4231 | Programmazione regolazione e vigilanza pesca e caccia | 161.900 | | 149.755 | | 0,4 | | 0,4 | |
| 4232 | Informazione e promozione in materia di pesca e caccia | 16.034 | | 4.504 | | 0,0 | | 0,0 | |
| 4233 | Sostegno alla pesca e alla caccia | 53.721 | | 78.752 | | 0,1 | | 0,2 | |
| 4234 | Indennizzi alla pesca a seguito di calamità naturali | 5.153 | | 5.040 | | 0,0 | | 0,0 | |
| **432** | **Petrolio e gas naturale** | | **707.322** | | **206.657** | | **1,7** | | **0,5** |
| 4321 | Pianificazione, regolamentazione e vigilanza petrolio e gas naturale | 10.142 | | 10.662 | | 0,0 | | 0,0 | |
| 4322 | Incentivazione industria petrolifera | - | | 4.169 | | | | 0,0 | |
| 4323 | Interventi finanziari per la metanizzazione | 30.000 | | 30.000 | | 0,1 | | 0,1 | |
| 4324 | Interventi finanziari per la metanizzazione nelle aree depresse | 667.180 | | 161.826 | | 1,6 | | 0,4 | |
| **433** | **Combustibili nucleari** | | **2.536** | | **827** | | **0,0** | | **0,0** |
| 4331 | Regolamentazione, vigilanza e sostegno al settore nucleare | 2.536 | | 827 | | 0,0 | | 0,0 | |
| **435** | **Elettricità** | | **31.160** | | **30.197** | | **0,1** | | **0,1** |
| 4351 | Regolazione e vigilanza elettricità | 9.398 | | 12.008 | | 0,0 | | 0,0 | |
| 4352 | Interventi per impianti e fornitura di energia elettrica | 21.761 | | 18.189 | | 0,1 | | 0,0 | |
| **436** | **Energia non elettrica** | | **74.515** | | **67.083** | | **0,2** | | **0,2** |
| 4361 | Regolamentazione, vigilanza e sostegno al settore delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico | 74.515 | | 67.083 | | 0,2 | | 0,2 | |
| **441** | **Attività estrattive** | | **122.785** | | **93.557** | | **0,3** | | **0,2** |
| 4411 | Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e sostegno al settore minerario | 122.785 | | 93.557 | | 0,3 | | 0,2 | |
| **442** | **Attività manifatturiera** | | **6.844.692** | | **6.651.559** | | **16,0** | | **17,3** |
| 4421 | Pianificazione, regolamentazione e vigilanza all'industria manifatturiera | 25.882 | | 14.653 | | 0,1 | | 0,0 | |
| 4422 | Sostegno alle imprese manifatturiere | 2.069.226 | | 2.609.143 | | 4,9 | | 6,8 | |
| 4423 | Sostegno alle imprese manifatturiere aree depresse | 2.770.876 | | 1.809.571 | | 6,5 | | 4,7 | |
| 4425 | Vigilanza e sostegno alle imprese armatoriali | 1.139.956 | | 1.243.618 | | 2,7 | | 3,2 | |
| 4426 | Credito navale alle imprese armatoriali | 585.895 | | 659.494 | | 1,4 | | 1,7 | |
| 4427 | Sostegno alle imprese operanti nel settore della difesa | 90.000 | | 90.000 | | 0,2 | | 0,2 | |
| 4428 | Sostegno alle imprese artigiane | 162.857 | | 225.080 | | 0,4 | | 0,6 | |
| **461** | **Comunicazioni** | | **3.528.152** | | **2.980.637** | | **8,3** | | **7,8** |
| 4611 | Programmazione indirizzo e normativa per il settore | 84.266 | | 95.578 | | 0,2 | | 0,2 | |
| 4612 | Regolamentazione, regolazione, vigilanza e controllo nel settore radio-tv | 60.109 | | 35.963 | | 0,1 | | 0,1 | |
| 4613 | | | | | | | | | |
| 4614 | Regolazione vigilanza e controllo di qualità per i servizi di telecom | 190.604 | | 113.651 | | 0,4 | | 0,3 | |
| 4615 | | | | | | | | | |

| | Stanziamenti | 2001 | | 2000 | | % 2001 | | % 2000 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 4616 | Interventi finanziari per le Poste spa | 3.161.215 | | 2.724.445 | | 7,4 | | 7,1 | |
| 4617 | Contributi ad enti ed organismi nazionali ed internazionali | 31.958 | | 11.000 | | 0,1 | | 0,0 | |
| 4618 | | | | | | | | | |
| **471** | **Distribuzione conservazione magazzinaggio** | | **1.118.529** | | **2.047.748** | | **2,6** | | **5,3** |
| 4711 | Regolamentazione e vigilanza del settore del commercio all'ingrosso e al dettaglio; controllo dei prezzi | 2.673 | | 2.303 | | 0,0 | | 0,0 | |
| 4712 | Sostegno alle attività di distribuzione commerciale | 244.349 | | 1.264.168 | | 0,6 | | 3,3 | |
| 4713 | Sostegno alle attività di distribuzione commerciale nelle aree depresse | 871.507 | | 781.277 | | 2,0 | | 2,0 | |
| **472** | **Alberghi e ristoranti** | | | | - | | | | |
| **473** | **Turismo** | | **2.279.784** | | **1.881.990** | | **5,3** | | **4,9** |
| 4731 | Indirizzo e promozione della attività turistica | 64.948 | | 64.942 | | 0,2 | | 0,2 | |
| 4732 | Interventi finanziari per lo sviluppo del settore turistico | 621.653 | | 209.052 | | 1,5 | | 0,5 | |
| 4733 | Interventi finanziari per lo sviluppo turistico aree depresse | 1.593.183 | | 1.607.996 | | 3,7 | | 4,2 | |
| **482** | **Ricerca per l'agricoltura** | | **156.979** | | **178.269** | | **0,4** | | **0,5** |
| 4821 | Ricerca e sviluppo nei settori dell'agricoltura, della silvicoltura, della pesca e della caccia | 156.979 | | 178.269 | | 0,4 | | 0,5 | |
| **483** | **Ricerca per combustibili ed energia** | | **491.189** | | **460.179** | | **1,2** | | **1,2** |
| 4831 | Contributi alla ricerca in materia di energia | 491.189 | | 460.179 | | 1,2 | | 1,2 | |
| **484** | **Ricerca per att estrattive** | | **2.439.976** | | **2.099.404** | | **5,7** | | **5,5** |
| 4841 | Sostegno alla ricerca applicata per le attività estrattive | 1.523 | | 1.816 | | 0,0 | | 0,0 | |
| 4842 | Sostegno alla ricerca applicata | 1.317.226 | | 1.132.850 | | 3,1 | | 3,0 | |
| 4843 | Sostegno alla ricerca applicata per l'industria nelle aree depresse | 1.121.227 | | 964.738 | | 2,6 | | 2,5 | |
| **486** | **Ricerca per comunicazioni** | | **12.660** | | **6.850** | | **0,0** | | **0,0** |
| 4861 | Ricerca per le telecomunicazioni | 12.660 | | 6.850 | | 0,0 | | 0,0 | |
| **831** | **Servizi radiotelevisivi** | | **4.687.079** | | **4.048.962** | | **11,0** | | **10,5** |
| 8311 | Sostegno alle imprese radiotelevisive | 2.019.012 | | 1.360.862 | | 4,7 | | 3,5 | |
| 8312 | Diffusione radiotelevisiva per comunicazioni istituzionali | 15.180 | | 11.500 | | 0,0 | | 0,0 | |
| 8313 | Rimborsi alla RAI | 2.652.886 | | 2.676.600 | | 6,2 | | 7,0 | |
| | **Totale** | 42.649.393 | **42.649.393** | 38.400.325 | **38.400.325** | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

*Fonte: Eurostat*

La lettura dell'evoluzione nella ripartizione della spesa tra obiettivi consente di cogliere nel biennio 2000-2001 qualche chiara indicazione:

- una riduzione del peso degli interventi finanziari a sostegno del comparto manifatturiero. Si tratta di un fenomeno che assume una evidenza maggiore guardando al volume degli stanziamenti destinati al sostegno delle imprese manifatturiere, alle imprese della cantieristica, e alle imprese artigiane: in questi casi si assiste ad una contrazione degli stanziamenti (nel caso delle risorse destinate alle imprese manifatturiere si ha una flessione dai 2.600 miliardi del 2000 a 2.069 del 2001, nel caso della cantieristica da 1.900 miliardi circa si passa a circa 1.600), in parte compensata dalla crescita degli stanziamenti per le imprese nelle aree depresse;
- una crescita delle risorse destinate al turismo, che passano dai 1.882 miliardi del 2000 a circa 2.280 miliardi del 2001;
- un aumento delle risorse destinate all'agricoltura, che passano dai 2.267 miliardi del 2000 agli oltre 5.097 miliardi nel 2001. Una crescita tuttavia strettamente connessa ad eventi non ordinari quali gli interventi per le calamità che hanno colpito il comparto ed i rimborsi connessi alla vicenda delle quote latte;
- la crescita degli stanziamenti per la ricerca e le comunicazioni;
- una riduzione del peso degli interventi diretti al settore commerciale dopo la forte crescita che negli anni passati aveva accompagnato la riforma del settore. Tra il 2000 e il 2001 le risorse stanziate si riducono di circa 900 miliardi.

Ulteriori analisi delle funzioni di quarto livello COFOG-Corte ancorché limitate all'ultimo biennio possono consentire di qualificare meglio le tendenze evidenziate.

Tavola 9

**Gli interventi per i settori produttivi: gli stanziamenti definitivi di competenza.**
**Le funzioni obiettivo che assorbono un ammontare di risorse superiori all'1%**

*(in milioni di lire)*

| Stanziamenti | 2001 | 2000 | 2001 | | 2000 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | % | cumulata | % | cumulata |
| 4118 Interventi di sviluppo economico nelle aree depresse | 9.798.576 | 11.504.906 | 23,0 | 23 | 30,0 | 30 |
| 4117 Azioni di supporto e interventi finanziari di sviluppo | 3.245.380 | 2.230.474 | 7,6 | 31 | 5,8 | 36 |
| 4616 Interventi finanziari per le Poste spa | 3.161.215 | 2.724.445 | 7,4 | 38 | 7,1 | 43 |
| 4212 Incentivi alla produzione agricola | 3.025.095 | 1.016.007 | 7,1 | 45 | 2,6 | 46 |
| 4423 Sostegno alle imprese manifatturiere aree depresse | 2.770.876 | 1.809.571 | 6,5 | 52 | 4,7 | 50 |
| 8313 Rimborsi alla RAI | 2.652.886 | 2.676.600 | 6,2 | 58 | 7,0 | 57 |
| 4422 Sostegno alle imprese manifatturiere | 2.069.226 | 2.609.143 | 4,9 | 63 | 6,8 | 64 |
| 8311 Sostegno alle imprese radiotelevisive | 2.019.012 | 1.360.862 | 4,7 | 67 | 3,5 | 68 |
| 4733 Interventi finanziari per lo sviluppo turistico aree depresse | 1.593.183 | 1.607.996 | 3,7 | 71 | 4,2 | 72 |
| 4842 Sostegno alla ricerca applicata | 1.317.226 | 1.132.850 | 3,1 | 74 | 3,0 | 75 |
| 4425 Vigilanza e sostegno alle imprese armatoriali | 1.139.956 | 1.243.618 | 2,7 | 77 | 3,2 | 78 |
| 4843 Sostegno alla ricerca applicata per l'industria nelle aree depresse | 1.121.227 | 964.738 | 2,6 | 80 | 2,5 | 80 |
| 4218 Indennizzi all'agricoltura per calamità | 1.049.103 | 358.299 | 2,5 | 82 | 0,9 | 81 |
| 41111 Attuazione della politica commerciale internazionale | 997.678 | 801.503 | 2,3 | 84 | 2,1 | 83 |
| 4713 Sostegno alle attività di distribuzione commerciale nelle aree depresse | 871.507 | 781.277 | 2,0 | 86 | 2,0 | 85 |
| 4324 Interventi finanziari per la metanizzazione nelle aree depresse | 667.180 | 161.826 | 1,6 | 88 | 0,4 | 86 |
| 4732 Interventi finanziari per lo sviluppo del settore turistico | 621.653 | 209.052 | 1,5 | 89 | 0,5 | 86 |
| 4426 Credito navale alle imprese armatoriali | 585.895 | 659.494 | 1,4 | 91 | 1,7 | 88 |
| 4831 Contributi alla ricerca in materia di energia | 491.189 | 460.179 | 1,2 | 92 | 1,2 | 89 |
| 4216 Intreventi di bonifica irrigua aree depresse | 473.638 | 258.233 | 1,1 | 93 | 0,7 | 90 |

Nella tavola sono ricomprese le funzioni obiettivo cui è attribuita non meno dell'1% delle risorse complessive. Si tratta di un limitato numero di funzioni a cui, peraltro, è riconducibile, nel complesso, oltre il 93% degli stanziamenti. Rispetto allo scorso esercizio la concentrazione degli interventi in poche funzioni si accentua ulteriormente (90% era il cumulo delle risorse attribuite a queste funzioni nel 2000).

Le funzioni che mirano a sostenere lo sviluppo nelle aree depresse assorbono, anche guardando a questa lettura semplificata, il 38,5% del totale destinato ai settori produttivi (in leggera riduzione rispetto al dato del 2000). Continua, in qualche misura, il processo di riduzione già evidenziato tra il 1999 e il 2000 (aveva raggiunto l'anno precedente il 45% degli stanziamento). Inoltre, si osserva una ricomposizione settoriale degli interventi: al forte rallentamento degli stanziamenti classificati nella funzione "Interventi di sviluppo economico nelle aree depresse", che ricomprende le somme destinate agli strumenti della programmazione negoziata, si accompagna una crescita degli interventi per le imprese manifatturiere, per la ricerca e per la metanizzazione delle aree depresse.

Particolarmente pronunciata la crescita oltre che delle funzioni del settore agricolo connesse ad eventi particolari, di quella che comprende le misure di sostegno alle imprese radiotelevisive e alla ricerca.

Gli interventi finanziari per il sostegno delle Poste S.p.a. assorbono il 7,4% (lo scorso anno assorbiva il 7,1%) del totale e rappresentano una destinazione di fondi in crescita.

In ulteriore crescita gli interventi finanziari per lo sviluppo e per l'attuazione e coordinamento della politica commerciale internazionale: assorbono il 7,6% e il 2,3% delle risorse contro, rispettivamente, il 5,8% e il 2,1 % del 2000. Nel 1999 contavano insieme per poco più del 5%.

L'osservazione della variazione per funzioni obiettivo fornisce qualche ulteriore elemento per valutare se sia eventualmente intervenuta una modifica nelle scelte di destinazione della spesa. Nella tavola sono state selezionate le funzioni che, tra il 2000 e il 2001, hanno visto crescere le somme stanziate per un importo particolarmente significativo. Si è scelto di selezionare quegli obiettivi che hanno fatto registrare variazioni superiori alla media complessiva registrata nella spesa: in altre parole, gli obiettivi che hanno marcato una crescita superiore al 11,1%.

Tavola 10

**Gli interventi per i settori produttivi: gli stanziamenti definitivi di competenza. Le funzioni che crescono più della media**

*(in milioni di lire)*

| | Stanziamenti | 2001 | 2000 | 2001 | 2000 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Peso sul totale | Peso sul totale | Variazione |
| 4112 | Promozione e sostegno al settore del commercio | 33.138 | 323 | 0,1 | 0,0 | 10.159,5 |
| 4324 | Interventi finanziari per la metanizzazione nelle aree depresse | 667.180 | 161.826 | 1,6 | 0,4 | 312,3 |
| 4232 | Informazione e promozione in materia di pesca e caccia | 16.034 | 4.504 | 0,0 | 0,0 | 256,0 |
| 4331 | Regolamentazione, vigilanza e sostegno al settore nucleare | 2.536 | 827 | 0,0 | 0,0 | 206,6 |
| 4732 | Interventi finanziari per lo sviluppo del settore turistico | 621.653 | 209.052 | 1,5 | 0,5 | 197,4 |
| 4617 | Contributi ad enti ed organismi nazionali ed internazionali | 31.958 | 11.000 | 0,1 | 0,0 | 190,5 |
| 4114 | Regolamentazione e vigilanza del settore assicurativo | 1.684 | 614 | 0,0 | 0,0 | 174,3 |
| 4219 | Documentazione e informazione sul settore agroalimentare | 30.493 | 12.968 | 0,1 | 0,0 | 135,1 |
| 4223 | Sostegno per la tutela ed ampliamento del patrimonio forestale | 118.539 | 50.702 | 0,3 | 0,1 | 133,8 |
| 4861 | Ricerca per le telecomunicazioni | 12.660 | 6.850 | 0,0 | 0,0 | 84,8 |
| 4216 | Intreventi di bonifica irrigua aree depresse | 473.638 | 258.233 | 1,1 | 0,7 | 83,4 |
| 4421 | Pianificazione, regolamentazione e vigilanza all'industria manifatturiera | 25.882 | 14.653 | 0,1 | 0,0 | 76,6 |
| 4614 | Regolazione vigilanza e controllo di qualità per i servizi di telecom | 190.604 | 113.651 | 0,4 | 0,3 | 67,7 |
| 4612 | Regolamentazione, regolazione, vigilanza e controllo nel settore radio-tv | 60.109 | 35.963 | 0,1 | 0,1 | 67,1 |
| 4423 | Sostegno alle imprese manifatturiere aree depresse | 2.770.876 | 1.809.571 | 6,5 | 4,7 | 53,1 |
| 8311 | Sostegno alle imprese radiotelevisive | 2.019.012 | 1.360.862 | 4,7 | 3,5 | 48,4 |
| 4113 | Tutela e sostegno del mercato e dei consumatori; disciplina della proprietà industriale e del diritto d'autore | 310.462 | 212.788 | 0,7 | 0,6 | 45,9 |
| 4117 | Azioni di supporto e interventi finanziari di sviluppo | 3.245.380 | 2.230.474 | 7,6 | 5,8 | 45,5 |
| 8312 | Diffusione radiotelevisiva per comunicazioni istituzionali | 15.180 | 11.500 | 0,0 | 0,0 | 32,0 |
| 4411 | Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e sostegno al settore minerario | 122.785 | 93.557 | 0,3 | 0,2 | 31,2 |
| 41111 | Attuazione della politica commerciale internazionale | 997.678 | 801.503 | 2,3 | 2,1 | 24,5 |
| 42110 | Formazione e qualificazione degli operatori agricoli | 2.250 | 1.813 | 0,0 | 0,0 | 24,1 |
| 4352 | Interventi per impianti e fornitura di energia elettrica | 21.761 | 18.189 | 0,1 | 0,0 | 19,6 |
| 4842 | Sostegno alla ricerca applicata | 1.317.226 | 1.132.850 | 3,1 | 3,0 | 16,3 |
| 4843 | Sostegno alla ricerca applicata per l'industria nelle aree depresse | 1.121.227 | 964.738 | 2,6 | 2,5 | 16,2 |
| 4711 | Regolamentazione e vigilanza del settore del commercio all'ingrosso e al dettaglio; controllo dei prezzi | 2.673 | 2.303 | 0,0 | 0,0 | 16,1 |
| 4616 | Interventi finanziari per le Poste spa | 3.161.215 | 2.724.445 | 7,4 | 7,1 | 16,0 |
| | | | | 40,8 | 31,9 | |

Anche in questo secondo caso si tratta di un limitato numero di funzioni a cui è, peraltro, riconducibile, nel complesso, poco più del 52% degli stanziamenti.

Anche in questo caso, emergono alcune evidenze di un certo interesse:

• tra le funzioni più "dinamiche" vi sono quelle che riguardano gli interventi nelle aree depresse: non solo quelli a sostegno dell'accumulazione delle imprese manifatturiere, quanto quelli per lo sviluppo economico e, anche se di dimensioni economiche più contenute, a favore della ricerca, della agricoltura e della bonifica delle zone irrigue;

• è confermato anche in termini di dinamica il ruolo delle misure di sostegno alla ricerca (sia per il manifatturiero che in tema di energia);

• cresce soprattutto il volume di risorse destinate all'attività di regolazione e programmazione: nel settore agricolo (le funzioni-obiettivo Sostegno alla trasformazione e tutela dei prodotti; Documentazione e informazione sul settore agroalimentare; Sostegno per la tutela del patrimonio forestale), per la programmazione nazionale (Tutela e sostegno del mercato, Pianificazione e regolamentazione per la politica commerciale e per il commercio internazionale) in quello elettrico (Regolazione e vigilanza nel settore dell'elettricità) e nelle telecomunicazioni (Regolazione e controllo di qualità per i servizi di telecomunicazione).

L'esame svolto sembra, quindi, indicare elementi di coerenza tra il quadro delle priorità delineato in sede europea per l'accelerazione del processo di convergenza e l'andamento degli stanziamenti di bilancio per funzioni obiettivo: si destinano maggiori risorse alle funzioni di regolazione e di controllo mentre si riduce l'intervento finanziario per le imprese manifatturiere, specie per gli interventi settoriali; viene rafforzato l'impegno per il sostegno alle aree depresse e alla ricerca.

## 2. Le politiche sociali.

*2.1 Le linee programmatiche e gli indicatori.*

Com'è noto, costituisce una priorità dell'Unione Europea, (sancita dai Consigli Europei di Stoccolma, Lisbona, Nizza, ed, in ultimo, Barcellona), l'attenzione a tutti quei fenomeni, che, sia per i mutamenti nel mercato del lavoro, sia per i difficili equilibri finanziari sia, ancora per la tendenza demografica in atto, determinano l'esigenza di far fronte alla rilevata carenza dei servizi sociali, in un quadro tendente a creare una rete di protezione tale da affrontare efficacemente la cosiddetta esclusione sociale.

In particolare, in seno al Consiglio europeo di Nizza è stata approvata l'*agenda sociale europea* e, dal Consiglio di Stoccolma (in particolare nel *Syntesis Report*) in poi, sono stati definiti i cosiddetti *indicatori strutturali*, costruiti sulle due variabili *fondamentali*: il reddito e l'occupazione, ma indirizzati ad un'analisi a tutto campo dei fenomeni sociali.

Gli indicatori hanno subito una costante evoluzione (si cita la revisione operata nell'ottobre 2001), ma, per la *coesione sociale*, sono rimasti costanti.

GLI INDICATORI STRUTTURALI

| Indicatore | | Definizione | Fonte e dimensione campionaria | Disponibilità e livello possibile di disaggregazione |
|---|---|---|---|---|
| *INDICATORI STRUTTURALI* | **Distribuzione del reddito**<br>Rapporto reddito<br>5° quintile-1° quintile | Rapporto tra il reddito netto del 20% della popolazione più ricco e quello del 20% della popolazione più povero.<br>Il 20% della popolazione più ricco e più povero sono calcolati, nell'ambito di ciascuna ripartizione, sulla base del reddito equivalente determinato applicando la scala OCSE modificata | **Panel Famiglie della Comunità Europea**<br>7.000 famiglie<br>21.000 persone | Annuale<br>Ripartizione geografica |
| | **Tasso di povertà prima e dopo i trasferimenti sociali** | Percentuale di individui con reddito equivalente al di sotto della linea di povertà (prima e dopo i trasferimenti sociali). La linea di povertà è pari al 60% della mediana del reddito equivalente determinato applicando la scala OCSE modificata | | |
| | **Persistenza della povertà** | Percentuale di popolazione che si è trovata sotto la linea di povertà per tre anni consecutivi | | |
| | **Famiglie senza lavoro** | Percentuale di famiglie con nessun membro è occupato sul totale delle famiglie con almeno un attivo | **Indagine Forze lavoro**<br>70.000 famiglie<br>210.000 persone | Annuale<br>Regione |
| | **Coesione regionale** | Coefficiente di variazione regionale del tasso di disoccupazione (e del tasso di occupazione) | | |
| | Persone che hanno abbandonato presto la scuola e non seguono corsi di istruzione o formazione | Percentuale di popolazione 18-24enne con titolo di studio inferiore al diploma di scuola secondaria superiore che non frequenta un corso di studi o un corso di formazione professionale | | |
| | Disoccupazione di lunga durata | Percentuale di popolazione che risulta disoccupata da almeno 12 mesi sul totale della popolazione attiva | | |

In Italia, le indicazioni provenienti dall'Unione Europea hanno avuto un seguito convinto e, fermo restando che concorrono al perseguimento di tale fine, nel contesto complessivo delle politiche sociali, quelle legate all'assistenza, le politiche dell'occupazione, quelle previdenziali[6] e quelle della salute, va considerato che, oltre alle linee programmatiche contenute nei Documenti di programmazione economico-finanziaria che si sono succeduti nel tempo (in ultimo il D.p.e.f. 2002-2006) un passo determinante è stato compiuto con la realizzazione del "Piano per l'inclusione sociale", varato nel giugno del 2001, che, partendo da un approccio sui temi fondamentali delle *politiche di inclusione sociale*, che si evolve nell'analisi dei principi e della dinamica del processo di decentramento in atto, indica le priorità di intervento sulla base degli esiti del Consiglio europeo di Nizza:

[6] Di particolare rilievo, al riguardo, è stato il "Contributo della Commissione europea al Consiglio europea di primavera (Stoccolma, 23 e 24 marzo 2001), già richiamato nella passata relazione, nel quale è stata evidenziata l'esigenza di una efficace protezione sociale, dovendosi affrontare a livello europeo la sfida del passaggio ad un popolazione fortemente invecchiata (secondo tale stima le persone ultraottantacinquenni dovrebbero passare da 7 milioni a 19 milioni nel 2050); una delle principali conseguenze è dato dall'equilibrio tra popolazione attiva ed in pensione (il c.d. tasso di dipendenza, stimato in leggero aumento al 2010 (dal 50 al 51%) e più forte nel 2020 (56%).

promozione dell'occupazione e le politiche trasversali di inclusione;

promozione della partecipazione a beni risorse e servizi;

interventi per le persone più vulnerabili;

mobilitazione degli attori.

E' importante rilevare come la logica seguita sia quella di interventi tendenti a modificare in concreto situazioni di disagio sociale in un'ottica di integrazione, superando quindi opzioni *tampone* orientate da una logica di *emergenza* e, come tali, non in grado di costruire un sistema sociale indirizzato alla fruizione di servizi idonei ad abbattere le soglie di discriminazione sociale attualmente esistenti.

Va infatti precisato che emergono in termini evidenti le peculiarità delle situazioni dei vari Paesi e quindi, pur muovendosi nel solco di una priorità comune, quella di favorire l'*inclusione sociale*, in ogni ambiente nazionale si riscontrano strategie differenti e pertanto, analogamente a quanto è accaduto per i problemi dell'occupazione, è stato sancito il c.d. metodo del "coordinamento aperto" in grado di salvaguardare le peculiarità nazionali.

Il punto di arrivo del *Piano per l'inclusione sociale* è dunque la costruzione di nuovi *indicatori* rispetto ai sette *strutturali* al fine di rendere completa l'analisi sull' *inclusione-esclusione sociale*[7], di illustrare l'*analisi delle dinamiche* di settore e permettere, quindi, nell'ottica della convergenza europea, il confronto tra i vari Paesi sui risultati ottenuti dalle politiche seguite.

[7] Con la collaborazione dell'ISTAT.

| **Indicatore** | | Definizione | **Fonte e dimensione campionaria** | **Disponibilità e livello possibile di disaggregazione** |
|---|---|---|---|---|
| *OCCUPAZIONE* | Tasso di occupazione | Percentuale di popolazione occupata sul totale delle forze di lavoro per sesso e classe di età | Indagine forze-lavoro 70.000 famiglie- 210.000 persone | Annuale Regione |
| | **Tasso di disoccupazione** | Percentuale di popolazione in cerca di occupazione sul totale delle forze di lavoro per sesso e classe di età | | |
| *POVERTÀ* | **Incidenza di povertà** | Percentuale di famiglie al di sotto della linea di povertà | **Indagine sul bilancio delle famiglie** 24.000 famiglie 70.000 persone | Annuale Ripartizione geografica |
| | **Incidenza di povertà assoluta** | Percentuale di famiglie al di sotto di una linea di povertà assoluta definita dal valore di un paniere minimo di beni e servizi ritenuti essenziali | | |
| | **Percezione della povertà** | Percentuale di famiglie che dichiarano di ritenersi povere o molto povere | **Indagine multiscopo sulle famiglie** 24.000 famiglie 70.000 persone | Annuale Regione |
| | **Povertà occasionale** | Percentuale di individui che transitano in situazione di povertà | **Panel Famiglie dell'Unione Europea** 7.000 famiglie 21.000 persone | Annuale Ripartizione geografica |
| | **Difficoltà nel pagare alcune tipologie di beni (cibo, abiti, spese mediche, affitto)** | Percentuale di famiglie che dichiarano difficoltà nel pagare cibo, abiti, medicine e servizi sanitari, affitto. | **Indagine multiscopo sulle famiglie** 24.000 famiglie 70.000 persone. | Annuale Regione |
| | **Indisponibilità di alcuni beni o servizi Essenziali** | Percentuale di famiglie che risiedono in abitazioni che non dispongono di almeno uno dei seguenti beni o servizi: acqua potabile, acqua calda, energia elettrica, gabinetto, frigorifero, lavatrice. | | |
| **Popolazione senza titolo di studio o con licenza elementare** | | Percentuale di popolazione senza titolo di studio o con licenza elementare per sesso e classe di età | Indagine forze-lavoro 70.000 famiglie 210.000 persone | Annuale Regione |
| Bambini | **Bambini in famiglie senza occupati** | Percentuale di minori che vivono in famiglie senza occupati | **Indagine multiscopo sulle famiglie** 70.000 famiglie 210.000 persone | Annuale Regione |
| | **Bambini poveri** | Percentuale di bambini che vivono in famiglie al di sotto della linea di povertà | Indagine multiscopo sulle famiglie 24.000 famiglie 70.000 persone | Annuale Ripartizione geografica |
| | **Dispersione scolastica nella scuola dell'obbligo** | Percentuale di iscritti alle elementari e medie inferiore non valutati agli scrutini finali per interruzione della frequenza dovuta a cause sconosciute o all'assolvimento dell'obbligo scolastico in corso d'anno | Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca | Annuale Regione |
| | **Bambini in istituto (cfr. tav. 15)** | Minori che vivono in presidi residenziali socio-assistenziali | Indagine sui presidi residenziali | Annuale Regione |
| | **Tasso di mortalità infantile** | Percentuale di morti entro il primo anno di vita per 1000 nati vivi | Rilevazione delle nascite e dei decessi | Annuale regione |

| Indicatore | | Definizione | **Fonte e dimensione campionaria** | **Disponibilità e livello possibile di disaggregazione** |
|---|---|---|---|---|
| Donne | **Donne che hanno smesso di lavorare almeno una volta per motivi familiari** | Percentuale di donne non nubili di 25 anni e più con uno, due, tre figli o più che hanno interrotto l'attività lavorativa almeno una volta per motivi familiari (matrimonio, nascita del 1° figlio, altri motivi familiari) sul totale delle donne non nubili di 25 anni e più | Indagine multiscopo sulle famiglie<br>24.000 famiglie<br>70.000 persone | Quinquennale<br>Ripartizione geografica |
| | **Donne inoccupate con figli** | Percentuale di donne in età attiva inoccupate con figli sul totale delle donne in età attiva | Indagine forze-lavoro<br>70.000 famiglie<br>210.000 persone | Annuale<br>Regione |
| Anziani | **Anziani isolati** | Percentuale di popolazione di 65 anni e più che vive da sola e non ha figli/e e fratelli/sorelle in vita. | Indagine multiscopo sulle famiglie<br>24.000 famiglie<br>70.000 persone | Quinquennale<br>Regione |
| | **Anziani disabili** | Percentuale di disabili tra gli anziani di 75 anni e più | | |
| | **Anziani poveri** | Percentuale di anziani che vivono in famiglie al di sotto della linea di povertà | Indagine sul bilancio delle famiglie<br>24.000 famiglie<br>70.000 persone | Annuale<br>Ripartizione geografica |
| | **Anziani che percepiscono solo la pensione sociale** | Percentuale di anziani che percepiscono solo la pensione sociale | **Panel Famiglie dell'Unione Europea**<br>7.000 famiglie<br>21.000 persone | Annuale<br>Ripartizione geografica |
| Disabili | **Disabili soli** | Percentuale di disabili che vivono soli | Indagine multiscopo sulle famiglie<br>24.000 famiglie<br>210.000 persone. | Quinquennale<br>Regione |
| | **Disabili occupati** | Percentuale di disabili che si dichiarano occupati sul totale dei disabili in età attiva (15 e 64 anni) | | |
| | **Disabili che vivono in abitazioni con barriere architettoniche** | Percentuale di disabili confinati o con difficoltà di movimento che non abitano al piano terreno e non hanno l'ascensore | | |
| Famiglia | **Presenza in famiglia di almeno due disabili** | Percentuale di famiglie con almeno due disabili | | |
| | **Presenza in famiglia di almeno due componenti disoccupati o in cerca di prima occupazione** | Percentuale di famiglie con almeno due componenti disoccupati o in cerca di prima occupazione sul totale delle famiglie con almeno un componente attivo | Indagine forze-lavoro<br>70.000 famiglie<br>210.000 persone | Annuale<br>Regione |

Si è detto di un nuovo approccio *dinamico* diretto a favorire il processo di integrazione e, quindi di *inclusione sociale.*

Esso si basa sulla ricerca degli strumenti che siano in grado di far crescere il sistema sociale, andando oltre una visione limitativa legata a logiche *assistenziali* e, quindi, prendendo atto che oggi non è solo la *povertà* in senso stretto ad essere meritevole di attenzione, ma anche quel livello di reddito *scarso* che si collega all'esigenza di disporre di servizi sociali, od anche a

prescindere dal reddito, in un contesto di carenza che trova origine nell'ambiente familiare (*famiglie frammentate, famiglie monoparentali, donne sole con figli a carico, anziani*)[8].

Al di là, dunque, degli interventi di sostegno ad un reddito *insufficiente*, gli interventi che si pongono quali rimedi alla discriminazione sociale attengono a tutti i cosiddetti *bisogni primari* collegati alla concezione di *benessere* alla quale corrisponde l'azione di *welfare* pubblica.

Essi spaziano dalla formazione alle logiche abitative, a quelle ambientali, all'accesso ai servizi sociali, al lavoro ed anche alle nuove tecnologie.

Più in particolare, oltre alla necessaria riqualificazione sociale, è alle politiche attive nel campo del lavoro, della previdenza, e della formazione che, come si sottolineava nella relazione al rendiconto sull'esercizio finanziario 2000, viene data grande importanza ai fini del riequilibrio del sistema.

Appare naturale, nel contesto descritto, il coinvolgimento degli enti territoriali e locali, peraltro in linea con l'evoluzione normativa (in ultimo a livello costituzionale con la riforma del titolo quinto della Costituzione) proprio per l'esigenza di percepire le differenze attribuibili al diverso contesto *geoeconomico*.

Si richiamano, dunque, al fine di disporre di un quadro completo degli interventi attuati sul piano nazionale e degli scenari che si presentano per i settori nei quali si esplica la politica sociale, sia le analisi che sono state realizzate, specificamente e sempre nel contesto della relazione sul rendiconto 2001, per l'*assistenza sociale*, la *previdenza* e l'*occupazione*, e gli indicatori utilizzati, in particolare, in tale ultima analisi, sia la costruzione del sistema di indicatori, rapportato alla classificazione COFOG per *funzioni-obiettivo*, effettuata nella relazione sul Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

*2.2 Analisi finanziaria per funzioni-obiettivo.*

Nella aggregazione operata, che segue la classificazione COFOG, risultano 177.155 mld di lire di stanziamenti definitivi ( a fronte dei 219.309 mld del rendiconto 2000), che con 3.074,9 mld di residui di stanziamento (1.788,7 mld. nello scorso esercizio), portano ad una massa impegnabile pari a 180.230,1 mld (rispetto a 221.098.3 mld), sui quali gli impegni totali sono pari a 172.685,8 mld, corrispondente al 95,8% (rispetto ai 216.098,9 mld pari ad oltre il

[8] Si richiama al riguardo l'indagine "multiscopo" dell'ISTAT sulle famiglie, che, già in rapporto al 1999, metteva in luce che oltre un quarto delle famiglie italiane riteneva di aver peggiorato la propria condizione e solo il 6% di averla migliorata.
Ancor più significativo era il dato secondo il quale ben il 7,5% delle famiglie dichiarava di aver avuto difficoltà ad acquistare gli abiti necessari, mentre il 3,4% avevano avuto difficoltà a pagare l'affitto ed il 2,3% ad acquistare il cibo necessario alla famiglia.

97% del precedente esercizio); sulla massa spendibile di 224.377,8 mld (252.191,9 mld.) con autorizzazioni di cassa. per 186.504,1 mld (222.819,7 mld) cui concorrono 47.222,6 mld (32.882 mld) di residui iniziali, i pagamenti totali sono pari a 173.730,2 mld (203.423,1 mld); essi corrispondono dunque ad un livello del 77,4% della massa spendibile e del 93,1 sulle autorizzazioni di cassa.

Rispetto all'esercizio 2000, si riscontra oltre ad una diminuzione degli stanziamenti definitivi e degli impegni, anche quella dei pagamenti pur in presenza di un più elevato livello di autorizzazioni di cassa sulla massa spendibile (pagamenti per 203.423,1 corrispondenti all'80% della massa spendibile ed al 91% delle autorizzazioni di cassa).

Va poi effettuata la disaggregazione delle due grandi voci all'interno delle quali si rinvengono la maggior parte delle risorse destinate alle politiche sociali. La divisione 4 Affari economici, presenta infatti 20.081 mld (19.824 mld) di stanziamenti definitivi[9], che risultano pressoché totalmente impegnati (99,5%), superando il livello del 2000 (99%); dal lato della gestione di cassa, tali risorse, unite ai 9.328,3 mld (6,590,2 mld) di residui iniziali, formano una massa spendibile di 29.409,4 mld (26.415 mld), sulla quale le autorizzazioni di cassa ammontano a 21.812,5 miliardi (20.588 mld.) sulla quale sono stati effettuati pagamenti totali per 19.428,7 mld (17.289,7 mld), con 8.564,5 mld (di cui 8.102,4 propri) dato quest'ultimo sovrapponibile a quello del 2000 (8.534 mld. di residui finali di cui 8.055 propri).

La divisione 10, protezione sociale presenta 177.155,2 mld. (117.802 mld nel 2000) di stanziamenti definitivi che uniti ai 3.074,9 mld (279,1 mld) di residui di stanziamento, evidenziano una massa impegnabile pari a 180.230,1 mld (118.081,1) mld, sulla quale risultano impegnati 172.685,8 mld (117.123 mld) pari al 95,81% (99%); i 47.222,6 mld (5.789 mld) di residui iniziali contribuiscono ad una massa spendibile di 224.377,8 mld (123.591 mld), su cui si registrano autorizzazioni di cassa per 186.504 mld (119.237,8) e pagamenti totali per 173.730,2 mld (114.006 mld) pari al (77,4% sulla massa spendibile; 93,1% sulle autorizzazioni di cassa), i corrispondenti valori per il 2000 erano del 92% e del 96%.

Si riscontra quindi un aumento notevole degli stanziamenti definitivi, al quale va collegata una rilevante presenza di residui iniziali (circa 9.000 mld) che hanno appesantito il quadro contabile, che indica un incremento della massa residui, i quali al 31 dicembre ammontano a 9.170,6 mld.

[9] Il totale della divisione 4 nel bilancio dello Stato è pari a 96.998,7 mld di stanziamenti di competenza, con impegni per 84.182,2 e pagamenti totali per 50.976,8 mld.

**3. Le politiche della salute.**

La concertazione delle politiche, anche per adeguarsi ai parametri di convergenza europea, trova in materia sanitaria una particolare valenza di ordine sistematico, oltre che finanziario ed operativo, come emerge dai recenti accordi intervenuti nella sede della conferenza Stato-Regioni ispirati anche della necessità di definire l'evoluzione delle risorse pubbliche destinate al finanziamento del Servizio sanitario nazionale in linea con gli impegni assunti con il Patto di stabilità e crescita, migliorandone l'efficienza e razionalizzandone i costi. Le tappe più significative di tale percorso si possono individuare nell'accordo del 3 agosto 2000, ampiamente integrato e modificato dagli accordi del 22 marzo 2001 e dell'8 agosto 2001, il cui contenuto è stato fatto proprio dal d.l. 18 settembre 2001, n. 347, convertito in legge 16 novembre 2001, n. 405.

In tale sede, nello sforzo di individuare regole compatibili con gli obiettivi di finanza pubblica e con il Patto di stabilità e crescita sottoscritto in sede europea si è concordato che, compatibilmente con le condizioni di finanza pubblica e con il miglioramento qualitativo e quantitativo del servizio, tendenzialmente il rapporto tra finanziamento del Servizio sanitario Nazionale e PIL debba attestarsi, entro un arco temporale ragionevole, ad un valore del 6 per cento, comprese le entrate proprie.

Può essere utile un quadro di riferimento ai valori della spesa sanitaria pubblica in Italia ed in altro Paesi europei: le tavole che seguono indicano, con riferimento all'arco temporale 1990-1998, l'incidenza della spesa sanitaria totale e pubblica rispetto al PIL, nonché l'incidenza della spesa privata rispetto a quella sanitaria totale.

**Spesa sanitaria totale rispetto al PIL**

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Austria | 7,1 | 7,5 | 7,9 | 7,9 | 8,5 | 8,7 | 7,9 | 8,0 | 8,2 | |
| Belgio | 7,8 | 7,9 | 8,1 | 7,9 | 8,7 | 9,0 | 8,6 | 8,6 | 8,8 | |
| Danimarca | 8,4 | 8,5 | 8,8 | 8,5 | 8,2 | 8,3 | 8,2 | 8,3 | 8,4 | |
| Finlandia | 9,0 | 9,1 | 8,3 | 7,8 | 7,5 | 7,7 | 7,3 | 6,9 | 6,8 | |
| Francia | 8,9 | 9,1 | 9,5 | 9,4 | 9,6 | 9,6 | 9,4 | 9,4 | 9,4 | |
| Germania | 9,1 | 9,7 | 9,7 | 9,8 | 10,2 | 10,6 | 10,5 | 10,3 | | |
| Grecia | 7,8 | 7,2 | 8,1 | 8,9 | 8,9 | 8,9 | 8,7 | 8,4 | | |
| Irlanda | 7,1 | 7,6 | 7,6 | 7,7 | 7,3 | 7,1 | 6,9 | 6,8 | | |
| Italia | 8,3 | 8,4 | 8,5 | 8,3 | 7,9 | 8,0 | 8,3 | 8,2 | 8,2 | |
| Lussemburgo | 5,9 | 6,1 | 6,3 | 6,0 | 6,3 | 6,4 | 5,9 | 6,0 | 6,1 | |
| Olanda | 8,7 | 8,9 | 9,0 | 8,8 | 8,9 | 8,8 | 8,7 | 8,7 | 8,7 | |
| Portogallo | 6,8 | 7,0 | 7,3 | 7,3 | 7,6 | 7,6 | 7,5 | 7,7 | | |
| Spagna | 6,7 | 7,1 | 7,3 | 7,1 | 7,0 | 7,1 | 7,0 | 7,0 | | |
| Svezia | 8,4 | 8,5 | 8,6 | 8,2 | 8,1 | 8,4 | 8,1 | 7,9 | | |
| Regno Unito | 6,4 | 6,9 | 6,9 | 7,0 | 6,9 | 7,0 | 6,7 | 6,8 | 6,9 | |

*Fonte OCSE 2001*

**Spesa sanitaria pubblica rispetto al PIL**

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Austria | 5,2 | 5,5 | 5,9 | 5,9 | 6,2 | 6,2 | 5,7 | 5,8 | 5,9 | |
| Belgio | | | | | 6,1 | 6,4 | 6,1 | 6,1 | 6,3 | |
| Danimarca | 7,0 | 7,0 | 7,2 | 7,0 | 6,8 | 6,8 | 6,8 | 6,8 | 6,9 | 6,7 |
| Finlandia | 7,3 | 7,3 | 6,3 | 5,9 | 5,7 | 5,8 | 5,6 | 5,3 | 5,2 | |
| Francia | 6,9 | 7,1 | 7,4 | 7,3 | 7,5 | 7,4 | 7,3 | 7,3 | 7,3 | |
| Germania | 7,1 | 7,6 | 7,5 | 7,6 | 8,0 | 8,3 | 8,0 | 7,8 | | |
| Grecia | 4,7 | 4,2 | 4,7 | 4,7 | 4,8 | 4,9 | 4,8 | 4,7 | | |
| Irlanda | 5,2 | 5,5 | 5,5 | 5,5 | 5,3 | 5,1 | 5,3 | 5,2 | | |
| Italia | 6,5 | 6,4 | 6,2 | 5,8 | 5,3 | 5,4 | 5,6 | 5,5 | | |
| Lussemburgo | 5,5 | 5,7 | 5,8 | 5,5 | 5,8 | 5,9 | 5,5 | 5,5 | 5,7 | |
| Olanda | 6,1 | 6,5 | 6,7 | 6,5 | 6,4 | 5,9 | 6,0 | 6,0 | 6,0 | |
| Portogallo | 4,3 | 4,2 | 4,6 | 4,6 | 5,0 | 5,1 | 5,0 | 5,1 | | |
| Spagna | 5,3 | 5,6 | 5,5 | 5,6 | 5,5 | 5,5 | 5,4 | 5,4 | | |
| Svezia | 7,4 | 7,4 | 7,4 | 7,0 | 6,9 | 7,1 | 6,8 | 6,6 | | |
| Regno Unito | 5,4 | 5,9 | 6,0 | 5,9 | 5,9 | 5,9 | 5,6 | 5,7 | 5,8 | |

*Fonte OCSE 2001*

**Spesa privata rispetto a quella sanitaria totale**

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Austria | 26,6 | 26,5 | 25,8 | 25,6 | 27,7 | 29,1 | 28,6 | 28,2 | 27,9 | |
| Belgio | | | | | 30,1 | 28,4 | 29,0 | 28,8 | 28,7 | |
| Danimarca | 16,5 | 16,8 | 17,3 | 17,8 | 17,5 | 17,6 | 17,7 | 18,1 | 17,8 | |
| Finlandia | 18,9 | 20,4 | 23,9 | 24,5 | 24,5 | 24,2 | 23,9 | 23,7 | 24,3 | |
| Francia | 22,5 | 22,0 | 22,0 | 22,6 | 22,3 | 22,3 | 22,3 | 22,3 | 21,9 | |
| Germania | 21,9 | 21,6 | 22,5 | 22,5 | 21,9 | 21,7 | 23,4 | 24,2 | | |
| Grecia | 38,9 | 41,9 | 42,1 | 47,2 | 45,5 | 44,8 | 44,8 | 43,7 | | |
| Irlanda | 26,9 | 28,3 | 27,2 | 28,3 | 27,5 | 27,5 | 24,4 | 23,2 | | |
| Italia | 21,6 | 23,7 | 26,9 | 29,4 | 32,6 | 32,6 | 32,5 | 32,7 | | |
| Lussemburgo | 7,0 | 7,2 | 7,1 | 8,3 | 7,6 | 7,2 | 7,5 | 7,6 | 7,1 | |
| Olanda | 30,1 | 26,7 | 25,8 | 26,5 | 28,0 | 32,7 | 31,1 | 31,4 | 31,5 | |
| Portogallo | 37,2 | 40,4 | 37,0 | 36,6 | 34,7 | 33,3 | 32,9 | 33,1 | | |
| Spagna | 21,1 | 21,1 | 20,3 | 21,2 | 21,7 | 21,5 | 23,5 | 23,1 | | |
| Svezia | 11,8 | 12,8 | 14,3 | 14,8 | 14,8 | 15,2 | 15,7 | 16,2 | | |
| Regno Unito | 15,9 | 14,7 | 14,1 | 15,1 | 15,1 | 16,3 | 16,3 | 16,7 | 16,7 | |

*Fonte OCSE 2001*

In tale prospettiva è stato predefinito, per il triennio 2002-2004, il quadro finanziario complessivo delle risorse statali utilizzabili per finanziare la spesa sanitaria pubblica, basandosi sulla quota, per il 2001, rideterminata in 138.000 miliardi, incrementata, di anno in anno, in relazione all'andamento del PIL così come previsto nel D.p.e.f. 2002-2006; si à individuata in tal modo la disponibilità complessiva di risorse da destinare al finanziamento del Servizio sanitario nazionale per gli anni dal 2002 al 2004 in circa 456.000 miliardi: 144.376 miliardi per il 2002, 150.122 miliardi per il 2003 e 155.871 miliardi per il 2004 (ai quali vanno aggiunti 2.000 miliardi per il 2002 e per il 2003 e 1.500 miliardi per il 2004), quali risorse specificamente destinate alle finalità espresse nei punti 16 e 17 dell'accordo dell'8 agosto 2001.

Il nuovo livello della spesa sanitaria cui concorre lo Stato, per il 2001, definito come "anno zero" nel rapporto tra Stato e Regioni per la definizione dell'entità complessiva dei finanziamenti a carico dello Stato, è condizionato al rispetto degli impegni assunti dalle Regioni, in ordine alle eccedenze, da finanziare facendo ricorso alle misure ai sensi dell'articolo 83, comma 4, della legge 23 dicembre 2000, n. 388.

Con lo stesso l'accordo si è proceduto alla rideterminazione dei fabbisogni sanitari per gli anni 2000 e 2001, con una integrazione che ha portato il finanziamento rispettivamente a 124.000 e 129.000 miliardi, importo questo poi rideterminato con la finanziaria in 130.900

miliardi (art. 85, comma 6), oltre ulteriori 300 miliardi da stanziare con l'assestamento del bilancio 2001 (in totale circa 131.000 mld)[10].

Anche a fronte di tali rideterminazioni e delle ulteriori misure seguite anche a livello regionale, la dinamica della spesa sanitaria evidenzia un travalicamento delle previsioni, come ampiamente riportato nel recente referto reso dalla Sezione Autonomie della Corte[11]. Le preoccupazioni per gli andamenti finanziari del settore erano peraltro già evidenti nel documento di programmazione economico-finanziaria 2001-2004, nel quale era sinteticamente riassunto che "le previsioni sulla spesa sanitaria per il quadriennio incorporano tutte le incertezze già segnalate sulle stime per il 2000".

La dinamica della spesa evidenzia dunque un andamento superiore agli sforzi di adeguamento del quadro previsionale, confermando le preoccupazioni sugli equilibri finanziari regionali e statali: essa nel 2001 verrebbe a crescere di circa il 6% rispetto a quella dell'anno precedente, che aveva evidenziato un incremento ancora maggiore (circa il 9%) con un tasso medio calcolato al 6,7% nel quadriennio.

Con l'accordo è stata richiesta una tempestiva e coerente ricognizione della spesa, da verificarsi ogni anno entro il mese di settembre (vanno al riguardo ricordate le difficoltà già evidenziate dalla Corte di un non agevole ricostruzione degli andamenti, anche per la introduzione di differenziati sistemi di contabilità).

Quanto alla ricaduta sul bilancio dello Stato, emerge la relativa significatività delle appostazioni contabili, in quanto queste, con l'avvio, proprio a partire dall'esercizio in esame, della disciplina del federalismo fiscale disegnata dal d.lgs. n. 56 del 2000, attuativo dell'articolo 10 della legge delega n. 133 del 1999, raccordato alla riforma dell'organizzazione del Servizio sanitario nazionale dall'articolo 19-ter del d.lgs. n. 229 del 1999, rivestono un ruolo sostanzialmente integrativo e perequativo della finanza regionale. In base a tale disciplina il finanziamento dell'assistenza sanitaria nelle regioni a statuto ordinario si fonda infatti sulla finanza regionale, con la abolizione dei trasferimenti erariali in favore delle regioni a statuto ordinario, incluso il Fondo sanitario nazionale (FSN), di parte corrente e in conto capitale[12], compensati sia da nuove compartecipazioni al gettito dell'I.V.A. ed alle accise sulla benzina, sia

---

[10] Con tali somme si era inteso dare accoglimento alle richieste avanzate dalle Regioni in ordine alla esigenze di copertura delle minori entrate proprie *asl* connesse alla progressiva eliminazione dei ticket e all'abolizione della fascia B del prontuario terapeutico

[11] Sez. Autonomie, Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni (anni 2000 e 2001), Del. n. 4 del 5 giugno 2002.

[12] Sono esclusi dalla nuova disciplina i finanziamenti per finalità e programmi specifici (ricerca sanitaria; progetti regionali per il perseguimento di obiettivi prioritari del Piano sanitario nazionale; accordi internazionali).

dall'aumento dell'aliquota di base dell'addizionale regionale all'IRPEF[13]. Sono previsti anche specifici meccanismi di compensazione del differente gettito I.V.A. a livello regionale (da ultimo, d.P.C.M. 17 maggio 2001).

L'avvio nel 2001 della nuova disciplina spiega la netta flessione nel 2001 degli stanziamenti del FSN e della intera divisione 7 (sanità): per quest'ultima il rendiconto espone infatti complessivamente stanziamenti di competenza pari a 32.861,4 mld (rispetto agli 81.511,2 mld del 2000, che rappresentavano il 9% degli stanziamenti dell'intero bilancio statale). Sulla massa impegnabile dell'intera divisione, pari a 34.581 mld risultano impegni totali per 30.279,6 mld (88% della massa impegnabile); sulla massa spendibile di 61.282,8 mld (per 28.421 mld di residui iniziali) con 40.713,9 mld di autorizzazioni di cassa (66% della massa spendibile), i pagamenti totali ammontano a 33.906,5 mld (55% della massa spendibile), dei quali 17.711,1 mld su competenza e 16.195,4 mld sui residui. I residui totali finali ammontano a 24.745,2 mld. Va peraltro considerato che in bilancio rilevano due capitoli (3985 e 3986) nello stato di previsione del ministero dell'economia e delle finanze relativi il primo alla compartecipazione regionale all'I.V.A., il secondo alla accennata finalità perequativa.

[13] Al riguardo va ricordato che, in base al comma 1 dell'art. 83 della l. finanziaria, che riprende l' accordo intervenuto nella sede della conferenza stato-regioni del 3 agosto 2000 (punto B4), viene rimosso, per la finanza regionale a partire dal 1° gennaio 2001 il vincolo di destinazione delle risorse (art. 8, c. 1, d.lgs. n. 56), impegnandosi peraltro ciascuna Regione a destinare al finanziamento della spesa sanitaria regionale "risorse non inferiori alle quote che risultano dal riparto delle risorse destinate al finanziamento della spesa sanitaria".

*3.1 L'analisi funzionale nel bilancio dello Stato.*

Sotto il profilo dell'analisi funzionale, le due grandi voci gestite dal ministero dell'economia e delle finanze sono rappresentate dalle F.O. indicate come "fondo sanitario nazionale" e "finanziamento della spesa sanitaria dei disavanzi e delle maggiori occorrenze"[14]. La prima delle funzioni 7.4.1.1." Fondo sanitario nazionale"[15], vede assegnate risorse per 17.765,6 mld di stanziamenti, (con pari massa impegnabile) sulla quale risultano 17.583,2 mld di impegni (99% della m.i.); sulla massa spendibile di 35.284,5 mld (per 17.518,9 mld di residui), a fronte di autorizzazioni di cassa per 22.684,6 (64% della massa spendibile) mld risultano 22.486,6 mld di pagamenti (64% della m.s.). Di questi ultimi 11.584,7 mld si riferiscono ai residui inziali, pari , come si è detto, a 17.518,9 mld.

Per la funzione 7.4.1.2. "finanziamento della spesa sanitaria dei disavanzi e delle maggiori occorrenze" con 8.362,6 mld di stanziamenti di competenza e pari massa impegnabile, si registrano 6.707 mld di impegni totali (80% della m.i.), mentre sulla massa spendibile di 11.418,4 mld figurano 7.439,3 mld di pagamenti (65% della m.s.); i 3.055,8 mld di residui iniziali risultano interamente pagati.

Anche alla luce della evoluzione ordinamentale accennata e della concreto avvio dei nuovi meccanismi fiscali. assume ancora maggiore significatività il problema dei disavanzi che consegue alle insufficienze del quadro previsionale.[16] Con l'accordo dell'8 agosto 2001 si ritenevano definitivamente risolte le questioni inerenti i disavanzi del settore.[17] Al fine di provvedere al ripiano dei residui disavanzi al 31 dicembre 1994 ed al periodo 1994-1999, in conformità agli accordi assunti nella sede della Conferenza Stato-Regioni nell'accordo del 3

[14] Entrambe le f.o. appartengono alla classe 7.4. Servizi di salute pubblica, composta dall'unico gruppo con medesima denominazione, cui concorrono otto diverse funzioni obiettivo. La classe espone circa 27.964,4 mld di stanziamenti di competenza, una massa impegnabile di 29.269,6 mld sulla quale sono stati effettuati 25.530,6 mld di impegni (87% della m.i.), mentre sulla massa spendibile di 50.172,2 mld (erano presenti ben 22.207,8 mld di residui iniziali), risultano pagamenti totali per 30.989,6 mld (62% della m.s.), mentre sugli elevati residui iniziali (22.207,8 mld) risultano effettuati pagamenti per soli 14.898 mld

[15] Le risorse ivi allocate sono relative agli stanziamenti di capitoli 3700, 3701 e 9100. Il primo dei citati capitoli 2denominato Fondo sanitario nazionale, vede stanziamenti pari a 7772,7 mld interamente impegnati, mentre risultano pagamenti totali per 12.572,1 mld, dei quali solo 1091,4 in conto competenza. Il capitolo espone al 31 dicembre circa 6.681,2 mld di residui totali. Il capitolo 3701 denominato "finanziamento del FSN in relazione alle minori entrate dell'IRAP"; a fronte di stanziamenti pari a 9.992,9 mld risultano impegni totali per 9.810,5 mld. Interamente pagati. Il capitolo 9100 "FSN di pare capitale"in conto investimenti con nessun stanziamento presenta solo 104 mld di residui interamente pagati.

[16] Al di là degli aspetti quantitativi, resta non agevole nel concreto, l'individuazione della quota di maggiore spesa attribuibile a provvedimenti di carattere nazionale rispetto a quella attribuibile a provvedimenti regionali, con conseguente ripartizione dell'onere tra livello centrale e regionale, in linea con l'insegnamento della Corte costituzionale in materia di responsabilità per i disavanzi sanitari (Corte cost. n. 355/93 e 416/95).

[17] Per la definizione dei disavanzi la l. finanziaria per il 2001 individuava in tab. A 16.000 miliardi (di cui 13.000 già previsti dalla finanziaria per il 2000, con una modulazione di 7.000 mld per il 2001, 6.000 mld per il 2002 e 3.000 per il 2003).

agosto 2000, è intervenuto il d.l. 17 del 2001 convertito nella legge 129 del 2001, con la autorizzazione all'acconto di 7.000 mld, subordinando il saldo dei 16.000 miliardi "convenuti" alla assunzione effettiva del residuo da parte delle Regioni. Situazioni di sensibile disavanzo emergono peraltro anche per gli esercizi 2000 e 2001[18]. Va segnalato, con riguardo ai flussi di tesoreria, che nell'anno è stato definito il nuovo sistema di pagamenti delle amministrazioni statali nei confronti delle regioni, rendendo più snello anche il flusso di pagamenti nei confronti delle aziende sanitarie.

Alla divisione 7 sono riconducibili risorse iscritte di vari ministeri: oltre al ministero dell'economia e finanze, che, come si è detto, ha nel suo stato di previsione gli stanziamenti più significativi per il SSN[19], e naturalmente della salute - che peraltro complessivamente non ricopre neanche il 10% della funzione - risorse quantitativamente minori concernono i ministeri della difesa, della giustizia, i trasporti ed infrastrutture.

Va segnalato che in base all'accordo dell'8 agosto 2001 si tende a raccordare dati finanziari e fenomeni gestionali ad essi sottesi: anche il riparto delle risorse tra le Regioni va operato in un'ottica di riequilibrio volta ad incentivare i comportamenti virtuosi, rimuovere le situazioni di svantaggio e migliorare la qualità dei servizi[20]. In tal senso si sono del resto orientate le stese analisi svolte dalle Sezioni regionali della Corte in materia sanitaria e più specificamente di assistenza ospedaliera, ispirate a metodologie uniformi di approccio ad una a tematica di ampio rilievo sociale e finanziario. Tale impostazione può trovare riscontro sistematico nella stessa nuova formulazione costituzionale dell'art. 117, comma.2, lett. (m, che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

---

[18] In base al recente d.l. 63 del 2002 convertito nella legge 112 del 2002 si è provveduto ad un primo acconto anche del disavanzo 2000, calcolato, per quanto riguarda l'onere a carico dello stato in circa 2700 mld. Sulla problematica vedasi, da ultimo, Sez. Autonomie, Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni (anni 2000 e 2001, Del. N 4 del 5 giugno 2002

[19] Oltre a quelle già descritte, rileva la funzione 7.3.3.1. "trasferimenti per prestazioni di servizi propri ai consultori familiari " con 10,4 mld di competenza e pari massa impegnabile, interamente impegnati e pagati nell'anno insieme ai 60 mld di residui iniziali. Essa fa parte della classe 7.3. servizi ospedalieri (che complessivamente espone 213,2 mld di stanziamenti con 209,9 mld di impegni totali e 260,3 mld di pagamenti totali), insieme alla funzione 7.3.1.1. "Sanità militare" del ministero della difesa ("gruppo 7.3.1". servizi ospedalieri generici). Per quest'ultima a fronte di 202,8 mld di stanziamenti di competenza e 205,8 mld di massa impegnabile emergono impegni per 199,6 mld ; sulla massa spendibile di 255,5 mld con 202,7 ml di a.c. risultano 189,9 mld di pagamenti totali.

[20] In questo contesto le Regioni si impegnano a rivedere i parametri di ponderazione di cui all'art. 34 della legge n. 662 del 1996.

*3.2 L'evoluzione del sistema.*

La collocazione del Ssn nel contesto sistematico di evoluzione del sistema in chiave federale, alla luce delle recenti formulazioni costituzionali del Titolo V e delle nuove iniziative di riforma, è espressamente evidenziata nello schema di Piano sanitario nazionale 2002-2004, che il Governo ha deliberato il 19 aprile 2002, trasmettendolo alle Commissioni parlamentari ed alle organizzazioni sindacali. Il documento, che fa esplicito riferimento ai cambiamenti istituzionali ed alle linee del Programma di azione comunitario nel settore della sanità pubblica 2002-2006, entrato in vigore nell'anno in corso, evidenzia due grandi aree: gli obiettivi strategici per il cambiamento, che concernono 10 progetti-obiettivo e gli obiettivi generali. Tra i primi vi sono l'attuazione dei Livelli essenziali di assistenza; l'integrazione tra servizi sanitari e sociali; la qualità e la formazione; il ridisegno della rete ospedaliera, con l'individuazione dei centri di eccellenza e di servizi di urgenza ed emergenza; la ricerca; la farmacovigilanza ; la promozione di più salutari stili di vita. tra Gli obiettivi generali si ricordano la promozione della salute; la interazione tra ambiente salute, la sicurezza alimentare e veterinaria; i raccordi tra obiettivi di salute ed obiettivi sociali.

All'accordo dell'8 agosto 2001 è tempestivamente seguita con d.P.C.M. 29 novembre 2001 la definizione nuovi Livelli essenziali di assistenza, da tempo attesa e la cui valenza era già da tempo segnalata dalla Corte anche per l'impatto sugli equilibri strutturali e territoriali, oltre che finanziari, atteso il raccordo (oltre che nei confronti delle indicazioni del Piano sanitario nazionale) anche con le compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica nel Documento di programmazione economico-finanziaria (art. 1, comma 3, d.lgs. n. 229 del 1999).

In base al d.P.C.M. 29 novembre 2001 le prestazioni di assistenza sanitaria garantite dal servizio sanitario nazionale sono riconducibili a tre macroaree che raggruppano i Livelli essenziali di assistenza: assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro; assistenza distrettuale; assistenza ospedaliera[21]. Complementare alla definizione operata è la promozione di forme di assistenza integrativa, consentite dalla normativa vigente, al fine di garantire o agevolare livelli di servizi e prestazioni ulteriori, rispetto a quelli garantiti dai LEA.

Il provvedimento si fonda sulla ricognizione della normativa vigente, presentata con apposite schede per ogni livello, in cui, accanto a ciascuna tipologia assistenziale sono stati

[21] Nell'ambito delle tre macroaree precedenti, è inclusa l'assistenza specifica rivolta a determinate categorie di cittadini, ovvero erogata in condizioni particolari; attenzione è dedicata anche alla assistenza sanitaria alle popolazioni delle isole minori ed alle altre comunità isolate. In specifici allegati sono individuate le prestazioni totalmente escluse dai LEA e quelle parzialmente escluse in quanto erogabili solo secondo specifiche indicazioni cliniche (Allegato 2B).

richiamati i riferimenti normativi vigenti e, se disponibili, la lista di prestazioni erogabili, i parametri di offerta strutturali eventualmente previsti. Di particolare rilevo è la considerazione che tra le fonti dei LEA sono stati inseriti, insieme a quelle normative in senso proprio, anche gli accordi definiti in sede di Conferenza Stato-Regioni- nei limiti previsti dal grado di cogenza degli stessi per il raggiungimento degli obiettivi del PSN in coerenza a quanto disposto dall'art. 4 del d.lgs. n. 281 del 1997, a conferma di una evoluzione del sistema delle fonti che i materia sanitaria trova peculiare valenza e significatività insieme operativa e sistematica.

L'intento perseguito con il provvedimento è di consentire un equilibrio tra le risorse disponibili e l'articolazione delle prestazioni e dei servizi sociosanitari da garantire. Come peraltro esplicitato dallo stesso d.P.C.M. la sola definizione dei LEA, pur costituendo la essenziale base di partenza, non è di per sè risolutiva della complessa problematica dell'appropriatezza, che si presenta come una delle variabili fondamentali anche per l'allocazione delle risorse. Spesso il carattere dell'essenzialità si riferisce a segmenti molto specifici di bisogno sanitario e socio sanitario da coprire, che richiedono da un lato omogeneo inquadramento a livello nazionale e dall'altro ulteriore necessarie definizioni a livello di programmazione regionale, insieme alla attivazione del sistema di monitoraggio e garanzia previsto dalla normativa vigente[22]. al di là degli spazi di azione oggi consentiti dalla normativa in ordine al reperimento delle risorse, quali la leva fiscale, un rilievo peculiare riveste, infatti, la programmazione regionale nell'applicazione dei criteri per l'erogazione dei LEA, al fine di precisare ulteriormente le condizioni di erogabilità, per assicurare il pieno rispetto del principio dell'appropriatezza e nello stesso tempo di prevenire e controllare fenomeni di improprio assorbimento di risorse (tenendo altresì conto dei criteri di particolare tutela della urgenza/complessità, della fragilità sociale e della accessibilità territoriale).

Appaiono dunque particolarmente significative le *Linee guida* relative al ruolo delle Regioni precisate nel Documento (allegato 4), in ordine ai settori di spesa più significativi, quali l'assistenza farmaceutica, che registra in talune realtà incrementi impropri della domanda e dei consumi, e l'assistenza ospedaliera, che spesso continua ad assorbire risorse, per fenomeni di inefficienza ma anche di inappropriatezza, a scapito di altre tipologie assistenziali[23]. Si ricorda che il d.l. 18 settembre 2001, n. 347 convertito nella legge n. 405 del 2001, recependo il contenuto dell'Accordo dell'8 agosto 2001, aggiorna, tra l'altro, le previsioni normative

---

[22] Sul piano normativo occorre ricordare in particolare:- l'articolo 13 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni e integrazioni richiama l'articolo 29 della legge 28 febbraio 1986, n. 41.- art. 85 comma 9 della legge n. 388 del 2000, gli articoli 4 (comma 3) e 6 (commi 1 e 2) del decreto legge n. 347 del 2001. Tali norme definiscono gli ambiti di azione regionale in questa materia.

[23] Nel DPCM (Allegato 3) sono esplicitate talune indicazioni particolari per l'applicazione dei livelli in materia di assistenza ospedaliera, assistenza farmaceutica, assistenza specialistica e integrazione socio sanitaria.

concernenti la dotazione dei posti letto ospedalieri per acuti, fissando il nuovo parametro di riferimento a 4 posti-letto per mille abitanti, precisando i poteri regionali in materia di sperimentazioni gestionali[24] e di riconoscimento ai presidi ospedalieri dello status di azienda ospedaliera[25].

Per quanto riguarda le prestazioni di ricovero e cura ospedaliere il provvedimento evidenzia in primo luogo la rimodulazione dell'area prestazionale garantita dall'assistenza ospedaliera, partendo dalla considerazione di un diverso ruolo dell'ospedale, che dovrebbe evolvere da generale luogo di riferimento per la soluzione di problemi di natura sanitaria, e spesso socio-sanitaria, a struttura tecnologicamente avanzata, in grado di corrispondere a problemi di salute caratterizzati da acuzie e gravità. Ne consegue che, nel complesso della rete assistenziale sanitaria, non è automaticamente associabile una lista di prestazioni da non erogare nel suo ambito: sono invece richieste iniziative di riassetto strutturale e qualificazione tecnologica, insieme ad una più incisiva attenzione alla appropriatezza dei ricoveri ed a coerenti programmi di sviluppo della rete dei servizi territoriali. Utili strumenti sono rappresentati dalla indicazione di percorsi diagnostico terapeutici, che minimizzino la quota di accessi impropri; da una adeguata rete di collegamento sia tra presidi ospedalieri che tra questi e strutture territoriali; da coerenti politiche di aggiornamento e formazione per raggiungere un soddisfacente spazio di *"governo clinico"*; da una rimodulazione del sistema di remunerazione per scoraggiare artificiose induzioni di domanda. Essenziale appare lo sviluppo del sistema informativo in termini non solo di efficienza ma anche di qualità, e quindi in grado di fornire un adeguato set di indicatori sull'appropriatezza[26].

Nell'Allegato 3.1 sono elencati gli indicatori livello ospedaliero, sia di natura organizzativa che più propriamente clinica. Con riguardo ad essi, ai fini della integrazione in un quadro organico del set iniziale, il provvedimento indica come ipotesi di lavoro, una duplice prospettiva: "per territorio", e "per struttura"; la prima, partendo dal macro indicatore del tasso di ospedalizzazione, procede per scomposizioni successive ad identificare nelle diverse tipologie di ricovero le componenti più a rischio di inappropriatezza (indicatori rapportati alla

---

[24] Ex articolo 9 bis del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, come modificato dall'articolo 10 del d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229.

[25] Con modifica dell'articolo 4 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502.

[26] Nell'Allegato 2C) sono indicate le prestazioni incluse nei LEA che presentano un profilo organizzativo potenzialmente inappropriato, o per le quali occorre comunque individuare modalità più appropriate di erogazione: sono stati definiti «inappropriati» i casi trattati in regime di ricovero ordinario o in day hospital che le strutture sanitarie possono trattare in un diverso setting assistenziale con identico beneficio per il paziente e con minore impiego di risorse. Nel provvedimento sono dunque elencati i DRG "ad alto rischio di inappropriatezza" se erogate in regime di degenza ordinaria, per i quali, sulla base delle rilevazioni regionali, dovrà essere indicato un valore percentuale/soglia di ammissibilità, fatto salvo, da parte delle Regioni, l'individuazione di ulteriori DRG e prestazioni assistenziali.

popolazione); la seconda analizza invece il fenomeno dal punto di vista delle strutture erogatrici (indicatori rapportati al totale dei ricoveri). Va ricordato che l'appropriatezza e la qualità dell'assistenza hanno rivestito rilievo peculiare sia nei documenti programmatici che nelle corrispondenti leggi finanziarie[27].

Nelle tavole seguenti viene raffrontato il tasso di ospedalizzazione, precisato anche quello per acuti.

**Tasso di ospedalizzazione**

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Austria | 236,0 | 239,0 | 241,0 | 244,0 | 247,0 | 251,0 | 266,0 | 278,0 | 286,3 | |
| Belgio | 192,1 | 195,6 | 196,6 | 198,0 | 196,4 | 200,0 | | | | |
| Danimarca | 199,3 | 202,1 | 204,6 | 203,5 | 198,1 | 198,3 | 198,7 | 199,9 | | |
| Finlandia | 227,0 | 235,0 | 244,0 | 251,0 | 254,0 | 269,0 | 267,0 | 266,0 | 265,0 | |
| Francia | 235,0 | 236,0 | 233,0 | 228,0 | 227,0 | 225,0 | 231,0 | 231,0 | 230,0 | |
| Germania | 200,8 | 205,3 | 207,3 | 212,1 | 218,5 | 197,3 | 200,3 | 205,4 | | |
| Grecia | 131,0 | 137,0 | 140,0 | 148,0 | 150,0 | | | | | |
| Irlanda | 147,7 | 146,7 | 149,2 | 148,7 | 149,7 | 151,0 | 149,2 | 147,9 | 144,7 | |
| Italia | 149,9 | 155,5 | 159,0 | 159,9 | 162,3 | 184,7 | 183,7 | 180,4 | | |
| Lussemburgo | 200,0 | 203,0 | 196,0 | 194,0 | | | | | | |
| Olanda | 109,1 | 109,8 | 110,2 | 112,0 | 111,2 | 111,4 | 110,2 | 107,8 | | |
| Portogallo | 109,0 | 112,0 | 114,0 | 115,0 | 113,0 | 113,6 | 118,0 | 120,0 | | |
| Spagna | 99,5 | 102,3 | 104,7 | 106,8 | 109,0 | 113,8 | | | | |
| Svezia | 199,0 | 195,0 | 195,0 | 192,0 | 185,0 | 181,0 | | | | |
| Regno Unito | 149,8 | 150,8 | 152,2 | 151,3 | 153,6 | 149,1 | 150,5 | 150,9 | | |

*Fonte OCSE 2001*

[27] Per quanto riguarda in particolare l'assistenza ospedaliera, l'indicazione delle linee programmatiche era nel senso di una responsabilizzazione delle Regioni e delle Province autonome, nell' obiettivo di pervenire alla riduzione del volume di ricoveri in regime di degenza ordinaria (almeno l'1% annuo dei ricoveri e della spesa corrispondente, elevato al 2,5% dall'art. 28, comma 14 della legge n. 488 del 1999), favorendo nel contempo l'esclusività del rapporto dei dirigenti del ruolo sanitario, quale. Le leggi finanziarie per il 1999 e per 2000 (art. .72 comma 1 e 3 legge n. 448 del 1998; art. 28, c.10 legge n. 488 del 1999) comprendevano misure riguardanti "l'attivazione di idonei e sistematici strumenti di controllo dell'effettivo comportamento tenuto dagli erogatori di prestazioni sanitarie". La previsione di incentivi finanziari per l'attivazione da parte di Regioni e aziende sanitarie di idonei e sistematici strumenti di controllo del comportamento degli erogatori in ordine all'appropriatezza e alla qualità dell'assistenza avrebbe dovuto innescare processi di razionalizzazione e di risparmio - esplicitati nella relazione tecnica al d.d.l finanziaria 1999 - con i quali provvedere, anche a regime, alla corresponsione degli specifici emolumenti previsti per la dirigenza del Servizio sanitario. In sede di certificazione dei relativi CCNL (SS.RR., del. n. 12 del 2000 e 15 del 2000.), è stato espressamente assicurato l'impegno del Governo centrale al fine di una effettiva attivazione dei meccanismi prefigurati, di una responsabilizzazione dei diversi livelli interessati, di un immediato avvio del monitoraggio degli andamenti della spesa derivante dai contratti, con riguardo anche alla finanza sanitaria ed agli equilibri complessivi della finanza regionale, informandone tempestivamente la Corte dei conti dei risultati. La parte negoziale pubblica aveva altresì assunto l'impegno di rendere operativa la disposizione di cui all'art. 52 c. 2 del d.lgs. n. 29 del 1993, che fa sistema con le previsioni contrattuali degli artt. 10 e 11 dei contratti, in virtù della quale si provvede alla sospensione parziale o totale dell'efficacia del contratto in caso di accertata esorbitanza dai limiti di spesa. . E' importante segnalare che al fine di realizzare gli obiettivi di cui art. 72, comma 3 della legge n. 448 del 1998 è previsto nella finanziaria 2001 che le regioni assicurino, per ciascun soggetto erogatore, un controllo di almeno il 2% delle cartelle cliniche e dalle corrispondenti schede di dimissione, in conformità a specifici protocolli di valutazione.

**Tasso di ospedalizzazione per acuti.**

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Austria | 220,0 | 223,0 | 225,0 | 228,0 | 231,0 | 234,0 | 246,0 | 258,0 | 264,2 | |
| Belgio | 174,0 | 176,8 | 177,4 | 184,3 | 180,0 | 180,0 | | | | |
| Danimarca | 189,2 | 192,3 | 194,8 | 193,6 | 188,2 | 188,1 | 188,7 | 189,7 | | |
| Finlandia | 181,0 | 188,0 | 191,0 | 198,0 | 200,0 | 210,0 | 208,0 | 203,0 | 202,0 | |
| Francia | 213,0 | 212,0 | 209,0 | 203,0 | 203,0 | 203,0 | 205,0 | 205,0 | 204,0 | |
| Germania | 178,9 | 182,5 | 183,8 | 186,7 | 191,5 | 193,4 | 196,1 | 201,0 | | |
| Grecia | | | | | | | | | | |
| Irlanda | 144,4 | 143,0 | 145,5 | 145,2 | 146,2 | 147,7 | 145,6 | 144,3 | 140,5 | |
| Italia | 144,4 | 150,2 | 154,1 | 154,8 | 157,9 | 180,3 | 179,6 | 175,7 | | |
| Lussemburgo | 185,0 | 188,0 | 185,0 | 184,0 | | | | 213,3 | | |
| Olanda | 102,8 | 103,1 | 103,0 | 104,2 | 103,1 | 102,8 | 101,3 | 98,8 | | |
| Portogallo | 107,0 | 111,0 | 110,0 | 113,0 | 111,0 | 112,0 | 116,0 | 118,6 | | |
| Spagna | 97,8 | 100,6 | 102,9 | 105,1 | 106,8 | 110,0 | | | | |
| Svezia | 169,0 | 173,0 | 172,0 | 169,0 | 162,0 | 159,0 | | | | |
| Regno Unito | 177,0 | 182,0 | 190,0 | 199,0 | 212,0 | 214,0 | | | | |

*Fonte OCSE 2001.*

Per l'assistenza farmaceutica in base all'accordo dell'8 agosto 2001 recepite dall'articolo 6 commi 1 e 2 del d.l. 18 settembre 2001, n. 347, si prevede un maggiore potere di regolazione da parte delle Regioni delle modalità con cui viene assicurata l'assistenza farmaceutica territoriale[28].

Con riguardo alla complessa interazione tra le prestazioni sanitarie e quelle sanitarie di rilevanza sociale nelle quali le due componenti non risultano agevolmente distinguibili, è stata individuata una specifica " *Area Integrazione Socio-Sanitaria*", che assume un rilievo peculiare in relazione alle politiche destinate al sostegno e allo sviluppo dell'individuo e della famiglia e alla razionalizzazione dell'offerta di servizio, assicurando le prestazioni necessarie per la diagnosi, la cura (compresa l'assistenza farmacologica) e la riabilitazione delle persone e in modo particolare nell'infanzia e nella vecchiaia.[29]

Anche in tale area, l'erogazione delle prestazioni - per le quali si è convenuta una percentuale di costo non attribuibile alle risorse finanziarie destinate al Servizio sanitario

[28] In particolare è stato affidato ad esse una facoltà di modulazione della erogazione individuando una fascia di farmaci, preventivamente selezionati dalla CUF, rispetto ai quali le regioni stesse possono decidere misure di co-payment in relazione all'andamento della spesa. Le misure attivabili per il contenimento e la qualificazione dell'assistenza farmaceutica territoriale può comportare un quadro di rilevante difformità dei profili erogativi assicurati ai cittadini, rispetto al quale si ritiene necessario che le Regioni tra loro concordino modalità omogenee di applicazione della citata normativa.

[29] Il riferimento fondamentale, sul piano normativo, è costituito dall'atto di indirizzo e coordinamento sull'integrazione socio-sanitaria di cui al d.P.C.M. 14 febbraio 2001. In materia la precisazione delle linee prestazionali a carico del Servizio Sanitario Nazionale deve tener conto dei diversi livelli di dipendenza o non autosufficienza, anche in relazione all'eventuale utilizzo di Fondi Integrativi. In particolare, per ciascun livello sono individuate le prestazioni a favore di minori, donne, famiglia, anziani, disabili, pazienti psichiatrici, persone con dipendenza da alcool, droghe e farmaci, malati terminali, persone con patologie da HIV.

nazionale - va modulata in riferimento ai criteri dell'appropriatezza, del diverso grado di fragilità sociale e dell'accessibilità. Risultano dunque determinanti le modalità di rilevazione del bisogno e classificazione del grado di non autosufficienza o dipendenza; la valutazione multidimensionale del problema; l'organizzazione della rete delle strutture di offerta[30].

Correlato rilievo sistematico ed operativo riveste la definizione del *Sistema di garanzie per il monitoraggio dell'assistenza sanitaria*[31], adottato dal Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze con d.m. 12 dicembre 2001. Con tale provvedimento viene stabilito un insieme minimo di indicatori e di parametri di riferimento- che possono essere periodicamente aggiornati secondo le modalità previste dal comma 1 dell'articolo 9 del decreto legislativo n. 56 del 2000, finalizzato al monitoraggio, in ciascuna Regione, dei livelli essenziali ed uniformi di assistenza correlati ai vincoli di bilancio.

Nel provvedimento è opportunamente evidenziato che un utilizzo appropriato dei risultati che emergono dall'applicazione degli indicatori richiede una lettura congiunta e complessiva alla luce anche degli elementi sullo stato di salute e sul contesto socio-ambientale, allo scopo di fornire un'interpretazione integrata delle informazioni riportate sulla base del set di indicatori.

Si assiste in definitiva, in linea con un complesso percorso non solo nazionale, ad una diversa attenzione, sia in sede concertativa che di normazione susseguente, a profili strategici già da tempo segnalati dalla Corte. L'esperienza sin qui registrata di una difficile attuazione di precedenti misure sia finanziarie che strutturali richiede che venga assicurata la effettiva operatività dei livelli di assistenza e del connesso monitoraggio, con il supporto di un adeguato sistema informativo.

**4. Istruzione ed università.**

Nel 2001 la riforma del sistema dell'istruzione è stata caratterizzata da una fase di discontinuità rispetto al processo riformatore che ha caratterizzato l'ultimo quinquennio.Ai numerosi provvedimenti normativi e amministrativi applicativi ha fatto seguito, nel corso dell'anno,la riconsiderazione dei processi in corso secondo una diversa impostazione, nella prospettiva della costruzione di un modello sociale equilibrato da raccordarsi con il processo di sviluppo del sistema produttivo italiano.

---

[30] Sul punto va ricordato quanto già indicato dalle innovazioni introdotte dal d.lgs. n. 502 del 1992 successive modifiche ed integrazioni in materia di autorizzazione ed accreditamento delle strutture socio-sanitarie e, per le strutture socio assistenziali, dalla legge n. 328 del 2000, nonché, per quanto attiene l'organizzazione dei servizi a rete, dai diversi progetti obiettivo.

[31] Decreto del ministero della salute 12 dicembre 2001. Pubblicato nella G.U. 9 febbraio 2002, n. 34, S.O.

Come è noto, nei due anni precedenti si è dato avvio ad un'incisiva riforma dell'ordinamento degli studi universitari, centrata su due principali obiettivi: elevazione del numero e della preparazione dei laureati e dei diplomati; possibilità di confronto dei corsi di studi, per contenuti didattici e durata, con quelli dei Paesi dell'UE. Ciò per consentire ai laureati e diplomati italiani di poter inserirsi proficuamente nel mercato del lavoro e delle professioni.

L'anno 2001 ha visto il primo avvio dei nuovi corsi di laurea triennale e di laurea specialistica. La fase che si sta vivendo è ora quella di un attento monitoraggio per verificare la rispondenza dei nuovi modelli di percorsi didattici, in vista di eventuali adattamenti che dovessero rivelarsi necessari con specifica attenzione per le reali esigenze espresse dal mondo produttivo da coniugarsi con l'evoluzione delle conoscenze e la disponibilità di docenti, di strutture edilizie, di laboratori e biblioteche scientifiche.

La crescente complessità della società impone un processo di sviluppo dell'apprendimento che va ben oltre il periodo scolastico ed universitario sino a comprendervi l'intero arco della vita.

Le politiche educative rappresentano uno dei principali fattori di sviluppo e regolazione e sono dirette a consentire un ampliamento delle opportunità individuali di accesso ed a realizzare risultati ed impatti qualitativi visibili nel breve e nel medio termine.

I nuovi sistemi educativi e formativi vanno progressivamente ispirandosi ad una struttura funzionale sempre più orizzontale, centrata su una poliarchia funzionale e istituzionale ispirata alla devoluzione alle Regioni di responsabilità dirette nelle politiche attive del lavoro e della formazione ed all'autonomia delle istituzioni educative.

In tale situazione, una particolare esigenza è l'accertamento della qualità delle prestazioni e dei servizi, e dei risultati "misurabili" nel rapporto individuale con le strutture educative. A questo fine è prevista l'istituzione di organismi istituzionali di valutazione delle politiche e dei programmi di intervento formativo, con un monitoraggio costante sui risultati conseguiti dai soggetti che operano con pubbliche risorse, ivi comprese le singole istituzioni e le agenzie formative ed educative.

Le politiche educative e formative devono rispondere alle esigenze di recuperare situazioni di ritardo culturale del Paese, di contenere i rischi dell'analfabetismo dei giovani, e di ritrovare nuove identità professionali nel nuovo modello educativo, nonché superare le difficoltà conseguenti alla trasformazione dell'università in "università di massa", garantendo nel contempo innovazione ed eccellenza nella didattica e nella ricerca.

Punti nevralgici del complesso processo di trasformazione sono l'autonomia delle istituzioni educative e degli atenei, l'elevamento dell'obbligo formativo a diciotto anni, le

riforme dei cicli scolastici in corso di riconsiderazione, le riforme delle politiche del lavoro, e la riforma curriculare dell'università. Essenziali per la realizzazione dei predetti obiettivi sono la valorizzazione del ruolo dei docenti e dei dirigenti scolastici e la riqualificazione dell'edilizia scolastica ed universitaria.

Le aree funzionali che sono affidate al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca sono individuate negli articoli 49, 50 e 51 del d.lgs. n. 300 del 1999. Per il primo semestre 2001 sono state assolte da due distinti Ministeri, ora soppressi per effetto delle disposizioni dell'articolo 55 del decreto citato, i cui successivi articoli 75 e 77 hanno disciplinato la nuova configurazione organizzativa degli apparati.

I due Ministeri si sono avvalsi, secondo gli indirizzi definiti dalle norme legislative, dell'autonomia organizzativa loro attribuita e hanno adottato i rispettivi regolamenti organizzativi: il Ministero della pubblica istruzione con d.P.R. 6 novembre 2000 n. 347; il MURST con d.P.R. 1° dicembre 1999 n. 441, mentre il regolamento di organizzazione del nuovo Ministero unitario è in corso di predisposizione.

Le funzioni obiettivo di primo livello sono i servizi generali delle pubbliche amministrazioni, nei quali rientra la ricerca di base, e l'istruzione.

Le funzioni di secondo livello sono la ricerca di base, l'istruzione prescolastica e primaria, l'istruzione secondaria, l'istruzione superiore, l'istruzione non altrimenti classificabile, la malattia ed invalidità, l'esclusione sociale non altrimenti classificabile.

Secondo le risultanze del rendiconto generale dello Stato, le risorse finanziarie destinate alle aree funzionali istruzione e ricerca sono state pari a 92.888 miliardi in termini di stanziamenti definitivi di competenza; i pagamenti totali sono stati pari a 99.874 miliardi.

Esse si riferiscono ai diversi gradi di istruzione scolastica e superiore ed alle attività di ricerca svolte dalle università, dagli enti di ricerca ai quali si applica il d.lgs. n. 204 del 1998; sono, inoltre, consistenti i trasferimenti alle imprese per la ricerca.

Per l'istruzione la relativa gestione è affidata al Ministero pressocchè nella sua totalità, mentre, per la ricerca il Ministero non è il solo organo responsabile perché ambiti di grande significato e spessore restano affidati ad altri Ministeri (si ricordano i Ministeri delle politiche agricole e forestali; dell'ambiente e della tutela del territorio; delle infrastrutture e dei trasporti; della salute, delle attività produttive; per i beni e le attività culturali).

*4.1 La spesa per l'istruzione.*

La spesa pubblica per l'istruzione nel 2000, secondo dati forniti dal SISTAN, è stata di circa 104.314 miliardi, pari a 53,9 miliardi di euro, che costituisce il 4,6% rispetto al PIL, con

una tendenza ad una stabilizzazione rispetto ai precedenti esercizi. Tale percentuale è inferiore a quella media europea (5,1%) nel 2000.

**Spesa pubblica per l'istruzione in rapporto al PIL nei Paesi dell'Unione Europea**

| PAESI | 1996 | 1998 | 2000 |
|---|---|---|---|
| Belgio | 5,0 | 5,2 | : |
| Danimarca | 8,2 | 8,3 | : |
| Germania | 4,8 | 4,7 | : |
| Grecia | 3,1 | 3,5 | 3,5 |
| Spagna | 4,7 | 4,5 | 4,5 |
| Francia | 5,9 | 5,9 | 5,8 |
| Irlanda | 5,3 | 4,8 | 4,5 |
| ***Italia*** | **4,9** | **4,6** | **4,6** |
| Lussemburgo | 4,0 | : | : |
| Paesi Bassi | 5,0 | 4,9 | 4,9 |
| Austria | 6,4 | 6,3 | : |
| Portogallo | 5,5 | 5,6 | : |
| Finlandia | 7,0 | 6,2 | 6,0 |
| Svezia | 7,6 | 8,0 | 8,4 |
| Regno Unito | 4,8 | 4,6 | 4,9 |
| Islanda | 5,3 | 5,9 | : |
| Norvegia | 7,0 | 7,7 | 6,6 |
| ***EU15*** | **5,2** | **5,0** | **5,1** |
| Stati Uniti | : | 5,0 | : |
| Giappone | : | 3,5 | : |

La spesa per l'istruzione in Italia è al di sotto di quella della maggior parte dei Paesi europei; al di sotto del dato italiano e con percentuale inferiore rispetto alla media europea solo la Grecia (3,5%), la Spagna (4,5%), e l'Irlanda (4,5) e tra quelli con percentuale superiore la Svezia (8,4%), la Norvegia (6,6%), la Finlandia (6%) e la Francia (5,8%).

Le risorse pubbliche destinate al sistema scolastico provengono da diversi soggetti pubblici che intervengono in misura differenziata sulla base delle rispettive competenze.

**Spesa pubblica per l'istruzione-formazione secondo le aree formative.**

In miliardi di lire

| Anni | Scuola | Formazione professionale regionale | Università e Ricerca scientifica | *Totale* |
|---|---|---|---|---|
| 1991 | 65.019 | 3.420 | 9.058 | 77.497 |
| 1992 | 68.355 | 3.389 | 10.005 | 81.749 |
| 1993 | 68.874 | 3.492 | 12.461 | 84.827 |
| 1994 | 69.634 | 2.954 | 10.761 | 83.349 |
| 1995 | 71.188 | 3.873 | 11.946 | 87.007 |
| 1996 | 75.031 | 4.317 | 13.022 | 92.370 |
| 1997 | 72.241 | 4.300 | 14.227 | 90.768 |
| 1998 | 73.799 | 4.928 | 15.808 | 94.535 |
| 1999 | 74.903 | 5.721 | 16.936 | 97.560 |
| 2000 (a) | 79.867 | 5.953 | 18.494 | 104.314 |

In % Prodotto interno lordo (PIL)

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1991 | 4,51 | 0,24 | 0,63 | 5,38 |
| 1992 | 4,50 | 0,22 | 0,66 | 5,38 |
| 1993 | 4,41 | 0,22 | 0,80 | 5,43 |
| 1994 | 4,21 | 0,18 | 0,65 | 5,04 |
| 1995 | 3,98 | 0,22 | 0,67 | 4,87 |
| 1996 | 3,94 | 0,23 | 0,68 | 4,85 |
| 1997 | 3,64 | 0,22 | 0,72 | 4,58 |
| 1998 | 3,55 | 0,24 | 0,76 | 4,55 |
| 1999 | 3,49 | 0,27 | 0,79 | 4,55 |
| 2000 (a) | 3,54 | 0,26 | 0,82 | 4,62 |

In % Spesa pubblica totale

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1991 | 8,13 | 0,43 | 1,13 | 9,69 |
| 1992 | 7,95 | 0,39 | 1,16 | 9,51 |
| 1993 | 7,65 | 0,39 | 1,38 | 9,42 |
| 1994 | 7,75 | 0,33 | 1,20 | 9,28 |
| 1995 | 7,49 | 0,41 | 1,26 | 9,16 |
| 1996 | 7,46 | 0,43 | 1,29 | 9,18 |
| 1997 | 7,17 | 0,43 | 1,41 | 9,00 |
| 1998 | 7,21 | 0,48 | 1,54 | 9,23 |
| 1999 | 7,21 | 0,55 | 1,63 | 9,39 |
| 2000 (a) | 7,63 | 0,57 | 1,77 | 9,97 |

*(a) dati provvisori*

*Fonti: per la spesa della scuola e della formazione professionale elaborazioni MIUR-S.A.I.I.T. Uff.VI (Ufficio di Statistica): per la spesa dell'università MIUR-ufficio di statistica dell'Università e Ricerca Scientifica.*

Il settore della scuola, nell'ambito dell'area scuola-formazione regionale-università, ha avuto nel corso del decennio la maggiore incidenza di spesa, peraltro in contrazione. Difatti, la percentuale di spesa rispetto al PIL è passata dal 4,5% al 3,5%; le diminuzioni più significative sono state registrate negli anni 1994-1995 e 1996-1997.

La popolazione scolastica negli anni '90 ha continuato a diminuire (-851.000 unità nella scuola pubblica tra il 1991 ed il 2000). La spesa per studente a prezzi costanti si è mantenuta sostanzialmente stabile, intorno ai 10 milioni di lire; tale spesa è calcolata dividendo la spesa

pubblica imputabile a prestazioni di servizi presso le scuole pubbliche con il numero degli alunni delle scuole pubbliche, compresi gli studenti delle Accademie e Conservatori di musica.

Per la formazione regionale le variazioni annuali di segno positivo e negativo si sono susseguite in modo alternato; per l'istruzione universitaria l'indice ha registrato annualmente una lieve ma costante crescita, ad eccezione del calo subito nel 1994, al pari degli altri settori formativi.

Il prospetto che segue pone a confronto i valori assoluti e gli indici percentuali espressi dalle risorse assegnate negli anni 1999, 2000 e 2001 ai diversi gradi di istruzione in rapporto alla dotazione globale della funzione istruzione: 78.381 mld nel 1999, 80.868 mld nel 2000 e 84.105 mld nel 2001.

**Stanziamenti definitivi**

*(in miliardi di lire)*

| Gradi di istruzione | 1999 | | 2000 | | 2001 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | V.A. | % | V.A. | % | V.A. | % |
| scuola materna | 5.713 | 7,3 | 5.961 | 7,4 | 6.596 | 7,9 |
| scuola elementare | 18.912 | 24,1 | 20.472 | 25,3 | 21.723 | 25,8 |
| scuola media | 17.019 | 21,7 | 16.281 | 20,1 | 16.330 | 19,4 |
| scuola secondaria superiore | 21.702 | 27,7 | 22.653 | 28,0 | 22.873 | 27,2 |
| istruzione superiore | 13.649 | 17,4 | 14.147 | 17,5 | 15.541 | 18,5 |
| istruzione non altrimenti classificabile | 1.386* | 1,8 | 1.354** | 1,7 | 1.042*** | 1,2 |
| **TOTALE** | **78.381** | **100,0** | **80.868** | **100,0** | **84.105** | **100,0** |

*1.386 di cui 665 miliardi a carico del Ministero del tesoro per interventi di edilizia scolastica

**1.354 di cui 876,2 mld a carico del Ministero del tesoro relativi, per 626,2 mld ad interventi di edilizia scolastica e 250 mld relativi alla programmazione ed al monitoraggio delle politiche dell'istruzione.

***1.042 di cui 733 mld relativi ad interventi di edilizia scolastica, 24 mld destinati alla predisposizione dei piani e della legislazione delle politiche per l'istruzione e relativo monitoraggio e 285 mld per spese connesse all'autonomia scolastica.

*4.2 La valutazione del sistema dell'istruzione.*

Nel rapporto sul sistema dell'istruzione per il 2001 sono state svolte, dall'Istituto Nazionale per la Valutazione del sistema dell'Istruzione, analisi dirette ad una valutazione della produttività e l'efficacia del sistema scolastico, in stretta connessione con lo sviluppo del sistema economico del Paese. E' stato avviato un progetto (ASPIS) per la costruzione di un conto di finanziamento delle risorse finanziarie destinate al sistema scolastico e per la stima dei costi delle scuole nel confronto tra costi sostenuti e risultati scolastici.

Dai risultati di un indagine svolta dall'ISTAT nel 2001 sulla qualità dell'istruzione negli istituti scolastici tenendo conto del grado di soddisfazione dell'utente, dell'ambiente educativo, del contesto sociale di riferimento e delle caratteristiche del processo organizzativo e didattico, è emerso un giudizio complessivamente positivo del proprio istituto scolastico da parte dei

sue contraddizioni e la sua complessa stratificazione sociale e che assume particolare rilevanza la rilevazione delle esigenze dell'utenza in un sistema di comunicazione interattiva che sia idoneo a rilevare esigenze, aspettative e fabbisogni sociali differenziati.

*4.3 Monitoraggio e valutazione del sistema universitario.*

Nel 2001 l'apposito Comitato, che si configura essenzialmente come un'agenzia che svolge un servizio di assistenza tecnica per il Ministero, ha svolto analisi relative ai termini dell'offerta formativa resa disponibile dagli atenei ed alla definizione dei criteri di assegnazione delle risorse finanziarie.

Le analisi sono state destinate alla definizione dei criteri di riparto del fondo di finanziamento ordinario compresa la quota di riequilibrio; alla programmazione del sistema universitario; all'attivazione di un sistema di accreditamento dei corsi di studio; all'individuazione di requisiti minimi di risorse per i corsi di studio.

I risultati di tali analisi possono contribuire a realizzare una comparabilità dell'offerta didattica dei singoli atenei anche nei suoi termini qualitativi e di risultato (numero laureati e riuscita professionale), ed un utile opportunità di orientamento per gli studenti.

Già nel decreto di assegnazione delle risorse del Programma sistema universitario 2001-2003 viene tenuto conto di tali analisi ed è stata prevista la presentazione entro il 2002, da parte del predetto Comitato, di una relazione tecnica sull'assetto del sistema universitario idonea a consentire la valutazione dei possibili interventi di razionalizzazione del sistema universitario nell'ambito del Programma Sistema universitario 2004-2006.

L'anno scolastico 2000/01 è caratterizzato da una previsione di incremento della popolazione scolastica per effetto dell'innalzamento dell'obbligo e dell'ulteriore espansione della scuola materna statale. È anche l'anno della prima applicazione - più formale che sostanziale - della legge sulla parità scolastica che potrebbe determinare processi graduali di passaggio di alunni dalle scuole a gestione statale a quelle riconosciute paritarie con nuovo sostegno finanziario dello Stato.

*4.4 Utenti istruzione scolastica e universitaria.*

Se si considera l'insieme dei diversi ordini di scuola, si può avere un quadro più organico della consistenza del numero di iscritti nel corso del triennio 1998-2001.

**Scuola materna statale – Bambini**

| Aree geografiche | a. s. 1998/1999 | a. s. 1999/2000 | a. s. 2000/01 |
|---|---|---|---|
| Nord Ovest | 166.857 | 172.260 | 177.388 |
| Nord Est | 85.424 | 88.091 | 91.661 |
| Centro | 211.018 | 212.873 | 215.764 |
| Sud | 310.215 | 305.586 | 305.761 |
| Isole | 143.909 | 146.596 | 145.444 |
| **Totale nazionale** | **917.423** | **925.406** | **936.018** |

*Fonte:MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica*

**Scuola elementare – Alunni**

| Aree geografiche | a. s. 1998/1999 | a. s. 1999/2000 | a. s. 2000/01 |
|---|---|---|---|
| Nord Ovest | 573.914 | 574.969 | 578.246 |
| Nord Est | 370.318 | 373.317 | 377.374 |
| Centro | 525.846 | 525.026 | 526.059 |
| Sud | 734.807 | 722.740 | 707.933 |
| Isole | 383.840 | 377.526 | 369.441 |
| **Totale nazionale** | **2.588.725** | **2.573.578** | **2.559.053** |

*Fonte:MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica*

**Scuola secondaria I grado – Alunni**

| Aree geografiche | a. s. 1998/1999 | a. s. 1999/2000 | a. s. 2000/01 |
|---|---|---|---|
| Nord Ovest | 348.872 | 350.904 | 354.836 |
| Nord Est | 224.322 | 224.605 | 229.562 |
| Centro | 345.345 | 344.869 | 347.029 |
| Sud | 501.384 | 500.375 | 494.532 |
| Isole | 263.537 | 261.687 | 258.596 |
| **Totale nazionale** | **1.683.460** | **1.682.440** | **1.684.555** |

*Fonte:MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica*

**Istituti d'istruzione secondaria II grado – Alunni**

| Aree geografiche | a. s. 1998/1999 | a. s. 1999/2000 | a. s. 2000/01 |
|---|---|---|---|
| Nord Ovest | 488.809 | 495.784 | 500.111 |
| Nord Est | 335.200 | 335.635 | 337.733 |
| Centro | 544.057 | 542.522 | 542.525 |
| Sud | 657.167 | 660.316 | 670.244 |
| Isole | 325.342 | 326.551 | 331.541 |
| **Totale nazionale** | **2.350.575** | **2.360.808** | **2.382.154** |

*Fonte:MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica*

Con riferimento all'istruzione universitaria gli iscritti ai corsi di diploma e di laurea risultano:

| In corso | | Fuori corso | | Totale | | Immatricolati | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| totale | di cui donne | totale | di cui donne | totale | di cui donne | totale | di cui donne |
| 998.614 | 558.385 | 688.623 | 379.110 | 1.687.237 | 937.495 | 295.518 | 162.073 |

*Fonte:MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica*

*4.5 Istituzioni scolastiche e istituti universitari.*

Nell'anno scolastico di avvio formale dell'autonomia (2000-01), le istituzioni scolastiche rappresentano l'indicatore sul quale misurare e connotare l'azione di ridefinizione del sistema scolastico nei suoi aspetti costituivi. Nell'arco del biennio che ha preceduto il concreto avvio del sistema dell'autonomia scolastica, le unità amministrative preposte all'organizzazione del servizio scolastico (direzioni didattiche, presidenze di scuole secondarie di I grado e di istituti secondari di II grado) sono state dimensionate, ai sensi del d.P.R. 18 giugno 1998, n. 233. Il dimensionamento è servito a ridisegnare la rete complessiva delle scuole, a dare assetto razionale al territorio suddiviso in ambiti funzionali, ad elevare i livelli organizzativi delle scuole a parametri significativi. Sono state costituite nuove unità amministrative - denominate uniformemente istituzioni scolastiche - comprensive, in orizzontale, di scuole del medesimo ordine oppure comprensive, in verticale, di scuole di ordine diverso o di diversa tipologia. Per la fascia dell'obbligo si sono costituiti, oltre alle tradizionali direzioni didattiche e presidenze di scuola media, anche istituti comprensivi di scuole elementari e medie. Per la fascia della secondaria l'aggregazione di istituti di tipologie diverse ha dato luogo a istituti polo denominati "istituti superiori".

La situazione complessiva delle istituzioni scolastiche per il 2000-2001 è stata la seguente:

**Anno scolastico 2000/2001**

| Area geografica | Istituti comprensivi | Scuole materne** | Plessi** | Scuole secondarie di I grado** | Istituti di istruzione secondaria II grado * |
|---|---|---|---|---|---|
| Nord Ovest | 738 | 1.239 | 2.171 | 1.097 | 942 |
| Nord Est | 514 | 769 | 1.527 | 746 | 735 |
| Centro | 692 | 1.634 | 1.779 | 1.042 | 1.145 |
| Sud | 755 | 1.599 | 1.637 | 1.023 | 1.272 |
| Isole | 584 | 1.098 | 1.142 | 772 | 685 |
| **Totale nazionale** | **3.283** | **6.339** | **8.256** | **4.680** | **4.779** |

*MIUR - Servizio per l'Automazione Informatica e l'Innovazione Tecnologica*

* gli istituti comprendono sia le sedi centrali presso cui è collocato l'ufficio di dirigenza sia le sedi associate quali sezioni distaccate

** Tali valori sono relativi alle scuole materne, ai plessi e alle sezioni associate di scuole secondarie di I grado facenti capo ad istituti comprensivi.

Per ciò che attiene agli istituti universitari nell'anno accademico 2000/2001 la situazione è stata la seguente:

| | | |
|---|---|---|
| **ISEF** | **10** | **NON STATALI** |
| Privati | 8 | |
| confessionali | 6 | 24 |
| per stranieri | 2 | STATALI |
| Università | 55 | |
| Politecnici | 3 | |
| scuole superiori | 3 | 63 |
| **TOTALE** | **87** | **87** |

*4.6 Docenti istruzione scolastica.*

Il numero del personale docente ha risentito dell'azione di razionalizzazione determinata dall'Amministrazione scolastica in conseguenza di vincoli od orientamenti legislativi.

Nell'anno scolastico 2000-2001 i docenti sono stati complessivamente, tra personale a tempo indeterminato e quello a tempo determinato, 815.892 unità, ripartendosi per tipologie di istruzione.

**Docenti della scuola materna**

| Anno scolastico 2000/2001 | | | |
|---|---|---|---|
| Docenti con contratto a tempo indeterminato | | Docenti con contratto a tempo determinato | |
| Su tipo posto normale | Su tipo posto di sostegno | Su tipo posto normale | Su tipo posto di sostegno |
| 73.041 | 2.924 | 6.547 | 3.556 |
| 75.965 | | 10.103 | |

**Docenti della scuola elementare**

| Anno scolastico 2000/2001 | | | |
|---|---|---|---|
| Docenti con contratto a tempo indeterminato | | Docenti con contratto a tempo determinato | |
| Su tipo posto normale | Su tipo posto di sostegno | Su tipo posto normale | Su tipo posto di sostegno |
| 227.188 | 14.604 | 12.786 | 12.685 |
| 241.792 | | 25.471 | |

**Docenti della scuola secondaria di I grado**

| Anno scolastico 2000/2001 | | | |
|---|---|---|---|
| Docenti con contratto a tempo indeterminato | | Docenti con contratto a tempo determinato | |
| Su tipo posto normale | Su tipo posto di sostegno | Su tipo posto normale | Su tipo posto di sostegno |
| 152.280 | 14.941 | 22.694 | 6.549 |
| 167.221 | | 29.243 | |

**Docenti della scuola secondaria di II grado**

| Anno scolastico 2000/2001 | | | |
|---|---|---|---|
| Docenti con contratto a tempo indeterminato | | Docenti con contratto a tempo determinato | |
| Su tipo posto normale | Su tipo posto di sostegno | Su tipo posto normale | Su tipo posto di sostegno |
| 208.967 | 4.863 | 46.776 | 5.491 |
| 213.830 | | 52.267 | |

**Totale docenti**

| | |
|---|---|
| Con contratto a tempo indeterminato | 698.808 |
| Con contratto a tempo determinato | 117.084 |
| **Totale** | **815.892** |

*4.7 Docenti istruzione universitaria.*

| Personale delle università – 1° gennaio 2000 Università statali | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ordinari | 12.493 | di cui | M | 11.038 | F | 1.455 |
| Associati | 17.427 | | M | 12.802 | F | 4.625 |
| Ricercatori | 18.471 | | M | 10.790 | F | 7.681 |
| **TOT. Università statali** | **48.391** | | **M** | **34.630** | **F** | **13.761** |

| Università non statali | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ordinari | 420 | di cui | M | 378 | F | 42 |
| Associati | 605 | | M | 478 | F | 127 |
| Ricercatori | 1.085 | | M | 683 | F | 402 |
| TOT. Università non statali | 2.110 | | M | 1.539 | F | 571 |
| **TOTALE GENERALE** | **50.501** | | **M** | **36.169** | **F** | **14.332** |

| TOTALE | | |
|---|---|---|
| Ordinari | | 12.913 |
| Associati | | 18.032 |
| Ricercatori | | 19.556 |
| **TOTALE GENERALE** | | 50.501 |
| Docenti a contratto | Università statali | Università non statali |
| | 14.001 | 3.115 |

L'esposizione è completata con alcuni prospetti che consentono di cogliere la collocazione che l'Italia ha nel contesto europeo ed internazionale in rapporto al volume di risorse che destina alla funzione istruzione con uno specifico approfondimento per il segmento dell'istruzione universitaria (o superiore o terziaria secondo la terminologia adoperata nei confronti internazionali).

Tabella 1

**Spesa pubblica e totale per l'istruzione terziaria**

*(in % del Pil)*

| Paesi | Spesa totale | | | | Tasso di crescita medio annuo | Spesa pubblica | | | | Tasso di crescita medio annuo |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1998 | 1995 | 1993 | 1990 | | 1998 | 1995 | 1993 | 1990 | |
| | | | | | | | | | | |
| Stati Uniti | 2,3 | 2,4 | 2,4 | - | -0,6 | 1,1 | 1,1 | 1,2 | - | -4,3 |
| Canada | 1,8 | 2,5 | 2,6 | 1,8 | 0,0 | 1,5 | 1,5 | 1,7 | 1,5 | 0,0 |
| Finlandia | 1,7 | 1,1 | 1,8 | 1,2 | 4,5 | 1,7 | 1,7 | 1,8 | 1,2 | 4,5 |
| Svezia | 1,7 | 1,7 | 1,6 | - | 5,1 | 1,5 | 1,6 | 1,5 | - | 4,5 |
| Australia | 1,6 | 1,8 | 1,7 | 1,2 | 3,7 | 1,1 | 1,2 | 1,1 | 1,0 | 1,2 |
| Austria | 1,5 | 1,0 | 1,1 | - | 4,5 | 1,4 | 0,9 | 1,1 | 1,0 | 4,3 |
| Danimarca | 1,5 | 1,7 | 1,3 | 1,3 | 1,8 | 1,5 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,8 |
| Norvegia | 1,5 | - | - | - | 7,1 | 1,4 | 1,5 | 1,5 | 1,1 | 3,1 |
| Irlanda | 1,4 | 1,3 | 1,4 | 1,2 | 1,9 | 1,1 | 0,9 | 1,0 | 0,9 | 2,5 |
| Grecia | 1,2 | 0,8 | - | - | 14,4 | 1,0 | 0,8 | 0,8 | - | 4,6 |
| Olanda | 1,2 | 1,3 | 1,4 | - | -4,9 | 1,1 | 1,1 | 1,3 | - | -1,4 |
| Francia | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 0,9 | 2,5 | 1,0 | 1,0 | 0,9 | 0,8 | 2,8 |
| Regno Unito | 1,1 | 1,0 | 0,9 | 0,7 | 5,8 | 0,8 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 1,7 |
| Spagna | 1,1 | 1,1 | 0,9 | 0,8 | 4,1 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,7 | 1,7 |
| Germania | 1,0 | 0,8 | 1,1 | - | 1,5 | 1,0 | 1,0 | 0,9 | - | 1,8 |
| Portogallo | 1,0 | 1,0 | 0,9 | - | 1,5 | 1,0 | 1,0 | - | - | 3,2 |
| Giappone | 1,0 | 1,0 | 0,9 | 0,9 | 1,3 | 0,5 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 2,8 |
| Belgio | 0,8 | 1,3 | - | - | -14,9 | 0,8 | 0,9 | 1,0 | 0,8 | 0,0 |
| Italia | 0,8 | 0,8 | 0,9 | - | -2,3 | 0,7 | 0,7 | 0,8 | 1,0 | -4,4 |
| Ocse | 1,6 | 1,6 | 1,3 | - | -2,4 | 0,9 | 0,9 | 1,0 | - | -1,2 |
| Media Ocse | 1,3 | 1,3 | 1,6 | - | -2,0 | 1,1 | 0,9 | 1,0 | 0,9 | 2,1 |

La Tabella 1 espone la spesa totale e pubblica per l'istruzione terziaria. Il confronto dei dati relativi ai diversi Paesi debbono essere letti con qualche cautela per i sistemi di istruzione che hanno tratti strutturali diversi. (ad es. U.S.A). Si può comunque osservare come la spesa pubblica in rapporto al PIL si sia ridotta dello 0,3% e nel 1998 risultava inferiore alla media dei principali Paesi OCSE.

Tabella 2

**Studenti nell'istruzione terziaria in rapporto alla popolazione**

*(Quote %)*

| Paesi | In % popolazione totale | | | | | | In % popolazione 20-29 anni *(a)* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1975/76 | 1980/81 | 1985/86 | 1990/91 | 1995/96 | 1996/97 | |
| Francia | 2,0 | 2,2 | 2,4 | 3,0 | 3,6 | 3,5 | 24,8 |
| Germania *(b)* | 2,2 | 2,5 | 3,0 | 2,6 | 2,6 | 2,6 | 19,4 |
| Irlanda | 1,4 | 1,6 | 2,0 | 2,6 | 3,5 | 3,7 | 24,0 |
| Italia | 1,8 | 2,0 | 2,1 | 2,6 | 3,1 | 3,3 | 21,6 |
| Olanda | 2,1 | 2,6 | 2,8 | 3,2 | 3,2 | 3,0 | 20,2 |
| Portogallo | 1,0 | 0,9 | 1,2 | 1,9 | 3,2 | 3,5 | 21,6 |
| Spagna | 1,5 | 1,8 | 2,4 | 3,1 | 4,1 | 4,3 | 25,6 |
| Regno Unito | 1,3 | 1,5 | 1,8 | 2,2 | 3,1 | 3,2 | 22,9 |
| Media U.e. | 1,7 | 1,9 | 2,3 | 2,6 | 3,2 | 3,3 | 22,6 |
| Stati Uniti | 5,1 | 5,4 | 5,2 | 5,7 | 5,4 | 5,4 | 40,8 |

*(a)* per gli Stati Uniti i dati si riferiscono al 1998, per tutti gli altri paesi al 1997.
*(b)* prima del 1990/91 i dati si riferiscono alla sola Germania occidentale.
*Fonte:* Eurostat e Ocse.

La consistenza della componente studenti dei sistemi universitari è resa dalla Tabella 2 che la pone in rapporto alla popolazione. In Italia i giovani della fascia 20-29 anni si iscrivono all'università per il 21,6%.

Tabella 3

**Spesa per studente negli istituti universitari pubblici e privati.**

*(dollari a parità di potere d'acquisto)*

| Paesi | | | | | | | Tassi di variazione medi annui | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1998 *(a)* | 1995 | 1993 | 1992 | 1991 | 1988 | 1988-92 *(b)* | 1992-95 *(c)* | 1997-98 *(d)* | 1988-98 |
| Stati Uniti | 19.802 | 15.510 | 14.568 | 13.890 | 13.639 | 9.844 | 9,0 | 5,4 | 13,4 | 7,2 |
| Canada | 14.579 | 11.300 | 10.879 | 12.350 | 10.415 | 9.308 | 7,3 | -2,4 | -1,6 | 4,6 |
| Svezia | 13.224 | 12.820 | 12.693 | 7.120 | 8.548 | 6.334 | 3,0 | 22,7 | 1,9 | 7,6 |
| Australia | 11.539 | 9.710 | 9.000 | 6.600 | 10.934 | - | -39,6 | 17,1 | 2,7 | 0,8 |
| Austria | 11.279 | 8.720 | 8.600 | 5.820 | - | 5.029 | 3,7 | 10,9 | 12,9 | 8,4 |
| Norvegia | 10.918 | - | 8.300 | 8.720 | - | 7.439 | 4,1 | 3,4 | 8,0 | 3,9 |
| Olanda | 10.575 | 8.540 | 8.665 | 8.720 | 9.373 | 9.939 | -3,2 | 1,2 | 7,7 | 0,8 |
| Giappone | 9.871 | 8.880 | 7.945 | 7.140 | 7.570 | 6.105 | 4,0 | 7,1 | -2,8 | 4,9 |
| **Regno Unito** | 9.699 | 7.600 | 8.200 | 10.370 | - | 7.960 | 6,8 | -11,3 | 18,7 | 2,0 |
| Danimarca | 9.562 | 8.500 | 8.000 | 6.710 | 7.685 | 10.847 | -11,3 | 6,7 | 31,1 | -1,3 |
| Germania | 9.481 | 8.380 | 7.900 | 6.550 | 6.322 | 5.085 | 6,5 | 10,7 | 137,6 | 6,4 |
| Irlanda | 8.522 | 7.600 | 6.961 | 7.270 | 7.047 | 5.429 | 7,6 | -0,1 | 4,8 | 4,6 |
| Finlandia | 7.327 | 6.080 | 7.295 | 8.650 | 5.871 | 5.293 | 13,1 | -5,4 | 2,5 | 3,3 |
| Francia | 7.226 | 6.010 | 6.000 | 5.760 | 7.218 | 4.362 | 7,2 | 4,5 | 0,7 | 5,2 |
| Belgio | 6.597 | 6.390 | 6.184 | 6.590 | 6.235 | 4.987 | 7,2 | -2,8 | -15,8 | 2,8 |
| Italia | 6.295 | 4.850 | 5.169 | 5.850 | - | 4.250 | 8,3 | -5,0 | 7,9 | 4,0 |
| Spagna | 5.038 | 4.030 | 3.078 | 3.770 | 3.875 | 2.545 | 10,3 | 9,5 | -2,5 | 7,1 |
| Grecia | 4.157 | 2.680 | 2.502 | - | - | - | - | 4,2 | -23,4 | 10,7 |
| Portogallo | - | - | 5.667 | - | - | 4.637 | 4,1 | 3,5 | - | - |
| Ocse | 11.720 | 9.820 | - | 10.030 | 9.279 | - | 8,1 | 1,4 | 3,9 | 3,4 |
| Media Ocse *(e)* | 8.782 | 7.299 | 7.107 | 7.058 | 7.689 | 6.321 | 2,8 | 1,1 | -5,0 | 3,3 |

*(a)* Si basa sulla classificazione Isced 1997. *(b)* Australia e Ocse: 1991-1992; Portogallo: 1988-93. *(c)* Grecia e Portogallo: 1993-95; Lussemburgo:1988-95; *(d)* Italia e Ocse: 1995-98; *(e)* Media dei paesi Ocse per i quali sono disponibili i dati.
*Fonte:Elaborazioni Csc su dati Ocse*

La Tabella 3 espone la spesa che ciascun Paese mette a disposizione per la formazione universitaria di ciascun studente. I dati sono espressi in dollari. L'Italia si colloca sotto la media dei Paesi OCSE, il cui livello risente però del preponderante apporto di Paesi come gli U.S.A. e il Canada. Nel decennio 1988-1998 lo studente italiano ha potuto comunque contare su un incremento del 4%.

Tabella 4

**Quota dei diplomati di istruzione terziaria per tipologia di programma, 1999.**
(Quota di studenti che conseguono il diploma considerato rispetto alla popolazione di età teorica di riferimento).

| Paesi | Programmi terziari di tipo professionale | Programmi universitari brevi (es. Ba statunitense) | Programmi universitari lunghi (es. diploma tedesco o laurea italiana) | Diploma universitario post-laurea (es. Master) | PhD o equivalente |
|---|---|---|---|---|---|
| Australia | n.d. | 27,0 | n.a | 8,5 | 1,2 |
| Austria | n.d. | 0,9 | 11,1 | n | 1,4 |
| Belgio | 25,4 | 10,9 | 5,8 | 4,9 | 0,6 |
| (Fiamminghi) | 12,6 | 26,9 | 1,4 | 4,7 | 0,8 |
| Canada | 23,3 | 19,0 | 7,0 | 4,2 | 0,7 |
| Danimarca (a) | 22,3 | 16,4 | 17,5 | n.a. | 1,7 |
| Finlandia | 17,9 | 18,5 | 5,6 | 6,7 | 1,2 |
| Francia | 11,8 | 5,2 | 10,8 | n.a | 1,8 |
| Germania | 29,9 | 29,0 | x | n.a. | 0,6 |
| Giappone | 21,0 | 24,8 | 1,2 | 13,1 | 0,8 |
| Irlanda (b) | 0,3 | 1,1 | 14,9 | 2,3 | 0,4 |
| Italia | 5,8 | 28,5 | 2,5 | 1,8 | 1,0 |
| Norvegia Nuova | 10,0 | 29,5 | 7,2 | 15,9 | 0,8 |
| Zelanda | 0,9 | 32,3 | 1,2 | 1,2 | 1,0 |
| Olanda | 6,5 | 7,4 | 10,1 | n.d. | 1,4 |
| Portogallo (b) | 11,4 | 35,6 | 1,2 | 12,7 | 1,3 |
| Regno Unito | 5,4 | 12,8 | 17,5 | x | 0,5 |
| Spagna | 8,6 | 33,2 | n.a. | 12,1 | 1,3 |
| Stati Uniti | 2,7 | 25,9 | 1,3 | 0,6 | 2,4 |
| Svezia | n.d. | 26,9 | x | 3,1 | 0,8 |
| Ungheria | | | | | |

n.d. = non disponibile; n.a. = non applicabile al paese in questione; n = di entità trascurabile, vicina allo zero; x = i dati sono inclusi in un'altra categoria.
*(a)* 1996 tranne la prima colonna.
*(b)* 1998.
*Fonte: Ocse*

La Tabella 4 rende la quota di diplomati di istruzione terziaria per tipologia di programma. L'indice 14,9 rappresenta la quota dei diplomati italiani nell'anno 1999 che hanno frequentato corsi di studi di lunga durata: Essa esprime bene la specificità del sistema universitario italiano che presenta sinora un'assoluta prevalenza di corsi di durata quadriennale o superiore rispetto alle situazioni dei Paesi con i quali ci confrontiamo. La recente riforma degli ordinamenti didattici delle università italiane intende corrispondere a tale situazione con la messa a disposizione di nuove opportunità formative meglio aderenti alle esigenze del mondo produttivo.

## 5. Infrastrutture, territorio, trasporti e ambiente[32].

*5.1 Le problematiche della valutazione dei livelli di convergenza nei settori delle infrastrutture, del territorio e dell'ambiente.*

Il Consiglio europeo di Barcellona del marzo scorso, nel prospettare la strategia di politica economica dell'Unione europea, ha individuato nello "sviluppo sostenibile" la condizione generale nell'ambito della quale, in una economia basata sulla informazione e sulla conoscenza, deve essere raggiunto l'obiettivo della riforma del mercato dei prodotti e del lavoro, in coerenza peraltro con le indicazione fornite negli ultimi anni dalla Unione europea. Si afferma, in sostanza, che in ogni intervento nella politica sociale, nei settori produttivi e nell'assetto del territorio il rispetto dell'ambiente diviene elemento condizionante per una positiva politica economica con effetti permanenti nel tempo, anche se fino ad ora – precisa il Consiglio europeo – "sotto molti aspetti, le politiche ed i programmi di sviluppo sostenibile a tutti i livelli non sono riuscite a servire simultaneamente gli obiettivi economici, sociali ed ambientali".

D'altra parte, una strategia per lo sviluppo sostenibile per essere efficace non può limitarsi all'integrazione degli aspetti ambientali nelle politiche settoriali all'interno dei Paesi comunitari, ma deve avere una dimensione globale all'esterno degli stessi, in quanto strettamente collegata, in maniera particolare, alla promozione dello sviluppo sociale generale.

Nei capitoli che seguono, relativi ai Ministeri delle infrastrutture e dei trasporti e dell'ambiente, i risultati dell'azione amministrativa sono presi in esame separatamente, in quanto necessariamente ancorati ai dati di consuntivo.

Si deve, tuttavia, considerare che gli obiettivi di convergenza stabiliti a livello europeo sono formulati nell'ambito delle politiche del territorio, delle infrastrutture, dei trasporti e dell'ambiente in maniera completamente integrata. In particolare uno degli obiettivi principali posti agli stati membri, il *riequilibrio modale dei trasporti* (progressiva diminuzione del carico complessivo dei trasporti su gomma rispetto agli altri tipi di trasporto), infatti, è, da un parte, influenzato dalla quantità e dalla tipologia delle infrastrutture, dall'altra, finalizzato ad alleggerire il carico di agenti inquinanti.

Tra le politiche settoriali i trasporti occupano un posto di primo piano nei programmi europei d'azione ambientale e nella strategia dello sviluppo sostenibile.

Il sistema dei trasporti, infatti, ricopre un ruolo fondamentale nello sviluppo economico di un paese e al tempo stesso pone rilevanti problemi di salvaguardia ambientale. Al settore dei

---

[32] Il presente paragrafo è stato elaborato sulla base degli elementi e dei dati forniti dall'ISTAT, Progetto metodologie e statistiche ambientali.

trasporti è imputabile circa un terzo dei consumi finali di energia e di emissioni dei gas serra. Nelle città i trasporti stradali di persone e di merci costituiscono la maggiore fonte di inquinamento atmosferico ed acustico e la prima causa di incidentalità.

Il carico annuale di sostanze inquinanti emesse in atmosfera a livello nazionale è stimato attraverso gli inventari delle emissioni che utilizzano la metodologia CORINAIR (*COoRdination - INformation - Air*) sviluppata dall'Agenzia Europea dell'Ambiente. Tale metodologia utilizza la classificazione SNAP (*Selected Nomenclature for Air Pollution*) delle attività che emettono in atmosfera[33].

L'inventario nazionale delle emissioni in atmosfera, compilato dall'Anpa, classifica le fonti di emissioni in 11 macrosettori corrispondenti alle categorie di processi che generano gli inquinanti[34]. Le stime fornite dall'inventario delle emissioni relative all'anno 1999 evidenziano il contributo dei trasporti alle emissioni totali nazionali (Tavola 1). Relativamente all'anidride carbonica, i trasporti contribuiscono per il 25% delle emissioni, mentre il settore di combustione nelle industrie di energia e trasformazione per il 34% ed i processi di combustione dell'industria manifatturiera assieme agli impianti di combustione non industriale (commerciale, residenziale e agricoltura) per un ulteriore 33%.

Ai trasporti stradali sono imputati, tuttavia, il 68% del totale delle emissioni di monossido di carbonio, il 50% di ossidi di azoto ed il 44% dei composti organici volatili. Appare evidente all'interno dei trasporti stradali il ruolo preponderante degli autoveicoli quali maggiori contributori alle emissioni, in particolare per il protossido di azoto ed il monossido di carbonio, mentre ai veicoli pesanti è imputato il 38% delle emissioni totali di ossidi di azoto. Da notare è anche il contributo del 30% delle emissioni di composti organici volatili dovuti ai ciclomotori, che rappresentano una domanda di mobilità crescente nelle grandi città congestionate dal traffico.

In questi ultimi anni, l'incremento della domanda di trasporto delle persone e delle merci è stato quasi interamente assorbito dalla modalità stradale ed i miglioramenti tecnologici relativi ai motori e alla qualità dei carburanti non sono riusciti a compensare l'aumento delle

---

[33] La SNAP classifica i processi produttivi e differisce sensibilmente dalla classificazione per attività economiche (ATECO91) della statistica ufficiale. Il collegamento tra i processi produttivi che generano gli inquinanti atmosferici e le attività economiche è operato dall'Istat in collaborazione con l'ANPA. L'Istat riclassifica le emissioni di inquinanti atmosferici secondo le attività economiche costruendo il modulo ambientale per le emissioni atmosferiche NAMEA (*National Accounting Matrix including Environmental Accounts*), che rappresenta la matrice dei conti nazionali comprensiva dei conti ambientali. La NAMEA è attualmente disponibile per le emissioni atmosferiche del 1990.

[34] Le emissioni inquinanti stimate riguardano l'accumulo dei principali gas serra responsabili dei cambiamenti climatici (anidride carbonica, metano, protossido di azoto), le sostanze acidificanti ed eutrofizzanti (biossido di zolfo, ossidi di azoto, ammoniaca) ed i precursori dell'ozono stratosferico che contribuiscono all'assottigliamento dell'ozono (ossidi di azoto, composti organici volatili diversi dal metano, monossido di carbonio).

percorrenze, il basso tasso di occupazione dei veicoli e la tendenza ad utilizzare automobili più grandi e più veloci.

Tavola 1

**Stima delle emissioni di inquinanti in atmosfera, per sorgenti di emissione. Anno 1999**

*(in tonnellate)*

| SORGENTI DI EMISSIONE | SOx (Ossidi di zolfo) | NOx (Ossidi di azoto) | COVNM (Composti organici volatili non metanici) | $CH_4$ (Metano) | CO (Monossido di carbonio) | $CO_2$ (Anidride carbonica) (a) (b) | $N_2O$ (Protossido di azoto) | $NH_3$ (Ammoniaca) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Trasporti stradali | 30.217 | 748.118 | 802.677 | 41.776 | 4.140.681 | 109.574.250 | 9.493 | 14.154 |
| - autoveicoli | 17437 | 404836 | 304207 | 28550 | 3028497 | 68.406.738 | 7545 | 13795 |
| - veicoli leggeri (peso minore di 3.5 ton) | 3050 | 56215 | 11207 | 629 | 114516 | 9.806.761 | 637 | 165 |
| - veicoli pesanti (peso maggiore di 3.5 ton) | | | | | | | | |
| e autobus | 8688 | 282607 | 43503 | 2407 | 89352 | 27.313.049 | 1242 | 124 |
| - ciclomotori (cilindrata minore di 50 $cm^3$) | 557 | 846 | 241847 | 6032 | 414019 | 2.162.378 | 28 | 28 |
| - motocicli (cilindrata maggiore di 50 $cm^3$) | 485 | 3615 | 28934 | 4158 | 494297 | 1.885.324 | 42 | 42 |
| - evaporazione di benzina dai veicoli | | | 172980 | | | | | |
| Combustione nelle industrie | | | | | | | | |
| di energia e trasformazione | 554.642 | 185.969 | 7.832 | 9.286 | 36.862 | 151.130.734 | 5.251 | 104 |
| Impianti di combustione non industriale | 29.473 | 79.021 | 37.169 | 22.694 | 426.264 | 73.858.773 | 5.785 | |
| Combustione nell'industria | | | | | | | | |
| manifatturiera | 140.558 | 155.821 | 9.847 | 7.734 | 413.454 | 73.224.375 | 1.151 | 56 |
| Processi di produzione | 58.374 | 11.354 | 70.831 | 9.219 | 170.329 | 22.595.451 | 21.554 | 8.028 |
| Estrazione e distribuzione di | | | | | | | | |
| combustibili fossili/energia geotermica | | | 61.904 | 277.733 | | 1.794.000 | | |
| Uso di solventi e altri prodotti | | | 452.729 | | | 1.295.317 | | |
| Altre sorgenti e macchinari mobili | 96.224 | 285.569 | 196.311 | 3.018 | 496.333 | 21.971.213 | 3.042 | 42 |
| Trattamento e deposito di rifiuti | 13907 | 18.207 | 30.123 | 687.784 | 342.989 | 1.089.089 | 568 | 15.885 |
| Agricoltura e foreste | | 900 | 1.862 | 902.801 | 24.522 | | 77.101 | 409.724 |
| Altre sorgenti di emissioni | | | | | | | | |
| ed assorbimenti | 2.000.257 | 639 | 167.812 | 50.039 | 22.476 | -16.099.415 | 4.787 | 289 |
| | | | | | | | | |
| **Totale** | **2.923.653** | **1.485.599** | **1.839.097** | **2.012.084** | **6.073.911** | **440.433.788** | **128.733** | **448.283** |

Fonte: ANPA

(a) Migliaia di tonnellate

(b) I valori negativi indicano assorbimenti di anidride carbonica.

*Gli indicatori del Transport and Environment Reporting Mechanism (TERM).*

Lo sviluppo di sistemi di trasporto efficienti, flessibili e soprattutto compatibili con le esigenze di protezione ambientale costituisce l'obiettivo basilare delle politiche sui trasporti a livello internazionale e nazionale.

Gli impegni assunti dal nostro paese per l'attuazione dei programmi delle Nazioni Unite e dell'Unione europea riguardanti il contenimento delle emissioni inquinanti e dei consumi delle fonti energetiche non rinnovabili richiedono lo sviluppo di statistiche in grado di rilevare sia i livelli di inquinamento sia l'efficacia delle misure di contenimento intraprese. A ciò si aggiunga l'obbligo derivante dal trattato di Maastricht, e ribadito con il trattato di Amsterdam del 1999, di includere in tutte le politiche settoriali comunitarie la salvaguardia e la protezione dell'ambiente.

Gli indicatori che interessano le politiche delle infrastrutture del territorio e dell'ambiente approvati in sede europea a Lisbona sono quelli di cui alla Tavola 2.

## V. AMBIENTE

| Indicatore | Definizione | Fonte | Disponibilità | Obiettivo politico generale |
|---|---|---|---|---|
| 1. Emissioni di gas a effetto serra | Emissioni aggregate dei sei principali gas a effetto serra ($CO_2$, $CH_4$, $N_2O$, HFC, PFC, $SF_6$), espresse in equivalenti di $CO_2$ | Agenzia europea dell'ambiente | *Ampiezza*: tutti gli SM. Nessun dato per USA e Giappone<br>*Serie temporale*: 1991-1999 | Limitare il cambiamento climatico e applicare il Protocollo di Kyoto |
| 2. Intensità del consumo di energia nell'economia | Quoziente tra il consumo interno lordo di energia e il PIL | Eurostat; statistiche dell'energia. | *Ampiezza*: tutti gli SM, USA e Giappone<br>*Serie temporale*: 1991-1999 | Maggiore efficienza nell'utilizzo di energia |
| 3. Volume dei trasporti (merci e passeggeri) rispetto al PIL | Indice del volume dei trasporti (merci e passeggeri) rispetto al PIL. Unità di misura: tonnellata-km / PIL e passeggero-km / PIL secondo l'indice 1995 | Eurostat / DG TREN / Ufficio USA delle statistiche dei trasporti | *Ampiezza*: tutti gli SM e USA. I dati per il Giappone sono attesi per la relazione di sintesi<br>*Serie temporale*: 1991-1996 per le merci; 1991-1999 per i passeggeri | Scindere la crescita dei trasporti dalla crescita economica |
| 4. Ripartizione tra i modi di trasporto (merci e passeggeri) | Ripartizione modale dei trasporti di merci (tra strada, ferrovia, idrovie interne, condutture, mare) e dei trasporti di passeggeri (tra strada, aria, ferrovia, idrovie e trasporti pubblici). | Eurostat / DG TREN / Ufficio USA delle statistiche dei trasporti | *Ampiezza*: tutti gli SM e USA. I dati per il Giappone sono attesi per la relazione di sintesi<br>*Serie temporale*: 1991-1996 per le merci; 1991-1999 per i passeggeri | Progredire verso una migliore qualità ecologica dei modi di trasporto |
| 5. Qualità dell'aria urbana | Indicatori basati sulle concentrazioni di ozono e di particelle nelle zone urbane (numero di giorni nei quali l'inquinamento supera le norme per ciascuno dei due inquinanti atmosferici scelti) | Centro tematico europeo / qualità dell'aria | *Ampiezza*: tutti gli SM tranne L e S per l'ozono e tranne D, F, I, L, P e S per le particelle. Nessun dato per USA e Giappone<br>*Serie temporale*: 1991-1999 (con qualche lacuna) | Migliorare la qualità dell'aria urbana |
| 6. Rifiuti comunali | Rifiuti comunali (raccolti, ammassati e inceneriti). Unità di misura: kg pro capite all'anno | Eurostat; statistiche dell'ambiente | *Ampiezza*: tutti gli SM tranne A per la raccolta e tranne EL, IRL e UK per l'incinerazione. Nessun dato per USA e Giappone. I dati per tutti gli SM sono attesi per la fine del 2001<br>*Serie temporale*: 1991-1998 (con qualche lacuna) | Ridurre la produzione e lo smaltimento dannoso dei rifiuti |

La batteria degli indicatori di Lisbona, pur fornendo prime indicazioni in ordine ai livelli di convergenza europea nelle politiche di settore è, tuttavia, stata ritenuta di per sé non adeguata ad evidenziare in maniera completa la qualità delle performance di adeguamento a livello di Stato membro. Per tali ragioni, Eurostat ha operato, coinvolgendo gli Istituti Nazionali di Statistica, per sviluppare un sistema di indicatori ambientali, di indicatori settoriali di pressione ambientale e di indicatori di sostenibilità, coerenti sia a livello interno dei singoli paesi sia a livello comunitario.

Il *Transport and Environment Reporting Mechanism* (TERM), predisposto dalla Commissione europea[35] e dall'Agenzia Europea per l'Ambiente, rappresenta un sistema di indicatori in grado di monitorare le politiche sui trasporti, di identificare i cambiamenti rilevanti e di valutare gli effetti delle misure politiche[36].

Il *Transport and Environment Reporting Mechanism* identifica una lista di 31 indicatori, alcuni dei quali sono considerati prioritari per valutare la progressiva integrazione della tutela ambientale nelle politiche dei trasporti (Tavola 2).

La politica sui trasporti dell'Unione europea è attualmente indirizzata a ridurre i consumi finali di energia utilizzati nelle diverse modalità di trasporto e a diminuire le emissioni inquinanti e l'impatto ambientale provocato dalle infrastrutture sugli ecosistemi e sul territorio. Questo obiettivo è sintetizzato nel primo gruppo degli indicatori del TERM riguardante le conseguenze ambientali causate dai trasporti ed il secondo gruppo di indicatori sui passeggeri-km e tonnellate-km definisce l'intensità della domanda di trasporto.

Le misure politiche sui trasporti, sia a livello comunitario che nazionale, fino ad ora sono state indirizzate essenzialmente alla crescita della dotazione infrastrutturale e dei servizi. Una gestione sostenibile della domanda di mobilità mira, tuttavia, ad una diversificazione modale, che consenta di bilanciare in parte lo squilibrio rappresentato dai trasporti stradali e di

---

[35] All'interno della Commissione europea hanno operato la Direzione Generale Trasporti, la Direzione Generale Ambiente ed Eurostat.

[36] Gli indicatori del TERM sono suddivisi in gruppi tematici relativi alla performance ambientale dei trasporti e ai determinanti del sistema di trasporto. La modifica, mediante misure politiche, di alcuni determinanti può contribuire, infatti, a ridurre gli impatti negativi sull'ambiente ed influire sull'intensità della domanda di trasporto, migliorando progressivamente la performance ambientale dei trasporti.
Gli indicatori del TERM sono stati selezionati sulla base dello schema concettuale del DPSIR - *Driving forces, Pressures, State, Impact, Responses*, ampiamente utilizzato per gli indicatori ambientali. L'applicazione del modello DPSIR ai trasporti evidenzia le interazioni tra le attività che hanno forti implicazioni ambientali e le pressioni esercitate dalle emissioni inquinanti ed il loro impatto sull'ambiente e sottolinea le azioni politiche per l'implementazione di una strategia sui trasporti integrata con la tutela ambientale.
Gli indicatori proposti per il TERM costituiscono il risultato di un processo consultivo che ha coinvolto la Commissione europea, gli esperti nazionali ed alcune organizzazioni internazionali al fine di coordinare il TERM con iniziative analoghe. La ricerca di una forte base consensuale è stata finalizzata a rendere il TERM un effettivo strumento di supporto ai processi decisionali all'interno delle istituzioni comunitarie e nazionali, operando come rapporto su base annuale e a lungo termine per consentire l'analisi comparata e in serie storica delle principali tendenze.

aumentare la quota di domanda coperta dal trasporto pubblico; più in generale di ridurre le interazioni tra crescita economica e crescita della domanda di trasporto. Per questi obiettivi è essenziale disporre di informazioni sui determinanti del sistema di trasporto, in quanto influiscono direttamente sulla domanda di mobilità e sulle condizioni ambientali. Nello schema del TERM i determinanti sono rappresentati da indicatori relativi alla pianificazione spaziale, alla dotazione di infrastrutture, ai prezzi pagati per i servizi di trasporto, alle informazioni relative all'efficienza dei trasporti e alla disponibilità di strumenti programmatori e gestionali.

In termini generali, l'alta percentuale di mobilità soddisfatta dal trasporto privato dipende sia dalle condizioni di accessibilità ai servizi di trasporto pubblico sia da abitudini e preferenze individuali. Questi determinanti sono espressi nel TERM mediante gli indicatori relativi al tempo medio e alla lunghezza degli spostamenti per il lavoro ed il tempo libero degli individui, al numero di autoveicoli posseduti per famiglia e alla percentuale di persone che possono accedere facilmente ai servizi di trasporto pubblico in un raggio di 500 metri. Fra questi indicatori, le informazioni sulla mobilità sistematica ed erratica e sulla localizzazione di tale domanda (urbana, extraurbana) rivestono un ruolo particolarmente rilevante, poiché consentono di agire sulla pianificazione spaziale e di intensificare l'utilizzo del trasporto pubblico.

Le condizioni di offerta dei servizi di trasporto e la dotazione di infrastrutture sono decisivi per l'organizzazione e la gestione dei trasporti sia a livello nazionale che locale e possono influire sulla diversificazione modale e sulla scelta degli individui di utilizzare forme di trasporto a minore o maggiore impatto ambientale.

Fra i determinanti dei trasporti, sono importanti anche le informazioni relative ai prezzi pagati per i servizi di trasporto, ossia il prezzo reale (al netto dell'inflazione) per modalità di trasporto, i costi relativi al carburante, la tassazione e i sussidi e le spese individuali sostenute per la mobilità, che possono incidere sulle scelte modali degli individui.

Gli indicatori relativi all'efficienza energetica (passeggeri e merci per km percorso) consentono di acquisire l'informazione necessaria per le politiche indirizzate a ridurre l'uso energetico per unità di trasporto e diminuire di conseguenza le emissioni inquinanti unitarie (emissioni per passeggeri-km e tonnellate-km). Le informazioni sui fattori di occupazione e di carico dei veicoli, sui miglioramenti tecnologici dei combustibili e sulla composizione del parco circolante per fonte di alimentazione e caratteristiche tipologiche (anzianità e numerosità), compresa la quota di veicoli circolanti che rispettano standard di emissioni e di rumorosità, forniscono indicazione aggiuntive per valutare l'efficienza energetica totale dei trasporti.

Infine, l'ultimo gruppo di indicatori del TERM rileva l'esistenza di piani nazionali di integrazione della tutela ambientale nelle politiche sui trasporti e le procedure di monitoraggio e

di valutazione strategica ambientale. Si tratta di indicatori rappresentativi del livello politico di programmazione e degli strumenti di gestione ambientale dei trasporti utilizzati nei diversi paesi.

Il TERM, così come è presentato nella Tavola 2, costituisce attualmente il sistema di monitoraggio e valutazione del livello di integrazione della salvaguardia ambientale nelle politiche sui trasporti a livello comunitario ed è stato proposto come sistema e metodologia di valutazione da utilizzare anche per altri settori, primo fra gli altri quello energetico. Sicuramente costituisce un punto di riferimento anche per i sistemi di monitoraggio interno delle politiche integrate nei paesi membri.

E' da sottolineare come la definizione di tutti gli indicatori del TERM e delle procedure metodologiche sia ancora un processo *in itinere* e soprattutto in evoluzione. Vi sono numerosi problemi di armonizzazione e semplificazione delle procedure di raccolta dei dati statistici. Il problema della qualità degli indicatori del TERM e più in generale della qualità delle statistiche settoriali prodotte richiede un costante miglioramento delle statistiche di base e l'ampliamento delle informazioni sulle diverse modalità di trasporto[37].

Si ritiene, comunque, che il sistema di indicatori TERM possa fornire elementi per la valutazione delle politiche di convergenza nei settori delle infrastrutture, dei trasporti e dell'ambiente già a partire dal prossimo anno mediante il raffronto dei dati riferibili al 2001 e al 2002.

[37] Gli Istituti nazionali di statistica sono direttamente coinvolti nella produzione delle statistiche di riferimento e nella validazione dei dati, mentre i miglioramenti attesi per la qualità e disponibilità delle informazioni dipenderanno anche dall'efficacia dell'integrazione tra le fonti amministrative disponibili e le indagini ricorrenti.

Tavola 3

**Indicatori del Transport and Environment Reporting Mechanism (TERM)**

| GRUPPO | N. | INDICATORI |
|---|---|---|
| PERFORMANCE AMBIENTALE DEI TRASPORTI | | |
| CONSEGUENZE AMBIENTALI DEI TRASPORTI | 1. | Consumi finali di energia dei trasporti, consumi per fonti primarie e quote sul totale (fossile, nucleare, rinnovabile) per modalità |
| | 2. | **Emissioni da trasporti e quota sul totale delle emissioni di $CO_2$, $NO_x$, COVNM, $PM_{10}$, $SO_x$, per modalità** |
| | 3. | Superamenti degli obiettivi di qualità dell'aria |
| | 4. | Esposizione al rumore causato dal traffico |
| | 5. | Influenza delle infrastrutture sugli ecosistemi e sugli habitat ("frammentazione") e prossimità delle infrastrutture di trasporto ad aree naturali |
| | 6. | Occupazione del suolo per modalità di trasporto |
| | 7. | Numero di incidenti, vittime, feriti e disastri ecologici (suolo, aria e mare) causati dai trasporti |
| DOMANDA DI TRASPORTO ED INTENSITÀ | 8. | **Trasporto persone (per modalità e scopo del viaggio):**<br>• **totale passeggeri**<br>• **totale passeggeri-km**<br>• **passeggeri-km pro capite**<br>• **passeggeri-km per PIL** |
| | 9. | **Trasporto merci (per modalità e gruppi merceologici)**<br>• **tonnellate**<br>• **tonnellate-km**<br>• **tonnellate-km pro capite**<br>• **tonnellate-km per PIL** |
| DETERMINANTI DEL SISTEMA DEI TRASPORTI | | |
| PIANIFICAZIONE SPAZIALE ED ACCESSIBILITÀ | 10. | **Tempo medio e lunghezza degli spostamenti delle persone per modalità, scopo (lavoro, spesa, tempo libero) e localizzazione (urbana/extraurbana)** |
| | 11. | Accesso ai servizi di trasporto:<br>• numero di autoveicoli per famiglia<br>• % di persone che possono accedere ad un nodo di trasporto pubblico entro 500 metri |
| OFFERTA DI TRASPORTO | 12. | Capacità della rete infrastrutturale di trasporto, per modalità e tipo di infrastruttura (autostrade, strade statali, comunali, ecc.) |
| | 13. | **Investimenti per le infrastrutture di trasporto pro capite e per modalità** |
| SEGNALI DI PREZZO | 14. | **Modifica dei prezzi costanti del trasporto passeggeri per modalità** |
| | 15. | Prezzi dei carburanti ed imposte |
| | 16. | Tassazione ed oneri per i trasporti |
| | 17. | Sussidi |
| | 18. | Spese di trasporto per persona e per fascia di reddito |
| | 19. | Quota dei costi infrastrutturali ed ambientali (compresi i costi di congestione) inclusa nei prezzi |
| TECNOLOGIA E D EFFICIENZA DI UTILIZZO | 20. | **Efficienza energetica totale del trasporto persone e trasporto merci (per passeggeri-km e tonnellate-km e per modalità)** |
| | 21. | Emissioni per passeggeri-km e tonnellate-km di $CO_2$, $NO_x$, COVNM, $PM_{10}$, $SO_x$ per modalità |
| | 22. | Fattore di occupazione dei veicoli passeggeri |

| GRUPPO | N. | INDICATORI |
|---|---|---|
| | 23. | Fattore di carico per il trasporto merci su strada (veicoli leggeri, veicoli pesanti) |
| | 24. | Diffusione di carburanti puliti (benzina senza piombo, elettricità, combustibili alternativi) e numero di veicoli alimentati con combustibili alternativi |
| | 25. | Numerosità veicoli ed anzianità media |
| | 26. | Quota dei veicoli conformi agli standard di emissione e di rumorosità (per modalità) |
| GESTIONE INTEGRATA | 27. | **Numero di Stati Membri che adottano una strategia integrata sui trasporti** |
| | 28. | Numero di Stati Membri che presentano un sistema di monitoraggio per l'ambiente e i trasporti |
| | 29. | Diffusione dei sistemi di valutazione ambientale strategica nel settore trasporti |
| | 30. | Diffusione dei sistemi di gestione ambientale nelle aziende di trasporto |
| | 31. | Informazione al pubblico e comportamenti |

Fonte: EEA, *Are we moving in the right direction?*, Copenhagen 2000
Nota: Il grassetto evidenzia gli indicatori prioritari

*5.2 Analisi della coerenza delle politiche nazionali agli obiettivi di convergenza europei sulla base dell'esame delle funzioni-obiettivo relative ai lavori pubblici e ai trasporti.*

La tavola che segue riporta gli stanziamenti definitivi di competenza tratti dal consuntivo dei Ministeri dei lavori pubblici e dei trasporti e della navigazione 2000-2001 relativi ad alcune funzioni-obiettivo maggiormente significative ai fini dell'analisi della coerenza delle politiche nazionali agli obiettivi di convergenza europei in materia di territorio, trasporti e ambiente.

Dal raffronto dei dati, pur nella sperimentalità della comparazione, si può affermare, con riferimento in particolare al settore dei trasporti, che le risorse finanziarie destinate alle singole aree funzionali sono state modulate in sostanziale coerenza con gli obiettivi di convergenza europea nel settore volti al *riequilibrio modale dei trasporti.*

**STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA TRASPORTI**

*(miliardi di lire)*

| | 2000 | 2001 | DIFFERENZA | % |
|---|---|---|---|---|
| *TRASPORTI SU GOMMA* | 2.351,29 | 2.543,45 | 192,16 | 8,17 |
| **TRASPORTI PER VIE D'ACQUA** | 923,325 | 1.208,08 | 284,76 | 30,8 |
| **TRASPORTI SU ROTAIA** | 4.728,90 | 5.527,05 | 798,15 | 16,9 |
| **TRASPORTI AEREI** | 307,932 | 495,904 | 187,972 | 61 |
| **RIDUZIONE DELL'INQUINAMENTO** | 35,16 | 42,43 | 7,27 | 20,7 |
| **PROTEZIONE DELLA BIODIVERSITA' E DEI BENI PAESAGGISTICI** | 24,802 | 27,28 | 2,48 | 9,99 |

**STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA LL.PP.**

*(miliardi di lire)*

| | 2000 | 2001 | DIFFERENZA | % |
|---|---|---|---|---|
| **TRASPORTI SU GOMMA** | 10.160,81 | 8.051,01 | -2.109,79 | -20,8 |
| **TRASPORTI PER VIE D'ACQUA** | 392,751 | 422,645 | 29,894 | 7,61 |
| **TRASPORTI SU ROTAIA** | 74,242 | 53,822 | -20,42 | -27,5 |
| **GESTIONE DELLE ACQUE REFLUE** | 48,903 | 36,713 | -12,19 | -24,9 |
| **PROTEZIONE DELLA BIODIVERSITA' E DEI BENI PAESAGGISTICI** | 706,692 | 1.096,85 | 390,16 | 55,2 |
| **INSEDIAMENTI URBANI** | 2.247,94 | 1.072,37 | -1.175,57 | -52,3 |
| **ASSETTO TERRITORIALE** | 847,01 | 532,26 | -314,75 | -37,2 |
| **APPROVVIGIONAMENTO IDRICO** | 63,5 | 107,542 | 44,042 | 69,4 |

## Nota metodologica[1]

**Premessa.**

La Corte a partire dall'esercizio finanziario 1995 ha esaminato il rendiconto delle amministrazioni centrali ricostruendo la spesa sulla base di una classificazione per funzioni obiettivo, allo scopo di individuare le missioni assegnate alle amministrazioni stesse.

Applicando questa metodologia a carattere sperimentale ha contribuito a promuovere il processo di riforma della struttura di bilancio delineato dalla nuova disciplina (legge n. 94 del 1997 e d.lgs. n. 279 del 1997); in particolare l'art. 13 del d.lgs. n. 279 del 1997 ribadisce la necessità di costruire il rendiconto per funzioni e unità previsionali di base, al fine della "... valutazione delle politiche pubbliche di settore...".

L'analisi per funzioni del consuntivo 2001, così come per l'esercizio 2000, è stata basata sulla classificazione funzionale europea *COFOG*, nella versione dell'ottobre 1998, che consente un raccordo più trasparente fra dati di bilancio, espressi in termini contabili/finanziari, e conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, così come previsto dalla legge n. 468 del 1978 come modificata dalla legge n. 94 del 1997 (art. 5, co. 1 lettera f; d.lgs. n. 279 del 1997, art. 6).

La *COFOG* è costruita su dieci divisioni, articolate in gruppi, e questi in classi, ma presenta una serie di limiti e carenze nella definizione di alcuni settori.

Di conseguenza si è ritenuta necessaria l'individuazione, a partire dalle classi COFOG, di circa quattrocento "quarti livelli" per la definizione delle funzioni istituzionali di ciascuna amministrazione.

L'art. 1, comma 2, della legge n. 94 del 1997 prevede che le spese siano indicate per aree omogenee di attività in cui si articolano le competenze istituzionali di ciascun Ministero. L'attuale classificazione costruita sui centri di responsabilità e sulle unità previsionali dovrebbe essere integrata, anche ai fini della decisione parlamentare, con la classificazione per funzioni

[1] L'analisi svolta nella presente relazione fa riferimento ai dati tratti dal sistema informativo integrato RGS-CdC il 31 maggio 2002. Non si tiene conto, pertanto, delle modifiche apportate al rendiconto successivamente alla predetta data.

obiettivo (come auspicato dalla Commissione bicamerale per l'attuazione della legge n. 94 del 1997).

Le denominazioni dei quarti livelli (adottati dalla Corte) sono state individuate per il complesso delle amministrazioni, consentendo così un'analisi orizzontale della spesa per una serie di settori di spesa.

**Analisi per stati di previsione.**

Operativamente per ogni ministero, una volta verificato che i quarti livelli già definiti per i passati esercizi finanziari fossero ancora validi, e dopo aver proceduto ad alcune modifiche marginali, i singoli capitoli di spesa – compresi quelli di funzionamento - sono stati imputati percentualmente alle funzioni obiettivo. L'elaborazione è stata effettuata con la collaborazione delle amministrazioni, anche ricorrendo ad una serie di stime delle imputazioni sulla base di quelle individuate per gli esercizi precedenti e per il previsionale 2001.

Per il ministero delle finanze è stata adottata, come per i precedenti esercizi, un'ulteriore disaggregazione al quinto livello, relativo anche alle competenze delle Agenzie fiscali.

Per l'esame del rendiconto sono stati utilizzati schemi di analisi contabile elaborati dalla Corte, con riferimento alla massa impegnabile e spendibile, cui si riconducono i risultati finanziari in termini di impegni e pagamenti.

In relazione all'analisi economica per l'esercizio 2001 è stata adottata la classificazione europea *SEC 95* per titoli e categorie, con disaggregazione di queste ultime al 3° livello.

**Analisi speciali.**

Per il consuntivo dell'esercizio finanziario 2001 la Corte ha elaborato una simulazione relativa alla Riforma dell'organizzazione del Governo, ricostruendo i 14 ministeri operativi con l'attuale legislatura.

Si deve sottolineare:

- per ciascuno dei ministeri delineati, si sono dovute forzatamente cumulare tutte le spese di carattere generale sostenute dai diciotto ministeri ancora effettivamente operanti nel 2001, comprese pertanto tutte quelle relative ai gabinetti, ai segretariati generali ed alle Direzioni per gli affari generali ed il personale.
- i trasferimenti iscritti nello stato di previsione del Ministero del tesoro caratterizzati da precise destinazioni per determinati settori di spesa, sono stati aggregati sul ministero funzionalmente competente per quella tipologia di spesa.

**Altre analisi.**

A) sono state svolte analisi per alcuni settori di spesa ritenuti di particolare interesse, aggregando i quarti livelli delle amministrazioni centrali titolari di risorse finalizzate ai settori stessi, che sono:

- *Aree depresse*: settore non presente esplicitamente nella classificazione *COFOG,* ma rilevante anche ai sensi della legge n. 94/97 che prevede l'enucleazione della spesa destinata agli interventi nelle aree depresse, sia del centro-nord che del mezzogiorno, ponendo in evidenza la destinazione settoriale dei fondi.
- *Protezione civile*: anche in questo caso si tratta di un settore non presente esplicitamente nella classificazione *COFOG.* L'elaborazione è composta di due aggregati, relativi alla spesa per prevenzione, emergenza e soccorso e a quella per la ricostruzione e le misure di sostegno a seguito di calamità.
- *Immigrazione:* è stata aggregata la spesa destinata al controllo e all'assistenza sociale per l'immigrazione.

B) attraverso l'aggregazione dei capitoli di spesa sono state ricostruite le risorse destinate ai *trasferimenti del ministero del tesoro:* come per gli esercizi precedenti, sono stati selezionati i capitoli riconducibili ai trasferimenti, suddivisi settorialmente sulla base della finalità economica della spesa.

## Presidenza del Consiglio dei ministri

1. **Premessa, considerazioni generali e profili istituzionali.**
2. **Coordinamento e indirizzo dell'attività del Governo.**
3. **Aspetti finanziari, contabili e gestionali.**
4. **Gli assetti organizzativi.**

### 1. Premessa, considerazioni generali e profili istituzionali.

*1.1* Nell'ampio processo di riforma che si è sviluppato nell'arco temporale di un quinquennio, profonde innovazioni sono maturate negli assetti delle amministrazioni centrali, nella struttura del bilancio, nel conferimento di funzioni alle Autonomie; inoltre il nuovo titolo V della Costituzione ha introdotto temi di portata rilevante che, al momento, trovano una loro prima collocazione nell'ambito delle iniziative legislative per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ma che ricomprendono – altresì – anche le problematiche relative ai nuovi statuti delle Regioni ed ai connessi profili ordinamentali.

In tale contesto, di grande complessità, un punto di riferimento può rinvenirsi nell'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Nel processo riformatore si è inscritto il d.lgs. 30 luglio 1999 n. 303, con il quale è stato appunto riordinato l'ordinamento della Presidenza, in attuazione dell'art. 11 della legge n. 59 del 1997, riconducendone le funzioni e le strutture ai compiti propri di impulso e coordinamento assegnati al Presidente del Consiglio dalla Costituzione – per assicurare l'unità di indirizzo politico ed amministrativo del Governo, ai sensi dell'art. 95 - e di conseguenza privilegiandone il collegamento con gli organi costituzionali, le istituzioni europee, il sistema delle autonomie.

A tali essenziali compiti prioritari sono venute ad aggiungersi ulteriori funzioni di notevole rilievo nella realtà istituzionale e sociale, emerse soprattutto a partire dall'anno 2000:

si richiamano, in proposito, il coordinamento e l'impulso dell'attività amministrativa, la guida delle iniziative normative, il monitoraggio delle politiche di settore essenziali per l'azione di Governo.

Alla nuova configurazione ordinamentale ha poi fatto seguito, nel tempo, il trasferimento dei numerosi compiti operativi e gestionali che si erano via via stratificati e che avevano assunto sempre maggiore spessore, anche finanziario, nella struttura complessiva e nella rappresentazione di bilancio dell'amministrazione e l'attribuzione, conseguente, di una autonomia organizzativa, regolamentare e contabile.

Peraltro - come già posto in luce nel capitolo di parte generale di questa relazione concernente la organizzazione della pubblica amministrazione – sta emergendo, nel più recente periodo, una tendenza ad accrescere il ruolo della Presidenza del Consiglio nella gestione di interi settori di amministrazione, riattribuendo funzioni tipicamente amministrative che si sommano a quelle di supporto alle funzioni costituzionali del Presidente del Consiglio dei ministri, che il d.lgs. n. 303 del 1999 unicamente intestava alla Presidenza.

Ciò si riferisce, in special modo, al Dipartimento della protezione civile (con corrispondente soppressione dell'Agenzia di protezione civile), che è oggetto di successive notazioni. In tale visione espansiva si situa anche il Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali (considerato – a causa di rimodulazioni interne – dal d.P.C.M. 22 aprile 2002), che comunque si innesta sul tema della centralità delle politiche per lo sviluppo e l'occupazione.

*1.2* Nel quadro delle considerazioni generali, e proprio con riferimento specifico alla appena ricordata autonomia organizzativa, regolamentare e contabile, occorre soffermarsi, preliminarmente, sulla sentenza della Corte costituzionale n. 221 del 22-29 maggio 2002 (relativa a ricorsi per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato proposti da questa Corte contro il Consiglio dei ministri e il Presidente del Consiglio dei ministri)[1] .

[1] In proposito occorre ricordare che il d.lgs. n. 303 del 1999 ha dettato le norme fondamentali sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, mentre l'articolata definizione dell'autonomia finanziaria, organizzativa e delle strutture generali è stata attuata con i d.P.C.M. 23 dicembre 1999 e 4 agosto 2000.
Sui menzionati provvedimenti del Presidente del Consiglio dei ministri la Sezione del controllo della Corte dei conti, con deliberazioni nn. 39 del 2000 e 96 del 2000, aveva deliberato di proporre, dinanzi alla Corte costituzionale, conflitto di attribuzioni nei confronti del Governo per violazione dell'art. 100, 2° comma e dell'art. 76 della Costituzione, per l'effetto richiedendo alla medesima Corte costituzionale di annullare l'art. 9, comma 7, del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, e di dichiarare che spetta alla Corte dei conti di effettuare il controllo preventivo di legittimità sugli atti previsti nel comma citato.
In proposito va ricordato che con i provvedimenti, già citati, il Governo aveva dato attuazione all'art. 9, comma 7, del predetto d.lgs. n. 303, che sopprime espressamente il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti in ordine ai decreti del Presidente del Consiglio in materia di personale della Presidenza, di autonomia organizzativa e di autonomia contabile e di bilancio.

Al riguardo la Corte costituzionale ha dichiarato che non spetta al Governo adottare l'art. 9, comma 7, primo periodo, del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303 (Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59) e, conseguentemente, ha annullato la predetta disposizione.

In sostanza il giudice delle leggi ha preso in esame – con riferimento all'art. 76 della Costituzione ed in relazione all'attribuzione di competenze previste dall'art. 100, comma 2, della Costituzione - la predetta norma del d.lgs. n. 303, emanato sulla base della delega contenuta nella legge 15 marzo 1997, n. 59 (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, in particolare, nel citato art. 11, comma 1, lettera a), esplicitamente indicata quale fondamento specifico del d.lgs. delegato.

Le motivazioni della Corte costituzionale si radicano su due considerazioni che confermano, entrambe con argomentazioni di fondo – concordanti - la violazione dell'art. 76 Cost.; questi gli assunti fondamentali:

1) è impossibile che la legge n. 59 del 1997 abbia delegato, anche solo per implicito, il Governo a intervenire, per sopprimerli, sui controlli riguardanti gli atti del Presidente del Consiglio dei ministri, previsti dall'art. 9, comma 7, del d.lgs. n. 303 del 1999. La "razionalizzazione" dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri (di cui tratta la legge di delegazione) consiste nella garanzia di autonomia organizzativa, regolamentare e finanziaria. L'esistenza di controlli di legittimità sugli atti di esercizio di tale autonomia, in quanto svolti secondo criteri di imparzialità, non è, di per sé, incompatibile con tale garanzia, né tanto meno la pregiudica;

2) si deve escludere che delegando il Governo a "razionalizzare" l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, senza alcun altro intento che quello di assicurarne l'autonomia organizzativa, regolamentare e finanziaria, il legislatore delegante abbia inteso coinvolgere la materia dei controlli incisi dall'art. 9, comma 7, del d.lgs. n. 303, il quale risulta pertanto lesivo della posizione costituzionale della Corte dei conti ricorrente.

E' poi da porre in luce che la sentenza n. 221del 2002 ha anche affermato – chiaramente – che l'accoglimento del ricorso sotto il profilo della violazione dell'art. 76 della Costituzione rende superfluo l'esame del ricorso medesimo sotto il profilo della violazione dell'art. 100, secondo comma, della Costituzione. Peraltro è da ricordare, al riguardo, che la Sezione del controllo della Corte dei conti, con deliberazioni n. 39 del 2000 e 96 del 2000, aveva in primo luogo deliberato di proporre, dinanzi alla Corte costituzionale, conflitto di attribuzioni nei confronti del Governo per aver illegittimamente menomato le attribuzioni intestate alla Corte

stessa dall'art. 100, 2° comma, della Costituzione. In relazione a ciò le Sezioni riunite della Corte dei conti, nella presente sede di referto al Parlamento, ritengono di dover ribadire l'importanza dell'assunto affermato dalla Sezione del controllo.

E' ancora da porre in debita evidenza che è stata anche considerata, nella sentenza, la questione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri emanati e pubblicati sulla base dell'art. 9, comma 7, del d.lgs. n. 303 in ordine ai quali la Corte dei conti aveva chiesto la dichiarazione di inefficacia, in conseguenza della loro mancata sottoposizione al controllo preventivo di legittimità.

In proposito la Corte costituzionale, dopo aver rilevato che la sottoposizione al controllo "risulta ora necessaria in conseguenza dell'annullamento della norma legislativa che la escludeva", ha affermato che "le conseguenze che dall'accoglimento del conflitto costituzionale insorto tra la Corte dei conti e il Governo circa l'art. 9, comma 7, del d.lgs. n. 303 del 1999 derivano con riguardo ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, emanati sulla sua base, devono essere tratte nell'esercizio di altre competenze, non rientranti tra quelle spettanti alla Corte costituzionale".

In ogni caso, è da rilevare che l'annullamento della norma è destinato a comportare inconvenienti e disfunzioni in relazione ai provvedimenti che saranno adottati in attuazione dei regolamenti emanati ai sensi dell'art. 9, comma 7, del citato d.lgs. n. 303 non sottoposti al controllo preventivo a legittimità.

Con l'occasione va anche ricordato che la Presidenza del Consiglio dei ministri, in applicazione del menzionato art. 9, comma 7 – oggi annullato dalla Corte costituzionale – aveva ritenuto non assoggettabili al controllo gli atti di preposizione ad uffici dirigenziali della stessa Presidenza trasmessi alla Corte "per mero ossequio al principio di trasparenza"[2].

Su tale questione è intervenuta la deliberazione n. 11/2001/P della Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato, che ha enunciato – nell'adunanza del 15 marzo 2001 – due chiari principi:

- non è fondata la tesi basata sul convincimento che la norma che sopprime il controllo della Corte dei conti si riferisca indistintamente a tutti i decreti contemplati negli articoli 7, 8 e 9

[2] In tale circostanza la Presidenza, dopo aver ricordata la sottrazione al controllo della Corte sancita dall'art. 9, comma 7, del d.lgs. n. 303 del 1999 aveva ritenuto che tra i decreti contemplati dalla menzionata disposizione andassero ricompresi anche i provvedimenti di conferimento degli incarichi dirigenziali, dato che il comma 1 dello stesso articolo 9, nel rinviare per la disciplina degli incarichi in questione alle disposizioni di cui agli artt. 14, comma 2, e 19 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni, necessariamente si riferisse anche alla tipologia di provvedimenti (decreti) mediante i quali gli incarichi sono conferiti. Anche tali provvedimenti dunque, anche se non adottati dal Presidente del Consiglio dei ministri, dovevano – ad avviso della Presidenza – essere ricompresi nel novero degli atti non più assoggettati al controllo preventivo di legittimità.

del d.lgs. n. 303: al contrario è da rilevare che il settimo comma dell'art. 9 non può avere portata generale;

- il regime derogatorio si riferisce ai soli decreti di contenuto generale concernenti l'autonomia della Presidenza che per l'innanzi avevano carattere normativo e che, come tali, erano assoggettati alle garanzie che contraddistinguono il procedimento di emanazione degli atti regolamentari.

Per conseguenza la Sezione del controllo ha dichiarato l'obbligo per la Presidenza del Consiglio di trasmettere i provvedimenti di preposizione ad uffici dirigenziali alla Corte per l'esercizio del controllo preventivo di legittimità. Ciò ha comportato l'emanazione di successivi provvedimenti in sanatoria, in sostituzione di quelli già adottati e riconosciuti illegittimi dalla Corte.

Conclusivamente, è da precisare – peraltro – che la ricordata deliberazione della sezione del controllo dispiega rilevanza soltanto a livello di principio, essendo ormai stata annullata dal giudice delle leggi – come ricordato – la norma che ha dato luogo alla pronuncia stessa.

*1.3* Nell'ambito delle considerazioni generali non sembra dispiegare grande rilevanza il disegno di legge delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché di enti pubblici (Atto Camera n. 1534C, già Atto Senato n. 905). Una notazione va effettuata in relazione all'art. 11 del d.d.l., il quale nel sopprimere il Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure di cui all'art. 13 della legge 8 marzo 1999 n. 50, istituisce l'Ufficio per l'attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure; tale ufficio – di livello dirigenziale generale – dovrà operare presso il Dipartimento della funzione pubblica, alle dirette dipendenze del Ministro.

E' prevista altresì, ai fini di collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei ministri, la nomina di un elevato numero di esperti scelti fra soggetti, anche estranei all'amministrazione, dotati di elevata professionalità nei settori della redazione di testi normativi, dell'analisi economica, della valutazione di impatto delle norme, della analisi costi-benefici, del diritto comunitario, del diritto pubblico comparato, della linguistica, delle scienze e tecniche dell'organizzazione, dell'analisi organizzativa, dell'analisi delle politiche pubbliche.

Sempre nel quadro del ricordato disegno di legge-delega è da menzionare, altresì, l'art. 13 contenente una delega specifica per il riordino delle disposizioni in tema di parità e pari opportunità.

In proposito sono previsti decreti legislativi, i quali dovranno attenersi ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) razionalizzare gli organismi titolari di competenze generali in materia di parità e di pari opportunità tra uomo e donna, che operano a livello nazionale, e le relative funzioni anche mediante accorpamento e riduzione del numero dei componenti;

b) ricondurre alla Presidenza del Consiglio dei ministri la funzione di coordinamento delle attività svolte da tutti gli organismi titolari di competenze generali in materia di parità e di pari opportunità tra uomo e donna operanti a livello nazionale.

*1.4* In materia di profili istituzionali, la legge 26 marzo 2001, n. 81 ha introdotto una aggiunta all'art. 10 della legge n. 400 del 1988 prevedendo che, ferma restando la responsabilità politica e i poteri di indirizzo politico dei Ministri ai sensi dell'articolo 95 della Costituzione, a non più di dieci Sottosegretari può essere attribuito il titolo di vice ministro, se ad essi sono conferite deleghe relative all'intera area di competenza di una o più strutture dipartimentali, ovvero di più direzioni generali.

I vice ministri possono essere invitati dal Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con il Ministro competente, a partecipare alle sedute del Consiglio dei ministri, senza diritto di voto, per riferire su argomenti e questioni attinenti alla materia loro delegata.

Riguardo a questa innovazione legislativa, la Corte ne ravvisa una possibile utilità operativa in quanto potrebbe realizzarsi – soprattutto nei grandi dicasteri – una maggiore incisività nell'azione dei sottosegretari di Stato, spesso circoscritta in ambiti routinari e, quindi, scarsamente rilevante ai fini di razionalizzazione organizzativa e di migliore andamento di uffici e servizi.

**2. Coordinamento e indirizzo dell'attività del Governo.**

*2.1* Un profilo che si sta affermando nel recente periodo attiene all'esplicazione di un ruolo di stimolo, coordinamento ed impulso nel sistema di finanza pubblica e delle politiche di investimento, come presupposto essenziale anche ai fini del rilancio e dell'occupazione.

Questo ruolo appare concretamente visibile e si situa - correttamente - nel circuito istituzionale prefigurato nell'art. 95 della Costituzione e nelle disposizioni più significative della legge 23 agosto 1988 n. 400, pur se talora la sua concreta percezione è risultata attenuata da attività specifiche, molto determinate, di ministri titolari delle vastissime attribuzioni rimodellate dal d.lgs. n. 300 del 1999 (quali, ad esempio, i ministri dell'economia e delle finanze, delle attività produttive, delle infrastrutture e dei trasporti).

In ogni caso il più recente periodo testimonia, con ripercussioni sul ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri, la centralità delle politiche per lo sviluppo e l'occupazione nei

programmi governativi, la quale evidenzia anche l'esigenza di un coinvolgimento delle realtà territoriali e sociali nella definizione delle linee strategiche dello sviluppo, oggi ulteriormente visibili alla luce degli obiettivi e vincoli posti dall'adesione all'Unione europea.

Dall'anno 2000 appare anche emergente l'intento di indirizzare le decisioni legislative ed i comportamenti dell'amministrazione a finalità ritenute prioritarie rispetto agli obiettivi prefissati, favorendo una convergenza dinamica degli effetti delle decisioni pubbliche – indipendentemente dalla sede e dalla fonte – orientate allo sviluppo del Paese. La Corte ha già in passato sottolineato, e ritiene tuttora di porre in luce, l'importanza di valutazioni che, al di là delle sedi più propriamente politiche ed esponenziali dei soggetti coinvolti, vengono condotte anche con riferimento ai profili più squisitamente finanziari ed amministrativi, attese le implicazioni derivanti sul quadro degli equilibri di bilancio, sulle scelte programmatiche, sul complessivo impatto amministrativo.

In tale contesto si delinea un ruolo proprio della Presidenza del Consiglio dei ministri incentrato sul monitoraggio degli impegni del Governo misurabili in termini di emanazione o approvazione di documenti di normazione primaria ed attuativa, e di valutazione dei risultati.

*2.2* La rilevazione di taluni aspetti innovativi, appena evocati, non deve peraltro distogliere dalla puntuale disamina dell'azione di coordinamento, propulsione, indirizzo e guida generale dell'attività di governo, la quale si è affermata, in particolare, in tre ambiti: il primo è quello degli indirizzi per l'attuazione del programma di Governo; il secondo attiene alla cosiddetta "direttiva sulle direttive", dove sono formulati indirizzi ai ministri per le direttive generali per l'azione amministrativa; il terzo riguarda l'analisi di impatto della regolamentazione.

2.2.1 La direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri dell'11 ottobre 2001[3] ha dettato gli indirizzi per l'attuazione del programma.

La direttiva in questione si fonda su "una basilare esigenza di concretezza", che ha condotto il Governo ad articolare il programma su missioni fondamentali, "definendo strategie, priorità e tempi di realizzazione a partire da una fase iniziale imperniata sull'agenda dei primi cento giorni".

Per raggiungere gli auspicati livelli di efficacia operativa è stata segnalata ai ministri la necessità di individuare, nell'ambito dei propri uffici di diretta collaborazione, il responsabile

[3] Pubblicata nella G.U. n. 242 del 17 ottobre 2001.

per l'attuazione del programma, che avrà il compito di mantenere un collegamento costante tra le strutture ministeriali e gli uffici del Ministro per l'attuazione del programma di Governo.

In sostanza, la finalità essenziale della direttiva è la creazione di un periodico flusso di informazioni e valutazioni – organizzate secondo modelli concordati – che permetta la costruzione, e il tempestivo aggiornamento, di un quadro sintetico di monitoraggio sullo stato di attuazione degli impegni programmatici.

Infine, con la direttiva viene richiesto ai ministri di provvedere all'attivazione di procedure e sistemi di valutazione degli effetti delle misure legislative, in modo da poter procedere alla rilevazione dell'impatto che le norme, una volta entrate in vigore, produrranno realmente sui diversi settori economici e sociali.

2.2.2 Quanto alla "direttiva sulle direttive" adottata dal Presidente del Consiglio dei ministri in data 15 novembre 2001, appare importante, per illustrare e porre in chiaro la effettiva portata del coordinamento svolto dalla Presidenza, il profilo che privilegia l'opportunità di un coordinamento e di una omogeneizzazione delle direttive stesse [4].

La direttiva, in particolare, ipotizza il funzionamento di un nuovo modello di amministrazione caratterizzato da obiettivi, che denota innovazioni per la impostazione delle successive direttive dei ministri[5].

Per raggiungere gli obiettivi prefissati, definiti "vero cuore della politica amministrativa del Governo", la direttiva generale annuale sull'azione amministrativa e sulla gestione viene qualificata come "strumento fondamentale".

La Corte ritiene di poter valutare positivamente, anche sulla base delle considerazioni già svolte in precedenti occasioni di referto, la c.d. direttiva delle direttive ora in esame; della stessa vanno posti in luce tre aspetti fondamentali:

1) innanzitutto gli "indirizzi" del Presidente del Consiglio dei ministri sono tesi ad orientare la "fase ascendente" di elaborazione delle direttive generali annuali dei ministri, con particolare riguardo ai connessi profili generali di organizzazione e metodo amministrativi, nonché ad alcuni contenuti essenziali che dovranno caratterizzare la direttiva generale di ciascun

[4] La direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 novembre 2001 è formalmente denominata "Indirizzi per la predisposizione della direttiva generale dei Ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2002".

[5] Gli obiettivi enunciati sono:
1) la massima sintonia dell'attività amministrativa e della gestione con gli obiettivi delle politiche di riforma;
2) l'aumento della capacità di programmazione delle amministrazioni e della managerialità nella gestione;
3) la responsabilizzazione della dirigenza per i risultati dell'attività amministrativa e della gestione, sulla base di criteri di misurazione quanto più possibile oggettivi e verificabili;
4) la valorizzazione delle professionalità più capaci.

ministro; le "Linee guida", che ne costituiscono l'allegato tecnico, recano poi opportunamente ulteriori precisazioni di dettaglio e specificazioni;

2) la direttiva generale annuale viene definita sede naturale per definire e comunicare le priorità e gli obiettivi di ogni singolo dicastero, nonché del Governo nella sua interezza, sia alle pubbliche amministrazioni, sia - nella logica di trasparenza che deve caratterizzare l'azione di governo - ai cittadini[6];

3) viene ritenuto essenziale che la direttiva, prima e accanto agli obiettivi generali di azione amministrativa e di gestione che ne costituiscono il contenuto necessario per legge, contenga, in posizione di grande evidenza, gli obiettivi delle politiche pubbliche che caratterizzano l'azione complessiva di governo.

Nelle linee-guida allegate alla direttiva assumono un particolare rilievo i meccanismi di monitoraggio, sulla cui utilità la Corte si è già più volte soffermata[7].

2.2.3 Una ulteriore direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 21 settembre 2001 (pubblicata nella G.U. n. 249 del 25 ottobre 2001)ha riguardato la sperimentazione della analisi di impatto della regolamentazione sui cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni.

Al riguardo è da ricordare che l'art. 5 della legge 8 marzo 1999, n. 50, ha introdotto l'analisi di impatto della regolazione (AIR) nel nostro ordinamento e che con precedente direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 marzo 2000 erano state fornite prime indicazioni per l'avvio della fase di sperimentazione.

La direttiva del settembre 2001 ha ribadito l'importanza dell'AIR, come strumento essenziale per verificare preventivamente l'effettiva utilità di un atto normativo, ponendo in luce la priorità assegnata dal Governo al miglioramento della produzione legislativa e alla valutazione dei concreti effetti della normazione.

La nuova attività di sperimentazione, definita dalla direttiva in esame, è sostanzialmente finalizzata a:

---

[6] In particolare, secondo l'impostazione formulata dal Presidente del Consiglio l'insieme delle direttive emanate da tutti i Ministri descrive il complesso degli impegni prioritari che il governo assume formalmente di fronte alla cittadinanza per l'anno successivo.

[7] Le linee-guida precisano, in proposito, che le attività di programmazione devono essere accompagnate da un sistema di monitoraggio; è essenziale quindi che nella direttiva sia precisato:
- che il sistema di monitoraggio deve basarsi su indicatori misurabili e quanto più possibile oggettivi;
- con quale frequenza avviene il monitoraggio delle informazioni;
- chi è il responsabile di predisporre il sistema di monitoraggio;
- chi è il responsabile della rilevazione delle informazioni necessarie per il monitoraggio.

Sussistono – altresì – le opportunità offerte dalla rete intranet delle amministrazioni per semplificare i flussi informativi connessi con l'attività di monitoraggio.

1) responsabilizzare i singoli ministeri nella realizzazione delle analisi e sviluppare le capacità tecniche necessarie all'interno delle amministrazioni;

2) individuare le modalità più semplici ed efficaci di inserimento dell'AIR nell'ambito del procedimento di progettazione, redazione e approvazione degli atti normativi da parte del Governo;

3) individuare misure di rafforzamento dei settori giuridico-legislativi dei ministeri, anche con l'inserimento di specifiche professionalità.

2.2.4 Altre forme di impulso, indirizzo e coordinamento si sono dispiegate nei mesi trascorsi. Qui, per ragione di sintesi, si menziona innanzitutto – per la sua obiettiva rilevanza sociale – il d.P.C.M. 29 novembre 2001 sui livelli essenziali di assistenza sanitaria[8]; vengono, poi, in rilievo altre direttive di specifico interesse per l'assetto e la razionalizzazione delle pubbliche amministrazioni.

La direttiva del 13 dicembre 2001 (pubblicata nella G.U. n. 26 del 31 gennaio 2002) si è occupata di formazione e valorizzazione del personale pubblico. In particolare per la formazione il Governo ha posto in luce la necessità di fronteggiare tre sfide importanti:

a) la domanda di nuove competenze, che scaturisce dalla modernizzazione delle pubbliche amministrazioni e dalle esigenze provenienti dalle imprese e dai cittadini;

b) l'informatizzazione nella pubblica amministrazione;

c) il processo di riforma della dirigenza, accompagnato da un sistema dinamico e pluralista di offerta di formazione continua, per realizzare una integrazione con il modello manageriale degli altri settori della società e con la dirigenza degli altri Paesi europei.

La direttiva del 21 dicembre 2001 (in G.U. n. 30 del 5 febbraio 2002) ha dettato le linee-guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione.

La direttiva in questione si situa coerentemente tra i riferimenti obbligati delle priorità dell'azione di Governo, che ricomprendono "la digitalizzazione dell'amministrazione, inclusi il potenziamento delle iniziative di e-government e di e-procurement secondo le linee definite dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie".

Gli obiettivi che la direttiva delinea per l'anno 2002 sono i seguenti:

---

[8] In proposito è da ricordare che l'articolo 6, comma 1, del decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347 (convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2001, n. 405) stabilisce che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro il 30 novembre 2001, su proposta del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e d'intesa con la Conferenza permanente fra Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, sono definiti i livelli essenziali di assistenza ai sensi del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni.

- favorire la creazione dei presupposti interni alle amministrazioni, in termini di norme, organizzazione, processi e tecnologie (per migliorare il livello di servizi offerti al cittadino ed alle imprese e per incrementare l'efficienza dei processi interni);

- contribuire alla qualificazione del personale della amministrazione e valorizzare l'investimento in capitale umano (attraverso l'innovazione ed un coinvolgimento diretto al processo di cambiamento in atto);

- valorizzare il ruolo della amministrazione come promotore della economia di rete, aggregatore della domanda di innovazione e volano per lo sviluppo del mercato delle nuove tecnologie nel Paese.

**3. Aspetti finanziari, contabili e gestionali.**

*3.1* Per introdurre le tematiche connesse agli aspetti finanziari, contabili e gestionali è da ricordare, preliminarmente, che in relazione al d.P.C.M. 23 dicembre 1999, concernente "Disciplina dell'autonomia finanziaria e contabilità della Presidenza del Consiglio dei ministri", era stato proposto dalla Corte dei conti ricorso per conflitto di attribuzioni; pertanto in ordine all'efficacia del predetto provvedimento deve, al momento, soltanto richiamarsi l'assunto svolto dal giudice delle leggi, già dianzi ricordato, e cioè che "le conseguenze che dall'accoglimento del conflitto costituzionale insorto tra la Corte dei conti e il Governo circa l'art. 9, comma 7, del d.lgs. n. 303 del 1999 derivano con riguardo ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri emanati sulla sua base – tra i quali è ricompreso il d.P.C.M. 23 dicembre 1999 – devono essere tratte nell'esercizio di altre competenze, non rientranti tra quelle spettanti alla Corte costituzionale".

Peraltro per l'ordinamento contabile della Presidenza del Consiglio dei ministri è in fase avanzata l'iniziativa volta ad una nuova formulazione dell'assetto normativo. La Corte quindi - prescindendo dal profilo dell'efficacia del già menzionato d.P.C.M. del 1999, profilo che riveste comunque estrema importanza – ritiene di poter effettuare talune considerazioni che si riconnettono ad uno "specifico" della Corte stessa anche in relazione alla disciplina dettata dagli artt. 39, 40 e 41 del T.U. approvato con R.D. 12 luglio 1934 n. 1214 per la funzione di referto al Parlamento (con particolare richiamo all'ultimo periodo dell'art. 41 predetto, che prevede che la Corte – a Sezioni riunite – espone "le variazioni o le riforme che crede opportune per il perfezionamento delle leggi e dei regolamenti sull'amministrazione").

Si ritiene di poter evidenziare, in via preliminare, l'essenzialità – per l'ordinamento contabile della Presidenza – di un raccordo con i principi generali della contabilità pubblica, il quale si coniuga con l'esplicito intento legislativo di assicurare la coerenza della struttura

contabile e della disciplina della gestione con i criteri di classificazione della spesa nel bilancio statale, i cui principi riformatori sono estesi alla generalità delle amministrazioni pubbliche.

Ancora, e sempre in termini generali, va segnalata l'esigenza di assicurare - anche nei provvedimenti di organizzazione - la conformazione, pur nella peculiarità dei compiti della Presidenza, dei modelli operativi ai principi base dei circuiti programmatici e valutativi sottesi alla recente legislazione di riforma e per la stessa Presidenza richiamati, in modo espresso, dal comma 6 dell'art. 7 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, il quale fa specifico riferimento a parametri organizzativi e funzionali, nonché agli obiettivi di gestione e di risultato cui sono tenuti i dirigenti generali preposti alle diverse strutture.

Una ulteriore considerazione si riconnette alla esigenza di rendere esaustiva, in termini di compiutezza, la rappresentazione alle Camere del rendiconto generale dello Stato nell'ambito di una unitaria ricomposizione dell'intero quadro del sistema amministrativo: esigenza questa da soddisfare con la previsione - a regime – di una diretta trasmissione del rendiconto della Presidenza anche alla Corte dei conti[9]. Verrebbe così definitivamente soddisfatta l'opportunità che nella relazione della Corte, che accompagna la parificazione del rendiconto generale dello Stato, sia svolta una analisi dei profili finanziari, gestionali ed organizzativi della Presidenza del Consiglio dei ministri: e ciò per le evidenti interazioni con gli altri ministeri e con la complessiva realtà dell'amministrazione, interazioni che appaiono tutte sussistenti anche dopo la nuova configurazione assunta dalla stessa Presidenza in base al d.lgs. n. 303 del 1999.

*3.2* A talune considerazioni si presta la disamina del bilancio preventivo per l'esercizio 2002, approvato con d.P.C.M. del 28 dicembre 2001 (pubblicato nel supplemento ordinario della G.U. n. 51 del 1 marzo 2002).

In linea di larga massima, può evidenziarsi che la struttura del bilancio si conforma, sostanzialmente, a principi e criteri stabiliti dalla legge n. 94 del 1997 e dal d.lgs. n. 279 del 1997. Può quindi rilevarsi una modulazione per funzioni obiettivo (aventi peraltro significatività relativa) disaggregate, ai fini della gestione, in capitoli di spesa: nel quadro dei principi vigenti in materia di bilancio sono, poi, stati individuati centri di responsabilità (in numero di 13) con autonomia gestionale, ai quali è stata assegnata una specifica dotazione di bilancio in relazione ai compiti istituzionali.

[9] Va rilevato peraltro con apprezzamento - considerato il disposto normativo ora esistente - che il conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'anno 2001 è stato inviato alla Corte – Sezioni riunite in sede di controllo - con Nota del Segretario Generale della Presidenza stessa in data 12 giugno 2002. E' comunque da porre in luce che il predetto conto era già stato pubblicato nel supplemento ordinario alla G.U. n. 132 del 7 giugno 2002.

Il bilancio riflette il variato assetto della compagine governativa che si avvale di tre nuovi Ministri senza portafoglio e recepisce le modifiche normative apportate al d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 dal d.l. 12 giugno 2001, n. 217 (convertito dalla legge 3 agosto 2001, n. 317) e dal d.l. 7 settembre 2001, n. 343 (convertito dalla legge 9 novembre 2001, n. 401).

Il documento ingloba, quindi, anche le dotazioni finanziarie del Dipartimento della protezione civile, del Fondo per il servizio civile, nonché del Dipartimento per l'informazione e l'editoria iscritte, nel precedente esercizio, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

*3.3* Un particolare interesse riveste per la Corte la "nota preliminare", che illustra ed analizza lo stato di previsione dell'entrata e della spesa in cui si articola il bilancio.

La nota preliminare costituisce il documento più rilevante per la cognizione, da parte del Parlamento, degli "obiettivi generali perseguiti dalle politiche pubbliche di settore" (art. 1, comma 1, d.lgs. n. 279 del 1997), a misura dei quali vengono dimensionate, nel breve periodo, le risorse finanziarie appostate nelle "unità previsionali di base" (U.P.B.) in cui si articola il bilancio; e così per il bilancio di previsione dello Stato la perdita di analiticità del bilancio "politico" (o "per l'approvazione parlamentare"), elaborato per U.P.B., è compensata proprio dalla nota preliminare che, con il corredo degli elementi contenuti negli allegati tecnici (art. 1, comma 7, d.lgs. n. 279 del 1997), illustra il contenuto e le finalità delle U.P.B., evidenziando, in particolare, i programmi e i progetti finanziati nell'ambito dei diversi stati di previsione.

Le considerazioni che precedono, per le evidenti interazioni con gli altri ministeri e con la complessiva realtà amministrativa, devono integralmente estendersi anche alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

La nota preliminare[10] della quale si è presa cognizione (2002) rivela una apprezzabile compiutezza, anche se la considerazione di fondo è contraddistinta da notevole genericità e rivela una impostazione eccessivamente semplicistica della materia; andrà pertanto opportunamente ricalibrata – in futuro – l'affermazione che dall'analisi dei dati finanziari emerge un documento di previsione 2002, il quale realizza "una completa sinergia tra la strutturalità delle funzioni di carattere permanente della Presidenza del Consiglio dei Ministri e

[10] La "nota" ricorda – in termini sintetici – che il bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'esercizio 2002 si attesta in complessivi 2.289.574.131 euro.
Tale stanziamento, in relazione alle specifiche voci quantificate dalla legge finanziaria 2002, viene così ad articolarsi:

| | |
|---|---|
| Fondo per il funzionamento della PCM | 325.594.028 euro; |
| Interventi ed investimenti per l'editoria | 506.816.692 euro; |
| Spese per la protezione civile | 1.336.386.866 euro; |
| Fondo nazionale per il servizio civile | 120.776.545 euro. |

la capacità di risposta immediata all'impulso politico del Presidente del Consiglio che investe simultaneamente il coordinamento normativo ed amministrativo e l'analisi dei fenomeni economico-sociali".

In prosieguo, la nota preliminare chiarisce poi – correttamente - che le riduzioni apportate alle spese in conto capitale per tutti i Centri di responsabilità, ad eccezione del centro n. 13 (protezione civile), sono da correlare alla previsione di riassegnazione, nel 2002, delle somme non impegnate nel corso dell'anno finanziario precedente: il processo di transizione tra due Governi ha comportato, infatti, la necessaria revisione della programmazione degli interventi da realizzare e la previsione di un avanzo di esercizio di 10.329.138 euro.

In ordine al "valore aggiunto" che può ricavarsi dalla nota preliminare per il 2002 – rispetto alle precedenti - questi sono gli elementi da porre in evidenza:

1) le spese di funzionamento della Presidenza, rapportate alla dotazione iniziale del 2001, presentano un abbattimento di circa il 13%, percentuale che si eleva in modo considerevole, fino al 20%, se rapportato alle sole spese discrezionali escludendo, cioè, quelle consolidate (stipendi, fitti, utenze, ecc.) e gli interventi autorizzati da leggi;

2) tra gli obiettivi del Dipartimento per la funzione pubblica è prevista l'attuazione di importanti progetti di formazione dirigenziale, sia in tema di programmazione, controllo strategico e attività amministrativa (in attuazione del d.lgs. n. 286 del 1999), e sia in tema di gestione delle risorse umane mediante la diffusione di tecniche manageriali e di meccanismi di valutazione del personale;

3) le dotazioni finanziarie del centro di responsabilità n. 12 sono destinate all'attuazione di una strategia unitaria per la modernizzazione del Paese attraverso l'uso avanzato delle nuove tecnologie con la realizzazione di "Piani di azione" di massimo rilievo anche in termini di esportazione del know-how ai Paesi in via di sviluppo quale modello di e-Government avanzato, atto ad influire sulla organizzazione istituzionale e contabile di quelle realtà.

4) le dotazioni del C.R. 13, gestite dal Dipartimento della Protezione civile, attengono, principalmente, alle quote annuali degli stanziamenti previsti per interventi relativi a calamità manifestatesi negli anni scorsi e fronteggiate con fondi ripartiti su più esercizi, quali quelli previsti per la concessione di contributi per l'ammortamento di mutui contratti dalle Regioni interessate dagli eventi[11].

[11] In materia va specificato, altresì, che le risorse allocate sul Fondo per la protezione civile sono destinate sia a fronteggiare i primi interventi che si rendessero necessari a seguito di nuovi eventi calamitosi sia ad essere ripartite sui capitoli di funzionamento cui vanno imputati gli oneri che il Dipartimento è istituzionalmente preposto a sostenere (concorso, con le altre amministrazioni, alla campagna antincendi boschivi; gestione di una flotta aerea composta da quattordici velivoli Canadair CL-415, due velivoli Piaggio P-180 e quattro elicotteri Agusta A-109;

*3.4* Il conto finanziario dell'esercizio 2001, pervenuto alla Corte in data 12 giugno 2002, dà luogo a talune considerazioni scaturenti da una preliminare e non esaustiva ponderazione di taluni dati gestionali: le considerazioni sono infatti da correlare ai tempi molto ristretti di esame; in ogni caso i dati evidenziano la realizzazione di alcuni interventi specifici, programmati ed avviati dal Governo, finalizzati – sostanzialmente – ad agevolare lo svolgimento dell'attività istituzionale della Presidenza attraverso una gestione dinamica delle risorse.

In dettaglio può porsi in evidenza quanto segue:

1) tra le iniziative di maggior rilievo, che non esauriscono i propri effetti nell'ambito della sola Presidenza, ma interessano buona parte dell'amministrazione pubblica, è da annoverare quanto deliberato in merito alle modalità di utilizzazione di una quota pari al 10% dei proventi derivanti dal rilascio delle licenze individuali per i sistemi di comunicazione mobili di terza generazione (UMTS), come previsto dall'articolo 103 della legge 23 dicembre 2000, n. 388. In tale ambito, 795 miliardi di lire (di cui 645 affluiti sul bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri) sono stati destinati al finanziamento del "Piano di azione di e-government", diretto a migliorare l'operatività delle amministrazioni pubbliche, mediante l'informatizzazione delle procedure relative all'erogazione di servizi, sia a favore dei cittadini che delle imprese, consentendo agli utilizzatori finali l'accesso telematico alle informazioni richieste.

2) Alcuni dati di gestione illustrano l'attività organizzativa per lo svolgimento di incontri al vertice e visite di Stato, ivi compreso il vertice del G8 di Genova nel luglio 2001; sono state inoltre portate a compimento le procedure giuscontabilistiche relative alla Conferenza O.N.U. contro il crimine organizzato, svoltasi a Palermo nel dicembre 2000.

3) Assumono uno specifico rilievo le risorse finanziarie gestite dal Dipartimento per la funzione pubblica per la realizzazione, attraverso il FORMEZ, di iniziative di formazione per pubblici dipendenti, finalizzate all'attuazione del decentramento, alla coesione ed uniformità delle procedure, all'innovazione amministrativa ed allo sviluppo locale, soprattutto nelle regioni meridionali (nonché alla costituzione di sportelli unici per le attività produttive nell'ambito di un sistema di servizi unificati a favore delle imprese).

Una analisi più dettagliata dei dati finanziari prende le mosse, inizialmente, dal versante delle entrate, ponendo in luce – sinteticamente- quanto segue: le entrate originariamente previste in 721,9 mld corrispondenti alla dotazione finanziaria dell'unità previsionale di base 3.1.3.2 (Presidenza del Consiglio dei ministri) dello stato di previsione del Ministero dell'economia e

---

gestione di roulottes e sistemi abitativi; sorveglianza scientifica dei fenomeni sismici e vulcanici; reti di rilevamento sui fenomeni idrogeologici; gestione del Centro polifunzionale; esercitazioni di volontariato; corsi di formazione sui diversi aspetti della protezione civile; telecomunicazioni di emergenza).

delle finanze, per effetto di successive variazioni sono state definitivamente accertate in 1.504,1 mld. Ciò stante, l'incremento di 782,1 mld rispetto alle previsioni iniziali, dovuto a finanziamenti disposti dal citato Ministero ed a maggiori accertamenti, è derivato:

- per 776,8 mld dall'attuazione di provvedimenti legislativi (cap. 800);
- per 726,3 mln da erogazioni della Commissione Europea (cap. 814);
- per 4,6 mld circa da entrate eventuali e diverse, nonché da somme relative ai compensi conferiti ai dirigenti di prima fascia (cap. 810 e cap. 811).

Del suddetto importo sono stati riscossi 1.446,4 mld e rimangono da riscuotere 57,8 mld; le risultanze esposte denotano, pertanto, un ritmo gestionale non contraddistinto da rallentamenti o inerzie burocratiche.

Il versante della spesa dà luogo, in termini di competenza, alle seguenti risultanze gestionali:

| | Previsioni definitive | Impegni | Differenza |
|---|---|---|---|
| Parte corrente | 1.475,5 mld | 849,7 mld | 625,7 mld |
| Conto capitale | 130,1 mld | 93,6 mld | 36,5 mld |
| Totale | 1.605,7 mld | 943,4 mld | 662,2 mld |

Sull'importo impegnato pari a 943,4 mld, sono stati effettuati pagamenti per complessivi 712 mld circa e sono, pertanto, rimaste somme da pagare pari a 231,3 mld (tra le quali si disaggregano 217,1 mld di spese correnti e 14,2 mld di spese in conto capitale).

Per la gestione dei residui, il conto consuntivo pone in evidenza le seguenti risultanze:

| | Residui iniziali | Somme pagate | Somme rimaste da pagare |
|---|---|---|---|
| Parte corrente | 646,2 mld | 537,4 mld | 108,5 mld |
| Conto capitale | 156,0 mld | 152,8 mld | 3,1 mld |
| Totale | 802,2 mld | 690,3 mld | 111,6 mld |

Il quadro che precede rivela un grado di smaltimento notevole, di particolare significato per la spesa di investimento che registra – a fine esercizio – il modesto importo, ancora da pagare, di 3,1 miliardi di lire.

Conclusivamente, ritiene peraltro la Corte che approfondimenti ed ulteriori valutazioni sulle risultanze gestionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri siano da programmare per il futuro sulla base – peraltro – di un corredo di documentazione illustrativa, oggi carente, idonea a fornire adeguati elementi di giudizio. La Corte comunque prende atto – in positivo –

dell'avvenuta trasmissione diretta del conto consuntivo, che è da auspicare in termini di ancora maggiore tempestività.

In ogni caso, gli aspetti gestionali della Presidenza incontrano, quanto alla loro significatività, un limite intrinseco nella stessa natura dell'amministrazione, che deve situarsi, sempre più, nel contesto esclusivamente istituzionale di cui all'art. 95 della Costituzione, abbandonando compiti operativi meritevoli di propria, autonoma, rilevanza nel contesto finanziario.

**4. Gli assetti organizzativi.**

*4.1* A livello organizzativo una considerazione di interesse generale riguarda l'ufficio per il controllo interno, che ha fatto registrare – nel corso dell'intero anno 2001 – una notevole operatività.

In termini sintetici, ritiene la Corte di poter evidenziare le seguenti attività di maggior rilievo:

- realizzazione di un sistema di monitoraggio telematico degli obiettivi contenuti nella direttiva per l'attività amministrativa degli uffici e dipartimenti del Segretariato generale per l'anno 2001, gestito tramite la rete intranet della Presidenza del Consiglio ed effettuazione del monitoraggio intermedio dello stato di realizzazione degli obiettivi stessi con relativo referto al Segretario generale;

- elaborazione di uno studio, inizialmente rivolto alla valutazione della qualità dei prodotti, e poi esteso alla valutazione della "performance", che interesserà in fase sperimentale cinque uffici campione del Segretariato generale;

- supporto all'innovazione organizzativa, con conseguente sviluppo di un progetto per la creazione di un sistema di rilevazione e programmazione dei fabbisogni di beni, servizi e lavori della Presidenza del Consiglio;

- supporto a rimodulazioni organizzative, con connesso sviluppo di un sistema per la razionalizzazione ed il monitoraggio automatizzato dei flussi di spesa;

- supporto ai dipartimenti esterni affidati a Ministri senza portafoglio per l'emanazione della direttiva e l'impianto della contabilità analitica finalizzata al controllo di gestione.

*4.2* Con d.P.C.M. 15 novembre 2001 è stata istituita presso la Presidenza una speciale struttura denominata "Dipartimento nazionale per le politiche antidroga".

Questo nuovo Dipartimento è struttura di missione della Presidenza ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, costituisce una struttura generale ai sensi del decreto del

Presidente del Consiglio dei ministri 4 agosto 2000 e svolge la propria attività sino alla scadenza del mandato del Governo in carica; la struttura di missione è posta funzionalmente a supporto del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle politiche antidroga.

Con d.P.C.M. 31 ottobre 2001 è stata istituita, inoltre, presso il Dipartimento della funzione pubblica un'altra struttura di missione con il compito di riorganizzare, coordinare e integrare le attività di comunicazione e informazione ai cittadini, nonché di sperimentare procedure e modelli di eccellenza da mettere, eventualmente, a disposizione di altre pubbliche amministrazioni.

*4.3* Il d.P.C.M. 29 ottobre 2001 ha dettato l'organizzazione interna del Dipartimento per le riforme istituzionali e la devoluzione.

Il Dipartimento, in termini sostanziali, assicura supporto al Presidente del Consiglio o al Ministro delegato, relativamente:

1) alle riforme istituzionali ed elettorali con riferimento, in particolare, agli organi costituzionali o di rilievo costituzionale dello Stato e alla rappresentanza italiana nel Parlamento europeo, nonché al sistema delle autonomie;

2) all'approfondimento delle possibili modalità di conferimento di compiti e di devoluzione di funzioni al sistema delle autonomie (anche con riferimento alle esperienze costituzionali degli altri ordinamenti);

3) alla cura dei rapporti con gli organi di coordinamento delle presidenze delle assemblee degli enti territoriali.

*4.4* Nell'ambito degli assetti organizzativi deve farsi riferimento a due nuove figure di ministri senza portafoglio.

4.4.1 In ordine al ministro per l'attuazione del programma di governo va posto in luce che allo stesso spetta, nell'esercizio delle funzioni affidate alla sua responsabilità politica, di attuare le più opportune iniziative di raccordo, monitoraggio e verifica, in modo da assicurare al Governo un quadro aggiornato di informazioni e valutazioni sui tempi e sul grado di realizzazione degli obiettivi indicati e degli impegni assunti.

Il medesimo ministro – di concerto con i Ministri per la funzione pubblica e per l'innovazione e le tecnologie – avvia, altresì, le verifiche sulla idoneità degli strumenti operativi atti a garantire standard qualitativi adeguati.

Il Ministro per l'attuazione del programma, infine, riferisce periodicamente al Consiglio dei ministri sullo stato degli impegni e sulla funzionalità del sistema dei raccordi informativi,

proponendo gli adeguamenti ritenuti opportuni per la più efficace prosecuzione del monitoraggio in relazione a fasi successive dell'attività di Governo.

4.4.2 Sempre nell'ambito di competenze ed attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri, l'anno2001 registra l'affermazione di una ulteriore figura istituzionale nell'ambito del Governo: quella del Ministro per l'innovazione e le tecnologie (d.P.R. 10 giugno 2001 e d.P.C.M. 11 giugno 2001), al quale ha fatto seguito l'istituzione – presso la stessa Presidenza – di un apposito dipartimento (con denominazione identica all'incarico conferito al ministro).

Per inquadrare la nuova figura, occorre richiamarsi al d.P.C.M. 9 agosto 2001, appunto di delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di innovazione e tecnologie al relativo ministro senza portafoglio.

Qui peraltro si fa soltanto riferimento, in termini generali, alla delega delle funzioni – in relazione alle amministrazioni pubbliche - di indirizzo, coordinamento e impulso nella definizione ed attuazione dei programmi, dei progetti e dei piani di azione, nonché delle funzioni di valutazione delle proposte formulate dalle amministrazioni e di controllo sull'attuazione e sull'impiego delle relative risorse (in relazione specifica alle innovazioni connesse all'uso delle tecnologie dell'informazione e comunicazione).

Quanto al d.P.C.M. del 27 settembre 2001, istitutivo del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, ne va rimarcato il carattere "a tutto campo" per fornire supporto all'opera del ministro.

Il Dipartimento, in particolare, cura il supporto (oltre che per la generale definizione di una strategia unitaria per la modernizzazione del Paese attraverso le tecnologie) per la elaborazione, il monitoraggio e la verifica dell'attuazione dei piani d'azione volti, attraverso il ricorso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, a migliorare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità delle pubbliche amministrazioni e l'elaborazione, la promozione, l'aggiornamento, il monitoraggio e la verifica del piano d'azione "governo elettronico".

*4.5* Da ultimo la Corte, come già premesso, ritiene di soffermarsi sul decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito con modificazioni dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, recante "Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile".

Al riguardo si osserva che la scelta di ricondurre una struttura con compiti operativi, connotati da atipie ordinamentali e gestionali, nella Presidenza del Consiglio dei ministri

contrasta con il precipuo ruolo di supporto della stessa Presidenza alle attribuzioni costituzionali del Presidente del Consiglio.

Si reputa – pertanto – necessario suggerire l'opportunità di allocare, con gli idonei atti normativi, le strutture di protezione civile nel pertinente alveo del Ministero dell'Interno. In tal senso depone altresì, in modo inequivoco, la competenza da tempo devoluta, attraverso deleghe consolidate e per così dire "routinarie", al Ministro dell'interno con configurazione di una sostanziale estraneità del Presidente del Consiglio nel settore.

Conclusivamente, la Corte – in base al disposto contenuto nell'ultimo periodo dell'art. 41 del T.U. approvato con R.D. 12 luglio 1934 n. 1214 – espone quindi alle valutazioni del Parlamento e del Governo l'opportunità di addivenire ad una conseguente riforma ordinamentale.

PAGINA BIANCA

# *L'ATTIVITA' DEI MINISTERI*

PAGINA BIANCA

# *MINISTERI ISTITUZIONALI*

PAGINA BIANCA

## Ministero della giustizia

**Sintesi e conclusioni.**
**1. Il quadro della riforma:** *1.1 Il giudice unico di primo grado; 1.2 Le sezioni stralcio; 1.3 Il giudice di pace.*
**2. Quadro di riferimento programmatico:** *2.1 Le note preliminari e le direttive generali del Ministro.*
**3. Analisi dei risultati di consuntivo:** *3.1 Profili generali; 3.2 Esposizione dei risultati contabili secondo la classificazione funzionale; 3.3 Analisi della spesa per Centri di Responsabilità.*
**4. Personale.**
**5. Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria:** *5.1 Personale; 5.2 I corsi di formazione; 5.3 Il lavoro nell'ambito del sistema carcerario e i corsi di formazione per i detenuti e le misure alternative alla pena detentiva; 5.4 L'edilizia penitenziaria.*
**6. Giustizia Minorile:** *6.1 Personale; 6.2 Attività istituzionale.*
**7. Informatica.**

PAGINA BIANCA

# MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

***ESERCIZIO 2001 (Milioni di Lire):***

| Funzione obiettivo 4° liv. | Stanziamenti Definitivi | Autorizzazioni di cassa | *di cui in C/Capitale* | Impegni | Impegni effettivi | Pagamenti | Residui totali | Economie |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1.2.1.2 - Aiuti all'Albania | 0 | 13.500 | *13.500* | 0 | 0 | 7.395 | 6.105 | 0 |
| 1.6.1.1 - Gestione dei servizi elettorali | 7.770 | 7.770 | | 7.767 | 7.767 | 2.484 | 9.184 | 3.280 |
| 3.3.1.1 - Attivita' di indirizzo e programmazione in materia di giustizia e coordinamento dei sistemi informativi | 113.107 | 120.359 | *3.643* | 97.119 | 96.388 | 85.757 | 39.513 | 19.285 |
| 3.3.1.2 - Gestione della materia penale | 3.222.192 | 3.335.767 | *111.025* | 3.254.025 | 3.219.414 | 3.255.570 | 795.560 | -132.002 |
| 3.3.1.3 - Gestione della materia civile | 3.221.595 | 3.335.328 | *106.958* | 3.251.523 | 3.217.006 | 3.256.607 | 780.837 | -129.471 |
| 3.3.1.4 - Gestione della giurisdizione volontaria e giudici onorari. tribunale superiore e magistrature regionali delle acque pubbliche e giustizia amministrativa | 106.319 | 93.981 | | 105.919 | 105.919 | 143.813 | 61.419 | -32.851 |
| 3.3.1.5 - Casellario giudiziario | 17.690 | 17.690 | *17.690* | 17.576 | 17.243 | 14.584 | 18.526 | 711 |
| 3.3.1.6 - Gestione del CED Cassazione | 3.234 | 3.234 | *3.234* | 3.213 | 3.152 | 2.666 | 3.386 | 130 |
| 3.3.1.7 - Interventi per l'edilizia destinati ad uffici giudiziari | 39.651 | 64.651 | *64.651* | 39.586 | 16.028 | 49.730 | 153.958 | 28.364 |
| 3.4.1.1 - Custodia ed esecuzione della pena | 4.642.983 | 4.894.019 | *172.642* | 4.038.852 | 4.024.291 | 3.779.594 | 827.736 | 674.951 |
| 3.4.1.2 - Custodia ed esecuzione della pena per i minori sottoposti a misure | 244.141 | 256.415 | *9.688* | 217.282 | 213.703 | 209.906 | 41.018 | 32.682 |
| 3.4.1.3 - Promozione e prevenzione dei diritti dei minori in campo nazionale e | 8.764 | 25.631 | | 8.730 | 8.730 | 10.528 | 7.338 | 8.151 |
| 3.4.1.4 - Interventi per edilizia penitenziaria | 291.992 | 298.905 | *215.778* | 287.310 | 115.600 | 114.389 | 384.880 | 9.910 |
| 7.4.1.4 - Assistenza sanitaria ai detenuti | 238.945 | 267.338 | | 234.792 | 234.792 | 224.261 | 84.661 | 12.073 |
| 10.2.1.2 - Rimborsi alle gestioni previdenziali per indennita' varie | 58.261 | 63.757 | | 58.259 | 58.259 | 58.055 | 336 | 8.040 |
| 10.2.1.5 - Contributi e rimborsi alle gestioni previdenziali dei dipendenti statali | 6.504 | 7.564 | | 6.504 | 6.504 | 6.969 | 3.935 | 42 |
| 10.3.1.1 - Erogazioni ai superstiti di persone decedute per causa di servizio | 1.100 | 1.100 | | 1.023 | 1.023 | 334 | 700 | 166 |
| 10.4.1.1 - Trasferimenti e assistenza alle famiglie per protezione sociale | 2.450 | 2.440 | | 747 | 747 | 690 | 100 | 1.703 |
| ***TOTALE AMM.NE*** | ***12.226.696*** | ***12.809.447*** | ***718.808*** | ***11.630.226*** | ***11.346.564*** | ***11.223.334*** | ***3.219.193*** | ***505.163*** |

**Sintesi e conclusioni.**

Nel 2001 è stato portato a termine il processo di riforma della struttura centrale del Ministero della giustizia, al quale è affidato il compito di assicurare il necessario supporto allo svolgimento delle funzioni giurisdizionali dei magistrati (risorse umane, strumentali e logistiche).

La nuova struttura dell'Amministrazione centrale, approvata con d.P.R. n. 55 del 2001[1], si articola su quattro dipartimenti: Dipartimento per gli affari di giustizia, Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Dipartimento per la giustizia minorile. In particolare, l'accorpamento in un unico dipartimento (affari di giustizia) delle funzioni esercitate in precedenza da tre diverse direzioni generali (Organizzazione giudiziaria, Affari penali ed Affari civili) risponde ad una logica di razionalizzazione dell'organizzazione del lavoro, evita duplicazioni di competenze e di costi, consente una conoscenza unitaria delle esigenze e l'ottimizzazione dell'uso delle risorse.

Il nuovo regolamento ha sottolineato anche il ruolo centrale dell'informatizzazione per il miglioramento del sistema giudiziario; il suo sviluppo, unitamente alla individuazione di nuove modalità organizzative del lavoro, è considerato un momento determinante per il processo di modernizzazione del sistema. L'ex Ufficio del responsabile dei sistemi informativi è stato trasformato in una Direzione generale - inserita nel Dipartimento dell'organizzazione – alla quale, in considerazione della trasversalità delle competenze, è stata riconosciuta piena autonomia tecnica per la gestione dei programmi di informatizzazione, che si estendono a tutti gli uffici ministeriali, compresi quelli amministrativi decentrati e quelli giudiziari.

L'art. 19 del d.lgs. n. 300 del 999 ha ridotto notevolmente il numero dei magistrati collocati fuori ruolo ed assegnati al Ministero, che attualmente non possono superare le 50 unità, a fronte delle 120 prima della riforma, ed ha stabilito che ai magistrati siano riservate solo le funzioni strettamente connesse alla loro professionalità. Ciò nonostante, non è stato ancora sciolto il nodo dei rapporti e dei reciproci ambiti di competenza, tra i magistrati che dirigono gli uffici giudiziari ed i dirigenti amministrativi.

Gli stanziamenti per la giustizia si sono incrementati nel 2001, raggiungendo i 12.226,7 mld, confermando il trend di crescita, sia pure discontinua, verificatosi negli ultimi anni (+361 mld nel 1998, +512,8 mld nel 1999, +806,7 mld nel 2000, +512,4 nel 2001); in percentuale, rispetto al totale delle spese del bilancio dello Stato, gli stanziamenti per la giustizia hanno sostanzialmente mantenuto lo stesso livello (0,91% nel 1998, 0,90% nel 1999, 1,02% nel 2000, 1,00% nel 2001), recuperando solo in parte il livello del 1997 (1,30%).

L'osservazione dei dati di bilancio sottolinea come l'ampio processo di riforme che ha interessato il "sistema giustizia" (giudice unico, giudice di pace, sezioni stralcio, tribunali metropolitani) sia stato affrontato a costo zero.

Pur dando atto dello sforzo organizzativo dell'Amministrazione per attuare i nuovi istituti con le risorse a disposizione, anche a causa di una programmazione e ripartizione delle risorse che non sempre hanno valutato correttamente la capacità di spesa dei Centri di responsabilità, si osserva che alcuni uffici risentono ancora di difficoltà logistiche e di carenze di personale e beni strumentali.

La mancata istituzione del Servizio di controllo interno[2], la cui costituzione ha incontrato nell'Amministrazione della giustizia, a distanza di nove anni dal d.lgs. n. 29 del 1993, non persuasive giustificazioni, determina l'assenza di una complessiva attività di monitoraggio e di valutazione a consuntivo e non consente di conoscere con certezza le cause di tali carenze (sottostime delle risorse, ovvero errori di programmazione e/o di gestione).

I problemi della ridotta efficienza del sistema giustizia non sono riconducibili solo a criticità dell'organizzazione degli uffici e del lavoro, essendo necessari per la loro definitiva soluzione anche ulteriori interventi, per contenere nella giustizia civile l'incremento delle pendenze e garantire tempi più rapidi per i processi[3]; l'assenza di uno strumento interno di conoscenza dell'andamento della gestione e del grado di raggiungimento degli obiettivi da parte della dirigenza certamente non favorisce la individuazione di strumenti ed interventi migliorativi della produttività.

Dopo la modifica dell'art. 111 della Cost.[4], la durata ragionevole dei processi è principio fondamentale del nostro ordinamento ed il suo mancato rispetto incide direttamente nel bilancio dello Stato, che deve affrontare, a seguito di condanne ad opera di organi comunitari, un consistente onere finanziario[5]. Le recenti riforme ordinamentali e processuali, seppur indicano un'aumentata produttività degli uffici giudiziari (sul punto si rinvia al successivo paragrafo 1), non hanno ancora inciso, in maniera adeguata, sulla efficienza del sistema, di cui è elemento

---

[1] d.P.R. 6 marzo 2001, n. 55.

[2] L'Amministrazione ha comunicato che è in corso di perfezionamento il provvedimento di costituzione del Servizio di controllo interno e di nomina dei suoi componenti.

[3] L'art. 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366, di delega per la riforma del diritto societario, introduce i procedimenti sommari, a carattere cautelare e non cautelare, destinati a garantire in tempi rapidi la tutela reale dei diritti che si ritengono violati, pur nel rispetto del principio del contraddittorio e del diritto di difesa. La delega è stata esercitata solo relativamente alla disciplina degli illeciti penali e amministrativi riguardanti le società commerciali (d.lgs. n. 61 del 2002).

[4] Legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2: inserimento dei principi del giusto processo nell'art. 111 della Costituzione.

[5] Nel periodo intercorrente tra il mese di giugno 2000 ed il mese di giugno 2001, le condanne sono state 276, con una spesa complessiva di circa 33 mld. (dati tratti dalla Relazione sull'Amministrazione della Giustizia nell'anno 2001, del Procuratore Generale della Repubblica presso la Suprema Corte di Cassazione).

sintomatico anche quanto viene richiesto in sede comunitaria in merito all'adeguatezza del nostro impianto normativo ed organizzativo.

La legge n. 48 del 2001[6] ha previsto un significativo incremento del ruolo organico del personale di magistratura con un aumento di mille unità, delle quali trecento da destinare alla trattazione delle controversie di cui alla legge n. 533 del 1973[7] ed ha modificato, con l'intento di ridurre i tempi delle procedure concorsuali, le modalità di reclutamento dei magistrati stessi; in precedenza, il d.l. n. 341 del 2000, convertito con modificazioni dalla legge n. 4 del 2001[8], ha dettato norme particolari per agevolare la copertura dei posti in organico del giudice di pace e per il conferimento degli incarichi di giudice onorario di tribunale.

Mentre è stata data attuazione agli artt. 21 e 22 del d.l. n. 341[9], maggiori problematiche, interpretative ed organizzative, ha presentato l'applicazione delle nuove modalità di reclutamento, sicché l'Amministrazione, con parere favorevole del CSM, ha differito l'applicazione della nuova disciplina[10]. Inoltre, ancora per ragioni organizzative, è stato necessario modificare l'art. 18 della citata legge n. 48, nella parte in cui prevedeva che tutte le vacanze della magistratura, alla data di entrata in vigore della legge stessa, comprensive dell'aumento di organico di mille unità, fossero coperte con tre concorsi banditi mediante unico decreto; a parere dell'Amministrazione, a seguito di tale disposizione i candidati che avessero presentato domanda di partecipazione sarebbero stati presumibilmente gli stessi nelle tre procedure, con la probabilità di una coincidenza, nei tre concorsi, dei candidati che avrebbero superato le prove preliminari. Ad una triplicazione di attività, prevedibilmente, non avrebbe corrisposto una sufficiente copertura dei posti messi a concorsi, vanificandosi gli sforzi anche organizzativi posti in atto. L'art. 19, comma 2 della legge n. 448 del 2001 (legge finanziaria 2002) ha modificato il comma 1, dell'art. 18 eliminando la previsione di un unico bando di concorso, conservando i tre concorsi da bandire entro due anni. Solo con d.m. del 12 marzo 2002, l'Amministrazione ha potuto bandire il primo dei tre concorsi.

---

[6] Legge 13 febbraio 2001, n. 48 – Aumento del ruolo organico e disciplina dell'accesso in magistratura.

[7] Legge 11 agosto 1971, n. 533 - Disciplina delle controversie individuali di lavoro e delle controversie in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie.

[8] Decreto legge 24 novembre 2000, n. 341, convertito con modificazioni dalla legge 19 gennaio 2001, n. 4, recante disposizioni urgenti per l'efficacia e l'efficienza dell'amministrazione della giustizia.

[9] Sono attualmente in corso di deliberazione da parte del CSM le nomine per la copertura dei posti in organico degli uffici dei giudici di pace del distretto di Napoli, e per i giudici onorari di tribunale.

[10] L'art. 9, comma 5 della legge n. 48 prevede l'istituzione di correttori esterni degli elaborati scritti nei concorsi per uditore giudiziario, banditi successivamente all'entrata in vigore delle legge n. 48. L'applicazione della norma è subordinata alla emanazione di un regolamento ministeriale, che deve disciplinare le modalità della procedura di correzione e la formazione degli stessi correttori per assicurare, pur nel rispetto dell'autonomia di giudizio di ciascuno, l'adozione di criteri di valutazione il più possibile uniformi, evitando il ricorso alla valutazione diretta da parte della Commissione.

Quanto rappresentato sottolinea ancora una volta che uno dei problemi dell'adeguamento dell'organico di magistratura (che si riflette anche sul numero dei giudizi pendenti) attiene ai tempi di espletamento delle procedure concorsuali e di immissione in servizio, che rimane ancora irrisolto; le disposizione legislative di adeguamento degli organici della magistratura, se non sono accompagnate da norme efficaci di reclutamento, possono produrre solo a distanza di tempo effetti positivi sull'efficienza degli uffici giudiziari.

Un ulteriore elemento di criticità del corretto funzionamento degli uffici giudiziari riguarda l'adeguamento degli organici del personale amministrativo e degli assistenti giudiziari. La legge n. 242 del 2000[11], per garantire l'attuazione del giudice unico, ha confermato anche per l'Amministrazione della giustizia la possibilità di stipulare contratti di lavoro a tempo determinato con soggetti impiegati in lavori socialmente utili.

La Corte ha più volte sottolineato la necessità che si intervenga per un riassetto organizzativo degli uffici, sia sotto l'aspetto della dimensione (uffici di dimensioni troppo ridotte presentano un non soddisfacente rapporto costi/produttività), sia della distribuzione territoriale, ancora oggi regolata sulla base di un'anacronistica rete di strutture. La razionalizzazione e l'adeguamento alla nuova realtà sociale delle circoscrizioni giudiziarie, benché siano state più volte auspicate dalla stessa magistratura, non sono ancora state realizzate.

Il recupero di efficienza dell'apparato giudiziario richiede una più attenta ripartizione delle risorse, intesa anche come articolazione sul territorio delle circoscrizioni giudiziarie e composizione delle piante organiche dei singoli uffici. Nel contempo, non è più rinviabile l'attribuzione ai dirigenti preposti agli uffici giudiziari della responsabilità per i risultati conseguiti, attraverso modelli di rilevazione delle informazioni e di valutazione che tengano conto della specificità e rilevanza delle funzioni esercitate.

## 1. Il quadro della riforma.

### *1.1 Il giudice unico di primo grado.*

L'istituzione del giudice unico, entrato pienamente in vigore dal 2 gennaio 2000[12], ha comportato la soppressione di 165 preture circondariali e di 100 procure presso le preture,

[11] Legge 18 agosto 2000, n. 242 - Autorizzazione al Ministero della giustizia a stipulare contratti di lavoro a tempo determinato con soggetti impiegati in lavori socialmente utili, al fine di garantire l'attuazione della normativa sul giudice unico di primo grado.

[12] Del d.lgs. n. 51 del 1998, recante misure urgenti per l'efficacia e l'efficienza dell'Amministrazione della giustizia, sono entrate in vigore il 2 giugno 1999, data dalla quale è stata prevista la riformulazione della mappa degli uffici, le parti che riguardano il contenzioso civile e l'aspetto ordinamentale, mentre quelle che attengono al contenzioso lavoristico ed al processo penale sono state rinviate al 2 gennaio 2000, unitamente alle disposizione della legge n. 479 del 1999, che ha modificato le norme processuali per il rito dinanzi al tribunale in composizione monocratica.

nonché la chiusura di 203 sezioni distaccate di pretura, mentre altre 218 sono state trasformate in sezioni distaccate di tribunale.

L'unificazione degli uffici giudiziari di primo grado e la riduzione delle sezioni distaccate dovrebbero consentire la costituzione di un numero maggiore di uffici di dimensioni adeguate e favorire un'accresciuta specializzazione dei magistrati.

Nella materia civile, dal 1999 al 2001, si è avuto il seguente andamento:

| | Iscritti | Definiti | Finali | Indice di smaltimento* |
|---|---|---|---|---|
| 1° semestre 1999 | 83.651 | 93.644 | 2.306.957 | 111,9 |
| 2° semestre 1999 | 500.137 | 449.228 | 2.410.997 | 89,8 |
| 2000 | 873.847 | 1.025.983 | 2.286.779 | 117,4 |
| 20001 | 851.427 | 855.702 | 2.286.972 | 100,5 |

(dati forniti dalla amministrazione)

Nella materia penale:

| | Iscritti | Definiti | Finali | Indice di smaltimento* |
|---|---|---|---|---|
| 1° semestre 1999 | 335.555 | 326.033 | 1.568.780 | 97,1 |
| 2° semestre 1999 | 2.149.060 | 2.079.725 | 1.631.189 | 96,7 |
| 2000 | 2.910.804 | 2.817.469 | 1.736.984 | 96,7 |
| 2001 | 2.790.759 | 2.577.869 | 2.305.762 | 92,3 |

(dati forniti dalla amministrazione)

*indice di smaltimento elaborato dalla Corte = procedimenti definiti/procedimenti iscritti

Alcune sedi lamentano ancora difficoltà operative a causa di carenze di personale e delle strutture[13] che rischiano di trasformare la riforma in una semplice ridistribuzione dei procedimenti dalle ex preture ai tribunali.

*1.2 Le sezioni stralcio.*

Le sezioni stralcio sono state istituite dalla legge n. 276 del 1997[14] per definire i giudizi pendenti alla data del 30 aprile 1995 e sono operative dall'11 novembre 1998. Il loro avvio è stato piuttosto lento per le difficoltà incontrate nel reclutamento dei giudici onorari. Su un organico che ne prevedeva 1.000, alla data dell'11 novembre 1998 ne erano in servizio 295; 329 al 2 giugno 1999; 721 alla data del 31 dicembre 2001.

L'incremento dei giudici onorari dovrebbe determinare un aumento delle definizioni, che sino ad oggi hanno mantenuto un indice non elevato. Inizialmente i giudizi pendenti erano 636.632, scesi alla data del 31 dicembre 1999 a 503.234, con un indice di smaltimento[15] di circa

[13] Relazione sull'Amministrazione della giustizia nell'anno 2001, del Procuratore Generale della Repubblica presso la Suprema Corte di Cassazione.
[14] Legge 22 luglio 1997, n. 276.
[15] l'indice di smaltimento calcolato dall'amministrazione tiene conto anche delle pendenze.

il 20,9%, scesi ancora a 347.763 al giugno 2001, con un indice di smaltimento del *21,66%*[16]. L'indice complessivo di smaltimento, dalla data iniziale di operatività delle sezioni, è pari al 32,98% e da stime dell'Amministrazione l'arretrato dovrebbe esaurirsi entro il quinquennio previsto dalla legge.

*1.3 Il giudice di pace*[17].

Complessivamente positivo è il giudizio sui risultati del giudice di pace, che si è dimostrato un importante strumento di razionalizzazione del sistema giudiziario

Rispetto al 2000 le iscrizioni di nuovi giudizi in materia di cognizione ordinaria, che rappresentano il maggior impegno dei giudici di pace, sono diminuite (passando da 495.780 a 438.690). L'indice di smaltimento, dato dal rapporto tra giudizi definiti e cause iscritte, è del 97,4%, superando sensibilmente il livello dei precedenti anni (80% circa); le pendenze, comunque, sono aumentate passando da 465.023 a 475.581 (10 mila unità circa a fronte delle 100.000 unità dell'anno precedente).

| Anni | Procedimenti ordinari iscritti | Procedimenti definiti | Indice di smaltimento* |
|---|---|---|---|
| 2° semestre 1999 | 194.329 | 147.514 | 75,9 |
| 2000 | 495.780 | 396.794 | 80,0 |
| 2001 | 438.690 | 415.536 | 94,7 |

(dati forniti dall'amministrazione)
indice di smaltimento elaborato dalla Corte = procedimenti definiti/procedimenti iscritti

Il numero delle definizioni risulta in costante crescita.

Per quanto attiene alla competenza in materia di procedimenti speciali l'indice di smaltimento ha raggiunto il 99,7 (sopravvenuti 386.899, esauriti 385.887); per le opposizione alle sanzioni amministrative il 40%, mentre per i procedimenti non contenziosi ha raggiunto il 96,4%.

In materia di opposizioni alle sanzioni amministrative[18], si è notevolmente incrementato il dato delle nuove iscrizioni (319.440 a fronte delle 153.693 del 2000), con 214.553 definizioni (62.039 nel 2000).

---

[16] Nel 2000 sono stati attribuiti alle sezioni stralcio 41.440 procedimenti provenienti dalle ex preture, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 479 del 1999; pertanto, i procedimenti complessivi sui quali calcolare l'indice di smaltimenti sono 544.674.

[17] La legge 21 novembre 1991, n. 374 ha istituito il giudice di pace, attualmente operativo in 848 sedi sparse sul territorio. E' un giudice non professionale, con incarico a tempo e competenza su cause civili inferiori a 5 milioni. Recentemente, la legge 24 novembre 1999, n. 468 ha modificato la legge istituiva sotto il profilo ordinamentale e dello status (requisiti, tirocinio e formazione, durata dell'ufficio) ed ha conferito al Governo delega in materia di competenza penale del giudice di pace. Entro otto mesi dalla sua entrata in vigore era previsto il decreto legislativo di attuazione e la operatività della riforma entro il centottantesimo giorno dalla sua pubblicazione. Al giudice di pace verrà attribuita la cognizione di reati di minore offensività sociale e di reati previsti da leggi speciali individuati dal legislatore, con una conseguente riduzione del carico anche in questo settore. Inoltre, si procederà ad una revisione

Seppur è migliorato il numero delle presenze dei giudici di pace (nel 2000 erano vacanti 2.087 unità, 1.057 nel 2001), esso è, tuttavia, ancora ridotto rispetto alle 4.700 unità previste in organico, per cui tenuto anche conto del progressivo aumento delle pendenze, è opportuno provvedere alla copertura integrale delle pianta organica.

Le competenze penali del giudice di pace, regolate dal d.lgs. 274 del 2002, modificato dal decreto legge 2 aprile 2001, n. 91, convertito in legge 3 maggio 2001, n. 163, sono in vigore dal 2 gennaio 2002. Con d.m. 6 aprile 2001, n. 204 è stato approvato il regolamento di esecuzione del d.lgs. n. 274 del 2000[19], recante disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace.

## 2. Quadro di riferimento programmatico.

*2.1. Le note preliminari e le direttive generali del Ministro.*

La Corte, già nelle precedenti relazioni al Parlamento, pur rilevando una maggiore attenzione nella predisposizione delle note preliminari e delle direttive generali del ministro, ha sottolineato la necessità che anche l'attività del Ministero della giustizia sia oggetto di documenti di programmazione più completi ed approfonditi, i quali, oltre alla descrizione degli obiettivi di carattere generale, individuino i risultati intermedi e strumentali che si intendono raggiungere.

Peraltro, anche in merito alle note preliminari ed alle direttive generali del ministro per il 2001, si deve ribadire che tali documenti mantengono un carattere eccessivamente descrittivo e generico e seppur si riscontra un maggior dettaglio nella indicazione degli obiettivi previsti, gli stessi rimangono ancora connotati da un eccesso di sintesi. Dovrebbero, invece, rispondere ad una logica di pianificazione e controllo, individuando i risultati che si intende raggiungere, in un ottica progettuale organica ed unitaria, integrati da standard minimi temporali quantitativi e qualitativi.

Le direttive 2001 riprendono le linee generali di indirizzo formulate per il 2000, con particolare riguardo all'attuazione della riforma dell'apparato organizzativo. Tra gli obiettivi intermedi, funzionali al buon esito delle riforme, era individuato l'avvio delle procedure di arruolamento del personale di magistratura; come già osservato nelle "Sintesi e conclusioni", per la complessità della nuova normativa in materia, l'Amministrazione non è stata in grado di bandire alcun concorso prima del mese di marzo del corrente anno.

---

dell'apparato sanzionatorio relativo ai reati che saranno attribuiti al giudice di pace con l'applicazione di pene alternative a quelle detentive.

[18] Le opposizioni alle sanzioni amministrative sono state devolute al giudice di pace dall'art. 98 del d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507.

[19] D.lgs. 28 agosto 2000, n. 274.

Le direttive per il 2002, attualmente all'esame della Corte dei conti, sono state emanate con notevole ritardo; al riguardo – pur non ignorando la concomitanza con la conclusione della legislatura - non può non sottolinearsi la rilevanza del profilo della tempestività, tanto più in quanto un documento programmatico che viene approvato solo a metà dell'esercizio di riferimento perde gran parte della sua forza progettuale, sviluppandosi su un arco temporale limitato.

A ciò va aggiunto che l'esercizio della funzione programmatica presuppone la conoscenza dei risultati della gestione precedente e di quella in corso, per ottimizzare la ripartizione delle risorse, modificare o annullare i progetti che presentano criticità, valorizzare l'azione amministrativa in quei settori in cui si presentano esigenze anche impreviste. Come già osservato nel precedente paragrafo, presso il Ministero della giustizia non è stato, invece, ancora costituito il Servizio di controllo interno; tale mancanza non può, quindi, non influire negativamente anche sui documenti programmatici, che sono elaborati dall'Autorità di governo senza gli indispensabili apporti del controllo strategico e, più in generale, senza valutazioni sull'andamento della gestione.

## 3. Analisi dei risultati di consuntivo.

*3.1 Profili generali.*

Gli stanziamenti definitivi hanno raggiunto i 12.226,7 mld (11.714,3 mld nel 2000) con un incremento di 512,4 mld e con una percentuale sul bilancio dello Stato pari allo 1,00. Le spese di parte corrente sono state pari a 11.584,5mld (11.236,5 mld nel 2000 + 348 mld), mentre quelle in conto capitale sono state pari a 642,1 mld (477,8 mld nel 2000, + 164,3 mld).

*(in miliardi di lire)*

| Anni | Stanziamenti definitivi | % con il bilancio dello Stato | Spese correnti | Spese in conto capitale |
|---|---|---|---|---|
| 1997 | 10.033,8 | 1,30 | 9.794,1 | 239,6 |
| 1998 | 10.394,8 | 0,91 | 9.996,2 | 398,5 |
| 1999 | 10.907,6 | 0,90 | 10.437,9 | 469,6 |
| 2000 | 11.714,3 | 1,02 | 11.236,5 | 477,8 |
| 2001 | 12.226,7 | 1,00 | 11.584,5 | 642,1 |

Dell'aumento complessivo di 512,3 mld, 456 mld sono stati destinati alle spese di funzionamento, 164,3 mld per investimenti, 17,3 mld alle altre spese, mentre le spese per interventi hanno subito un decremento di 125,3 mld.

La capacità di impegno sugli stanziamenti di competenza e su quelli complessivi si mantiene sostanzialmente stabile.

*(in miliardi di lire)*

| Anni | Stanziamenti competenza | Impegni competenza | % | Massa impegnabile | Impegni totali | % | Residui stanziamenti | Impegni sui residui | % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1997 | 10.033,8 | 8.997,7 | 89,6 | 10.150,0 | 9.072,5 | 89,3 | 116,2 | 74,8 | 64,3 |
| 1998 | 10.394,8 | 9.592,6 | 92,2 | 10.531,9 | 9.708,8 | 92,1 | 136,6 | 116,2 | 85,0 |
| 1999 | 10.907,6 | 9.876,0 | 90,5 | 11.045,6 | 9.977,3 | 90,3 | 268,1 | 101,2 | 37,7 |
| 2000 | 11.714,3 | 10.621,5 | 90,6 | 11.982,5 | 10.708,1 | 89,3 | 384,5 | 86,6 | 24,5 |
| 2001 | 12.226,7 | 11.346,5 | 92,8 | 12.611,2 | 11.647,9 | 92,3 | 367,4 | 300,7 | 81,8 |

L'incremento della massa spendibile, minore rispetto alle autorizzazioni di cassa, ha portato ad un ritorno del rapporto tra le due voci ai valori del 1999 circa (85,70% rispetto all'84,09% nel 1999). Permane sostanzialmente stabile anche la capacità di spesa.

*(in miliardi di lire)*

| Anni | Massa spendibile | Autorizzazioni di cassa | % |
|---|---|---|---|
| 1997 | 11.804,9 | 11.228,9 | 95,10 |
| 1998 | 12.100,0 | 10.676,8 | 88,20 |
| 1999 | 12.743,8 | 10.856,9 | 85,10 |
| 2000 | 14.048,5 | 11.813,1 | 84,09 |
| 2001 | 14.947,7 | 12.809,4 | 85,70 |

*(in miliardi di lire)*

| Anni | Massa spendibile | Pagamenti | % | Autorizzazioni di cassa | Pagamenti totali | % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1997 | 11.804,9 | 9.120,5 | 77,2 | 11.228,9 | 9.120,5 | 81,2 |
| 1998 | 12.100,0 | 9.773,8 | 80,7 | 10.676,8 | 9.773,8 | 91,5 |
| 1999 | 12.747,8 | 9.752,7 | 76,5 | 10.856,9 | 9.752,7 | 89,9 |
| 2000 | 14.048,5 | 10.617,2 | 75,5 | 11.813,1 | 10.617,2 | 89,8 |
| 2001 | 14.947,7 | 11.223,3 | 75,0 | 12.809,4 | 11.223,3 | 87,6 |

I residui totali, al 31 dicembre 2001, sono pari a 3.219,1 mld; complessivamente, si assiste ad un decremento nel rapporto residui/pagamenti rispetto al 2001 (si passa dal 59,7 al 56,6).

*(in miliardi di lire)*

| Impegni su competenza | Pagamenti su competenza | % Pagamenti-impegni | Residui al 31.12.01 | Pagamenti su residui | % Pagamenti su residui |
|---|---|---|---|---|---|
| 11.346,5 | 9.390,5 | 82,7 | 3.219,1 | 1.823,8 | 56,6 |

La tabella che segue illustra l'andamento dei residui totali nel triennio 1998/2001, ed evidenzia una costante dinamica accrescitiva, in parte connessa all'aumento degli stanziamenti.

*(in miliardi di lire)*

| Anni | Residui totali |
|---|---|
| 1998 | 1.800,4 |
| 1999 | 2.334,1 |
| 2000 | 2.720,9 |
| 2001 | 3.219,1 |

L'art. 3 della legge n. 94 del 1997 dispone l'esame del Ministro del tesoro sullo stato di attuazione dei programmi in corso ai fini della conservazione in bilancio, come residui, delle

somme, in conto capitale, non impegnate entro l'esercizio finanziario di riferimento. Con d.P.C.M. 20 marzo 2002 è stata determinata nella misura del 80% la percentuale di conservazione dei residui di stanziamento al 31 dicembre 2001.

Le seguenti tabelle riportano le risultanze consequenziali (in euro ed in lire).

*(in milioni di euro)*

| Esercizi pregressi | Disponibilità competenze 2001 | Totale | % | Richiesta Amministrazione | % conservazione | Somme da eliminare minimo 20% |
|---|---|---|---|---|---|---|
| *58,6* | *160,0* | *218,6* | *3* | *218,6* | *100* | *43,7* |

*(in milioni di lire)*

| Esercizi pregressi | Disponibilità competenze 2001 | Totale | % | Richiesta Amministrazione | % conservazione | Somme da eliminare minimo 20% |
|---|---|---|---|---|---|---|
| *113.465,4* | *309.803,2* | *423.268,6* | *3* | *423.268,6* | *100* | *84.614,9* |

*3.2 Esposizione dei risultati contabili secondo la classificazione funzionale.*

Per l'esercizio 2001, si è proceduto all'analisi in base alla classificazione funzionale delle risorse del bilancio dello Stato (*Classification of the functions of Goverment – COFOG -),* già utilizzata nelle precedenti relazioni, che, secondo una logica "trasversale", individua funzioni-obiettivo di 1° e 2° livello omogenee per tutte le Amministrazioni centrali; ciò ha determinato un livello di aggregazione che non sempre consente un puntuale e significativo esame dei dati di rendiconto.

In particolare, le funzioni-obiettivo di 1° livello, per il Ministero della giustizia, sono: 1) "servizi generali delle pubbliche amministrazioni"; 3) "ordine pubblico e sicurezza"; 7) "sanità"; 10) "protezione sociale"[20].

Il 97,4% delle risorse di bilancio è assegnato alla funzioni-obiettivo 3) "ordine pubblico e sicurezza" (11.911,6), di cui il 56,4% (6.723,7 mld) nella funzione "tribunali", il 43,6% (5.187,8 mld) nella funzione "istituzioni penitenziarie".

*(in miliardi di lire)*

| Funzioni-obiettivo 1° livello | Stanziamenti definitivi | Impegni su competenza | % | Massa impegnabile | Impegni totali | % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1. Servizi generali delle P.A. | 7,7 | 7,7 | 100 | 7,7 | 7,7 | 100 |
| 3. Ordine pubblico e sicurezza | 11.911,7 | 11.037,4 | 92,6 | 12.296,0 | 11.338,1 | 92,2 |
| 7. Sanità | 238,9 | 234,7 | 98,2 | 239,0 | 234,9 | 98,2 |
| 10. Protezione sociale | 68,3 | 66,5 | 97,3 | 68,3 | 66,5 | 97,3 |
| Totale | 12.226,7 | 11.346,5 | 92,8 | 12.611,2 | 11.647,3 | 92,3 |

La capacità di impegno per le singole funzioni raggiunge quasi il medesimo livello con riferimento sia agli stanziamenti definitivi sia alla massa impegnabile.

[20] Ad un'ulteriore disaggregazione la funzione "servizi generali delle pubbliche amministrazioni" comprende, al 2° livello: 1.2 "aiuti economici internazionali"; 1.6 "servizi pubblici generali, non altrimenti classificabili".
La funzione "ordine pubblico e sicurezza" si ripartisce in: 3.3 "tribunali"; 3.4 "istituzioni penitenziarie".
La funzione "sanità si concentra in : 7.4 "servizi di salute pubblica".
La funzione protezione sociale si articola in: 10.2 "vecchiaia"; 10.3 "superstiti"; 10.4 "famiglia".

*(in miliardi di lire)*

| Funzioni-obiettivo 1° livello | Massa spendibile | Autorizzazioni di cassa | % | Pagamenti totali | % pagamenti massa spendibile | % pagamenti autorizzazioni di cassa |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1. Servizi generali delle P.A. | 28,4 | 21,2 | 74,6 | 9,8 | 34,5 | 46,2 |
| 3. Ordine pubblico e sicurezza | 14.517,1 | 12.445,9 | 85,7 | 10.923,6 | 75,2 | 87,7 |
| 7. Sanità | 320,9 | 267,3 | 83,3 | 224,2 | 69,8 | 83,9 |
| 10. Protezione sociale | 81,0 | 74,8 | 92,3 | 66,0 | 81,4 | 88,2 |
| Totale | 14.947,6 | 12.809,4 | 85,7 | 10.223,3 | 68,3 | 79,8 |

I residui totali (3.219,1mld) riguardano per la quasi totalità (3.114,1 mld) l'ordine pubblico e sicurezza.

*3.3 Analisi della spesa per Centri di Responsabilità.*

Le maggiori quote di risorse sono gestite dai centri di responsabilità: "amministrazione penitenziaria", con 5.117,4 mld, di cui 4.065,3 per spese di funzionamento (3.582,7 mld per il personale) e "organizzazione giudiziaria ed affari giudiziari", con 4.713,8 mld, di cui 4.657,3 mld. per spese di funzionamento (4.295,3 mld per il personale).

Andamento degli impegni sugli stanziamenti di competenza

*(in miliardi di lire)*

| | 2000 | | | 2001 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Centri di Responsabilità | Stanziamenti competenza | Impegni su competenza | % | Stanziamenti competenza | Impegni competenza | % |
| Gabinetto e uffici di diretta collaborazione | 100,0 | 80,9 | 80,9 | 107,7 | 85,6 | 79,5 |
| Organizzazione giudiziaria | 4.354,8 | 4.191,4 | 96,2 | 4.713,8 | 4.779,3 | 101,3 |
| Affari penali | 42,5 | 39,7 | 93,4 | 37,1 | 36,8 | 99,1 |
| Affari civili | 2.004,3 | 1.891,2 | 94,3 | 1.956,6 | 1.862,4 | 95,2 |
| Amministrazione penitenziaria | 4.944,7 | 4.214,3 | 85,2 | 5.117,4 | 4.331,7 | 84,6 |
| Servizio ispettivo | 15,5 | 10,7 | 69,0 | 15,4 | 12,8 | 83,1 |
| Giustizia minorile | 252,2 | 192,8 | 76,4 | 278,4 | 237,6 | 85,3 |
| Totale | 11.714,3 | 10.621,5 | 90,6 | 12.226,7 | 11.346,5 | 92,8 |

Andamento degli impegni rispetto alla massa impegnabile

*(in miliardi di lire)*

| | 2000 | | | 2001 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Centri di Responsabilità | Massa impegnabile | Impegni totali | % | Massa impegnabile | Impegni totali | % |
| Gabinetto e uffici di diretta collaborazione | 111,2 | 82,2 | 73,9 | 125,2 | 96,8 | 77,3 |
| Organizzazione giudiziaria | 4.354,8 | 4.191,4 | 96,2 | 4.713,9 | 4.779,3 | 101,3 |
| Affari penali | 42,5 | 39,7 | 93,4 | 37,1 | 36,8 | 99,1 |
| Affari civili | 2.192,0 | 1.929,3 | 88,0 | 2.191,0 | 2.053,4 | 93,7 |
| Amministrazione penitenziaria | 4.961,9 | 4.229,4 | 85,2 | 5.218,2 | 4.414,3 | 84,6 |
| Servizio ispettivo | 15,5 | 10,7 | 69,0 | 15,4 | 12,8 | 83,1 |
| Giustizia minorile | 304,3 | 225,1 | 73,9 | 310,0 | 253,6 | 81,8 |
| Totale | 11.982,5 | 10.708,1 | 89,3 | 12.611,2 | 11.647,3 | 92,3 |

Tabella di raffronto delle economie negli anni 2000/2001

*(in miliardi di lire)*

| Centri di Responsabilità | 2000 | 2001 |
|---|---|---|
| Gabinetto e uffici di diretta collaborazione | 21,0 | 16,6 |
| Organizzazione giudiziaria | 0,4 | -218,0 |
| Affari penali | 3,1 | 0,7 |
| Affari civili | -102,6 | -35,9 |
| Amministrazione penitenziaria | 724 | 696,2 |
| Servizio ispettivo | 4,8 | 2,6 |
| Giustizia minorile | 59,4 | 42,8 |
| Totale | 710,3 | 505,1 |

Le economie, che nel 2000 avevano subito un incremento raggiungendo i 710,3 mld (dai 656,9 mld del 1999) sono diminuite a 505,1 mld ed interessano nella quasi totalità le spese correnti: 790,4 mld su 817,8 (96,6%).

Gli "affari civili e libere professioni" passano da un'eccedenza di pagamento di 102,6 mld. a 35,9mld, mentre la "organizzazione giudiziaria" presenta un eccedenza di 218 mld.

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

*(in miliardi di lire)*

| Centri di Responsabilità | Massa spendibile | Autorizzazioni di cassa | Pagamenti totali | % pagamenti/massa spendibile | % pagamenti/autorizzazioni di cassa |
|---|---|---|---|---|---|
| Gabinetto e uffici di diretta collaborazione | 154,7 | 128,2 | 78,2 | 50,5 | 61,0 |
| Organizzazione giudiziaria | 5.074,2 | 4.931,9 | 4.894,7 | 96,4 | 99,2 |
| Affari penali | 48,4 | 36,9 | 31,9 | 65,9 | 86,4 |
| Affari civili | 3.277,6 | 1.991,8 | 1.883,1 | 57,4 | 94,5 |
| Amministrazione penitenziaria | 5.978,7 | 5.397,7 | 4.084,7 | 68,3 | 75,6 |
| Servizio ispettivo | 16,8 | 15,7 | 12,0 | 71,4 | 76,4 |
| Giustizia minorile | 396,9 | 306,8 | 238,5 | 60,1 | 77,7 |
| Totale | 14.947,6 | 12.809,4 | 11.223,3 | 75,1 | 87,6 |

Come si evince dalla tabella, che pone a raffronto i rapporti tra pagamenti/massa spendibile e autorizzazione di cassa negli anni 2000/20001, la capacità di spesa è rimasta invariata (da 75,5% a 75,1%). I residui sono aumentati passando dai 2.720,9 mld del 2000 ai 3.219,1 mld dell'esercizio in esame.

| Centri di Responsabilità | 2000 | | 2001 | |
|---|---|---|---|---|
| | % pagamenti totali e massa spendibile | % pagamenti totali autorizzazioni di cassa | % pagamenti totali e massa spendibile | % pagamenti totali autorizzazioni di cassa |
| Gabinetto e uffici di diretta collaborazione | 50,5 | 65,3 | 50,5 | 61,0 |
| Organizzazione giudiziaria | 92,2 | 96,4 | 96,4 | 99,2 |
| Affari penali | 70,5 | 81,6 | 65,9 | 86,4 |
| Affari civili | 61,9 | 106 | 57,4 | 94,5 |
| Amministrazione penitenziaria | 71,7 | 79,6 | 68,3 | 75,6 |
| Servizio ispettivo | 60,6 | 62,1 | 71,4 | 76,4 |
| Giustizia minorile | 52,5 | 70,6 | 60,1 | 77,7 |
| Totale | 75,5 | 89,8 | 75,1 | 87,6 |

Tabella dei residui totali anni 1999/2000

*(in miliardi di lire)*

| Centri di Responsabilità | 2000 | 2001 |
|---|---|---|
| Gabinetto e uffici di diretta collaborazione | 46,9 | 59,8 |
| Organizzazione giudiziaria | 360,3 | 397,5 |
| Affari penali | 11,3 | 15,8 |
| Affari civili | 1.320,9 | 1.430,3 |
| Amministrazione penitenziaria | 861,3 | 1.197,7 |
| Servizio ispettivo | 1,4 | 2,2 |
| Giustizia minorile | 118,5 | 115,5 |
| Totale | 2.720,9 | 3.219,1 |

L'incremento dei residui ha interessato tutti i Centri di Responsabilità tranne la giustizia minorile.

**4. Personale.**

Come già osservato, la gestione del personale rappresenta per l'Amministrazione un settore di grande rilievo per il funzionamento della "macchina giustizia".

L'organico complessivo del personale di magistratura prevede 10.109 unità; le presenze al 31 dicembre 2001 erano 8.614, con una diminuzione rispetto al 1999 (quando erano 8.898). L'espletamento di concorsi con un numero alto di partecipanti, nonostante l'introduzione di una preselezione informatica[21], concorre a spiegare le cause dei ritardi nella conclusione degli stessi e nell'immissione dei vincitori in servizio.

Di seguito vengono riportate le dotazione organiche nazionali del personale di magistratura negli anni 1999/2000 e dopo l'entrata in vigore della legge n. 48 del 2001.

| Qualifica | Dotazione organica | In servizio al 31.12.1999 | | In servizio al 31.12.2000 | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | uomini | donne | uomini | donne |
| Presidente Corte di cassazione | 1 | 1 | = | 1 | = |
| Procuratore generale Corte cassazione | 1 | 1 | = | 1 | = |
| Presidente aggiunto Corte cassazione | 1 | 1 | = | 1 | = |
| Presidente Trib. Super.Acque Pubbliche | 1 | 1 | = | 1 | = |
| Magistrato Corte cassazione. con funz. sup | 112 | 1.828 | 246 | 1.846 | 121 |
| Magistrato Corte di cassazione | 616 | 919 | 246 | 967 | 325 |
| Magistrato Corte d'Appello | 1.981 | 863 | 511 | 899 | 593 |
| Magistrato di tribunale con più di tre anni | = | 1.417 | 1.418 | 1.307 | 1.347 |
| Magistrato di tribunale | 6.246 | 263 | 238 | 239 | 247 |
| Uditore giudiziario dopo sei mesi | = | 359 | 461 | 374 | 476 |
| Uditore giudiziario | 150 | 128 | 138 | 3 | 3 |
| Totale | 9.109 | 5.781 | 3.258 | 5.639 | 3.112 |

[21] La disciplina in materia di concorso per uditore giudiziario di cui agli artt. 121 e ss. del r.d. n. 12 del 1941 è stata modificata dall'art. 17, commi 113 e 114 della legge n. 127 del 1997 e dal d.lgs. n. 398 del 1997 per semplificare ed accelerare le procedure concorsuale, prevedendo, tra l'altro, l'ausilio di sistemi informatici per la prova preliminare, con funzioni non valutative bensì meramente deflative per limitare il numero dei partecipanti al concorso, applicando criteri oggettivi ed uniformi.

| Qualifiche | Organico Ex legge n. 48 del 2001 | Uomini | Donne |
|---|---|---|---|
| Primo presidente | 1 | 1 | |
| Procuratore generale presso la Corte di cassazione, Presidente aggiunto alla Corte di cassazione, Presidente del Tribunale superiore delle acque pubbliche | 3 | 3 | |
| Presidenti di sezione alla Corte di cassazione ed equiparati | 112 | 1791 | |
| Consiglieri alla Corte di cassazione ed equiparati | 642 | 1.040 | |
| Magistrati di corte d'appello | 8.821 | 907 | 663 |
| Magistrati di tribunale con più di tre anni | | 1.295 | 1.356 |
| Magistrato di tribunale | | 232 | 258 |
| Uditori giudiziari dopo sei mesi | 330 | 242 | 309 |
| Uditore giudiziario | | 0 | 1 |
| Organico magistrati fuori ruolo | 200 | | |
| Totale | 10.109 | 5.511 | 3.103 |

Quanto al personale amministrativo, su un organico di 432 dirigenti di secondo livello, alla data del 31 dicembre 2001, ne erano presenti 307 (270 nel 2000), con una scopertura del 28,9%.

L'organico complessivo del personale delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie è di 43.195 unità (43.808 nel 2000) e le presenze al 31 dicembre 2001 sono state 38.276 (11,4% di vacanze), 37.181 nel 2000; l'organico del personale degli uffici Notifiche e Protesti (NEP) (ufficiale giudiziario ed operatore giudiziario) prevede 6.889 unità con 5.347 presenze (22,4% di vacanze).

## 5. Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria[22].

*5.1 Personale.*

Nel corso del 2001 sono state varate ulteriori misure per dare attuazione al d.lgs. n. 146 del 2000, con il quale, sulla base della delega conferita al Governo dall'art. 12 della legge n. 266 del 1999, sono state introdotte significative innovazioni ed è stato tracciato un nuovo modello del sistema penitenziario. A fianco di un cospicuo potenziamento dei ruoli organici del personale, è stata prevista la modifica dei vertici centrali e periferici e delle articolazioni degli organi operativi. Sono stati rideterminati i provveditorati regionali in ordine alle sedi ed alle

[22] Un'importante modifica organizzativa era intervenuta per effetto della legge 15 dicembre 1990, n. 395 e dei decreti delegati che sono seguiti, che hanno disegnato un nuovo assetto organizzativo sia nella struttura centrale, con l'istituzione del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, in sostituzione della Direzione generale degli istituti di prevenzione e pena, con la soppressione degli uffici dell'Ispettorato distrettuale sostituiti dai Provveditorati regionali, al fine di dare attuazione ad un decentramento di funzioni, con la sostituzione del Corpo degli agenti di custodia con il Corpo della polizia penitenziaria. Precedentemente, la legge 10 ottobre 1986, n. 663 era intervenuta, tra l'altro, in materia di misure alternative, con ricadute anche all'interno degli istituti di pena per la maggiore possibilità di concessione dei permessi premio e la possibilità di ricorrere a soluzioni alternative alla detenzione.

circoscrizioni di competenza ed è stato soppresso il provveditorato regionale per la Sicilia orientale, con sede a Messina; il numero degli uffici centrali e periferici di livello dirigenziale generale è stato incrementato di quindici unità, con l'elevazione a sedi di dirigenza generale di dodici provveditorati regionali; il numero degli uffici di livello dirigenziale non generale è aumentato di centosettantanove unità, sono state incrementate le dotazioni organiche complessive dei profili professionali ed è stato istituito il ruolo direttivo e dirigenziale della Polizia penitenziaria.

Il d.P.C.M. 4 ottobre 2000[23] ha rideterminato la dotazione organica delle qualifiche dirigenziali, delle aree funzionali, delle posizioni economiche e dei profili professionali del personale del Dipartimento, con un incremento di 865 unità (da 9.064 a 9.929). Successivamente, fermo restando tale contingente, con d.P.C.M. dell'11 aprile 2001, è stata determinata la dotazione organica delle qualifiche dirigenziali del Dipartimento, con un incremento di 96 unità (da 289 a 385).

Con d.m. 28 novembre 2000 erano stati individuati gli istituti penitenziari sedi di livello dirigenziale generale, in relazione al particolare rilievo dei progetti sperimentali e gli istituti penitenziari, i centri per i servizi sociali, le scuole ed i servizi dell'Amministrazione sedi di ufficio di livello dirigenziale non generale. Successivamente, l'art. 50, comma 9 lett. d) della legge n. 388 del 2000[24] (legge finanziaria 2001) ha stanziato 10.254 milioni per la copertura della spesa per la riorganizzazione degli uffici centrali e periferici dell'amministrazione penitenziaria. Ai sensi del combinato disposto dell'art. 50, comma 9, lettera d) della legge n. 388 del 2000 e dell'art. 2, commi 1 e 2 del d.lgs. 146 del 2000, con d.m. 23 ottobre 2001, in aggiunta alle sedi di dirigenza generale individuati nel d.m. del 28 novembre 2000, sono stati istituiti altri quattro Provveditorati regionali (Basilicata, Liguria, Marche ed Umbria). Con lo stesso d.m. sono stati individuati, quali sedi di dirigenza non generale, ulteriori 34 istituti penitenziari e 17 Centri per i servizi sociali per adulti (CSSA).

Sulla base di tali significative trasformazioni ordinamentali, che sono state accompagnate dal Regolamento di organizzazione del Ministero, approvato con d.P.R. n. 55 del 2001[25], la dotazione organica nazionale delle qualifiche dirigenziali e del personale delle aree funzionali del dipartimento è di 10.025 unità, di cui 385 dirigenti (con solo 47 presenze in servizio ed uno scoperto dell'88%) e 9.640 appartenenti alle aree funzionali (con 7.067 presenze). Lo scoperto dei posti, su base nazionale, raggiunge il 34%, con una carenza complessiva di 2.911 unità alla data del 31 dicembre 2001.

---

[23] Pubblicato sulla G.U. n. 267 del 15 novembre 2000.
[24] Legge 23 dicembre 2000, n. 388.

Nel 2001, ai sensi del d.P.R. 30 agosto 2000[26], sono stati assunte, complessivamente, 743 unità, mentre, in deroga al disposto dell'art. 39 della legge n. 449 del 1997, ai sensi dell'art. 3, comma 7 del d.lgs. n. 146 del 2000[27], sono state concluse le procedure di assunzione di 364 assistenti sociali e di 18 unità (tra operatori, consollisti ed analisti di procedure), mentre, ai sensi della legge n. 4 del 2001, sono state assunte 109 unità (tra ausiliari e collaboratori).

Per quanto attiene al Corpo di polizia penitenziaria, ai sensi della legge n. 356 del 2000, che all'art. 7 ha consentito all'Amministrazione Penitenziaria, per il potenziamento del Corpo stesso, di assumere fino al 31 dicembre 2001 agenti di polizia penitenziaria attingendo a pregresse graduatorie, sono in corso le procedure di assunzione di 1.607 unità e di 800 agenti ausiliari di leva (a tempo determinato); inoltre, l'Amministrazione sta procedendo all'assunzione di volontari in ferma breve nelle Forze armate, nel numero massimo di 46 unità.

Alla data del 31 dicembre 2001, sono in servizio 41.743 unità di cui 38.257 nei ruoli maschili, 3.486 nei ruoli femminili, rispetto alle 44.406 unità previste in organico (di cui 40.226 nei ruoli maschili e 4.180 nei ruoli femminili, previsti dal d.lgs. n. 146 del 2000).

A tali interventi di potenziamento del Corpo deve aggiungersi il disposto del comma 12, dell'art. 50 della legge n. 388 del 2000, che a decorrere dal 2002 permette di assumere in soprannumero, a tempo determinato e per il solo periodo della ferma obbligatoria, fino a 2.000 unità.

*5.2 I corsi di formazione.*

E' da osservare che nel quadro di tale complesso potenziamento di organico, si è inserito il contratto integrativo di amministrazione[28], che ha come elemento qualificante la valorizzazione delle professionalità, con la previsione di effettivi sviluppi professionali e di una gestione del personale più flessibile e più aderente alle esigenze delle singole strutture penitenziarie.

Sono stati attivati quattro corsi di formazione iniziale, destinati alle unità da immettere in servizio nel ruolo degli agenti, e sono stati organizzati due corsi per 340 aspiranti agenti ausiliari, assunti a tempo determinato e per il periodo di ferma obbligatoria. Dal mese di ottobre 2001 è stato avviato il corso di formazione tecnico-professionale (della durata di diciotto mesi) per i 351 vincitori del concorso pubblico a 448 posti, nella qualifica iniziale del ruolo degli ispettori del Corpo di Polizia Penitenziaria.

---

[25] d.P.R. 6 marzo 2001, n. 55.
[26] d.P.R. 30 agosto 2000, recante la programmazione semestrale delle assunzioni nelle P.A.
[27] d.lgs. 21 maggio 2000, n. 146.
[28] Il contratto integrativo è stato stipulato il 5 aprile 2000.

L'attività di formazione del personale attiene sia al personale immesso in servizio, sia all'aggiornamento ed alla specializzazione del personale già operativo. Su tale secondo aspetto, la Corte ha richiamato in passato l'attenzione dell'Amministrazione[29], sottolineando che, a fronte di una incisiva attività di formazione del personale immesso in servizio, l'aggiornamento e la specializzazione del personale già in servizio, presentavano alcuni elementi di criticità.

Nel corso del 2001 sono proseguite, a livello decentrato presso il Provveditorati Regionali, le iniziative formative dirette alla riqualificazione del personale del Corpo. Tra gli altri, sono stati sviluppati progetti per la formazione del personale che opera con detenuti stranieri e detenuti tossicodipendenti.

L'Amministrazione sta procedendo alla istituzione di un albo dei docenti che comprenda sia personale interno che docenti e/o professionisti esterni.

*5.3 Il lavoro nell'ambito del sistema carcerario, i corsi di formazione per i detenuti e le misure alternative alla pena detentiva.*

Garantire la sicurezza all'interno degli istituti di pena non esaurisce i compiti attribuiti dall'ordinamento all'Amministrazione penitenziaria; il trattamento della popolazione detenuta comprende anche iniziative finalizzate all'inserimento lavorativo, alla formazione professionale ed all'avvio di attività artigianali. L'art. 45 del nuovo regolamento penitenziario, per facilitare l'accesso al lavoro alla popolazione in carcere, prevede la possibilità di far gestire lavorazioni e servizi interni a cooperative sociali anche per superare le insufficienze organizzative e le difficoltà che incontra l'Amministrazione, e sottolinea l'impegno ad attivare le lavorazioni penitenziarie per le forniture di quanto necessario per la gestione della vita negli istituti.

Dai dati forniti dall'Amministrazione[30], il totale complessivo dei detenuti lavoranti è pari a 13.732, circa un quinto dei detenuti presenti; si conferma una sostanziale stabilità di tale valore, anche in corrispondenza con le variazioni della popolazione detenuta. Ciò rappresenta, anche a parere dell'Amministrazione, una irrisolta rigidità delle strutture penitenziarie ad aumentare le opportunità di lavoro[31].

Ad oggi, l'Amministrazione non possiede ancora i dati consuntivi della spesa dei singoli Provveditorati, relativamente ai progetti di reinserimento sociale di soggetti in misura alternativa.

---

[29] Sezione del Controllo, Collegio II, deliberazione n. 782 del 1999.

[30] Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria – Servizio per l'Informatica e la Statistica – Sezione Statistica.

[31] All'aumento della popolazione carceraria nei primi anni '90 non ha corrisposto una crescita del numero dei detenuti lavoranti, rimasto stanzialmente stabile, con un decremento del rapporto tra lavoranti e presenti.

Generalmente, detti progetti sono realizzati in collaborazione con i servizi degli enti locali, di soggetti privati che operano nel sociale e, per quanto riguarda i reinserimenti lavorativi, con ditte private, prevalentemente di tipo artigianale di piccola e media grandezza.

Nel 2001 sono stati assegnati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri 1.800 milioni circa per due progetti, destinati alla reintegrazione della donna in esecuzione penale esterna e per favorire l'inserimento lavorativo di soggetti tossicodipendenti in esecuzione penale esterna.
Cap. 1825 – progetti finalizzati ex. art. 127 del d.P.R. n. 309 del 1990.

Sul cap. 1825 sono allocate le risorse destinate ai progetti di reinserimento sociale e lavorativo di soggetti tossicodipendenti in misura alternativa. Tali stanziamenti hanno avuto un incremento del 50%, che arriva al 200% se confrontati con i dati del 1997. Nel quinquennio 1997/2001, si riscontra una ampliamento del numero dei provveditorati regionali destinatari di tali risorse: 9 nel 1999, 12 nel 2001.

*(in milioni di lire)*

| 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|---|---|---|---|---|
| 500 | 1.000 | 967 | 1.306 | 1.885 |

Nel 2001, il Provveditorato che ha ricevuto la quota maggiore di risorse è stato quello di Roma, (3.000 mln), seguito da quello di Palermo (280 mln), di Cagliari (267 mln), di Firenze (200 mln), di Pescara (180 mln), di Torino (150 mln), di Milano (130 mln).

I Centri di Servizi Sociali per Adulti (CSSA) utilizzano i fondi, prevalentemente, per la concessione di borse di studio, corsi di formazione professionale e per progetti di reinserimento lavorativo.

La stessa Amministrazione sottolinea che i CSSA incontrano difficoltà operative nell'utilizzo dei fondi, a causa dei tempi che intercorrono tra l'assegnazione ai Provveditorati e la loro effettiva disponibilità a livello dei singoli Centri, anche perché si inseriscono nel procedimento i riferimenti temporali della Magistratura di Sorveglianza per la concessione della misura alternativa. Accade che i fondi non possono essere interamente spesi perché l'iter amministrativo contabile e quello del tribunale di Sorveglianza si concludono al termine dell'esercizio finanziario. Appare, pertanto, indispensabile la previsione di procedure più rapide anche al fine di evitare che le condizioni dei soggetti per i quali si elaborano i progetti, mutino, rendendo inapplicabile la stessa ipotesi progettuale.

Il cap. 1827 prevede diverse tipologie di spesa e, in particolare, i progetti di reinserimento sociale e lavorativo di soggetti in esecuzione di pena esterna. Anche tali progetti sono realizzati in collaborazione con gli enti locali, con soggetti privati, anche del volontariato, e sono

destinati, in particolare, agli affidati non tossicodipendenti, che non fruiscono d'interventi di reinserimento lavorativo erogati dai servizi territoriali.

*(in milioni di lire)*

| 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|---|---|---|---|
| 220 | 597 | 585 | 600 |

Il lavoro penitenziario, considerato l'elemento qualificante del trattamento intramurale, attraversa ancora difficoltà, anche se si notano alcuni segnali di lieve miglioramento.

Al 30 giugno 2001 (ultimo dato disponibile fornito dall'Amministrazione), su una popolazione di detenuti di 55.261 unità (53.030 nel 2000) erano addette al lavoro, alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria, 11.807 persone (11.121 nel 2000, 10.421 nel 1999), con una percentuale del 21,37% sui presenti rispetto al 20,97% del 2000 (20,19 nel 1999).

Le lavorazioni penitenziarie funzionanti erano 80 rispetto alle 91 del 31 dicembre 2000; i detenuti impiegati alle dipendenze dell'Amministrazione in attività di tipo industriale o agricolo erano 936 (926 nel 2000) e 881 (870 nel 2000) addetti alla manutenzione ordinaria degli edifici. I rimanenti erano addetti a lavori domestici o non qualificati, che non consentono di acquisire una professionalità spendibile sul mercato del lavoro.

Un nuovo incremento, che confermerebbe un'inversione del trend negativo degli ultimi anni, si registra nel numero dei detenuti lavoranti non alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria (semiliberi, ammessi al lavoro all'esterno, lavoranti a domicilio)[32], che rappresentano il 15% dei detenuti lavoranti; passano dalle 1.684 unità del 31 dicembre 2000 alle 2.031 del 30 giugno 2001 (1.677 nel 1997, 1.483 nel 1998, 1.482 nel 1999, 1.684 nel 2000)[33].

Ex cap. 7151 (ora 7361) - servizio industrie, stanziamento di 22,461 mld (24,403 mld nel 2000).

Sul capitolo affluivano, fino all'anno 2000, i proventi derivanti dalla vendita di manufatti prodotti nelle lavorazioni penitenziarie, in misura dell'80%, ai sensi della legge n. 971 del 1942. Tali fondi, in applicazione dell'art 126, comma 4 del d.P.R. n. 230 del 2000, dal 2001 non sono più riassegnati al capitolo, ma destinati alla Cassa delle Ammende.

Sul capitolo gravano, oltre le spese relative al servizio delle industrie, anche il costo dei sussidi e dei premi di rendimento per i frequentatori dei corsi professionali e le spese per i

[32] Si tratta di soggetti in regime di semilibertà, che possono lavorare in proprio oppure essere dipendenti di datori di lavoro esterni all'Amministrazione.

[33] Con d.m. 25 febbraio 2002, n. 87 è stato approvato il regolamento che, per favorire l'inserimento lavorativo dei detenuti, ha previsto sgravi fiscali alle imprese che assumono detenuti.

rimborsi dovuti all'INAIL, per i detenuti infortunati sul lavoro, che sono state di circa 1,259 mld (1,365 mld nel 2000).

Per quanto concerne la pena esterna, nel 2001 sono stati eseguiti 26.383 (24.991 nel 2000) affidamenti in prova al servizio sociale, di cui 6.863 (6.740 nel 2000) affidamenti di soggetti tossicodipendenti, 3.602 semilibertà (3.366 semilibertà nel 2000) e 11.511 (9.489 nel 2000) detenzioni domiciliari. In via generale, i progetti sono realizzati in collaborazione con i CSSA. Tali Centri operano in stretta collaborazione con altre strutture pubbliche e private, attive nel campo del sociale, in relazione alle esigenze dei soggetti in misure alternative. Per ciascun condannato in esecuzione penale esterna è definito un progetto individualizzato di trattamento, che coinvolge anche le strutture e le risorse presenti sul territorio. I servizi socio-sanitari, pubblici e privati, che interagiscono con i Centri sono circa 3000 sul territorio nazionale; una banca dati, realizzata e gestita dalla Direzione generale dell'esecuzione penale esterna, raccoglie tutti i dati nazionali relativi ai soggetti con i quali i CSSA collaborano. Tale banca dati costituirà parte integrante del sistema informativo CSSA in corso di realizzazione.

*5.4 L'edilizia penitenziaria.*

La competenza in materia di edilizia penitenziaria è rimasta ripartita tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per la realizzazione dei nuovi istituti penitenziari, per gli interventi di ristrutturazione di quelli esistenti, ed il Ministero della giustizia, per la manutenzione ordinaria e straordinaria e per l'effettuazione di studi in materia di edilizia penitenziaria e la progettazione in caso di urgenza.

Le competenze dell'Amministrazione della giustizia sono esercitate dal Dipartimento, e, dopo l'entrata in vigore del nuovo regolamento di organizzazione, dalla Direzione generale delle risorse materiali[34].

L'art. 3, comma 1 della legge n. 404 del 1977[35] ha istituito una commissione paritetica, nominata dal ministro per le infrastrutture di concerto con il ministro della giustizia, che deve esprimere il parere sui progetti di massima per la costruzione, l'adattamento ed il completamento degli edifici indicati dall'art. 1 della legge n. 1133 del 1971. La commissione, il cui parere sostituisce ogni altro parere, valutata la situazione degli istituti, esprime il proprio avviso sulla base della economicità dell'intervento, ai fini della scelta (o di ricostruzione o di risanamento degli edifici). Valuta, inoltre, la collocazione urbanistica dei nuovi istituti penitenziari, prediligendo zone esterne ai centri urbani. Il verbale dei lavori della commissione,

[34] Ai sensi dell'art. 35 della legge 14 dicembre 1990, n. 395, le funzioni sono esercitate attraverso il servizio tecnico.
[35] Legge 1 luglio 1977, n. 404.

redatto sotto forma di decreto interministeriale, è pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale e contiene la programmazione degli interventi e le eventuali variazioni ai programmi in corso. Il Ministero delle infrastrutture è competente all'esecuzione delle opere, mentre al Ministero della giustizia è attribuito il controllo tecnico speciale.

Nella classificazione di bilancio per funzioni-obiettivo l'edilizia penitenziaria è evidenziata quale funzione di quarto livello del macroaggregato dello Stato "ordine pubblico e sicurezza". Gli stanziamenti complessivi destinati a tali particolari interventi ammontano a circa 611,74 mld, come mostrano le tabelle che seguono.

Il 35,5% è allocato nello stato di previsione del Ministero del tesoro, il 47,7% del Ministero della giustizia ed il 16,8% del Ministero dei lavori pubblici.

Funzione-obiettivo 3.4.1.4 "interventi per edilizia penitenziaria"

*(in miliardi di lire)*

| | Stanziamenti | Impegni competenza | Impegni totali | Pagamenti competenza | Pagamenti totali |
|---|---|---|---|---|---|
| Tesoro | 217,36 | 216,97 | 216,97 | 133,08 | 216,59 |
| Grazia e giustizia | 291,99 | 115,59 | 287,31 | 44,47 | 114,38 |
| Lavori pubblici* | 102,38 | 37,33 | 100,72 | 23,38 | 115,75 |
| Totale 3.4.1.4 | 611,74 | 369,90 | 605,01 | 200,93 | 446,73 |
| Totale generale f.o 3.4 | 5.507,62 | 4.616,63 | 4.869,87 | 3,923.60 | 4.446,76 |

Elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

*il totale dei lavori pubblici tiene conto anche delle spese di funzionamento sulla funzione.

L'osservazione dei dati di bilancio dei singoli ministeri interessati evidenzia che, mentre il Ministero del tesoro, che non gestisce interventi ma si limita a trasferire le risorse agli enti locali, impegna l'intero stanziamento entro l'esercizio di competenza ed i pagamenti raggiungono il 100%circa delle risorse di competenza e degli impegni totali, il Ministero della giustizia impegna solo il 40% circa degli stanziamenti di competenza e la velocità di spesa è del 38,4% sugli impegni di competenza e del 39,8% sugli impegni totali. Anche la capacità di impegno del Ministero dei lavori pubblici sale al 98,3%, con una velocità di spesa sugli impegni di competenza del 62,6% e del 114,9% sugli impegni totali.

*Ministero della giustizia:*

I capitoli di bilancio gestiti dal Ministero della giustizia attengono all'edilizia penitenziaria sia del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria sia della Giustizia minorile - capitoli 1725, 1765, 2063, 2029, 7124 (ex 8600), 7181.

I capitoli 1725 e 2029, sui quali sono allocate le risorse del "fondo per la progettazione dei lavori", sono stati soppressi e le spese di progettazione sono pagate sugli altri capitoli del Dipartimento. Con le risorse allocate sui capitoli 1765 dell'Amministrazione penitenziaria e 2063 della Giustizia minorile, ambedue relativi ad interventi di manutenzione, adattamento, ristrutturazione, completamento ed ampliamento degli immobili e dei relativi impianti, si provvede alla realizzazione di costruzioni di medie dimensioni ed alla manutenzione di tutti gli immobili. I capitoli 7124 e 7181, rispettivamente del Dipartimento e della Giustizia minorile, individuano le risorse da destinare all'acquisto ed all'installazione di opere prefabbricate, alla ristrutturazione ed all'ampliamento degli immobili.

*(in miliardi di lire)*

| Cap 1725 | 2001 | Cap 2029 | 2001 | Cap 7181 | 2001 |
|---|---|---|---|---|---|
| Stanziamenti | | Stanziamenti | | Stanziamenti | 25,59 |
| Impegni su competenza | | Impegni su competenza | | Impegni su competenza | 15,23 |
| Pagato su competenza | | Pagato su competenza | | Pagato su competenza | 6,51 |
| Impegni totali | | Impegni totali | | Impegni totali | 25,41 |
| Pagato totale | | Pagato totale | | Pagato totale | 17,79 |
| Cap 1765 | 2001 | Cap 2063 | 2001 | Cap 7124 | 2001 |
| Stanziamenti | 71,91 | Stanziamenti | 4,30 | Stanziamenti | 190,18 |
| Impegni su competenza | 68,06 | Impegni su competenza | 3,76 | Impegni su competenza | 28,53 |
| Pagato su competenza | 32,83 | Pagato su competenza | 3,26 | Pagato su competenza | 1,86 |
| Impegni totali | 68,06 | Impegni totali | 3,76 | Impegni totali | 190,06 |
| Pagato totale | 63,38 | Pagato totale | 3,55 | Pagato totale | 29,58 |

Ministero dei lavori pubblici:

- cap. 8481 (spese per la costruzione, il completamento gli uffici destinati ad istituti di prevenzione e pena–nuova edilizia penitenziaria);
- cap. 8482 (reiscrizione dei residui passivi perenti relativi a spese per interventi straordinari di edilizia penitenziaria);
- cap. 8483 (spese per la realizzazione di opere di ampliamento e ristrutturazione degli istituti penitenziari);
- cap. 8484 (spese per la realizzazione, la ristrutturazione e l'adattamento di edifici demaniali da destinare ad uffici giudiziari nelle regioni Sicilia e Calabria, nonché opere di completamento del nuovo complesso giudiziario di Napoli);
- cap. 8486 (spese per la realizzazione di opere di ristrutturazione, di difesa, con particolare riguardo ai sistemi di sicurezza e di allarme, nonché opere volte ad assicurare la migliore funzionalità degli istituti penitenziari di Pianosa e dell'Asinara).

Ministero delle infrastrutture (ex Ministero dei lavori pubblici)

*(in miliardi di lire)*

| Cap. 8481 (ex 8404) | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|---|---|---|---|---|---|
| Stanziamenti | 139,1 | 154,3 | 106,9 | 114,6 | 77,26 |
| Impegni su competenza | 40,1 | 27,6 | 87,5 | 38,0 | 13,94 |
| Pagato su competenza | 36,4 | 26,4 | 10,2 | 5,2 | 1,64 |
| Impegni totali | 139,1 | 154,2 | 100,6 | 114,6 | 77,25 |
| Pagato totale | 106,3 | 145,7 | 74,6 | 54,6 | 53,40 |
| Cap 8482 (ex 8411) | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
| Stanziamenti | 18,6 | 37,1 | 15,4 | 10,9 | 3,72 |
| Impegni su competenza | 18,6 | 37,1 | 15,4 | 10,9 | 3,72 |
| Pagato su competenza | 18,3 | 15,3 | 10,6 | 10,9 | 3,72 |
| Impegni totali | 18,6 | 37,1 | 15,4 | 10,9 | 3,72 |
| Pagato totale | 18,5 | 15,3 | 11,0 | 11,2 | 13,83 |
| Cap 8483 (ex 8424) | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
| Stanziamenti | 27,0 | 27,0 | | | |
| Impegni su competenza | | 8,3 | | | |
| Pagato su competenza | | | | | |
| Impegni totali | 20,0 | 27,0 | | | |
| Pagato totale | | | 3.3 | 11.842 | |
| Cap 8484 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |

Ministero delle infrastrutture (ex Ministero dei lavori pubblici)

*(in miliardi di lire)*

| Stanziamenti | | | | | 0 |
|---|---|---|---|---|---|
| Impegni su competenza | | | | | 0 |
| Pagato su competenza | | | | | 0 |
| Impegni totali | | | | | 0 |
| Pagato totale | | | | | 9,3 |
| Cap 8486 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
| Stanziamenti | | | | | 0,4 |
| Impegni su competenza | | | | | 0,4 |
| Pagato su competenza | | | | | 0,4 |
| Impegni totali | | | | | 0,4 |
| Pagato totale | | | | | 0,5 |

Gli stanziamenti definitivi per la costruzione ed il completamento degli uffici destinati ad istituti di prevenzione e pena (cap. 8481, ex 8404) sono sensibilmente diminuiti. Gli impegni totali coprono l'intero stanziamento, mentre la capacità di spesa è solo del 69,1% (47,6% nel 2000). Anche per il cap. 8482 (ex 8411) - reiscrizione per residui perenti - gli stanziamenti sono ulteriormente diminuiti confermando un *trend* già osservato dal 1999.

Ministero del tesoro:

cap. 4574 e 9601 (ex capitoli 5942 e 8814) sui quali sono allocate le risorse che vengono trasferite agli enti locali per l'edilizia giudiziaria, penitenziaria e per i programmi abitativi:

è stato necessario stimare la quota di risorse destinata alla funzione obiettivo "edilizia penitenziaria" nella percentuale di circa 50%, mentre il 49% è stato assegnato alla "edilizia giudiziaria" ed il restante 1% ai "programmi abitativi".

Ministero del tesoro

*(in miliardi di lire)*

| Cap 4574 (ex 5942) | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|---|---|---|---|---|---|
| Stanziamenti | 420,1 | 446,3 | 454,3 | 236,7 | 106,19 |
| Impegni su competenza | 420,1 | 446,3 | 454,1 | 236,7 | 106,07 |
| Pagato su competenza | 420,1 | 446,3 | 287,1 | 118,0 | 49,74 |
| Impegni totali | 420,1 | 446,3 | 454,1 | 236,7 | 106,07 |
| Pagato totale | 420,1 | 446,3 | 287,1 | 118,0 | 107,92 |

*(in miliardi di lire)*

| Cap. 9601 | 2000 | 2001 |
|---|---|---|
| Stanziamenti | 220,6 | 111,17 |
| Impegni su competenza | 220,6 | 110,90 |
| Pagato su competenza | 168,9 | 83,34 |
| Impegni totali | 220,6 | 110,90 |
| Pagato totale | 335,9 | 108,67 |

Anche per questi capitoli si osserva una diminuzione degli stanziamenti.

## 6. Giustizia minorile.

*6.1 Personale.*

L'organico del personale civile è di 2.053 unità[36], di cui 26 dirigenti; le presenze sono 1.257, (10 dirigenti e 1.247 delle qualifiche funzionali o dei livelli) 1.229 nel 2000; 183 unità sono state assunte a tempo determinato. L'organico della polizia penitenziaria raggiunge le 1.000 unità, con 875 presenze. Il ruolo della polizia penitenziaria[37] prevede 1.000 posti, di cui ne sono coperti 847.

La Giustizia minorile dispone di tre scuole di formazione, che hanno organizzato corsi per 1.365 unità, con un costo per le docenze di circa 235 mln e di missioni per circa 313 mln.

*6.2 Attività istituzionale.*

L'evoluzione normativa dell'ultimo decennio e l'effetto deflativo prodotto in particolare dal nuovo codice di procedura penale, hanno fatto registrare un significativo mutamento dell'utenza dei servizi della giustizia minorile[38], con una selezione dei minorenni che nell'esperienza detentiva sono identificabili in quei minori che hanno un percorso fallimentare degli iter alternativi alla detenzione o che ne restano esclusi per la tipologia del reato o per

[36] L'organico è quello previsto dal d.P.C.M. 19 ottobre 2000. modificato dal d.P.C.M. 8 febbraio 2001.
[37] L'organico è quello previsto dal d.m. 26 marzo 1993.
[38] L'Amministrazione ha comunicato che solo il 10% circa dei minorenni denunciati entra nei Centri di Prima Assistenza.

l'assenza di riferimenti anagrafici certi o di risorse familiari, come avviene frequentemente per gli stranieri.

L'applicazione del disposto dell'art. 24 del d.lgs. n. 272 del 1989 ha comportato un aumento del numero dei "giovani – adulti " vicini alla maggiore età, soprattutto italiani, in esecuzione di pena, con gravi difficoltà di gestione. Inoltre, l'Amministrazione segnala un aumento del numero dei minorenni con problemi psicopatologici, che richiedono interventi di natura socio-sanitaria che aggravano le normali difficoltà che incontra l'Amministrazione nella gestione degli Istituti.

Per affrontare tali problematiche, il Dipartimento ha intensificato la collaborazione con le regioni e gli enti locali, per raggiungere un'integrazione operativa tra i diversi servizi allo scopo di favorire il reinserimento sociale dei minori. Protocolli di intesa sono stati sottoscritti anche con strutture private operanti nel sociale, che prevedono la realizzazione di attività educative, di formazione-lavoro, culturali e sportive.

Soprattutto negli Istituti e nei Centri del Nord, dove è più forte la presenza di minori stranieri, è stata inserita la figura professionale del mediatore culturale, anche al fine di approfondire la conoscenza delle particolari problematiche di tali soggetti e di consentire l'elaborazione di appropriati percorsi educativi.

Effetti positivi si osservano a seguito dell'inserimento di assistenti sociali, che in parte hanno colmato la carenza di personale degli Uffici di Servizio Sociale per minorenni, mentre permane critica la situazione degli Istituti Penali Minorili per la vetustà degli edifici, la scarsità di personale di Polizia penitenziaria ed una frequente situazione di sovraffollamento[39]. E' allo studio l'apertura di un nuovo Istituto in una delle regioni del Nord.

L'Amministrazione ha fornito alcuni dati relativi agli ingressi nei Centri di prima accoglienza e negli Istituti penali per minorenni nel quinquennio 1997/2001, dai quali si evince il progressivo aumento degli stranieri, che determina nuove problematiche all'interno delle strutture.

[39] L'Amministrazioni segnala maggiori problemi negli Istituti del nord (Milano, Treviso, Bologna e Torino), dove la situazione di sovraffollamento è pressoché costante; ciò costringe ad assegnare, anche se temporaneamente, numerosi minori e giovani adulti in Istituti del sud.

Tabella relativa agli ingressi nei Centri di prima accoglienza

| Anni | Italiani | | | Stranieri | | | Totale | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | maschi | femmine | maschi femmine | maschi | femmine | maschi femmine | maschi | femmine | maschi femmine |
| 1997 | 1.953 | 54 | 2.007 | 1.151 | 1.038 | 2.189 | 3.104 | 1.092 | 4.196 |
| 1998 | 1.848 | 69 | 1.917 | 1.385 | 920 | 2.305 | 3.233 | 989 | 4.222 |
| 1999 | 1.905 | 68 | 1.973 | 1.321 | 954 | 2.275 | 3.226 | 1.022 | 4.248 |
| 2000 | 1.686 | 58 | 1.744 | 1.433 | 817 | 2.250 | 3.119 | 875 | 3.994 |
| 2001 | 1.641 | 70 | 1.711 | 1.357 | 617 | 1.974 | 2.998 | 687 | 3.685[40] |

Dei 3.685 transitati nei Centri, 580 sono assuntori di stupefacenti (425 italiani, 155 stranieri).

Tabella relativi agli ingressi negli Istituti penali per i minorenni

| Anni | Italiani | | | Stranieri | | | Totale | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | maschi | femmine | maschi femmine | maschi | femmine | maschi femmine | maschi | femmine | maschi femmine |
| 1997 | 910 | 24 | 934 | 583 | 371 | 954 | 1.493 | 395 | 1.888 |
| 1998 | 852 | 32 | 884 | 655 | 349 | 1.004 | 1.507 | 381 | 1.888 |
| 1999 | 849 | 22 | 871 | 640 | 365 | 1.005 | 1.489 | 387 | 1.876 |
| 2000 | 751 | 27 | 778 | 754 | 354 | 1.108 | 1.505 | 381 | 1.886 |
| 2001 | 681 | 17 | 698 | 729 | 217 | 946 | 1.410 | 234 | 1.644[41] |

Problematiche simili sussistono per i minori assegnati in comunità[42]; che accolgono un'utenza con posizione giuridica eterogenea, che non comporta un'omogeneità di trattamento, ma ipotesi operative ed organizzative necessariamente diversificate. L'Amministrazione ha definito alcune convenzioni con le Comunità che operano da privati nel settore del sociale ed ha attivato direttamente alcune Comunità; inoltre, con alcune strutture sono in atto collaborazioni non formalizzate, che si riservano di accettare o meno il minorenne. Le Comunità che collaborano con l'Amministrazione sono localizzate soprattutto nel centro-nord, mentre nel meridione sono limitate le risorse disponibili. Sono di conseguenza frequenti i collocamenti in strutture extradistrettuali di minorenni provenienti dal sud.

Difficoltà di collocamento in Comunità trovano i minori stranieri o che sono affetti da patologie di tipo psichico. Per l'utenza straniera, particolarmente presente nel nord Italia, l'Amministrazione ha avviato rapporti con alcuni enti locali; in particolare con i Comuni di Torino e di Milano sono in corso progetti per la costituzione di comunità per minorenni stranieri.

---

[40] Nel 2001, 1.727 ingressi hanno riguardato minori provenienti da Paesi dell'U.E., 1.279 da altri Paesi europei, 605 dall'Africa, 37 dall'America, 37 dall'Asia. Dei 3.685 ingressi, 1.130 erano in possesso della licenza elementare, 1.215 della licenza media superiore, 675 era privo di titolo di studio, 569 analfabeta.

[41] Dei 1.644 ingressi, 710 provengono da Paesi dell'U.E., 569 da altri Paesi europei, 327 dall'Africa, 22 dall'Asia e 16 dall'America.

[42] Il ricorso alla comunità è previsto dagli artt. 18, comma 2, 18 bis, 22, 36 e 37 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 488. Inoltre, la Magistratura può ricorrere al collocamento in comunità anche senza espliciti riferimenti normativi, in associazione all'art. 28 del d.P.R. n. 488 del 1988 ed agli artt. 47 e 47 bis dell'Ordinamento penitenziario.

Il ricorso alle comunità private rappresenta una delle voci di spesa maggiormente incidente sulle quota di risorse, il 35% degli stanziamenti del cap. 2127 (31.622 mln), nel quale trovano capienza tutte le spese destinate al mantenimento dei minori ed al loro trattamento.

Tabella relativa ai collocamenti nelle comunità ministeriali negli anni 1998/2001

| Anni | Italiani | Nomadi | Stranieri | Totale |
|---|---|---|---|---|
| 1998 | 210 | 21 | 19 | 250 |
| 1999 | 349 | 39 | 33 | 421 |
| 2000 | 329 | 30 | 62 | 421 |
| 2001 | 342 | 39 | 52 | 433 |

Complessivamente, il Dipartimento della Giustizia Minorile dispone di 17 Istituti, dove sono ospitati i minori sottoposti a provvedimento dell'Autorità Giudiziaria, in custodia cautelare o in esecuzione della pena.

**7. Informatica.**

Nell'ambito della riforma del Ministero, in un'ottica di razionalizzazione ed ottimizzazione dell'organizzazione, l'art. 6 del nuovo regolamento ha attribuito alla Direzione generale dei sistemi informativi automatizzati, considerata articolazione interna del Dipartimento dell'organizzazione, competenze di programmazione, progettazione, sviluppo e gestione dei sistemi informativi automatizzati di tutti gli uffici ministeriali, compresi quelli amministrativi decentrati e gli uffici giudiziari. A fini di coordinamento, il Ministro può convocare conferenze dei Capi dei Dipartimenti. Alla Direzione generale dei sistemi informativi è riconosciuta autonomia di bilancio in relazione ai fondi destinati ai programmi di informatizzazione, ed autonomia tecnica nella loro gestione, seppure secondo le indicazioni della conferenza dei Capi dei Dipartimenti.

Scopo della riforma è il superamento della frammentazione delle risorse destinate all'informatica. Prima della riforma le spese di funzionamento erano ripartite - determinando incongruenze e difficoltà di rilevazione e gestione contabile - tra vari Centri di Responsabilità, mentre quelle destinate agli investimenti erano allocate in un unico Centro di Responsabilità, presso la Direzione generale affari civili e libere professioni, ad eccezione degli investimenti relativi ai progetti intersettoriali relativi alla Rete Unificata della Pubblica Amministrazione (R.U.P.A.) (legge n. 400 del 1996), allocati nel Centro di responsabilità Gabinetto ed altri uffici di diretta collaborazione con il Ministro.

Il sistema informativo del Ministero si articola in diverse aree di intervento: sistema informativo giustizia penale, giustizia civile, sistema informativo amministrativo, Casellario

Generale, sistema informativo Amministrazione penitenziaria, Giustizia minorile, sistema informativo Cassazione, sistemi applicativi di cooperazione, infrastrutture e sistemi di sicurezza, iniziative trasversali.

Lo stanziamento iniziale ha registrato un incremento del 19%, che ha avuto riflessi soprattutto per la spesa della voce "sviluppo (progetti+evoluzione)", con un +27%, come si evince dalla tabella che segue.

*(in miliardi di lire)*

| | 1999 | 2000 | 2001 | Var.% 2000/1999 | Var.5 2001/2000 |
|---|---|---|---|---|---|
| Sviluppo(progetti+evoluzione) | 165.183,2 | 159.238,8 | 202.591,9 | - 4% | 27% |
| Gestione e manutenzione | 123.863,2 | 169.423,6 | 189.522,1 | 37% | 12% |
| Totale | 289.065,7 | 328.681,8 | 392.114,0 | 14% | 19% |

L'area della Giustizia Penale ha assorbito il 58% della spesa complessiva, la Giustizia Civile il 20%; il 40% della spesa complessiva è stata destinata ad interventi di sviluppo e funzionamento dei sistemi degli uffici periferici.

La formazione del personale nel settore dell'informatica rappresenta una necessità ineludibile; infatti, lo sviluppo del processo di automazione nel settore civile e in quello penale, la prevista integrazione tra i sistemi informatici dell'Amministrazione con la rete unitaria della P.A. richiedono la realizzazione di corsi di addestramento e di formazione per tutto il personale, con particolare attenzione per quello delle qualifiche "informatiche".

Gli interventi nel settore sono parte di uno specifico progetto per gli anni 1999/2001.

Si ripartiscono tra il personale dirigente e direttivo di più alto livello, il personale tecnico informatico ed il personale amministrativo. Complessivamente risultano 10.686 giornate/uomo per 1.991 partecipanti.

Nel piano triennale 2000/2002 è stato inserito il progetto "Controllo di gestione e *project management*".

Nell'area della giustizia penale si sono, tra le altre, privilegiate le iniziative volte a fornire agli operatori risposte rapide in merito all'esatta situazione delle pendenze dell'imputato ed a rendere tempestive le comunicazioni dell'esito di un giudizio di Cassazione. E' parte di tale programma la realizzazione del Sistema Integrato dell'Area Penale (SIAP), strumento di raccordo e colloquio tra i sistemi informatici esistenti. Sul fronte della sicurezza, si sottolinea la realizzazione del progetto AFIS (Automatic Fingerprint Identification System) – Impronte digitali, finalizzato alla identificazione certa dei soggetti sottoposti a restrizione della libertà personale, attraverso le impronte digitali.

Nel settore della giustizia civile è proseguita la realizzazione del progetto "Processo telematico", per realizzare un sistema informativo che metta a disposizione degli utenti (giudici ed avvocati) tutti gli elementi e le informazioni del processo.

Tabella di sintesi degli impegni di spesa dell'anno 2001

*(in migliaia lire)*

| Centro di Responsabilità amministrativa | Gestione | Evoluzione | Progetti | Totale |
|---|---|---|---|---|
| Gabinetto del Ministro | | | | |
| Infrastrutture e sistemi condivisi (URSIA) | 14.798,9 | 8.031,6 | 5.721,6 | 28.552,2 |
| Organizzazione giudiziaria e affari generali | 1.459,9 | 379,5 | 0 | 1.839,4 |
| Affari penali, grazie e casellario | 6.660,7 | 102,6 | 251,7 | 7.013,1 |
| Affari civili e libere professioni | 147.028,7 | 137.420,9 | 28.104,9 | 312.554,6 |
| Area giustizia civile | 18.849,5 | 37.644,9 | 22.764,7 | 79.259,2 |
| Area giustizia penale | 121.109,8 | 97.864,8 | 4.676,0 | 223.650,8 |
| Area amministrativa | 127,7 | 0 | 664,1 | 791,9 |
| Area Cassazione giudiziaria | 2.592,6 | 1.882,0 | 0 | 4.472,7 |
| Area Cassazione giuridica | 4.348,8 | 29,0 | 0 | 4.379,8 |
| Dipartimento Amm. Penitenziaria | 16.706,1 | 989,4 | 19.353,0 | 37.050,5 |
| Giustizia minorile | 2.859,8 | 1.727,1 | 515,0 | 5.102.071,0 |
| **Totale** | **189.514,3** | **148.651,3** | **53.946,4** | **392.112.101,0** |

Tavola di riepilogo degli impegni sui capitoli di spesa dell'anno 2001

*(in migliaia di lire)*

| Cap. | Impegni (i) | Ordini di accreditamento (oa) | Assegnazioni (a) | Reiscrizioni (r) | Totale (im+oa+a) | Stanziamenti totale competenze |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1046 | 141.922,7 | 99.200,9 | 0 | 0 | 241.121,7 | 271.000,3 |
| 1108 | 14.185.996,9 | 10.000,8 | 0 | 0 | 14.195.995,8 | 14.414.178,6 |
| 1115 | 180.677,2 | 450.999,8 | 0 | 0 | 631.677,1 | 631.677,1 |
| 1331 | 3.088.904,4 | 1.224.729,5 | 0 | 0 | 4.313.633,9 | 4.780.635,1 |
| 1451 | 12.427.052,5 | 7.804.879,7 | 0 | 0 | 20.231.932,2 | 20.249.999,6 |
| 1626 | 117.964.192,3 | 52.958.082,3 | 0 | 285.983,2 | 170.922.274,7 | 171.324.999,5 |
| 1811 | 8.074.704,7 | 967.877,4 | 9.791.761,9 | 0 | 18.834.346,1 | 19.439.999,7 |
| 2121 | 1.627.136,7 | 306.279,1 | 897.999,4 | 0 | 2.831.417,3 | 2.884.000,5 |
| 7002 | 13.484.718,6 | 1.308.959,1 | 0 | 0 | 14.793.677,8 | 29.995.931,9 |
| 7115 | 104.491.389,4 | 40.238.587,2 | 385.619,7 | 97.344,0 | 145.115.594,6 | 148.875.788,3 |
| Totale | 275.666.694,0 | 105.369.594,4 | 11.075.381,1 | 383.329,1 | 392.111.671,5 | 412.868.211,0 |

## Ministero degli affari esteri

**Sintesi e conclusioni.**

**1. Quadro di riferimento programmatico: le note preliminari e le direttive generali del Ministro.**

**2. Analisi di consuntivo:** *2.1 Profili generali; 2.2 Esposizione dei risultati secondo la classificazione funzionale COFOG; 2.3 Analisi della spesa per Centri di Responsabilità; 2.4 Incrocio della classificazione semplificata con i Centri di Responsabilità.*

**3. Organizzazione e personale:** *3.1 Profili generali; 3.2 L'Istituto Diplomatico e l'attività di formazione.*

**4. Profili di attività istituzionale:** *4.1 Segretariato Generale; 4.2 Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie; 4.3 Direzione generale per la promozione e la cooperazione culturale; 4.4 Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale.*

**5. La cooperazione allo sviluppo:** *5.1 Considerazioni generali; 5.2 La programmazione; 5.3 Risultati di consuntivo; 5.4 La conversione del debito dei Paesi in via di sviluppo; 5.5 I fondi in loco e la rendicontazione; 5.6 Attività di valutazione e controllo; 5.7 La cooperazione decentrata; 5.8 Personale; 5.9 Contenzioso.*

**6. Esiti del controllo di gestione:** *6.1 Immobili destinati a sedi di Rappresentanze diplomatiche.*

**7. L'Istituto agronomico per l'oltremare.**

PAGINA BIANCA

# MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

***ESERCIZIO 2001 (Milioni di Lire):***

| Funzione obiettivo 4° liv. | Stanziamenti Definitivi | Autorizzazioni di cassa | *di cui in C/Capitale* | Impegni | Impegni effettivi | Pagamenti | Residui totali | Economie |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1.1.3.1 - Indirizzo e programmazione politica estera | 265.191 | 278.335 | *6.285* | 242.943 | 237.518 | 242.257 | 28.353 | 26.072 |
| 1.1.3.2 - Processo di integrazione europea e attuazione delle politiche | 292.502 | 300.015 | *6.046* | 267.172 | 261.747 | 263.600 | 26.625 | 29.142 |
| 1.1.3.4 - Promozione delle linee di politica estera e attuazione (accordi e trattati) nei rapporti internazionali | 323.962 | 334.056 | *6.051* | 306.195 | 300.771 | 299.094 | 36.730 | 21.259 |
| 1.1.3.5 - Partecipazione e attuazione accordi e trattati, contributi a organismi internazionali | 667.596 | 679.365 | *38* | 654.375 | 651.182 | 623.996 | 46.985 | 14.705 |
| 1.1.3.6 - Tutela degli italiani all'estero | 306.271 | 316.559 | *6.115* | 281.550 | 274.281 | 275.961 | 33.308 | 28.508 |
| 1.1.3.7 - Promozione culturale e coordinamento istituti di cultura e scuole italiane | 449.926 | 509.818 | *6.050* | 428.628 | 423.703 | 403.623 | 97.257 | 38.505 |
| 1.1.3.8 - Promozione della collaborazione culturale e scientifica internazionale | 256.148 | 278.418 | *3.050* | 237.491 | 234.778 | 236.709 | 30.516 | 25.000 |
| 1.1.3.9 - Contenzioso diplomatico e assistenza giuridica nei rapporti | 37.468 | 51.011 | | 37.468 | 21.311 | 32.744 | 18.349 | 269 |
| 1.2.1.1 - Trasferimenti ai PVS e in transizione, sostegno a programmi di assistenza nell'ambito di accordi e | 596.578 | 769.450 | | 595.357 | 513.533 | 552.593 | 315.435 | 34.204 |
| 1.2.2.1 - Contributi a fondi di sviluppo economico-sociale | 631.165 | 802.738 | | 629.153 | 549.124 | 592.110 | 308.405 | 34.966 |
| 1.6.1.1 - Gestione dei servizi elettorali | 30.064 | 30.173 | | 29.706 | 29.706 | 29.770 | 794 | 367 |
| 4.1.1.10 - Programmazione e coordinamento della politica commerciale internazionale e delle linee per la promozione e l'internazionalizzazione delle imprese | 66.865 | 68.010 | *32* | 65.120 | 65.120 | 65.833 | 2.038 | 1.790 |
| 4.1.1.12 - Interventi per l'attuazione di accordi e trattati di carattere | 25.155 | 29.643 | *32* | 23.764 | 23.764 | 12.358 | 16.411 | 3.984 |
| 5.3.1.1 - Tutela, disinquinamento e risanamento | 434 | 441 | | 428 | 428 | 427 | 8 | 6 |
| 10.7.1.2 - Regolamentazione e sostegno all'immigrazione | 33.380 | 34.105 | *21* | 32.882 | 32.882 | 33.145 | 1.258 | 539 |
| 10.9.1.3 - Interventi per la ricostruzione e indennizzi per calamita' | 200 | 200 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 200 |
| ***TOTALE AMM.NE*** | ***3.982.902*** | ***4.482.338*** | ***33.708*** | ***3.832.232*** | ***3.619.851*** | ***3.664.221*** | ***962.472*** | ***259.516*** |

**Sintesi e conclusioni.**

Conclusasi l'attuale fase di attuazione della riforma del Ministero degli affari esteri[1], che ha impegnato soprattutto nell'anno 2000 l'Amministrazione nella riorganizzazione delle strutture interne, nel riordino della carriera diplomatica e delle funzioni di livello dirigenziale, il 2001 è stato un anno di stabilizzazione per i nuovi uffici centrali.

E' da osservare che l'Amministrazione ha recepito con immediatezza il nuovo disegno organizzativo, dimostrando di saper gestire la transizione senza incontrare particolari elementi di criticità.

Si sottolinea, peraltro, che dopo la riforma, che ha implicato un incremento notevole delle direzioni generali, salite da sei a tredici, per un totale di venti centri di responsabilità, la quota maggiore di risorse, pari al 64% degli stanziamenti complessivi del Ministero (circa 2.545 mld) è gestita da due sole direzioni generali: la Direzione generale per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio (31,2%) e la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (32,6%). Le risorse residue (circa 1.437 mld) sono state ripartite tra gli altri diciotto centri di responsabilità, con una consistente frammentazione. Ad eccezione della Direzione generale per gli affari politici multilaterali ed i diritti umani (stanziamenti pari a circa 452 mld) e della Direzione generale per la promozione e la cooperazione culturale (pari a circa 332 mld), gli altri centri di responsabilità gestiscono somme assai più esigue.

Si conferma il ruolo determinante che deve avere il Servizio di controllo interno[2], di cui, ad oggi, non sono state sfruttate a pieno le potenzialità. La valutazione è uno strumento essenziale per il processo decisionale dell'autorità di governo e deve investire anche l'analisi della coerenza della riforma dell'Amministrazione con gli obiettivi di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

Come è noto, la cooperazione allo sviluppo è rimasta estranea alla riforma, nonostante in passato sia stata oggetto di diversi disegni di legge che ne avevano ridisegnato l'organizzazione; sono di conseguenza rimasti insoluti diversi nodi critici, quale quello del personale, che

---

[1] La riforma del Ministero è stata disposta dal d.P.R. 11 maggio 1999, n. 267, che è stato seguito dal d.m. n. 000945 del 23 aprile 2001, di disciplina delle articolazioni interne degli uffici di livello dirigenziale, che ha sostituito il d.m. n. 003466 del 10 settembre 1999. Il d.lgs. n. 300 del 1999 non ha modificato le competenze del Ministero, confermato quale "autorità che deve garantire in materia di politica estera la coerenza delle scelte delle singole amministrazioni con gli obiettivi della politica internazionale, ivi compresi quelli relativi ai rapporti con l'Unione Europea".
Il nuovo disegno organizzativo è stato accompagnato, nel corso dell'esercizio 2000, dal riordino della carriera diplomatica e del personale delle qualifiche funzionali, disciplinato dal d.lgs. 24 marzo 2000, n. 83, sulla base della delega conferita rispettivamente dall'art. 1 e dall'art. 3 della legge n. 266 del 1999.

[2] La Corte dei conti, Sezione centrale di controllo, Collegi I e II, con deliberazione n. 30 del 3 luglio 2001 ha approvato la relazione concernente l'indagine intersettoriale sui Servizi di controllo interno e lo stato di attuazione del d.lgs. n. 286 del 1999 nelle Amministrazioni dello Stato fino all'anno 2000. Successivamente, con deliberazione n.

dovrebbero essere affrontati in sede di riassetto organizzativo e funzionale. Il ruolo indubbiamente rilevante che svolge la cooperazione allo sviluppo in sede internazionale, l'entità delle risorse che amministra (il 32,6% degli stanziamenti complessivi del Ministero) richiedono interventi per migliorare e potenziare l'efficienza della struttura.

Si apprezza lo sforzo fatto dalla Direzione generale per predisporre un manuale operativo di valutazione e di monitoraggio delle iniziative di cooperazione allo sviluppo e per porre in essere tre indagini di valutazione *ex post* di alcuni interventi nel settore della cooperazione (per un approfondimento si rinvia al paragrafo 5.6). Queste iniziative rispondono all'esigenza di conoscere il grado di raggiungimento dei risultati attesi e devono consentire di rimodulare, se necessario, le attività in essere e di adeguare i futuri interventi alle realtà locali ed alla capacità di gestione della Direzione generale.

Una maggiore attenzione si osserva riguardo alle funzioni di sostegno all'internazionalizzazione del sistema economico italiano assegnate al Ministero degli affari esteri, quali strumento di promozione dell'economia nazionale. L'art. 13 del d.m. n. 29 del 3466 del 1999 attribuisce alla Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale (per un esame più approfondito si rinvia al paragrafo 4.3) compiti di promozione e coordinamento di iniziative dirette a sostenere le attività all'estero delle imprese italiane ed a favorire l'incremento degli investimenti stranieri in Italia. L'attività del Ministero si è sviluppata soprattutto assicurando un flusso di informazioni utili alle imprese italiane, attraverso la rete delle ambasciate e dei consolati per favorire la partecipazione di aziende italiane alle gare internazionali per l'esecuzione di beni e servizi ed attraverso il coordinamento tra le amministrazioni e gli enti competenti in materia. Il potenziamento di questo sistema appare essenziale e la stessa Amministrazione sta operando in tal senso attraverso uno studio, in collaborazione con Unioncamere ed Assocamere, per una nuova progettazione dello Schema di Concertazione Interistituzionale sorto in via sperimentale nel 1996 nell'ambito del Comitato Italiano per la Cooperazione Economica, Scientifica e Tecnica Istituzionale presso Confindustria.

## 1. Quadro di riferimento programmatico: le note preliminari e le direttive generali del Ministro.

Le note preliminare allo stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri e, in particolare, le direttive generali del ministro per il 2001 hanno, rispetto agli analoghi

19/2002/G del 15 maggio 2002 la Corte ha approvato la relazione relativa all'attività dei Servizi di controllo interno fino all'anno 2001.

provvedimenti relativi ai precedenti esercizi finanziari, una maggiore significatività come documenti di indirizzo delle linee guida dell'Amministrazione; individuano, infatti, nell'ambito delle più ampie scelte politiche di settore, i risultati generali ai quali deve tendere l'azione amministrativa delle singole Direzioni generali ed assegnano, in relazione a ciò, le risorse finanziarie.

Peraltro, atteso che mantengono ancora un carattere di generalità e, in alcuni casi, di astrattezza, non possono ancora essere considerati efficaci documenti di programmazione; a fianco degli indirizzi di carattere generale non sono individuati gli obiettivi concreti ed i risultati attesi, né i tempi per raggiungerli. In assenza di tali elementi, che necessariamente devono caratterizzare la programmazione per obiettivi, non è possibile, a consuntivo, una valutazione dell'azione amministrativa e la verifica della congruità dei risultati con riferimento alle decisioni politiche assunte dall'autorità di Governo nello specifico settore.

Le note preliminari allo stato di previsione per il 2001 partono, infatti, da considerazioni di carattere generale, che fanno riferimento ai processi di riforma che hanno interessato il Ministero ed alla nuova impostazione del bilancio[3]. Una autonoma collocazione è data agli obiettivi delle direzioni generali per aree geografiche, istituite con d.P.R. n. 267 del 1999[4] e dal d.m. 10 settembre 1999, n. 029/3466; in particolare per la Direzione generale per i Paesi dell'Europa è considerato prioritario lo sviluppo della diplomazia economica, mentre per la Direzione generale per i Paesi del Mediterraneo e del Medio Oriente, con riguardo al controllo degli ingressi illegali di extracomunitari, la verifica del funzionamento dell'attuazione del sistema di accordi di riammissione con i Paesi del Maghreb.

Le direttive generali per l'esercizio in esame, predisposte come di consueto per Centri di responsabilità, sviluppano le indicazioni delle note preliminari, tuttavia, come già osservato, non attribuiscono ai dirigenti generali responsabili obiettivi determinati e certi, ai quali ricondurre, *ex post*, un giudizio complessivo sull'attività posta in essere.

La Corte riconosce che la specificità delle competenze del Ministero degli affari esteri non sempre si accorda con una programmazione per obiettivi concreti, il cui grado di raggiungimento sia valutabile con modelli di analisi quantitativa; gli obiettivi di politica estera coinvolgono attività non sempre determinabili e stimabili *ex ante*. Ciononostante, queste peculiarità non si pongono in contraddizione con la valutazione dell'efficienza e del corretto funzionamento della "macchina amministrativa", attraverso la costruzione di un sistema di

[3] Legge 23 dicembre 2000 n. 389.

[4] Il d.P.R. 11 maggio 1999, n. 267 è stato seguito dal d.m. n. 029/3466 del 10 settembre 1999, che ha disciplinato le articolazioni interne degli uffici di livello dirigenziale.

analisi, attento a ponderare anche i fattori esterni che possono incidere sull'efficienza degli uffici.

Perché ciò possa avvenire è necessario che, per i settori nei quali l'azione amministrativa è misurabile, siano predisposti documenti di programmazione meno generici, che affiancano agli obiettivi strategici quelli intermedi ai quali la dirigenza è chiamata a concorrere, predeterminandone i risultati attesi.

Più aderenti a questo modello appaiono le direttive generali per il 2002[5], che individuano, a fianco delle line guida del Ministero[6] e per Centri di Responsabilità, gli obiettivi strategici e gli obiettivi specifici. Questi ultimi sono accompagnati da alcuni indicatori, che variano a seconda delle specifiche competenze dei Centri di responsabilità. Sottolineano, altresì, la volontà di rafforzare la capacità progettuale ed operativa del Servizio di controllo interno, che ha avuto sino ad oggi un ruolo scarsamente significativo. In particolare, il Servizio di controllo interno dovrà avvalersi di due strumenti informatici appositamente creati e che dovranno essere completati nel corrente esercizio; il primo permetterà il monitoraggio della realizzazione delle linee guida e degli obiettivi contenuti nella direttiva generale, il secondo dovrà consentire ai nuclei di controllo di gestione di effettuare l'analisi economica dei costi di attività e/o dei rispettivi "prodotti".

Il ruolo del Servizio di controllo interno ai fine della programmazione è stato più volte sottolineato dalla Corte; la programmazione ha necessità di conoscere i risultati della gestione precedente e di quella in corso, per ottimizzare la ripartizione delle risorse, modificare o annullare i progetti che presentano criticità, valorizzare l'azione amministrativa in quei settori in cui si prospettano esigenze anche impreviste. L'insufficiente operatività del Servizio di controllo influisce negativamente anche sui documenti progettuali, che sono elaborati dall'Autorità di governo senza la conoscenza dei risultati del controllo strategico e, più in generale, senza valutazioni sull'andamento della gestione.

La programmazione relativa alla cooperazione allo sviluppo è oggetto di analisi al paragrafo n. 5.2 in considerazione della specificità delle norme che la disciplinano; in questa sede si osserva che il rilevante problema del contenzioso pregresso, che da anni impegna la struttura in complesse vertenze con le imprese che hanno operato nel settore nei primi anni novanta, e che determina frequentemente la condanna dell'Amministrazione con aggravio di

[5] d.m. n. 001/0076 dell'8 gennaio 2002.

[6] L'impegno dell'Italia in politica estera per il 2002 è individuato nel rafforzamento dei processi di costruzione dell'Europa, di consolidamento dell'Alleanza Atlantica, del rapporto con gli Stati Uniti e del ruolo dell'ONU. La riduzione del debito e la cancellazione di crediti commerciali e di aiuto sono considerati strumenti per la lotta contro l'emarginazione e la miseria.

interessi e spese legali, non è stato menzionato nei documenti programmatici del ministro, né per il 2001 né per il corrente esercizio.

La Corte richiama quindi l'attenzione dell'Amministrazione sulla necessità che il contenzioso sia affrontato nella sua globalità anche attraverso l'individuazione di una strategia che, sulla base della conoscenza del fenomeno nel suo complesso, valuti i diversi strumenti di intervento ed attui una programmazione che ponga all'ufficio obiettivi precisi e tempi per quanto possibile certi per portare a definizione le vertenze ancora pendenti. E' chiaro che anche con uno sforzo eccezionale da parte dell'Amministrazione, non si potrà impedire il formarsi di un contenzioso che è fisiologicamente legato alle particolari modalità operative della struttura nel settore della cooperazione allo sviluppo, nel quale l'azione pubblica agisce attraverso la stipula di contratti con imprese che operano all'estero. E' proprio in considerazione di ciò, che appare comunque improcrastinabile un intervento straordinario per la soluzione di controversie che si trascinano da anni e che penalizzano sia l'Amministrazione, anche perché distolgono personale che potrebbe essere altrimenti assegnato alla gestione ordinaria, sia le imprese che attendono da tempo la definitiva composizione dei rapporti con il Ministero.

## 2. Analisi di consuntivo.

### *2.1 Profili generali.*

Gli stanziamenti definitivi sono ammontati per l'esercizio in esame a 3.982 mld (+220 mld rispetto al 2000), rendendo stabile la percentuale dello 0,3% rispetto al dato complessivo degli stanziamenti di competenza del bilancio dello Stato dell'ultimo quinquennio. L'incremento ha interessato le sole spese correnti, mentre si conferma il livello di quelle in conto capitale, che nel 2000 avevano subito una cospicua riduzione nella catg. 21 (21.1.4 fabbricati non residenziali).

*(in miliardi di lire)*

| Anni | Stanziamenti definitivi | % con il bilancio dello Stato | Spese correnti | Spese in conto capitale |
|---|---|---|---|---|
| 1997 | 2.730 | 0,3 | 2.712 | 18 |
| 1998 | 2.900 | 0,3 | 2.887 | 13 |
| 1999 | 3.225 | 0,3 | 3.177 | 48 |
| 2000 | 3.762 | 0,3 | 3.729 | 33 |
| 2001 | 3.982 | 0,3 | 3.949 | 33 |

Nell'ultimo quinquennio la capacità di impegno dei residui di stanziamento è sempre molto elevata ed ha raggiunto la totalità dei residui iniziali nel corso del 2001; è aumentata, altresì, la capacità di impegno sugli stanziamenti di competenza e sulla massa impegnabile. Ciò è da attribuire, oltre che ad una maggiore efficienza degli uffici, ad una programmazione degli

obiettivi e ad una ripartizione delle risorse più aderente alle capacità gestionali dell'Amministrazione.

(in miliardi)

| Anni | Stanziamenti competenza | Impegni competenza | % | Massa impegnabile | Impegni totali | % | Residui stanziamento all'1.1.01 | Impegni sui residui | % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1997 | 2.730 | 2.385 | 87,3 | 3.123 | 2.727 | 87,3 | 393 | 342 | 87,0 |
| 1998 | 2.900 | 2.511 | 86,5 | 3.155 | 2.761 | 87,5 | 254 | 249 | 98,0 |
| 1999 | 3.225 | 2.769 | 85,8 | 3.493 | 3.037 | 86,9 | 267 | 267 | 100,0 |
| 2000 | 3.762 | 3.342 | 88,8 | 4.094 | 3.673 | 89,7 | 332 | 331 | 99,6 |
| 2001 | 3.982 | 3.619 | 90,9 | 4.302 | 3.939 | 91,6 | 319 | 319 | 100,0 |

L'incremento del rapporto tra autorizzazione di cassa e massa spendibile, salito al 91,7%, a fronte dell'83,5% e dell'83,2% degli anni 2000 e 1999, non è stato seguito da un miglioramento del rapporto tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa, che è sceso all'81,7%, mentre è rimasto sostanzialmente invariato il rapporto pagamenti totali/massa spendibile, a dimostrazione che il mancato miglioramento della capacità di spesa non è determinato dai limiti imposti dalle autorizzazioni di cassa.

| Anni | Massa spendibile | Pagamenti totali | % | Autorizzazione di cassa | Pagamenti totali | % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1997 | 4.369 | 2.665 | 60,9 | 3.102 | 2.665 | 85,9 |
| 1998 | 3.640 | 2.698 | 74,1 | 3.223 | 2.698 | 83,7 |
| 1999 | 3.954 | 2.939 | 74,3 | 3.291 | 2.939 | 89,3 |
| 2000 | 4.541 | 3.393 | 74,7 | 3.794 | 3.393 | 89,4 |
| 2001 | 4.886 | 3.664 | 74,9 | 4.482 | 3.664 | 81,7 |

I residui di competenza al 31 dicembre 2001 sono pari a 491,8 mld, con un incremento di 122,0 mld rispetto all'analogo dato del 2000 (369 mld), mentre i residui totali hanno raggiunto circa 962 mld, con un aumento di 68 mld sul dato del 2000. I capitoli delle spese in conto capitale[7] presentano una quota notevole di residui: circa 28,1 mld di residui totali (di cui 17,8 di competenza) sul cap. 7245 (ex cap. 7501)[8], con una maggiore difficoltà di smaltimento dei residui provenienti dai precedenti esercizi. Sul cap. 7246 (ex cap. 8001) i residui totali sono stati pari a 8,9 mld[9]. La formazione dei residui sui capitoli destinati alle spese di acquisto, costruzione e ristrutturazione degli immobili da destinare a sedi di uffici all'estero e di istituti di cultura si ripete da diversi esercizi finanziari, anche a causa del ritardo con il quale è approvato il programma annuale di interventi. Per un esame più approfondito della gestione dei capitoli di spesa n. 7246 e 7245 si rinvia al paragrafo 7.1).

[7] Cap. 7245 – Acquisto e relativi oneri accessori, ristrutturazioni ...di immobili da adibire a sedi di rappresentanze diplomatiche ed uffici consolari..; cap. 7246 – Acquisto e costruzione o ristrutturazione immobili da destinare a sedi di Istituti di cultura e di scuole italiane all'estero.

[8] Nel 2000 i residui totali erano 21,8 mld, di cui 15,6 mld di competenza.

[9] (7,1 mld nel 2000).

L'art. 3 della legge n. 94 del 1997 dispone l'esame del Ministro del tesoro sullo stato di attuazione dei programmi in corso ai fini della conservazione in bilancio, come residui, delle somme, in conto capitale, non impegnate entro l'esercizio finanziario di riferimento. Con d.P.C.M. del 20 marzo 2002 è stata determinata nella misura del 80% la percentuale di conservazione dei residui di stanziamento al 31 dicembre 2001.

La tabella che segue illustra l'andamento delle economie nell'ultimo triennio

*(in miliardi di lire)*

| Anni | Economie di competenza | Economie su residui | Economie totali |
|---|---|---|---|
| 1999 | 123,9 | 115,6 | 239,4 |
| 2000 | 101,6 | 151,2 | 252,8 |
| 2001 | 150,6 | 108,8 | 259,5 |

Mentre si sono ridotte le economie sui residui si sono incrementate sugli stanziamenti di competenza, mantenendo, nel complesso, lo stesso livello del precedente esercizio.

*2.2 Esposizione dei risultati contabili secondo la classificazione funzionale COFOG*[10].

Le funzioni obiettivo di 1° livello che interessano il Ministero degli affari esteri sono:

1. Servizi generali delle Pubbliche Amministrazioni; 4. Affari economici; 5. Tutela dell'ambiente; 10. Protezione sociale.

Alla funzione-obiettivo 1. "Servizi generali delle pubbliche amministrazioni"[11] è assegnato il 96,8% delle risorse complessive del Ministero, pari a 3.856 mld, di cui 2.599 mld nella funzione 1.1 "Organi esecutivi e legislativi, affari finanziari e fiscali, affari esteri", destinati nella totalità alla funzione 1.1.3 "Affari esteri". Rispetto al macroaggregato della spesa complessiva dello Stato per la funzione "affari esteri", pari a 29.177 mld (26.796 mld nel 2000) gli stanziamenti del Ministero coprono l'8,9% (14% nel 2000); questo dato si spiega con l'intervento nei rapporti economici internazionali anche di altri soggetti pubblici, che gestiscono una quota rilevante di risorse[12].

Alla funzione 1.2.1 "aiuti economici internazionali", sono assegnati 1.227 mld, di cui 596 mld per "gli aiuti economici ai Paesi in via di sviluppo"(+ 43 mld rispetto all'anno 2000) e 631

[10] *Classification of the functions of Goverment* (COFOG): secondo una logica «trasversale» individua funzioni-obiettivo di 1° e 2° livello omogenee per tutte le Amministrazioni centrali.

[11] Questa funzione comprende: l'indirizzo e la programmazione di politica estera; il processo di integrazione europea e attuazione delle politiche comunitarie; la promozione delle linee di politica estera e l'attuazione (accordi e trattati) nei rapporti internazionali; la partecipazione e l'attuazione degli accordi e dei trattati, contributi ad organismi internazionali; la tutela degli italiani all'estero; la promozione culturale ed il coordinamento degli istituti di cultura e delle scuole italiane all'estero; la promozione della collaborazione culturale e scientifica internazionale; il contenzioso diplomatico e l'assistenza giuridica nei rapporti internazionali.

mld per gli "aiuti economici erogati tramite le organizzazioni internazionali" (+40 mld rispetto al 2000). La somma di 1.227 mld copre il 58,5% (*59,3%* nel 2000) degli stanziamenti complessivi del corrispondente macroaggregato del bilancio dello Stato, pari a 2.099 mld (*1.929* mld nel 2000). In particolare, per gli "aiuti economici ai Paesi in via di sviluppo ed in transizione" le risorse allocate sul bilancio del Ministero (596 mld) sono al 73,8% (*78,7%* nel 2000) del macroaggregato dello Stato, pari a 808 mld (*702* mld nel 2000)[13].

La capacità di impegno[14] per gli "affari esteri" è diminuita rispetto al precedente esercizio, scendendo dal 95,2% del 2000 al 92,6%, mentre è migliorata per gli "aiuti economici internazionali", raggiungendo l'89,1% (79,5% nel 2000); analogo andamento si osserva per la capacità di spesa che raggiunge rispettivamente l'82,5% ed il 61,8% (l'85,4% ed il 55,8% nel 2000).

Per la funzione "aiuti economici" l'incremento della massa spendibile, che ha raggiunto i 1.837 mld (1.670 mld nel 2000), ha determinato che, pur a fronte di un notevole miglioramento della capacità di spesa, risulta ancora alto il livello dei residui, 632 mld (604 mld nel 2000).

Per gli "affari esteri", i residui raggiungono i 318 mld (271 mld nel 2000) su una massa spendibile di 2.879 mld (2.682 mld nel 2000).

Le spese di funzionamento per gli "affari esteri"assorbono il 59,1% dello stanziamento, con la voce "personale" che è pari al 77,6% delle risorse destinate al funzionamento. Diversamente si presenta il rapporto spese di funzionamento/stanziamenti complessivi per la funzione "aiuti economici ai Paesi in via di sviluppo" dove raggiunge solo lo 0,6% delle risorse complessive. Il personale incide sul funzionamento per una percentuale pari a 48,6%.

[12] Sulla stessa funzione-obiettivo il Ministero del tesoro gestisce rilevanti somme, soprattutto per i trasferimenti per il funzionamento dell'Unione Europea, per un totale di circa 26.578 mld.

[13] Sulle risorse complessive per "aiuti economici internazionali", 869 mld sono contributi a fondi di sviluppo economico sociale, amministrati dal Ministero del tesoro.

[14] Calcolata considerando il rapporto impegni totali/massa impegnabile.

*2.3 Analisi della spesa per Centri di Responsabilità.*

*(in miliardi di lire)*

| Centri di Responsabilità | 2001 | | |
|---|---|---|---|
| | Stanziamenti definitivi di competenza | Impegni di competenza | % |
| Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro | 20,1 | 15,2 | 75,6 |
| Segreteria generale | 24,2 | 21,8 | 90,4 |
| Cerimoniale diplomatico della Repubblica | 16,1 | 12,3 | 76,1 |
| Ispettorato generale del Ministero e degli uffici all'estero | 10,0 | 7,9 | 79,4 |
| Direzione generale per il personale | 47,0 | 40,8 | 86,9 |
| Direzione generale per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio | 1.244,5 | 1.163,4 | 93,5 |
| Servizio stampa e informazione | 45,1 | 43,8 | 96,9 |
| Servizio per l'informatica, le comunicazioni e la cifra | 56,9 | 54,4 | 95,6 |
| Direzione generale per la cooperazione e lo sviluppo | 1.300,9 | 1.119,6 | 86,1 |
| Direzione generale per la promozione e la cooperazione culturale | 332,2 | 309,7 | 93,2 |
| Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie | 141,4 | 131,5 | 93,0 |
| Direzione generale per gli affari politici multilaterali ed i diritti umani | 452,5 | 441,1 | 97,5 |
| Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale | 104,5 | 101,2 | 96,8 |
| Istituto diplomatico | 8,3 | 7,4 | 89,4 |
| Direzione generale per i paesi dell'Europa | 110,5 | 101,7 | 92,0 |
| Direzione generale per i paesi delle americhe | 15,1 | 14,1 | 93,2 |
| Direzione generale per i paesi del mediterraneo e del medio oriente | 12,5 | 10,8 | 86,8 |
| Direzione generale per i paesi dell'africa sub sahariana | 11,3 | 6,0 | 53,0 |
| Direzione generale per i paesi dell'Asia, dell'Oceania, del Pacifico e l'Antartide | 7,9 | 6,7 | 84,5 |
| Direzione generale per l'integrazione europea | 20,8 | 9,5 | 46,0 |
| **Totale** | **3.982,9** | **3.619,8** | **90,9** |

Le risorse sono ripartire su venti Centri di Responsabilità; tra queste la Direzione generale per l'integrazione europea ha l'indice più basso di impegni di competenza rispetto agli stanziamenti (di competenza). Questi dati sono sostanzialmente confermati dall'osservazione del rapporto massa impegnabile/impegni totali. Per la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo l'analisi è rinviata al paragrafo 6), che affronta nel dettaglio l'attività svolta dalla Struttura.

*2.4 Incrocio della classificazione economica semplificata con i Centri di Responsabilità.*

Le spese di funzionamento raggiungono il 43,8% del totale degli stanziamenti di competenza del Ministero, di cui il 77,6% per il personale, mentre gli interventi sono pari al 54,9% dell'intero stanziamento. La residua quota è ripartita tra le voci "investimenti" ed "altre spese".

La classificazione economica semplificata ripartisce gli stanziamenti definitivi in tre categorie: spese di funzionamento 1.746,2 mld, di cui 1.356,6 mld per il personale; spese per interventi 2.187,3 mld; spese per investimenti 33,6 mld.

La quota più rilevante delle spese di funzionamento, pari a 1.202,7 mld, come già osservato al paragrafo precedente, è gestita dalla Direzione generale per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio, con 988,8 mld esclusivamente per il personale; mentre le maggiori risorse per interventi sono attribuite alla Cooperazione allo sviluppo – 1.226,0 mld rispetto ai 74,8 mld di funzionamento, di cui 36,3 mld di personale.

La tabella che segue offre un quadro generale degli stanziamenti definitivi assegnati ai Centri di Responsabilità.

| Centri di Responsabilità | Funzionamento | di cui personale | interventi | investimenti | Altre spese | Totale |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro | 20,0 | 17,8 | 0 | 104 | 0 | 20,1 |
| Segreteria generale | 20,0 | 11,4 | 4,0 | 78 | 0 | 24,2 |
| Cerimoniale diplomatico della repubblica | 16,1 | 5,7 | 0 | 42 | 0 | 16,1 |
| Ispettorato generale del Ministero e degli uffici all'estero | 9,9 | 4,7 | 0 | 21 | 0 | 10,0 |
| Direzione generale per il personale | 46,9 | 37,2 | 0 | 138 | 0 | 47,0 |
| Direzione generale per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio | 1.202,7 | 988,8 | 0 | 26,1 | 15,6 | 1.244,5 |
| Servizio stampa e informazione | 9,1 | 5,1 | 35,9 | 40 | 0 | 45,1 |
| Servizio per l'informatica, le comunicazioni e la cifra | 50,3 | 10,9 | 0 | 6,6 | 0 | 56,9 |
| Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo | 74,8 | 36,3 | 1.226,0 | 0 | 0 | 1.300,9 |
| Direzione generale per la promozione e la cooperazione culturale | 212,0 | 187,5 | 120,0 | 69 | 0 | 332,2 |
| Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie | 25,2 | 9,1 | 116,0 | 101 | 0 | 141,4 |
| Direzione generale per gli affari politici multilaterali ed i diritti umani | 9,6 | 7,2 | 442,9 | 57 | 0 | 452,5 |
| Direzione generale per la cooperazione economia e finanze multilaterale | 10,2 | 8,9 | 94,2 | 61 | 0 | 104,5 |
| Istituto diplomatico | 8,2 | 2,1 | 0 | 14 | 0 | 8,3 |
| Direzione generale per i paesi dell'Europa | 8,4 | 6,1 | 102,1 | 40 | 0 | 110,5 |
| Direzione generale per i paesi delle americhe | 4,6 | 3,3 | 10,5 | 21 | 0 | 15,1 |
| Direzione generale per i paesi del mediterraneo e del medio oriente | 4,0 | 3,2 | 8,4 | 21 | 0 | 12,5 |
| Direzione generale per i paesi dell'africa sub sahariana | 3,4 | 2,5 | 7,9 | 20 | 0 | 11,3 |
| Direzione generale per i paesi dell'Asia, dell'Oceania, del Pacifico e l'Antartide | 4,0 | 3,1 | 3,8 | 23 | 0 | 7,9 |
| Direzione generale per l'integrazione europea | 5,7 | 4,9 | 14,9 | 43 | 0 | 20,8 |
| **Totale** | **1.746,2** | **1.356,6** | **2.187,3** | **33,6** | **15,6** | **3.982,9** |

## 3. Organizzazione e personale.

*3.1 Profili generali.*

Con la riforma della carriera diplomatica, attuata sulla base della delega conferita al Governo dalla legge n. 266 del 1999[15], esercitata con il d.lgs. 24 marzo 2000, n. 85, l'organico è

[15] La legge 28 luglio 1999, n. 266 ha conferito al Governo delega per il riordino delle carriere diplomatica e prefettizia, nonché disposizioni per il restante personale del Ministero degli affari esteri, per il personale militare del

stato rafforzato, passando da 938 unità a 1.119, mentre è stato ridotto il numero dei gradi (da 7 a 5)[16]. Il 2% è riservato agli ambasciatori (22), il 19% ai Ministri Plenipotenziari (208), il 21% ai Consiglieri d'Ambasciata (232), il 24% ai Consiglieri di Legazione (270) ed il 34% ai Segretari di Legazione (387).

La tabella che segue riepiloga la situazione del personale in organico ed in servizio nell'ultimo biennio.

| Anni | Diplomatici | | Dirigenti | | Aree funzionali | | Contrattisti | | Totale | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | organico | in servizio | organico | in servizio | organico | in servizio | organico | in servizio | organico | in servizio |
| 1999 | 938 | 934 | 30 | 27 | 4.517 | 3.731 | 2.027 | 1.864 | 7.512 | 6.558 |
| 2000 | 1.119 | 960 | 54 | 33 | 4.265 | 3.656 | 2.027 | 1.896 | 7.465 | 6.546 |
| 2001 | 1.119 | 988 | 54 | 41 | 4.517 | 3.902 | 2.027 | 1.981 | 7.717 | 6.912 |

Per quanto attiene al riordino del personale a contratto delle sedi all'estero[17], nel corso del 2001 è stato completato l'iter per la ridefinizione delle piante organiche ed è stato portato a termine il processo di riforma e di riordino del personale a contratto degli Uffici all'estero. In particolare, sono state definite le ipotesi di contratto di impiego secondo la legge locale di 110 Paesi, mentre per il contingente residuale di impiegati con contratto di legge italiana sono stati definiti i criteri per l'applicazione di diversi istituti del CCNL comparto Ministeri.

E' migliorata la situazione dell'organico dell'area della promozione culturale, il cui adeguamento era uno degli obiettivi indicati nelle direttive generali del Ministro già per l'anno 2000. Nel secondo semestre dell'esercizio in esame è stato avviato e condotto a termine il riordino e la razionalizzazione del personale a contratto degli Istituti Italiani di Cultura, sulla base della legge locale o, per chi ne aveva titolo, sulla base della legge italiana per il personale a contratto di ambasciate e consolati.

Per quanto concerne il personale di ruolo dell'area della promozione culturale, nel 2001, sono stati conferiti incarichi dirigenziali a dieci unità tra vincitori e idonei del concorso espletato nel 2000 e ad un dirigente appartenente al Ruolo Unico, già in servizio presso il Ministero ai sensi della legge n. 401 del 1990.

Ministero della difesa, per il personale dell'Amministrazione penitenziaria e per il personale del Consiglio superiore della magistratura.

[16] L'art. 2 del d.lgs. n. 85 ha rideterminato la dotazione organica della carriera diplomatica, prevedendo un incremento del 20% ed ha previsto una circoscritta introduzione della contrattazione con le rappresentanze di categoria in materia di trattamento economico e per alcuni aspetti del rapporto di lavoro.

[17] La disciplina è stata modificata dal d.lgs. n. 103 del 7 aprile 2000, in attuazione dell'art. 4 della legge delega n. 266 del 1999.

| Anni | Dirigenti | | Aree funzionali | | Contrattisti | | Totale | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | organico | in servizio | organico | in servizio | organico | in servizio | organico | in servizio |
| 1999 | 13 | 0 | 250 | 128 | 393 | 301 | 656 | 429 |
| 2000 | 20 | 7 | 210 | 130 | 393 | 333 | 623 | 470 |
| 2001 | 20 | 12 | 250 | 188 | 393 | 301 | 663 | 501 |

*3.2 L'Istituto Diplomatico e l'attività di formazione.*

All'Istituto Diplomatico è affidata la formazione del personale della carriera diplomatica e del personale appartenente ai nuovi profili professionali. Si avvale di docenti esterni, in quanto non dispone di un proprio corpo docente e si rivolge ad università italiane e straniere, ad istituti culturali ed ad altri enti per l'organizzazione dei corsi[18]. L'Istituto ha un ruolo di progettazione e organizzazione di tutta la attività di formazione.

L'organizzazione dei corsi di formazione e di aggiornamento professionale per segretari di legazione e consiglieri di legazione è stata oggetto di apposita circolare (n. 16 del 19 ottobre 2000) del Segretario Generale, emanata sulla base dei dd.mm. n. 2527 e n. 2528 del 1° agosto 2000[19], a conferma della particolare attenzione dell'Amministrazione per l'attività formativa e di aggiornamento professionale del personale[20].

In particolare per i funzionari diplomatici, ammessi in servizio con il grado iniziale di "Segretario di Legazione in prova" l'attività di formazione ha lo scopo di introdurre i diplomatici appena entrati in carriera alle complesse attività del Ministero, consentendo loro di effettuare periodi formativi all'estero, e di garantire, durante l'intero arco della carriera, un idoneo aggiornamento professionale.

Al XXXI corso di formazione hanno partecipato 45 vincitori del concorso che era stato bandito con d.m. 5 aprile 2000 n. 891.

Al Corso Superiore di Informazione Professionale hanno partecipato 14 consiglieri di legazione; sono stati 116 gli operatori dell'area della promozione culturale, destinati agli Istituti Italiani di Cultura, che hanno partecipato a tre corsi di aggiornamento professionale.

---

[18] I principali referenti esterni sono: la Commissione dell'Unione Europea, Harvad University, Ecole Nationale d'Administration, l'Eipa di Maastricht, Wilton Park di Londra, alcune delle principali Università italiane, la Conferenza dei rettori delle Università italiane (CRUI).

[19] L'organizzazione dei corsi di formazione professionale per i funzionari diplomatici in prova e di aggiornamento per i segretari di legazione è demandata all'Istituto Diplomatico, d'intesa con la Direzione Generale per il Personale per la tempistica dei corsi stessi, in eventuale collaborazione con la Scuola Superiore della P.A.

[20] L'art. 3 del d.lgs. 24 marzo 2000, n. 85, per il riordino della carriera diplomatica, prevede l'organizzazione di un corso di formazione professionale per i funzionari diplomatici in prova, della durata di nove mesi; un corso di aggiornamento per i segretari di legazione, della durata di almeno 6 mesi, propedeutico all'avanzamento al grado di consiglieri di legazione; un corso di aggiornamento per i consiglieri di ambasciata, della durata complessiva di almeno tre mesi, propedeutico all'avanzamento a Ministro Plenipotenziario.

Sono stati 116 gli operatori destinati agli Istituti Italiani di Cultura che hanno preso parte a tre corsi di aggiornamento professionale.

Le spese di funzionamento dell'Istituto Diplomatico (personale di 20 dipendenti, manutenzione della sede, spese telefoniche, etc.,) si sostengono con capitoli a gestione unificata come per tutti gli altri Centri di responsabilità del Ministero degli affari esteri.

Per la preparazione alla carriera diplomatica e alle carriere internazionali i corsi sono stati attuati sotto il coordinamento e, in parte, il finanziamento dell'Istituto Diplomatico, da università e da Enti a vocazione internazionale, con un onere finanziario di circa 673 ml.

Si è tenuto il XXVI corso di Superiore Informazione per Consiglieri di Legazione, al quale hanno preso parte 25 diplomatici, con un onere finanziario è stato di 115 mln.

Il protocollo d'intesa del 18 novembre 1999 ed il contratto collettivo integrativo 1998/2001 aveva quantificato in 1550 circa, in relazione ai nuovi organici, il numero di passaggi interni da una posizione economica all'altra e tra le aree funzionali, da effettuarsi ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 266 del 1999. Ciò ha comportato un'intensa attività di riqualificazione del personale interessato, il cui inquadramento nei livelli superiori consentirà di effettuare le assunzioni previste del personale risultato vincitori concorsi.

### *4.* Profili di attività istituzionale.

*4.1 Segretariato Generale*

Come già osservato nel paragrafo "sintesi e conclusioni", il 2001 è stato l'anno in cui è entrata definitivamente a regime la riforma del dicastero, voluta dal d.P.R. n. 267 del 1999. In particolare, nell'ambito del Segretariato Generale si è consolidata la funzione dell'Unità di Coordinamento ed è stato avviata la costituzione dell'Unità per le Regioni[21], con la realizzazione di circuiti informativi tra il Ministero e le Regioni. In particolare, è stata impostato un censimento delle attività delle Regioni che meritano di essere coordinate con le iniziative dell'Amministrazione degli affari esteri.

Sempre nell'ambito del Segretariato opera l'Unità di Crisi per la tutela e la sicurezza degli italiani all'estero, segue le crisi di rilevante entità politica ed interviene nei casi, che coinvolgono direttamente cittadini italiani[22]. Nel corso dell'esercizio in esame ha elaborato un

[21] L'Unità di coordinamento ha assorbito alcune strutture che prima della riforma erano inserite in altre direzioni generali, nella logica di accorpare nella Segreteria generale i servizi funzionali all'intero Dicastero, come il Coordinamento regionale, chiamato a svolgere un ruolo di sostegno ed indirizzo nei confronti delle regioni e delle autonomie locali, per garantire coerenza tra le loro attività internazionali e gli indirizzi generali di politica estera del Ministero.

[22] Tali interventi sono stati effettuati nello Yemen, in Somalia, nella Colombia, nel Venezuela, nel Laos, nelle Filippine, in Namibia, nello Sri Lanka, nella Guinea Bissau, nella Croazia, nella Tunisia ed in Libia. In particolare,in

manuale operativo per la protezione dei connazionali e degli interessi italiani all'estero nelle aree di crisi.

Nell'ottobre 2001 ha iniziato ad operare, in collegamento operativo con le strutture interministeriali competenti nello specifico settore, il Coordinamento Antiterrorismo, che tra l'altro ha collaborato predisposizione delle misure finanziarie di contrasto anche ad individui e gruppi terroristici, presentate alle Nazioni Unite.

*4.2 Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie.*

Per quanto attiene alla realizzazione dell'anagrafe consolare l'Amministrazione ha dotato tutte le sedi consolari di un sistema informatico con i dati della collettività italiana residente. Al mese di luglio 2001 la collettività italiana all'estero ammontava a 3.983.148 connazionali, di cui 3.307.018 maggiorenni. L'Amministrazione ha sottolineato la necessità di disporre di una banca dati centralizzata "on-line", che assicuri un'unica anagrafe integrata e possa essere utilizzata anche a supporto del voto degli Italiani nel mondo, il cui aggiornamento avvenga in tempo reale.

Le iniziative linguistico-culturali contribuiscono a mantenere l'identità nazionale ed i legami con l'Italia nelle nostre collettività all'estero e si sviluppano attraverso iniziative scolastiche che richiedono spesso la stipula di convenzioni tra i consolati e le autorità statali o regionali.

Nel corso del 2001, è stata completata la prima stesura dei singoli Piani-Paese, relativi ad iniziative linguistico-culturali a favore delle collettività italiane all'estero, che usufruiscono di contributi tratti dalle risorse assegnate al cap. 3135.

Nel settore della sicurezza sociale una particolare competenza è attribuita alle rappresentanze diplomatiche per l'erogazione dei trattamenti pensionistici ai cittadini italiani residenti all'estero. Nei Paesi con i quali sono stati sottoscritti accordi o convenzioni bilaterali (Canada, U.S.A., Argentina, Brasile, Uruguay, Venezuela, Australia) o sono in vigore regolamenti europei in materia di sicurezza sociale le domande di pensioni sono inoltrate direttamente dagli Istituti previdenziali locali.

Nel 2001, sono state pagate all'estero 401.358 pensioni, per un importo totale di circa 2.105 mld, comprensivi degli arretrati.

Tra i Paesi dell'U.E. è significativo il dato relativo al Belgio, dove sono in pagamento 17.695 pensioni; nei Paesi extracomunitari, la maggiore concentrazione di erogazioni si

hanno riguardato il sequestro di motopescherecci italiani, il sequestro di cittadini ed alcuni interventi per facilitare il rimpatrio.

riscontra in Canada (65.140), in Argentina (58.948) e negli Stati Uniti d'America (45.951). I dati suddetti dimostrano che molti connazionali, pur avendo maturato il diritto a pensione, continuano a risiedere nel Paese di accoglienza.

Una particolare attenzione merita l'attività svolta dalla Direzione generale nel settore delle politiche migratorie, in particolare sulle tematiche dell'immigrazione e dell'asilo[23]. Per un approfondimento delle politiche pubbliche dell'immigrazione si rinvia al capitolo sull'attività del Ministero dell'interno, paragrafo 6.

In questa sede si sottolinea il ruolo ormai consolidato che hanno le intese bilaterali come strumento per prevenire gli ingressi illegali. Gli accordi con i Paesi di provenienza degli immigrati sono favoriti dalla possibilità di riservare, nell'ambito della programmazione dei flussi, quote in favore dei lavoratori originari degli Stati che sottoscrivono accordi di riammissione.

Accordi di riammissione entrati in vigore, firmati e da stipulare

| Accordi entrati in vigore | | Accordi firmati | | Negoziati avviati | |
|---|---|---|---|---|---|
| Data | Paese | Anno | Paese | Fase | Paese |
| 1994 | Polonia | 1997 | Georgia | Contatti | Bosnia |
| 1997 | Slovenia | 1998 | Marocco | Testo parafato | Pakistan |
| 1997 | FYR Macedonia | 1999 | Spagna | Negoziato in corso | Ucraina |
| 1997 | Lettonia | 2000 | Algeria –bloccata la ratifica da parte algerina | Negoziato in corso | Senegal |
| 1998 | Romania | 2000 | Nigeria | Negoziati in corso | Egitto |
| 1998 | Austria | 2001 | Malta | Negoziato in corso | Filippine |
| 1998 | Croazia | 2001 | Sri Lanka | Negoziato in corso | Cipro |
| 1998 | Albania | | | Contatti | India |
| 1998 | Jugoslavia | | | Contatti | Bangladesh |
| 1998 | Tunisia | | | Contatti | Cina |
| 1998 | Ungheria | | | Testo parafato | Moldavia |
| 1998 | Lituania | | | Contatti | Turchia |
| 1998 | Bulgaria | | | Negoziato avviato | Ghana |
| 1999 | Francia | | | Avviati contatti | Costa d'Avorio |
| 1999 | Estonia | | | Contatti | Ecuador |
| 1999 | Slovacchia | | | Contatti | Libano |
| 2000 | Svizzera | | | Presentato il testo | Iran |
| 2001 | Grecia | | | Contatti | Perù |
| 2001 | Spagna | | | Contatti | Siria |

*Dati al 10 aprile 2002.*

Le Rappresentanze diplomatiche e consolari hanno rilasciato nel corso del 2001, complessivamente, 947.322 (1.008.999 nel 2000); 723.513 visti Schengen Uniformi[24], 186.230 visti nazionali[25], 37.579[26] visti a territorialità limitata. Il monitoraggio dei visti ha rilevato che un maggior controllo sui visti a territorialità limitata ha prodotto una diminuzione nell'uso delle

[23] La materia dell'immigrazione è oggetto di un nuovo disegno di legge (795/S, 2454/C, 795-B/S attualmente all'esame del Senato, che ridisciplina il settore.

[24] Visti Schengen Uniformi (VSU) di transito e soggiorno di breve durata o di viaggio (fino a 90 gg).

[25] Visti Nazionali o per soggiorni di lunga durata (VN) per periodi superiori ai 90 gg.

[26] Visti a validità territoriale limitata (VTL), validi soltanto per il Paese la cui Rappresentanza l'abbia rilasciato. Costituiscono una deroga al regime comune dei Visti Schengen Uniformi.

deroghe previste dall'Istruzione consolare comune Schengen. Il riscontro statistico delle quote annualmente stabile per gli ingressi 2001, ha determinato alla data del 14 settembre 2001 il fermo del rilascio dei visti per lavoro autonomo (visti nazionali).

Il controllo da parte dell'Amministrazione degli invitanti, persone fisiche e giuridiche, che hanno effettuato il maggior numero di inviti per cittadini extracomunitari, ha portato alla luce diversi casi sospetti, che sono stati segnalati all'autorità giudiziaria. Sono stati emanati 26.154 provvedimenti di diniego di visto (37.000 nel 2000).

Il Centro visti ha gestito 257 ricorsi (232 nel 2000) avverso dinieghi di visto, presentati al Giudice ordinario ed al TAR.

*4.3 Direzione generale per la promozione e la cooperazione culturale.*

- Scuole italiane all'estero.

Ai sensi dell'art. 625 del d.lgs. 297 del 1994[27] compete al Governo italiano, per mezzo del Ministero degli affari esteri e le rappresentanze diplomatiche, l'istituzione, il mantenimento ed il sussidio all'estero delle scuole e di altre istituzioni educative, che hanno lo scopo principale di permettere ai figli di cittadini residenti all'estero di frequentare istituti scolastici che adottano i programmi delle scuole italiane e che rilasciano titoli di studio legalmente validi.

Tra gli obiettivi indicati nelle note preliminari e nelle direttive generali del Ministro per l'esercizio 2000, figurava l'aggiornamento della mappa delle scuole all'estero, al fine di definire una politica scolastica che bilanci l'offerta con l'evoluzione della domanda. L'Amministrazione ha avviato la realizzazione di una banca dati, il cui completamento è previsto entro il corrente esercizio, che deve raccogliere le informazioni sull'attività svolta dalle varie istituzioni scolastiche.

Con riferimento all'anno scolastico 2000/2001, le istituzioni scolastiche che hanno funzionato all'estero sono state 181[28]: 21 statali, 100 legalmente riconosciute, 51 private "con presa d'atto", 9 meramente private. Le sezioni italiane presso scuole straniere sono state 114[29], di cui 35 sezioni italiane presso scuole europee. A queste attività si aggiungono 68 direzioni dei corsi di lingua e cultura italiana per figli dei connazionali.

In merito all'estensione all'estero dell'istituto della parità scolastica, che è stato introdotto con la legge 10 marzo 2000, n. 62, si sono dichiarati disponibili ad entrare nel nuovo regime 24 istituzioni.

---

[27] Il d.lgs. è stato modificato dal d.lgs. n. 62 del 1998.

[28] 64 in Europa, 58 nelle Americhe, 28 nei Paesi del Mediterraneo e del Medio Oriente, 26 nell'Africa sub-sahariana, 5 in Asia ed Oceania.

[29] 105 in Europa, 7 nelle Americhe, 2 nei Paesi del Mediterraneo e del Medio Oriente.

Nel corso dell'ultimo anno scolastico (2000/2001) il numero complessivo degli alunni è aumentato, come indica la tabella che segue.

| Aree geografiche | | | Alunni | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 1998/19999 | 1999/2000 | 2000/2001 | | |
| | | | Italiani | Stranieri | Totale |
| Europa | 17.461 | 17.709 | 4.574 | 13.800 | 18.374 |
| Americhe | 7.710 | 8.147 | 1.720 | 6.482 | 8.202 |
| Mediterraneo e Medio oriente | 2.484 | 1.441 | 336 | 1.263 | 1.599 |
| Africa sub-sahariana | 2.303 | 2.192 | 498 | 1.664 | 2.162 |
| Asia ed Oceania | 36 | 37 | 18 | 14 | 32 |
| Totale | 29.994 | 29.526 | 7.146 | 23.223 | 30.369 |

La disciplina normativa e contrattuale relativa al personale da destinare alle istituzioni scolastiche ed universitarie all'estero è stata modificata dall'art. 9 della legge 26 maggio 2000, n. 147; in particolare ai sensi del comma 3, il periodo massimo di permanenza all'estero nelle istituzioni scolastiche e nell'università è stato rideterminato in 5 anni, mentre il comma 5 ha fissato in 9 anni non prorogabili la durata del servizio nelle scuole europee. La norma transitoria del comma 4 ha previsto la possibilità, per il personale di ruolo in servizio all'estero alla data di entrata in vigore della legge, di completare, a domanda, il settennio di corso previsto dalla normativa precedente. L'Amministrazione ha restituito ai ruoli metropolitani il personale che non ha chiesto di completare il settennio. Inoltre, la nuova normativa prescrive un periodo di tre anni di servizio effettivo in Italia prima di poter effettuare un nuovo periodo di servizio all'estero.

L'Amministrazione, anche attraverso l'attività della Direzione generale per gli italiani all'estero, Ufficio II, interviene finanziariamente in relazione alla natura giuridica delle istituzioni scolastiche; è a pieno carico il mantenimento delle scuole statali e degli uffici scolastici, mentre ricevono solo un sostegno in forma di contributo, in denaro o in personale di ruolo, le scuole private italiane e le sezioni italiane presso le scuole stranieri.

La tabella che segue indica i costi totali delle scuole statali.

*(in milioni di lire)*

| Sede scuola italiana | Alunni | | Costo totale | | Costo pro capite | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2000 | 2001 | 2000 | 2001 | 2000 | 2001 |
| Asmara | 991 | 1.013 | 7.132 | 8.471 | 7,197 | 8,363 |
| Addis Abeba | 592 | 599 | 6.051 | 6.526 | 10,221 | 10,228 |
| Parigi | 270 | 276 | 2.849 | 2.791 | 10,553 | 10,115 |
| Atene | 256 | 257 | 2.764 | 2.998 | 10,780 | 11,667 |
| Barcellona | 312 | 359 | 3.160 | 3.294 | 10,130 | 9,176 |
| Madrid | 720 | 708 | 6.758 | 7.333 | 9,386 | 10,359 |
| Zurigo | 158 | 153 | 1.616 | 2.379 | 10,231 | 15,552 |
| Istanbul | 353 | 364 | 2.918 | 3.383 | 8,.267 | 9,295 |

- Gli Istituti di cultura.

E' compito degli Istituti di cultura[30] la diffusione all'estero della conoscenza della lingua e della cultura italiana. La rete degli istituti è costituita da 74[31] Istituti, di cui 17 Sezioni distaccate che dipendono dalle sedi principali (86 nel 1999, 94 nel 2000). Nel 1999 è stato avviato un piano di revisione della rete degli Istituti, con un riequilibrio geografico a favore dell'Europa centro-orientale, dell'America Latina e dell'Asia (sono stati istituiti cinque nuovi Istituti: Bratislavia, Città del Guatemala, Damasco, Jakarta, Lubiana e Vilnius). Nel corso dl 2001 quattro sedi di Sezioni sono state trasformate in Istituti autonomi (Cordoba, Edimburgo, Rio de Janeiro e Salonicco).

Sul cap. 2761 grava la spesa per il funzionamento degli Istituti di cultura e la loro attività di promozione culturale. Non essendo ancora disponibili i dati relativi ai costi degli istituti di cultura nell'anno 2001, poiché le risultanze dei consuntivi degli Istituti pervengono entro il primo semestre dell'anno successivo, l'Amministrazione ha fatto conoscere i dati relativi al 2000. Per il personale locale aggiuntivo la spesa è stata pari a circa 12,3 mld (9,8 mld nel 1999), per il funzionamento (incluso i costi di affitto) a circa 17,5 mld (15,8 mld nel 1999), per spese in conto capitale (attrezzature, arredamento) circa 3,1 mld (2,8 mld nel 1999) e per manifestazioni ed attività culturali circa 23,0 mld (19,6 mld nel 1999).

*4.4 Direzione generale per la cooperazione e economica e finanziaria multilaterale*[32].

Sempre maggiore attenzione viene posta all'attività dell'Amministrazione di sostegno all'internazionalizzazione del sistema economico italiano, che si sviluppa attraverso il sostegno alla partecipazione di aziende italiane alle gare internazionali per l'esecuzione di beni e servizi al coordinamento tra le amministrazioni e gli enti competenti in materia, all'attività di attrazione degli investimenti diretti esteri, ai rapporti con il sistema camerale. L'art. 13 del d.m. n. 29/3466 del 1999 attribuisce alla Direzione generale funzioni di promozione e coordinamento di iniziative dirette a sostenere le attività all'estero delle imprese italiane ed a favorire l'incremento degli investimenti stranieri in Italia.

Uno strumento per dare sostegno alle aziende italiane che intendono partecipare a gare internazionali è stato fornito dallo Schema di Concertazione Interistituzionale (SCI), che è sorto

[30] La rete degli istituti di cultura è stata stabilita con decreto del Ministro degli affari esteri di concerto con il Ministro del tesoro dell'11 settembre 1998. Il decreto ha determinato anche l'organico dell'area della promozione culturale assegnato a ciascun Istituto.

[31] La sede di Baghdad non è stata attivata.

[32] Gli Uffici commerciali all'estero sono 136, ai quali sono assegnati 109 diplomatici e 146 unità di personale dell'area funzionale economico commerciale.

in via sperimentale nel 1996 nell'ambito del Comitato Italiano per la Cooperazione Economica, Scientifica e Tecnica Istituzionale presso Confindustria. Lo SCI deve segnalare in tempo utile alle aziende italiane tutte le informazioni fornite dalla rete diplomatico-consolare e dagli uffici ICE sulle gare bandite all'estero e su altre opportunità che si presentano sui mercati internazionali. A seguito della decisione della Confindustria di ritirarsi dal Comitato, l'attività dello SCI è stata ricondotta nell'ottobre 2001 presso il Ministero, che ha avviato uno studio, in collaborazione con Unioncamere ed Assocamere, per una nuova progettazione dello Schema di Concertazione Interistituzionale ed un suo potenziamento. Nel corso del 2001, sono state movimentate complessivamente 2.606 informazioni (15.000 dall'anno di istituzione). Non si conoscono dati di consuntivo, che consentano di verificare quante di queste informazioni sono state effettivamente utilizzate dalle aziende italiane. Appare opportuno il monitoraggio dei risultati di questa attività di informazione soprattutto mentre si sta elaborando una nuova progettazione dello Schema, al fine di renderlo più funzionale alle esigenze degli operatori italiani. Nel 2001, il sistema ha funzionato senza gravare sostanzialmente sui costi dell'Amministrazione, avvalendosi di risorse umane e finanziarie fornite da soggetti esterni. Per il 2002, si vuole passare ad una gestione del sistema non più sperimentale, che in coordinamento con Unioncamere, Assocamerestero e le Regioni estenda la diffusione delle informazioni presso gli operatori economici e gli enti che, in sede territoriale, offrono assistenza alle imprese.

Resta, comunque, obiettivo prioritario realizzare una più incisiva attività di coordinamento, che raccordi le iniziative di tutti i soggetti che operano nel settore, all'estero (ambasciate, consolati, camere di commercio italiane all'estero, uffici ICE ecc.) ed in Italia (ministero delle attività produttive, regioni, camere di commercio in Italia, ICE, Sace, Sviluppo Italia ecc. )[33].

Il cap. 1577[34] - sul quale sono allocate le risorse per l'attività di incentivazione della partecipazione di delegazioni estere ad alcune manifestazioni di carattere internazionale organizzate da enti fieristici italiani, attraverso il sostegno alle spese di viaggio - è stato ridotto nel 2001 e ha avuto uno stanziamento di 550 mln, che ha determinato un ridimensionamento del piano di manifestazioni assistite: 30 a fronte delle 35 dell'anno 2000, quando i finanziamenti erano stati pari a 640 mln).

---

[33] La Direzione generale, in collaborazione con il Ministero delle attività produttive ed il Ministero dell'economia e delle finanze, interviene ai lavori preparatori ed alla successiva applicazione delle delibere della V Commissione Permanente del CIPE per il coordinamento e l'indirizzo strategico della politica commerciale con l'estero, prevista dall'art. 24 del d.lgs. n. 143 del 1998.

[34] Il cap. 1577 è di pertinenza della Segreteria Generale, che ne ripartisce una quota alla Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale.

Nel settore dell'attrazione degli investimenti diretti esteri, l'anno 2001, ha visto la conclusione del progetto PASS-MAE – Intervento per il potenziamento degli enti locali, iniziato nel mese di giugno 2000 e finanziato con 775 mln del Dipartimento della Funzione Pubblica, a valere su fondi comunitari. Tale progetto era finalizzato a promuove un maggiore intervento del Ministero sul tema dell'attrazione degli investimenti diretti in Italia ed in particolare nel Mezzogiorno. Il progetto ha portato alla formazione di 50 funzionari del Ministero e di 120 funzionari delle Regioni.

Il maggiore interesse che l'Amministrazione dimostra per il potenziamento delle sue attività in materia, richiede che si intervenga incisivamente anche con attività di monitoraggio degli esiti finali delle iniziative intraprese, sia con riguardo alla partecipazione degli operatori italiani a gare estere ed agli esiti di tale partecipazione, sia con riferimento alle effettive ricadute in termini di nuovi investimenti diretti esteri in Italia. Tale monitoraggio, per essere esaustivo, deve necessariamente coinvolgere tutti i soggetti, pubblici e privati, che operano nel settore e richiede una forte ed incisiva attività di coordinamento, che riconduca ad unità l'azione politica di incentivazione delle imprese italiane e di sostegno e promozione degli investimenti esteri nel territorio nazionale, anche per un ottimale utilizzo delle risorse destinate allo scopo.

Un settore particolare della internazionalizzazione attiene all'industria italiana difesa, che - in considerazione del processo di consolidamento e di ristrutturazione dell'industria Europea della difesa e dell'aerospazio, connesso al tema della difesa Europea - sta modificando la configurazione di un settore tradizionalmente nazionale. In sede di riforma del Ministero, tenuto conto della centralità che la materia va assumendo nella politica estera, è stato istituito, nell'ambito della Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale, un apposito ufficio, che segue l'evoluzione del processo di internazionalizzazione dell'industria della difesa, e si pone come referente per i gruppi industriali interessati affiancando i Ministeri della difesa e delle attività produttive nelle fasi di accordi e di *joint-ventures* con partenrs stranieri, in contatto anche con la Direzione generale per l'integrazione europea.

Alla funzione-obiettivo 4.1.1.10 "programmazione e coordinamento della politica commerciale internazionale e delle linee per la promozione e l'internazionalizzazione delle imprese" sono stati assegnati nell'anno 2001 complessivamente 66,8 mld, impegnati per il 97,3%. Anche la percentuale dei pagamenti è molto alta, raggiunge infatti il 97% degli impegni.

## 5. La cooperazione allo sviluppo.

*5.1 Considerazioni generali.*

Sono ricompresi nell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS), secondo la definizione del Comitato di aiuto allo sviluppo (DAC) dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE[35]), l'insieme degli aiuti finanziari, concessi a condizioni di particolare favore e con una prevalente componente a "dono"[36], che sono destinati ai Paesi del Sud del mondo e alle istituzioni multilaterali (le agenzie, organizzazioni e programmi delle Nazioni Unite), per promuoverne lo sviluppo economico e il benessere sociale.

Nei Paesi OCSE, il volume dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS[37]) è determinato dal rapporto tra i pagamenti effettuati nel corso dell'esercizio e il prodotto interno lordo (PIL); si ricorre a questo parametro per verificare il rispetto dell'obiettivo delle Nazioni Unite di trasferire annualmente ai Paesi in via di sviluppo lo 0,7% del PIL. Da informazioni fornite dall'Amministrazione l'aiuto pubblico italiano allo sviluppo è ancora molto lontano dall'obiettivo indicato; è risultato, infatti, pari allo 0,14% del PIL (0,13% nel 2000)[38].

In attesa di un nuovo assetto dell'intero settore della cooperazione allo sviluppo, il quadro normativo di riferimento è dato ancora oggi dalla legge n. 49 del 1987[39], e successive modificazioni e dal regolamento di esecuzione, d.P.R. n. 177 del 1988[40]. L'art. 1 definisce la cooperazione allo sviluppo parte integrante della politica estera italiana; si svolge in rapporto anche ad iniziative internazionali di aiuto ai Paesi più poveri, inserendosi in un quadro internazionale del quale è partecipe l'Italia come Paese che aderisce all'Unione Europea ed ai maggiori Organismi internazionali[41], dove si assumono decisioni anche in materia di aiuto allo sviluppo.

---

[35] Ne fanno parte 21 Paesi donatori e la Commissione Europea. Il DAC stabilisce anche i criteri per le statistiche internazioni sull'APS.

[36] La componente a dono deve essere pari almeno al 25%.

[37] In inglese, ODA: "*official development assistance*".

[38] I dati definitivi saranno comunicati dall'Amministrazione all'OCSE nel mese di luglio del corrente anno.

[39] La cooperazione allo sviluppo è stata disciplinata per la prima volta, seppur limitatamente a forme di assistenza tecnica e di fornitura di servizi, dalla legge n. 1222 del 1971; successivamente, la legge n. 38 del 1979 ha ridisciplinato la materia ed ha istituito il Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo, gestione fuori bilancio amministrata dal Dipartimento della cooperazione allo sviluppo, dotato di una particolare autonomia amministrativa e contabile; con la legge n. 73 del 1985, per fronteggiare situazioni di emergenza è stato istituito, attribuendone la gestione al Sottosegretario di Stato fornito di delega, il Fondo aiuti italiani (FAI), che poteva operare con modalità meno rigide; la legge n. 49 del 1987 ha dettato una nuova disciplina organica della materia, prevedendo, tra l'altro, un unico Fondo, che ha continuato ad essere gestito come gestione fuori bilancio dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo. Successivamente, la legge n. 559 del 1993 ha soppresso la gestione fuori bilancio, riportando l'azione di cooperazione allo sviluppo nell'ambito della gestione ordinaria.

[40] d.P.R. 12 aprile 1988, n. 177.

[41] Le principali istituzioni finanziarie internazionali sono: il Gruppo Banca Mondiale, fondato nel 1944 e con sede a Washington, è la più grande organizzazione mondiale di sostegno allo sviluppo. La Banca

Alla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo sono affidate, sulla base delle direttive generali del Ministro e del Comitato Direzionale, la programmazione, l'elaborazione e l'applicazione degli indirizzi di politica di cooperazione e le politiche di settore: la realizzazione delle iniziative e dei progetti nei PVS, l'effettuazione di interventi di emergenza anche attraverso la fornitura di aiuti alimentari.La Direzione, inoltre, svolge un ruolo di coordinamento della cooperazione decentrata, riconosciuta anche di recente alle amministrazioni locali (da ultimo dal d.lgs. 300 del 1999[42]). Allo scopo è stata costituita una unità di coordinamento per la cooperazione decentrata che, tra l'altro, deve assicurare forme di sinergia con la cooperazione centrale e consentire ai finanziamenti delle autonomie locali di accedere a dimensioni di aiuto più ampie.

La Direzione generale gestisce circa un terzo dei finanziamenti destinati all'aiuto pubblico allo sviluppo; due terzi sono gestiti dal Ministero del tesoro e sono costituiti da trasferimenti dell'U.E. (circa 1.300 mld annui), dalle ricostituzioni del capitale di banche e fondi di sviluppo (per il 2001 circa 940 mld), dalle ristrutturazioni e cancellazioni del debito dei Paesi in via di sviluppo[43], mentre alcuni stanziamenti di bilancio di minor rilievo sono attribuiti ad altri ministeri, alle regioni ed agli enti locali.

Non rientra tra gli aiuti allo sviluppo la concessione, pur affidata alla responsabilità della Direzione generale, di finanziamenti agevolati alle imprese italiane che partecipano con capitale di rischio alla costituzione di imprese miste nei Paesi in via di sviluppo (art. 7 della legge n. 49 del 1987).

L'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) si articola su due linee strategiche, affidate alla responsabilità del Ministero degli affari esteri (doni, crediti di aiuto, aiuti alimentari) e del Ministero del tesoro (trasferimenti all'U.E., ricostituzione del capitale di banche e fondi di sviluppo, ristrutturazioni e cancellazioni del debito dei Paesi in via di sviluppo).

L'aiuto italiano ai Paesi in via di sviluppo agisce attraverso diversi strumenti: il credito di aiuto[44], il dono[45], il credito misto, ed il finanziamento previsto dall'art. 7 della citata legge n. 49

---

Mondiale è controllata da oltre 180 paesi membri, rappresentati presso il Consiglio dei Governatori e il Consiglio dei Direttori. I Paesi Membri sono azionisti che hanno il potere di decisione finale nella Banca.

[42] Già la legge n. 49 del 1987, all'art. 2, commi 4 e 5 e nel relativo Regolamento di esecuzione, d.P.R. 12 aprile 1988, art. 7, era stato riconosciuta alle regioni, province autonome e comuni la possibilità di formulare proposte ed attuare alcune iniziative di cooperazione allo sviluppo. Con deliberazione n. 12 del 17 marzo 1989, il soppresso Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo aveva disciplinato la facoltà di iniziativa e le modalità di collaborazione con la Direzione Generale.

[43] La legge n. 209 del 2000 ha previsto un tetto massimo di 12 mld. Per le operazioni di riduzione del debito, di cui 4.000 mld per i crediti di aiuto e 8.000 mld. per i crediti commerciali.

[44] Trattasi di finanziamenti a credito per progetti o programmi di cooperazione allo sviluppo, con la restituzione del capitale prestato a condizioni estremamente agevolate. Il paese beneficiario sceglie, attraverso procedure concorsuali, le imprese, che comunque devono essere sempre italiane, e stipula i relativi contratti (credito legato), anche se il credito può finanziare costi locali e l'acquisto da paesi terzi di beni inerenti i progetti fino ad un tetto massimo

del 1987 per la creazione delle imprese miste, che peraltro in sede OCSE non è classificato come aiuto allo sviluppo.

*5.2 La programmazione.*

Come è noto, il processo di programmazione degli interventi di aiuti allo sviluppo segue un percorso diverso da quello disegnato dal d.lgs. n. 29 del 1993, a causa del sovrapporsi di norme emanate in tempi diversi e che hanno mantenuto la loro autonomia. Coesistono due percorsi paralleli, che riacquistano unitarietà nella deliberazione del Comitato direzionale di approvazione delle direttive generali del Ministro.

Il CIPE[46] detta gli indirizzi programmatici della cooperazione e determina le priorità per aree geografiche, oltre alla ripartizione di massima delle disponibilità finanziarie per la cooperazione multilaterale e bilaterale; il Ministro deve presentare al Parlamento, unitamente allo stato di previsione della spesa, una relazione previsionale e programmatica, che è sostanzialmente riprodotta nelle note preliminari. Approvata la legge di bilancio, il Ministro predispone, ai sensi del d.lgs. n. 29 del 1993, le direttive per l'azione amministrativa della competente Direzione generale che sono approvate dal Comitato direzionale[47], il quale le integra con l'indicazione delle risorse per tipologia di interventi.

---

dell'80%. Tuttavia l'Italia si è impegnata - a seguito di una raccomandazione OCSE - a concedere crediti slegati, a partire dal 1gennaio 2002, ai Paesi meno avanzati.
I progetti, concordati con i paesi beneficiari, devono rientrare nelle priorità indicate dal CIPE, specificate di anno in anno dalle direttive del Ministro degli Affari esteri, e nella programmazione approvata dal Comitato Direzionale e devono corrispondere ai programmi-paese e ad altri accordi internazionali siglati dall'Italia
La cooperazione italiana valuta i progetti, sotto il profilo tecnico e dei costi, e li analizza dal punto di vista economico che, nel rispetto della normativa internazionale, deve giustificare il ricorso a tale forma di finanziamento.
I crediti di aiuto si articolano in: crediti definiti di "aiuto programma" per la fornitura di beni o servizi e in crediti definiti di "aiuto progetto" , finalizzati in base alle richieste dei Paesi beneficiari per la realizzazione di progetti specifici.

[45] Trattasi si risorse finanziarie concesse a fondo perduto. Le componenti dell'aiuto a dono sono: l'aiuto progetto e l'aiuto programma, gli aiuti umanitari di emergenza, l'assistenza tecnica e gli aiuti alimentari. Sono destinati a tutti i PVS con i quali vi sono attività di cooperazione.
Nei doni sono inclusi gli interventi finanziati dagli enti della cooperazione decentrata che hanno corrisposto aiuti.

[46] La legge n. 537 del 1993 ha soppresso il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo ed ha trasferito al CIPE le funzioni di indirizzo generale e le altre al Ministero degli affari esteri. Nel giugno 1995, il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) ha fissato le linee direttrici di una nuova politica di cooperazione allo sviluppo, enunciando gli obiettivi politici, economici ed umanitari, che trovano ancora oggi applicazione. Gli obiettivi politici sottolineano un contributo agli sforzi internazionali in materia di ambiente, di valorizzazione del ruolo delle donne nei Paesi in via di sviluppo, di lotta alla droga ed all'Aids. Si dà rilievo all'importanza di promuovere la stabilizzazione di paesi la cui situazione potrebbe avere ripercussioni sulla sicurezza nazionale italiana (come potrebbe essere la crisi economica ed occupazionale dei Paesi che si affacciano sul Mediterraneo, con conseguenze in termini di flussi migratori crescenti). Gli obiettivi economici includono la riduzione della povertà, la promozione dello sviluppo umano integrato ed il sostegno alla bilancia dei pagamenti, alle riforme economiche ed allo sviluppo del settore privato. Gli obiettivi umanitari si concentrano sull'assistenza alle vittime di disastri naturali o provocati dall'uomo, sul rafforzamento dei processi di pace e di prevenzione di conflitti.

[47] Istituito dall'art. 9 della legge n. 49. Vi partecipano, in ragione della complessità della materia, i direttori generali dell'Amministrazione degli affari esteri, due rappresentanti del Ministero del tesoro, un rappresentante del Ministero

La relazione previsionale si proietta nel triennio, mentre le direttive del Ministro hanno un carattere di maggiore sinteticità e vanno integrate dalla deliberazione del Comitato direzionale, che contiene più specifiche indicazioni di carattere finanziario.

Le direttive generali del Ministro[48] per l'esercizio in esame, seguendo un griglia geografico/tematica, hanno individuato le seguenti aree di intervento: area balcanica, area del Mediterraneo e medio-orientale, area africana sub-sahariana, aree asiatica e latino-americana. Alla direttiva ha dato esecuzione la programmazione approvata, per il triennio 2001-2003, dal Comitato direzionale[49], che per l'esercizio 2001, ha assegnato all'Africa subsahariana il 35% delle risorse, al Medio Oriente e Nord Africa il 29%, all'Asia il 16%, ai Balcani l'11% ed all'America il 9%.

Le direttive per il 2002, come già osservato in via generale nel paragrafo 2, pongono obiettivi determinati, a fianco dei quali sono posti dei traguardi intermedi con i tempi previsti per raggiungerli ed gli indicatori di efficienza. Tra questi il riassorbimento, sotto il profilo gestionale, dei programmi oggetto di pregresse programmazioni non attivate, con l 'indicatore della riduzione del 20% entro la fine del 2002 dei programmi in attesa di essere attivati; il ripristino degli organici previsti, con l'indicatore individuato nella predisposizione delle procedure di concorso. Meno dettagliati sono gli obiettivi che attengono agli interventi nelle aree geografiche di interesse, da ricondurre agli obiettivi strategici di politica estera.

La legge finanziaria 2001 ha assegnato circa 760 mld, ai quali devono essere aggiunti 400 mld prelevati dal Fondo rotativo (legge n. 266 del 1999), per integrare lo stanziamento per gli interventi a dono. La legge di bilancio ha stanziato 104 mld per il versamento dei contributi obbligatori ad alcuni organismi internazionali e nazionali.

*5.3 Risultati di consuntivo.*

Da un'analisi comparativa con i precedenti esercizi finanziari risulta che:

(*in miliardi*)

| 1998 | | | 1999 | | | 2000 | | | 2001 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Stanziamenti definitivi di comp.za | Impegni di comp.za | % | Stanziamenti definitivi di comp.za | Impegni di comp.za | % | Stanziamenti definitivi di comp.za | Impegni di comp.za | % | Stanziamenti definitivi di comp.za | Impegni di comp.za | % |
| 768,0 | 514,3 | 66,9 | 870,1 | 550,0 | 63,2 | 1.202,5 | 892,3 | 74,2 | 1.300,9 | 1.119,6 | 91,9 |

Con riferimento agli stanziamenti definitivi di competenza si osserva un netto miglioramento della capacità di impegno rispetto ai precedenti esercizi, che dimostra

del commercio estero e del Mediocredito centrale; è presieduto dal Ministro degli affari esteri, con funzione anche di garanzia di unitarietà e coordinamento dell'azione di programmazione.

[48] Direttiva n. 001/0055 dell'8 gennaio 2001.

un'evoluzione positiva della capacità di gestione della struttura. Per quanto attiene il rapporto massa impegnabile/impegni lordi (79,6% nel 2000, 80,8% nell'esercizio in esame) si conferma con un leggero incremento la percentuale dell'esercizio 2000.

La classificazione economica semplificata ripartisce gli stanziamenti definitivi in tre categorie:

*(in miliardi di lire)*

| Funzionamento | | di cui personale | | interventi | | Investimenti | | Totale | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2000 | 2001 | 2000 | 2001 | 2000 | 2001 | 2000 | 2001 | 2000 | 2001 |
| 75,4 | 74,8 | 39,1 | 36,3 | 1.127,1 | 1.226,0 | 0 | 0 | 1.202,5 | 1.300,9 |

Rispetto agli altri Centri di Responsabilità del Ministero, la Cooperazione allo sviluppo amministra la quota più alta di interventi, che rappresentano il 94,2% delle risorse amministrate ed il 56,0% degli stanziamenti per interventi di tutto il Dicastero. I pagamenti totali sono stati di 1.213,1 mld, di cui 64,1mld per spese di funzionamento e 1.148,9 mld per interventi ed hanno raggiunto il 63,0% della massa spendibile

Per gli interventi a dono sono stati complessivamente stanziati 1.509 mld, di cui 1.349 mld per doni, 91 mld per contributi obbligatori e 69 mld per spese di funzionamento e contenzioso.

Il Fondo rotativo presso il Mediocredito centrale, per iniziative di credito di aiuto, della cui programmazione ed istruttoria è competente la Direzione generale, aveva una consistenza al 1° gennaio 2001 di circa 2.618 mld, di 2.545 mld al 31 dicembre (al netto degli impegni in essere), mentre l'accantonamento per il finanziamento parziale di imprese miste ai PVS era di circa 104 mld ad inizio esercizio e di 126 mld al 31 dicembre.

Nel 2001 il Comitato direzionale ha approvato iniziative di cooperazione per 1.406,8 mld, con un lieve decremento rispetto all'anno 2000 (quando aveva approvato iniziative per 1.483,3 mld); la ripartizione per strumenti di intervento ha riguardato 1.046,0 mld per doni (903,5 mld nel 2000, 525,9 mld nel 1999), 360,2 mld per crediti di aiuto (572,8 mld nel 2000 e 527,7 mld nel 1999) e 600 mln per imprese miste (7 mld nel 2000 e 42,5 mld nel 1999). Si osserva un incremento degli interventi a dono, a fronte di una riduzione dei crediti di aiuto e dei finanziamenti alle imprese miste che, peraltro, non costituiscono aiuto allo sviluppo per il parametri stabiliti dall'OCSE. Quest'ultimi interventi hanno visto una drastica riduzione dal 1999. I crediti di aiuto hanno subito un decremento per la minore solvibilità dei Paesi in via di sviluppo e sono oggetto di cancellazione del debito.

[49] Delibera n. 12 del 9 marzo 2001.

La ripartizione tra canali[50] di intervento ha visto 828,9 mld per gli interventi bilaterali e 577,9 mld per i multilaterali[51]; 128,8 mld (120,9 mld nel 2000) per programmi promossi da Organizzazioni non governative e 7,9 mld per programmi affidati; per programmi di formazione in Italia pari a 15,1 mld (22,9 mld nel 2000).

Il volume complessivo degli impegni di spesa per gli interventi a dono (escluse le spese di funzionamento) è stato di 1.315,3 mld (1.066 mld nel 2000 e 686 mld nel 1999), con un incremento rispetto al precedente esercizio. Gli impegni per gli interventi bilaterali sono stati pari a 752,8 mld (487 mld nel 2000) e 755,9 mld per i multilaterali.

L'AGEA (ex AIMA) ha consegnato aiuti alimentari per 59,2 mld (67,4 mld nel 2000 e 75,8 mld nel 1999).

Gli impegni hanno avuto la seguente ripartizione geografica: Africa subsahariana 50% (38% nel 2000), Medio Oriente e Nord Africa 13% (33% nel 2000), Europa balcanica 8% (11% nel 2000), America 9% (12% nel 2000), Asia 20% (6% nel 2000). Il 78% degli impegni è stato assunto verso le regioni ed i Paesi indicati prioritari dagli indirizzi del CIPE del 1995.

La legge n. 58 del 2001[52] ha istituito il fondo per lo sminamento umanitario, prevedendo risorse per 5 mld per il 2001. La somma è stata destinata all'Agenzia delle Nazioni Unite UNMAS[53] per attività in aree di intervento individuate sulla base delle indicazioni della Direzione generale affari politici multilaterali e delle Direzioni generali geografiche.

Gli interventi sono stati effettuati in Afganistan (1,4 USD), Bosnia Erzegovina (400.000 USD), Yemen (250.000 USD). Sono state inoltre finanziate attività di supporto ai progetti promossi dalla "Campagna italiana contro le mine", attraverso il sostegno alla International Campaign to Ban Landmines (ICBL), con un contributo di 90.000 USD.

*5.4 Conversione del debito dei Paesi in via di sviluppo.*

La Direzione generale della cooperazione allo sviluppo è competente per i negoziati e la gestione degli accordi di conversione dei debito dei Paesi in via di sviluppo ai sensi dell'art. 54

[50] La cooperazione si può sviluppare attraverso diversi canali: bilaterale, multilaterale e multi-bilaterale. Il primo vede il coinvolgimento diretto del paese donatore nei confronti del paese beneficiario; il secondo si articola tra le organizzazioni internazionali (come le Nazioni Unite o la Banca Mondiale) o regionali (l'Unione Europea o le banche regionali di sviluppo) e i Paesi in via di sviluppo. Nella cooperazione multi-bilaterale, il singolo paese donatore, per la gestione di un'iniziativa concordata con il paese ricevente, ricorre ad un organismo internazionale.

[51] 96,8 mld per il neo-costituito Fondo Globale per la lotta contro l'AIDS, la malaria e la tubercolosi e 96,8 mld per il Fondo per la sicurezza alimentare presso la FAO.

[52] Legge 7 marzo 2001, n. 58.

[53] United Nations Mine Action Service.

della legge n. 449 del 1997[54], mentre gli accordi bilaterali di cancellazione del debito, ai sensi della legge n. 209 del 2000[55] rientrano nella competenza della Direzione generale CE.

La Direzione generale ha curato la firma degli accordi con la Giordania (22 giugno 2000) per circa US$ 73,7 milioni, il Marocco (12 aprile 2000) per US$ 100 milioni, l'Egitto (19 febbraio 2001) per US$ 134 milioni, il Perù (10 ottobre 2001) per US$ 127 milioni e l'Ecuador (l'accordo è stato parafato il 25 ottobre 2001). I debito sono convertiti per la realizzazione di interventi nel settore della tutela ambientale e nello sviluppo socio-economico.

*5.5 I fondi in loco e la rendicontazione.*

Tra le diverse tipologie di interventi di cooperazione, la legge n. 49 del 1987 ha previsto la gestione diretta da parte della Direzione generale mediante l'invio di finanziamenti alle Rappresentanze all'estero[56] e l'utilizzo delle Organizzazioni non governative, per programmi promossi dalle medesime o affidati dall'Amministrazione.

La situazione della rendicontazione, sia per i programmi promossi[57] che per quelli affidati, è caratterizzata da ritardi e da imprecisioni da parte delle ONG, che costringe spesso l'Amministrazione ad interventi correttivi ed a ritardi nell'esame e nella approvazione dei rendiconti trasmessi. Le difficoltà dell'Amministrazione nell'attività di verifica e di controllo della spesa sono peraltro aggravate dalla carenza di organico (sul punto si rinvia al successivo paragrafo 6.8).

Per quanto attiene alle Rappresentanze all'estero, l'assegnazione dei fondi avviene ai sensi della legge n. 15 del 1985, che disciplina la somministrazione dei fondi alle rappresentanze estere ed agli uffici consolari, mediante ordini di rimessa che hanno valore di ordini di accreditamento. Successivamente, il regolamento approvato con il d.P.R. n. 177 del 1988 ha rinviato alla legge n. 15 anche per quanto concerne gli accreditamenti dei fondi per gli interventi di cooperazione eseguiti in gestione diretta. La legge n. 559 del 1993, che ha

---

[54] Il comma 1 dell'art. 54 della legge n. 449 del 1997 (legge finanziaria per il 1998), nel sostituire il comma 36, dell'art. 2 della legge n. 662 del 1996, dispone che il Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro degli affari esteri e del commercio con l'estero, può autorizzare , a fronte dei crediti della SACE, operazioni di conversione dei debiti dei Paesi per i quali sia intervenuta in tal senso un'intesa multilaterale tra i Paesi creditori.

[55] Legge 25 luglio 2000, n. 209.

[56] Le procedure di accreditamento sono disciplinate dall'art. 25, comma 1 del regolamento approvato con d.P.R. n. 177 del 1988, che rinvia alla legge n. 15 del 1985 e al regolamento approvato con decreto interministeriale n. 362 del 1990. Il rinvio è stato confermato dall'art. 4, punto 16 della legge n. 559 del 1993 che, tra l'altro, ha soppresso il fondo speciale che era stato istituito dall'art. 14 della legge n. 49 e ha determinato l'iscrizione in bilancio dei fondi destinati all'attività di cooperazione.

[57] Anche per le iniziative promosse dalle ONG è previsto l'obbligo della rendicontazione annuale della spesa attuata attraverso i contributi richiesti alla Direzione generale (art. 44, comma 4 del regolamento di esecuzione della legge n. 49 del 1987, approvato con d.P.R. 12 aprile 1988, n. 177).

disciplinato la soppressione delle gestioni fuori bilancio, ha fatto riferimento alla legge n. 15, confermando le modalità di somministrazione delle risorse all'estero.

La disciplina in vigore distingue, in merito alle procedure, tra le spese di attuazione dei programmi di cooperazione e quelle di funzionamento. Per le prime trovano applicazione le ordinarie norme di contabilità in materia di procedura di spesa, unitamente all'art. 15 della legge n. 49 1987 e l'art. 6 del d.P.R. n. 177 del 1988, che, in particolare con riferimento all'attività negoziale, hanno previsto la possibilità di derogare alle stesse norme di contabilità generale, nel rispetto dei principi generali.

Per le spese di funzionamento, l'art. 23, comma 2 del d.P.R. n. 177 1988 fa un esplicito riferimento all'adozione del regolamento per le spese in economia del Ministero che, nel tempo, sono state disciplinate dai d.P.R. n. 346 del 1981, n. 116 del 1990 e recentemente dal d.P.R. n. 120 del 2000. Lo stesso d.P.R. n. 177 del 1988 stabilisce che per le spese di funzionamento relative alle attività di cooperazione è sempre possibile il ricorso alle procedure in economia, anche oltre i limiti di spesa indicati nei medesimi regolamenti.

Le procedure di rendicontazione sono le stesse del funzionario delegato, disciplinate dalle norme di contabilità e dalla richiamata legge n. 15 del 1985 e dal successivo decreto interministeriale n. 362 del 1990.

Anche per i fondi in loco si registra una situazione di arretrato nell'esame e nella definizione dei rendiconti degli uffici all'estero, che è stata più volte sottolineata dalla Corte nelle precedenti Relazioni. La Direzione, peraltro, ha incrementato il numero di missioni di supporto alle Unità Tecniche Locali[58] per le ricostruzioni contabili dei rendiconti, che hanno consentito di regolarizzare la situazione di diversi Uffici.

*5.6 Attività di valutazione e controllo.*

Dal 1° gennaio 2000 è stata istituita, nell'ambito della riorganizzazione della struttura ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 267 del 1999 e dell'art. 16 del d.m. n. 29 del 4366 del 10 settembre 1999, l'Unità di valutazione (UV), struttura di staff del direttore generale, alla quale è attribuita la funzione di valutazione dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS)[59].

L'attività svolta è orientata alla programmazione, al coordinamento, alla gestione ed al controllo, in itinere ed ex post, degli interventi di aiuto italiano allo sviluppo gestiti dalla Direzione generale. A tal fine sono utilizzate le metodologie cui fanno ricorso omologhe

[58] Sono state effettuate diciassette missioni, prevalentemente nelle sedi africane.

[59] Un funzionario diplomatico coordina le attività attualmente svolte dagli stessi esperti che compongono il Nucleo di valutazione tecnica (NVT), che svolge funzioni di supporto tecnico al Comitato direzionale, al quale per legge sono sottoposte ex ante tutte le iniziative di APS, finanziate dalla Direzione generale.

strutture in sede internazionale e che si basano sui cinque criteri adottati dall'OCSE/DAC: rilevanza, efficienza, sostenibilità, impatto ed efficacia, con riferimento ai tre principi di Maastricht, coordinamento, complementarietà, coerenza.

Alla fine del mese di dicembre 1999 e nel mese di gennaio 2000, la Direzione generale[60], ai sensi dell'art. 3 del regolamento di esecuzione della legge n. 49 del 1987, ha stipulato quattro contratti con società esterne, aventi ad oggetto la valutazione ex post dell'aiuto italiano nel settore della formazione (importo 416 mln), dell'aiuto italiano nell'area dell'Africa Sub-Sahariana (importo 381 mln), dell'attività di cooperazione attraverso imprese miste (circa 344 mln), e la predisposizione di un manuale di monitoraggio e valutazione (208 mln).

- Le prime stesure del manuale di monitoraggio, che deve favorire l'adozione delle metodologie OCSE, non sono state ritenute soddisfacenti dall'Amministrazione e rispondenti al capitolato di gara. La seconda bozza, che aveva sostanzialmente modificato la prima presentata nel mese di settembre 2000, è stata ritenuta totalmente insoddisfacente, tanto da richiedere una revisione del documento, la cui stesura è stata approvata nel mese di luglio 2001. Successivamente, sono intervenuti ulteriori interventi correttivi, di tal ché solo nel mese di marzo 2002 l'Amministrazione ne ha autorizzato la stampa ed il volume è ora a disposizione dell'Amministrazione. Ad oggi, per il manuale è stato pagato, nel mese di novembre 2001, quanto al primo dei due ratei, pari al 60% dell'ammontare complessivo.

- Incarico di valutazione ex post dell'APS italiano nel settore della formazione.

Il rapporto è stato approvato definitivamente, dopo diversi interventi di revisione, nei primi mesi del corrente anno. Ad oggi, per il contratto è stato pagato il primo dei due ratei, pari al 60% dell'ammontare complessivo, del valore di circa 299 mln.

- Incarico di valutazione ex posto dell'APS italiano nell'Africa Sub-sahariana.

Il rapporto finale è stato approvato nel mese di maggio 2001. E' stato pagato il primo dei due ratei previsti, pari al 60% della spesa complessiva, pari a circa 274 mln.

- Incarico di valutazione ex post dell'attività di cooperazione finanziaria ai sensi dell'art. 7 della legge n. 49 del 1987.

Il rapporto è stato approvato nel mese di maggio del 2002, ed è stato pagato il secondo dei ratei previsti, pari al 40% della spesa complessiva di circa 165 mln.

---

[60] La Direzione generale per la cooperazione allo viluppo, con delibera n. 37 del 3 luglio 1997, ha approvato la programmazione per il triennio 1997/1999 per le attività di valutazione *in itinere* e ex *post* da affidarsi con apposite gare.

L'adozione di strumenti di monitoraggio e valutazione risponde all'esigenza dell'Amministrazione di conoscere la congruenza dello strumento di intervento scelto con i risultati che si vuole raggiungere e l'impatto degli interventi sulle realtà locali interessate. Il periodo coperto dall'esame è molto vasto, anni 1987/1999 e si è concluso nei primi mesi del corrente anno. Non risulta che prima siano state svolte analoghe attività di monitoraggio per tipologia di interventi. Queste iniziative, che devono essere raccordate con l'Unità di valutazione, suppliscono ad una grave carenza ma non possono restare come episodi isolati. La conoscenza e la valutazione degli andamenti della gestione e dei risultati dell'aiuto pubblico allo sviluppo richiedono un'attività non straordinaria bensì inserita nella ordinaria amministrazione della materia.

Inoltre, l'approvazione dei rapporti da parte dell'Amministrazione deve essere seguita dalle opportune determinazioni e dagli interventi necessari per migliorare la qualità dell'aiuto[61]. La Corte rimane in attesa di conoscere le risoluzioni e le iniziative assunte dalla Direzione generale.

*5.7 La cooperazione decentrata.*

Il ruolo delle realtà locali dei Paesi in via di sviluppo ha acquistato nel tempo sempre maggior rilievo nei processi di sviluppo del proprio territorio, sicché è diventato più importante l'apporto di esperienze di omologhe realtà locali di paesi avanzati[62].

Con deliberazione del marzo 2000, il Comitato direzionale ha approvato le linee di indirizzo e le modalità operative della cooperazione decentrata allo sviluppo, i cui principi sono il riconoscimento della soggettività e dell'autonomia delle regione, province e comuni quali promotori di iniziative di cooperazione, il partenariato tra autonomie locali italiane ed organismi dei Paesi in via di sviluppo, l'istituzione di momenti di consultazione organica tra Ministero e la cooperazione decentrata in materia di programmazione, coordinamento e valutazione delle attività.

Sulla base di tale documento[63], per rendere operativa la collaborazione tra Amministrazione e autonomie locali nel settore della cooperazione, è stata sviluppata una

[61] Sulle tipologie di aiuto allo sviluppo è in corso una riflessione nelle competenti sedi internazionali (U.E., Banca Mondiale ed OCSE(DAC).

[62] Per l'U.E. la cooperazione decentrata deve essere considerata come una nuova strategia per ridurre la povertà; dal 1992 al 1999, sono stati finanziati 151 programmi di cooperazione decentrata, per un totale di 30,4 milioni di Euro (il 40% concentrato in Africa).

[63] Il documento approvato dal Ministero degli affari esteri sulle linee di indirizzo e sulle modalità attuative della collaborazione tra Direzione generale ed autonomie locali (regioni, province ed enti locali), è il frutto di una consultazione con le regioni (Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome italiane;

collaborazione con l'ANCI, che ha portato alla stipula, il 3 maggio 2001, di un accordo quadro tra la Direzione generale e l'Associazione Nazionale dei Comuni d'Italia. Con tale accordo si sono istituzionalizzati i rapporti di collaborazione tra l'Amministrazione centrale e l'Associazione per valorizzare le potenzialità degli enti locali in materia di cooperazione allo sviluppo e rendere permanente il flusso di informazioni dal centro verso le realtà locali in merito alle linee di indirizzo politico e programmatico della cooperazione nazionale allo sviluppo ed alle connesse strategie e metodologie operative, unitamente ad informazioni sulle determinazioni assunte a livello internazionale[64].

Nell'accordo è stato, tra l'altro, previsto il cofinanziamento di un progetto di formazione sulla cooperazione decentrata destinato al personale dei comuni associati; il progetto è stato presentato dall'ANCI ed è in corso di approvazione[65]. Analogo progetto di formazione è stato presentato, ed è in fase di valutazione, dall'Osservatorio interregionale per la cooperazione allo sviluppo (OICS), destinato al personale delle regioni e delle province.

Con l'OICS e l'ANCI è stato avviato lo studio per la realizzazione di una banca dati sull'attività di cooperazione delle autonomie locali.

In particolare, nel mese di settembre 2001 il Comitato direzionale ha approvato un progetto promosso dalle Regioni Emilia Romagna e Marche, per la tutela ed il reinserimento dei minori portatori di handicap in Bosnia-Erzegovina ed ha autorizzato il cofinaziamento per un importo di circa 3,5 milioni di euro Al finanziamento di progetti promossi da regioni, province e comuni si frappone il divieto di anticipazioni introdotto dalla legge n. 140 del 1997[66], dalla cui applicazione sono state escluse, con la successiva legge n. 95 del 1999[67] solo le università e le organizzazioni non governative.

Osservatorio Interregionale sulla Cooperazione allo Sviluppo –OICS), l'Associazione nazionale dei Comuni d'Italia (Anci) e l'Unione delle Province italiane (Upi).

[64] Già la legge n. 49 del 1987, all'art. 2, commi 4 e 5 ed il relativo regolamento di esecuzione, d.P.R. n. 177 del 1988, art. 8, riconoscevano il ruolo propositivo ed attuativo delle autonomie italiane nell'azione di cooperazione allo sviluppo governativa e ne disciplinavano la facoltà di iniziativa e le modalità di collaborazione con l'Amministrazione centrale.

[65] Le attività di formazione prevedono la realizzazione di quattro corsi seminariali in altrettante aree nazionali. A conclusione dei corsi, si terrà un seminario nazionale per mettere a confronto le diverse esperienze formative.

[66] Legge 28 maggio 1997, n. 140.

[67] Legge 13 aprile 1999, n. 95.

Sul piano multilaterale, l'Amministrazione ha sostenuto il coinvolgimento delle amministrazioni locali nel programmi di sviluppo umanitario (PDHL)[68].

*5.8 Personale.*

La carenza degli organici, come già anticipato e più volte sottolineato dalla Corte nelle precedenti Relazioni al Parlamento, continua ad essere una concausa dei problemi della Direzione Generale; ciò nonostante nel 2001 si osserva una prima inversione di tendenza per quanto attiene il personale in servizio, che per la prima volta è in incremento, anche se non ha recuperato i livelli del 1996. Nell'ultima colonna di destra si indica la situazione del personale come considerata necessaria dalla Direzione generale per un migliore funzionamento della struttura.

[68] In Italia, le autonomie locali solo recentemente hanno sperimentato l'utilizzo delle risorse comunitarie. la Commissione Europea ha predisposto un documento, "La Guida Operativa alla Cooperazione Decentrata", nel quale sono indicate la metodologia e le procedure richieste per i programmi di cooperazione decentrata: le modalità di inserimento della cooperazione decentrata nei Programmi Indicativi Nazionali (PIN) e nei Programmi Indicativi Regionali (PIR), l'identificazione e la valutazione ex ante delle iniziative di cooperazione decentrata, la gestione e la valutazione dei programmi
Nella maggior parte dei casi la cooperazione decentrata si concretizza nella concessione di contributi a Ong ed alle associazioni di volontariato, che realizzano progetti di cooperazione. I dati relativi agli stanziamenti nel periodo 1999/2000 danno conto della esiguità del peso complessivo della cooperazione decentrata delle autonomie locali italiane. Complessivamente, nel 1999/2000, le Regioni italiane hanno stanziato circa 36 miliardi di lire per la cooperazione allo sviluppo e l'emergenza (dati forniti dal CeSPI, Centro studi di politica internazionale e dall'OICS, Osservatorio Interregionale sulla Cooperazione allo Sviluppo).

La tabella che segue indica lo sviluppo del personale nell'ultimo quinquennio.

| Qualifica | 31.12.1997 | 31.12.1998 | 31.12.1999 | 31.12.2000 | 31.12.2001 | Situazione auspicata per il 31.12.2002 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Personale ruolo MAE | 249 | 219 | 196 | 182* | 248 | 283 | Assegnazione da parte della DGPE |
| Di cui: | | | | | | | |
| diplomatici | 47 | 35 | 29 | 27 | 28* | 37 | |
| dirigenti amm.vi | 2 | 1 | 1 | 2 | 4 | 6 | |
| aree funzionali | 200 | 183 | 166 | 153* | 216** | 240 | |
| Comandati ex lege n. 49 del 987 | 132 | 147 | 148 | 145 | 107 | 150 | Attivazione comandi da parte della DGCS |
| Provenienti da: | | | | | | | |
| amministrazione statali | - | 81 | 81 | 87 | 46 | | |
| enti pubblici | - | 66 | 67 | 58 | 61 | | |
| Comandati ex d.P.R. n. 1077/** art.34 | 7 | 7 | 10 | 12 | 5 | 10 | Attivazione comandi da parte della DGCS |
| Esperti ex lege n. 49 del 1987 | | | | | | | Concorso esperti a cura della DGCS |
| Di cui: | 108 | 99 | 90 | 86 | 85 | 150 | |
| esperti UTC | 87 | 72 | 67 | 65 | 64*** | 120**** | |
| esperti art.16 e) legge n. 49 | 21 | 27 | 23 | 21 | 21 | 30**** | |
| Magistrati art. 12 b) legge n. 49 del 1987 | 5 | 4 | 3 | 1 | 1 | 7 | Richiesta alle varie magistrature |
| Consulenti | 15 | 15 | 18 | 16 | 21 | 30 | Attivazione da parte della DGCS |
| Totale | 516 | 491 | 465 | 442 | 467 | 630 | |

* di cui 6 segretari di legazione in prova.
** di cui 52 comandati ai sensi della legge n. 49 del 1987 e 5 transitati nei ruoli del Ministero degli affari esteri alla fine del 2001.
*** di cui 19 presso le Unità Tecniche Locali nei Paesi in via di sviluppo.
**** cifra pari a quanto previsto dalla legge n. 49 del 1987

*5.9 Contenzioso.*

La Direzione generale è ancora impegnata nella chiusura del contenzioso pendente, che in parte risale alle vecchie iniziative gestite dall'ex FAI, oltre che al primo quinquennio di gestione della legge n. 49.

Come è stato osservato al paragrafo 1), relativo all'attività di programmazione, mentre fino all'anno 1999 le note preliminari e le direttive generali del Ministro individuavano i risultati che l'azione amministrativa avrebbe dovuto raggiungere per la riduzione del contenzioso, nei documenti di programmazione per gli anni 2001 e 2002 non sono stati indicati obiettivi specifici, ancorché la soluzione delle vertenze insorte per iniziative delle imprese che hanno operato nella cooperazione all'inizio degli anni novanta appaia lontana. Fino alla data del 28 dicembre 2001, l'onere per sorte capitale, interessi e spese legali ha raggiunto circa 57 mld.

Il riassorbimento delle pregresse vertenze appare sempre più necessario sia per alleggerire gli uffici, già penalizzati per la carenza del personale, sia per recuperare risorse finanziarie oggi destinate al pagamento di interessi e spese legali. Nel 2001 sono stati esaminati 181 casi di contenzioso (158 nel 1999, 144 nel 2000), di cui 69 di nuove immissioni; ne sono stati definiti, rispettivamente, 41, 35 e 32. Si sono concluse nove transazioni, per una spesa di circa 12,9 mld

a fronte di una richiesta di circa 25 mld. L'Amministarzione è impegnata a definire in via extra giudiziale numerose vertenze, accorpandole in unici atti transattivi quando attengono ai medesimi soggetti. Ciò consente, tra l'altro, di accelerare le procedure e di ridurre gli oneri per spese legali ed interessi. Il nuovo contenzioso riguarda soprattutto vertenze con il personale.

## 6. Esiti del controllo di gestione.

*6.1 Immobili destinati a sedi di Rappresentanze diplomatiche.*

Come in parte già riferito nella Relazione sull'esercizio 2000, nell'ambito del programma di controllo sulla gestione per il suddetto anno[69], la Corte[70] ha riferito sull'attività dell'Amministrazione nel settore della costruzione, dell'acquisto e della manutenzione degli immobili destinati alle sedi diplomatiche.

L'indagine è stata avviata sulla base del "Programma di interventi sul patrimonio immobiliare dello Stato all'estero" per l'anno 1999", allo scopo di valutare il grado di realizzazione degli obiettivi e le ragioni di eventuali ritardi ed omissioni.

Il quadro normativo che disciplina gli acquisti, la costruzione, la locazione e la manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili all'estero è assai complesso. La materia è attribuita al Ministero degli affari esteri dall'art. 79 del d.P.R. n. 18 del 1967 e dall'art. 2 della legge n. 34 del 1979[71]. Il programma annuale degli interventi ritenuti necessari è approvato dal Ministro, ai sensi del comma 2 del citato art. 79. Dopo l'entrata in vigore della legge n. 477 del 1998[72], che ha concesso nuovi finanziamenti per gli immobili all'estero, lo schema di decreto ministeriale programmatico, che specifica gli interventi previsti e la relativa spesa, deve essere sottoposto, prima dell'approvazione, al parere delle Commissioni parlamentari competenti.

In quanto norme speciali, le disposizioni sull'elaborazione del piano annuale derogano all'art. 14 della legge n. 109 del 1994[73], che prevede la programmazione triennale dei lavori pubblici; inoltre la programmazione annuale delle spese per gli immobili all'estero è stata confermata anche dalla legge n. 477 del 1998. L'Amministrazione ha continuato ad elaborare piani annuali anche dopo l'entrata in vigore della legge quadro in materia di lavori pubblici, proprio sul presupposto della specialità della disciplina che regola la materia.

---

[69] Il programma è stato approvato dalla Sezione del contro in adunanza plenaria con deliberazione n. 15 del 2000 del 10 febbraio 2000.

[70] Corte dei conti, Sezione centrale del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, Collegio I, deliberazione n. 19/2001/G.

[71] Legge 3 febbraio 1979, n. 34, art. 2.

[72] Legge 31 dicembre 1998 n. 477, art. 1.

[73] Legge 11 febbraio 1994, n. 109, art. 14.

Il 1999 è stato il primo anno di applicazione delle nuove disposizioni; il programma annuale è stato approvato solo nel mese di maggio 1999 ed il notevole ritardo si è ripetuto anche nel 2000 e nel 2001: Su l'ultimo programma la competente Commissione parlamentare si è espressa favorevolmente solo il 31 luglio 2001 e l'approvazione è intervenuto con d.m. del 19 settembre dello stesso anno, nonostante che la Corte, con la delibera n. 19 del 2001 , avesse invitato l'Amministrazione a predisporre lo schema del programma prima dell'inizio dell'esercizio finanziario di riferimento.

Il programma, esaminato dalla Corte, è stato predisposto dalla Direzione generale competente il 24 febbraio 2000 e trasmesso alle Commissioni parlamentari il 3 marzo. La III Commissione affari esteri e comunitari della Camera dei deputati ha espresso parere favorevole nella seduta del 4 aprile, mentre la 3° Commissione esteri emigrazione del Senato, dopo l'audizione del Direttore generale, nella seduta del 18 aprile ha espresso, all'unanimità, parere contrario allo schema del decreto, in mancanza di elementi di giudizio per valutare le scelte compiute dal Ministero, non disponendo dei termini di raffronto con le altre sedi escluse dal programma annuale di interventi. Ha influito sulla formulazione del parere negativo anche l'insufficienza delle risposte fornite dal Ministero alle osservazioni circa l'aumento, rispetto al preventivo, dei costi di alcuni interventi eseguiti negli anni passati e sul ritardo nell'attuazione dei progetti. Il programma è stato approvato[74] nonostante il parere (obbligatorio ma non vincolante) contrario espresso all'unanimità dalla 3° Commissione affari esteri del Senato. La Corte ha sottolineato che il Ministro avrebbe comunque dovuto rendere ostensivi nel decreto di approvazione i motivi per i quali aveva deliberato di procedere nonostante il parere contrario del Senato. L'art. 3 della legge n. 241 del 1990[75] prescrive che "la motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria" e, come sottolineato nella deliberazione della Sezione del controllo citata, l'istruttoria nel caso in esame si era conclusa con il parere contrario di una Commissione parlamentare.

Ritiene la Corte che l'esperienza del primo biennio di applicazione della legge n. 477 del 1998 dovrebbe indurre il Ministero a predisporre lo schema del programma prima dell'inizio dell'esercizio finanziario al quale si riferisce, facilitando il lavoro delle Commissioni parlamentari. Come richiesto dalla Commissione del Senato,il progetto del programma dovrà essere accompagnato, dal quadro generale della situazione del patrimonio immobiliare e dalla documentazione necessaria (richieste motivate degli interventi di manutenzione o di acquisto di

[74] Decreto ministeriale n. 648/002634 del 7 agosto 2000.
[75] Legge 7 agosto 1990, n. 241.

nuove sedi da parte degli ambasciatori e dei consoli, documentazione tecnica sulla congruità dei prezzi) per giustificare le scelte programmate[76].

L'attuazione degli interventi presenta caratteristiche peculiari perché, ai sensi dell'art. 86 del d.P.R. n. 18 del 1967, l'esecuzione dei contratti è regolata dalle norme dell'ordinamento italiano compatibilmente con le norme e con le situazioni locali. Da ultimo, l'art. 7 del d.P.R. n. 120 del 2000[77] ha disciplinato il procedimento per la deroga alle norme italiane, stabilendo che nei casi di incompatibilità accertati dalla rappresentanza diplomatica italiana, è consentita l'applicazione della legge del Paese nel quale si trova l'immobile, previa autorizzazione del Ministero degli affari esteri, d'intesa con il Ministero del tesoro.

La legge n. 34 del 1979[78] autorizza l'Amministrazione a vendere o a permutare, anche a trattativa privata, gli immobili situati all'estero, riconosciuti non occorrenti alle necessità del servizio o la cui conservazione nel patrimonio dello Stato non sia più conveniente. Gli immobili sono individuati con decreto del Ministro degli affari esteri, di concerto con i Ministri del tesoro e delle finanze. Il ricavato della vendita affluisce ad un apposito capitolo dello stato di previsione dell'entrata, per essere riassegnato al capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri, destinato al finanziamento degli interventi sul patrimonio immobiliare all'estero.

Il patrimonio dello Stato all'estero comprende 427 unità, del valore complessivo di oltre 1.200 mld (la stima è in corso di aggiornamento); diversi edifici sono di notevole interesse artistico e storico.

A decorrere dal 1° gennaio 2000, la gestione del patrimonio immobiliare è stata razionalizzata, nell'ambito della riorganizzazione dell'Amministrazione centrale disposta dal d.P.R. n. 267 del 1999, ed è stata trasferita alla Direzione generale per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio, con l'unificazione in un unico ufficio anche dell'amministrazione degli immobili destinati a sede degli Istituti italiani di cultura all'estero. E' stato realizzato un archivio informatico degli immobili demaniali all'estero, integrato con i dati sugli edifici destinati agli Istituti di cultura.

Il programma di interventi per il 2001 ha previsto, sul cap. 7245, una spesa complessiva di circa 27,8 mld, di cui 330 mln quali residui di stanziamento provenienti dall'esercizio finanziario 1999, circa 4,5 mld di residui di stanziamento dell'esercizio 2000 e 23 mld di

---

[76] Per l'esame delle questioni concernenti gli immobili adibiti ad uso del Ministero degli affari esteri, è stata istituita una Commissione (CIMAE), con il compito di esprimere pareri sotto il profilo tecnico, artistico e funzionale sui progetti.

[77] d.P.R. 22 marzo 2000, n. 120.

[78] Legge 3 febbraio 1979, n. 34.

competenza 2001. E' altresì prevista un'entrata, ai sensi della legge n. 34 del 1979, derivante dall'alienazione della sede del Consolato generale d'Italia a Rotterdam[79].

Nella deliberazione n. 19, la Corte sottolineava che la Direzione generale aveva richiesto al Ministero l'inclusione della sistemazione dell'ambasciata e dell'Istituto di cultura di Tokio, in quanto i due edifici, di cui lo Stato italiano è proprietario al centro di Tokio, avevano bisogno di urgenti e radicali interventi di ristrutturazione, con costi molto elevati. L'ambasciatore aveva elaborato un progetto che prevedeva la costruzione di due nuovi edifici a costo zero, con un'operazione finanziaria in base alla quale un'impresa del luogo si sarebbe accollata il costo per la demolizione dei vecchi edifici pericolanti, per la progettazione e la costruzione di due nuovi edifici, in cambio del diritto ad usare una parte di uno dei due immobili per un determinato periodo. Trattasi di una procedura di frequente uso in Giappone.

Il Ministro non aveva incluso il progetto nel piano annuale, nonostante la segnalazione di insicurezza sotto il profilo statico soprattutto per la sede dell'Istituto italiano di cultura, sulle quali si erano espressi anche tecnici giapponesi.

Gli interventi in parola sono stati inseriti nel programma per l'anno 2001, sulla cui base è stato stabilito di affidare ad un'impresa giapponese, risultata vincitrice a seguito di gara bandita tra ditte locali, la demolizione degli edifici pericolanti, la progettazione e costruzione sul terreno di proprietà italiana, di due edifici, uno per l'Ambasciata e l'altro, di dodici piani, dei quali tre destinati all'Istituto italiano di cultura; i rimanenti nove sono ceduti in uso all'impresa per 51 anni.

I progetti relativi alla demolizione ed alla costruzione sono stati esaminati, con parere favorevole, dal Consiglio superiore dei lavori pubblici e dalla Commissione per gli immobili adibiti ad uso dell'Amministrazione degli affari esteri, che, ai sensi dell'art. 80 del d.P.R. n. 18 del 1967 ha valutato la corrispondenza dei progetti alle esigenze di prestigio, funzionalità e sicurezza le garanzie finanziarie che dovranno essere prestate dall'impresa giapponese allo Stato italiano.

Il 12 novembre 2001 è stato stipulato il contratto per l'esecuzione del progetto con l'impresa aggiudicataria, che si è impegnata, tra l'altro, a fornire a proprie spese nuovi immobili idonei ad ospitare l'Ambasciata e l'Istituto di cultura. Il progetto per la costruzione, predisposto dalla società, dovrà essere approvato dal Governo italiano; il termine per la consegna è stabilito

[79] Le spese maggiori sono previste per lavori di recupero della rappresentanza diplomatica a Berlino, circa 6,8 mld; 4,1 mld per l'ambasciata d'Italia a Lubiana; 3 mld per l'ambasciata ad Abuja (trattasi di quota per la partecipazione al progetto comunitario di realizzazione di una sede comune per i Paesi dell'U.E.; 2,6 mld per l'ambasciata d'Italia a Vienna. a predisporre lo schema del programma prima dell'inizio dell'esercizio finanziario al quale si riferisce a predisporre lo schema del programma prima dell'inizio dell'esercizio finanziario al quale si riferisce.

in 42 mesi dalla demolizione degli edifici esistenti. La conclusione del contratto è avvenuta secondo la legislazione italiana, tenendo peraltro conto della legislazione giapponese, come previsto dall'art. 86 del richiamato d.P.R. Il contratto, come già precisato, non prevede, pertanto, alcuna spesa a carico dello Stato italiano, a fronte di una "locazione" gratuita a favore della società giapponese di nove dei dodici piani dell'edificio da adibire a sede dell'Istituto italiano di cultura per la durata di 51 anni, per un valore pari a quello della messa a disposizione delle sedi temporanee (circa 68,9 mld, comprensivi delle spese per manutenzione pagamento di consulenti e di esecuzione del contratto).

Si tratta del ricorso ad un nuovo modello contrattuale, mai utilizzato prima da amministrazioni dello Stato, che consente la realizzazione, a costo zero, di immobili da adibire ad uffici pubblici.

**7. L'Istituto agronomico per l'oltremare.**

L'Istituto con sede in Firenze è stato istituito con r.d. n. 251 del 1910 ed è disciplinato dalla legge n. 1612 del 1962 con il compito di insegnare, elaborare e trasferire tecnologie nel campo dell'agricoltura tropicale e subtropicale. Attualmente, le sue finalità si sono estese al campo dell'ambiente ed ai temi dello sviluppo sostenibile anche con riguardo ai Paesi temperati ed in via di sviluppo.

L'Istituto opera in base alla citata legge n. 1612 del 1962 e la legge n. 49 del 1987[80] ed in collaborazione con analoghi organismi europei ed extraeuropei, nel campo della cooperazione internazionale bilaterale e multilaterale, formando professionalità italiane e straniere.

E' organo tecnico scientifico del Ministero degli affari esteri nel campo dell'agricoltura nel quadro della cooperazione allo sviluppo e, per conto della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, assolve ad un servizio di consulenza sulle attività dei Centri internazionali di ricerca agricola per lo sviluppo (CGIAR). Collabora con il Segretariato delle Nazioni Unite per la convenzione sulla lotta alla desertificazione e svolge un ruolo di rilievo nel settore della formazione e dell'aggiornamento di specialisti nel campo dello sviluppo dell'agricoltura e dell'ambiente.

Il suo bilancio di previsione ed il conto consuntivo sono allegati al bilancio del Ministero. Le entrate sono state pari a circa 15,2 mld, interamente impegnati, con pagamenti per circa 13,2 mld.

[80] Legge 26 ottobre 1962, n. 1612; legge 26 febbraio 1987, n. 49.

PAGINA BIANCA

## Ministero dell'interno

**Sintesi e conclusioni.**

**1. Programmazione.**

**2. Analisi dei risultati di consuntivo***: 2.1 Profili generali; 2.2 Esposizione dei risultati contabili secondo la classificazione per funzioni-obiettivo; 2.3 Analisi della spesa per Centri di Responsabilità.*

**3. Personale:** *3.1 Corpi di Polizia; 3.2 Corpo nazionale dei vigili del fuoco.*

**4. Profili di attività istituzionale:** *4.1 Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione (ex Direzione generale dei servizi civili; 4.2 Dipartimento per gli affari interni e territoriali (ex Direzione generale dell'Amministrazione Civile); 4.3 Dipartimento di Pubblica Sicurezza; 4.4 Dipartimento di vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile (ex Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi).*

**5. Immigrazione:** *5.1 Considerazioni generali; 5.2 Le Amministrazioni interessate;* 5.2.1 Ministero dell'interno; 5.2.2 Ministero degli affari esteri; 5.2.3 Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento degli affari sociali; 5.2.4 Ministero del lavoro; *5.3 Risultati di consuntivo.*

**6. Protezione civile.**

PAGINA BIANCA

# MINISTERO DELL'INTERNO

## *ESERCIZIO 2001* *(Milioni di Lire):*

| Funzione obiettivo 4° liv. | Stanziamenti Definitivi | Autorizzazioni di cassa | *di cui in C/Capitale* | Impegni | Impegni effettivi | Pagamenti | Residui totali | Economie |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1.6.1.1 - Gestione dei servizi elettorali | 791.560 | 806.404 | *13.002* | 788.388 | 786.649 | 783.894 | 25.106 | 4.545 |
| 1.6.1.2 - Rapporti amministrativi con gli enti locali | 274.982 | 306.181 | *9.245* | 249.878 | 233.499 | 254.868 | 41.856 | 24.822 |
| 1.8.1.1 - Trasferimenti per la finanza locale | 29.743.727 | 37.009.049 | *6.900.162* | 29.732.575 | 29.732.575 | 33.966.759 | 34.332.454 | 569.224 |
| 1.8.1.2 - Fondi, contributi ed erogazioni da trasferire agli enti territoriali previsti dalla legge | 240.938 | 262.448 | *46.273* | 240.938 | 237.617 | 233.789 | 22.931 | 0 |
| 2.2.1.1 - Spese per previsione rischi e interventi a prevenzione di calamita' | 90.517 | 102.792 | *90.873* | 90.395 | 54.534 | 85.127 | 152.287 | 1.162 |
| 2.2.1.3 - Coordinamento nazionale di protezione civile | 4.022 | 4.262 | *53* | 3.429 | 3.429 | 3.497 | 195 | 612 |
| 2.2.1.4 - Attivita' periferica di protezione civile | 281.077 | 312.122 | *6.167* | 257.422 | 238.964 | 264.303 | 39.803 | 22.974 |
| 2.2.1.5 - Interventi di emergenza e soccorso per calamita' | 253.091 | 270.583 | *10.151* | 248.607 | 242.690 | 249.517 | 39.162 | -5.078 |
| 3.1.1.1 - Attivita' di controllo del territorio | 2.376.868 | 2.444.985 | *34.584* | 2.338.306 | 2.321.142 | 2.337.049 | 218.737 | 70.773 |
| 3.1.1.2 - Contrasto alla criminalita' organizzata e comune | 6.304.400 | 6.442.558 | *475.147* | 6.151.362 | 5.895.691 | 5.957.950 | 1.258.183 | 183.502 |
| 3.1.1.3 - Tutela dell'ordine pubblico | 3.426.798 | 3.507.091 | *111.147* | 3.341.977 | 3.298.266 | 3.313.524 | 321.549 | 103.953 |
| 3.1.1.4 - Vigilanza e soccorso in mare | 17.183 | 62.856 | *50.105* | 17.183 | 17.183 | 31.915 | 97.943 | 39 |
| 3.1.1.5 - Controllo dell'immigrazione clandestina | 80.351 | 75.288 | *44.103* | 80.336 | 56.531 | 69.017 | 97.528 | 303 |
| 3.1.1.6 - Contributi a enti e organismi internazionali per la sicurezza | 12.767 | 12.961 | | 12.037 | 12.037 | 11.746 | 2.033 | 730 |
| 3.1.1.7 - Coordinamento periferico delle forze di polizia | 1.083.669 | 1.192.233 | *21.532* | 1.005.523 | 947.460 | 1.027.887 | 137.350 | 77.592 |
| 3.2.1.1 - Interventi di prevenzione degli incendi | 437.999 | 495.451 | *31.149* | 433.958 | 416.087 | 460.127 | 75.351 | -11.056 |
| 3.2.1.2 - Interventi di soccorso in caso di incendi | 2.341.311 | 2.563.854 | *145.176* | 2.281.790 | 2.181.012 | 2.297.388 | 533.373 | -7.879 |
| 3.5.1.1 - Studi e ricerche per la sicurezza e l'ordine pubblico | 141.749 | 159.059 | *158.321* | 141.749 | 41.274 | 24.579 | 144.578 | 35 |
| 3.6.1.1 - Trasferimenti per i servizi di informazione e | 95.360 | 101.325 | | 95.360 | 95.360 | 98.508 | 10.252 | 36 |
| 5.3.1.2 - Tutela, disinquinamento e risanamento del mare e delle acque interne | 555 | 555 | | 554 | 554 | 553 | 4 | 1 |
| 5.4.1.5 - Tutela dei parchi, delle aree naturali protette terrestri e marine | 500 | 1.500 | *1.500* | 500 | 500 | 1.000 | 0 | 0 |
| 6.2.1.2 - Attivita' consultiva e ispettorato tecnico in materia di lavori pubblici | 0 | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 6.2.1.7 - Riqualificazione delle aree metropolitane nelle aree depresse | 190.000 | 190.000 | *190.000* | 190.000 | 190.000 | 190.000 | 0 | 0 |

## MINISTERO DELL'INTERNO

### *ESERCIZIO 2001* *(Milioni di Lire):*

| Funzione obiettivo 4° liv. | Stanziamenti Definitivi | Autorizzazioni di cassa | *di cui in C/Capitale* | Impegni | Impegni effettivi | Pagamenti | Residui totali | Economie |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 6.4.1.1 - Servizi per l'illuminazione stradale nelle | 700 | 691 | | 520 | 520 | 511 | 87 | 194 |
| 8.4.1.1 - Sostegno agli enti di | 55.223 | 60.945 | *1.150* | 49.628 | 46.371 | 50.925 | 7.223 | 5.490 |
| 8.4.1.2 - Interventi per edilizia di culto | 7.204 | 7.484 | *76* | 5.187 | 5.187 | 5.285 | 228 | 2.033 |
| 9.8.1.1 - Interventi per l'edilizia scolastica | 3.300 | 5.600 | *5.600* | 3.300 | 3.300 | 3.300 | 2.300 | 0 |
| 10.1.2.1 - Trasferimenti e spese per le pensioni di invalidita' civile | 600.502 | 600.796 | *83* | 546.142 | 546.134 | 544.531 | 1.957 | 54.383 |
| 10.1.2.2 - Contributi agli enti per l'assistenza agli inabili e agli | 11.036 | 11.054 | *8* | 10.952 | 10.951 | 8.173 | 5.499 | 86 |
| 10.2.1.2 - Rimborsi alle gestioni previdenziali per indennita' varie | 150 | 150 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 150 |
| 10.3.1.1 - Erogazioni ai superstiti di persone decedute per causa di servizio | 23.090 | 26.389 | | 18.009 | 18.009 | 13.742 | 7.472 | 5.085 |
| 10.4.1.1 - Trasferimenti e assistenza alle famiglie per protezione sociale | 220.134 | 337.265 | *303.324* | 220.134 | 220.134 | 309.298 | 61.184 | 40.750 |
| 10.6.1.1 - Sussidi alle famiglie a sostegno dei costi per alloggi | 89 | 89 | *89* | 89 | 89 | 89 | 450 | 100 |
| 10.7.1.1 - Lotta alla droga e recupero dei tossicodipendenti | 22.056 | 28.748 | *63* | 20.638 | 20.633 | 15.228 | 17.465 | 1.890 |
| 10.7.1.2 - Regolamentazione e sostegno all'immigrazione | 112.273 | 132.456 | *56* | 86.489 | 86.480 | 82.903 | 41.596 | 29.238 |
| 10.7.1.3 - Sostegno alle vittime dell'usura | 20.698 | 40.927 | *12* | 20.573 | 20.571 | 40.681 | 124 | 128 |
| 10.7.1.4 - Sostegno agli esuli, agli sfollati ed altre categorie | 118.386 | 130.069 | *50.296* | 106.439 | 105.264 | 100.605 | 22.010 | 13.458 |
| 10.7.1.5 - Sostegno alle vittime della violenza criminale | 65.650 | 101.507 | *40* | 55.542 | 55.536 | 92.238 | 3.250 | 10.119 |
| 10.9.1.2 - Approvvigionamenti e stoccaggio per l'utilizzo in caso di emergenza e calamita' | 4.810 | 17.191 | *2.573* | 4.797 | 4.797 | 10.258 | 3.653 | 303 |
| ***TOTALE AMM.NE*** | ***49.454.725*** | ***57.824.917*** | ***8.702.061*** | ***48.850.709*** | ***48.147.031*** | ***52.940.767*** | ***37.725.173*** | ***1.199.696*** |

**Sintesi e conclusioni.**

Nell'esercizio in esame è stata attuata la riforma organizzativa dell'Amministrazione dell'interno disposta dal d.lgs. n. 300 del 1999; l'organizzazione degli uffici dirigenziali generali è articolata su quattro dipartimenti, in relazione alle aree funzionali individuate dall'art. 14 del citato decreto legislativo[1], mentre l'organizzazione dell'amministrazione periferica dello Stato è stata ridisegnata intorno ad un ufficio unico a competenza generale – Ufficio territoriale del Governo (UTG), organicamente inserito nel Ministero e retto dal prefetto, che, per l'esercizio di compiti di amministrazione generale e di raccordo e collaborazione tra Stato, regioni ed enti locali, è posto in rapporto funzionale con il Governo. Le prefetture sono trasformate in uffici di governo (art. 11 del d.lgs. n. 300 del 1999) ed esercitano, oltre alle tradizionali funzioni, le competenze residue delle amministrazioni periferiche dello Stato non attribuite ad altri uffici[2], a fianco, come si è detto, alle funzioni di rappresentanza generale del Governo.

Le funzioni sono state ripartite tra ciascun Dipartimento aggregando settori tra loro complementari ed interdipendenti, in relazione alle missioni affidate al Ministero dall'art. 14 del d.lgs. n. 300. In considerazione della complessità della struttura del Ministero e delle attività svolte dalle sue diverse componenti, non è stata prevista una sola struttura di riferimento per la gestione delle risorse umane, affidata a ciascun Dipartimento, ad eccezione del personale del Dipartimento delle libertà civile e dell'immigrazione e della gestione delle risorse finanziarie e strumentali funzionali alle esigenze generali dell'Amministrazione, assegnate al Dipartimento per gli affari interni e territoriali. Con d.P.R. n. 98 del 2002[3] è stato approvato il regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro.

Con d.m. 17 marzo 2001 l'Amministrazione ha proceduto, in attesa dell'emanazione dei regolamenti di riorganizzazione della struttura centrale e di istituzione degli UTG, alla individuazione e graduazione, in via transitoria, delle posizioni funzionali nell'ambito dell'assetto vigente alla data di adozione del provvedimento; con il d.P.R. 17 maggio 2001 è stato approvato il regolamento che ha disciplinato le attribuzioni degli uffici territoriali di governo. Il decreto ministeriale si è reso necessario anche in vista dell'approvazione del contratto, relativo al biennio 2000/2001, intervenuta con d.P.R. 23 maggio 2001, di

---

[1] Dipartimento per gli affari interni e territoriali, Dipartimento della P.S., Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile.

[2] Rimangono, peraltro numerose eccezioni: oltre alle amministrazioni periferiche statali specializzate nei settori della sicurezza e della giustizia (Ministero della difesa e della giustizia), manterranno gli apparati periferici il Ministero dell'economia e delle finanze, dell'istruzione, per i beni e le attività culturali.

[3] D.P.R. 21 marzo 2002, n. 98.

recepimento, ai sensi degli artt. 26 e 29 del d.lgs. n. 139, del primo accordo afferente la carriera prefettizia, relativo agli aspetti retributivi e normativi.

Con due dd.mm. del 28 dicembre 2001 sono stati individuati i posti di funzione (dirigenziale) da attribuire a funzionari della carriera prefettizia (vice prefetti e vice prefetti aggiunti), ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 139 del 2000[4], nell'ambito degli uffici centrali e periferici del Ministero e, contestualmente, ma sempre limitatamente agli uffici attribuiti alla carriera prefettizia, è stato disciplinato il numero degli uffici di livello dirigenziale non generale ed i relativi compiti.

Peraltro, rimane ancora molto incerta la situazione del personale assegnato agli UTG, sia per quanto attiene alla conoscenza delle esigenze di organico sia per la posizione del personale proveniente dalle altre Amministrazioni, con riguardo, soprattutto, ai dirigenti. Questi, attesa la specialità della carriera prefettizia, sono stati posti nella disponibilità del Ministero dell'interno e non già inquadrati nei ruoli, con conseguente disomogeneità delle posizioni che potrebbe ripercuotersi sulla funzionalità degli Uffici stessi. Si è, invece, proceduto all'inquadramento del personale dei livelli già appartenente ai ruoli della P.C.M., assegnato agli ex Commissariati di Governo[5].

L'Amministrazione, nei richiamati decreti ministeriali del 28 dicembre 2001, sul presupposto dell'unitarietà della carriera prefettizia, che ha comportato l'attribuzione a tutti i soggetti che ne fanno parte delle funzioni dirigenziali, ha previsto una quantificazione complessiva di numero di posti di funzione di viceprefetto (719, distribuiti tra uffici centrali e periferici) superiore al totale dei posti in organico (623 unità)[6]. La Corte dei conti[7] non ha condiviso tale interpretazione atteso che l'unitarietà della carriera non comporta interscambiabilità dei compiti tra i vice prefetti e i vice prefetti aggiunti, le cui funzioni mantengono una netta differenziazione e sono attribuite "secondo i livelli di responsabilità e gli ambiti di competenza correlati alla qualifica ricoperta"[8].

La Corte, nel rifiutare l'ammissione al visto dei provvedimenti in esame, ha sottolineato che "l'indicazione dei posti di funzione e la determinazione dei corrispondenti uffici, al pari della quantificazione complessiva dei posti di organico, hanno carattere rigido, in ragione della connotazione prescelta per la struttura dell'Amministrazione, e non possono essere modificate,

---

[4] D.lgs. 19 maggio 2000, n. 139, che ha esercitato la delega conferita dalla legge n. 266 del 1999 per il riordino della carriera prefettizia.
[5] D.P.C.M. 28 settembre 2001.
[6] Art. 2, comma 3, del d.lgs. 19 maggio 2000, n. 139.
[7] Corte dei conti, Sezione centrale di controllo di legittimità, Collegio I, deliberazione n. 13/2002/P del 18 aprile 2002.
[8] Art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 139 del 2000.

neppure per implicito, da fonti di grado subordinato dirette a dare attuazione al disegno del legislatore". La tabella B, allegata al d.lgs. n. 139 del 2000, che individua la dotazione organica, può essere modificata solo limitatamente alla individuazione delle funzioni proprie di ciascuna qualifica, in relazione a sopravvenute esigenze connesse all'attuazione dei d.lgs. n. 300 e n. 303 del 1999, con regolamento da adottare ai sensi dell'art. 11, comma 4 del d.lgs. n. 300 e dell'art. 17, comma 4-bis, della legge n. 400 del 1988[9]. Con semplici provvedimenti amministrativi di natura non regolamentare, non è possibile modificare disposizioni di legge di carattere imperativo, sulla base di una valutazione delle esigenze organizzative relative all'utilizzazione del personale delle diverse qualifiche, discordante da quella prevista dal legislatore. Inoltre, al criterio organizzativo prescelto dall'Amministrazione conseguirebbe il necessario ricorso al sistema delle reggenze per assicurare la titolarità degli uffici eccedenti le disponibilità di organico dei viceprefetti, in contrasto con il carattere del tutto eccezionale dell'istituto della reggenza, che non può essere considerato come strumento istituzionale e generalizzato, volto a far fronte ad esigenze di durata indeterminata e a superare i limiti derivanti dalla determinazione dei ruoli organici. Successivamente alla deliberazione della Corte, le difficoltà di applicazione della norma hanno comportato l'adozione del d.l. n. 83 del 2002[10]; l'art. 7 ha previsto che nell'ambito del ruolo della carriera prefettizia le dotazioni organiche possono essere modificate per esigenze funzionali connesse alla compiuta attuazione della riforma di cui al d.lgs. n. 139 del 2000. Alla organizzazione degli uffici si dovrà provvedere con regolamento del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e della funzione pubblica[11].

Il venir meno dei citati decreti ministeriali ha ripercussioni negative sulla funzionalità sia dell'Amministrazione centrale sia degli Uffici territoriali di Governo., in attesa che venga attuato il regolamento previsto dal richiamato d.l. n. 83 del 2002.

La materia della protezione civile è stata oggetto di un ulteriore intervento normativo che ne ha ridisegnata l'organizzazione; con d.l. n. 33 del 2001[12], convertito con modificazioni con la legge n. 401 del 2001, è stata soppressa l'Agenzia della protezione civile, che era stata istituita dall'art. 79 del d.lgs. n. 300 del 1999 e la materia è stata ricondotta nell'ambito del Dipartimento della protezione civile[13] della P.C.M.. La nuova disciplina, nel modificare il comma 1, dell'art. 14 del d.lgs. 300, attribuisce, tra le altre, al Ministero dell'interno le funzioni in materia di politiche di protezione civile e prevenzione incendi, fatte salve le specifiche

[9] Legge 23 agosto 1988, n. 400.
[10] D.l. 6 maggio 2002 n. 83; il disegno di legge di conversione è attualmente all'esame della Camera (AC n. 2828).
[11] Ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400.
[12] D.l. 7 settembre 2001, n. 343, convertito con modificazioni dalla legge 9 novembre 2001, n. 401.

competenze assegnate al Presidente del Consiglio dei Ministri. Per un ulteriore approfondimento delle problematiche relative alla riconduzione di compiti operativi nell'ambito della P.C.M., si rinvia al capitolo "P.C.M.".

All'Agenzia erano state trasferite le funzioni ed i compiti tecnico-operativi e scientifici che erano svolti dal Ministero dell'interno, dal Dipartimento della protezione civile e dal Servizio sismico nazionale.

L'Agenzia aveva avuto un avvio molto lento; dopo la nomina del direttore[14] era trascorso un anno per la nomina, in via transitoria ed ai limitati fini della predisposizione dello statuto, dei componenti del Comitato direttivo[15]. Lo statuto era stato approvato con d.m. del 9 maggio 2001. La mancanza di organi direttivi e, di conseguenza, la mancata approvazione della disciplina interna dell'Agenzia (statuto e regolamento), non avevano consentito il trasferimento, secondo la previsione dell'art. 87, comma 1 del citato decreto legislativo, dei compiti e del personale. Di conseguenza, il Dipartimento della protezione civile, il Servizio sismico nazionale e la Direzione generale della protezione civile avevano continuato ad operare con l'imputazione delle spese ai bilanci di competenza. Sulla base della nuova legge, con decreto del 2 marzo 2002 del Ministro dell'interno, delegato per il coordinamento della protezione civile, è stato costituito nell'ambito del Dipartimento della protezione civile della P.C.M., il Comitato operativo della protezione civile[16], che deve assicurare la direzione unitaria ed il coordinamento delle attività di emergenza, stabilendo gli interventi di tutte le amministrazioni e enti interessati al soccorso.

Per un esame più approfondito della spesa connessa alla protezione civile si rinvia al paragrafo 6) di questo capitolo. In questa sede si richiamano le osservazioni già formulate nelle precedenti Relazioni, nelle quali si sottolineava che i numerosi interventi normativi che hanno disegnato negli anni il riparto di competenze tra livello centrale e locale e, nell'ambito del primo, tra Amministrazione dell'interno, Dipartimento della protezione civile, Agenzia ed oggi, nuovamente, Dipartimento, hanno mantenuto un sistema di incroci e di sovrapposizioni di

---

[13] Il Dipartimento della protezione civile subentra in tutti i rapporti giuridici, attivi e passivi, eventualmente posti in essere dall'Agenzia di protezione civile.

[14] Il direttore dell'Agenzia è stato nominato con d.P.C.M. 17 dicembre 1999.

[15] D.P.C.M. del 22 dicembre 2000.

[16] Il Comitato è presieduto dal Capo Dipartimento ed è composto da tre rappresentanti del Dipartimento, da un rappresentante del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, delle Forze Armate, del Corpo forestale dello Stato, della Croce Rossa Internazionale, del Ministero della salute, del Comitato nazionale di volontariato di protezione civile, del Corpo nazionale del soccorso alpino, dell'Agenzia della protezione dell'ambiente, da un rappresentante dei gruppi nazionali di ricerca scientifica, di cui all'art. 17 della legge n. 225 del 1992, del CNR, dell'ENEA, da due rappresentanti designati dalla Conferenza unificata Stato-regioni-città ed autonomie locali.

competenze che non sempre agevola l'individuazione dei soggetti titolari, e pertanto responsabili delle connesse funzioni di indirizzo politico[17].

Da ultimo, si sottolinea che il nuovo art. 117 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, include la protezione civile tra le materie di legislazione concorrente, con conseguente attribuzione alle Regioni della potestà legislativa, ad esclusione della determinazione dei principi fondamentali, la cui determinazione è riservata alla legislazione dello Stato. Successivamente all'approvazione da parte delle Camere della legge costituzionale di modifica del Titolo V della Costituzione, ma prima dell'entrata in vigore del testo modificato, con d.P.R. n. 194 dell'8 febbraio 2001 ha avuto corso il regolamento che disciplina la partecipazione delle organizzazioni di volontariato alle attività di protezione civile, normativa regolamentare oggi non più di competenza dello Stato.

L'art 5, comma 1 della legge n. 78 del 2000[18] ha conferito delega per il riordino dei ruoli del personale direttivo e dirigente della Polizia di Stato; la delega è stata esercitata con i decreti legislativi n. 334 del 2000[19] e n. 201 del 2001[20]. La disposizione dell'art 12, comma 6 del d.lgs. n. 334, che ha interpretato l'art. 2 del d.lgs. 139 del 2000, avrà riflessi anche sullo status economico dei prefetti, laddove prevede che il loro livello dirigenziale non possa essere inferiore al livello B (livello attribuito, prima dell'accorpamento della qualifica, al prefetto di prima classe).

L'art. 6, della richiamata legge n. 78, ha demandato ad un regolamento la determinazione della struttura organizzativa delle articolazioni centrali e periferiche dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, venendo così a sostituire l'art. 31 della legge n. 121 del 1981. Con d.P.R. del 22 marzo 2001, n. 208 è stata approvata la nuova disciplina dell'ordinamento e della struttura periferica dell'Amministrazione di P.S., insieme all'ordinamento di quelle centrali, limitatamente ai rapporti di dipendenza delle articolazioni periferiche. Gli uffici sono divisi in uffici con funzioni finali, uffici con funzioni strumentali e di supporto, uffici con funzioni ispettive e di controllo e di decentramento amministrativo. Le questure assumono il ruolo di centro unitario di riferimento delle attività di Polizia di Stato nella provincia, coerentemente al disposto dell'art. 15, comma 2 del d.lgs. n. 300 del 1999, che attribuisce alle questure la funzione di organo territoriale del Ministero dell'interno per le attività di ordine e sicurezza

[17] L'art. 1 della legge n. 401 del 2001 attribuisce al Ministero dell'interno le "politiche di protezione civile"; il successivo art. 5 assegna al Presidente del Consiglio dei Ministri, tra le altre, le "determinazioni delle politiche di protezione civile".

[18] Legge 31 marzo 2000, n. 78, recante la delega al Governo in materia di riordino dell'Arma dei Carabinieri, del Corpo della Guardia di finanza e della Polizia di Stato.

[19] D.lgs. 5 ottobre 2000, n. 334.

pubblica. Con decreto ministeriale emanato ai sensi dell'art. 2, comma 7 del d.lgs. n. 334 del 2000, sono stati individuati i posti di dirigente generale di P.S. di livello C); con ulteriore d.m. 16 maggio 2002 è stato approvato il regolamento n. 109, recante la disciplina dei concorsi per l'accesso alla qualifica di primo dirigente nei ruoli dei dirigente di P.S.[21]

Il successivo art. 10 ha dettato norme per il coordinamento e la direzione unitaria delle Forze di Polizia ed ha confermato al Ministro dell'interno, "quale autorità nazionale di pubblica sicurezza", funzioni di coordinamento e di direzione unitaria in materia di ordine e sicurezza pubblica, attraverso il Dipartimento della pubblica sicurezza, chiamato ad un ruolo di raccordo tra autorità politica e Forze di Polizia.

Con d.m. n. 27-4/A.2/UL del 12 febbraio 2001, sono state indicate le linee guida per il concreto esplicarsi dell'attività di coordinamento. La responsabilità politica è affidata al Ministro, l'amministrativa generale ai Prefetti, quella tecnico-operativa ai Questori.

Recentemente, con d.l. n. 83 del 2002[22] è stato istituito, nell'ambito del Dipartimento della P.S., l'Ufficio centrale interforze per la sicurezza personale (UCIS), che deve assicurare, in via esclusiva ed in forma coordinata, l'adozione delle misure di protezione e di vigilanza, in conformità alle direttive del Capo della Polizia. Un ufficio provinciale per la sicurezza personale opera anche nell'ambito presso ciascuna prefettura (UTG), con compiti di raccolta ed analisi preliminare delle informazioni relative a situazioni personali a rischio.

Per quanto attiene la distribuzione sul territorio delle Forze dell'ordine, è stato costituito un Gruppo di lavoro interforze incaricato di esaminare una proposta di redistribuzione più funzionale delle risorse umane e materiali delle Forze di Polizia. E' stata verificata, situazione già sottolineata in passato dalla Corte, la presenza sul territorio di alcune duplicazioni di uffici della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri; è all'esame una proposta di ridislocazione degli uffici, attraverso l'eliminazione di alcuni ed il potenziamento di altri (anche con il recupero di unità derivanti dalla chiusura di uffici "doppi") e l'eventuale istituzione di presidi nuovi adeguatamente dimensionati, al fine di assicurare un controllo del territorio più efficace. Il lavoro è stato vagliato da una Commissione di verifica ed è attualmente all'esame del Ministro.

---

[20] Legge 3 maggio 2001, n. 201, recante disposizioni integrative e correttive al d.lgs. n. 334 del 2000, in materia di riordino dei ruoli del personale direttivo e dirigente della Polizia di Stato.

[21] Ai sensi degli artt. 8, comma 6, 35, comma 4, e 50, comma 4 del d.lgs. n. 334 del 2000.

[22] D.l. 6 maggio 2002, n. 83, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza personale ed ulteriori misure per assicurare la funzionalità degli uffici dell'Amministrazione dell'interno.

Per il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, si sottolinea il disposto dell'art. 2 della legge n. 246 del 2000[23] che ha posto i dirigenti del Corpo al di fuori del ruolo unico istituito con d.P.R. 26 febbraio 1999, n. 150 ed ha previsto l'incremento della dotazione organica di 1.301 unità e dell'organico della qualifica dirigenziale dell'area operativa tecnica, aumentata di dodici unità. Con d.P.C.M. del 24 ottobre 2001 si è provveduto alla distribuzione per profilo professionale e qualifica delle unità di personale considerate ai fini dell'incremento. Recentemente, è stato adottato con d.m. 15 aprile 2002 il regolamento relativo alle sanzioni disciplinari irrogabili per i vigili del fuoco volontari ausiliari e vigili del fuoco ausiliari. La legge n. 75 del 2001[24] ha ulteriormente incrementato la dotazione organiche di 353 posti nel profilo professionale di vigile del fuoco.

Anche dopo la riforma dell'Amministrazione, si confermano le funzioni di vigilanza, di supporto e consulenza nei confronti degli enti locali da parte del Ministero, che si sono esplicate, oltre che nell'ambito dei trasferimenti erariali agli enti locali e nella realizzazione di un primo elaborato di indicatori, nell'attività di ausilio e sostegno nella gestione del personale (sul punto si rinvia al paragrafo 4.2).

Sempre maggiore attenzione è attribuita alla materia della "difesa civile", le cui funzioni sono assegnate al Dipartimento dei vigili del fuoco – Direzione centrale della difesa civile e delle politiche di protezione civile. Con d.m. 20 settembre 2001 è stata istituita la Commissione Interministeriale Tecnica di Difesa Civile (CITDC) per la gestione delle crisi, che, dopo gli attentati dell'11 settembre 2001, ha operato con il Nucleo Politico Militare presso la P.C.M. Si sottolinea che la materia è ancora priva di una disciplina organica, che ne regolamenti l'esercizio delle funzioni, normativa tanto più necessaria per i rapporti e le connessioni che intercorrono con le competenze di altre amministrazioni (in particolare del Ministero della difesa).

Il Servizio di controllo, che ha collaborato alla predisposizione delle direttive generali del Ministro, opera ancora a livello di progettazione e non risultano rapporti al Ministro nell'ambito del controllo strategico[25].

---

[23] Legge 10 agosto 2000, n. 246.

[24] Legge 21 marzo 2001 "Potenziamento degli organici dei vigili del fuoco".

[25] La Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, con deliberazione n. 19/2002/G del 17 maggio 2002, ha riferito in merito al funzionamento dei Servizi di controllo interno e lo stato di attuazione del d.lgs. n. 286 del 1999 nelle Amministrazioni dello Stato, con riferimento all'anno 2001.

**1. Programmazione.**

Come già osservato nella precedente relazione al Parlamento, le direttive del ministro sono più articolate ed indicano, a fianco degli obiettivi di carattere generale, che descrivono le linee guida per l'attività dell'Amministrazione, gli obiettivi specifici, individuati in relazione alle missioni istituzionali ed alle funzioni amministrative di supporto.

In sostanziale adesione alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 dicembre 2000, che ha dettato le linee guida per la redazione della direttiva annuale sull'azione amministrativa, il Ministro[26] ha individuato per il 2001 gli obiettivi pluriennali, ha definito le linee strategiche per politiche di settore[27], i risultati da raggiungere nell'ambito dei processi di riforma dell'Amministrazione, gli strumenti per il controllo strategico, di gestione e di regolarità amministrativo-contabile e gli obiettivi generali per Centri di Responsabilità. Sono state allegate alcune schede-progetto, che indicano nel dettaglio gli obiettivi, i risultati attesi e le azioni da porre in essere nell'anno di riferimento, e che dovrebbero essere completate con l'individuazione nei programmi dei titolari dei Centri di Responsabilità di un sistema di valutazione, con indicatori di realizzazione degli obiettivi specifici, ancorati a rapporti tra risorse, realizzazioni, tempi ed impatti[28].

La direttiva per il 2002[29], emanata secondo gli indirizzi indicati nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 novembre 2001, si articola in cinque parti, che indicano gli obiettivi generali delle politiche del Ministero, gli altri obiettivi generali più specificamente concernenti l'attività amministrativa e la gestione, il sistema di monitoraggio del grado di realizzazione degli obiettivi, le linee generali per la definizione del sistema di valutazione dei dirigenti e, da ultimo, le risorse umane, finanziarie e strumentali assegnate per la realizzazione degli obiettivi a ciascun Centro di responsabilità.

In particolare, al Servizio di controllo interno è affidata la predisposizione di un progetto pluriennale, anche con l'ausilio di consulenze esterne, che organizzi i diversi livelli di controllo di risultato e l'attività di supporto ad una preliminare mappatura dei processi di servizio gestiti dalle diverse strutture dell'Amministrazione centrale e periferica. La direttiva indica, tra gli altri, l'obiettivo di definire ed introdurre strumenti e meccanismi di valutazione e controllo

---

[26] D.m. n. 1177 del 2 marzo 2001.

[27] Le politiche di settore per l'anno 2001 sono state individuate come: "La politica della sicurezza", "La politica dell'immigrazione", "La politica della protezione civile", "Le politiche dell'integrazione europea", "Le politiche amministrative generali".

[28] Un esempio di programmazione di settore è il sistema di valutazione ex ante predisposto dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza, in conformità delle disposizioni in materia di monitoraggio fissate in sede comunitaria, per l'analisi della coerenza degli interventi con gli obiettivi programmati all'interno del progetto operativo, denominato "Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia", cofinanziato con fondi comunitari.

[29] D.m. 4 aprile 2002.

strategico e di implementare la capacità di pianificazione e controllo della dirigenza attraverso la definizione di un primo impianto di controllo di gestione.

Alla positiva evoluzione dei documenti generali di programmazione del Ministro deve far seguito l'attuazione di programmi di monitoraggio; è necessario che si realizzi il passaggio dalla fase teorica e di progettazione alla fase di analisi e di valutazione, che ancora è mancata nell'esercizio in esame.

Con autonomo provvedimento è stata emanata la direttiva contenente gli obiettivi ed i programmi da attuare nell'ambito dell'amministrazione della Riserva Fondo lire UNRRA[30] nell'anno 2002; in particolare, oltre all'erogazione del contributo obbligatorio all'Unicef ed all'utilizzo delle risorse finanziarie della Riserva per l'ordinaria gestione del patrimonio immobiliare, si prevede l'avvio delle procedure per verificare la possibilità di alienazione di alcuni immobili e l'impiego delle risorse residue in investimenti fruttiferi[31].

In materia di incendi boschivi, a seguito del d.l. n. 343 del 2001[32], che modificando la precedente legge n. 353 del 2000 ha soppresso l'Agenzia di protezione civile, il Ministro dell'interno con direttiva del 20 dicembre 2001 ha dettato le linee guida relative ai piani regionali per la programmazione delle attività di previsione, prevenzione e lotta contro gli incendi boschivi.

Anche nella presente Relazione, si deve sottolineare che le considerazioni fin qui svolte in merito ad una positiva evoluzione dei documenti generali di programmazione del Ministro non possono essere estese pienamente alle note preliminari alla legge di bilancio, che mantengono un carattere descrittivo più che progettuale.

## 2. Analisi dei risultati di consuntivo.

### *2.1 Profili generali.*

Gli stanziamenti definitivi di competenza del Ministero dell'interno, nel 2001, sono pari a 49.454,7 mld (47.945 mld nel 2000), con un incremento di circa 1.510 mld, invertendo un andamento che, successivamente al 1995, ha visto una progressiva riduzione delle risorse,

---

[30] Con d.P.C.M. 20 ottobre 1994, n. 744 è stato approvato il regolamento recante disposizioni sulle modalità per il perseguimento dei fini della Riserva Fondo lire UNRRA e sui criteri di gestione del relativo patrimonio, attuazione dell'art. 9, comma 3, della legge 23 dicembre 1993, n. 559.

[31] La direttiva prevede anche che per un importo di 1.000.000 Euro, a valere sulle entrate derivanti dai proventi della gestione del patrimonio UNRRA, possano essere concessi contributi per fini assistenziali e di recupero. Devono avere carattere prioritario le iniziative volte a contenere il fenomeno dell'immigrazione clandestina e ad incentivare il rientro nei Paesi di origine ed i programmi socio-assistenziali a sostegno delle fasce sociali deboli.

[32] Decreto legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito con modificazioni dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, recante "Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile".

soprattutto per effetto del trasferimento all'INPS delle funzioni in materia di trattamenti previdenziali a favore degli invalidi civili.

*(in miliardi di lire )*

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|---|---|---|---|---|---|
| Stanziamenti definitivi | 62.050,5 | 61.154,4 | 49.617,4 | 47.945,0 | 49.454,7 |
| Percentuale sul bilancio dello Stato | 8,08 | 7,86 | 5,82 | 4,18 | 4,04 |

L'incremento ha interessato esclusivamente le spese in conto capitale, a fronte di un'ulteriore riduzione delle spese correnti.

*(in miliardi di lire)*

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|---|---|---|---|---|
| Spese correnti | 53.597,1 | 42.202,3 | 41.097,4 | 40.752,6 |
| Spese in conto capitale | 7.557,4 | 7.415,0 | 6.847,4 | 8.702,0 |

Tra le spese correnti sono diminuiti i trasferimenti, pari a 25.125,8 mld, che già avevano visto una significativa riduzione nel 2000 rispetto al 1999 (dal 2000 al 1999, - 1.113 mld; dal 2001 al 2000, - 584 mld). Le spese in conto capitale si ripartiscono in 1.124 mld (+304,0) per gli investimenti, e in 6.162,6 mld (+136,1 mld) per i trasferimenti.

Gli impegni totali hanno raggiunto il 96,8% della massa impegnabile, mantenendo lo stesso rapporto del 2000; le economie di competenza e quelle totali hanno subito un decremento passando, quanto alle prime, dai 998,7 mld del 2000 ai 604,0 mld dell'esercizio in esame, mentre le seconde sono scese da 1.307,2 mld a 1.199,6 mld, confermando un andamento già riscontrato nel precedente esercizio.

*(in miliardi di lire)*

| Anni | Stanziamenti competenza | Impegni competenza | % | Massa impegnabile | Impegni totali su massa impegnabile | % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1997 | 62.050,5 | 50.619,1 | 81,5 | 62.751,8 | 50.872,4 | 81,0 |
| 1998 | 61.154,4 | 56.683,1 | 92,7 | 61.881,7 | 56.878,2 | 91,9 |
| 1999 | 49.617,4 | 47.947,1 | 96,6 | 50.364,9 | 48.342,0 | 96,0 |
| 2000 | 47.944,0 | 46.539,6 | 97,1 | 48.656,5 | 47.157,7 | 96,9 |
| 2001 | 49.454,7 | 48.147,0 | 97,3 | 49.954,7 | 48.402,0 | 96,8 |

L'esame delle risultanze contabili sulla base degli indicatori finanziari mostra una alta capacità di impegno per le voci "trasferimenti" (99,9%), "consumi intermedi" (98,3%) e "redditi da lavoro dipendente" (95,5%); se si osservano i pagamenti totali sia in rapporto alle autorizzazioni di cassa sia alla massa spendibile, la capacità di spesa per i "trasferimenti" si riduce notevolmente solo per la massa spendibile (rispettivamente il 91,4% ed il 44,8%).

L'incremento dell'autorizzazione di cassa (il rapporto con la massa spendibile è salito dal 59,0% al 62,9%) ha determinato la diminuzione dei residui finali, pari a 37.725,1 mld (42.376,1

mld nel 2000). La quasi totalità attiene alla "finanza locale", con complessivi 34.332,4 mld, da ricondurre, soprattutto, alle particolari procedure previste per legge per i trasferimenti erariali.

*(in miliardi di lire)*

| | Massa spendibile | Autorizzazioni di cassa | % |
|---|---|---|---|
| 1997 | 77.603,2 | 51.140,2 | 65,8 |
| 1998 | 92.494,6 | 62.060,5 | 67,1 |
| 1999 | 91.754,2 | 61.509,7 | 67,0 |
| 2000 | 90.899,2 | 53.641,4 | 59,0 |
| 2001 | 91.865,6 | 57.824,9 | 62,9 |

*(in miliardi d lire)*

| Anni | Massa spendibile | Pagamenti totali | % | Autorizzazioni di cassa | Pagamenti totali | % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1997 | 77.603,2 | 31.885,8 | 41,0 | 5140,21 | 31.985,8 | 62,5 |
| 1998 | 92.494,6 | 46.298,9 | 50,0 | 62.060,5 | 46.298,9 | 74,6 |
| 1999 | 91.754,2 | 47.408,3 | 51,6 | 61.509,7 | 47.408,3 | 77,1 |
| 2000 | 90.899,2 | 47.215,8 | 51,9 | 53.641,4 | 47.215,8 | 88,0 |
| 2001 | 91.865,6 | 52.940,7 | 57,6 | 57.824,9 | 52.940,7 | 91,5 |

La tabella che segue illustra l'andamento percentuale dei pagamenti sui residui nel quadriennio 1998/2001, e conferma una ridotta capacità di smaltimento dei residui stessi.

*(in miliardi di lire)*

| Anni | Residui | Pagamenti su residui | % |
|---|---|---|---|
| 1998 | 31.340,2 | 17.324,9 | 55,3 |
| 1999 | 42.136,8 | 21.635,9 | 51,3 |
| 2000 | 42.376,1 | 19.571,5 | 46,2 |
| 2001 | 37.725,1 | 15.638,6 | 41,4 |

*2.2 Esposizione dei risultati contabili secondo la classificazione per funzioni-obiettivo*[33].

Le funzioni-obiettivo di 1° livello per il Ministero dell'interno sono: 1) "servizi generali delle pubbliche amministrazioni"[34]; 2) "difesa"; 3) "ordine pubblico e sicurezza"; 5) "tutela

[33] Ad un'ulteriore disaggregazione risulta che la funzione "servizi generali delle pubbliche amministrazioni" comprende, al 2° livello: 1.6 "servizi pubblici generali, non altrimenti classificabili"; 1.8 "trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli di amministrazione".
La funzione "difesa" si sviluppa interamente nella funzione di 2° livello "difesa civile".
La funzione "ordine pubblico e sicurezza" si ripartisce in: 3.1 "servizi di polizia", 3.2 "servizi antincendio", 3.5 "ricerca e sviluppo per l'ordine pubblico e la sicurezza", 3.6 "ordine pubblico e sicurezza non altrimenti classificabile"
La "protezione dell'ambiente" si articola nelle funzioni 5.3 "riduzione dell'inquinamento" e 5.4 "protezione della bio diversità e dei beni paesaggistici".
La funzione "insediamenti urbani e assetto del territorio" comprende: 6.2 "assetto territoriale"; 6.4 "illuminazione stradale".
La funzione "attività ricreative, culturali e religiose" al 2° livello si articola esclusivamente nella funzione 8.4 "servizi religiosi e altri servizi per la collettività".
Infine, la "protezione sociale" comprende sette funzioni di secondo livello: 10.1 "malattia e invalidità"; 10.2 "vecchiaia", 10.3 "superstiti", 10.4 "famiglia"; 10.6 "alloggi"; 10.7 "esclusione sociale non altrimenti classificabile"; 10.9 "protezione sociale non altrimenti classificabile".

dell'ambiente"; 6) "insediamenti urbani ed assetto del territorio"; 8) "attività ricreative, culturali e religiose"; 9) "istruzione"[35]; 10) "protezione sociale".

Il 62,7% delle risorse di bilancio è assegnato alla funzione-obiettivo "servizi generali delle pubbliche amministrazioni", il 32,9% "all'ordine pubblico e sicurezza", il 2,4% alla "protezione sociale". Per "l'ordine pubblico e sicurezza", rispetto al macroaggregato dello Stato, le risorse allocate nel bilancio del Ministero sono pari al 40,4%.

Per il Ministero dell'interno (al netto dei trasferimenti agli enti locali) le risorse sono assegnate per la quota maggiore alla funzione-obiettivo di primo livello "ordine pubblico".

*(in miliardi di lire)*

| Funzioni-obiettivo 1° livello | Stanziamenti definitivi | Impegni su competenza | % | Massa impegnabile | Impegni totali su mas. imp. | % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1. Servizi generali delle P.A. | 31.051,2 | 30.990,3 | 99,8 | 31.061,7 | 31.000,3 | 99,8 |
| 2. Difesa | 628,7 | 539,6 | 85,8 | 676,3 | 562,3 | 83,1 |
| 3. Ordine pubblico e sicurezza | 16.318,4 | 15.282,0 | 93,6 | 16.738,2 | 15.488,0 | 92,5 |
| 5. Tutela dell'ambiente | 1,0 | 1,0 | 100,0 | 1,0 | 1,0 | 100,0 |
| 6. Insediamenti urbani ed assetto del territorio | 190,7 | 190,5 | 99,9 | 190,7 | 190,5 | 99,9 |
| 8. Attività ricreative, culturali e religiose | 62,4 | 51,5 | 82,5 | 64,5 | 53,5 | 82,9 |
| 9. Istruzione | 3,3 | 3,3 | 100,0 | 3,3 | 3,3 | 100,0 |
| 10 Protezione sociale | 1.198,8 | 1.088,6 | 90,8 | 1.218,8 | 1.103,2 | 90,5 |
| **Totali** | **49.454,7** | **48.147,0** | **97,3** | **49.954,7** | **48.402,4** | **96,8** |

La funzione-obiettivo "servizi generali delle P.A." assorbe circa il 62,7% del budget complessivo dell'Amministrazione a causa della forte percentuale dei trasferimenti agli enti locali, pari al 95,7% delle risorse della funzione. Al netto di tali trasferimenti, è la funzione "ordine pubblico e sicurezza" che utilizza la quota maggiore di risorse, l'82,7% degli stanziamenti definitivi di competenza; in dettaglio, 2.376,8 mld per il controllo del territorio, 6.304,4 mld per il contrasto alla criminalità organizzata e comune, 3.426,7 mld per la tutela dell'ordine pubblico, 17,1 mld per la vigilanza e soccorso in mare, 80,3 mld per il controllo dell'immigrazione clandestina, 12,7 mld per contributi ad enti internazionali per la sicurezza e 1.083,6 mld per il coordinamento periferico delle Forze di Polizia.

---

[34] Le funzioni-obiettivo che interessano il bilancio del Ministero dell'interno sono le seguenti; "servizi generali delle pubbliche amministrazioni", che comprende, al 2° livello: 1.6 "servizi pubblici generali, non altrimenti classificabili"; 1.8 "trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli di amministrazione".
La funzione "difesa" che si sviluppa interamente nella funzione di 2° livello "difesa civile".
La funzione "ordine pubblico e sicurezza" si ripartisce in: 3.1 "servizi di polizia", 3.2 "servizi antincendio", 3.5 "ricerca e sviluppo per l'ordine pubblico e la sicurezza", 3.6 "ordine pubblico e sicurezza non altrimenti classificabile".

La funzione "protezione sociale" ha subito un notevole decremento per il trasferimento delle erogazioni per pensioni di invalidità all'INPS; il 50% dello stanziamento complessivo della funzione obiettivo (600,5) è comunque assegnato ai trasferimenti per le erogazioni alle categorie protette (invalidi civili, ciechi, sordomuti).

*(in miliardi di lire)*

| | 2001 | | | | | 2000 | | 1999 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Funzioni-obiettivo 1° livello | Massa spendibile | Autorizz. di cassa | Pagamenti totali | % Pagamenti massa spendibile | % Pagamenti autorizz. di cassa | % Pagamenti massa spendibile | % Pagamenti autorizz. di cassa | % Pagamenti massa spendibile | % Pagamenti autorizz. di cassa |
| 1. Servizi generali delle P.A. | 70.260,2 | 38.384,1 | 35.239,3 | 50,1 | 91,8 | 37,7 | 82,4 | 39,5 | 67,5 |
| 2. Difesa | 853,5 | 689,7 | 602,4 | 70,5 | 87,3 | 68,5 | 85,4 | 66,6 | 86,0 |
| 3. Ordine pubblico e sicurezza | 18.944,5 | 17.057,6 | 15.629,6 | 82,5 | 91,6 | 83,2 | 93,6 | 82,4 | 93,4 |
| 5. Tutela dell'ambiente | 1,5 | 2,0 | 1,5 | 100 | 75,0 | 61,5 | 100 | 66,7 | 80,0 |
| 6. Insediamenti urbani ed assetto del territorio | 190,7 | 190,6 | 190,5 | 99,9 | 99,9 | 99,9 | 100 | 89,4 | 89,5 |
| 8. Attività ricreative, culturali e religiose | 71,1 | 68,4 | 56,2 | 79,0 | 82,1 | 84,3 | 88,7 | 79,3 | 85,2 |
| 9. Istruzione | 5,6 | 5,6 | 3,3 | 58,9 | 58,9 | 0 | 0 | 100 | 100 |
| 10 Protezione sociale | 1.538,0 | 1.426,6 | 1.217,7 | 79,1 | 85,3 | 95,5 | 98,2 | 95,4 | 97,9 |
| Totali | 91.865,6 | 57.824,9 | 52.940,7 | 57,6 | 91,5 | 51,9 | 88,0 | 51,7 | 77,1 |

La capacità di spesa, rispetto al 2000, è migliorata sia con riguardo alle autorizzazioni di cassa che alla massa spendibile. Anche l'analisi del bilancio per funzioni-obiettivo evidenza che i residui totali (37.725,1 mld) interessano per il 91% la voce "trasferimenti per gli enti locali" (34.332,4 mld), per 2.896,8 mld la funzione "ordine pubblico e sicurezza" (7,6% rispetto al totale), con una percentuale del 73,6% per i "servizi di polizia" e del 21% per i "servizi antincendi".

*2.3 Analisi della spesa per Centri di Responsabilità.*

La quota maggiore delle risorse è gestita dal Centro di Responsabilità "amministrazione civile" con 28.265 mld, in gran parte destinati ai finanziamenti agli enti locali. I "servizi civili" gestiscono 6.291,5 mld, la "pubblica sicurezza" 10.821,7 mld e la "protezione civile e servizi antincendi" 2.483,5 mld.

[35] La funzione-obiettivo "istruzione" che si riferisce ad un unico capitolo, il 7240 recante "contributo straordinario quindicennale alla provincia di Reggio Calabria per la contrazione di mutui o altre operazioni finanziarie, per interventi in materia di edilizia scolastica", di nuova istituzione.

Andamento degli impegni sugli stanziamenti di competenza

*(in miliardi di lire)*

| | 1999 | | | 2000 | | | 2001 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Centro di Responsabilità | Stanziamenti competenza | Impegni su competenza | % | Stanziamenti competenza | Impegni di competenza | % | Stanziamenti competenza | Impegni competenza | % |
| Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione col Ministro | 114,9 | 114,3 | 99,5 | 125,4 | 122,7 | 97,9 | 131,8 | 125,4 | 95,1 |
| Amministrazione generale e affari del personale | 1.632,9 | 1.351,3 | 82,7 | 1.525,9 | 1.391,0 | 91,2 | 1.813,3 | 1.513,2 | 83,4 |
| Amministrazione civile | 28.265,2 | 27.485,5 | 97,2 | 24.714,0 | 24.098,4 | 97,5 | 31.345,0 | 31.221,7 | 99,6 |
| Protezione civile e servizi antincendi | 2.483,5 | 2.361,2 | 95,1 | 2.802,6 | 2.491,9 | 88,9 | 2.848,6 | 2.690,4 | 94,4 |
| Servizi civili | 6.291,5 | 6.275,0 | 99,7 | 7.491,2 | 7.457,7 | 99,6 | 927,9 | 821,4 | 88,5 |
| Affari dei culti | 7,5 | 7,1 | 94,7 | 8,3 | 7,5 | 90,3 | 11,4 | 8,2 | 71,9 |
| Pubblica sicurezza | 10.821,7 | 10.353,0 | 95,7 | 11.277,4 | 10.970,3 | 97,3 | 12.376,3 | 11.766,3 | 95,0 |
| **Totale** | **49.617,3** | **47.947,4** | **96,6** | **47.944,8** | **46.539,6** | **97,1** | **49.454,7** | **48.147,0** | **97,3** |

Andamento degli impegni rispetto alla massa impegnabile

*(in miliardi di lire)*

| | 1999 | | | 2000 | | | 2001 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Centri di Responsabilità | Massa impegnabile | Impegni totali | % | Massa impegnabile | Impegni totali | % | Massa impegnabile | Impegni totali | % |
| Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione col Ministro | 114,9 | 114,3 | 99,5 | 125, | 122,7 | 97,9 | 131,8 | 125,4 | 95,1 |
| Amministrazione generale e affari del personale | 1.656,0 | 1.372,1 | 82,8 | 1.601,1 | 1466,2 | 91,6 | 1.882,8 | 1.578,8 | 83,8 |
| Amministrazione civile | 28.284,7 | 27.501,5 | 97,2 | 24.727,2 | 24.111,5 | 97,5 | 31.345,1 | 31.221,8 | 99,6 |
| Protezione civile e servizi antincendi | 2.513,7 | 2.389,5 | 95,1 | 2836,0 | 2524,8 | 89,0 | 2.934,5 | 2.744,1 | 93,5 |
| Servizi civili | 6.694,1 | 6.275,5 | 99,7 | 7494,9 | 7458,0 | 99,5 | 947,9 | 836,0 | 88,2 |
| Affari dei culti | 7,6 | 7,1 | 93,4 | 8,3 | 7,5 | 90,3 | 11,4 | 8,2 | 71,9 |
| Pubblica sicurezza | 11.493,7 | 10.682,0 | 92,9 | 11863,6 | 11.467,1 | 96,7 | 12.700,9 | 11.887,6 | 93,6 |
| **Totale** | **50.364,7** | **48.342,0** | **95,9** | **48.656,5** | **47.157,7** | **96,9** | **49.954,7** | **48.402,4** | **96,9** |

La capacità di impegno è cresciuta, come dato assoluto, sia rispetto agli stanziamenti di competenza sia alla massa impegnabile.

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

*(in miliardi di lire)*

| Centri di Responsabilità | Massa spendibile | Autorizzazioni di cassa | Pagamenti totali | % pag.ti massa spendibile | % pag.ti autorizz di cassa |
|---|---|---|---|---|---|
| Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione col Ministro | 147,5 | 139,7 | 129,3 | 87,6 | 92,5 |
| Amministrazione generale e affari del personale | 2.084,6 | 1.996,2 | 1.661,8 | 79,7 | 83,2 |
| Amministrazione civile | 70.689,1 | 38.746,7 | 32.500,7 | 50,2 | 91,6 |
| Protezione civile e servizi antincendi | 3.461,9 | 3.167,9 | 2.868,7 | 82,8 | 90,5 |
| Servizi civili | 1.054,7 | 1.019,2 | 871,9 | 82,6 | 85,5 |
| Affari dei culti | 12,0 | 11,9 | 8,4 | 70,0 | 70,6 |
| Pubblica sicurezza | 14.415,5 | 12.742,9 | 11.899,6 | 82,5 | 93,3 |
| **Totale** | **91.865,6** | **57.824,9** | **52.940,7** | **57,6** | **91,5** |

Tabella dei residui totali anni 1999/2000/2001

*(in miliardi di lire)*

| Centri di Responsabilità | 1999 | 2000 | 2001 |
|---|---|---|---|
| Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione col Ministro | 6,8 | 14,3 | 11,7 |
| Amministrazione generale e affari del personale | 251,5 | 247,7 | 236,3 |
| Amministrazione civile | 40.072,8 | 39.342,5 | 34.570,1 |
| Protezione civile e servizi antincendi | 508,9 | 611,6 | 635,9 |
| Servizi civili | 120,6 | 126,2 | 72,4 |
| Affari dei culti | 0,2 | 0,3 | 0,3 |
| Pubblica sicurezza | 1.989,5 | 2.033,3 | 2.198,1 |
| **Totale** | **42.950,5** | **42.376,1** | **37.725,1** |

## 3. Personale.

*3.1 Corpi di Polizia*[36].

La Corte[37] ha esaminato il costo del lavoro pubblico nell'anno 2000, ed in apposita sezione dedicata ai corpi di polizia, ha sottolineato che "la disomogenietà degli appartenenti ai singoli corpi di polizia, tutti facenti capo a ministeri diversi, la specificità stessa dei corpi di polizia e le funzioni, talvolta particolari e non similari, attribuiti dagli ordinamenti, si riflettono sulle organiche discipline per essi previste, quasi sempre divergenti dalla normativa che regola il pubblico impiego".

In data 14 gennaio 2002 è stato sottoscritto il contratto per i Corpi di Polizia, relativo agli anni 2002/2005 per la parte normativa ed agli anni 2002/2003 per la parte economica. Non è ancora pervenuto alla Corte il d.P.R. di recepimento.

---

[36] Ai sensi dell'art. 16 della legge 1° aprile 1981 n. 121, ai fini della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, oltre alla Polizia di Stato sono Forze di Polizia, fermi restando i rispettivi ordinamenti e dipendenze: l'Arma dei Carabinieri, quale forza armata in servizio permanente di pubblica sicurezza, il Corpo della guardia di finanza, per il concorso al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica; sono altresì Forze di Polizia e possono essere chiamati a concorrere nell'espletamento dei servizi di ordine e di sicurezza pubblica il Corpo della polizia penitenziaria e il Corpo forestale dello Stato.

[37] Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 20 del 2001.

Nel corso del 2001 le carriere del personale della Polizia di Stato sono state interessate da due provvedimenti di riordinamento: il d.lgs. n. 334 del 2000[38], modificato dal d.lgs. n. 201 del 2001[39] e dal d.lgs. n. 477 del 2001[40], che hanno provveduto al riordino dei ruoli del personale direttivo e dirigente della polizia di Stato[41], e dal d.lgs. n. 53 del 2001[42], che ha dettato norme in materia di riordino delle carriere del personale non direttivo della Polizia di Stato. L'Amministrazione ha predisposto i provvedimenti di inquadramento del personale dirigente e direttivo ed ha attribuito i benefici economici correlati al riordinamento disposto dal d.lgs. n. 53.

Con d.P.R. n. 5 del 2002[43] è stato approvato il regolamento recante "L'istituzione, l'organizzazione ed il funzionamento della commissione per la progressione in carriera del personale appartenente ai ruoli direttivi e dei dirigenti della Polizia di Stato", per procedere agli scrutini di promozione sulla base del nuovo ordinamento introdotto dal d.lgs. n. 334. L'Amministrazione ha avviato l'iter procedurale per i concorsi per l'accesso ai ruoli dei commissari, dei direttori tecnici e dei sanitari, per l'accesso al ruolo direttivo speciale ed al ruolo speciale ad esaurimento dei direttori tecnici, e per la nomina a primo dirigente, soltanto successivamente all'emanazione del d.lgs. n. 477 del 2001, entrato in vigore il 21 febbraio 2002, che ha apportato sostanziali modifiche alla normativa primaria di riferimento[44].

Nel corso del 2001, sono stati assunti 974 operatori tecnici, per consentire ai servizi operativi di recuperare un consistente numero di dipendenti dei ruoli della polizia fino ad oggi utilizzati nei settori tecnici; sono stati immessi in servizio 149 vice revisori tecnici infermieri; sono stati reclutati 1.300 agenti ausiliari di leva ed avviati al corso di formazione 100 allievi provenienti dall'arruolamento di 780 allievi agenti della Polizia di Stato.

La Corte ha più volte sottolineato[45] come talune direttive del Ministro dell'interno, che nel 1998 avevano previsto che il personale della polizia di Stato fosse adibito esclusivamente a compiti di polizia, lasciando le funzioni amministrative al personale di supporto dei ruoli

---

[38] D.lgs. 5 ottobre 2000, n. 334, pubblicato nel supplemento ordinario alla G.U. n. 271 del 20 novembre 2000.
[39] D.lgs. 3 maggio 2001, n. 201.
[40] D.lgs. 28 dicembre 2001, n. 477.
[41] Successivamente, la legge finanziaria 2001 ha stanziato 170 mld per il 2001, 410 mld per il 2002 e 450 mld a decorrere dal 2003 per ulteriori interventi legislativi per l'inquadramento dei funzionari della Polizia di Stato nei nuovi ruoli e qualifiche, per la copertura degli oneri derivanti dall'attuazione dell'art. 9, comma 1 della richiamata legge n. 78, per la revisione e l'incremento dei trattamenti di mobilità, per l'allineamento dei trattamenti economici del personale delle Forze di Polizia relativamente al personale tecnico, alle bande musicali ed ai servizi prestati presso le rappresentanze diplomatiche o consolari all'estero.
[42] D.lgs. 28 febbraio 2001, n. 53 emanato sulla base della delega conferita dalla legge n. 78 del 2000 in materia di riordino delle Forze di Polizia ad eccezione del personale dell'Amministrazione penitenziaria. In particolare, l'art. 9, comma 1, della legge n. 78 ha conferito al Governo delega per l'emanazione di disposizioni integrative e correttive del d.lgs. n. 197 del 1995.
[43] D.P.R. 15 gennaio 2002, n. 5.
[44] Recentemente è stato inoltrato al Consiglio di Stato il regolamento per l'accesso alla dirigenza.
[45] Relazioni annuali al Parlamento sugli esercizi finanziari 1998 e 1999.

dell'Amministrazione civile dell'interno, sono rimaste disattese per l'insufficienza del personale di supporto. Per ovviare a ciò, la legge 17 agosto 1999, n. 288 ha previsto l'immissione di complessive 5.000 unità di supporto, attraverso l'inquadramento di alcune categorie di personale della Polizia di Stato ed assunzioni dall'esterno, da destinare a funzioni svolte da appartenenti alla Polizia. Nonostante si sia provveduto a rimodulare[46] la ripartizione delle dotazioni organiche nei vari livelli e profili, le attese immissioni non hanno ancora avuto luogo.

*3.2 Corpo nazionale dei Vigili del fuoco.*

Le leggi n. 246 del 2000[47] e n. 75 del 2001[48] hanno disciplinato l'adeguamento degli organici del Corpo nazionale dei vigili del fuoco; con la prima legge è stato autorizzato un potenziamento di 1301 unità dell'organico generale, mentre la successiva ha inteso fronteggiare le più urgenti necessità di servizio, prevedendo l'incremento nel profilo professionale di vigile del fuoco di ulteriori 353 unità.

La citata legge n. 246 demanda a regolamenti, adottati dal ministro ai sensi dell'art. 17, comma 3 della legge n. 400 del 1988, la disciplina dell'arruolamento dei vigili ausiliari. Ad oggi è stato adottato, con d.m. 15 aprile 2002, solo il regolamento relativo all'individuazione delle sanzioni disciplinari irrogabili ai vigili del fuoco volontari ausiliari e vigili del fuoco ausiliari. La mancata adozione degli ulteriori regolamenti vanifica, in parte, le finalità della legge di potenziamento.

In attuazione della legge n. 246 del 2000, nel mese di novembre è stato bandito un concorso per titoli, riservato ai vigili iscritti nei quadri del personale volontario per la copertura del 25% dei posti.

La dirigenza del Corpo, dopo la legge di potenziamento dell'organico, risulta articolata in n. 161 posti di funzione dirigenziale non generale e n. 5 posti di funzione di livello dirigenziale generale. Le funzioni di livello dirigenziale generale sono attribuite secondo il procedimento disciplinato dall'art. 2 della legge n. 246 del 2000. Il reclutamento dei dirigenti, ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. n. 165 del 2001, avviene mediante scrutinio per merito comparativo, riservato ai funzionari direttivi laureati appartenenti ai ruoli operativi del Corpo stesso. Nel 2001 sono stati stipulati 26 contratti individuali corrispondenti ad altrettanti conferimenti di funzioni di livello dirigenziale non generale. Con d.P.R. del 29 gennaio 2002 sono stati emanati quattro provvedimenti di conferimento di posti di funzione dirigenziale generale.

---

[46] D.M. 27 marzo 2000.
[47] Legge 10 agosto 2000, n. 246.
[48] Legge 21 marzo 2001, n. 75.

La tabella che segue indica l'evoluzione del personale nell'ultimo quinquennio:

| Anno | Personale in servizio al 1° gennaio | Cessazioni nell'anno | Assunzioni nell'anno | Personale al 31 dicembre |
|---|---|---|---|---|
| 1997 | 26.921 | 910 | 3.961 | 29.972 |
| 1998 | 29.972 | 383 | 317 | 29.905 |
| 1999 | 29.905 | 441 | 379 | 29.843 |
| 2000 | 29.843 | 416 | 637 | 30.063 |
| 2001 | 30.064 | 325 | 1.516 | 31.225 |

Inoltre, a conclusione di quattro procedure concorsuali, sono state assunte diverse unità dei profili informatici, che hanno permesso una riqualificazione delle attività informatiche del Corpo.

La formazione del personale del Corpo VV.FF. si distingue in: formazione di base, dovuta per legge (corsi di immissione in ruolo, corsi di passaggio di livello, di accesso alla dirigenza ecc.); formazione di aggiornamento e qualificazione; formazione per patenti (corsi specifici per la conduzione di mezzi terrestri e nautici); formazione di specializzazione (abilitano all'impiego di mezzi speciali di soccorso terrestri, nautici ed aerei ed all'utilizzo di tecniche ed attrezzature speciali ed all'intervento di soccorso in condizioni particolarmente sfavorevoli); addestramento professionale (svolta generalmente nelle sedi operative).

La formazione di ingresso è svolta a cura delle Scuole Centrali, mentre i corsi di aggiornamento e qualificazioni sono tenuti presso le sedi operative. Per la formazione di specializzazione l'Amministrazione si avvale di enti o ditte di formazione esterni (Aeronautica Militare, Istituti nautici, Agusta s.p.a. ecc.). La spesa grava sul cap. 1976, che per il 2001 ha disposto di uno stanziamento di circa 10,1 mld, interamente impegnati (i residui sono pari a 3,9 mld a fronte di pagamenti per 6,2 mld). Complessivamente, hanno partecipato ai 1.068 corsi 22.530 unità di personale.

## 4. Profili di attività istituzionale.

*4.1 Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione (ex Servizi civili).*

4.1.1 Ufficio per le attività del Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso.

La legge n. 512 del 1999[49] ha istituito, presso il Ministero dell'interno un Fondo di rotazione, alimentato da un contributo annuo statale di 20 miliardi e dai rientri derivanti dalla confisca delle somme di denaro e dei beni mobili ed immobili confiscati ai sensi dell'art. 2 –

[49] Legge 22 dicembre 199, n. 512.

undecies, della legge n. 575 del 1965[50], per assicurare a coloro che hanno subito danni giudizialmente liquidati, derivanti da fatti di criminalità organizzata di tipo mafioso, un effettivo e sollecito pagamento. La stessa legge ha altresì istituito il Comitato di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso ed il Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso.

Con d.P.R. n. 284 del 2001[51] è stato approvato il regolamento di attuazione, che ha disciplinato, tra l'altro il procedimento per l'accesso al Fondo, il rapporto concessorio con la CONSAP, l'istituzione di un ufficio nell'ambito del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, per il supporto e l'assistenza tecnica al Comitato, e di una struttura di ausilio alle attività del Commissario[52].

In attesa dell'emanazione del regolamento e dell'assunzione della gestione da parte della CONSAP, all'erogazione delle somme ha provveduto fino al 23 ottobre 2001 la allora competente Direzione generale dei servizi civili. La Concessionaria, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 512, esercita il diritto di surroga del Fondo per le somme corrisposte agli eventi titolo nei diritti della parte civile o dell'attore verso la parte condannata al risarcimento dei danni.

Nell'esercizio in esame, oltre al contributo annuo statale, al Fondo sono stati assegnati circa 11,060 mld, provenienti dai predetti rientri e circa 12,364 mld, conservati sul cap. 2384, esercizio 2000, con la legge n. 397 del 2001[53], per essere riassegnati al Fondo nel mese di dicembre 2001.

Per i risarcimenti disposti con sentenze pronunciate prima dell'entrata in vigore della legge, era previsto il termine perentorio del 25 gennaio 2001 per la presentazione delle domande di accesso al Fondo. Complessivamente, nell'anno 2001 sono state accolte, parzialmente o totalmente, 99 domande, alcune cumulative, per una spesa complessiva di circa 19,309 mld, mentre non sono state accolte 160 domande, di cui 85 che si riferivano allo stesso fatto criminoso, in quanto non rientranti nelle previsioni di legge.

Tutte le somme deliberate nel 2000 sono state pagate integralmente agli aventi diritto, in unica soluzione, in quanto gli stanziamenti, comprensivi dei fondi previsti per l'esercizio del 1999, avevano una sufficiente capienza; per l'anno 2001, invece, il Comitato ha deliberato un accesso nella misura del 40% delle somme dovute, prevedendo una erogazione a saldo entro il 30 giugno 2002, per una possibile insufficienza delle risorse disponibili.

---

[50] Legge 31 maggio 1965, n. 575.
[51] Il d.P.R. 28 maggio 2001, n. 284 è entrato in vigore il successivo 29 luglio.
[52] Gli Uffici sono stati istituiti con d.m. 27 novembre 2001.
[53] Legge 26 ottobre 2001, n. 397.

Peraltro, a chiusura di esercizio, le risorse disponibili ammontavano a circa 35,516 mld, a seguito della successiva assegnazione delle somme derivanti dai rientri dei beni dei mafiosi e dai residui dell'anno 2000, nonché dalla minor spesa effettiva per effetto del mancato accoglimento di numerose domande. Già dal mese di gennaio del corrente anno sono state disposte erogazioni per il restante saldo, per una complessiva somma di circa 5,983 mld.

Tabella degli indicatori dell'attività complessiva svolta dal Comitato

| | |
|---|---|
| Istanze esaminate: | 954 |
| N°. sedute: | 74 |
| Accoglimenti: | 163 |
| Respinti: | 322 |
| Integrazioni istruttorie: | 135 |
| Rinvii: | 61 |
| Presa d'atto: | 86 |
| Pareri: | 109 |
| Annullamenti: | 1 |
| Revoche: | 18 |
| Riesami: | 3 |
| Varie: | 11 |
| Sospensioni: | 45 |

Le erogazioni si sono divise in circa 9,177 mld per i casi di estorsione e circa 6,882 mld per i casi di usura; circa 3,695 mld (ripartiti in 2,929 mld per le estorsioni e 766 mln per l'usura) sono stati erogati a titolo di provvisionale e circa 12,364 mld (6.248 mld per l'estorsione e 6.116 mld per l'usura) a saldo.

Le cause di non accoglimento si riferiscono per il 10% all'importo non utile al reinserimento nell'economia legale, per il 17% al parere contrario del PM, per il 35% le fattispecie non rientrano nelle previsioni di legge e per il 38% per carenza di requisiti soggettivi.

4.1.2 Decreto legislativo n. 112 del 1998 (trasferimento di funzioni).

L'art. 130 del d.lgs. n. 112 ha previsto il trasferimento della funzione di erogazione dei trattamenti economici all'INPS (realizzato nel corso del 1998) e delle funzioni di concessione alle regioni ed agli enti locali dalle stesse delegati.

Il conferimento della funzione concessoria alle regioni era subordinato all'adozione di appositi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, che dovevano prevedere l'individuazione delle risorse umane, finanziarie, strumentali ed organizzative da trasferire. Le risorse da trasferire sono state individuate con d.P.C.M. 26 maggio 2000 (complessivamente

557 unità di personale e 4,2 mld). In data 6 dicembre 2000, in sede di conferenza Stato-Regioni, è stato approvato un accordo di collaborazione per assicurare la continuità e la funzionalità del servizio. Era previsto che, in sede locale, fosse possibile definire ulteriori intese tra Prefetture (Uffici Territoriali del Governo) e le Regioni, per regolamentare la graduale operatività delle funzioni trasferite sino e non oltre il 31 dicembre 2001.

Con d.P.C.M. 13 novembre 2000, è stata definita la fase di ripartizione delle risorse e con successivi d.P.C.M. in data 22 dicembre 2000 si è concluso il trasferimento delle risorse alle Regioni a statuto ordinario. Dal 21 febbraio 2001 (data di pubblicazione dei provvedimenti) decorre l'effettivo esercizio delle funzioni conferite.

Le regioni, con legge regionale, hanno conferito lo svolgimento delle funzioni in maniera diversificata. La maggior parte le hanno attribuite ai Comuni, talune alle AA.SS.LL. ed altre le hanno mantenute in capo alle Regioni stesse. In assenza dell'adozione della legge regionale, il Governo, con intervento normativo sostitutivo, ha individuato i Comuni per lo svolgimento della funzione.

Non ha ancora trovato attuazione il trasferimento della competenza a tre Regioni a statuto speciale (Friuli Venezia Giulia, Sicilia e Sardegna), per le quali il passaggio dovrà avvenire con le modalità previste dai rispettivi Statuti, ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 112.

Le circostanze descritte influiscono anche sull'assetto organizzativo dell'Amministrazione centrale.

4.1.3 Direzione centrale per l'amministrazione del Fondo Edifici di Culto.

All'Ufficio è attribuita la gestione del patrimonio fruttifero ed infruttifero del Fondo Edifici di Culto, costituito da 700 chiese e annesse pertinenze mobiliari ed immobiliari, 13 conventi, 240 unità immobiliari adibite a civile abitazione ed esercizi commerciali, 16 stabili adibiti a caserme e commissariati di P.S., i compendi silvo-forestali di Tarvisio, Palena, Giardinello e Monreale oltre a diversi fondi rustici.

Per quanto riguarda la gestione del patrimonio fruttifero, l'Ufficio, che sta curando da alcuni anni la vendita di beni improduttivi o scarsamente redditizi, ha concluso la vendita di alcuni beni immobili per circa 4,6 mld.

*4.2 Dipartimento per gli affari interni e territoriali (ex Amministrazione civile).*

4.2.1 Attività di vigilanza sull'Agenzia per la gestione autonoma dell'Albo dei Segretari comunali e provinciali.

L'art. 17, comma 76 della legge n. 127 del 1997[54] e gli artt. 1 e 33 del d.P.R. n. 465 del 1997, avevano previsto una funzione di vigilanza del Ministero sull'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei Segretari comunali e provinciali temporanea; successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 267 del 2000[55] ha acquisito un carattere permanente. Nella prima fase di avvio (il d.lgs. n. 267 è entrato in vigore nel mese di ottobre 2000) l'Amministrazione, che deve comunque rispettare l'autonomia gestionale, organizzativa e contabile dell'ente, ha svolto l'attività di vigilanza in particolare come controllo collaborativo; il controllo sanzionatorio è previsto solo per casi particolarmente gravi, ai sensi del comma 3 dell'art. 33 del d.P.R. n. 465. Nell'ambito di questa particolare attività di vigilanza/controllo collaborativo, è stata svolta, tra l'altro, un'attività di assistenza nelle fasi preparatorie al d.l. n. 392 del 2000, convertito con la legge n. 26 del 2001[56], che ha consentito di provvedere alle assunzioni necessarie per il funzionamento dell'Ente; sono state esaminate le relazioni semestrali e le delibere relative.

4.2.2 Attività di consulenza nei confronti degli Enti locali in materia di gestione del personale.

Di rilievo è l'attività di consulenza nei confronti degli enti locali nell'ambito della gestione del personale. Osserva l'Amministrazione che gli enti locali, soprattutto di dimensioni medio/piccole, incontrano difficoltà interpretative del principio della separazione dei poteri ed hanno difficoltà nell'apportare le necessarie modifiche organizzative. Ulteriori elementi di criticità sono emersi in sede di applicazione dei C.C.N.L., per le stratificazioni normative determinate dal susseguirsi dei contratti, e dalle innovazioni derivanti dal nuovo ordinamento professionale.

Una particolare attività di consulenza e di sostegno è stata posta in essere a favore delle amministrazioni locali dissestate o strutturalmente deficitarie, i cui atti di rideterminazione dell'organico, a seguito della dichiarazione di dissesto o di autorizzazioni, devono essere approvate dalla Commissione Centrale per la Finanza e gli Organici degli Enti locali, ai sensi degli artt. 243, comma 1 del d.lgs. n. 267 del 2000 e 1 e 5 del d.P.R. n. 420 del 1999[57]. L'Amministrazione dell'interno ha svolto una mirata attività di consulenza sulle problematiche

[54] Legge 15 maggio 1997, n. 127 "Misure urgenti per lo snellimento delle attività amministrative e dei procedimenti di decisione e di controllo.
[55] D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 – Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.
[56] Legge 28 febbraio 2001, n. 26,
[57] D.P.R. 13 settembre 1999, n. 420.

della riorganizzazione degli uffici con particolare riferimento all'obbligo di rideterminare gli organici nell'ambito del rapporto medio dipendenti/popolazione della fascia demografica di appartenenza, ed alle tematiche relative all'applicazione della disciplina della disponibilità a carico dei dipendenti dichiarati in esubero.

Si segnala, altresì, che l'Amministrazione, al fine di fornire al sistema delle autonomie uno strumento per la gestione del personale, ha avviato il censimento del personale degli enti alla data del 31 dicembre 2000, con dati relativi ai singoli profili professionali, ai posti in organico, ai posti vacanti, al personale sopranummerario, alle posizioni economiche attribuite, al titolo di studio, al sesso. L'indagine ha analizzato anche lo sviluppo delle nuove flessibilità nel lavoro pubblico, i dati relativi ai dipendenti di supporto agli organi di direzione politica, e quelli relativi al personale che gode di indennità di turnazione e reperibilità.

4.2.3 Sviluppo dell'informatizzazione per le attività di supporto agli Enti locali.

Nel settore dello sviluppo dell'informatizzazione è stata avviata la sperimentazione con 83 comuni coinvolti nel progetto della carta d'identità elettronica[58] ed è stata sottoscritta una convenzione con l'ANCI per l'affidamento alla stessa dell'incarico di formazione e assistenza del personale dei comuni interessati alla materia.

Con l'ANCI, nel 2000, è stata sottoscritta una convenzione per consentire lo scambio telematico di dati ed informazioni relativi alle variazioni anagrafiche nell'ambito del Sistema di accesso e interscambio anagrafico (SAIA). Per sviluppare e potenziare il sistema, nel mese di marzo 2001, è stato sottoscritto un protocollo di intesa con l'Autorità per l'informatica nella P.A. e l'ANCI.

Con d.l. n. 392 del 2000[59], convertito con legge n. 26 del 2001[60], è stato istituito nell'ambito del Ministero dell'interno l'Indice Nazionale delle Anagrafi, per un migliore esercizio della funzione di vigilanza e di gestione dei dati anagrafici; l'Indice è stato realizzato con i fondi appositamente stanziati nel 2001. I dati sono certificati dai comuni per quanto attiene le informazioni anagrafiche e dall'Agenzia delle entrate, per i codici fiscali.

Nel settore dell'Anagrafe degli Italiani residenti all'Estero (AIRE), è stato effettuato un confronto tra gli archivi del Ministero degli affari esteri e del Ministero dell'interno; l'intera procedura dovrà essere gestita per via telematica e dovrà consentire la costituzione di un unico

[58] Art. 2, comma 10 della legge n. 127 del 1997, modificato dall'art. 2, comma 4 della legge n. 191 del 1998; d.P.C.M. n. 437 del 1999, d.m. 19 luglio 2000.
[59] D.l. 27 dicembre 2000, n. 392
[60] Legge 28 febbraio 2001, n. 26

elenco dei cittadini italiani residenti all'estero attraverso l'unificazione dell'AIRE e degli schedari consolari, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 459 del 2001.

4.2.4 Informatizzazione e Finanza locale.

L'art. 161 del T.u. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con d.lgs. n. 267 del 2000, dispone che gli enti locali devono redigere apposite certificazioni sui principali dati del bilancio di previsione e del rendiconto. I comuni e le province possono presentare i certificati nella versione informatizzata per accelerare i tempi di acquisizione dei dati nell'apposita banca dati della finanza locale, che è stata reingegnerizzata nel corso del 2001 per renderla più funzionale.

4.2.5 Trasferimenti agli Enti locali.

Nel quadro del federalismo fiscale, a seguito delle modifiche apportate al titolo V della Costituzione dalla legge costituzionale n. 3 del 2001[61], il sistema dei trasferimenti erariali agli enti locali dovrà essere improntato a logiche perequative, sulla base dell'autonomia finanziaria degli enti stessi che, oltre alla compartecipazione a tributi erariali dovranno ricorrere ad entrate proprie.

Complessivamente sono stati assegnati contributi per circa 29.845 mld.

Le tabelle che seguono indicano la ripartizione dei finanziamenti per capitoli di spesa e per tipologia di enti beneficiari.

*(in miliardi lire)*

| Capitolo | Tipologia di contributo | Importo |
|---|---|---|
| 1601 | Contributo ordinario | 17.807,3 |
| 1602 | Contributo perequativo | 1.886,4 |
| 1603 | Contributo consolidato | 4.064,4 |
| 7232 | Contributo sviluppo investimenti dei comuni e delle province | 4.484,5 |
| 7233 | Contributo sviluppo investimenti delle comunità montane | 29.083,9 |
| 7236 | Contributo nazionale investimenti | 544,1 |
| 7240 | Contributo quindicinale provincia di Reggio Calabri | 2,3 |
| 7243 | Contributo libri di testo | 200,0 |
| **Totale** | | **58.072,9** |

Di seguito si espongono sinteticamente i dati contabili concernenti i maggiori capitoli gestiti dalla Direzione centrale.

[61] Legge 18 ottobre 2001, n. 3.

Trasferimenti di parte corrente.

Cap. 1601 – Fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli enti locali;

Cap. 1602 – Fondo perequativo degli squilibri di fiscalità locale;

Cap. 1603 – Fondo da ripartire per la costituzione di nuove province;

Cap. 1604 – Fondo per il federalismo amministrativo (di parte corrente).

*(in miliardi di lire)*

| | Fondo ordinario | | Fondo perequativo | | Fondo consolidato | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | cap. 1601 | | cap. 1602 | | cap. 1603 | |
| Anni | Stanziamenti | Impegni | Stanziamenti | Impegni | Stanziamenti | Impegni |
| 2001 | 17.807,3 | 17.807,3 | 1.886,4 | 1.886,4 | 4.064,4 | 4.064,4 |

| | Fondo ordinario | | Fondo perequativo | | Fondo consolidato | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | cap. 1601 | | cap. 1602 | | cap. 1603 | |
| Anni | Autoriz. di cassa | Pagamenti | Autoriz. di cassa | Pagamenti | Autoriz. di cassa | Pagamenti |
| 1995 | 18.547,8 | 18.263,4 | 1.515,7 | 1.515,6 | 4.232,3 | 4.103,3 |
| 1996 | 19.035,6 | 17.027,8 | 1.807,9 | 1.806,6 | 4.227,3 | 4.147,1 |
| 1997 | 9.131,9 | 2.565,3 | 647,5 | 211,7 | 2.057,2 | 685,9 |
| 1998 | 18.390,6 | 11.049,7 | 2.999,9 | 1.157,2 | 3.941,1 | 2.590,1 |
| 1999 | 23.231,5 | 13.930,3 | 3.163,2 | 1.854,2 | 5.932,4 | 4.000,0 |
| 2000 | 14.930,2 | 13.563,9 | 2.847,8 | 1.717,7 | 4.262,6 | 3.174,4 |
| 2001 | 21.854,4 | 20.101,8 | 2.933,0 | 2.586,3 | 5.052,6 | 4.698,3 |

Il capitolo 1604 ha avuto un'assegnazione di 254,9 mld con provvedimento di variazione ed è stato impegnato e pagato quasi nella sua totalità (i pagati sono stati pari a 245,9).

I residui totali per i capitoli predetti, al 31 dicembre 2001 ammontano a 26.556,1 mld, così ripartiti: cap. 1601, 19.508,9 mld (di cui circa 12.658,1 mld di residui provenienti dai precedenti esercizi e 6.850,8 mld sulla competenza del 2001); cap. 1602, 1.949,5 mld (1.569,6 mld di residui sui precedenti esercizi e 379,8 sul 2001); cap. 1603, 5.097,7 mld (di cui 4.050,1 mld provenienti dagli esercizi precedenti e 1.047,5 mld del 2001). Le risorse per i trasferimenti in conto capitale sono allocate nei capitoli: 7232 - Fondo per lo sviluppo degli investimenti dei comuni e delle province; 7233 - Fondo per lo sviluppo degli investimenti delle comunità montane; 7235 – Fondo nazionale speciale per gli investimenti; 7236 – Fondo nazionale ordinario per gli investimenti; 7237 – Fondo per il federalismo amministrativo (di parte capitale).

*(in miliardi di lire)*

| Capitoli | Stanziamenti | Impegni | Pagato | Residui | Economie |
|---|---|---|---|---|---|
| 7232 | 4.484,4 | 4.479,1 | 5.311,7 | 7235,6 | |
| 7233 | 29,0 | 25,1 | 44,5 | 49,7 | |
| 7235 | 25,4 | 25,4 | 30,9 | 9,4 | 0,0 |
| 7236 | 544,1 | 544,0 | 490,6 | 296,5 | 0,1 |
| 7237 | 500,2 | 500,2 | 475,7 | | 0,0 |

L'Amministrazione ha sottolineato di aver incontrato alcune difficoltà nella gestione del sistema di trasferimenti, derivati dall'incertezza dell'esatta determinazione degli stessi, dovuta alla contemporanea applicazione di detrazioni ed incrementi. Operazioni che sono state complicate dalla assoluta carenza dei dati necessari, sia per la disponibilità di soli dati provvisori forniti da altre Amministrazioni, sia per la previsione dell'utilizzo fornita mediante certificazioni dagli enti locali.

La legge n. 388 del 2000[62] ha stabilito che l'entità dei trasferimenti erariali agli enti locali sia fissata nella misura relativa all'esercizio precedente, con la maggiorazione del tasso d'inflazione programmato ed ha rinviato al 1° gennaio 2002 l'entrata in vigore del d.lgs. n. 244 del 1997[63], che ha previsto il riordino del sistema dei trasferimenti. La richiamata legge n. 388 ha confermato per gli anni 2001/2002, estendendoli alle province ed ai comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti, i vincoli ai pagamenti a carico del bilancio dello Stato per gli enti obbligati a tenere le disponibilità liquide presso la Tesoreria centrale dello Stato, vincoli che erano stati introdotti dalla legge n. 662 del 1996[64] e successivamente modificati dalla legge n. 449 del 1997[65].

Con d.m. 27 febbraio 2001 sono stati fissati i livelli minimi di giacenza delle assegnazioni di competenza presso la Tesoreria centrale; per i comuni sono stati stabiliti tra il 14 ed il 18%. Il nuovo sistema di tesoreria unica[66] è stato esteso dalla legge n. 388 ai comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti.

Il d.m. 1 marzo 2002 ha innalzato il limite di giacenza per i comuni al 20%, confermando i livelli minimi delle assegnazioni di competenza per gli altri enti soggetti alla disciplina sui vincoli[67].

4.2.6 Gli indicatori.

Ai sensi dell'art. 228 del testo unico il Ministero dell'interno deve pubblicare un rapporto annuale, con rilevazione sull'andamento triennale a livello di aggregati, sui parametri gestionali dei servizi degli enti locali, indicati nella tabella allegata al d.P.R. n. 194 del 1996, che ha

---

[62] Legge 23 dicembre 2000, n. 388.
[63] D.lgs. 30 giugno 1997, n. 244.
[64] Legge 23 dicembre 1996, n. 662.
[65] Legge 27 dicembre 1997, n. 449.
[66] Il nuovo sistema di Tesoreria Unica è stato introdotto dal d.lgs. 7 agosto 1997, n. 279.
[67] La legge 28 dicembre 2001, n. 448, in previsione della riduzione delle spese correnti degli enti locali, a seguito dell'applicazione del Patto di stabilità, ha ridotto, dal 2002, i trasferimenti erariali per il finanziamento delle spese correnti dell'1, 2 e 3%, per gli anni 2002/2004. Nel 2002 le risorse da trasferire sono pari a quelle stabilite dalla legge n. 388, indicizzate al tasso d'inflazione programmato per l'anno. Nell'assegnazione verranno favoriti i comuni che avevano ricevuto contributi per abitante inferiori alla media della propria fascia demografica (per il principio di solidarietà).

fissato i modelli contabili degli enti. Il Ministero sta elaborando i dati disponibili, riferiti al 1998, relativi ai comuni che hanno inviato le certificazioni (6.053 su 8.099). Un primo elaborato è stato reso pubblico dal Dipartimento degli affari interni e territoriali, che sta concludendo la predisposizione del rapporto.

L'Amministrazione sulla base delle certificazioni ha eseguito una prima valutazione di alcuni indicatori finanziari-economici e gestionali degli enti locali, da adottare come dati di tendenza e non come valori indiscutibili di riferimento. Gli indici per gli indicatori gestionali sono relativi ai servizi indispensabili, ai servizi a domanda individuale e a servizi diversi.

Gli indicatori finanziari-economici sono:

- la pressione finanziaria (rapporto tra la somma delle entrate tributarie e delle entrate extra tributaria divisa per la popolazione); indica il complesso delle risorse dell'ente, escluse le entrate per servizi;
- la pressione tributaria (rapporto tra entrate tributarie e popolazione); segnala il prelievo dell'ente dal singolo cittadino per il finanziamento dei servizi generali;
- l'intervento erariale;
- l'intervento regionale;
- la velocità di riscossione delle entrate proprie (rapporto percentuale tra la somma delle riscossioni delle entrate tributarie ed extratributarie e gli accertamenti delle stesse entrate); è' un indice dell'efficienza del comune ed al livello nazionale è del 63%;
- la velocità di gestione delle spese correnti (rapporto percentuale tra la somma dei pagamenti in conto competenza delle spese correnti e gli impegni delle stesse spese): E' un indice di efficienza del comune;
- Gli indicatori gestionali, desunti dai servizi indispensabili sono indicatori di efficacia ed efficienza relativi all'istruzione primaria e secondaria, all'acquedotto, alla fognatura ed alla nettezza urbana;
- parametro di efficacia relativo all'istruzione primaria e secondaria (rapporto tra le aule ed il numero di studenti); è un indice della densità abitativa delle aule;
- parametro di efficacia relativo al servizio acquedotto (rapporto tra metri cubi di acqua erogata ed abitanti serviti); indica i metri cubi di acqua a disposizione di ogni abitante. Il livello nazionale è di 109 mc per abitante (sono rilevati solo gli acquedotti comunali);
- parametro di efficacia relativo al servizio di nettezza urbana; segnala le unità immobiliari servite sul totale delle unità immobiliari;
- parametro di efficacia relativo agli asili nido (rapporto percentuale tra domande soddisfatte e domande presentate);

- parametro di efficacia relativo agli impianti sportivi (rapporto tra impianti e popolazione con valori ogni diecimila abitanti;
- parametro di efficienza relativo agli asili nido (rapporto tra il costo totale e il numero dei bambini);
- parametro di efficienza relativo agli impianti sportivi (rapporto tra costo totale e numero degli utenti).

Gli indicatori desunti dai servizi diversi sono:

- parametro di efficacia relativo alla distribuzione del gas (rapporto tra metri cubi di gas erogato e la popolazione servita); l'indice fornisce i mc per abitante;
- parametro di efficacia relativo ai trasporti pubblici (rapporto fra viaggiatori per km e posti disponibili per km).

*4.3 Dipartimento della Pubblica Sicurezza.*

Nel corso del 2001 è proseguita l'azione dell'Amministrazione per migliorare i propri modelli organizzativi nel settore della prevenzione e del controllo del territorio. Allo scopo opera, presso la Direzione centrale della Polizia criminale il Servizio controllo del territorio, istituito per promuovere e coordinare le iniziative di livello provinciale (questure) nella materia. Il Servizio ha promosso alcune iniziative per rendere più diffusa e visibile la presenza delle Forze dell'ordine sul territorio, che rispondono alla c.d. logica di "prossimità" attraverso l'elaborazione di specifici programmi operativi[68]. Appare opportuno prevedere, dopo un utile lasso di tempo, un monitoraggio delle iniziative programmate, per una verifica dell'impatto delle stesse sulle aspettative dei cittadini ed una valutazione del rapporto costi/benefici, anche al fine di apportare eventuali miglioramenti ai progetti avviati.

Come già sottolineato nelle "sintesi e conclusioni", si apprezza la volontà dell'Amministrazione di intervenire sul piano organizzativo per una più razionale distribuzione sul territorio dei presidi della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri, attraverso l'eliminazione delle duplicazioni di uffici, se sovrabbondanti, il potenziamenti di altri che necessitano di un numero maggiore di unità, anche attraverso il recupero di risorse a seguito della chiusura di uffici "doppi" e l'istituzione, ove necessario per specifiche esigenze di

[68] Rientrano in questi progetti la "raccolta delle denunce a domicilio" per le persone ultra sessantacinquenni e i portatori di handicap, ora esteso ad altre fasce deboli; la "tutela dei minori", che comprende una serie di iniziative attuate sulla base di un protocollo d'intesa stipulato con il Comitato dell'UNICEF; la "tutela di altre categorie deboli", attraverso forme di partenariato con gli enti locali, associazioni di volontariato ecc. per offrire assistenza materiale e sostegno psicologico; la costituzione, nell'ambito delle Questure, degli "uffici relazioni con il pubblico", per offrire un'informazione corretta ed esauriente sui servizi di polizia ecc.; il progetto "denunce telefoniche", che

prevenzione del crimine, di nuovi presidi adeguatamente dimensionati. Questo intervento di razionalizzazione, del quale anche la Corte aveva in passato sottolineato l'esigenza, potrà determinare un controllo del territorio più efficace.

Risponde a questa logica ed all'obiettivo di ottimizzare l'uso delle risorse anche nel settore della sicurezza delle città, attraverso un più efficace coordinamento delle Forze di Polizia a competenza generale, la costituzione di sale operative interconnesse tra le Forze di Polizia[69], che devono consentire la radio-localizzazione delle risorse sul territorio; la visualizzazione globale delle stesse risorse a condizioni di reciprocità interforze; la gestione informatizzata degli eventi sul territorio; lo scambio informatizzato delle informazioni relative all'impegno delle risorse sul territorio; la elaborazione di quadri-situazione ed analisi degli eventi, finalizzata all'adozione di aggiornate strategie di controllo ed intervento.

Per quanto attiene l'attività del Dipartimento nel settore dell'immigrazione si rinvia al paragrafo 5.

Con d.P.C.M. del 21 marzo 2001 è stata disposta la ripartizione ed il trasferimento alle Regioni ed agli Enti locali delle risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni conferite in materia di polizia amministrativa dal d.lgs. n. 112 del 1998.

4.3.1 Programma operativo: Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia.

Come già osservato in sede di relazione al Parlamento sull'esercizio 2000, il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, nel settore della sicurezza delle aree del Mezzogiorno ha dimostrato un notevole progresso nel livello qualitativo di alcuni documenti di programmazione. Il Ministero dell'interno ha ottenuto l'inserimento di un programma operativo, chiamato "Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia"[70], nell'Obiettivo I, cofinanziato con fondi nazionali e della Comunità europea, destinato a favorire il riequilibrio del Mezzogiorno con il resto del territorio nazionale. Il primo programma si è sviluppato negli anni 1999/2000 si è concluso nell'esercizio in esame, utilizzando risorse messe a disposizione per il periodo 1994/1999; il successivo programma si svolge negli anni 2001/2006. L'Amministrazione ha sottoposto a monitoraggio l'intero programma, verificando il livello di

---

prevede l'istituzione di un numero verde attraverso il quale potranno essere rese denunce per telefono che saranno formalizzate successivamente.

[69] L'interconnessione, già operativa a Milano e Torino è stata estesa a Bologna e Genova; il sistema è stato completato alle province di Brindisi, Caltanissetta, Caserta, Crotone, Catanzaro, Cosenza, Foggia, Napoli, Nuoro, Potenza, Reggio Calabria, Salerno, Siracusa, Vibo Valentia, Lecce e Bari, interessate al Programma Operativo per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia.

[70] Il Programma operativo "Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia" è cofinanziato con fondi strutturali europei. Un primo nucleo di interventi si è sviluppato negli anni 1999/2000, con i fondi messi a disposizione per il

attuazione finanziaria, attraverso indicatori finanziari (impegni e pagamenti) e di attuazione fisica. Non ci troviamo ancora in presenza di un sistema di valutazione dei risultati, bensì di descrizione più analitica dello stato di attuazione del programma. Si ricavano elementi conoscitivi in merito al numero dei contratti perfezionati, con riferimento a quelli previsti nel programma e di quelli conclusi con la procedura di collaudo, che equivale al momento della messa in opera dei beni acquisiti.

Indicatori finanziari: tabella relativa agli impegni ed ai pagamenti del programma 1999/2000[71].

*(in miliardi di lire)*

| Sottoprogramma/misura/Azione | Costo complessivo (a) | Attuazione finanziaria | | Avanzamento % | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Totale impegni (b) | Totale pagamenti (c) | Impegno (b/a) % | Pagamenti (b/a) | Pagamenti (c/b) |
| **1 Diffusione e consolidamento delle condizioni di sicurezza per lo sviluppo delle regioni italiane dell'obiettivo 1** | **557,7** | **565,3** | **363,1** | **101,36** | **65,12** | **64,24** |
| *1.1 Rafforzamento della sicurezza* | *467,5* | *475,0* | *310,1* | *101,6* | *66,3* | *65,2* |
| 1.1.1 Interventi di rafforzamento della sicurezza sull'autostrada Salerno-Reggio Calabria | 114,0 | 114,1 | 103,8 | 100,0 | 91,0 | 90,9 |
| 1.1.2 Interventi per la sicurezza nelle aree integrate di sviluppo | 353,4 | 360,9 | 206,2 | 102,1 | 58,3 | 57,1 |
| *1.2 Sistemi di intelligence e di informazione per la sicurezza e lo sviluppo* | *83,5* | *83,6* | *49,8* | *100,1* | *59,6* | *59,5* |
| 1.2.1 Sistema di intelligence per il monitoraggio del territorio | 68,9 | 68,9 | 35,7 | 100,0 | 51,8 | 51,8 |
| 1.1.3 Progetto sicurezza firewall | 14,6 | 14,7 | 14,0 | 100,0 | 96,1 | 95,4 |
| *1.3 Rafforzamento di sistemi sociali locali* | *6,6* | *6,6* | *3,2* | *100,0* | *49,3* | *49,3* |
| **2 Attuazione** | **4,8** | **5,1** | **4,4** | **106,4** | **93,7** | **88,0** |
| *2.1 Sensibilizzazione ed interventi di accompagnamento* | *3,4* | *3,7* | *3,3* | *106,2* | *95,6* | *89,9* |
| *2.2 Assistenza tecnica, monitoraggio e valutazione* | *1,3* | *1,3* | *1,1* | *106,9* | *88,7* | *83,0* |
| **Totali** | **562,5** | **570,4** | **367,6** | **101,4** | **65,3** | **64,4** |

Nel corso del primo semestre 2001 si è incrementata la capacità di spesa rispetto al 2000. La maggior parte dei pagamenti del 1° semestre 2001 si concentrano nel Sottoprogramma 1, azione 1.1.1 e misura 1.3. Gli impegni hanno interessato la totalità degli stanziamenti, con un supero di spesa rispetto alle risorse disponibili, mentre i pagamenti, soprattutto per alcune "azioni" rimaste in quell'esercizio senza erogazione, si sono attestati ad un livello inferiore.

periodo 1994/1999; con il successivo Programma operativo per gli anni 2000/2006, il Ministero dell'interno intende estendere a tutte le aree dell'obiettivo 1 gli interventi nel campo della sicurezza.

[71] Dati tratti dalla sintesi del monitoraggio del Programma Operativo al 30 giugno 2001.

Per gli indicatori di realizzazione fisica, l'Amministrazione ha proceduto a sintetizzare i dati per sottoprogramma ed azioni, sulla base di tre momenti di rilevazione: la fase di programma, con indicatori previsionali, la fase di impegno, che indica i contratti perfezionati e la fase di collaudo, che conclude l'iter dell'intervento ed indica l'entrata in funzione del progetto. Laddove alla voce collaudo è indicato il valore zero, le opere devono essere ancora collaudate.

I dati di collaudo finale dimostrano un grado di realizzazione non ottimale, mentre l'indice legato alla conclusione dei contratti copre l'intero stanziamento.

Il sistema di valutazione che accompagna il programma operativo per gli anni 2001/2006, che prosegue la programmazione dei Fondi Strutturali per gli anni 1994/1999, è più elaborato; è dettagliatamente indicata la struttura del monitoraggio degli interventi, che si dovrà suddividere in un monitoraggio finanziario, con i dati finanziari aggregati a livello di progetto e successivamente di "misura", un monitoraggio fisico, i cui dati fisici sono rilevati a livello di progetto, con indicatori di realizzazione e, ove possibile, di risultato e di impatto, un monitoraggio procedurale, su tutti i programmi operativi, attraverso schede di valutazione per tipologie di opere e modelli di aggregazione di dati a livello di "misura"[72]. Il Documento di complemento di programmazione prevede altresì un'attività di verifica dell'efficacia del sistema di gestione e controllo, affidata ad un ufficio funzionalmente indipendente sia dall'autorità di pagamento sia dall'autorità di gestione[73].

Ogni "misura"[74] è valutata ex ante in relazione alla coerenza con gli obiettivi specifici di ciascun "asse", obiettivi che sono quantificati attraverso indicatori di programma (di realizzazione fisica, di risultato e di impatto) e sono accompagnati, se la "misura" ha finalità dirette sulla crescita occupazionale, da analisi in tal senso.

Il programma stanzia per gli anni 2000-2006 circa 117,6 mld, ripartiti tra fondi comunitari e nazionali (573,1 mld di partecipazione comunitaria e 544,5 mld di partecipazione nazionale pubblica), spendibili fino al 2008, che dovranno essere utilizzati soprattutto attraverso un potenziamento delle tecnologie di comunicazione e di controllo del territorio, per ridurre i tempi di intervento delle Forze dell'ordine, fronteggiare la permeabilità delle frontiere

---

[72] Il Ministero dell'interno si avvale del software di monitoraggio del Ministero del tesoro – RGS (MONIT), ed ha individuato nel Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Segreteria del Capo della Polizia, un responsabile delle attività di monitoraggio.

[73] Controlli sull'impiego dei finanziamenti dei Fondi strutturali possono essere effettuati dalle autorità di gestione degli interventi, dal Ministero del tesoro, dalla Commissione Europea e dalla Corte dei conti europea.

[74] Il Programma Operativo Nazionale in esame, che ha l'obiettivo globale di determinare nel tempo condizioni di sicurezza nelle regioni del Mezzogiorno, prevede tre "strategie" o "assi di intervento", che si articolano in nove "misure".

meridionali, diffondere nella popolazione delle regioni interessate una maggiore sensibilità ai temi della legalità e della sicurezza.

Indicatori finanziari: tabella relativa agli impegni ed ai pagamenti al 31 dicembre 2001

*(in miliardi di lire)*

| Misura | Costo totale (a) | Impegni | | Pagamenti | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Importo (b) | % sul costo totale (b/a) | Importo (c) | % sul costo totale (c/a) |
| I.1: potenziamento delle tecnologie finalizzate alle comunicazioni di sicurezza | 1.085,7 | 289,9 | 26,7 | 121,5 | 11,2 |
| I.2: adeguamento del sistema di controllo tecnologico del territorio | 424,0 | 202,7 | 47,8 | 14,6 | 3,5 |
| I.3: tecnologie per la tutela delle risorse ambientali e culturali | 175,2 | 15,2 | 8,7 | 0 | 0,0 |
| I.4: potenziamento tecnologico del sistema informativo per la Giustizia | 55,5 | 35,9 | 64,7 | 0,8 | 1,6 |
| I.5: risorse umane per la sicurezza | 93,1 | 4,5 | 4,9 | 0,3 | 0,3 |
| *Asse I - Totale* | *1.833,7* | *548,2* | *29,8* | *137,2* | *7,4* |
| II.1: diffusione della legalità | 244,3 | 15,7 | 6,4 | 1,9 | 0,8 |
| II.2: sensibilizzazione | 23,0 | 2,0 | 8,9 | 1,6 | 6,9 |
| II.3: risorse umane per la diffusione della legalità | 45,1 | 3,5 | 7,9 | 0,01 | 0,02 |
| *Asse II - totale* | *312,7* | *21,2* | *6,7* | *3,5* | *1,1* |
| III.1: assistenza tecnica | 17,5 | 6,6 | 37,9 | 0,6 | 4,0 |
| *Asse III - totale* | *17,5* | *6,6* | *37,9* | *0,6* | *4,0* |
| **Totale** | **2.164,0** | **576,4** | **26,6** | **141,7** | **6.5** |

*4.4. Dipartimento dei Vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile (ex Direzione Generale della protezione e servizi antincendi).*

4.4.1 Organizzazione.

Il Dipartimento è articolato in Direzioni centrali, la Direzione centrale per le risorse logistiche e strumentali (ex Servizio Affari Logistici) e, con funzioni operative, organizzative e di intervento del Corpo Nazionale dei VV.FF., la Direzione centrale per la prevenzione e la sicurezza tecnica e la Direzione centrale per l'emergenza ed il soccorso pubblico. La nuova struttura è in fase di graduale organizzazione.

Nel 2001 è stato emanato un decreto di istituzione di nuovi distaccamenti dei VV.FF. permanenti ed otto decreti di istituzione di distaccamenti VV.FF. volontari. Inoltre, è stata programmata, in attuazione del potenziamento del Corpo, l'apertura di 15 nuove sedi VV.FF. permanenti e 22 sedi VV.FF. miste. Sono state istituite 122 squadre per la campagna contro gli incendi boschivi, distribuite su tutto il territorio nazionale. Per la formazione delle squadre, sono

stati richiamati 2.196 vigili discontinui. Il dispositivo di soccorso è stato completato con l'apertura di 60 distaccamenti stagionali, costituito da personale permanente in orario continuato e da personale discontinuo. Allo scopo, sono stati richiamati 3.854 vigili discontinui.

Nel corso del 2001, sono state stipulate, ai sensi della legge n. 353 del 2000, 17 convenzioni e accordi di programma con le regioni ed altri enti locali per la lotta agli incendi boschivi, con un onere complessivo a carico degli enti di circa 4,029 mld. Tre di queste convenzioni si sono concluse nell'anno di riferimento, per complessivi 2,560 mld (1,118 mld per spese di personale e 1,442 mld per gli automezzi).

Con d.P.C.M. del 12 settembre 2000, in attuazione del d.lgs. n. 112 del 1998 è stato stabilito che il 35% dei beni e delle risorse finanziarie, strumentali ed organizzative dei Centri Assistenziali di Pronto Intervento (C.A.P.I.) siano trasferiti alle Regioni. Con successivo d.P.C.M. del 19 dicembre 2000 sono stati individuati i C.A.P.I. da trasferire alle Regioni nelle quali hanno sede: Alessandria, Trieste, Bologna, Ancona, Perugia, Catanzaro, Cagliari e Catania. Ad oggi sono stati trasferiti i C.A.P.I. di Ancona, Catania e Perugia. Lo Stato utilizzerà la parte di beni trattenuti per gli interventi che per la loro gravità, intensità ed estensione debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari.

I trasferimenti disposti hanno la funzione di mettere in condizione gli enti locali di utilizzare in proprio una riserva operativa in caso di emergenza di limitato rilievo territoriale. A parere dell'Amministrazione, la conseguente dislocazione dei C.A.P.I., che resteranno di competenza statale, non sarebbe più rispondente alle esigenze di una copertura strategica di tutte le aree del territorio nazionale potenzialmente a rischio.

E' in stato avanzato la realizzazione del C.A.P.I. di Livorno-Isola d'Elba, volta a fronteggiare, in primo luogo, l'emergenza incendi boschivi.

4.4.2 Difesa civile.

La materia della difesa civile è ancora priva di una disciplina organica e la struttura, Direzione centrale della difesa civile e delle politiche di protezione civile, è tutt'ora in via di organizzazione. Gli attentati terroristici di New York hanno costretto l'Amministrazione ad affrettare il processo di riorganizzazione del settore, intervenendo pur in assenza di una risistemazione normativa della materia. Con d.m. del 20 settembre 2001 è stata istituita la Commissione Interministeriale Tecnica di Difesa Civile (CITDC) che ha gestito la crisi. La Direzione, che ha assicurato la Presidenza della Commissione, aveva il compito di riferire al Nucleo Politico Militare presso al P.C.M., lo stato di preparazione delle amministrazioni che dovevano essere coordinate nell'emergenza determinatasi dopo l'11 settembre.

La Commissione ha collaborato alla stesura del Piano Nazionale Difesa contro gli attacchi terroristici nucleari, biologici e chimici emanato dalla P.C.M. nel mese di dicembre 2001. Successivamente, ha elaborato le pianificazioni di settore delle amministrazioni interessate. Attualmente, sta procedendo alla definizione del piano nazionale nucleare, aggiornando quello del 1996, tenendo conto anche del nuovo concetto strategico della NATO e di quanto accaduto l'11 settembre. Per garantire l'efficace applicazione della pianificazione, sono stati organizzati brevi seminari per il personale degli Uffici Territoriali di Governo, in collaborazione con il Ministero della salute, del Dipartimento della Pubblica Sicurezza e del Corpo Nazionale VV.FF.

Dopo l'11 settembre è stata dedicata maggiore attenzione all'attività esercitativa e, dopo alcuni incontri con il Comando Operativo Interforze (COI), è stato deciso di riattivare per il prossimo anno le esercitazioni di difesa civile nazionale. Inoltre, nel contesto delle iniziative volte a costituire un sistema di difesa europeo, è stata programmata un'esercitazione per sperimentare la validità della cooperazione comunitaria nella materia della gestione delle crisi internazionali. Un'intesa è stata raggiunta con il Dipartimento della Protezione civile per coordinare la partecipazione delle rispettive strutture alle iniziative comunitarie.

L'Amministrazione ha anche proceduto ad elaborare una pianificazione d'intervento per adeguare la Centrale d'Allarme DC/75 agli obiettivi ed alle funzioni che sono emersi nel corso della recente crisi internazionale.

## 5 Immigrazione.

*5.1 Considerazioni generali.*

La Corte dei conti, dall'entrata in vigore della nuova disciplina dell'immigrazione[75], recata dalla legge 6 marzo 1998, n. 40, dal d.lgs. 25 luglio 1998, n. 280 ed dal d.P.R. 31 agosto 1999, n. 39 ha riferito, in sede di relazione al Parlamento, sull'azione amministrativa di attuazione delle scelte operate dall'Autorità di governo nel documento programmatico di settore[76]. Il legislatore, tenuto conto della complessità della materia, nella quale sono chiamate ad operare diverse amministrazioni pubbliche e differenti livelli di governo, ha previsto un

[75] Il primo tentativo di riorganizzare la materia è da ricondurre al d.l. 30 dicembre 1989 n. 416, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 1990 n. 39. A seguito di diverse emergenze, negli anni 1992/1993, fu emanata una lunga serie di decreti legge, non tutti convertiti, che vennero seguiti da norme che disciplinavano severamente l'immigrazione clandestina. Si è giunti alla legge n. 40 del 1998 che, all'art. 47, ha delegato il Governo ad emanare un testo unico di riunificazione e coordinamento delle norme di settore.

[76] L'art. 3 del d.lgs. n. 286 del 1998 ha introdotto il metodo della programmazione delle politiche migratorie prima limitata alla definizione dei flussi di ingresso ed ha attribuito al Presidente del Consiglio dei Ministri la responsabilità della predisposizione del documento programmatico, che deve essere approvato dal Governo e trasmesso al

momento unitario di programmazione, che con cadenza triennale deve indicare gli interventi che il Governo intende porre in essere nello specifico settore, i criteri generali da applicare per la definizione dei flussi di ingresso, le azioni per l'inserimento e l'integrazione degli stranieri.

L'analisi della Corte ha avuto ad oggetto, oltre ai dati di gestione di bilancio relativi alla funzione-obiettivo ed ai capitoli di spesa pertinenti, l'attività svolta dalle singole Amministrazioni interessate, sulla base del documento programmatico[77], delle direttive generali dei ministri e della relazione predisposta dal Ministero dell'interno ed inviata al Parlamento, ai sensi dell'art. 3, comma 1 del d.lgs. n. 286 del 1998.

Con d.P.R. 30 marzo 2001 è stato approvato il documento programmatico per il triennio 2001/2003, relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato. Si muove da considerazioni di carattere generale sull'assunto che il fenomeno ha un carattere globale e strutturale, che coinvolge in maniera particolare l'Italia, esposta più di altri Paesi a causa delle sua caratteristica di frontiera esterna dell'Unione europea e della sua posizione geografica al centro del Mediterraneo, che mette in comunicazione Europa, Africa e Asia, con una lunghissima frontiera marittima[78]. Dal Ministero dell'interno non è stata presentata la relazione sull'attività svolta dalle Amministrazioni interessate nell'esercizio in esame. I due documenti sono tra di loro strettamente connessi, ugualmente indispensabili per conoscere l'andamento del fenomeno; il secondo, infatti, deve riferire sulle modalità di attuazione delle scelte operate in sede di definizione degli obiettivi e fornire elementi conoscitivi sui risultati raggiunti. Inoltre, la presentazione della Relazione avrebbe potuto apportare un utile ausilio al dibattito parlamentare in corso sulla nuova disciplina della materia[79].

Una sempre maggiore attenzione alle politiche migratorie e sull'asilo si osserva in sede europea, dove in passato il tema dell'immigrazione era stato affrontato solo indirettamente per quanto di rilievo nella realizzazione del mercato interno e della libera circolazione delle persone e nella cooperazione con i Paesi non aderenti all'Unione[80]. L'evoluzione del fenomeno

---

Parlamento. Acquisito il parere delle Commissioni parlamentari è emanato con decreto del Presidente della Repubblica.

[77] Il primo documento programmatico (per il triennio 1998/2000), è stato approvato con d.P.R. 5 agosto 1998.

[78] Il documento contiene un bilancio del triennio di riferimento.

[79] La materia dell'immigrazione è oggetto di un nuovo disegno di legge (795/S, 2454/C, 795-B/S attualmente all'esame del Senato, che ridisciplina il settore, apportando rilevanti modifiche alla disciplina attualmente in vigore.

[80] A fianco del principio della libera circolazione nello spazio dell'Unione, per la realizzazione di un'area di libertà e di sicurezza, si è andata affermando la necessità di privilegiare la cooperazione economica e politica con i Paesi di partenza per ridurre la pressione migratoria. Pur in assenza di un'unitaria e chiara politica comunitaria dell'immigrazione, successivamente alla sottoscrizione del Trattato di Maastricth e del trattato di Amsterdam, a seguito del quale alcuni argomenti in materia di immigrazione sono stati inseriti nel Trattato istitutivo della Comunità europea, la materia ha subito un processo di "comunitarizzazione", con alcuni riflessi immediati sulla legislazione interna (quale lo sviluppo del concetto di cittadinanza europea, che integra i diritti civili e politici di cui usufruiscono i cittadini dell'Unione, fatta propria dal d.lgs. n. 286 del 1998). Da ultimo, su richiesta dal Consiglio Europeo

migratorio dovrebbe condurre ad una maggiore cooperazione tra i Paesi aderenti all'Unione europea.

Come già osservato dalla Corte nelle relazioni al Parlamento sugli esercizi 1999 e 2000, non è possibile individuare le risorse complessive che il bilancio dello Stato destinate alla politica dell'immigrazione, poiché la spesa è ripartita tra i diversi soggetti[81] cui sono attribuite competenze in materia ed in alcuni casi nei documenti di bilancio delle varie Amministrazioni interessate non sono evidenziate le voci di spesa che attengono allo specifico settore.

*5.2 Le Amministrazioni interessate.*

5.2.1 Ministero dell'interno.

Le direttive generali del Ministro per il 2001 avevano previsto la realizzazione di nuovi centri di permanenza temporanea e assistenza; l'Amministrazione ha precisato che non è stato possibile raggiungere pienamente gli obiettivi previsti per l'insufficienza delle risorse assegnate al cap. 2356, pari a 50 mld, impegnati quasi completamente per i rinnovi delle convenzioni per la gestione delle strutture di trattenimento degli stranieri destinatari di provvedimenti di espulsione e per i necessari interventi di manutenzione. L'avvio della programmazione ha atteso, pertanto, l'incremento dello stanziamento, per 25 mld, perfezionatosi nel mese di giugno 2001, che è stato utilizzato per l'avvio dei lavori di ampliamento del Centro di Roma.

Le risorse residue sono state utilizzate per interventi di emergenza, per le operazioni di trasferimento al Centro di accoglienza di Bari degli stranieri rintracciati a Gorizia e, soprattutto, per la copertura dei costi relativi agli interventi di assistenza agli stranieri in occasione dei consistenti sbarchi avvenuti nel corso del secondo semestre del 2001 e per riparare i danni provocati dagli stranieri ospiti dei Centri di permanenza temporanea e assistenza di Milano e Caltanisetta.

---

straordinario di Tampere dell'ottobre 1999, la Commissione ha redatto un quadro di controllo ("scoreboard") delle misure necessarie alla conservazione ed al rafforzamento di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, così come definito nel Trattato di Amsterdam, nel piano d'azione di Vienna e nelle stesse conclusioni di Tampere. Nel settore migratorio, le direttrici di azione da seguire per realizzare il programma di lavoro elaborato in attuazione delle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere consistono nell'adozione di un approccio di partenariato con i Paesi di origine dei flussi migratori, nella garanzia di un equo trattamento degli stranieri legalmente residenti, in una gestione efficace dei flussi migratori e nell'istituzione di un regime europeo di asilo.

[81] Diversi sono i ministeri che svolgono funzioni le attività di negoziazione con i Paesi di origine e per il rilascio dei visti; il Ministero dell'interno attinenti ai cittadini extracomunitari. In particolare, alla politica pubblica in materia di immigrazione sono interessati: il Ministero degli affari esteri, per la lotta all'immigrazione clandestina, la gestione dei centri di permanenza temporanea e di assistenza, per le competenze in materia di diritto di asilo e protezione umanitaria e per la concessione dei permessi di soggiorno; il Ministero del lavoro e della previdenza sociale per le attribuzioni in materia di lavoro degli immigrati; il Ministero del tesoro per la gestione del Fondo nazionale per le politiche migratorie. Anche in altri ministeri si trovano apparati che svolgono funzioni pertinenti con l'immigrazione: ministeri della giustizia, della pubblica istruzione, dell'università e degli affari regionali.

Tale andamento della gestione evidenzia una sottostima iniziale delle esigenze, che è stata contraddetta dall'andamento della spesa nel corso dell'esercizio. La stessa Amministrazione ha comunicato di aver richiesto una dotazione iniziale di circa 54 mld, pari alla dotazione complessiva dell'esercizio 2000, che è stata seguita da un'assegnazione di competenza di 50 mld, vicina alla richiesta. Già nel mese di marzo, le risorse sono apparse insufficienti per il raggiungimento degli obiettivi programmati (costruzione del settore femminile ed ampliamento del Centro di Roma e la costruzione del Centro di Bari), anche per i costi degli interventi di soccorso agli stranieri sbarcati sulle coste italiane, che hanno costretto a mantenere operative le strutture di Bari, Crotone e Foggia.

Si sottolinea la necessità che le previsioni del bilancio siano più accuratamente valutate e stimate, per evitare che si torni ad una gestione dei Centri condizionata dalle emergenze. Considerato, infatti, che dai dati comunicati dalla stessa Amministrazione risulta che il numero complessivo degli stranieri sbarcati nel 2001 è diminuito, passando a 20.143 clandestini dai 26.817 del 2000, con una diversa distribuzione sulle coste italiane (si sono incrementati gli sbarchi sulle coste siciliane e calabresi - Sicilia 5.504 nel 2001, 2.782 nel 2000; Calabria 6.093 nel 2001, 5.0445 nel 2000), emerge che le iniziali previsioni di bilancio sono state sottovalutate.

Peraltro, nonostante queste difficoltà di bilancio, è stata intrapresa la costruzione di un centro di permanenza temporanea e assistenza a Modena e sono state avviate le procedure per l'allestimento del Centro di Bologna e si è provveduto ai lavori di ristrutturazione del Centro di Ragusa.

| Anni | Totale immigrazione irregolare | *Stranieri rimpatriati* | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Totale | Respinti alla frontiera | Respinti dai questori | Espulsi con accompagnamento alla frontiera | Espulsi con provvedimento dell'A.G. | Stranieri riammessi nei Paesi di provenienza |
| 1998 | Dato non ricevuto | 54.135 | 29.583 | 15.564 | 8.546 | 432 | Dato non ricevuto |
| 1999 | 113.390 | 72.392 | 36.937 | 11.500 | 12.036 | 520 | 11.390 |
| 2000 | 131.480* | 66.057 | 30.871 | 11.350 | 15.002 | 396 | 8.438 |
| 2001 | Dato non ricevuto | | 30.625 | 10.433 | 21.266 | 373 | 12.751 |

* Il dato si riferisce al totale degli stranieri allontanati e intimati e presenti nei Centri;
Dati comunicati dal Ministero dell'interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

Nel 2001 sono stati intimati a lasciare il territorio nazionale 58.171 stranieri (64.734 nel 2000). Si continua ad avere difficoltà a conoscere il dato certo degli stranieri che hanno ottemperato all'intimazione e lasciato il territorio nazionale, perché non tutti al momento di attraversare la frontiera comunicano l'allontanamento.

Considerato il rapporto tra il numero complessivo delle giornate di assistenza, pari a 312.081, e il numero complessivo di persone trattenute nell'anno, pari a 14.993, si ottiene il periodo medio di trattenimento, pari a 20,8 giornate per straniero.

Nel corso dell'anno di riferimento, sono stati conclusi accordi di cooperazione di polizia, che prevedono anche la lotta all'immigrazione clandestina, con la Siria, l'Iran e la Cina ed accordi di riammissione con Sri Lanka e Malta.

Sono stati trattenuti nei Centri di permanenza temporanea 14.993 extracomunitari (10.450 nel 2000 e 11.260 nel 1999); ne sono stati rimpatriati 4.437 (3.134 nel 2000 e 3.987 nel 1999); complessivamente sono stati dimessi senza rimpatrio 10.393 (di cui 6.893 per scadenza dei termini di legge e 3.500 per altri motivi quali richiesta di asilo, provvedimento non convalidato dall'A.G., arrestati ecc..). Negli anni 2000 e 1999, complessivamente, erano stati dimessi senza rimpatrio 6.634 e 6.773.Si sono allontanati arbitrariamente 163 clandestini.

La tabella che segue indica la spesa complessiva per i centri di permanenza temporanea e assistenza, istituiti ai sensi del d.lgs. n. 286 del 1999, negli anni 1998/2001.

| 1999 | | 2000 | | 2001 | |
|---|---|---|---|---|---|
| Oneri per gestione | Oneri per lavori e allestimento | Oneri per gestione | Oneri per lavori e allestimento | Oneri per gestione | Oneri per lavori e allestimento |
| 25.264 | 21.993 | 29.259 | 22.659 | 46.450 | 18.744 |

Dati comunicati dal Ministero dell'interno.

Complessivamente nel 2001 sono stati spesi circa 65.195 mld, 51.918 mld nel 2000, 47.257 mld nel 1999 e 34.744 mld nel 1998.

La tabella che segue illustra la spesa in dettaglio per i centri di permanenza temporanea nell'anno 2001.

*(in milioni di lire)*

| Prefettura | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | C.P.T. | Oneri per gestione | Ente gestore | Oneri per lavori e allestimento |
| Torino | C.so Brunelleschi | 3.965 | C.R.I. | 0 |
| Milano | Via Corelli | 8.479 | C.R.I. | 2.403 |
| Roma | Ponte Galeria | 7.436 | C.R.I. | 13.498 |
| Brindisi | Restinco | 2.951 | Comunità Emmanuel | 0 |
| Lecce (3 centri) | Regina Pacis | 6.682 | Arcidiocesi | 184 |
| | Don Tonino Bello Otranto | 1.237 | Comune di Otranto | 0 |
| | L'Orizzonte | 4.364 | Provincia di Lecce | 0 |
| Trapani | Rosa Serraino Vulpitta | 1.833 | Coop.va Insieme | 0 |
| Ragusa | Somicem | 1.059 | C.R.I | 65 |
| Catanzaro | "Malgrado Tutto" | 1.486 | Coop. Malgrado Tutto | 0 |
| Agrigento | Asi B/9 | 2.067 | C.R.I. | 25 |
| | Lampedusa | 1.537 | C.R.I. | 31 |
| Caltanissetta | Pian del Lago | 3.349 | C.R.I. | 2.535 |
| **Totali** | | **46.450** | | **18.744** |

Dati comunicati del Ministero dell'interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione

*(in milioni di lire)*

| | |
|---|---|
| Totali costi di gestione 1998/1999/2000/2001 | 109.558 |
| Totali costi per allestimento e lavori 1998/1999/2000/2001 | 89.555 |
| Totale generale | 199.113 |

La legge n. 563 del 1995 prevede che le prefetture possano disporre interventi di prima assistenza a favore degli stranieri irregolari per il tempo strettamente necessario all'adozione dei provvedimenti di espulsione ovvero della loro identificazione[82]. Nel periodo di incertezza sulla sua posizione giuridica, adozione di un provvedimento di espulsione o rilascio di un permesso di soggiorno per richiesta di asilo, allo straniero è garantito un trattamento di primo soccorso; in alcuni casi il soccorso agli stranieri ha assunto un tale rilievo da essere inquadrato come evento di "protezione civile", con la conseguente applicazione della specifica disciplina di settore.

La tabella che segue indica i costi nel 2001 per i Centri di accoglienza.

*(in milioni di lire)*

| Prefettura | Centro di accoglienza | Spese di gestione | Ente gestore | Lavori |
|---|---|---|---|---|
| Bari | Bari-Pale | 1.847 | C.R.I. | 150 |
| Crotone | S.Anna | 5.048 | C.R.I. | 467 |
| Foggia | Orta-Nova | 1.182 | C.R.I. | 103 |
| **Totali** | | **8.077** | | **720** |

Dati forniti dal Ministero dell'interno

Nel corso del 2001, non sono stati adottati provvedimenti a favore di stranieri ammessi alla protezione temporanea, ai sensi dell'art. 20 del T.U. n. 286 del 1998.

La materia dell'asilo è ancora disciplinata dall'art. 1 della legge n. 39 del 1990[83], che ha esteso il riconoscimento dello status anche ai rifugiati che provengono da Paesi non europei. Questa legge non appare più adeguata all'incremento negli ultimi anni delle domande[84]. Per i richiedenti lo status di rifugiato, ricevuto il relativo permesso di soggiorno, l'art. 1 della legge n. 39 del 1990 prevede una elargizione di 34.000 lire giornaliere per un massimo di 45 giorni, se mancano di mezzi di sussistenza e di ospitalità in Italia. Trascorso tale periodo e sino al parere della Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato[85], l'assistenza ai sensi dell'art. 40 del T.U. n. 286 del 1998, dovrebbe essere a carico degli enti locali in quanto gli stranieri sono ormai regolarmente soggiornanti. Peraltro, l'intervento degli enti locali non avviene senza difficoltà, sia per contrasti sull'interpretazione del citato articolo sia per mancanza di risorse finanziarie da destinare all'assistenza e a favorire programmi di integrazione dei soggetti regolarmente residenti in via temporanea.

---

[82] Le modalità di esecuzione degli interventi sono state disciplinate con una normativa di dettaglio con d.m. n. 233 del 1996.

[83] La Convenzione di Ginevra nel 1951 definì la nozione di "rifugiato", avendo a riferimento i profughi europei fuggiti durante la seconda guerra mondiale.

[84] Un disegno di legge è stato approvato dal Senato ma non ha concluso il suo iter.

[85] La Commissione si articola su tre Sezioni.

Nel 2001 si è confermato l'andamento incrementale di richieste di asilo; sono state esaminate 13.293 domande di asilo; 11.117 sono state respinte, a 2.102 è stato riconosciuto lo status di rifugiato, per 72 domande è in corso un supplemento di istruttoria. I richiedenti provengono soprattutto dall'Iraq e dalla Turchia ed appartengono all'etnia curda. Mentre è stata registrata una flessione dei richiedenti provenienti dall'area Balcanica. La quasi totalità dei richiedenti risulta sbarcato sulle coste pugliesi, calabresi e siciliane, mentre è minoritaria la presenza di chi si avvale dei valichi di frontiera del nord-est.

Per migliorare il funzionamento della struttura, che deve fronteggiare un sempre maggior numero di richieste, l'Ufficio è stato dotato di una nuova applicazione informatica.

Sulla base dell'art. 18 del t.u. sull'immigrazione, il Ministero dell'interno ha ottenuto un finanziamento di 550 milioni per il progetto volto ad assicurare il ritorno volontario assistito e la reintegrazione nel paese di origine delle vittime della tratta. La prima tranche, di 220 mln, è stata accreditata nel 2001 dalla P.C.M. – Dipartimento per le pari opportunità, sul cap. 2320 di nuova istituzione. All'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, ente attuatore del progetto, per i rimpatri effettuati nell'esercizio in esame, sono stati rimborsati circa 76 mln. L'Amministrazione non ha comunicato il numero dei rimpatri.

E' stato previsto un finanziamento di 400 mln, sul cap. 2321, denominato "Cooperazione internazionale per attività di prevenzione a favore delle vittime della tratta" di nuova istituzione, per il progetto "prevenzione tratta", che sarà realizzata in Albania e Romania dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni e dalla Fondazione Caritas Italiana in Ucraina e dalla Fondazione Regina Pacis in Moldavia.

5.2.1 Ministero della giustizia.

La presenza di immigrati extracomunitari tra la popolazione detenuta sta diventando sempre più importante; il loro trattenimento in carcere è conseguenza non solo della gravità del reato ma anche della difficoltà di accesso alle misure alternative ed ai progetti trattamentali esterni per mancanza di riferimenti familiari, lavorativi e logistici. Per il Ministero della giustizia acquista un peso sempre maggiore la gestione negli istituti di pena di questi detenuti, che richiedono anche interventi di mediazioni linguistico-culturale.

Particolare è la situazione degli stranieri detenuti minorenni, la cui gestione investe anche altre Amministrazioni nella realizzazione di interventi per contenere gli effetti immediati della loro permanenza nelle strutture del Ministero della giustizia e di programmi strutturati per iniziative a medio e lungo termine.

Non si è in possesso di dati di bilancio riferiti alla spesa per i detenuti stranieri extracomunitari: Le tabelle che seguono indicano l'andamento degli ingressi dei minori extracomunitari.

Tabella relativa agli ingressi nei Centri di prima accoglienza

| Anni | Stranieri | | | Totale degli ingressi (italiani+stranieri) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | maschi | femmine | mf | maschi | femmine | mf |
| 1997 | 1.151 | 1.038 | 2.189 | 3.104 | 1.092 | 4.196 |
| 1998 | 1.385 | 920 | 2.305 | 3.233 | 989 | 4.222 |
| 1999 | 1.321 | 954 | 2.275 | 3.226 | 1.022 | 4.248 |
| 2000 | 1.433 | 817 | 2.250 | 3.119 | 875 | 3.994 |
| 2001 | 1.357 | 617 | 1.974 | 2.998 | 687 | 3.685[86] |

Tabella relativi agli ingressi negli Istituti penali per i minorenni

| Anni | Stranieri | | | Totale degli ingressi (italiani+stranieri) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | maschi | femmine | mf | maschi | femmine | mf |
| 1997 | 583 | 371 | 954 | 1.493 | 395 | 1.888 |
| 1998 | 655 | 349 | 1.004 | 1.507 | 381 | 1.888 |
| 1999 | 640 | 365 | 1.005 | 1.489 | 387 | 1.876 |
| 2000 | 754 | 354 | 1.108 | 1.505 | 381 | 1.886 |
| 2001 | 729 | 217 | 946 | 1.410 | 234 | 1.644[87] |

Per l'utenza straniera, particolarmente presente nel nord Italia, l'Amministrazione della giustizia ha avviato rapporti con alcuni enti locali; in particolare con i Comuni di Torino e di Milano sono in corso progetti per la costituzione di comunità per minorenni stranieri.

La tabella che segue indica i collocamenti nelle comunità ministeriali negli anni 1998/2001, con un confronto con i minori italiani e nomadi.

| Anni | Italiani | Nomadi | Stranieri | Totale |
|---|---|---|---|---|
| 1998 | 210 | 21 | 19 | 250 |
| 1999 | 349 | 39 | 33 | 421 |
| 2000 | 329 | 30 | 62 | 421 |
| 2001 | 342 | 39 | 52 | 433 |

5.2.2 Ministero degli affari esteri.

Le problematiche migratorie hanno assunto una rilevanza sempre maggiore nel quadro della politica estera italiana ed investono, tra l'altro, i rapporti con i Paesi di origine e di transito

[86] Nel 2001, 1.727 ingressi hanno riguardato minori provenienti da Paesi dell'U.E., 1.279 da altri Paesi europei, 605 dall'Africa, 37 dall'America, 37 dall'Asia. Dei 3.685 ingressi, 1.130 erano in possesso della licenza elementare, 1.215 della licenza media superiore, 675 era privo di titolo di studio, 569 analfabeta.

[87] Dei 1.644 ingressi, 710 provengono da Paesi dell'U.E., 569 da altri Paesi europei, 327 dall'Africa, 22 dall'Asia e 16 dall'America.

dei flussi migratori. La politica dell'immigrazione è posta, conseguentemente, al centro anche della politica estera. Di questa evoluzione si è tenuto conto in sede di riforma della struttura centrale del Ministero degli affari esteri, che ha modificato il nome della Direzione generale dell'emigrazione e degli affari sociali in Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie, riconoscendo al fenomeno migratorio un ruolo di rilievo nell'attività della Direzione generale.

Tra le iniziative finalizzate al contrasto dell'immigrazione clandestina ed alla regolamentazione dei flussi di ingresso, un ruolo importante è stato, sino ad oggi, riconosciuto agli accordi bilaterali, in una logica di strategia di approccio globale al fenomeno, attraverso iniziative ed impegni anche di cooperazione allo sviluppo. In tale ottica, nell'ambito della programmazione dei flussi sono riservate quote in favore dei lavoratori originari di Stati con i quali sono stati sottoscritti accordi per la riammissione di quanti si trovano in posizione irregolare nel nostro territorio.

Accordi di riammissione entrati in vigore, firmati e da stipulare

| Accordi entrati in vigore | | Accordi firmati | | Negoziati avviati | |
|---|---|---|---|---|---|
| Data | Paese | Data | Paese | Stato | Paese |
| 1994 | Polonia | 1997 | Georgia | Contatti | Bosnia |
| 1997 | Slovenia | 1998 | Marocco | Testo parafato | Pakistan |
| 1997 | FYR Macedonia | 1999 | Spagna | Negoziato in corso | Ucraina |
| 1997 | Lettonia | 2000 | Algeria –bloccata la ratifica da parte algerina | Negoziato in corso | Senegal |
| 1998 | Romania | 2000 | Nigeria | Negoziati in corso | Egitto |
| 1998 | Austria | 2001 | Malta | Negoziato in corso | Filippine |
| 1998 | Croazia | 2001 | Sri Lanka | Negoziato in corso | Cipro |
| Accordi entrati in vigore | | Accordi firmati | | Negoziati avviati | |
| 1998 | Albania | | | Contatti | India |
| 1998 | Jugoslavia | | | Contatti | Bangladesh |
| 1998 | Tunisia | | | Contatti | Cina |
| 1998 | Ungheria | | | Testo parafato | Moldavia |
| 1998 | Lituania | | | Contatti | Turchia |
| 1998 | Bulgaria | | | Negoziato avviato | Ghana |
| 1999 | Francia | | | Avviati contatti | Costa d'Avorio |
| 1999 | Estonia | | | Contatti | Ecuador |
| 1999 | Slovacchia | | | Contatti | Libano |
| 2000 | Svizzera | | | Presentato il testo | Iran |
| 2001 | Grecia | | | Contatti | Perù |
| 2001 | Spagna | | | Contatti | Siria |

Dati al 10 aprile 2002.

Le Rappresentanze diplomatiche e consolari hanno rilasciato nel corso del 2001, complessivamente, 947.322 (1.008.999 nel 2000)[88] visti; 723.513 visti Schengen Uniformi,

[88] In sede comunitaria sono state determinate tre categorie di visti: 1) visto Schengen Uniforme (VSU) di transito e soggiorno di breve durata o di viaggio (fino a 90 gg); 2) visto a Validità Territoriale Limitata (VTL) valido soltanto

186.230 visti nazionali, 37.579 visti a territorialità limitata. Il monitoraggio dei visti ha rilevato che un maggior controllo sui visti a territorialità limitata ha prodotto una diminuzione nell'uso delle deroghe previste dall'Istruzione consolare comune Schengen. Il riscontro statistico delle quote annualmente stabilite per gli ingressi 2001, ha determinato alla data del 14 settembre 2001 il fermo del rilascio dei visti per lavoro autonomo (visti nazionali).

Il controllo da parte dell'Amministrazione degli invitanti, persone fisiche e giuridiche, che hanno effettuato il maggior numero di inviti per cittadini extracomunitari, ha portato alla luce diversi casi sospetti, che sono stati segnalati all'autorità giudiziaria. Sono stati emanati 26.154 provvedimenti di diniego di visto (37.000 nel 2000).

Il Centro visti ha gestito 257 ricorsi (232 nel 2000) avverso dinieghi di visto, presentati al Giudice ordinario ed al TAR.

Tabella relativa al rilascio dei visti negli anni 1998/2001

| Visti [89] | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|---|---|---|---|---|
| **Totale** | **738.143** | **834.788** | **1.008.999** | **947.322** |

Un ulteriore strumento di intervento dell'ambito delle politiche dell'immigrazione è fornito dalla Cooperazione allo sviluppo, che ha tra le sue priorità , quali obiettivi di tipo settoriale la lotta alla povertà, lo sviluppo della piccola e media imprenditoria, lo sviluppo sostenibile e geografico, come lo sviluppo dei Paesi della regione dei Balcani e del Bacino del Mediterraneo. Orientando i propri interventi verso lo sviluppo economico e sociale dei Paesi beneficiari, si contribuisce a migliorare le condizioni di vita delle popolazioni ed a produrre nel tempo una riduzione della pressione migratoria.

---

per il Paese la cui Rappresentanza l'abbia rilasciato (in casi di particolari anche per altri Stati Schengen indicati specificamente); 3) visti per Soggiorni di Lunga Durata o Nazionali (VN) per periodi superiori ai 90 gg. I visti a validità territoriale limitata costituiscono una deroga al regime comune dei visti Schengen Uniformi, cui la Rappresentanza diplomatica può fare ricorso per motivi umanitari, di interesse nazionale, per obblighi internazionali o per ragioni di sicurezza. La Rappresentanza che lo rilascia deve avvertire tempestivamente il Ministero che a sua volta deve darne comunicazione agli Stati che aderiscono agli accordi Schengen.

[89] In sede comunitaria sono state determinate tre categorie di visti: 1) visto Schengen Uniforme (VSU) di transito e soggiorno di breve durata o di viaggio (fino a 90 gg); 2) visto a Validità Territoriale Limitata (VTL) valido soltanto per il Paese la cui Rappresentanza l'abbia rilasciato (in casi di particolari anche per altri Stati Schengen indicati specificamente) 3) visti per Soggiorni di Lunga Durata o Nazionali (VN) per periodi superiori ai 90 gg. I visti a validità territoriale limitata costituiscono una deroga al regime comune dei visti Schengen Uniformi, cui la Rappresentanza diplomatica può fare ricorso per motivi umanitari, di interesse nazionale, per obblighi internazionali o per ragioni di sicurezza. La Rappresentanza che lo rilascia deve avvertire tempestivamente il Ministero che a sua volta deve darne comunicazione agli Stati che aderiscono agli accordi Schengen.

5.2.3 Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento degli affari sociali.

Le politiche di integrazione, come individuate nel primo documento di programmazione ed in quello per il triennio 2001/2003, devono essere dirette ad assicurare agli stranieri presenti nel nostro Paese l'accesso a beni e servizi e, più in generale, condizioni di vita decorose. Nell'ambito delle diverse competenze lo Stato, le regioni e gli enti locali devono favorire misure di integrazione sociale; per sostenere un momento di raccordo sulle problematiche relative alla condizione degli stranieri immigrati. E' istituita presso la P.C.M. la Consulta per i problemi degli stranieri (art. 42 del testo unico)[90]. L'art. 45 del t.u. ha istituito sempre presso la P.C.M. il Fondo nazionale per le politiche migratorie, per il finanziamento delle iniziative statali, regionali e degli enti locali, ora gestito dal Dipartimento per le politiche sociali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Tre sono gli obiettivi: la costruzione di relazioni positive tra popolazione autoctone e le diverse etnie di immigrati; garanzia di pari opportunità di accesso alla scuola dell'obbligo, alle politiche abitative, alla sanità; garanzia di continuità della permanenza legale sul territorio nazionale e di linearità del percorso di cittadinanza[91]. Nel rispetto dell'autonomia degli enti locali, la legge indica le linee generali della politica dell'integrazione, che trova nelle realtà locali il suo specifico ambito di realizzazione; pertanto, queste linee guida non vincolano le regioni, bensì svolgono un coordinamento delle iniziative anche al fine di ottimizzare l'utilizzo delle risorse. Inoltre, i fondi statali non devono sostituire gli impegni delle regioni bensì sostenere le autonome iniziative degli enti locali, che devono finanziare almeno il 20% dei costi.

Con d.P.C.M. sono ripartite le risorse del Fondo tra le Regioni.

5.2.4 Ministero del lavoro.

Con decreto del Ministro del lavoro del 12 luglio 2001, sono state stabilite le quote di ingressi per lavoro subordinato per complessive 6.400 unità, a carattere esclusivamente stagionale[92]. Tra le nazionalità privilegiate, 4.400 unità sono state riservate agli Albanesi, 1.600 ai Tunisini, 900 ai Marocchini, 250 ai Somali.

Con d.m, del 4 febbraio 2002 è stata stabilità per l'anno 2002 una quota massima di 33.000 lavoratori subordinati stagionali non comunitari, ripartita tra le seguenti Regioni:

---

[90] La Consulta è stata istituita con d.P.C.M. del 26 ottobre 1998

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

[92] 1.800 alla provincia autonoma di Bolzano; 1,700 alla provincia autonoma di Trento; 1.500 alla regione Emilia Romagna; 1.000 alla regione Veneto; 200 alla regione Piemonte; 200 alla regione Friuli Venezia Giulia.

Piemonte, 1300; Lombardia 1.000; Trento 7.000; Bolzano 13.000; Veneto 5.000; Friuli Venezia-Giulia; Liguria 100; Emilia Romagna 3.000; Toscana 1.000; Marche 300; Lazio 300.

5.2.5 Ministero della pubblica istruzione.

L'inserimento scolastico dei minori stranieri è considerata una delle condizioni fondamentali per l'integrazione sociale e professionale e per la realizzazione di pari opportunità di partenza.

*5.3 Risultati di consuntivo.*

Nel sistema di classificazione del bilancio per funzioni-obiettivo COFOG, la politica pubblica dell'immigrazione è classificata sotto le voci: "Controllo dell'immigrazione clandestina" (funzione-obiettivo di IV livello 3.1.1.5) e "Regolamentazione e sostegno dell'immigrazione" (funzione-obiettivo di IV livello 10.7.1.2). Come già osservato, sfuggono diverse rilevanti competenze (e conseguenti risorse) che, seppur afferiscono allo specifico settore, sono attribuite ad altre funzioni, che per il loro carattere di generalità le ricomprendono non essendo l'Amministrazione in grado di valutarle autonomamente. E' questo il caso di alcuni interventi di contrasto dell'immigrazione clandestina, le cui risorse sono tratte alla funzione "ordine pubblico e sicurezza" e non sono autonomamente individuate.

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

Anche per l'esercizio in esame, l'analisi è stata approfondita, estrapolando anche alcuni dati di bilancio che, pur riferibili alle politiche dell'immigrazione, non sono aggregate nelle corrispondenti funzioni obiettivo.

Per le considerazioni su esposte, alcune tabelle che seguono indicano solo gli stanziamenti assegnati negli stati di previsione del Ministero del tesoro, che ha gestito per il 2001 il Fondo per le politiche dell'immigrazione a seguito del trasferimento delle competenze in materia prima esercitate dalla P.C.M., Dipartimento delle politiche sociali, dei Ministeri degli affari esteri, dei trasporti, dell'interno e della pubblica istruzione, come si evincono dalla funzione-obiettivo di IV livello "Regolamentazione e sostegno all'immigrazione". Con la legge di assestamento di

bilancio la gestione di tale Fondo è stata attribuita al Dipartimento per le politiche sociali, presso il Ministero del lavoro. Nella tabella riepilogativa è indicata la quota del capitolo 2637 dello Stato di previsione della spesa dell'Amministrazione dell'interno che, pur essendo attribuito alla f.o. "ordine pubblico e sicurezza", attiene anche alla materia dell'immigrazione per le spese di rimpatrio di stranieri a seguito di provvedimento di espulsione o respingimento, nonché per le spese di allontanamento dal territorio nazionale di stranieri a seguito di accordi e convenzioni internazionali, nonché la spesa che grava sui capitoli del Ministero della pubblica istruzione assegnata ai corsi scolastici per cittadini extracomunitari.

*(in miliardi di lire)*

| F.o. - Controllo dell'immigrazione clandestina 3.1.1.5 | Stanziamenti 1999 | Stanziamenti 2000 | Stanziamenti 2001 |
|---|---|---|---|
| Ministero dell'interno | 58,5 | 67,8 | 80,3 |
| Ministero dei trasporti | 32,0 | 36,5 | 42,4 |
| **Totale** | **90,5** | **104,3** | **122,7** |

*(miliardi di lire)*

| F.o. - Regolamentazione e sostegno dell'immigrazione 10.7.1.2 | Stanziamenti 1999 | Stanziamenti 2000 | Stanziamenti 2001 |
|---|---|---|---|
| Ministero dell'interno | 89,7 | 83,1 | 112,2 |
| Ministero del tesoro (ex P.C.M.) | 94,6 | 84,3 | 167,2 |
| Ministero della pubblica istruzione | 0,6 | 1,2 | 1,2 |
| Ministero degli affari esteri | 33,0 | 32,4 | 33,3 |
| **Totale** | **217,9** | **237,4** | **313,9** |

La spesa del Ministero del tesoro è stata classificata secondo il modello più analitico predisposto per la relazione 2000, che fornisce maggiori elementi conoscitivi. Come si evince dalla tabella, per il Ministero degli affari esteri la spesa per la politica dell'immigrazione affronta nella quasi totalità gli oneri per il personale e per il funzionamento degli uffici (Rappresentanze all'estero), mentre per il Ministero del tesoro (ex P.C.M.) e per il Ministero dell'interno gli interventi assorbono la quota maggiore degli stanziamenti.

*(in milioni di lire)*

| Amministrazioni | Funzionamento | Di cui personale | Interventi | Investimenti | Totale |
|---|---|---|---|---|---|
| Ministero del tesoro | 2.431 | 387 | 164.375 | 411 | 167.604 |
| Ministero degli affari esteri | 33.359 | 30.647 | 0 | 20 | 64.026 |
| Ministero dell'interno | 37.178 | 2.531 | 105.117 | 49.328 | 194.154 |
| Ministero dei trasporti | 33.884 | 25.299 | 0 | 8.608 | 67.791 |
| Ministero della pubblica istruzione | 0 | 0 | 1.200 | 0 | 1.200 |

**Ministero del tesoro (P.C.M. nel 1999)**
Stanziamenti complessi relativi alla funzione-obiettivo di IV livello
*"regolamentazione e sostegno all'immigrazione"*

**Stanziamenti**

*(in miliardi di lire)*

| Capitolo | 1999 | 2000 | 2001 |
|---|---|---|---|
| 6019 (ex 2964 P.C.M.) Fondo nazionale per le politiche migratorie | 87,00 | 71,00 | 109,5 |

Sul capitolo di bilancio 6021 – contributi alle regioni per la predisposizione di programmi per la realizzazione di centri di prima accoglienza e di assistenza per gli stranieri immigrati, risultano solo residui iniziali pari a 5,9 mld, totalmente pagati.

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

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

*(in miliardi di lire)*

| | 1999 | | | 2000 | | | 2001 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Capitolo | Stanz. | Impegni | Pagamenti | Stanz. | Impegni | Pagamenti | Stanz. | Impegni | Pagamenti |
| 2355 (ex 4243) Centri di permanenza temporanea | 54,625 | 47,258 | 30,276 | = | = | = | | | |
| 2356 (ex 4246) Centri di accoglienza, assistenza stranieri irregolari | 47,850 | 47,406 | 37,624 | 73,975 | 73,833 | 73,037 | 113,8 | 81,5 | 70,7 |

Nel 2001 il cap. 2355 è stato soppresso e gli stanziamenti sono stati trasferiti al cap. 2356, al fine di semplificare le procedure contabili.

Si conferma l'osservazione già formulata nella Relazione al parlamento sui precedenti esercizi finanziari, in merito alla necessità che l'Amministrazione analizzi, riaggregando, i dati relativi al numero dei clandestini trattenuti nei centri, ai tempi medi di permanenza ed alle spese per la gestione e per l'impianto delle strutture. Ciò consentirebbe una conoscenza ed un confronto tra le diverse gestioni dei centri sparsi sul territorio nazionale. Infatti, la ripartizione delle competenze in materia tra diverse strutture dell'Amministrazione (Direzione generale dei servizi civili, per la gestione amministrative dei centri e Dipartimento della pubblica sicurezza – questori cui spetta il controllo su gli ingressi, l'identificazione dei clandestini, la vigilanza) determina una conoscenza disaggregata delle informazioni relative ai transiti ed ai costi.

**Ministero della pubblica istruzione**
Funzione-obiettivo di IV livello
Capitolo 1373- *"Corsi scolastici a favore di cittadini extracomunitari"*

*(in milioni di lire)*

| Anni | Stanziamenti di competenza | Impegni totali | Autorizzazioni di cassa | Pagato totale |
|---|---|---|---|---|
| 1999 | 600 | 600 | 600 | 600 |
| 2000 | 1.200 | 1.197 | 1.200 | 1.197 |
| 2001 | 1.200 | 1.200 | 1.200 | 1.200 |

La quota di risorse stanziata dalla legge di bilancio è rimasta la stessa del precedente esercizio finanziario.

**6. Protezione civile.**

Permangono le difficoltà per la ricostruzione della spesa complessiva nella specifica materia, per la molteplicità dei soggetti che esercitano diverse attribuzioni comunque tra di loro connesse agli interventi di protezione civile.

Anche per il 2001 la Corte predispone una rappresentazione della spesa delle amministrazioni centrali per la protezione civile e la ricostruzione.

Le attività in esame sono comprese nelle COFOG 2.2.1 – "difesa civile" e 10.9.1 – "protezione sociale non altrimenti classificabile". A queste devono essere aggiunte altre funzioni-obiettivo di IV livello che, nel bilancio dello Stato, sono inserite in altre classificazioni COFOG.

Dalle tabelle che seguono si evince che sono diverse le amministrazioni centrali interessate alla materia della "protezione civile", nel duplice aspetto della prevenzione, emergenza e soccorso e della ricostruzione e misure di sostegno a seguito di calamità.

A seguito della riforma della P.C.M., le risorse che erano gestite dal Dipartimento della Protezione civile, sono allocate nel bilancio del Ministero del tesoro. Nelle tabelle che seguono i dati contabili, che per il 1999 erano ripartiti tra Presidenza e Tesoro, sono stati aggregati in un'unica voce.

Osservando gli stanziamenti complessivi, si rileva un incremento delle risorse (10.907,7 mld rispetto ai 9.054 mld del 2000), che ha interessato sia l'azione di prevenzione (+ 1.562 mld) sia la ricostruzione (+291 mld). Con riguardo agli interventi di prevenzione, particolarmente rilevante è stato l'aumento per il Ministero del tesoro, che nel 2000 ha gestito (considerando anche la spesa della P.C.M.) circa 1.510 mld e nel 2001 circa 2.327 mld. Anche il bilancio del Ministero dell'interno presenta una variazione in aumento, pari a circa 145 mld. Nel settore della ricostruzione, si sono ridotti gli stanziamenti del Ministero dei lavori pubblici (da 219 mld

103 mld), del Ministeri dei beni culturali (da 41 mld a 28). Ad eccezione del Ministero degli affari esteri, le altre Amministrazioni hanno avuto degli incrementi.

Nella prevenzione, la capacità di impegno complessiva rispetto alla massa impegnabile (81,9%) ha mantenuto lo stesso livello del 2000 (82,3%); per la ricostruzione è leggermente aumentata(dal 75,03% nel 2000, al 77,6%). Per la prevenzione la capacità di spesa ha mantenuto il medesimo livello (64,4%), mentre è migliorata, pur rimanendo piuttosto bassa, nel settore della ricostruzione (34,8% nel 2000 al 43,4%).

**Prevenzione**

*(in milioni di lire)*

| Amministrazione | Stanziamenti definitivi | Massa impegnabile | Massa spendibile | Impegni totali su massa impegnabile | Impegni effettivi su competenza | Pagato totale | Economie su competenza |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Ministero del tesoro | 3.327.090 | 2.827.489 | 3.449.501 | 1.907.605 | 1.481.531 | 1.840.906 | 11.918 |
| Ministero della finanze | 3.214 | 3.355 | 3.510 | 3.051 | 3.006 | 3.043 | 107 |
| Ministero dell'interno | 3.412.828 | 3.550.693 | 4.215.083 | 3.221.894 | 3.141.514 | 3.370.219 | 92.430 |
| Ministero dei lavori pubblici | 323.491 | 344.166 | 457.918 | 280.102 | 265.451 | 206.028 | 3.416 |
| Ministero dei trasporti | 8.078 | 8.078 | 8.717 | 7.593 | 7.594 | 7.339 | 484 |
| Ministero della difesa | 82 | 82 | 83 | 82 | 82 | 65 | 0 |
| Ministero delle politiche agricole. | 658.117 | 683.566 | 758.393 | 660.049 | 643.958 | 305.476 | 6.373 |
| Ministero della sanità | 274 | 274 | 278 | 246 | 246 | 3 | 27 |
| Ministero dell'ambiente | | | | | | | |
| **Totale** | **6.733.174** | **7.417.701** | **8.893.483** | **6.080.622** | **5.543.382** | **5.733.078** | **114.756** |

**Ricostruzione**

*(in milioni di lire)*

| Amministrazione | Stanziamenti definitivi | Massa impegnabile | Massa spendibile | Impegni totali su massa impegnabile | Impegni effettivi su competenza | Pagato totale | Economie su competenza. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Ministero del tesoro | 3.803.793 | 4.727.956 | 8.009.550 | 3.634.391 | 3.365.219 | 3.822.019 | 195.632 |
| Ministero degli affari esteri | 200 | 200 | 200 | 0 | 0 | 0 | 200 |
| Ministero dei lavori pubblici | 103.051 | 237.473 | 1.320.057 | 154.690 | 91.256 | 203.367 | 1.064 |
| Ministero dei trasporti | | | | | | | |
| Ministero delle politiche agricole | 111.256 | 111.256 | 375.240 | 116.147 | 116.147 | 110.015 | 4.891 |
| Ministero del lavoro | 127.963 | 127.963 | 140.184 | 127.963 | 127.963 | 127.963 | 0 |
| Ministero dei beni e delle attività culturali | 28.348 | 28.348 | 31.068 | 28.346 | 28.346 | 27.566 | 2 |
| **Totali** | **4.174.611** | **5.233.196** | **9.876.298** | **4.061.537** | **3.729.201** | **4.290.929** | **192.008** |

PAGINA BIANCA

# Ministero della difesa

**Sintesi e conclusioni.**

**1. Direttive e programmi:** *1.1 La nota preliminare;1.2 Le direttive del Ministro;*

**2. Analisi dell'organizzazione:** *2.1 Attuale configurazione dell'organizzazione; 2.2 Controllo interno.*

**3. Analisi finanziaria:** *3.1 Analisi per funzioni-obiettivo; 3.2 Analisi per centri di responsabilità;3.3 Analisi per categorie economiche.*

**4. Aspetti di particolare rilievo:** *4.1 Missioni di pace all'estero; 4.2 Agenzia Industrie-Difesa.*

**5. Attività contrattuale:** *5.1 Analisi dell'attività contrattuale della difesa; 5.2 Attività contrattuale dell'Arma dei carabinieri, 5.3 Gli acquisti di beni non d'armamento; 5.4 La gestione dei lavori pubblici nell'Amministrazione della difesa.*

**6. Profili evolutivi:** *6.1 La contabilità analitica per centri di costo.*

PAGINA BIANCA

## MINISTERO DELLA DIFESA

### *ESERCIZIO 2001* *(Milioni di Lire):*

| Funzione obiettivo 4° liv. | Stanziamenti Definitivi | Autorizzazioni di cassa | *di cui in C/Capitale* | Impegni | Impegni effettivi | Pagamenti | Residui totali | Economie |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2.1.1.1 - Predisposizione dello strumento militare | 1.739.862 | 1.840.970 | | 1.719.133 | 1.712.648 | 1.645.169 | 875.401 | 62.132 |
| 2.1.1.2 - Organizzazione risorse umane e operative forze terrestri | 9.007.060 | 9.267.125 | | 8.901.532 | 8.879.358 | 8.903.916 | 1.184.208 | 198.472 |
| 2.1.1.3 - Organizzazione risorse umane e operative forze | 4.046.576 | 4.166.722 | | 3.983.450 | 3.964.366 | 3.960.179 | 717.636 | 128.394 |
| 2.1.1.4 - Organizzazione risorse umane e operative forze aeree e spaziali | 5.610.701 | 5.692.513 | | 5.557.375 | 5.548.695 | 5.530.417 | 1.884.682 | 145.948 |
| 2.1.1.5 - Ammodernamento e rinnovamento armamenti terrestri | 1.432.035 | 979.723 | *246.197* | 1.426.773 | 1.419.666 | 967.098 | 2.342.184 | 12.824 |
| 2.1.1.6 - Ammodernamento e rinnovamento armamenti | 1.455.847 | 1.477.946 | *787.833* | 1.503.651 | 1.501.879 | 1.446.606 | 1.544.589 | -31.326 |
| 2.1.1.7 - Ammodernamento e rinnovamento armamenti aerei e spaziali | 2.020.391 | 2.071.342 | *1.286.356* | 2.018.560 | 2.014.118 | 2.062.971 | 2.246.890 | 15.616 |
| 2.1.1.8 - Gestione della leva e reclutamento | 13.417 | 14.214 | *697* | 12.844 | 12.844 | 13.080 | 1.121 | 588 |
| 2.1.1.9 - Formazione militare, addestramento e attivita' sportive | 16.026 | 14.395 | *2.000* | 15.850 | 15.850 | 13.907 | 6.599 | 534 |
| 2.1.1.10 - Gestione del servizio di veterinaria e quadrupedi | 2.331 | 2.508 | 2.317 | 2.317 | 2.104 | 214 | 14 | |
| 2.1.1.11 - Manutenzione infrastrutture militari | 554.626 | 529.893 | | 548.431 | 548.431 | 501.406 | 273.500 | 15.934 |
| 2.1.1.12 - Immobili destinati alla difesa militare | 317.741 | 254.959 | *215.010* | 314.679 | 314.511 | 224.487 | 699.903 | 28.018 |
| 2.1.1.13 - Esecuzione di accordi e trattati internazionali | 331.470 | 362.999 | | 320.535 | 272.109 | 304.655 | 173.524 | 20.849 |
| 2.1.1.14 - Onorificenze, partigiani e onoranze ai caduti in guerra e per cause di servizio | 88.041 | 89.214 | | 83.777 | 83.777 | 82.820 | 13.004 | 5.212 |
| 2.1.1.15 - Alloggi militari | 1.597 | 5.900 | *5.900* | 1.581 | 1.581 | 5.855 | 4.947 | 1.397 |
| 2.1.1.16 - Rimborsi per servitu' militari | 80.171 | 80.205 | | 79.838 | 79.838 | 69.367 | 40.402 | 471 |
| 2.3.1.1 - Interventi per il mantenimento della pace | 82.663 | 86.656 | | 82.377 | 82.357 | 82.570 | 19.802 | 1.682 |
| 2.4.1.1 - Ricerca e studi in materia di difesa militare e sicurezza nazionale | 727.162 | 762.200 | *467.008* | 726.023 | 725.563 | 756.066 | 966.733 | 9.467 |
| 2.5.1.1 - Indirizzo, pianificazione e monitoraggio di politiche, piani, programmi e bilanci in materia di difesa e | 232.972 | 245.144 | | 227.988 | 227.988 | 239.172 | 16.134 | 5.080 |
| 3.1.1.1 - Attivita' di controllo del territorio | 5.282.958 | 5.343.806 | *160* | 5.274.514 | 5.235.828 | 5.248.071 | 354.437 | 15.152 |
| 3.1.1.2 - Contrasto alla criminalita' organizzata e comune | 1.797.197 | 1.834.708 | *160* | 1.792.535 | 1.753.920 | 1.765.297 | 171.277 | 8.465 |
| 3.1.1.3 - Tutela dell'ordine pubblico | 727.313 | 758.612 | *80* | 724.017 | 704.722 | 721.052 | 153.174 | 7.823 |
| 3.3.1.2 - Gestione della materia penale | 160.362 | 160.429 | | 160.183 | 160.183 | 160.202 | 48 | 180 |
| 3.3.1.8 - Giustizia militare | 2.054 | 2.348 | | 950 | 950 | 1.983 | 173 | 273 |
| 4.1.1.1 - Pianificazione e regolamentazione per la politica commerciale | 72.760 | 72.773 | *71.500* | 71.618 | 71.618 | 72.074 | 8.711 | 1.385 |

## MINISTERO DELLA DIFESA

### *ESERCIZIO 2001* *(Milioni di Lire):*

| Funzione obiettivo 4° liv. | Stanziamenti Definitivi | Autorizzazioni di cassa | *di cui in C/Capitale* | Impegni | Impegni effettivi | Pagamenti | Residui totali | Economie |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 4.1.2.5 - Vigilanza, prevenzione e tutela delle | 3 | 3 | | 3 | 3 | 3 | 0 | 0 |
| 4.2.1.5 - Interventi di bonifica ed opere irrigue | 0 | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 4.2.1.7 - Regolamentazione, vigilanza, repressione e sanzioni amministrativein materia di frodi agroalimentari | 7.291 | 7.294 | | 7.283 | 7.283 | 7.284 | 2 | 8 |
| 4.5.4.9 - Traffico aereo civile su aeroporti militari e trasporto aereo di stato | 101.710 | 121.720 | *31.695* | 100.965 | 95.640 | 98.056 | 177.921 | 5.445 |
| 5.6.1.2 - Vigilanza, prevenzione e repressione in | 14.581 | 14.588 | | 14.565 | 14.565 | 14.567 | 4 | 17 |
| 6.1.1.1 - Interventi e contributi finanziari per la costruzione di abitazioni | 196 | 417 | *417* | 196 | 196 | 222 | 196 | 0 |
| 6.3.1.3 - Rifornimento idrico isole minori | 6.160 | 5.108 | | 4.528 | 4.528 | 3.912 | 4.718 | 1.786 |
| 7.3.1.1 - Sanita' militare | 202.826 | 202.741 | | 199.455 | 197.861 | 189.905 | 56.490 | 9.098 |
| 7.4.1.6 - Regolamentazione e vigilanza in materia sanitaria | 85.002 | 86.706 | | 84.912 | 84.902 | 85.681 | 3.521 | 265 |
| 8.2.1.18 - Repressione delle attivita' illecite relative ai beni culturali | 14.581 | 14.588 | | 14.565 | 14.565 | 14.567 | 4 | 17 |
| 9.4.1.13 - Accademie e scuole militari | 71.834 | 73.163 | | 71.734 | 71.734 | 69.192 | 5.249 | 3.111 |
| 10.2.1.7 - Erogazioni e rimborsi per pensioni privilegiate e militari nonche' trattamenti provvisori | 1.680.777 | 1.675.946 | | 1.669.762 | 1.669.762 | 1.672.692 | 1.955 | 13.111 |
| 10.3.1.1 - Erogazioni ai superstiti di persone decedute per causa di servizio | 7.250 | 7.250 | | 7.225 | 7.225 | 7.235 | 0 | 25 |
| 10.4.1.1 - Trasferimenti e assistenza alle famiglie per protezione sociale | 0 | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 10.6.1.1 - Sussidi alle famiglie a sostegno dei costi per alloggi | 6.861 | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 6.861 |
| 10.7.1.1 - Lotta alla droga e recupero dei tossicodipendenti | 3.692 | 4.638 | | 3.692 | 3.692 | 578 | 7.021 | 0 |
| 10.7.1.4 - Sostegno agli esuli, agli sfollati ed altre categorie | 5.000 | 0 | | 5.000 | 5.000 | 0 | 5.000 | 0 |
| 10.9.1.2 - Approvvigionamenti e stoccaggio per l'utilizzo in caso di emergenza e calamita' | 82 | 83 | | 82 | 82 | 65 | 17 | 1 |
| ***TOTALE AMM.NE*** | ***38.011.182*** | ***38.331.550*** | ***3.115.014*** | ***37.734.496*** | ***37.512.152*** | ***36.944.482*** | ***13.961.393*** | ***694.329*** |

**Sintesi e conclusioni.**

L'Amministrazione della difesa, fortemente impegnata sullo scenario internazionale, ed orientata a sviluppare capacità militari più efficaci, sta portando avanti il processo di consolidamento della riforma operata dalla legge n. 25 del 1997 sui *vertici* e dal successivo *regolamento attuativo*, emanato con il decreto del Presidente della Repubblica del 25 ottobre 1999, n. 556.

All'inizio del 2001 è intervenuta la riorganizzazione del Segretariato generale, con il regolamento, approvato con il d.P.R. 21 marzo 2001, n. 172 e con il quale si è modificato il citato d.P.R. n. 556 del 1999.

In tale contesto i profili organizzativi del Ministero della difesa vanno considerati, tenendo presente un fattore evolutivo determinante: l'istituzione della *Forza professionale*, che trova la sua disciplina regolamentare nel d.lgs. n. 215 dell'8 maggio 2001.

Infatti, tale provvedimento, oltre ad esplicare i suoi effetti, sotto il profilo del ridimensionamento della forza complessiva, che per il 2002 dovrebbe raggiungere le 249.800 unità[1], determina l'esigenza di affrontare la lacuna determinata dall'abolizione del servizio di leva ed induce a prendere in considerazione soluzioni in *outsourcing*, del resto indicate dalla stessa legge con la quale è stato istituito il "Servizio militare professionale"[2], come, ad esempio per ciò che concerne la sorveglianza dei presidi militari (laddove, evidentemente, non sussistano particolari esigenze di sicurezza) o la conduzione degli automezzi.

L'esternalizzazione diviene dunque un fenomeno di rilievo per la Difesa e rende in alcuni casi, come in quello del *vettovagliamento*, necessario modificare sensibilmente la normativa in atto.

Un aspetto che in passato ha sollecitato l'attenzione della Corte è quello dei magazzini[3] della Difesa. Al riguardo, si rinviene un significativo impegno diretto ad evitare il più possibile fenomeni di *stoccaggio* di beni e materiali, assai spesso fonte di diseconomie, come la Corte ha sottolineato nelle sue indagini in sede di controllo sulla gestione.

La *ratio* del sistema è dunque quella di consentire la drastica riduzione di materiali in esubero, in considerazione della riduzione della forza complessiva.

Una considerazione che va fatta è che, per quanto tutta l'operazione sia motivata dalla riduzione della *forza* complessiva, la situazione alla quale si vuol porre rimedio si è creata nel

---

[1] Di cui 152.800 per l'Esercito, 49.700 per la Marina e 57.300 per l'Aeronautica.

[2] La legge 14 novembre 2000, n. 331 prevede, infatti, all'art.3, lett. g), la possibilità di avvalersi "nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio, anche di imprese private per lo svolgimento di attività di natura logistica, attualmente svolte da personale militare".

[3] Con la deliberazione n. 17/2002/G (dopo la precedente n. 80 del 2000), la Sezione di controllo ha approvato la relazione concernente "Monitoraggio ed analisi della gestione dei magazzini dell'Amministrazione della Difesa".

corso del tempo ed è il risultato di disfunzioni sul piano gestionale che sono state sottolineate dalla stessa Corte, nelle relazioni sui *magazzini militari* (deliberazioni nn. 80/2000 e 17/2002/G) ed in quelle sui *materiali non d'armamento*, e sulla *gestione dei lavori pubblici*, approvate con le deliberazioni 11/2002/G e 12/2002/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato.

Per quanto attiene al noto programma Eurofighter 2000 (oggetto dell'attenzione della Corte anche in sede di controllo sulla gestione, negli anni passati,) relativo ad un intercettore destinato a sostituire l'F104S, è prevista la realizzazione completa del primo velivolo entro il 2002.

In proposito, si è deciso, allo scopo di assicurare senza soluzione di continuità, l'assolvimento della funzione di difesa aerea da parte dell'Aeronautica militare, la prosecuzione del *leasing* di 24 Tornado ADV fino al 2003, per poi introdurre in servizio la linea F16.

Nella passata relazione si era fatto cenno ai provvedimenti con i quali, alla fine del 2000 e nel corso del 2001, l'Arma dei carabinieri, nella nuova qualità di Forza armata, conferita con la legge 31 marzo 2000, n. 78, aveva realizzato la sua nuova configurazione, con il riordino delle strutture, funzioni e carriere del personale dell'Arma con l'adeguamento dei livelli di comando alla rilevanza delle funzioni e delle connesse responsabilità decisionali[4].

La riorganizzazione è stata intesa in termini dinamici., in quanto orientata a snellire le procedure ed a superare preesistenti diseconomie di gestione, favorendo, per quanto possibile, l'esternalizzazione di alcuni servizi, in considerazione della diminuzione della forza disponibile.

Al riguardo, un dato significativo dell'opera di razionalizzazione compiuta è il recupero all'attività di intervento di circa 2.800 unità e la diminuzione, dall'11% all'8% degli addetti alle attività di supporto rispetto alla forza complessiva.

Il Servizio di controllo interno, nella nuova configurazione prevista dal d.lgs. n. 286 del 1999 e, quindi come *controllo strategico*, istituito, nel contesto degli Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro, con il regolamento emanato con il d.P.R. 14 maggio 2001, n. 241, è stato costituito solamente alla fine dell'esercizio 2001, con il d.m. del 28 novembre 2001 e può quindi ritenersi operativo solo nella prima parte di questo esercizio.

In questo primo periodo di attività, il Servizio è impegnato in un'attività di monitoraggio, supportata da un programma informatico di controllo di gestione, che dovrebbe consentire di disporre, in un tempo ragionevole, vista la consistenza dell'attività da svolgere, di una effettiva conoscenza delle dinamiche di spesa dell'Amministrazione, in un'ottica di risultato.

---

[4] I più importanti dei quali sono: il d.lgs. 27 giugno 2000, n. 214, il d.lgs.28 giugno 2000, n. 216, il d.lgs. 5 ottobre 2000, n. 297, il d.lgs. 5 ottobre 2000, n. 298, il d.lgs. 28 febbraio 2001, n. 82, il d.lgs.28 febbraio 2001, n. 83.

L'esigenza di un'incisiva azione al riguardo è stata costantemente segnalata dalla Corte, in questa sede, nonché in quella del controllo sulla gestione. Si richiamano dunque le considerazioni formulate in merito, ma si sottolinea come, aspetto questo di cui si è mostrato ben consapevole il Servizio di controllo interno, debba porsi rimedio al grave *vulnus* rappresentato dai ritardi nella realizzazione di un sistema informatico in grado di monitorare l'andamento della spesa periferica che ha ormai superato la soglia del 50% dell'intero bilancio della Difesa.

Al riguardo, alcune considerazioni che attengono, in particolare, alla gestione delle *contabilità speciali*, vengono fatte nella parte della presente relazione dedicata all'*Auditing finanziario-contabile*.

Un risultato di rilievo, che emerge dai dati di rendiconto, è la diminuzione dei residui totali al 31 dicembre 2001, i quali si attestano a 6.378,9 mld, rispetto ai 12.812,3 del 2000 e con un'incidenza del 15,8% su una massa spendibile di 40.444,6 mld.

Tale dato trova conferma nella diminuzione dei residui registrata per tutti i centri di responsabilità per l'ammodernamento e l'armamento della difesa:

- La Direzione per gli *Armamenti terrestri* del 45,9%.
- La Direzione per gli *Armamenti navali* del 59,4%.
- La Direzione per gli *Armamenti aeronautici* del 39,1%.

Tale riscontro va esteso anche al settore dei lavori della Difesa, ferme restando le analisi specifiche alle quali si è fatto cenno in precedenza, ed all'Arma dei carabinieri che costituisce un unico Centro di responsabilità e che, a livello dunque fortemente aggregato, mostra una diminuzione del 21% del livello dei residui finali.

In ultimo, va sottolineato positivamente l'avvio, nel corso del 2001, dell'Agenzia *Industrie Difesa*, sulla quale incombe l'onere di selezionare gli enti e gli stabilimenti industriali della Difesa per verificarne il possibile recupero ad una gestione economica, e, gestirli secondo un piano industriale e con una contabilità economica.

E' stato approvato il regolamento di organizzazione e funzionamento (con il d.P.R. n. 424 del 2000) e nominato il Direttore generale, proveniente dall'area dell'Industria per la Difesa.

Successivamente è stata stipulata la convenzione tra il Ministro della Difesa e il Direttore generale dell'Agenzia e sono stati presi in carico i primi 6 stabilimenti con 1.500 addetti, provenienti dall'Area industriale della Difesa:

Certamente l'attuale situazione economica mostra il forte disallineamento tra i costi e la produzione sviluppata (100 mld di lire i primi e 35 mld la seconda, (in base alla *Relazione al*

"*Piano di attività e bilancio di previsione 2002*"), ma tale situazione costituisce la fotografia di un sistema fortemente gravato dai costi di personale e non inserito in una logica di mercato.

La prospettiva è dunque quella di armonizzare i due aspetti (tenendo conto che nel frattempo sono stati presi in carico dall'Agenzia altri tre stabilimenti), al fine di avviare le *unità operative* citate ad un circuito virtuoso in grado di portarle, abbattendo i cosiddetti *costi dell'inefficienza*, sia pure nel medio-lungo periodo ad utili di bilancio.

Strettamente legata a tale prospettiva è l'indicazione per la stessa Amministrazione, inserita nella convenzione che regola il rapporto tra Agenzia e Ministero, di richiedere prioritariamente preventivi e fattibilità per tutti quei servizi e produzioni che possono essere offerti dalle medesime, al fine di evitare duplicazioni di spesa.

## 1. Direttive e programmi.

*1.1 La nota preliminare.*

Il Ministero della Difesa, per ogni esercizio finanziario, predispone una *Nota aggiuntiva al bilancio* che costituisce, unitamente alla c.d. P.T.F. - Programmazione tecnico-finanziaria, il documento nel quale vengono indicate le linee programmatiche del dicastero.

La nota preliminare presenta, ovviamente, un'impostazione coerente con i due documenti citati.

L'obiettivo strategico principale è quello di partecipare in modo adeguato al processo di *europeizzazione* delle Forze armate nazionali.

In questa ottica, l'Amministrazione ritiene di aver compiuto significativi passi, come la riforma dei *vertici*, l'elevazione al rango di *Forza armata* dell'Arma dei carabinieri, la creazione di una *Forza professionale*, con la connessa abolizione della *leva* e l'apertura alle donne della carriera nelle Forze armate.

Accanto alle modifiche *strutturali*, vi è stato l'impegno nelle operazioni militari internazionali, per le quali l'Italia si pone al terzo posto per risorse umane impegnate con 9.000 uomini.

Dalla nota preliminare emerge una sostanziale conferma del livello delle risorse assegnate alla difesa, soprattutto se confrontate con il P.I.L.:

*in milioni di € - (miliardi di lire)*

| *Esercizio* | *2001* | *2002* |
|---|---|---|
| Funzione Difesa (Forze Armate) | 12.631,4 (24.457,8) | 13.252,7 (26.183,5) |
| Funzioni Sicurezza Pubblica (Carabinieri) | 3.909,2 (7.569,3) | 4.244,1 (8.217,7) |
| Funzioni Esterne | 234,7 (454,5) | 222,8 (205,0) |
| Pensioni Provvisorie | 1.001,6 (1.939,0) | 879,0 (1.701,9) |
| **Totale** | **17.777,0 (34.421,0)** | **18.850,7 (36.500,0)** |

Gli incrementi sono dunque nell'ordine del 6,04% sul piano complessivo rispetto al bilancio 2001 (si sottolinea come in sede di rendiconto 2000 il livello degli stanziamenti definitivi sia stato pari ad € 18.478,45 milioni pari a 35.392,01 miliardi di lire).

In particolare, per la funzione Difesa l'incremento è del 4,92%, per l'Arma dei Carabinieri dell'8,57%, mentre per le Pensioni provvisorie si registra una ulteriore diminuzione, rispetto all'esercizio precedente, del 12,24%.

Va considerato che è tendenziale un consistente aumento nel bilancio difesa del dato di rendiconto; anche nel 2000 esso si è rivelato di particolare consistenza con un livello di € 18.478,45 milioni pari a 35.392,01 miliardi di lire che indica un incremento del 7,75% rispetto ai € 16.963,39 pari a 32.845,7 miliardi, del bilancio di previsione.

Indubbiamente, incide su tale dato, come per l'esercizio precedente, la spesa sostenuta per le *missioni internazionali*.

Il rapporto con il P.I.L., elemento questo ritenuto un indicatore importante per la valutazione della spesa per la difesa, risulta pari all'1,47%, valore pressoché corrispondente a quello del 2001, (1,46%) e, comunque nuovamente in crescita dopo la flessione, sia pur minima, registrata tra 2001 e 2000 (era del 1,48%).

Ma è maggiormente significativo il rapporto con il P.I.L. della Funzione Difesa, ed in questo caso il rapporto del previsionale 2001 con il P.I.L. è dell'1,05%, sostanzialmente coincidente con quello del revisionale 2000 e, quindi, ancora molto distante dalla media di Paesi europei (1,5%) ed ancor più dall'1,75% della Francia (in leggera diminuzione rispetto all'1,9% del 2001) e dal 2,5% del Regno Unito (in aumenti rispetto al 2,4% del 2001).

Nel bilancio di previsione 2001, erano stati inseriti per la prima volta tre nuovi Centri di responsabilità: *Esercito italiano*, *Marina militare* ed *Aeronautica militare*, oltre all'*Ufficio generale per la gestione degli enti dell'area industriale*.

Nel caso dei primi tre, si era ritenuta tale innovazione, susseguente a quella dell'individuazione quali centri di responsabilità degli *Ispettorati logistici* per le tre *Forze armate*, come un indicatore della sempre maggiore diretta assunzione di responsabilità anche nel processo decisionale tendente all'acquisizione di beni e servizi da parte degli Stati maggiori di forza armata, sia pure in un primo momento nell'ambito del *funzionamento* ed attraverso l'operatività degli *Ispettorati logistici*.

Va detto che, sulla scorta dell'andamento dell'esercizio 2001 e, soprattutto, del bilancio di previsione 2002, non appare significativamente mutato il rapporto fra l'area *tecnico-amministrativa* e l'area *tecnico-operativa*.

Ne costituisce conferma anche l'esercizio portato avanti dall'Amministrazione della difesa per la costruzione di un sistema di *contabilità analitica per centri di costo*, del quale si tratta nella parte dedicata, nella presente relazione sul rendiconto 2001, all'*auditing finanziario-contabile*.

Per quanto attiene poi alla rilevanza dell'*Ufficio generale per la gestione degli enti dell'area industriale* va detto che l'*Agenzia Industrie-difesa*, prevista dal decreto legislativo 300 del 1999, ha iniziato nel corso del 2001 ad essere effettivamente operativa ed, in considerazione della rilevanza del tema, il medesimo sarà adeguatamente approfondito in un apposito capitolo.

*1.2 Le direttive del Ministro.*

L'evoluzione strutturale della Difesa continua ad essere un punto fermo nella programmazione del Ministero e tale processo continua ad essere realizzato con gradualità.

Anche nella Direttiva 2002 così come per le precedenti (in particolare da quella per il 2000 è stato colto dalla Corte un miglior approccio programmatorio rispetto al passato) vengono dunque posti gli obiettivi di contrazione per il personale militare di circa 12.000 unità in un quadro di miglioramento dell'efficienza, in modo da disporre di uno strumento militare *in grado di fornire un qualificato concorso al conseguimento delle finalità complessive in chiave NATO ed europea nel campo della Difesa*.

La diminuzione del personale militare, in detto contesto, è di maggior consistenza, rispetto a quella prevista nella Direttiva per l'esercizio 2001, che, complessivamente, prevedeva una riduzione complessiva di 7.750 unità, attraverso una diminuzione di Ufficiali e personale di leva rispettivamente per 1.130 e 11.600 unità ed un contestuale incremento di 5.000 unità, tra Sottufficiali e volontari di truppa (ferma breve e servizio permanente), con una significativa aliquota di questi ultimi di circa 4.870 unità.

L'obiettivo per il 2001, era di portare la forza complessiva a 262.000 unità circa (di cui circa 162.000 per l'Esercito, 40.000 per la Marina e 60.000 per l'Aeronautica).

Per il 2002 è dunque previsto un considerevole passo avanti in tale direzione, con un dimensionamento della forza complessiva in 249.800 unità (di cui 152.800 per l'Esercito, 39.700 per la Marina e 57.300 per l'Aeronautica), attraverso una riduzione di Ufficiali, Marescialli e personale di leva di 22.800 unità ed il contestuale aumento di 10.800 unità, tra Sergenti e Volontari di truppa in servizio permanente.

Viene ulteriormente perseguito il programma di adeguamento tecnologico e miglioramento qualitativo dello strumento militare.

Va detto che gli obiettivi indicati nella Direttiva per il 2002 sono pressoché

sovrapponibili con quelli della Direttiva 2001, sia per la componente *interforze*, impegnata in particolare nel programma di graduale potenziamento di personale conseguente all'istituzione del Vertice unico delle Forze Armate (legge n. 25 del 1997) e nella progettazione unitaria dello strumento militare [5] sia per la componente *terrestre* impegnata nella graduale e progressiva riduzione della forza bilanciata, coerentemente con gli obiettivi di "professionalizzazione" dello strumento e nel ricercare economie di gestione nel settore esercizio in modo da incrementare la formazione e l'addestramento del personale, nonché nella manutenzione e nel mantenimento in efficienza di dotazioni, mezzi, attrezzature, materiali ed equipaggiamenti, nell'adeguamento delle infrastrutture all'esigenza del reclutamento femminile e nel "miglioramento della qualità della vita" del personale.

Tale aspetto colpisce non solamente per la loro sostanziale ripetitività ma per le minime variazioni sui programmi internazionali di armamento[6], anche per le caratteristiche e la durata di tali programmi, aspetti sui quali la Corte si è soffermata in passato sia nella relazione al Parlamento sia in quelle di controllo sulla gestione.

Per la componente marittima, viene sottolineata l'esigenza di razionalizzare le spese ed affinare la gestione delle risorse in un'ottica di maggiore *efficienza, sostegno ed approntamento* dello strumento aeronavale.

Per quanto attiene al piano di rinnovamento della flotta, il medesimo viene visto non solo come un'esigenza sotto il profilo dell'adeguamento tecnologico e la necessaria *prontezza operativa*, ma anche come l'occasione per realizzare economie di scala.

---

5

a) attuare gli interventi necessari ad evitare il degrado dei settori tecnici ed infrastrutturali di supporto ai principali mezzi e sistemi operativi;
b) procedere al graduale adeguamento dell'intera area tecnico-industriale alle norme relative all'infortunistica, all'igiene del lavoro ed alla salvaguardia dell'ambiente;
c) ;proseguire, nell'area della ricerca e sviluppo, nei programmi già avviati, esaltando in particolare la partecipazione ai progetti di ricerca tecnologica avanzata in ambito europeo (programma EUCLID), allo scopo di mantenere e garantire i presupposti per una continua e per quanto possibile paritetica partecipazione dell'industria nazionale alla operazione internazionale per la realizzazione dei futuri sistemi.

6 In tale quadro assumono rilevante priorità i seguenti programmi:

- acquisizione di 200 veicoli VCC DARDO, da destinare alle unità meccanizzate per migliorarne la capacità di operare in ambito internazionale;
- acquisizione di 600 veicoli blindati VBL 4x4 e 6x6 PUMA per le esigenze delle unità di cavalleria, paracadutisti ed alpine;
- trasformazione/ammodernamento di n. 16 veicoli anfibi LVTP7;
- trasformazione di 45 ELICOTTERI A129 dalla versione base controcarro a quella da combattimento;
- acquisizione di 201 veicoli blindati BV 206 e BV 206S ad alta mobilità per attività in ambiente montano e su terreni a basso indice di scorrimento;
- realizzazione in cooperazione con la Francia, nell'ambito del programma FSAF, un sistema missilistico c/a a media portata destinato alla sostituzione del sistema HAWK;
- acquisizione di n. 60 elicotteri NH-90, in cooperazione con Olanda, Francia e Germania, per sostituire l'attuale linea di volo (AB 205 e AB 212);
- acquisizione di n. 70 obici semoventi PZH-2000, in cooperazione con la Germania, per ammodernare le unità di artiglieria terrestre.

In tale contesto, viene in primo luogo considerata quale priorità l'acquisizione di una nuova portaerei e, comunque, viene diversificato, rispetto al 2001, il campo di intervento, sempre nell'ottica di costruzione di una *flotta* di livello adeguato[7].

Per la componente aerea, nel settore del personale, la priorità risiede nel proseguire nel processo di "professionalizzazione".

Nel settore dell'esercizio, si appalesa invece l'esigenza di indirizzare le risorse, prioritariamente, all'addestramento ed al sostegno tecnico-logistico, in particolare per la manutenzione velivoli.

Nel settore investimento, di grande importanza per l'Aeronautica , va proseguito il processo di ammodernamento attraverso un'armonizzazione delle componenti, in grado di compensare la contrazione quantitativa e mirando a disporre di una gamma la più completa possibile di moduli operativi, compresi quelli altamente specializzati.

Per quanto attiene ai programmi prioritari, si citano:

**a)** la prosecuzione della fase di sviluppo, industrializzazione, produzione e supporto logistico del programma EUROFIGHTER 2000;

**b)** la prosecuzione fino al 2003 del leasing di 24 velivoli TORNADO ADV e successiva introduzione in servizio della linea F16 per colmare il *gap* nel settore della difesa aerea, prima dell'entrata in linea del nuovo velivolo caccia-intercettore;

**c)** la prosecuzione degli impegni relativi l'aggiornamento del segmento da trasporto tattico (acquisizione di 22 velivoli C-103J e contemporanea modifica di parte di questi allo standard C-130J-30) destinato ad incrementare le capacità di mobilità degli assetti nazionali;

**d)** l'adeguamento delle capacità operative dei velivoli TORNADO, AM-X; ATLANTIC ed HH3F[8].

---

[7] In tale prospettiva il proseguimento/avvio dei seguenti programmi assume rilievo prioritario:

- acquisizione, in cooperazione con la Francia del programma di acquisizione di due fregate antiaeree di scorta classe ORIZZONTE destinate a sostituire i caccia classe AUDACE, dei quali è prossima la radiazione;
- acquisizione di due fregate di nuova generazione, destinate a sostituire le quattro unità di classe *LUPO* e le otto unità di classe *MAESTRALE*;
- cooperazione internazionale nei settori navali, subacqueo, aeronautico e dei sistemi d'arma (acquisizione di due sommergibili di nuova generazione U212A, elicotteri EH-101 e NH-90, sistemi missilistici SAAM e PAAMS);
- ammodernamento tecnologico di "mezza vita" per i sommergibili classe SAURO (3^ e 4^ serie);
- acquisizione di 4 unità minori combattenti da pattugliamento per fronteggiare le sempre maggiori esigenze di presenza e sorveglianza nei bacini di precipuo interesse metropolitano;
- acquisizione di un'unità di supporto polivalente con capacità di gestione delle informazioni di valenza operativa interforze;
- adeguamento dei mezzi del Reggimento anfibio San Marco.

[8] Altri programmi riguardano:

**a)** l'acquisizione di velivoli da addestramento;

Per l'Arma dei Carabinieri, ora con rango di Forza Armata con collocazione autonoma nell'ambito del Dicastero per l'assolvimento dei compiti militari, gli obiettivi e gli indirizzi programmatici sono tendenzialmente finalizzati:

**a)** ad assicurare la prosecuzione della consueta attività di contrasto alla criminalità organizzata e comune, nonché alle forme terroristiche di matrice nazionale ed internazionale;

**b)** alla partecipazione alle eventuali missioni militari e di polizia connesse alla tutela degli interessi nazionali all'estero o nel quadro di missioni sotto l'egida di organizzazioni internazionali;

**c)** allo sviluppo delle potenzialità operative in tutti i settori di competenza e nei vari comparti di specializzazione[9].

Accanto alle direttive che riguardano l'area *tecnico-operativa* e, quindi, le *forze armate*, vi sono quelle che si indirizzano all'*Amministrazione* ed alla *Gestione* e, quindi, all'area *tecnico-amministrativa* che fa capo al *Segretario generale* ed ai *Direttori generali e centrali*.

Grande importanza viene data al processo di ristrutturazione, incardinato dalla legge n. 25 del 1997 e che investe tutta l'Amministrazione.

In tale contesto ha grande rilievo l'istituzione della "Forza professionale"[10] perché, come si vedrà quando si tratteranno punti specifici, nell'organizzazione della Difesa viene a cadere un supporto di grande rilievo, soprattutto per le mansioni di livello medio-basso : la forza di *leva*.

Per quanto, infatti, sia stata stigmatizzata in passato la sua utilizzazione a fini amministrativi, viene a manifestarsi una lacuna di proporzioni consistenti che determina,

---

**b)** l'acquisizione di 4 velivoli rifornitori;
**c)** la prosecuzione della fase di sviluppo di nuovo missile aria/aria a corto raggio IRIS-T) ed avvio della fase di sviluppo di un missile aria/aria a medio raggio METEOR;
**d)** il miglioramento ed il ripianamento scorte della componente missilistica antiradiazione (HARM);
**e)** la prosecuzione degli impegni relativi al programma di acquisizione di armamento con caratteristiche "Stand Off" e di sistemi mobili per la difesa antiaerea a corto/cortissimo raggio;
**f)** l'avvio della realizzazione delle entità nazionali nell'ambito del sistema NATO di Comando e Controllo delle operazioni aeree;
**g)** l'avvio di programmi di acquisizione di sistemi mobili di difesa aerea, controllo del traffico aereo e meteo.

[9] In particolare, per l'assolvimento dei molteplici e complessi compiti di polizia giudiziaria, pubblica sicurezza, polizia militare e compiti militari propriamente detti, sarà perseguita:
- sotto il profilo ordinativo, ogni possibilità di ottenere un recupero di risorse da attività non prettamente operative e di realizzare economie di personale.
- sotto il profilo operativo, la flessibilità e l'efficienza mediante la previsione di un potenziamento "qualitativo" delle Stazioni in termini di immissione di strumenti informatici di supporto, di ammodernamento di automezzi ed equipaggiamenti, ecc., nonché attraverso la ridistribuzione delle forze con criteri di flessibilità, calibrando così il dispositivo territoriale in funzione della massima proiezione di servizi esterni per condurre una efficace azione preventiva e repressiva nei confronti dei fenomeni di criminalità diffusa.

Non viene inoltre trascurato alcun aspetto che attenga al controllo del territorio, in particolare, attraverso il programma di automazione delle Centrali operative.
Altro profilo di grande rilievo è, infine, quello addestrativi che viene ulteriormente affinato.

[10] Il *Servizio militare professionale* istituito con la legge 14 novembre 2000, n. 331.

perlomeno, l'esigenza di studiare soluzioni (anche in *outsourcing*) per esigenze indefettibili come quella della sorveglianza dei presidi militari, ferma restando la valutazione dei livelli di sicurezza da assicurare.

Nella direttiva del Ministro emerge la consapevolezza dell'Amministrazione sulla lacuna, più volte sottolineata dalla Corte in sede di Relazione al Parlamento, rappresentata dall'esigenza di disporre di un adeguato sistema di controllo interno, sostanzialmente mai decollato, nella precedente configurazione prevista dal d.lgs. n. 29 del 1993 e successive modifiche, ed ora da strutturare secondo le disposizioni del d.lgs. n. 286 del 1999.

Ora tale Servizio, istituito con il regolamento emanato con il d.P.R. 14 maggio 2001, n. 241, che disciplina gli Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro è stato effettivamente costituito e, nel prosieguo, si darà conto delle attività finora svolte dal medesimo al fine di monitorare l'attività dell'Amministrazione e trarne valutazioni in grado di meglio allocare le risorse, soprattutto nell'area tecnico-amministrativa, e di fornire elementi per la programmazione futura.

Anche per il 2002, in considerazione della recente istituzione del Servizio, unitamente all'attuale carenza di risorse umane adeguate nell'area tecnico-amministrativa, con particolare riferimento al personale militare con il grado di Ufficiale, l'Amministrazione considera le sue stesse direttive solamente come generali punti di riferimento per l'attività da svolgere, pur non mancando, indicazioni più specifiche e puntuali degli obiettivi concreti da perseguire da parte delle Direzioni generali.

Viene ribadito, nell'attuale contesto, l'obiettivo, per le Direzioni generali dell'area del personale e dell'area tecnico-logistica, di individuare le misure organizzative per far fronte ai maggiori impegni in termini di selezione, reclutamento, formazione, gestione amministrativa dei volontari di truppa in servizio permanente e in ferma volontaria prefissata, di salvaguardia prioritaria del loro impiego operativo, di attuazione amministrativa delle politiche di incentivazione al suddetto reclutamento, nonché di individuazione delle misure idonee ad assicurare la continuità dei servizi che era precedentemente garantita dalla presenza dei militari di leva.

Altro aspetto di rilievo è legato all'entrata in vigore del regolamento relativo all'"Agenzia Industrie Difesa", del quale si parlerà approfonditamente, nella parte dedicata ai *Profili evolutivi*, per fornire un quadro delle attività fin qui svolte, e per la quale la Direttiva indica l'esigenza per l'area tecnico-amministrativa, di fornire il massimo supporto sia in termini di organizzazione che di attribuzione delle risorse di personale ed economiche.

E' dunque confermata l'esigenza per l'Amministrazione di dover realizzare,

parallelamente, la normale attività gestionale e quella diretta ad applicare le riforme normative recenti, e, per tale ragione, chiama le sue strutture dirigenziali a quello che essa stessa definisce un *sur-plus* di impegno, al fine di garantire il raggiungimento dei fini istituzionali delle strutture cui sono preposti, secondo i canoni delle efficienza, efficacia ed economicità.

In questa linea vengono ribadite alcune indicazioni già presenti nella Direttiva 2001:

**a)** sottoporre al vaglio critico tutte le procedure in atto, al fine di semplificarle e razionalizzarle, con l'obiettivo di ridurre il contenzioso, eliminare eventuali arretrati, incrementare il tasso di trasparenza, nell'ambito delle norme regolatrici della materia ed agevolare la partecipazione del cittadino ai procedimenti, ove prevista;

**b)** adottare una gestione della cassa in grado di seguire con precisione e attendibilità l'andamento della spesa al fine di formulare corrette previsioni a breve e medio periodo, perseguendo costantemente l'obiettivo di ridurre i residui;

**c)** esercitare un costante controllo sull'applicazione delle direttive al fine del raggiungimento dei risultati ed operare un costante monitoraggio delle attività al fine di verificare l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa ed ottimizzare, anche mediante interventi correttivi *in itinere*, il rapporto tra costi e risultati.

Viene poi sottolineata la richiesta di *ottimizzare le organizzazioni* delle Direzioni generali e centrali *in relazione alle possibilità offerte dall'attuale normativa* e quella di dedicare particolare attenzione all'acquisizione ed all'utilizzo dei mezzi informatici ed all'utilizzazione di *internet, intranet ed e-mail.*

Viene anche, nuovamente ribadita l'importanza di uno degli aspetti che emergono dalla legge 25 del 1997 e dal successivo regolamento approvato con il d.P.R. n. 556 del 1999, e che attiene al potenziamento del ruolo di indirizzo, controllo e coordinamento del Segretario Generale/Direttore Nazionale degli Armamenti su tutti i responsabili degli enti dell'area tecnico-amministrativa, che dal Segretario Generale stesso direttamente dipendono.

In conclusione, salvo taluni aspetti, la Direttiva per il 2002 è, come si diceva, sostanzialmente *sovrapponibile* alla Direttiva 2002.

Va tenuto conto, peraltro che molti obiettivi sono *tendenziali* in un processo evolutivo come quello che sta vivendo l'Amministrazione della Difesa e che solo, come già è stato detto, con un'attenta azione di monitoraggio, soprattutto per quel che concerne la *spesa decentrata*, che costituisce l'area meno conosciuta nell'evolversi dei fenomeni gestori, la stessa Direttiva potrà lasciare schemi consueti per assumere maggiore incisività.

## 2. Analisi dell'organizzazione.

*2.1 Attuale configurazione dell'organizzazione.*

L'Amministrazione della difesa sta portando avanti il processo di consolidamento della riforma operata dalla legge n. 25 del 1997 sui *vertici* e dal successivo *regolamento attuativo*, emanato con il decreto del Presidente della Repubblica del 25 ottobre 1999, n. 556[11].

All'inizio del 2001 è intervenuta la riorganizzazione del Segretariato generale, con il regolamento, approvato con il d.P.R. 21 marzo 2001, n. 172 e con il quale si è modificato il citato d.P.R n. 556 del 1999[12].

In realtà, per quanto i processi di riorganizzazione strutturale disegnati dalle norme citate

---

[11] E' venuta, infatti, l'indicazione puntuale delle funzioni di vertice del *Capo di stato maggiore della difesa* - delle quali costituiscono profili essenziali la programmazione generale e la decisionalità sull'impiego operativo dello *strumento militare* - e la disciplina dei rapporti con i *Capi di stato maggiore di forza armata*, da un lato, e con il *Segretario generale*, dall'altro, rapporti che, ferma restando l'unicità di *leadership* intestata al *Capo di stato maggiore della difesa*, vengono intesi in un'ottica di sinergia fra tutte le figure di vertice:
Il *Capo di stato maggiore della difesa* è il diretto destinatario delle direttive impartite dal *Ministro* ed il responsabile sia della *pianificazione generale finanziaria* sia di quella *operativa ed interforze*. Costituisce dunque effetto immediato di tale posizione il potere di impartire direttive ai *Capi di stato maggiore di forza armata* ed al *Segretario generale* per le attività di competenza.
E' interessante notare come al *Capo di stato maggiore della difesa* competa il *controllo operativo* dei fondi destinati al settore *investimento* ed al settore *funzionamento*, controllo operativo che è inteso ad assicurare la coerenza dell'impiego dei fondi con i programmi da realizzare, anche attraverso l'adozione di provvedimenti correttivi.
Trattasi di un'accezione diversa da quella di controllo *amministrativo-contabile* comunemente inteso.
Per la figura del *Segretario generale*, coadiuvato dai due *Vice-Segretari generali, uno militare e l'altro civile*, che può essere un Tenente generale dell'esercito, della marina o dell'aeronautica o grado corrispondente del servizio permanente, ovvero un dirigente di prima fascia dell'amministrazione dello Stato od anche un estraneo ad essa, vengono precisate, nel regolamento, le funzioni di vertice dell'area *tecnico-amministrativa* e *tecnico-industriale*, le quali si traducono nell'azione di *indirizzo, controllo e coordinamento* nei confronti delle *direzioni generali* del ministero e nella sovraordinazione gerarchica nei confronti degli enti dell'area *tecnico-industriale*.
Discende da tale posizione il potere di emanare direttive in materia di personale militare e civile per gli aspetti giuridici, economici, disciplinari e sociali, e, dall'altro, la potestà di proporre al *ministro*, sentito il *Capo di stato maggiore della difesa*, le linee generali dell'ordinamento degli organismi che rientrano nelle aree di sua competenza.
Per quanto attiene alla particolare funzione, rivestita dal *Segretario generale*, di *Direttore nazionale degli armamenti*, ad essa vengono ricondotti l'indirizzo, il controllo e il coordinamento dei programmi di sviluppo e le connesse attività contrattuali aventi ad oggetto l'approvvigionamento e la cessione dei materiali di armamento in relazione agli aspetti tecnico-amministrativi, le attività promozionali, in Italia ed all'estero, dell'industria di interesse della difesa.
Le attribuzioni dei *Capi di stato maggiore di forza armata* sono dal regolamento calibrate su quelle, preminenti, del *Capo di stato maggiore della difesa*.
Ad essi compete l'impiego operativo dei fondi, attraverso l'assegnazione delle risorse finanziarie agli enti e reparti dipendenti ed, in particolare, per gli *Ispettorati* o *Comandi logistici di forza armata* ed enti da questi dipendenti, approvando contestualmente i programmi di lavoro annuali ed i relativi stanziamenti di bilancio.
In sostanza il compito di provvedere alla diretta amministrazione dei fondi del settore funzionamento, destinati ad assicurare l'efficienza di mezzi, materiali ed infrastrutture, va inserito, alla stessa stregua del potere di emanare disposizioni in materia di ordinamento, organici e funzionamento dei comandi od altre unità, nonché di impiego di personale, nel più ampio quadro dell'"esercizio delle attribuzioni e delle attività relative all'impiego e al governo del proprio personale, all'addestramento, alla logistica e alle predisposizioni di approntamento e mobilitazione di forza armata" che costituisce l'ambito entro il quale spaziano le competenze dei *Capi di stato maggiore di forza armata*, ambito che va rapportato, come si è detto, a quelle del *Capo di stato maggiore della difesa*.

[12] La nuova struttura prevede, oltre all'Ufficio generale del Segretario generale, che può essere retto da un dirigente civile di prima fascia o da un ufficiale con il grado di brigadiere generale e gradi corrispondenti, sei reparti retti, il I, il II ed il VI - che si occupano di ordinamento dell'area tecnico-amministrativa, del coordinamento amministrativo e del controllo della spesa, e di informatica, statistica e standardizzazione ed assicurazione di qualità dei materiali - da tre dirigenti civili di prima fascia, ed il III, il IV ed il V - che si occupano di politica degli armamenti, di programmi di armamento e di ricerca tecnologica - da tre ufficiali con il grado di brigadiere generale e gradi corrispondenti.

siano in atto, l'Amministrazione della difesa deve fronteggiare le nuove esigenze derivanti dall'istituzione della *Forza professionale*, che trova la sua disciplina regolamentare nel d.lgs. n. 215 dell'8 maggio 2001.

Un esempio, in tal senso, è dato dalla soppressione delle Direzioni di amministrazione dei comandi di regione militare Nord (Padova), Centro (Firenze) e Sud (Napoli) e dalla contemporanea costituzione della Direzione di amministrazione dell'Esercito, con sede a Firenze, disposte in base al d.lgs. n. 241 del 2000, con il d.m. 31 maggio 2001.

Da un lato, infatti, le minori unità di personale impongono una razionalizzazione dei servizi, al tempo stesso valorizzando le competenze specifiche, aspetto questo insito nel concetto stesso di professionalizzazione dello *strumento militare* e, dall'altro, come si diceva anche in precedenza, la lacuna determinata dall'abolizione del servizio di leva, induce a prendere in considerazione soluzioni in *outsourcing*, del resto prese indicate dalla stessa legge con la quale è stato istituito il "Servizio militare professionale"[13], un tempo impensabili.

Una fattispecie di grande importanza è quella della sorveglianza dei presidi militari, un'altra attiene alla conduzione degli automezzi. Per entrambe, in considerazione dell'attuale indisponibilità del personale civile, è stato avviato l'*iter* di affidamento, mediante formali procedure di gara, per l'appalto dei servizi inerenti a:

- vigilanza, portierato e custodia di alcune installazioni militari;
- conduzione automezzi presso alcuni Enti centrali.

Attiene sempre al profilo della "esternalizzazione" di servizi, ma in un sistema ben più complesso, il c.d. *vettovagliamento* delle forze armate.

Va detto, al riguardo, che non ci si sta riferendo, nel caso di specie, alla problematica degli Enti di *protezione sociale* di cui la Corte si è spesso occupata in sede di relazione al Parlamento, ma delle esigenze *dirette* dei militari.

Al riguardo, con l'art. 63 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Finanziaria per il 2001) e non solamente per le Forze armate ma anche per la Polizia di Stato, la Guardia di finanza ed i Vigili del fuoco, è stato istituito il "servizio di vettovagliamento" che sostituisce tutte le tipologie in precedenza previste (razioni viveri in natura, quote miglioramento vitto, generi di conforto in speciali condizioni di impiego etc.) di fornitura di vitto a titolo gratuito.

Al fine di stabilire le modalità di fornitura di detto servizio, è stato emanato un decreto interministeriale (Difesa-Economia e Finanze), in data 27 dicembre 2001, con il quale sono state

[13] La legge 14 novembre 2000, n. 331 prevede, infatti, all'art.3, lett. g), la possibilità di avvalersi "nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio, anche di imprese private per lo svolgimento di attività di natura logistica, attualmente svolte da personale militare".

individuate cinque modalità gestionali:

a) *gestione diretta* (confezione e distribuzione di pasti interamente curate da personale civile e/o militare, con derrate acquistate mediante contratti d'appalto);
b) *gestione mista* (derrate fornite dall'Amministrazione e confezione curata da una ditta appaltatrice);
c) *gestione indiretta* (affidamento ad imprese specializzate nel *catering*, dell'intero servizio);
d) *assegnazione di "buoni-pasto"*;
e) *fornitura di viveri speciali e da combattimento*, in condizioni di particolare impiego del personale.

Il provvedimento è particolarmente analitico ed indica i valori in denaro delle razioni viveri e del "miglioramento vitto", nonché la composizione dei "generi di conforto".

E' importante sottolineare che, contestualmente all'approntamento di un *servizio* più moderno che permette di superare tipologie ormai desuete, viene messa in opera un'opzione che mira a superare le complesse procedure di *immagazzinamento*, nella specie di viveri, assai spesso fonte di diseconomie, come la Corte ha sottolineato nelle sue indagini in sede di controllo sulla gestione[14], attraverso la diretta consegna delle derrate agli enti interessati, mediante contratti stipulati dalla CONSIP o dalla Direzione di commissariato, con operatori della grande distribuzione.

Sempre in tale linea si pone l'alienazione e cessione di mezzi e materiali, anche in deroga alle norme di contabilità generale dello Stato, autorizzata dall'art.49 della Finanziaria per il 2001 e la cui disciplina è contenuta nel decreto interministeriale (Difesa-Economia e Finanze) del 30 novembre 2001, che indica le tipologie dei materiali che possono essere alienati[15].

La *ratio* del sistema è dunque quella di consentire la drastica riduzione di materiali in esubero, in considerazione della riduzione della forza complessiva.

In tal senso, è prevista una determinazione del Capo di stato maggiore della difesa la *definizione quantitativa dei mezzi e materiali esuberanti o comunque non più rispondenti alle esigenze della difesa* che potranno essere alienati anche alle stesse imprese fornitrici. In tal caso, è previsto che possa procedersi mediante lo scomputo delle poste relative dall'importo di contratti da stipulare o già stipulati con le medesime imprese.

Le opzioni principali *attengono* all'alienazione mediante l'esperimento della licitazione

[14] Con due deliberazioni (la legge n. 80 del 2000 e la n. 17/2002/G), la Sezione di controllo ha approvato le relazioni concernenti "Monitoraggio ed analisi della gestione dei magazzini dell'Amministrazione della Difesa".
[15] Nel rispetto della legge 9 luglio 1990, n. 185, sul controllo all'esportazione, importazione e transito dei materiali d'armamento.

privata ed in caso di due gare andate deserte di trattativa privata o dei servizi in economia, senza limitazione di spesa.

Non va peraltro sottovalutata la possibilità di realizzare una cessione gratuita ad organismi della protezione civile, di volontariato o ad altre Amministrazioni pubbliche che ne facciano richiesta, nonché a musei pubblici e privati aperti al pubblico, per un limitato numero di esemplari di mezzi e materiali.

E' anche interessante la possibilità, per i beni presenti all'estero, di cederli *in loco*.

Appare evidente l'incisività delle previsioni del decreto interministeriale citato che, si ripete, in deroga alle norme di contabilità di Stato, è improntato ad un'azione decisa per lo smaltimento di beni non ritenuti più necessari.

Una considerazione che va fatta è che, per quanto tutta l'operazione sia motivata dalla riduzione della *forza* complessiva, la situazione alla quale si vuol porre rimedio si è creata nel corso del tempo ed è il risultato di disfunzioni sul piano gestionale che sono state sottolineate dalla stessa Corte, nelle relazioni sui *magazzini militari* (approvate con le citate deliberazioni 80 del 2000 e 17/2002/G della Sezione del controllo) e di quelle sui *materiali non d'armamento*, e sulla *gestione dei lavori pubblici*, approvate con le deliberazioni 11/2002/G e 12/2002/G . Su tali relazioni ci si soffermerà nella parte dedicata all'attività contrattuale della difesa.

Nella passata relazione si era fatto cenno ai provvedimenti con i quali, alla fine del 2000 e nel corso del 2001, l'Arma dei carabinieri, nella nuova qualità di Forza armata, conferita con la legge 31 marzo 2000, n. 78, aveva realizzato la sua nuova configurazione, con il riordino delle strutture, funzioni e carriere del personale dell'Arma con l'adeguamento dei livelli di comando alla rilevanza delle funzioni e delle connesse responsabilità decisionali.[16].

La riorganizzazione è stata intesa in termini dinamici., in quanto orientata a snellire le procedure ed a superare preesistenti diseconomie di gestione.

Va, infatti considerato che l'abolizione della *leva* ha determinato problemi, come per tutto il sistema difesa, anche per l'Arma dei carabinieri, sotto il profilo delle risorse umane a disposizione per le mansioni di minor rilievo.

La ricerca di soluzioni che, allo stesso tempo, consentissero di sottrarre risorse umane a compiti di tipo logistico-amministrativo per recuperarle al potenziamento dei reparti speciali e delle Stazioni, ha riguardato soprattutto l'esternalizzazione di alcuni servizi, come la manutenzione dei veicoli attraverso l'acquisto di veicoli con *pacchetti manutentivi* ed il vettovagliamento (attraverso il *catering*), ma ha la sua importanza l'attenzione posta nel limitare

[16] I più importanti dei quali sono: il d.lgs. 27 giugno 2000, n. 214, il d.lgs. 28 giugno 2000, n. 216, il d.lgs. 5 ottobre 2000, n. 297, il d.lgs. 5 ottobre 2000, n. 298, il d.lgs.28 febbraio 2001, n. 82, il d.lgs. 28 febbraio 2001, n. 83.

gli stoccaggi e permettere lo smaltimento delle giacenze di magazzino, in linea dunque con quanto ritenuto dalla Corte nella relazione citata in precedenza.

Un dato significativo dell'opera di razionalizzazione compiuta è il recupero all'attività di intervento di circa 2.800 unità e la diminuzione, dall'11% all'8% degli addetti alle attività di supporto rispetto alla forza complessiva. Tale percentuale dovrebbe ulteriormente diminuire (al 6%, con ulteriori 2.200 unità disponibili per l'intervento) con l'apporto di 700 dipendenti civili, in servizio presso l'Amministrazione della difesa, che si aggiungerebbero ai 290 esistenti presso l'Arma.

*2.2 Controllo interno.*

Il Servizio di controllo interno, nella nuova configurazione prevista dal d.lgs. n. 286 del 1999 e, quindi come *controllo strategico*, istituito, nel contesto degli Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro, con il regolamento emanato con il d.P.R. 14 maggio 2001, n. 241, è stato costituito solamente alla fine dell'esercizio 2001, con il d.m. del 28 novembre 2001 e può quindi ritenersi operativo solo nella prima parte di questo esercizio[17].

Già nella passata relazione veniva descritta la struttura del Servizio[18], composto da *esperti in materia di organizzazione amministrativa, tecniche di valutazione, analisi e controllo, particolarmente qualificati, anche estranei alla pubblica amministrazione.*

Attualmente, il Servizio[19] è fortemente impegnato in un'attività di monitoraggio, supportata da un programma informatico di controllo di gestione, che - attraverso un processo di responsabilizzazione delle strutture dell'amministrazione le quali sono chiamate ad interagire

---

[17] L'Amministrazione della difesa si era venuta a trovare in una particolare situazione, avendo emanato con il d.m. n. 406 del 4 agosto 1999, il *regolamento recante norme per l'istituzione del servizio di controllo interno del Ministero della difesa e la disciplina dei termini e delle modalità di attuazione del procedimento di verifica dei risultati dei dirigenti.*
Tale provvedimento pur mostrando la consapevolezza di volersi dotare del *Servizio di controllo interno*, che aveva portato la Corte ad esprimere, in passato, considerazioni al riguardo, era tardivo rispetto alla stessa emanazione del citato d.lgs. n. 286 del 1999, emanato il 30 luglio 1999.
Veniva dunque segnalato dalla Corte, nella passata relazione, il problema, nel nuovo quadro disegnato dal d.lgs. n. 286 del 1999, del rapporto del *controllo interno* con le due aree *tecnico-amministrativa* e *tecnico-operativa*, tenendo presente che a quest'ultima attiene oltre alle opzioni strategiche che, a livello di vertice si concentrano nella figura del *Capo di stato maggiore della difesa*, "l'esercizio delle attribuzioni e delle attività relative all'impiego e al governo del proprio personale, all'addestramento, alla logistica e alle predisposizioni di approntamento e mobilitazione di forza armata" che costituisce l'ambito entro il quale spaziano le competenze dei *Capi di stato maggiore di forza armata*, ambito che va rapportato, come si è detto, a quelle del *Capo di stato maggiore della difesa.*

[18] In coerenza con la connotazione di *controllo strategico* che il Servizio presenta, viene sottolineato il rapporto *diretto* e *riservato* - che il medesimo ha con il Ministro, al quale riferisce sulle analisi effettuate e propone opzioni migliorative delle funzionalità dell'amministrazione - e la possibilità di accesso, al medesimo servizio riconosciuta, agli atti ed ai documenti inerenti all'attività del Ministero, e, quindi, di richiesta ai centri di responsabilità di dati ed informative necessari allo svolgimento dei propri compiti.

[19] Per il quale è previsto, quale struttura di supporto, un ufficio, retto da un dirigente di prima fascia, al quale viene assegnato un contingente di personale non superiore a venti unità, tra le quali due dirigenti di seconda fascia del ruolo unico e due brigadieri generali o colonnelli.

con la banca-dati che si sta costruendo e che avrà la caratteristica di essere interattiva tra il SECIN ed i Centri di responsabilità, articolata in base alle missioni assegnate ed orientata alla costruzione di una contabilità analitica per centri di costo, profilo questo che sarà oggetto di analisi nella parte dedicata all'*auditing finanziario-contabile* – dovrebbe consentire di disporre, in un tempo ragionevole, vista la consistenza dell'attività da svolgere, di una effettiva conoscenza delle dinamiche di spesa dell'Amministrazione, in un'ottica di risultato.

L'esigenza di un'incisiva azione al riguardo è stata costantemente segnalata dalla Corte, in questa sede, nonché in quella del controllo sulla gestione. Si richiamano dunque le considerazioni formulate in merito, ma si sottolinea come, aspetto questo di cui si è mostrato ben consapevole il Servizio di controllo interno, debba porsi rimedio al grave *vulnus* rappresentato dai ritardi nella realizzazione di un sistema informatico in grado di monitorare l'andamento della spesa periferica che ha ormai superato la soglia del 50% dell'intero bilancio della Difesa.

Al riguardo, alcune considerazioni che attengono, in particolare, alla gestione delle *contabilità speciali*, verranno fatte nella parte della presente relazione dedicata all'*Auditing finanziario-contabile*.

E' interessante notare come, in base a questo primo periodo di attività del Servizio di controllo interno[20], che si è posta l'esigenza di instaurare un diverso approccio culturale da parte della dirigenza dell'amministrazione (ha organizzato un apposito corso di controllo di gestione indirizzato, appunto, ai massimi livelli dirigenziali) trovi conferma la posizione che la Corte ha sempre avuto, circa l'insussistenza di controindicazioni per l'istituzione del controllo interno anche in un'amministrazione caratterizzata dalla struttura gerarchica, a fronte della pressante esigenza di fornire alla programmazione[21] un circuito *di ritorno* efficace, fondato sulla reale conoscenza dei fenomeni gestori, aspetto questo messo fortemente in discussione sia dalle citate relazioni di controllo sulla gestione, sia dalle stesse scelte operative dell'Amministrazione, in materia di alienazione e cessione di beni non ritenuti più utili all'attività operativa della stessa.

Non va quindi sottaciuta la difficoltà del compito che attende il Servizio, oltre che per la particolare distinzione del sistema Difesa in Area tecnico-amministrativa ed Area tecnico-

[20] Si precisa che, nel contesto della presente relazione, è stato possibile disporre di ulteriore ed attuale informatica, rispetto al momento di definizione della relazione sul funzionamento dei Servizi di controllo interno, recentemente approvata dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione con la deliberazione 19/2002/G.

[21] Si richiama la riserva, contenuta nella Direttiva del Ministro, sulla scarsa incisività degli obiettivi assegnati, in mancanza di un adeguato sistema di controllo interno.

operativa, anche per l'esigenza di supportare il processo di realizzazione di strutture di controllo di gestione diffuse su tutte le articolazioni dell'Amministrazione.

Si torna a sottolineare, quindi, l'esigenza un'attenzione particolare al monitoraggio dell'attuazione dei programmi pluriennali d'armamento, che deve portare a valutazioni di *economicità*, *efficienza* ed *efficacia* tipiche del controllo di gestione.

**3. Analisi finanziaria.**

L'analisi finanziaria, come di consueto, tiene conto della classificazione COFOG[22], varata in sede OCSE, fino all'elaborazione delle funzioni-obiettivo di quarto livello.

Detta analisi, viene poi ulteriormente evoluta nell'incrocio con i *centri di responsabilità* i quali, nell'Amministrazione della difesa, in considerazione dell'accorpamento conseguente alla realizzazione della riforma che ha significativamente diminuito il numero delle direzioni generali ed uffici centrali[23], sono maggiormente caratterizzati, rispetto al passato, da un'articolazione di competenze *per materia*, permettendo dunque una lettura finalizzata dei dati del rendiconto 2000.

Per quanto attiene, infine, all'analisi per *categorie economiche*, quest'ultima segue la natura della spesa secondo una valutazione economico-funzionale e consente di valutare la spesa in base alla sua collocazione nel circuito economico.

*3.1 Analisi per funzioni-obiettivo.*

Il rendiconto della Difesa, è soprattutto riferito alla *funzione-obiettivo* di 1° livello *Difesa*, la quale raggiunge una massa spendibile di 40.444,6 mld, sulla quale influiscono in misura decisamente inferiore rispetto al 2001, i residui totali al 31 dicembre 2001, che sono la metà di quelli riscontrati nel 2000: 6.378,9 mld rispetto a 12.812,3.

Si tratta dunque di un riscontro estremamente importante e di segno positivo, in considerazione della tendenza riscontrata, negli ultimi esercizi, all'aumento dei residui

---

[22] 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).
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 seguente scala permette una lettura soddisfacente del rendiconto:

| **Funzione obiettivo** | Centro di responsabilità |
|---|---|
| ***Funzione obiettivo di 2° livello*** | *Macroaggregato* |
| ***Funzione obiettivo di 3° livello*** | Unità previsionale di base |

[23] Per 'area tecnico-amministrativa costituisce un evento concreto la riduzione da 19 a 10 delle direzioni generali e da 5 a 2 degli uffici centrali

La funzione più rilevante per il Ministero della difesa, è, appunto, la funzione *Difesa*, una vera e propria *macrofunzione* che rende necessario procedere ad una disaggregazione, già significativa al 2° livello, dove si distinguono *Difesa militare* e *Difesa* civile, nonché *Aiuti militari all'Estero*, *Ricerca e sviluppo per la Difesa* e *Difesa non altrimenti classificabile.*

Ognuna di queste funzioni coincide con analoghe funzioni di terzo livello e, pertanto, l'effettiva analisi avviene al quarto livello, nel cui ambito, la *Difesa militare* si distingue, a sua volta in *Predisposizione dello strumento militare*, *Organizzazione risorse umane e operative forze terrestri*, *Organizzazione risorse umane e operative forze marittime*, *Organizzazione risorse umane ed operative forze aeree e spaziali*, *Ammodernamento e rinnovamento armamenti terrestri*, *Ammodernamento e rinnovamento armamenti marittimi*, *Ammodernamento e rinnovamento armamenti aerei e spaziali*, *Gestione della leva e reclutamento*, *Formazione militare*, *Addestramento e attività sportive*, *Gestione del servizio di veterinaria e quadrupedi*, *Manutenzione infrastrutture militari*, *Immobili destinati alla difesa militare*, *Esecuzione di accordi e trattati internazionali*, *Onorificenze, partigiani e onoranze ai caduti in guerra e per causa di servizio*, *Alloggi militari* e *Rimborsi per servitù militari.*

La funzione *Difesa* rappresenta, infatti, il 73% della spesa complessiva dell'Amministrazione (27.760,7 mld di stanziamenti definitivi su 38.012,2 complessivi).

A sua volta, la funzione di secondo e terzo livello *Difesa militare* costituisce con 26.717,9 mld di stanziamenti definitivi sui 27.760,7 il 96,2% della prima.

In ordine di grandezza, la seconda funzione di primo livello è *Ordine pubblico e sicurezza*, (con stanziamenti definitivi per 7.969,9 mld) nella quale l'amministrazione è presente, sia attraverso l'Arma dei carabinieri, attuale Quarta forza armata, nella funzione di secondo livello *Ordine pubblico e sicurezza*, sia con l'apparato di Giustizia militare, nella funzione *Tribunali.*

L'ultima funzione di primo livello che assume rilievo nel bilancio difesa è *Protezione sociale*, dal cui ambito va estrapolata la funzione di quarto livello *Erogazioni e rimborsi per pensioni privilegiate ai militari nonché trattamenti provvisori.*

Rinviando all'esame specifico l'approfondimento della dinamica di spesa di detta funzione di quarto livello, va sottolineato che i relativi stanziamenti definitivi, per la difesa, raggiungano 1.702,7 mld., in netta diminuzione rispetto ai 2.060,1 del 2000.

Le tre funzioni di primo livello citate raggiungono, complessivamente 37.433,3 miliardi (27.760,7 miliardi per la funzione *Difesa*, 7.969,9 per *Ordine pubblico e sicurezza* e 1.702,7 per *Protezione sociale*) corrispondenti al 98,5% degli interi stanziamenti definitivi della difesa (38.012 miliardi).

Passando all'esame delle funzioni-obiettivo di 4° livello della *Difesa militare*, la più importante è *Organizzazione risorse umane e operative forze terrestri*, i cui stanziamenti definitivi ammontano a 9.007 mld rispetto ai 6.386,59 dell'esercizio 2000 (di cui 6.747,1 mld di personale, rispetto ai 4.537,8 dell'esercizio 2000), con un alto livello di impegni totali (8.902,5 mld pari al 99,8% dei primi) al quale si rapporta una massa spendibile di 10.286,6 mld, sulla quale incidono 1.279,6 miliardi di residui al 1° gennaio.

Le autorizzazioni di cassa sono state relativamente limitate rispetto alla massa spendibile (9.267,1 mld, corrispondenti al 90,1%), e, del resto, mentre i pagamenti totali raggiungono gli 8.903,9 mld (l'86,6% della massa spendibile).

Analogo andamento si riscontra per le omologhe funzioni che riguardano le forze marittime e le forze aeree.

La prima mostra un'incidenza degli impegni totali sulla massa impegnabile del 98% (3.983,4 mld su 4.063,9) ed un rapporto dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa del 95% (3.960,2 mld su 4.166,7), con residui propri finali per 430,7 mld, che indicano un tasso di smaltimento del 43,3% sui 759,6 iniziali.

La seconda il 97,9% (4.619,3 mld su 4.716,4) degli impegni totali sulla massa impegnabile, il 97,1% (5.530,4 mld su 5.692,5) dei pagamenti totali sulle autorizzazioni di cassa, ma con una forbice di rilievo tra queste ultime e la massa spendibile (esse costituiscono il 75,3% della seconda che ammonta a 7.562 mld, incidenza comunque superiore al 69,5% del 2000) che si riflette sul livello dei residui totali, i quali al 31 dicembre sono 783,5 con un notevole miglioramento rispetto al 2000 (si pensi che i residui propri raggiungevano 2.039,6 miliardi, ai quali vanno aggiunti 11,2 mld di residui di stanziamento al 1° gennaio 2001).

Di particolare interesse è l'analisi che concerne le tre funzioni obiettivo successive, che riguardano «l'ammodernamento e rinnovamento armamenti» per le forze terrestri, marittime ed aeree, nel cui ambito si riscontrano le reali spese di investimento, le quali, com'è noto, per la difesa, vengono fatte rientrare in quelle di funzionamento.

In tale contesto, infatti è molto elevato sia il rapporto tra impegni totali e massa impegnabile - che per gli «armamenti terrestri» è del 97,3% (1.426,8 mld su 1.463,9) avvicinando i valori dell'esercizio 1999[24], dopo che nel 2000 si era riscontrata una forte diminuzione (di circa 1.000 mld. della massa impegnabile), per gli «armamenti marittimi» è, come nel 2000, superiore al 100% (1.503,7 mld su 1.456,5) a causa di economie negative (per

[24] Gli impegni totali ammontavano a 1.564,2 miliardi su 1.622,4 di massa impegnabile.

47,2 miliardi)[25] e per gli «armamenti aerei» è del 99,7% (2.018,6 mld su 2.023,5), in leggera diminuzione rispetto al 2000 - sia quello tra pagamenti ed autorizzazioni di cassa.

Tale rapporto è, infatti del 97,7% (967,1 mld miliardi su 979,7) per *Armamenti terrestri*[26], del 97,9% (1.446,6 mld su 1.477,9) per *Armamenti marittimi* e del 99,5% (2.062,9 mld su 2.072,3) per *Armamenti aerei.*

Si apprezza, in questo contesto, una diminuzione del rapporto tra residui finali totali e massa spendibile, anche se questa è soprattutto avvertibile per *Armamenti marittimi* ed *Armamenti aerei* . La presenza dei residui finali totali al 31 dicembre è, infatti, di: 1.179,9 mld pari al 35,5% della massa spendibile (3.322,1 miliardi) per *Armamenti terrestri*, 677,2 mld miliardi pari al 22,9% della massa spendibile (2.959,9) per *Armamenti marittimi* e 987,4 miliardi pari al 22,8% della massa spendibile (4.325,5) per *Armamenti aerei.* Tale situazione indica un miglioramento della programmazione della spesa per i programmi di armamento.

L'altro parametro di raffronto è dato dalla forbice tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile, che indica il livello di risorse che l'amministrazione ritiene effettivamente gestibile.

Tale rapporto tra le autorizzazioni di cassa e la massa spendibile è del 29,5% (979,7 mld su 3.322,1) per *Armamenti terrestri*, del 49,9% per *Armamenti marittimi*, (1.477,9 mld su 2.959,9)e del 47,9% per *Armamenti aerei* (2.072,3 mld su 4.325,5).

Si conferma dunque un andamento insoddisfacente per *Armamenti terrestri* e più positivo per *Armamenti marittimi* ed *Armamenti aerei.*

Come nella passata relazione, particolare rilievo viene dato alla funzione di 4° livello, sempre nell'ambito della "difesa militare", relativa ad un momento fondamentale sotto il profilo della programmazione strategica: la «predisposizione dello strumento militare».

Tale funzione ha anche una dotazione finanziaria significativa, che ammonta a 1.739,9 mld, circa la metà dei 3.395,5 dell'esercizio 2000, e presenta il seguente andamento: il livello degli impegni totali sulla massa impegnabile è del 97,9% (1.719.1 mld. su 1.756,5), quello dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa è dell'89,4% (1.645,2 mld su 1.840,9) ed i residui finali totali al 31 dicembre ammontano a 531,7 mld corrispondenti al 20,6% della massa spendibile (2.582,7 mld).

Per quanto attiene, più specificamente, alla dinamica dei residui, si riscontra una consistente diminuzione dei residui finali rispetto a quelli iniziali (del 36,8% - 531,7 miliardi i primi e 842,8 secondi).

---

[25] Si ricorda che tale circostanza si era verificata anche per il 2000, dovuta, in particolare, all'andamento dell'acquisizione delle unità navali classe *Lupo*, con spese imputate al cap.7126.

[26] Che, nell'esercizio 2000, vedeva un rapporto di 731,9 mld su 793,7.

Da tali dati si rileva un sensibile miglioramento sull'esercizio 2000, e si apprezza quindi il costante miglioramento della dinamica della spesa in un settore fondamentale per la pianificazione strategica dell'amministrazione.

Si richiama, al riguardo l'importanza della costituzione del *servizio di controllo interno*, aspetto questo approfondito in precedenza e che potrebbe assumere un ruolo decisivo anche nell'ottica della finalizzazione della spesa per questa funzione-obiettivo.

In precedenza, si era sottolineata la rilevanza della f.o. di primo livello *Ordine pubblico e sicurezza* che, per quanto attiene all'amministrazione della difesa, fotografa l'attività dell'Arma dei carabinieri.

In tale contesto, vanno esaminate, in particolare, due funzioni di quarto livello: *Attività di controllo del territorio* e *Contrasto alla criminalità organizzata e comune.*

La prima presenta, infatti, un livello di impegni totali sulla massa impegnabile del 99,4% (5.274,5 mld su 5.308,5), un livello di pagamenti finali totali sulle autorizzazioni di cassa del 98,2% (5.248,1 mld. su 5.342,8) e residui propri finali al 31 dicembre per 245,4 miliardi che corrispondono al 4,4% della massa spendibile (5.627,7). L'andamento appare quindi soddisfacente in relazione a tutti gli indicatori finanziari.

La seconda presenta un livello di impegni totali sulla massa impegnabile del 98,4% (1.792,5 miliardi su 1.822,3), un livello di pagamenti sulle autorizzazioni di cassa del 96,2% (1.765,3 mld su 1.834,7) e residui propri finali al 31 dicembre per 129,2 mld che corrispondono al 6,6% della massa spendibile (1.945), dato sovrapponibile a quello del 2000 (6,7%).

L'analisi finanziaria deve, infine, prendere in esame la funzione di primo livello *Protezione sociale* ed, in particolare, la funzione di quarto livello *Erogazioni e rimborsi per pensioni privilegiate e militari nonché trattamenti provvisori.*

Si tratta, evidentemente, di una funzione che presenta caratteristiche totalmente differenti da quelle, eminentemente operative, i cui andamenti sono stati descritti in precedenza.

E' peraltro nota la rilevanza che le *Pensioni privilegiate* hanno nell'ambito militare, così come i trattamenti pensionistici provvisori.

Il rapporto degli impegni sulla massa impegnabile è molto alto, raggiungendo il 99,3% (1.669,8 mld su 1.680,8).

I pagamenti totali sulle autorizzazioni di cassa, peraltro molto elevate sulla massa spendibile (sono il 99,3% con 1.675,9 mld su 1.687,8) corrispondono al 99,8% con 1.672,7 mld su 1.675,9 e, conseguentemente, il livello dei residui finali totali viene pressoché annullato con 0,5 mld (nel 2000 i soli residui propri totali, peraltro in forte diminuzione, si assestavano a 6,08 mld.

Va dunque sottolineato come la dinamica di spesa, per una funzione di grande importanza e con caratteristiche molto diverse da quelle precedentemente esaminate, sia estremamente positiva.

*3.2 Analisi per Centri di responsabilità.*

La rilevanza dell'analisi per Centri di responsabilità è legata all'evolversi dei procedimenti di valutazione dei dirigenti, in particolare di quelli operativi di *prima fascia*, che, attualmente, sono titolari di detti Centri ed, al riguardo, va ricordato che nell'esercizio 2001, è stato istituito il Servizio di controllo interno (il *Controllo strategico*) mentre non ancora sono state realizzate le strutture di *Controllo di gestione*. Per quanto attiene poi ai meccanismi di valutazione dei dirigenti, ai sensi del d.lgs. n. 165 del 2001, per l'Amministrazione della Difesa così come per quelle che svolgono compiti relativi alla sicurezza ed alla giustizia, oltre ai dirigenti di seconda fascia dovranno essere valutati dal Ministro, in attesa che venga regolamentato il sistema di valutazione che spetterà a regime al Presidente del Consiglio dei Ministri, anche i dirigenti di *prima fascia*, titolari delle Direzioni generali e delle Direzioni ed Uffici centrali che costituiscono, in prevalenza, i Centri di responsabilità della Difesa.

Non si rinvengono, infatti, sia in sede di rendiconto 2001, sia in quella del bilancio di previsione 2002, modificazioni ulteriori rispetto all'istituzione, avvenuta nel 2001, dei tre C.d.r. di *forza armata*: *Esercito italiano, Marina militare* ed *Aeronautica militare*, che si sono aggiunti ai preesistenti Ispettorati logistici di forza armata[27].

Permane pertanto la peculiarità, che contraddistingue l'Amministrazione, di avere *Centri di responsabilità* che appartengono all'Area *tecnico-amministrativa*, tranne gli Ispettorati logistici e i ricordati nuovi C.d.r. corrispondenti alle *forze armate Esercito, Marina ed Aeronautica*, i quali, ovviamente fanno capo all'Area *tecnico-operativa*.

Non va dimenticato, in tale contesto che, il C.d.r. *Arma dei carabinieri* corrisponde ora ad una *forza armata* e tale aspetto va ad incidere in termini di rilievo nel sistema complessivo della Difesa, per il livello delle assegnazioni finanziarie (si tratta del secondo C.d.r.), anche se non è il portato di modifiche strutturali essendo stato questo C.d.r. sempre connotato da caratteristiche autonome.

Il primo C.d.r. in termini di stanziamenti definitivi è *Personale militare* che corrisponde alla Direzione generale per il personale militare la quale vede ulteriormente aumentati i suoi stanziamenti definitivi, che raggiungono 14.064 mld rispetto ai 13.163,97 del 2000, i quali

[27] Che sono coinvolti nel procedimento di acquisizione delle risorse.

costituiscono il 36,9% degli stanziamenti definitivi di competenza dell'intera Amministrazione[28].

*Personale militare* presenta un livello di impegni sulla massa impegnabile del 99,4%[29] (13.977,7 mld su 14.064), pagamenti per 13.995,3 mld su 14.109,5 di autorizzazioni di cassa[30], corrispondenti al 99,2% e residui al 31 dicembre per 79,3 mld rispetto ai 141,3 del 1° gennaio, con un decremento del 43,9%, di grande rilievo rispetto a quello del 2000[31].

Tale Centro di responsabilità conferma dunque il miglioramento della sua dinamica di spesa.

Analogo fenomeno si riscontra per la Direzione generale per il personale civile che raggiunge il 94,4% nel rapporto tra impegni e massa impegnabile (1.717,6 mld su 1.808,2)[32], il 93,2% in quello tra pagamenti ed autorizzazioni di cassa (1.686,9 mld su 1.809,3)[33], con un lieve peggioramento rispetto al precedente esercizio, che viene confermato da un incremento del 19,2% della massa residui[34] (68,2 mld al 31 dicembre ai 57,2 del 1° gennaio).

Di particolare interesse, per la reale natura di spese di investimento che li contraddistingue, è l'andamento dei Centri di responsabilità per gli armamenti, *terrestri, navali* ed *aeronautici*.

*Armamenti terrestri* mostra un livello del 95,6% di impegni sulla massa impegnabile (1.499,4 mld su 1.568,5)[35], del 54,3% di pagamenti sulle autorizzazioni di cassa (1.196,8 mld su 2.203,3)[36], un decremento della massa residui del 45,9% (1.233,9 mld al 31 dicembre rispetto ai 2.283,1 del 1° gennaio)[37].

*Armamenti navali* anche per il 2001 indica un livello di impegni superiore alla massa impegnabile di impegni sulla massa impegnabile(1.516,6 mld su 1.469,8). Si tratta, anche per questo esercizio di un fenomeno perfettamente analogo a quello fatto rilevare in precedenza nell'analisi della funzione-obiettivo *Ammodernamento e rinnovamento armamenti marittimi* che sostanzialmente corrisponde al Centro di responsabilità, dovuto alla presenza di *economie negative* per 53,2 mld.[38].

---

[28] Nel 2000 il rapporto era del 37,2%.
[29] Identico a quello del 2000 (13.091,01 mld su 13.165).
[30] Nel 2000, 13.086,96 mld su 13.177,98, corrispondenti ad un livello del 99,3%.
[31] Nel 2000, i residui finali ammontavano a 140,55 mld rispetto a 149,99 mld del 1° gennaio, con un decremento del 6,3%.
[32] Era il 96,2% nel 2000 (1.765,6 mld su 1.835).
[33] Era il 94,4% nel 2000 (1.763,79 mld su 1.868,12).
[34]Nel 2000 erano 64,59 mld al 31 dicembre rispetto ai 137,96 del 1° gennaio, con un decremento 53,2%.
[35] Nel 2000 era del 96,13% (1.671,7 mld su 1.739).
[36] Nel 2000 era dell'85,8% (1.549 mld su 1.804,5).
[37] Nel 2000 vi era stato un incremento del 5.9% (2.360,6 mld al 31 dicembre rispetto ai 2.227,6 del 1° gennaio).
[38] Nel 2000, infatti si avevano 1.463,74 mld di impegni su 1.399,54 di massa impegnabile.

Il livello dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa è del 98,3% (1.520,7 mld su 1.546,8)[39]; si rinviene un decremento della massa residui del 59,4% ( 799,9 mld al 31 dicembre rispetto ai 1.970,6 del 1° gennaio)[40].

*Armamenti aeronautici* mostra un livello del 99,8% di impegni sulla massa impegnabile (3.230,7 mld su 3.236,9), identico a quello del 2000, con valori di poco superiori[41], del 99,2% di pagamenti sulle autorizzazioni di cassa (3.606,9 mld su 3.636,2)[42], un decremento della massa residui del 39,1% (1.492,9 mld al 31 dicembre rispetto ai 3.816 del 1° gennaio)[43].

Per una lettura più completa dei dati illustrati è necessario indicare, alla stessa stregua dell'analisi per sole funzioni-obiettivo, lo scostamento tra le autorizzazioni di cassa e la massa spendibile; tale rapporto è, per *Armamenti terrestri* del 29,5%, per *Armamenti navali* del 49,9% e per *Armamenti aeronautici* del 47,9 %[44].

Si riscontra quindi un netto peggioramento in detto rapporto per *Armamenti terrestri*, un miglioramento per *Armamenti navali* ed una situazione costante per *Armamenti aeronautici.*

In pratica, si ripropone in questa analisi, la considerazione già fatta in quella per funzioni-obiettivo circa la verifica delle reali possibilità di erogazione della spesa che trova un indicatore di riferimento proprio nel rapporto tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile.

Va riconosciuto, rispetto al 2000, un notevole miglioramento della gestione dei residui che registra una forte diminuzione per tutti e tre i centri di responsabilità: del 45,9% *Armamenti terrestri*, del 59,4% per *Armamenti navali* e del 39,1% per *Armamenti aeronautici.*

In quest'ultimo caso si tratta di un ammontare notevole (circa 2.350 mld).

Sempre tenendo conto della rilevanza delle dimensioni *finanziarie*, nell'ambito dell'Amministrazione difesa, in senso stretto, (un discorso a parte verrà fatto per l'Arma dei Carabinieri) vanno considerate tre funzioni-obiettivo di 4° livello: *Telecomunicazioni, informatica e tecnologie avanzate*, *Lavori e demanio* e *Commissariato e servizi generali.*

Il centro di responsabilità *Telecomunicazioni, informatica e tecnologie avanzate* mostra un livello di impegni totali sulla massa impegnabile del 98,2% (790,2 mld su 804,4)[45], l'86,7% di pagamenti totali sulle autorizzazioni di cassa (634,7 mld su 732)[46], un decremento della massa residui del 54,3% (567 mld al 31 dicembre rispetto ai 1.240,9 del 1° gennaio)[47].

---

[39] Nel 2000 era del 93,1% (1.386,76 mld su 1.489,09).
[40] Nel 2000 si era avuto un decremento del 2,6% (1.973,04 mld al 31 dicembre rispetto ai 2.025,49 del 1° gennaio).
[41] Nel 2000 erano (3.150,65 mld su 3.156,64).
[42] Nel 2000 era stato del 99,6%.(3.741,08 mld su 3.755,68).
[43] Nel 2000 il decremento era del 17,1%.(3.816,98 mld al 31 dicembre rispetto ai 4.603,04 del 1° gennaio).
[44] Nel 2000 i rapporti erano rispettivamente., del 45,5%, del 43,8% e del 48,6%.
[45] Nel 2000 era del 98,15%. (914,79 mld su 931,99).
[46] Nel 2000 era del il 94,6%.(781,63 mld su 826,31).
[47] Nel 2000 si era avuto un incremento della massa residui del 4,1%.(1.289,80 mld al 31 dicembre rispetto ai 1.238,32

Va segnalato la notevolissima diminuzione della massa residui rispetto al 2000. Il livello di pagamenti sulle autorizzazioni di cassa è leggermente diminuito, anche se queste ultime costituiscono solamente il 35,9% della massa spendibile (2.036,7 mld).

Si ribadisce quanto sottolineato nella passata relazione sull'incidenza che i tempi delle procedure contrattuali hanno sulle acquisizioni di alta tecnologia, e questo spiega il limite delle autorizzazioni di cassa che costituiscono la reale attesa che ha l'amministrazione circa l'erogazione della spesa, attesa che nella fattispecie trova pieno riscontro nei pagamenti.

*Lavori e demanio* mostra un livello di impegni sulla massa impegnabile dell'85,4% (792,9 mld su 928,2)[48], l'87,9% di pagamenti totali sulle autorizzazioni di cassa (657,5 mld su 747,6)[49], un forte decremento della massa residui del 50,9% (434,5 mld al 31 dicembre rispetto agli 878,1 del 1° gennaio)[50].

Per questa Direzione generale si riscontra un forte miglioramento anche rispetto all'esercizio 2000, nel quale peraltro la diminuzione dei residui era quasi simbolica ma già segnalava la conferma di un'inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti, iniziata nell'esercizio 1999.

*Commissariato e servizi generali* mostra un livello di impegni sulla massa impegnabile del 96,5% (1.932,7 mld su 2.001,3)[51], l'84,9% di pagamenti totali sulle autorizzazioni di cassa (1.892,3 mld su 2.227,9)[52], un decremento della massa residui del 20,3% (645,8 mld al 31 dicembre rispetto agli 809,9 del 1° gennaio)[53].

La Direzione di Commissariato conferma i miglioramenti segnalati, in particolare l'anno passato e certamente hanno influito su tali risultati la ricerca di una regolamentazione delle procedure di spesa orientata all'omogeneità dei comportamenti[54].

Va quindi confermata la tendenza positiva mostrata anche nel 2000 e, parzialmente, nel 1999, per questi tre centri di responsabilità ai quali è demandata la realizzazione di acquisizioni, ovvero la realizzazione e la manutenzione di strutture, in relazione ai flussi finanziari.

Va comunque ricordato che sulla *gestione dei lavori pubblici*, è stata condotta un'indagine da parte della Corte, in sede di controllo sulla gestione, la cui relazione è stata

---

del 1° gennaio).

[48] Nel 2000 era dell'89,9%. (1.176,73 mld su 1.308,10).

[49] Nel 2000 era il 92,6%.(1.118,83 mld su 1.207,72).

[50] Nel 2000 si era avuto un minimo decremento della massa residui dello 0,7%.(1.121,04 mld al 31 dicembre rispetto ai 1.129,32 del 1° gennaio) (1.121,04 mld al 31 dicembre rispetto ai 1.129,32 del 1° gennaio).

[51] Nel 2000 era del 98,5%. (1.907,23 mld su 1.936,87).

[52] Nel 2000 era del 92%. (1.964,84 mld su 2.134,63).

[53] Nel 2000 si era avuto un decremento del 10,5% (809,68 mld al 31 dicembre rispetto ai 904,44 del 1° gennaio).

[54] In passato ci si è occupati della Direttiva *sulla congruità delle offerte anormalmente basse*, emanata il 30 aprile 1999.

approvata con la deliberazione 12/2002/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, della quale si parlerà in seguito.

Va, infine, sempre in questa analisi per *Centri di responsabilità*, esaminato l'andamento dell'*Arma dei carabinieri* che ha la caratteristica di rappresentare l'unico centro decisionale di una multiforme attività, e, quindi l'unico centro di riferimento della spesa.

L'*Arma dei carabinieri* mostra un livello di impegni sulla massa impegnabile del 99% (8.364,1 mld su 8.443,4)[55], il 97,6% di pagamenti totali sulle autorizzazioni di cassa (8.297,9 mld su 8.500,9)[56], un decremento della massa residui del 21,9% (450,2 mld al 31 dicembre rispetto ai 576,8 del 1° gennaio)[57].

Rispetto al 2000 la situazione appare migliorata soprattutto sul fronte di residui. Infatti nel 2000 si era registrato un aumento, in controtendenza rispetto agli esercizi precedenti.

Va considerato che è ancora presto per avere riscontri, in termini finanziari, sul processo di riorganizzazione in atto e, quindi, si attende nell'attuale esercizio un ulteriore diminuzione della massa residui in conseguenza di scelte gestionali indirizzata al miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle strutture (ne sono esempi la razionalizzazione delle *Stazioni*, l'eliminazione di stoccaggi per le parti di ricambio e la manutenzione dei veicoli, il recupero di personale a compiti operativi).

*3.3 Analisi per categorie economiche.*

Dal rendiconto 2000 l'analisi *per categorie economiche* presenta un approccio molto differente e ben più approfondito del passato, in quanto segue la natura della spesa secondo una valutazione economico-funzionale e consente di valutare la medesima in base alla sua collocazione nel circuito economico, in coerenza con il nuovo sistema di bilancio derivato dalla *riforma* recata dalla legge n. 94 del 1997 e dal d.lgs. n. 279 del 97[58].

I *redditi da lavoro dipendente* mostrano un andamento tipico per questo tipo di categoria, normalmente caratterizzata da un elevato livello di impegni sulla massa impegnabile e di pagamenti su quella spendibile.

---

[55] Nel 2000 era stato del 98,7%. (7.692,69 mld su 7.796,39).

[56] Nel 2000 era stato raggiunto il 98,3%. (7.702,37 mld su 7.831,68).

[57] Nel 2000 si era avuto un incremento della massa residui dell'8,6%. (576,55 mld al 31 dicembre rispetto ai 530,68 del 1° gennaio).

[58] Le *spese correnti* collocate nel Titolo I sono distinte in: *Redditi da lavoro dipendente, Consumi intermedi, Imposte pagate sulla produzione, Trasferimenti, Risorse proprie CEE, Interessi passivi e redditi da capitale, Poste correttive e compensative, Ammortamenti, Altre uscite correnti.* Le *spese in conto capitale* del Titolo II comprendono: *Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni, Trasferimenti ed Acquisizioni di attività finanziarie.* Il Titolo III contiene le poste relative a *Rimborso di attività finanziarie.*

Infatti, gli impegni raggiungono il 98,2% della massa impegnabile (22.240 mld su 22.649,3) ed i pagamenti il 97,8% della massa spendibile (22.358,8 mld su 22.863,9).

La situazione descritta conferma quanto si era in precedenza riferito ai centri di responsabilità *Personale militare* e *Personale civile* per i quali le spese di personale costituiscono un loro connotato essenziale.

Com'è noto, l'analisi tradizionale per categorie economiche è sempre stata considerata particolarmente utile per l'esame del rendiconto della Difesa in quanto permette di evidenziare le reali spese di investimento (che sono comunque ricomprese nel *funzionamento* in quanto di *parte corrente* nella classificazione economica semplificata).

Nella nuova elaborazione della Corte assume dunque grande rilievo la Categoria di parte corrente dedicata ai *Consumi intermedi*, nella quale sono contenute tutte le spese relative all'acquisizione (a titolo definitivo o provvisorio) di beni e servizi che non rientrano nelle spese in conto capitale e quindi, in pratica, anche tutta la spesa d'investimento della Difesa.[59].

Gli impegni di questa categoria raggiungono il 97,3% della massa impegnabile (9.934 mld su 10.205,3) il 47,6% dei pagamenti sulla massa spendibile (9.602 mld su 20.178,8).

I residui totali al 31 dicembre diminuiscono del 51,3% rispetto a quelli iniziali (4.904,9 rispetto a 10.076,9).

Quest'ultimo dato è di particolare rilievo e conferma una tendenza positiva per l'evoluzione della massa residui, che, in termini globali, per tutto il sistema Difesa, registra una diminuzione del 52,1% della massa residui (6.987,9 mld di residui totali finali rispetto a 14.588,8 mld di residui totali iniziali).

Sulla scorta delle analisi effettuate, va quindi mantenuta la valutazione sul miglioramento dei conti della Difesa, in particolare rispetto agli ultimi esercizi.

## 4. Aspetti di particolare rilievo.

*4.1 Missioni di pace all'estero.*

La Difesa, nel 2001, ha continuato il suo forte impegno in missioni operative all'estero di grande importanza, nello steso scenario dell'esercizio precedente e, dunque, soprattutto nell'area balcanica, impegno che sotto il profilo economico, ha raggiunto oltre 1.000 mld di lire solo in tale area.

---

[59] Si richiamano, in merito, le particolari caratteristiche della spese per la difesa, le quali, per convenzione internazionale, in particolare per ciò che concerne gli armamenti, vengono considerate *di parte corrente,* in quanto "improduttive", e condizionano dunque l'analisi che tiene conto della distinzione fra spese di *funzionamento, di intervento e di investimento.*
Sussiste al riguardo un correttivo in ordine alla possibilità di conservare i residui passivi oltre il biennio, (ai sensi dell'art.36 2° co. R.D. 18.11.1923, n. 2440), in virtù di apposita norma contenuta nella legge annuale di bilancio.

Sempre di rilievo sono le operazioni internazionali di polizia che hanno riguardato l'Arma dei carabinieri, negli stessi quadranti dei Balcani, in prevalenza, ma anche ad Hebron (TIPH 2) per il consolidamento del processo di pace in Palestina.

Le più importanti, oltre alla missione ONU ad Hebron, hanno avuto tre settori d'intervento in Europa: Bosnia, Macedonia ed Albania nell'area Balcanica, nonché Etiopia-Eritrea, mentre la missione a Timor Est, nell'arcipelago indonesiano è terminata nel 2000.

I costi complessivi, a carico del Ministero della Difesa, relativi a queste missioni, secondo i dati forniti dal Segretariato generale, ammontano a 1.154,2 mld di lire, ripartiti secondo le seguenti tabelle, nel primo e secondo semestre 2001.

**Riepilogo oneri missioni internazionali di pace**
**1° semestre 2001**

*(in miliardi di lire)*

| Tipo di Missione | Entità numerica | Oneri personale più funzionamento | Oneri adeguamenti strutturali | | TOTALE SPESA |
|---|---|---|---|---|---|
| Missione SFOR in Bosnia-Croazia Personale Esercito Italiano | 1.340 | 80,7 | 2,0 | | 82,7 |
| Operazione NATO nei Balcani Kosovo Fyrom Albania E.I. | 5.569 | 351,8 | 33,0 | | 384,8 |
| Operazione nei Balcani Comando KFOR 4 | 214 | 11,1 | 0 | | 11,1 |
| Kosovo oneri finanziari elicotteri ucraini | 0 | 0,6 | 0 | | 0,6 |
| Operazione nei Balcani Personale M.M. | 27 | 4,3 | 0 | | 4,3 |
| Operazione aeroporto Dakoviva in Kosovo – A.M. | 194 | 13,6 | 2,0 | | 15,6 |
| Operazione aeroporto Pristina in Kosovo- A.M. | 210 | 14,1 | 1,0 | | 15,1 |
| Operazione Albania Personale A.M. | 130 | 5,9 | 1,2 | | 7,1 |
| Missione UNMEE in Etiopia-Eritrea A.M. | 129 | 20,8 | 0 | | 20,8 |
| Missione MSU (C.C.) in Bosnia | 344 | 21,1 | 0 | | 21,1 |
| BRCKO- Missione IPTF-Personale .C.C. | 23 | 1,4 | 0 | | 1,4 |
| Operazione nei territori di Hebron (TIPH 2) C.C. | 18 | 1,5 | 0 | | 1,5 |
| Operazione MAPE in Albania (C.C. – G.d.F. – P.S.) | 17 | 1,5 | 0 | | 1,5 |
| Operazione NATO nei Balcani (Kosovo) R.G.T.-M.S.U. Pristina | 255 | 16,2 | 0 | | 16,2 |
| Operazione NATO nei Balcani (Kosovo) CP.M.P. Carabinieri PEC | | 70 | 4,3 | 0 | 4,3 |
| Operazione ONU C.I.U. –Carabinieri | | 5 | 0,3 | 0 | 0,3 |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Operazione NATO nei Balcani (Albania) CP. M.P. Carabinieri Durazzo | 40 | 2,6 | 0 | 2,6 |
| Missione UNMEE in Etiopia-Eritrea Carabinieri | 40 | 2,9 | 0 | 2,9 |
| Missione UNMIK in Kosovo Guardia di Finanza | 10 | 0,3 | 0 | 0,3 |
| Programmi sostegno Forze di polizia albanesi | 0 | 5,8 | 0 | 5,8 |
| **TOTALE** | **8.635** | **560,8** | **39,2** | **600,0** |

**Riepilogo oneri missioni internazionali di pace**
**2° semestre 2001**

*(in miliardi di lire)*

| **Tipo di Missione** | **Entità numerica** | **Oneri personale più funzionamento** | **Oneri adeguamenti strutturali** | **TOTALE SPESA** |
|---|---|---|---|---|
| Missione SFOR in Bosnia-Croazia Personale Esercito Italiano | 1.326 | 75,7 | 0 | 75,7 |
| Operazione NATO nei Balcani Kosovo Fyrom Albania E.I. | 5.083 | 323,0 | 0 | 323,0 |
| Operazione nei Balcani Kosovo Marina Militare | 27 | 4,6 | 0 | 4,6 |
| Gruppo Navale 28 Marina Militare | 220 | 12,7 | 0 | 12,7 |
| Operazione aeroporto Dakovica in Kosovo Aeronautica Militare | 253 | 18,7 | 5,0 | 23,7 |
| Operazione aeroporto Pristina in Kosovo- A.M. | 195 | 14,2 | 0 | 14,2 |
| Operazione Albania Personale A.M. | 106 | 9,0 | 0 | 9,0 |
| Missione UNMEE in Etiopia-Eritrea A.M. | 117 | 24,7 | 0 | 24,7 |
| Missione MSU (C.C.) in Bosnia | 344 | 19,7 | 0 | 19,7 |
| BRCKO- Missione IPTF- Personale .C.C. | 23 | 1,3 | 0 | 1,3 |
| Operazione nei territori di Hebron (TIPH 2) C.C. | 18 | 1,5 | 0 | 1,5 |
| Operazione NATO nei Balcani (Kosovo) R.G.T.-M.S.U. Pristina | 269 | 15,9 | 0 | 15,9 |
| Operazione NATO nei Balcani (Kosovo) CP.M.P. Carabinieri PEC | 70 | 3,9 | 0 | 3,9 |
| Operazione ONU C.I.U. -Carabinieri | 5 | 0,3 | 0 | 0,3 |
| Operazione NATO nei Balcani (Albania) CP. M.P. Carabinieri Durazzo | 40 | 2,5 | 0 | 2,5 |
| Missione UNMEE in Etiopia-Eritrea Carabinieri | 40 | 3,4 | 0 | 3,4 |
| Missione UNMIK in Kosovo Guardia di Finanza | 6 | 0,2 | 0 | 0,2 |
| Missione Forze Polizia in Kosovo- Personale P.S. | 58 | 3.0 | 0 | 3,0 |
| Programmi sostegno Forze di polizia albanesi | 109 | 14,9 | 0 | 14,9 |
| **TOTALE** | **8.309** | **549,2** | **5,0** | **554,2** |

*4.2 Agenzia Industrie-Difesa.*

L'*Agenzia Industrie-difesa* che rientra nella tipologia generale delle agenzie previste dagli artt. 8 e 9 del d.lgs.30 luglio 1999, n. 300 e sulla cui evoluzione si richiama l'analisi effettuata nella relazione di controllo sulla gestione approvata nell'adunanza della Sezione centrale di controllo con la Deliberazione 18/2002/G, presenta caratteristiche assolutamente peculiari, rispetto a tutte le altre agenzie, previste dallo stesso decreto legislativo ed orientate ad una più efficace e dinamica azione amministrativa in settori di particolare rilevanza dei ministeri.

Nella passata relazione è stato, infatti, sottolineato come, ai sensi del regolamento di organizzazione e funzionamento, emanato con il d.P.R. 15 novembre 2000, n. 424[60], lo scopo dell'Agenzia è quello di assicurare, secondo criteri di *imprenditorialità, efficienza ed economicità*, la gestione coordinata ed unitaria delle attività delle unità produttive ed industriali della Difesa.

Inoltre, ogni unità produttiva dovrà tenere una *contabilità analitica industriale*, con la particolarità dell'assimilazione, sotto il profilo degli oneri, dell'unità militare a quella civile, con riferimento *alla sola attività necessaria all'interno della struttura produttiva.*

La configurazione del sistema dell'Agenzia *Industrie-difesa*, appariva, quindi, fin dall'esordio, particolarmente problematica, per l'esigenza di individuare le unità produttive ed industriali della difesa in grado di mostrare la loro potenzialità economica, al fine del loro inserimento nel *portafoglio* dell'Agenzia e provvedere alla dismissione delle altre con evidenti conseguenze sul piano occupazionale[61].

Operazione da realizzare in un contesto patologico sotto il profilo della redditività, aspetto questo oggetto di analisi nelle precedenti relazioni sul Ministero della difesa, laddove, in più occasioni, è stato rilevato l'alto costo per unità-lavoro di taluni Enti e stabilimenti[62].

---

[60] Si ribadisce, dunque, che la nuova esperienza dovrà conformarsi si criteri ed ai principi di aziende industriali.
L'Agenzia sarà articolata in una struttura direzionale centrale, alle dipendenze del Direttore, nel cui ambito troverà collocazione un ufficio deputato al controllo di gestione sull'attività dell'Agenzia stessa, ed unità aventi carattere operativo che avranno il compito di eseguire i lavori ed i servizi indicati per ciascuna di esse dai programmi annuali e triennali di attività.
Le unità avranno un'autonomia gestionale, nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie ad esse attribuite.

[61] In particolare, per gli operai della Difesa, per i quali dovrà provvedersi non solamente in termini di *outplacement* verso altre amministrazioni pubbliche, ma anche in termini di riqualificazione, Come , del resto, è già avvenuto per le Ferrovie dello Stato e le Poste, per limitarsi al settore pubblico.

[62] Si richiama, in particolare, l'analisi effettuata, nella relazione sul *rendiconto* dell'esercizio 1996 sul costo medio orario per unità lavoro, dalla quale erano, appunto, emersi gli alti costi rilevati negli stabilimenti.
In tale relazione si dava atto, conclusivamente, dell'apprezzabile tentativo, fatto dall'Amministrazione, di quantificare i costi delle strutture, facendo emergere gli alti costi orari degli operai degli arsenali e degli stabilimenti che raggiungevano, nel periodo di riferimento, il loro massimo livello nell'Arsenale dell'Esercito di Napoli con *197.254* L./h.

Prospettive, quindi piuttosto complesse e ricche di aspetti problematici, ma soprattutto legate al recupero di una visione economica delle attività svolte negli stabilimenti e di una logica di mercato tale da consentire la necessaria competitività.

Senza un approccio del genere previsioni, contenute nel regolamento, come quella di destinare gli *utili netti* risultanti dal bilancio di esercizio ad un'apposita riserva, utilizzabile in sede di eventuale trasformazione in società per azioni delle unità, si ridurrebbero ad un mero esercizio teorico.

Va detto che, nel corso del 2001 si è effettivamente realizzato l'avvio dell'operatività dell'Agenzia.

Il primo atto, dopo all'approvazione del regolamento di organizzazione e funzionamento (con il d.P.R. n. 424 del 2000) è stato quello della nomina del Direttore generale, proveniente dall'area dell'Industria per la Difesa.

Successivamente è stata stipulata la convenzione tra il Ministro della Difesa e il Direttore generale dell'Agenzia, atto che regola, secondo le ricordate previsioni del d.lgs. n. 300 del 1999, i rapporti in materia e reca gli *obiettivi generali della gestione, le direttive generali sui criteri della gestione, gli impegni assunti dagli enti dipendenti, il finanziamento dell'Agenzia, la gestione degli impegni finanziari pregressi, la vigilanza, le modalità per la gestione della convenzione, il sistema transitorio di monitoraggio, la convenzione per gli esercizi successivi* e *la modifica della convenzione.*

Con il d.m. 24 aprile 2001 l'Agenzia ha preso in carico 6 stabilimenti, provenienti dall'Area industriale della Difesa:

- Stabilimento militare *Ripristini e Recuperi* di Noceto (PR);
- Stabilimento militare *Munizionamento terrestre* di Baiano di Spoleto (PG);
- Stabilimento militare *Spolette* di Torre Annunziata (NA);
- Stabilimento militare *propellenti* di Fontana Liri (FR);
- Stabilimento militare *Chimico Farmaceutico* di Firenze;
- Stabilimento militare *Produzione cordami* di Castellammare di Stabia (NA).

La consistenza complessiva di questi primi sei stabilimenti è di circa 1.500 persone ed il risultato industriale - secondo la *Relazione al "Piano di attività e bilancio di previsione 2002"*, predisposto per l'approvazione del Ministero della Difesa, con allegata la relazione del Collegio dei Revisori dei conti ed approvato il 9 gennaio 2002- è attualmente *fortemente negativo*, in quanto i costi (100 mld di lire) sono di molto superiori al valore della produzione sviluppata (stimata in poco meno di 35 mld di lire).

L'Agenzia ha nel contempo varato due regolamenti *interni*: il primo "di organizzazione e funzionamento" con decreto del Ministro dell'8 giugno 2001, ed il secondo "di amministrazione e contabilità" approvato con decreto del Ministro del 6 novembre 2001.

Successivamente al primo provvedimento di conferimento, in data 24 ottobre 2001, il Ministro ha ulteriormente trasferito all'Agenzia altri tre stabilimenti:

- Arsenale di Messina;
- Arsenale di La Maddalena;
- Stabilimento grafico di Gaeta;

con l'esplicita indicazione dell'accorpamento dei due Arsenali.

Come si vede, l'attività dell'Agenzia è avviata ed, al momento vengono affrontate alcune problematiche *fondamentali* per le singole *Unità operative* e per l'Agenzia nel suo complesso.

La più rilevante, in termini generali, attiene al processo di riqualificazione del personale che dovrebbe collegarsi alle esigenze tipiche della produzione industriale e strutturarsi in base a tre criteri:

- ✓ Flessibilità tra mansioni produttive omogenee;
- ✓ Crescita professionale basata sulla valutazione della Direzione;
- ✓ Sistema premiante a fronte dei risultati conseguiti.

E' stato istituito un *gruppo di lavoro* composto dalla Direzione generale per il personale civile, dall'Ufficio del Segretario generale e dall'Agenzia per trovare una soluzione ma, al momento, la situazione è di *stallo* e non sembra possa essere risolta con il contratto *integrativo*.

Nel piano di attività viene prevista l'adozione dei piani industriali per la prima metà del 2002, nonché quelli previsionali per il triennio 2003-2005 e la razionalizzazione del trasferimento dei fondi per il funzionamento dell'Agenzia, in quanto, per il 2001, non è stato possibile disporre di un'apposita U.P.B. nello stato di previsione della Difesa.

Entrando nello specifico della situazione degli Stabilimenti (i primi sei), per i quali il "piano di attività" offre un riscontro approfondito in ordine alla situazione patrimoniale, quella del personale impiegato e quella delle prospettive di mercato, si segnala, in estrema sintesi che per quel che concerne lo Stabilimento militare *Chimico Farmaceutico* di Firenze, la produzione appare bloccata da consistenti problemi di adeguamento alle normative in vigore, con l'esigenza di notevoli opere di ristrutturazione, nonché la carenza di autorizzazioni per l'immissione al commercio (AIC) dei prodotti farmaceutici. Aspetto questo che ha comportato lo stanziamento, sul conto economico di tale *unità operativa*, di due mld di lire per conseguire, appunto, l'AIC sui prodotti generici di base, per i quali sussiste una prospettiva di mercato di rilievo, stante l'attuale politica sanitaria di favore nei confronti di tali presidi farmaceutici.

In questo caso, si presenta in tutta evidenza l'esigenza di perseguire una politica commerciale che vada oltre i fini militari ma si rivolga alla offerta di beni alla collettività a fronte di un significativo ritorno economico.

Per lo Stabilimento di Fontana Liri, che produce soprattutto *polvere sferica*, si prospetta, per raggiungere un livello di competitività in un mercato concorrenziale, una riduzione di personale; aspetto questo che riguarda anche gli Stabilimenti di munizionamento di Noceto, Baiano e Torre Annunziata.

Per quel che riguarda, infine, la *Maricorderia* di Castellammare di Stabia, appare prioritaria la ricerca di una più mirata politica di acquisizione delle materie prime, determinante per la competitività di questo stabilimento su di un mercato che pare offrire interessanti prospettive.

La situazione, complessiva, dunque, per quanto lontana dal superamento delle patologie che nel corso del tempo sono andate a consolidarsi, indica che, con un approccio di tipo industriale, è possibile avviare le *unità operative* citate ad un circuito virtuoso in grado di portarle, sia pure nel medio-lungo periodo ad utili di bilancio.

Tale situazione è di grande rilievo anche perché strettamente legata alla sorte delle unità lavorative impiegate, e comunque tende a diminuire i cosiddetti *costi dell'inefficienza.*

Al riguardo ed in chiusura del discorso sull'Agenzia *Industrie-Difesa*, va considerato un profilo forse trascurato: quello che riguarda le scelte operate dalla stessa Amministrazione per acquisire beni che sono o potrebbero essere offerti dagli Stabilimenti.

Si pone qui una questione che arriva ai limiti concettuali dell'alternativa che si presenta all'Amministrazione tra utilizzare produzioni *interne* o rivolgersi a *produttori esterni.*

Si tratta in fondo di un aspetto estremamente peculiare che, forse, si manifesta solo nell'Amministrazione della Difesa, in quanto generalmente le Amministrazioni non hanno settori produttivi (un caso specifico è quello dell'Agenzia dei Monopoli di Stato) o, da tempo, hanno reso totalmente autonomi tali settori (si pensi all'Istituto Poligrafico Zecca dello Stato).

In pratica, nel corso del tempo, la constatazione della non convenienza economica del ricorso ai beni prodotti negli Stabilimenti ha indotto la stessa Amministrazione, nei suoi Centri di costo, a preferire le forniture offerte sul mercato esterno, fermo restando l'esperimento delle procedure di scelta del contraente.

In tal modo, si è aggravata la crisi delle *Industrie* della Difesa, che ha raggiunto un livello patologico nel rapporto tra le spese per mantenere le strutture e gli scarsi ricavi della loro produzione ed, al tempo stesso il bilancio della Difesa è stato, ovviamente, onerato dalle spese per le acquisizioni sul mercato.

Va evidentemente recuperato un equilibrio che fa, in maniera assolutamente peculiare, considerare al livello di *outsourcing* le acquisizioni che, in alternativa potrebbero trovare risposte nelle produzioni degli Stabilimenti della Difesa e, quindi, al fine di evitare quella che, comunque, finisce per diventare una duplicazione di spesa, è necessario, come impone la stessa convenzione tra il Ministro ed il Direttore generale dell'Agenzia (all'art.4), ed, in coerenza con gli impegni presi da *Stato Maggiore* (della Difesa) ed *Agenzia* per assicurare *un'efficace azione di coordinamento, nonché la massima sinergia tra esigenze dello Stato Maggiore e servizi e produzioni che oggi sono attività istituzionali delle unità operative dell'Agenzia*, richiedere prioritariamente preventivi e fattibilità per tutti quei servizi e produzioni che possono essere offerti dalle medesime.

**5. Analisi dell'attività contrattuale.**

*5.1 Analisi dell'attività contrattuale della Difesa.*

Nell'ambito dell'attività contrattuale svolta dall'Amministrazione della difesa nell'esercizio 2001, come in passato, e soprattutto per il rilievo che, nell'ambito dell'aeronautica hanno i programmi multilaterali di armamento, il dato maggiormente significativo riguarda la Direzione generale degli armamenti aeronautici, che continua ad evidenziare la carenza, sotto il profilo della dotazione di personale rispetto ai compiti assegnati.

Nel corso del 2001, è stata realizzata la riorganizzazione territoriale della Direzione generale con l'istituzione degli *Uffici tecnici territoriali – U.T.T.*, che hanno assorbito le Direzioni costruzioni aeronautiche, a Milano, Torino e Napoli, il quale ultimo si avvale del distaccamento di Brindisi. Si è inoltre dato gran peso all'attività di razionalizzazione di *programmi aeronautici*, i quali, com'è noto, costituiscono la parte maggiore della spesa contrattuale della Difesa.

Come è stato evidenziato nella parte dedicata all'analisi finanziaria, si riscontra una significativa diminuzione della massa residui in un contesto, come quello dei programmi multilaterali che è fortemente condizionato dal lungo periodo di gestazione di detti programmi, che hanno una durata media che raggiunge i 20-30 anni.

La spesa che attiene agli investimenti, e, quindi viene in gran parte destinata alla realizzazione di detti programmi[63], ha raggiunto nel 2001 impegni per 1.600 mld, quella per l'acquisizione di mezzi operativi e strumentali, impegni per 508,5 mld, quella per

[63] L'aumento dei contratti *esteri* è di particolare interesse, in quanto in essi rientrano le spese per programmi internazionali (*Tornado, EFA*, EH-101, *NH90*, etc.) e la partecipazione a tali programmi consente un ritorno industriale a favore delle ditte italiane che corrisponde, secondo l'amministrazione, a circa il 95% (al netto dei contributi amministrati dalle agenzie NATO).

ammodernamento e rinnovamento, impegni per 936,2 mld ed infine quella per interventi, impegni per 3,2 mld.

Sono stati perfezionati 64 contratti nazionali (89 nel 2000) per un importo di circa 77,1 mld (934 nel 2000) e 76 contratti esteri (70 nel 2000) per un importo di circa 2.500 mld (1.715 nel 2000).

Per quanto attiene al noto programma Eurofighter 2000 (oggetto dell'attenzione della Corte anche in sede di controllo sulla gestione, negli anni passati,) relativo ad un intercettore destinato a sostituire l'F104S, è prevista la realizzazione completa del primo velivolo entro il 2002.

In proposito, si è deciso, allo scopo di assicurare senza soluzione di continuità, l'assolvimento della funzione di difesa aerea da parte dell'Aeronautica militare, la prosecuzione del *leasing* di 24 Tornado ADV fino al 2003, per poi introdurre in servizio la linea F16.

Di particolare rilievo, nell'ambito del programma Tornado/MRCA, è attualmente in corso il programma di *aggiornamento di mezza vita* che è orientato ad aumentare l'affidabilità e l'efficienza operativa del velivolo, in modo da assicurarne l'utilizzazione oltre il 2020.

Un altro programma sul quale si è appuntata in passato l'attenzione della Corte è quello relativo all'Harrier AV-SB PLUS.

Nel 2001, in particolare, si sono concluse le attività di industrializzazione e sviluppo del velivolo *caposerie.*

Di particolare interesse è attualmente il programma *Predator*, un velivolo di grande rilievo nella recente operazione *Enduring Freedom* in Afghanistan, che ha la caratteristica di essere teleguidato ed è all'avanguardia di questo tipo di velivoli.

Il programma prevede un'acquisizione iniziale per le tre *forze armate* di 5 velivoli di cui 3 equipaggiati con particolari sensori con collegamenti anche via *satellite,* nonché di 1 stazione di controllo a terra di due *terminal* per la gestione dei dati e di un simulatore di volo. Il costo previsto per il programma è di 108,8 mld.

Per quanto attiene al sistema di *scelta del contraente,* non si annovera alcun appalto-concorso, 34 *contratti con ditte e governi esteri* (46 nel 2000), 13 *licitazioni private* di cui 10 in ambito comunitario (7 nel 2000) e 68 *trattative private* di cui 7 in ambito comunitario (80 nel 2000).

La Direzione generale per gli *armamenti terrestri* ha perfezionato 49 contratti nazionali (89 nel 2000) per un importo di 369,3 mld e 53 contratti esteri (50 nel 2000) per un importo di circa 561,8 mld (417,8 nel 2000).

Per quanto attiene al sistema di *scelta del contraente*, si annoverano 2 *appalti-concorsi* (nessuno in sede U.E.), 33 *licitazioni private* (13 in sede U.E.) e 42 *trattative private*.

Il terzo Centro di responsabilità, in ordine di grandezza, per l'attività contrattuale svolta, è la Direzione degli armamenti navali la quale ha dato corso ad 1 gara in ambito *U.E.*(12 nel 2000), 46 con *ditte e governi esteri* (57 nel 2000), 32 *licitazioni private* (9 nel 2000), 2 *appalti-concorso* (5 nel 2000) e 102 *trattative private* (69 nel 2000).

Com'è noto, nell'Amministrazione della difesa, le trattative private raggiungono un livello piuttosto consistente, dovuto alle sue peculiarità[64].

Per l'esercizio finanziario 2001, il livello complessivo raggiunto, a livello centrale e per gli enti amministrati dalle Direzioni generali per gli armamenti (*terrestri, navali ed aerei*) è stato di 2.445,8 mld, distribuito in 739,3 mld per gli *Armamenti terrestri*, 248,1 per gli *Armamenti navali* e 1.458,4 per gli *Armamenti aeronautici*, con una diminuzione consistente nel ricorso a tale sistema, in termini globali per tali centri di responsabilità (2.445,3 mld rispetto ai 4.598,4 del 2000) ma riferibile essenzialmente ad *Armamenti aeronautici* (nel 2000, infatti, le trattative private avevano raggiunto il valore di 467,4 mld per gli *Armamenti terrestri*, di 182,3 mld per gli *Armamenti navali* e di 3.948,7 mld per gli *Armamenti aeronautici*).

Va anche segnalato che l'Amministrazione della difesa ha, nel corso del 2001 e nella prima parte del 2002, stipulato con la CONSIP S.p.A. una serie di convenzioni relative alle forniture che si indicano di seguito:

1. Fornitura in *leasing* di personal computer desktop;
2. prestazione di servizi di telefonia locale fissa;
3. fornitura, messa in opera e manutenzione di centrali telefoniche;
4. prestazione di servizi di telefonia mobile G.S.M.;
5. fornitura di materiale di cancelleria e piccole attrezzature d'ufficio;
6. fornitura di carburante per autotrazione (consegna a domicilio);
7. servizio sostitutivo di mensa mediante buoni-pasto;
8. fornitura di carburante per autotrazione a messo buoni benzina e *card fuel* presso punti-vendita;
9. fornitura di gasolio per riscaldamento mediante consegna a domicilio;
10. *leasing* per fotocopiatrici;

[64] Basti far cenno, al riguardo, alle ipotesi di esclusione dall'applicazione della normativa comunitaria, in caso di acquisizione di materiale bellico destinato a scopi specificatamente militari o inerenti la sicurezza nazionale (d.lgs. n. 157 del 1995 e d.lgs. n. 402 del 1998), nonché all'esigenza di ricorrere alla sola impresa produttrice di un determinato bene ritenuto adeguato alle esigenze della difesa (es. un particolare aeromobile o pezzi di ricambio che possono essere forniti dalla sola impresa produttrice), fattispecie quest'ultima ricadente nelle opzioni fisiologiche del ricorso alla trattativa privata.

11. fornitura di personal computer portatili;
12. fornitura di fax;
13. fornitura di stampanti.

Il Ministero della difesa è dunque allineato alle altre amministrazioni per la gran parte delle forniture per le quali ricorre ai *servizi in economia* che, per la Difesa, sono di particolare rilievo.

*5.2 Attività contrattuale dell'Arma dei carabinieri.*

Di particolare importanza è l'attività contrattuale dell'Arma dei carabinieri, posta in essere dal Comando generale, che si è esplicata come segue:

**Contratti di pubbliche forniture:**

*(in miliardi lire)*

| Sistema di scelta Del contraente | Importo superiore soglia comunitaria | Importo inferiore soglia comunitaria | Totale |
|---|---|---|---|
| Licitazione privata | 74,9 | 2,3 | 77,2 |
| Appalto concorso | // // | // // | // // |
| Asta pubblica | 0,6 | // // | 0,6 |
| Trattativa privata | 88,7 | 10,4 | 99,1 |
| **Totale** | **164,2** | **12,7** | **176,9** |

**Contratti di servizi:**

*(in miliardi lire)*

| Sistema di scelta del contraente | Importo superiore soglia comunitaria | Importo inferiore soglia comunitaria | Totale |
|---|---|---|---|
| Licitazione privata | // // | 13,0 | 13,0 |
| Appalto concorso | // // | // // | // // |
| Trattativa privata | 34,3 | 3,9 | 38,2 |
| **Totale** | **34,3** | **16,9** | **51,2** |

**Contratti di lavori pubblici:**

*(in miliardi lire)*

| Sistema di scelta del contraente | Importo superiore soglia comunitaria | Importo inferiore soglia comunitaria | Totale |
|---|---|---|---|
| Asta pubblica | // // | 12,0 | 12,0 |
| Licitazione privata | // // | 6,4 | 6,4 |
| Appalto concorso | // // | // // | // // |
| Trattativa privata | // // | 1,5 | 1,5 |
| **Totale** | // // | **19,9** | **19,9** |

Anche in sede c.d. «decentrata» l'attività contrattuale dell'Arma è stata di rilievo.

I contratti hanno riguardato essenzialmente l'acquisto di prodotti e la somministrazione di forniture e si citano, in particolare quelli stipulati dalla Direzione di commissariato:

*(in miliardi lire)*

| Contratti | Sopra soglia comunitaria | Sotto soglia comunitaria | Importi totali |
|---|---|---|---|
| Prodotti | 44,1 | 4,1 | 48,2 |
| Somministrazioni | // // | 38,5 | 38,5 |
| **Totale** | **44,1** | **42,6** | **86,7** |

Fra i c.d. *contratti aperti*, assumono particolare rilevanza, anche per l'esercizio 2001, i due contratti stipulati entrambi con la ditta «Agusta» per la manutenzione e la riparazione, programmata e non, di componenti di elicotteri, rispettivamente, presso due stabilimenti della ditta, a Frosinone per 1,4 mld, ed a Cascina Costa per 6 mld.

Prendendo in considerazione l'attività contrattuale posta in essere dal Comando generale (la c.d. *attività centralizzata*), nell'ambito dei contratti di forniture ed in quello dei contratti di servizi si riscontra un aumento dell'incidenza del ricorso alla trattativa privata, soprattutto per ciò che riguarda le forniture (si passa da 73,4 mld del 2000 a 99,1 del 2001).

Si conferma, per i contratti sopra la soglia comunitaria una prevalenza rispetto a quelli sotto soglia in rapporto al totale dei contratti, che raggiunge il 79,4% rispetto al 63,8%, e dunque un consistente ricorso alla gara europea, avvicinandosi ai livelli degli esercizi precedenti (il rapporto era dell'81,05 nel 1999, dell'83,36 nel 1998 e del 92,39% nel 1997).

*5.3 Gli acquisti di beni non d'armamento.*

La Corte ha effettuato un'indagine, la cui relazione è stata approvata dalla Sezione Centrale di controllo sulla gestione con la Deliberazione 11/2002/G, che ha avuto per oggetto le spese per materiali definiti *non d'armamento* e che si è svolta con riferimento a tre settori fondamentali e ritenuti più significativi per le dimensioni e l'incidenza sulla funzionalità delle Forze Armate: *sanità*, *viveri* e *vestiario*.

Si tratta di spese che si attestano ad un livello del 3-4% del bilancio complessivo della Difesa ed una notazione che è stata fatta nelle considerazioni conclusive della relazione è che non si tratta dunque di una dimensione tale da produrre comunque risultati significativi attraverso una destinazione delle risorse, eventualmente economizzate, al potenziamento operativo delle Forze armate.

In sostanza si è rilevata l'esigenza di una programmazione più attenta, in grado di far fronte agli imprevisti che possono verificarsi nel contesto della funzione *Difesa*, una funzione talmente grande da costituire un vero e proprio *macroaggregato*, come si è sottolineato nell'*Analisi finanziaria*, e, come tale, onerata di pressoché tutte le esigenze incombenti sull'Amministrazione della difesa.

Da quanto si è detto nella parte dedicata all'*Organizzazione*, che si è intesa volutamente in senso dinamico, l'Amministrazione sta affrontando proprio alcuni dei temi emersi nel corso dell'indagine, tra i quali, si segnalano quello relativo al *vettovagliamento*, che va affrontato con sistemi che, da un lato, evitino di impegnare risorse dell'Amministrazione che vengono sottratte ad altri compiti, o non sono più disponibili, come sta accadendo per l'impossibilità di far conto sulla forza di *leva* e, dall'altro, permettano di conseguire l'efficienza e l'efficacia del servizio con livelli qualitativi adeguati ed a costi contenuti.

*5.4 La gestione dei lavori pubblici nell'Amministrazione della difesa.*

La Corte ha portato avanti un'indagine di controllo sulla gestione sulla materia dei lavori pubblici della Difesa con riferimento agli esercizi 1999 e 2000, che è sfociata nella relazione approvata con la Deliberazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione, con la Deliberazione 12/2002/G.

In tale contesto, sono emersi i profili che, in sintesi, si richiamano:

a) Il mancato rispetto dei tempi di programmazione con la conseguenza di uno slittamento tendenziale dei programmi ed una consequenziale insoddisfazione delle esigenze più attuali.
b) L'inattualità di alcune progettazioni, anche esterne, che sono state utilizzate a distanza di anni, con una palese incongruità delle stesse rispetto ai bisogni da soddisfare.
c) La mancanza di una correlazione tra risorse disponibili e programmazione (il fenomeno della cosiddetta *programmazione capovolta*).
d) La carenza qualitativa dei progetti interni, verificati a campione, che, come tali, non sembrano idonei a definire gli obiettivi tecnici in modo da consentire puntuali riscontri dei risultati.
e) La mancanza per i progetti, in qualche caso infrastrutturali di piani di manutenzione delle opere, con la conseguenza di una scarsa definizione di costi e di un rinvio della spesa a carattere manutentivo agli esercizi successivi. Inoltre, dal rapporto tra il valore delle progettazioni esterne e quello dei pertinenti lavori appaltati si evince una non completa utilizzazione delle progettazioni stesse.
f) Il disallineamento, peraltro tendenziale nelle amministrazioni pubbliche, tra i tempi del procedimento amministrativo e quelli degli stati di avanzamento dei lavori.
g) La carenza di un reale governo (aspetto questo che si riprenderà nella parte dedicata all'*Auditing finanziario-contabile*) della messa a disposizione delle risorse finanziarie ai

funzionari gerenti. Il problema è soprattutto quello della gestione decentrata della spesa della difesa.

h) Non è conforme ai principi contenuti negli artt. 16, 19, 21 e 24 della legge-quadro sui lavori pubblici, il ricorso, nei casi evidenziati in relazione, al contratto aperto cosiddetto "a quantità indeterminata" nei lavori edili di media complessità.

i) Non è conforme all'art. 154 del regolamento n. 554 del 99 il ricorso – nei casi evidenziati in relazione - al contratto aperto cosiddetto "a quantità indeterminata" per i lavori di importo superiore a 200.000 euro.

j) Le procedure di gara mostrano in generale esiti contraddittori, contemplando esclusioni di imprese, che almeno in linea astratta non presentano aspetti di anormalità. Buona parte del fenomeno è da imputare tuttavia – come argomentato in relazione – al meccanismo previsto dall'art. 21, comma 1 bis, della legge-quadro, più volte censurato in ambito comunitario.

k) Alcune stazioni appaltanti presentano una partecipazione alle procedure concorsuali notevolmente ridotta, mentre, in altri casi, il mercato delle imprese offerenti appare particolarmente ridotto.

l) Si è ravvisato il *paradosso* della realizzazione dei lavori nel tempo più breve rispetto a tutte le altre fasi del procedimento amministrativo. In pratica pesa di più la parte *burocratica*.

m) Sussistono problemi di irregolarità in ordine ai tempi di approvazione del certificato di collaudo e di regolare esecuzione.

n) La gestione contabile delle opere assoggettate a controllo – contrariamente alla *ratio legis* della legge n. 94 del 1997 - non presenta la necessaria *analiticità* tale da consentire un'analisi diretta, tanto da rendere necessari accertamenti mediante *strade documentali alternative*.

o) Nel biennio oggetto di indagine si è verificato un marginale incremento complessivo del ricorso al sistema di esecuzione delle opere in economia, imputabile probabilmente anche alla nuova formulazione dell'art. 24 della legge-quadro, che ha consentito per il Genio Militare deroghe alla disciplina generale.

p) E' stato frequente il ricorso all'istituto del contratto a quantità variabile, che costituisce una sorta di "variazione continua", non soggetta alle rigide procedure approvative delle varianti stesse e quindi difficilmente misurabile.

In conclusione è stato confermato, nel contesto di un'indagine su fattispecie concretamente individuate, che la mancanza di un controllo di gestione rende impossibile sia il

governo del sistema, sia una valutazione dei risultati ottenuti nell'azione gestoria rispetto agli obiettivi originariamente prefissati.

Si tratta di un aspetto noto, toccato in più punti della presente relazione e che costituisce l'ambito di maggior rilievo nel quale potrà esplicarsi l'ulteriore evoluzione dell'Amministrazione

**6. Profili evolutivi.**

*6.1 La contabilità analitica per centri di costo.*

La contabilità analitica per centri di costo costituisce ormai un obiettivo di breve periodo al quale tutte le amministrazioni pubbliche dovranno pervenire, almeno al livello di sperimentazione avanzata al momento della predisposizione del bilancio di previsione per il 2003.

L'Amministrazione della difesa ha avviato tale sperimentazione ed ha realizzato un apprezzabile livello di approfondimento, attraverso la struttura della Direzione centrale di bilancio (Bilandife) per poi raccordarsi con il Servizio di controllo interno di recente istituzione.

In primo luogo:

- È stata realizzata una programmazione annuale dei costi (e non infrannuale) ed, in fase di gestione, la relativa rilevazione con cadenza semestrale;
- Sono stati considerati i beni patrimoniali acquisiti a partire dall'E.F. 2000;
- Sono stati considerati, quali Centri di Costo apicali, unicamente i Centri di Responsabilità Amministrativa, senza alcuna associazione con le relative funzioni-obiettivo, facendo sostanzialmente riferimento alle risorse finanziarie assegnate;
- In termini di massima semplificazione della sistematica economica, i Centri di Responsabilità Amministrativa della legge di bilancio hanno coinciso con le realtà funzionali ed organizzative della Difesa. Conseguentemente, nelle aggregazioni economiche, espresse dai predetti Centri di Costo/Centri di Responsabilità Amministrativa, sono stati ricompresi i costi di tutte le unità organizzative sia centrali che periferiche, facenti capo a ciascuno degli stessi Centri, senza alcuna distinzione fra strutture centrali e periferiche.

Dopo la fase di prima applicazione analitica, sono state rideterminate le funzioni-obiettivo per poter adeguare le stesse alle riforme funzionali ed organizzative sopravvenute (Legge sui Vertici militari, Riordino dell'Arma dei C.C., ecc.).

E' stata concordata con il Ministero dell'economia e delle finanze l'articolazione delle strutture centrali e periferiche dei Centri di Costo della Difesa (definita dallo Stato Maggiore

difesa), in modo da poter tener conto dei costi afferenti le unità organizzative periferiche (in precedenza mai presa in considerazione).

**ARTICOLAZIONE DEI CENTRI DI COSTO DELLA DIFESA**

**BUDGET 2003**

| CENTRI DI COSTO | CENTRI DI RESPONSABILITA' |
|---|---|
| GABINETTO DIFESA | GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO |
| STATO MAGGIORE DIFESA – STRUTTURA CENTRALE<br>STATO MAGGIORE DIFESA– STRUTTURA PERIFERICA | VARI C.R.A. |
| SEGRETARIO GENERALE DIFESA – STRUTTURA CENTRALE<br>SEGRETARIO GENERALE DIFESA – STRUTTURA PERIFERICA | VARI C.R.A. |
| DIREZIONE DELLA LEVA – STRUTTURA CENTRALE<br>DIREZIONE DELLA LEVA – STRUTTURA PERIFERICA | LEVA, RECLUTAMENTO OBBLIGATORIO, MILITARIZZAZIONE E CORPI AUSILIARI |
| DIREZIONE ARMAMENTI NAVALI STRUTTURA CENTRALE<br>DIREZIONE ARMAMENTI NAVALI– STRUTTURA PERIFERICA | ARMAMENTI NAVALI |
| DIREZIONE ARMAMENTI AERONAUTICI STRUTTURA CENTRALE<br>DIREZIONE ARMAMENTI AERONAUTICI– STRUTTURA PERIFERICA | ARMAMENTI AERONAUTICI |
| DIREZIONE TELECOMUNICAZIONI STRUTTURA CENTRALE<br>DIREZIONE TELECOMUNICAZIONI STRUTTURA PERIFERICA | TELECOMUNICAZIONI, INFORMATICA E TECNOLOGIE AVANZATE |
| DIREZIONE DEL GENIO STRUTTURA CENTRALE<br>DIREZIONE DEL GENIO STRUTTURA PERIFERICA | LAVORI E DEMANIO |
| DIREZIONE SANITA' MILITARE STRUTTURA CENTRALE<br>DIREZIONE SANITA' MILITARE STRUTTURA PERIFERICA | SANITA' MILITARE |
| ONORANZE AI CADUTI STRUTTURA CENTRALE<br>ONORANZE AI CADUTI STRUTTURA PERIFERICA | ONORANZE AI CADUTI IN GUERRA |
| DIREZIONE CENTRALE DI BILANCIO STRUTTURA CENTRALE SUPPORTO AL MINISTRO (1) | BILANCIO E AFFARI FINANZIARI |
| CARABINIERI – STRUTTURA CENTRALE<br>CARABINIERI – STRUTTURA PERIFERICA | ARMA DEI CARABINIERI |
| DIREZIONE PERSONALE MILITARE STRUTTURA CENTRALE<br>DIREZIONE PERSONALE MILITARE STRUTTURA PERIFERICA | PERSONALE MILITARE |

In relazione a tale esercizio, apprezzabile anche quale *input* per la realizzazione di analisi gestionali in grado di verificare l'attività dei centri di costo, aspetto per il quale la Corte ha rilevato il persistere di lacune, come in precedenza è stato evidenziato, vanno comunque fatte alcune considerazioni.

Dal prospetto dei centri di costo e dei centri di responsabilità si rinviene una sostanziale corrispondenza tra gli stessi.

In fondo è proprio in questo contesto che si evidenziano le peculiarità del sistema difesa.

Finché si ragiona in termini di sola contabilità finanziaria si sottolinea, come si è sempre fatto nelle relazioni sul rendiconto, la divaricazione tra il livello nel quale si esprime la decisionalità sulle scelte inerenti alle quote di missione assegnate alle aree gestionali dell'amministrazione ed agli obiettivi assegnati dalla direttiva del Ministro, tra, appunto i *decision makers* che sono situati nell'area operativa (gli Stati maggiori di forza armata) e coloro che traducono in concreto tali decisioni in termini di acquisizioni di risorse idonee a soddisfare le esigenze dai primi rappresentate (le Direzioni generali ed, in parte, gli Ispettorati logistici).

Tale constatazione assume tutt'altro peso se si ragiona in termini di contabilità economica, in quanto la valutazione del *costo* non può non essere correlata con il *prodotto* conseguito con una determinata spesa, ed è, appunto, al *centro di costo* che andrà attribuita quella posta contabile.

Nella rappresentazione realizzata dall'Amministrazione si rinviene, come si diceva, una sostanziale coincidenza tra *centri di responsabilità* e *centri di costo* ed è quindi, dalla successiva disaggregazione dei centri di costo che costituisce la quintessenza della contabilità analitica economica, *in re ipsa*, orientata al controllo di gestione, che può trarsi l'effettivo profilo evolutivo dell'esercizio.

Di tale esigenza si è mostrata consapevole l'Amministrazione, in un successivo approccio che ha riguardato la revisione delle funzioni-obiettivo e la realizzazione del piano dei servizi resi, che viene riportato nella tabella che si allega.

| CODICE | FUNZIONI-OBIETTIVO (Missioni istituzionali) | NOTE ESPLICATIVE |
|---|---|---|
| | **Funzioni-obiettivo "PROPRIE"** | |
| 02.1.1.01 | Predisposizione dello strumento militare | Questa funzione riguarda la pianificazione, la predisposizione e l'impiego delle Forze Armate nel loro complesso, nonché la predisposizione del relativo supporto tecnico-amministrativo e la direzione nazionale dei programmi di armamento. |
| 02.1.1.02 | Sicurezza militare | Questo funzione fa riferimento alle esigenze di organizzazione e funzionamento del Servizio per le informazioni e la Sicurezza militare. |
| 02.3.1.01 | Aiuti militari all'estero | Questa funzione considera gli aiuti militari dati ad altri Paesi che si sostanziano in operazioni di assistenza tecnica e/o di fornitura di beni e servizi. |
| 02.4.1.01 | Ricerca applicata e sviluppo nonché ricerca tecnologica per la Difesa | Questa funzione considera l'attività di armonizzazione degli obiettivi della Difesa, in materia di sperimentazione e sviluppo, produzione ed approvvigionamento, con la politica economico-industriale e tecnico-scientifica nazionale. |
| 02.5.1.01 | Attività istituzionali non direttamente connesse alla predisposizione dello strumento militare | Questa funzione considera i macroservizi di diretto supporto al Ministro della Difesa, erogati dagli organismi le cui funzioni non sono direttamente connesse alla predisposizione e all'impiego dello strumento militare. |

| | **Funzioni-obiettivo "CONDIVISE e/o COMPLEMENTARI"** | |
|---|---|---|
| 01.1.3.02 | Politica estera e sicurezza internazionale | Questa funzione riguarda l'amministrazione di organismi internazionali di difesa e sicurezza per la parte di interesse dell'Italia. |
| 02.5.1.02 | Servizi di emergenza, di soccorso e di assistenza a favore della collettività | Questa funzione considera l'insieme delle attività di concorso e sostegno svolte a favore della collettività, in casi particolari/situazioni, non direttamente correlate alla Difesa. |
| 03.1.1.01 | Predisposizione dello strumento per l'ordine e la sicurezza pubblica | Questa funzione riguarda la pianificazione, la predisposizione e l'impiego dell'Arma dei C.C. quale Forza di polizia a competenza generale. |
| 10.1.2.01 | Protezione sociale per infermità contratte per cause di servizio | Questa funzione considera l'attività connessa con il riconoscimento delle cause di servizio e dell'equo indennizzo del personale militare e civile, nonché l'eventuale attività istruttoria del contenzioso di competenza. |
| 10.2.1.02 | Trattamento pensionistico | Questa funzione considera le attività connesse con il trattamento pensionistico provvisorio, ordinario e privilegiato. |
| 10.3.1.01 | Erogazioni ai superstiti di personale deceduto per cause di servizio | Questa funzione considera le attività connesse con le erogazioni a favore dei superstiti del personale militare e civile deceduto in attività di servizio, di ordine pubblico o di soccorso o vittima del dovere. |
| 10.9.1.06 | Erogazioni per attività sociali e di benessere di interesse della Difesa | Questa funzione considera le erogazioni in denaro o in natura per attività di protezione sociale, di volontariato e di assistenza svolte a favore della Difesa. |

## 7. Brevi note esplicative dei macroservizi.

| **CODICE F5** | **MACROSERVIZI** | *NOTE ESPLICATIVE* |
|---|---|---|
| | **"f/o" PROPRIE** | |
| 02.1.1.01.01 | Pianificazione e impiego dello strumento militare | Questo 'macroservizio' riguarda la pianificazione generale della Difesa, la direzione e il coordinamento per l'impiego interforze dello strumento militare, nonché la gestione di organismi interforze direttamente dipendenti da SMD. |
| 02.1.1.01.02 | Approntamento e impiego forze terrestri | Questo 'macroservizio' riguarda i compiti istituzionali di competenza dell'EI attestati al Capo di SME (legge n. 25 del 1997 e relativo regolamento attuativo), quale responsabile dell'organizzazione, approntamento, mantenimento in efficienza ed impiego della Forza Armata. |
| 02.1.1.01.03 | Approntamento e impiego forze marittime | Questo 'macroservizio' riguarda i compiti istituzionali di competenza della MM attestati al Capo di SMM (legge n. 25 del 1997 e relativo regolamento attuativo), quale responsabile dell'organizzazione, approntamento, mantenimento in efficienza ed impiego della Forza Armata. |
| 02.1.1.01.04 | Approntamento e impiego forze aeree | Questo 'macroservizio' riguarda i compiti istituzionali di competenza dell'AM attestati al Capo di SMA (legge n. 25 del 1997 e relativo regolamento attuativo), quale responsabile dell'organizzazione, approntamento, mantenimento in efficienza ed impiego della Forza Armata. |
| 02.1.1.01.05 | Approntamento e impiego per compiti militari dell'Arma dei C.C. | Questo 'macroservizio' riguarda i compiti militari dell'Arma dei C.C. -quale componente dello strumento militare- attestati al Comandante Generale dell'Arma (d.lgs. n. 297 del 2000). |

| | | |
|---|---|---|
| 02.1.1.01.06 | Predisposizione del supporto tecnico-amministrativo | Questo 'macroservizio' riguarda i compiti istituzionali di competenza del Segretariato Generale della Difesa attestati al Segretario Generale (legge n. 35 del 1997) e riguardanti l'organizzazione ed il funzionamento dell'area tecnico-industriale e tecnico-amministrativa della Difesa, in attuazione delle direttive di alta amministrazione impartite dal Ministro |
| 02.1.1.01.07 | Direzione nazionale della politica e dei programmi di armamento | Questo 'macroservizio' riguarda i compiti di competenza della Direzione Nazionale degli Armamenti attestati al Direttore Nazionale degli Armamenti (legge n. 25 del 1997), quale responsabile della produzione ed approvvigionamento dei sistemi d'arma. |
| 02.1.1.02.01 | Informazioni per la sicurezza militare | Questo 'macroservizio' fa riferimento alle esigenze di organizzazione e funzionamento del Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Militare. |
| 02.3.1.01.02 | Assistenza tecnica e fornitura di beni e servizi | Questo 'macroservizio' considera le operazioni di aiuti che si sostanziano nell'assegnazione di manodopera e di adeguato personale, oltre a beni materiali e servizi, anche sotto forma di sovvenzioni, mutui, prestiti di attrezzature, ecc. |
| 02.4.1.01.01 | Ricerca applicata e sviluppo | Questo 'macroservizio' comprende le attività di studio, sperimentazione, produzione ed approvvigionamento dedicate allo sviluppo degli armamenti terrestri, navali, aeronautici, spaziali ed ai sistemi di comando e controllo. |
| 02.4.1.01.02 | Ricerca tecnologica | Questo 'macroservizio' fa riferimento alle esigenze dei settori scientifico e tecnologico relative alla predisposizione di piani di ricerca, di armonizzazione degli obiettivi della difesa con la politica tecnico-scientifica nazionale, di coordinamento e controllo per lo studio, la sperimentazione e la realizzazione dei progetti di ricerca, nonché di predisposizione dei correlati accordi tecnici di programmi internazionali. |
| 02.5.1.01.01 | Supporto al Ministro in materia legislativa e finanziaria | Questo 'macroservizio' comprende i 'servizi' svolti da tutti quegli organismi, il cui dirigente generale è direttamente dipendente dal Ministro della Difesa con funzioni di diretta collaborazione allo stesso, in materia legislativa, giuridico-amministrativa, finanziaria e di controllo interno. |
| 02.5.1.01.02 | Supporto al Ministro in materia di decorazioni ed onorificenze, onoranze ai caduti ed assistenza spirituale al personale militare | Questo 'macroservizio' comprende tutti i 'servizi' svolti da quegli organismi, il cui dirigente generale è direttamente dipendente dal Ministro della Difesa con funzioni di diretta collaborazione allo stesso, in materia di decorazioni di onorificenze, onoranze ai caduti ed assistenza spirituale al personale militare. |
| 02.5.1.01.03 | Giustizia militare | Questo 'macroservizio' riguarda l'amministrazione degli organismi esercitanti la giurisdizione militare |
| | **"f/o" CONDIVISE e/o COMPLEMENTARI** | |
| 01.1.3.02.01 | Partecipazione ad organismi internazionali di difesa e sicurezza | Questo 'macroservizio' fa riferimento alle esigenze di amministrazione della cooperazione in materia di sicurezza internazionale e delle contribuzioni per il funzionamento degli organismi militari internazionali. |
| 02.5.1.02.01 | Navigazione marittima | Questo macroservizio riguarda il complesso dei servizi relativi alle esigenze di sicurezza della navigazione marittima. |
| 02.5.1.02.02 | Assistenza al traffico aereo civile su aeroporti militari | Questo 'macroservizio' riguarda il complesso dei servizi, attribuiti all'A.M. ai sensi del d.P.R. 155 del 1981, d.P.R. 484 del 1981 e legge n. 665 del 1996, per il supporto, diretto e indiretto, dedicato all'assistenza al traffico aereo civile. |

| | | |
|---|---|---|
| 02.5.1.02.03 | Trasporto aereo di Stato | Questo 'macroservizio' riguarda il complesso dei servizi, attribuiti all'A.M. ai sensi del d.P.C.M. 17.03.1998 e della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21.11.2000, necessari a garantire il trasporto aereo di personalità dello Stato, nonché ad assicurare il trasporto aereo sanitario d'urgenza. |
| 02.5.1.02.04 | Utilizzo di risorse idriche | Questo 'macroservizio' riguarda il complesso dei servizi , attribuiti alla Marina Militare, ai sensi del d.lgs. 30/6/98 n. 244, in materia di rifornimento idrico alle isole minori. |
| 02.5.1.02.05 | Altri concorsi | Questo 'macroservizio' riguarda i concorsi resi dalle Forze Armate favore della collettività, in casi particolari d'emergenza o calamità |
| 03.1.1.01.01 | Approntamento e impiego per l'ordine e la sicurezza pubblica dell'Arma dei C.C. | Questo 'macroservizio' riguarda i compiti di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica dell'Arma dei C.C. -quale Forza di polizia a competenza generale- attestati al Comandante Generale dell'Arma (d.lgs. n. 297 del 2000). |
| 03.1.1.01.02 | Approntamento e impiego per compiti di particolare specializzazione dell'Arma dei C.C. | Questo 'macroservizio' riguarda i compiti specifici in settori a spiccata connotazione specialistica riservati all'Arma dei C.C. -quale Forza di polizia a competenza generale- attestati al Comandante Generale dell'Arma (d.lgs. n. 297 del 2000). |
| 10.1.2.01.01 | Erogazioni in denaro o in natura a favore di personale infermo per cause di servizio | Questo macroservizio comprende il complesso delle attività relative all'erogazione di un indennizzo al personale che, per causa di servizio, abbia riportato lesioni ed infermità. |
| 10.2.1.02.01 | Trattamento pensionistico provvisorio e definitivo | Questo macroservizio comprende l'insieme dei servizi erogati al personale in materia di trattamento pensionistico provvisorio (personale militare in ausiliaria) e definitivo (restante personale della Difesa). |
| 10.3.1.01.01 | Erogazioni in denaro a favore di personale leso o deceduto per servizio | Questo macroservizio comprende l'insieme dei servizi svolti ai fini dell'erogazione di somme in denaro a favore del personale permanentemente leso per servizio o degli aventi causa del personale deceduto. |
| 10.3.1.01.02 | Servizi a familiari di personale leso o deceduto per servizio | Questo macroservizio comprende l'insieme dei servizi erogati a favore dei familiari di personale leso o deceduto per servizio. |
| 10.9.1.06.01 | Erogazioni in denaro o in natura per esigenze di protezione sociale e benessere del personale della Difesa | Questo macroservizio riguarda l'insieme dei servizi svolti ai fini della protezione sociale del personale della Difesa. |
| 10.9.1.06.02 | Erogazioni in denaro o in natura a favore di organismi che svolgono attività sociali, di volontariato e di assistenza di interesse della Difesa | Questo 'macroservizio' fa riferimento alle esigenze di amministrazione delle contribuzioni per il funzionamento di organismi che svolgono attività sociali, di volontariato e di Assistenza di interesse della Difesa. |

## 8. Brevi note esplicative dei servizi.

| CODICE F6 | SERVIZI | NOTE ESPLICATIVE |
|---|---|---|
| | **"f/o" PROPRIE** | |
| 02.1.1.01.01.01 | Pianificazione generale della Difesa | Questo 'servizio' riguarda l'insieme delle attività per l'attuazione, su direttive del Ministro della Difesa, degli indirizzi politico-militari in merito alla pianificazione, predisposizione ed impiego dello strumento militare nel suo complesso. |
| 02.1.1.01.01.02 | Direzione e coordinamento per l'impiego interforze dello strumento militare | Questo 'servizio' riguarda l'insieme delle attività per la pianificazione, predisposizione e direzione delle operazioni e delle esercitazioni interforze nazionali e multinazionali. |

| | | |
|---|---|---|
| 02.1.1.01.01.03 | Gestione di Organismi interforze | Questo 'servizio' riguarda l'insieme delle attività per l'organizzazione e la gestione di Comandi, Enti e Istituti interforze della Difesa alle dirette dipendenze di SMD. |
| 02.1.1.01.02.01 | Capacità operativa | Questo 'servizio' esprime il complesso delle attività che l'E.I. tenuto istituzionalmente ad assicurare. |
| 2.1.1.01.02.02 | Pianificazione, gestione e controllo dello strumento militare terrestre | Questo 'servizio' riguarda il complesso delle attività svolte dagli Organi centrali dell'E.I. per consentire allo strumento militare terrestre di esprimere adeguata capacità operativa nei propri compiti istituzionali |
| 02.1.1.01.03.01 | Capacità operativa | Questo 'servizio' esprime il complesso delle attività che la MM è tenuta istituzionalmente ad assicurare |
| 02.1.1.01.03.02 | Pianificazione, gestione e controllo dello strumento militare navale | Questo 'servizio' riguarda il complesso delle attività svolte dagli Organi centrali della M.M. per consentire allo strumento militare navale di esprimere adeguata capacità operativa nei propri compiti istituzionali |
| 02.1.1.01.04.01 | Capacità operativa | Questo 'servizio' esprime il complesso delle attività che la AM è tenuta istituzionalmente ad assicurare |
| 02.1.1.01.04.02 | Pianificazione, gestione e controllo dello strumento militare aereo | Questo 'servizio' riguarda il complesso delle attività svolte dagli Organi centrali della A.M. per consentire allo strumento militare aereo di esprimere adeguata capacità operativa nei propri compiti istituzionali |
| 02.1.1.01.05.01 | Capacità operativa | Questo 'servizio' esprime il complesso delle attività che l'Arma dei C.C. è tenuta istituzionalmente ad assicurare nel particolare settore |
| 02.1.1.01.05.02 | Pianificazione, gestione e controllo per compiti militari dell'Arma dei C.C. | Questo 'servizio' riguarda il complesso delle attività svolte dal Comando Generale dell'Arma dei C.C. per consentire allo strumento militare di polizia di esprimere adeguata capacità operativa nel particolare settore istituzionale |
| 02.1.1.01.06.01 | Pianificazione e controllo, direzione e gestione delle attività dell'area tecnico–amministrativa | Questo servizio comprende le macroattività intese a realizzare e a mantenere in efficienza il supporto tecnico-amministrativo |
| 02.1.1.01.06.02 | Attività tecnico-amministrativa di interesse delle FF.AA. non effettuate dalle stesse | Questo servizio comprende le macroattività intese ad effettuare le acquisizioni di beni e servizi di carattere interforze o di interesse della singola F.A. che ne affida l'esecuzione all'area tecnico-amministrativa |
| 02.1.1.1.07.01 | Coordinamento programmi di acquisizione all'estero | Questo servizio comprende il complesso delle attività necessarie alla realizzazione dei programmi di acquisizione all'estero |
| 02.1.1.1.07.02 | Accordi multilaterali di □oproduzione per la difesa | Questo servizio comprende le macroattività relative agli accordi internazionali per la coproduzione di materiali di interesse per la Difesa |
| 02.1.1.02.01.01 | Informazioni per la sicurezza militare | Questo servizio riguarda il complesso delle attività necessarie ad assicurare l'organizzazione ed il funzionamento del Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Militare |
| 02.3.1.01.02.01 | Assistenza tecnica | Questo 'macroservizio' considera il complesso delle attività necessarie ad assicurare le operazioni di aiuti, sotto forma di assistenza tecnica, ivi compresa l'assegnazione di manodopera militare, data ad altri Paesi o ad alle forze internazionali di mantenimento della pace. |
| 02.3.1.01.02.02 | Fornitura di beni e servizi | Questo 'macroservizio' considera il complesso delle attività necessarie ad assicurare le operazioni di aiuti, sotto forma di forniture di beni e/o servizi dati ad altri Paesi o ad alle forze internazionali di mantenimento della pace. |

| | | |
|---|---|---|
| 02.4.1.01.01.01 | Ricerca applicata e sviluppo nel settore degli armamenti ed equipaggiamenti terrestri | Questo servizio riguarda il complesso delle attività poste in essere nell'avanzamento dei programmi di ricerca applicata e sviluppo del settore degli armamenti ed equipaggiamenti terrestri |
| 02.4.1.01.01.02 | Ricerca applicata nel settore degli armamenti ed equipaggiamenti navali | Questo servizio riguarda il complesso delle attività poste in essere nell'avanzamento dei programmi di ricerca applicata e sviluppo del settore degli armamenti ed equipaggiamenti navali |
| 02.4.1.01.01.03 | Ricerca applicata nel settore degli armamenti ed equipaggiamenti aeronautici e spaziali | Questo servizio riguarda il complesso delle attività poste in essere nell'avanzamento dei programmi di ricerca applicata e sviluppo del settore degli armamenti ed equipaggiamenti aeronautici e spaziali |
| 02.4.1.01.02.01 | Ricerca tecnologica nel settore degli armamenti ed equipaggiamenti terrestri | Questo servizio riguarda il complesso delle attività poste in essere nell'avanzamento dei programmi di ricerca tecnologica di possibile interesse del settore degli armamenti ed equipaggiamenti terrestri |
| 02.4.1.01.02.02 | Ricerca tecnologica nel settore degli armamenti ed equipaggiamenti navali | Questo servizio riguarda il complesso delle attività poste in essere nell'avanzamento dei programmi di ricerca tecnologica di possibile interesse del settore degli armamenti ed equipaggiamenti navali |
| 02.4.1.01.02.03 | Ricerca tecnologica nel settore degli armamenti ed equipaggiamenti aeronautici e spaziali | Questo servizio riguarda il complesso delle attività poste in essere nell'avanzamento dei programmi di ricerca tecnologica di possibile interesse del settore degli armamenti ed equipaggiamenti aeronautici e spaziali |
| 02.5.1.01.01.01 | Affari legislativi e giuridico amministrativi | Questo servizio considera il complesso delle attività svolte da quegli organismi, il cui dirigente generale è direttamente dipendente dal Ministro della Difesa con funzioni di diretta collaborazione allo stesso, per gli affari legislativi e giuridico-amministrativi. |
| 02.5.1.01.01.02 | Affari finanziari e di bilancio | Questo servizio considera il complesso delle attività svolte da quegli organismi, il cui dirigente generale è direttamente dipendente dal Ministro della Difesa con funzioni di diretta collaborazione allo stesso, per gli affari finanziari e di bilancio. |
| 02.5.1.01.01.03 | Servizio di controllo interno | Questo servizio considera le 'macroattività' di supporto all'organo di indirizzo politico-amministrativo svolte ai sensi del d.lgs. n. 286 del 1999 e del d.P.R. n. 241 del 2001 |
| 02.5.1.01.02.01 | Decorazioni ed onorificenze | Questo servizio considera il complesso delle attività svolte da quegli organismi, il cui dirigente generale è direttamente dipendente dal Ministro della Difesa con funzioni di diretta collaborazione allo stesso, in materia di concessione o autorizzazione a fregiarsi di decorazioni ed onorificenze al personale della Difesa |
| 02.5.1.01.02.02 | Onoranze ai caduti | Questo 'servizio' si riferisce all'insieme delle attività poste in essere per l'esercizio dell'onoranze ai caduti in guerra e per il funzionamento della relativa struttura, il cui dirigente generale è direttamente dipendente dal Ministro della Difesa |

| | | |
|---|---|---|
| 02.5.1.01.02.03 | Assistenza spirituale al personale militare | Questo 'servizio' si riferisce all'insieme delle attività poste in essere per l'esercizio dell'assistenza militare e per il funzionamento della relativa struttura, il cui dirigente generale è direttamente dipendente dal Ministro della Difesa |
| 02.5.1.01.03.01 | Esercizio della giurisdizione speciale penale militare. | Questo 'servizio' riguarda l'insieme delle attività poste in essere per l'amministrazione delle esigenze di funzionamento della giustizia militare e della relativa struttura |

| | **"f/o" CONDIVISE e/o COMPLEMENTARI** | |
|---|---|---|
| 01.1.3.02.01.01 | Cooperazione in materia di sicurezza internazionale | Questo 'servizio' riguarda l'insieme delle attività poste in essere per l'amministrazione delle esigenze di cooperazione in materia di sicurezza internazionale |
| 01.1.3.02.01.02 | Contribuzioni per funzionamento organismi militari internazionali | Questo 'servizio' riguarda l'insieme delle attività poste in essere per le esigenze di amministrazione delle contribuzioni necessarie al funzionamento degli organismi militari internazionali |
| 02.5.1.02.01.01 | Fari e segnalamenti navigazione marittima | Questo "servizio" riguarda l'insieme delle attività poste in essere per le esigenze di gestione e manutenzione del sistema dei fari e segnalamenti marittimi, ai fini della sicurezza della navigazione |
| 02.5.1.02.02.01 | Assistenza al traffico aereo civile su aeroporti militari | Questo 'servizio' riguarda il complesso delle attività di supporto, diretto e indiretto, dedicate all'assistenza al traffico aereo civile |
| 02.5.1.02.03.01 | Trasporto di personalità dello Stato | Questo 'servizio' riguarda il complesso delle attività svolte per garantire il trasporto aereo di personalità dello Stato |
| 02.5.1.02.03.02 | Trasporto sanitario d'emergenza | Questo 'servizio' riguarda il complesso delle attività svolte per assicurare il trasporto aereo sanitario d'urgenza |
| 02.5.1.02.03.03 | Gestione delle infrastrutture | Questo 'servizio' riguarda il complesso delle attività svolte per garantire il funzionamento delle infrastrutture specificatamente adibite al trasporto aereo di personalità dello Stato ovvero al trasporto aereo sanitario d'emergenza |
| 02.5.1.02.04.01 | Concorso al rifornimento idrico delle isole minori (per Regioni a Statuto speciale) | Questo "servizio" esprime il complesso delle attività poste in essere per il concorso al rifornimento idrico delle isole minori ricadenti nell'ambito delle Regioni a Statuto speciale |
| 02.5.1.02.05.01 | Concorsi dell'Esercito | Questo "servizio " riguarda i concorsi resi dall'Esercito per attività a favore della collettività, in caso di emergenza, come antincendio boschivo, trasporto sanitario d'urgenza, bonifica ordigni inesplosi, ricerca e soccorso (search and rescue), ecc. |
| 02.5.1.02.05.02 | Concorsi della Marina | Questo "servizio " riguarda i concorsi resi dalla Marina per attività a favore della collettività, in caso di emergenza, come antincendio boschivo, bonifica ordigni inesplosi, archeologia subacquea, ricerca e soccorso (search and rescue), ecc. |
| 02.5.1.02.05.03 | Concorsi dell'Aeronautica | Questo "servizio " riguarda i concorsi resi dall'Aeronautica per attività a favore della collettività, in caso di emergenza, come antincendio boschivo, ricerca e soccorso (search and rescue), ecc. |

| | | |
|---|---|---|
| 02.5.1.02.05.04 | Concorsi dell'Arma dei Carabinieri | Questo "servizio " riguarda i concorsi resi dall'Arma dei Carabinieri per attività a favore della collettività, in caso di emergenza, come trasporto sanitario d'urgenza, ricerca e soccorso (search and rescue), ecc. |
| 03.1.1.01.01.01 | Capacità operativa | Questo 'servizio' esprime il complesso delle attività che l'Arma dei C.C. è tenuta istituzionalmente ad assicurare nel settore dell'ordine e la sicurezza pubblica |
| 03.1.1.01.01.02 | Pianificazione, gestione e controllo dello strumento per l'ordine e la sicurezza pubblica dell'Arma dei C.C. | Questo 'servizio' riguarda il complesso delle attività svolte dal Comando Generale per consentire all'Arma dei C.C. di esprimere adeguata capacità operativa nel particolare settore dell'ordine e la sicurezza pubblica |
| 03.1.1.01.02.01 | Capacità operativa | Questo 'servizio' esprime il complesso delle attività che l'Arma dei C.C. è tenuta istituzionalmente ad assicurare in particolare settori di specializzazione |
| 03.1.1.01.02.02 | Pianificazione, gestione e controllo per compiti di particolare specializzazione dell'Arma dei C.C. | Questo 'servizio' riguarda il complesso delle attività svolte dal Comando Generale per consentire all'Arma dei C.C. di esprimere adeguata capacità operativa in particolari settori di specializzazione |
| 10.1.2.01.01.01 | Equo indennizzo al personale militare per infermità contratta per causa di servizio ordinario | Questo 'servizio' riguarda il complesso delle attività connesse con la corresponsione di un indennizzo al personale militare che abbia contratto infermità per causa di servizio ordinario |
| 10.1.2.01.01.02 | Equo indennizzo alle vittime del dovere | Questo 'servizio' riguarda il complesso delle attività connesse con la corresponsione di un indennizzo al personale militare vittima del dovere |
| 10.1.2.01.01.03 | Indennizzo aeronautico e per sinistro marittimo | Questo 'servizio' riguarda il complesso delle attività connesse con la corresponsione di un indennizzo per sinistro marittimo o aeronautico |
| 10.1.2.01.01.04 | Equo indennizzo al personale civile | Questo 'servizio' riguarda il complesso delle attività connesse con la corresponsione di un indennizzo al personale civile a seguito di sinistro per cause di servizio |
| 10.2.1.02.01.01 | Trattamento pensionistico provvisorio del personale delle Forze Armate | Questo 'servizio' riguarda il complesso delle attività connesse con la liquidazione ed il pagamento del trattamento pensionistico provvisorio del personale militare delle Forze Armate |
| 10.2.1.02.01.02 | Trattamento pensionistico provvisorio del personale dell'Arma dei Carabinieri | Questo 'servizio' riguarda il complesso delle attività connesse con la liquidazione ed il pagamento del trattamento pensionistico provvisorio del personale militare dell'Arma dei C.C. |
| 10.2.1.02.01.03 | Trattamento pensionistico ordinario e privilegiato | Questo 'servizio' riguarda il complesso delle attività connesse con l'istruttoria del trattamento pensionistico ordinario e privilegiato a favore del personale della Difesa |
| 10.3.1.1.01.01 | Speciale elargizione | Questo servizio comprende tutte le "macroattività" connesse con la speciale elargizione a favore di personale permanentemente leso per servizio o degli aventi causa del personale deceduto |
| 10.3.1.1.02.01 | Servizi a familiari personale militare permanentemente leso o deceduto per servizio | Questo servizio comprende tutte le "macroattività" a favore dei familiari del personale militare permanentemente leso o |

| | | |
|---|---|---|
| | | deceduto per causa di servizio |
| 10.3.1.1.02.02 | Servizi a familiari personale civile permanentemente leso o deceduto per servizio | Questo servizio comprende tutte le "macroattività" a favore dei familiari del personale civile permanentemente leso o deceduto per causa di servizio |
| 10.9.1.06.01.01 | Servizi di protezione sociale resi da organismi della Difesa | Questo 'servizio' riguarda il funzionamento degli organismi della Difesa che svolgono attività sociale a favore del personale |
| 10.9.1.06.01.02 | Provvidenze e ricompense per riconoscimenti onorifici | Questo 'servizio' si riferisce alle erogazioni in denaro o in natura a favore di insigniti di medaglie |
| 10.9.1.06.02.01 | Contributi a favore di enti, associazioni militari ed altri organismi | Questo 'servizio' riguarda l'insieme delle attività poste in essere per l'amministrazione di contribuzioni a favore di enti, associazioni combattentistiche ed altri organismi che svolgono attività sociali o di assistenza di interesse della Difesa |

*MINISTERI FINANZIARI*

PAGINA BIANCA

**Ministero dell'economia e delle finanze**
*(Ex Ministero delle finanze)*

**1. Considerazioni preliminari, generali e di sintesi.**
**2. Analisi del rendiconto della spesa:** *2.1. Analisi complessiva; 2.2. Analisi per centro di responsabilità; 2.3 Analisi per funzioni obiettivo.*
**3. Analisi del rendiconto dell'entrata:** *3.1. Risultati complessivi di gettito; 3.2 Rapporto oneri/risultati; 3.3 Entrate tributarie* 3.3.1 Risultati complessivi di gettito delle entrate tributarie; 3.3.2 Repressione delle violazioni alla normativa tributaria; 3.3.3 Induzione dell'adesione spontanea; *3.4 Entrate extra tributarie e patrimoniali.*
**4. Attività svolta:** *4.1 Attività di controllo*: 4.1.1. Controlli imposte dirette; 4.1.2. Controlli IVA; *4.3. Altri controlli; 4.2 Attività di controllo della Guardia di finanza:* 4.2.1. Controllo "di qualità" dell'attività di controllo 4.2.2 Controlli programmati e controlli eseguiti; 4.2.3. Risorse impiegate; *4.3. Contenzioso; 4.4 Impiego del personale.*

PAGINA BIANCA

## MINISTERO DELLE FINANZE

### *ESERCIZIO 2001* *(Milioni di Lire):*

| Funzione obiettivo 4° liv. | Stanziamenti Definitivi | Autorizzazioni di cassa | *di cui in C/Capitale* | Impegni | Impegni effettivi | Pagamenti | Residui totali | Economie |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Non Imputato a F.O. di quarto livello | 0 | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 1.1.2.8 - Vigilanza e recupero dei crediti erariali | 276.955 | 279.021 | *7.133* | 267.778 | 259.048 | 262.204 | 30.233 | 10.032 |
| 1.1.2.10 - Gestione dei tributi | 4.791.926 | 5.199.158 | *380.159* | 4.790.135 | 4.789.968 | 4.430.689 | 2.084.357 | 48.509 |
| 1.1.2.11 - Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari | 5.137.701 | 5.926.781 | *562.196* | 5.045.314 | 4.964.796 | 5.491.496 | 911.517 | 136.310 |
| 1.1.2.12 - Servizi fiscali ai cittadini, alle imprese e agli enti locali | 1.277.540 | 1.669.263 | *221.886* | 1.274.598 | 1.272.304 | 1.484.940 | 399.115 | 25.512 |
| 1.1.2.13 - Funzione | 1.307.033 | 1.350.614 | *56.362* | 1.214.451 | 1.080.976 | 718.055 | 1.068.054 | 108.515 |
| 1.1.2.14 - Fondi destinati a famiglie ed imprese per il rimborso delle imposte e poste | 66.593.086 | 68.413.980 | *14.928* | 66.055.013 | 65.682.000 | 65.412.067 | 5.064.878 | 1.887.194 |
| 1.1.2.15 - SUPPORTO ALL'ELABORAZIONE DELLE POLITICHE FISCALI E DEI RELATIVI PIANI DI ATTUAZIONE * | 94.964 | 99.402 | *18.921* | 89.058 | 80.545 | 63.418 | 59.296 | 6.639 |
| 1.1.2.16 - REGOLAZIONE, COORDINAMENTO E CONTROLLO DEL SISTEMA DELLA FISCALITA' | 52.830 | 54.704 | *2.423* | 47.036 | 41.298 | 26.888 | 39.705 | 6.289 |
| 1.3.3.3 - Gestione e manutenzione del demanio e del | 613.291 | 1.321.313 | *1.180.497* | 613.105 | 613.094 | 1.234.060 | 415.194 | 65.126 |
| 1.3.3.8 - Supporto fiscale alle altre amministrazioni pubbliche | 157.711 | 195.680 | *50.446* | 157.582 | 157.570 | 165.333 | 45.819 | 4.247 |
| 2.1.1.17 - Concorso alla difesa nazionale della Guardia di | 399.630 | 402.610 | *10.293* | 386.388 | 373.791 | 378.344 | 43.625 | 14.475 |
| 2.2.1.5 - INTERVENTI DI EMERGENZA E SOCCORSO PER CALAMITA' | 3.214 | 3.238 | *83* | 3.108 | 3.006 | 3.043 | 351 | 116 |
| 3.1.1.1 - ATTIVITA' DI CONTROLLO DEL TERRITORIO * | 890.863 | 897.508 | *22.945* | 861.345 | 833.263 | 843.413 | 97.249 | 32.268 |
| 3.1.1.2 - CONTRASTO ALLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA E COMUNE | 997.512 | 1.017.027 | *30.433* | 966.033 | 936.123 | 954.568 | 110.044 | 35.116 |
| 3.1.1.3 - Tutela dell'ordine pubblico | 214.814 | 216.417 | *5.533* | 207.697 | 200.925 | 203.373 | 23.450 | 7.781 |
| 4.1.1.3 - TUTELA E SOSTEGNO DEL MERCATO E DEI CONSUMATORI: DISCIPLINA DELLA PROPRIETA' INDUSTRIALE E DEL DIRITTO D'AUTORE | 58.927 | 59.366 | *1.518* | 56.974 | 55.117 | 55.788 | 6.433 | 2.134 |
| 5.6.1.2 - Vigilanza, prevenzione e repressione in | 11.250 | 11.334 | *290* | 10.877 | 10.522 | 10.650 | 1.228 | 407 |
| 8.2.1.18 - REPRESSIONE DELLE ATTIVITA' ILLECITE RELATIVE AI BENI CULTURALI | 1.607 | 1.619 | *41* | 1.554 | 1.503 | 1.521 | 175 | 58 |
| 8.3.1.3 - Rimborsi alla RAI | 2.652.886 | 2.692.886 | | 2.652.886 | 2.652.886 | 2.692.486 | 0 | 267.493 |
| 8.3.1.4 - Prevenzione e repressione in materia di | 4.821 | 4.857 | *124* | 4.662 | 4.510 | 4.564 | 526 | 175 |
| radiodiffusione ed editoria 10.2.1.7 - EROGAZIONI E RIMBORSI PER PENSIONI PRIVILEGIATE E MILITARI NONCHE' TRATTAMENTI PROVVISORI * | | 780.007 | | 780.008 | 780.007 | 780.007 | 780.008 | 0 0 |
| ***TOTALE AMM.NE*** | ***86.318.569*** | ***90.596.786*** | ***2.566.211*** | ***85.485.600*** | ***84.793.253*** | ***85.216.907*** | ***10.401.249*** | ***2.658.396*** |

**1. Considerazioni preliminari, generali e di sintesi.**

La redazione della relazione al Parlamento sul rendiconto del Ministero delle finanze per l'anno 2001 è avvenuta con un'interlocuzione complessa con l'Amministrazione che per la prima volta si è presentata – formalmente ma non contabilmente e sostanzialmente - nella nuova articolazione dettata dal d.lgs. n. 300 del 1999, e cioè, da una parte, integrata con l'ex Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica,e, dall'altra, organizzata secondo il modello del "ministero snello" e delle agenzie fiscali.

La complessità dell'interlocuzione si collega al non ancora consolidato assetto dei rapporti interni ed ai numerosi problemi insorti in sede di primo funzionamento del nuovo modello organizzativo, anche per l'evidente accelerazione impressa al processo di concreta attuazione del modello stesso senza che fossero stati preventivamente chiariti e superati tutti i profili problematici, in buona parte sicuramente noti, ma la cui soluzione è stata rinviata al momento in cui i problemi stessi si fossero concretamente manifestati nella fase attuativa. In particolare, nel momento in cui con il d.m. n. 1390 del 18 dicembre 2000 si operava il trasferimento alle agenzie della titolarità dei rapporti giuridici e delle obbligazioni di pertinenza dei soppressi dipartimenti[1], non veniva effettuata nessuna ricognizione della situazione patrimoniale di partenza[2]. Così facendo, si sono poste le premesse per l'insorgere, nel tempo, di possibili contenziosi in ordine al centro di imputazione (agenzia o neo dipartimento per le politiche fiscali) delle passività pregresse che dovessero eventualmente emergere[3].

Si è, però, anche trattato di un primo esempio di riforma almeno in parte affidata per la sua realizzazione ad un approccio innovativo e pragmatico di tipo bottom up, che, diversamente dal tradizionale approccio normativo di tipo top down, ha rinviato alla fase attuativa ed alla concreta esperienza operativa la soluzione di problemi che appariva difficile risolvere in via astratta e preliminare o la cui soluzione avrebbe rischiato di rinviare troppo in là nel tempo l'entrata in funzione delle agenzie fiscali, con il rischio di lasciare aperto più di un varco ai ripensamenti ed alle marce indietro. Il fatto stesso che le uniche agenzie a diventare concretamente operative siano state le agenzie fiscali e che per le altre nessun passo avanti sembra, invece, sia stato a tutt'oggi concretamente compiuto potrebbe essere addotto a riprova

[1] In applicazione dell'art. 57 del d.lgs.300/1999 che stabiliva che alle agenzie fiscali venissero trasferiti rapporti giuridici, poteri e competenze dei soppressi dipartimenti di cui le agenzie stesse ereditavano le funzioni

[2] In altri termini, sarebbe stato necessario effettuare una puntuale ricognizione, per ciascuna delle allora istituende quattro agenzie fiscali, delle attività/passività riferibili al dipartimento di cui l'agenzia avrebbe ereditato le funzioni.

[3] A difficoltà di questo genere sembra sia, peraltro, collegabile il ritardo nell'approvazione dei bilanci delle agenzie, deliberate dai rispettivi Comitati direttivi entro il 30 aprile scorso, ma non ancora trasmessi alla Corte, pur essendo stati richiesti in riferimento a programmi di controllo.

proprio della giustezza della decisione a suo tempo presa di accelerare l'entrata in funzione delle agenzie fiscali.

L'Amministrazione è, poi, ancora lungi dall'aver superato la fase di transizione, per quanto attiene sia al processo di integrazione con il Tesoro, che non è praticamente ancora iniziato, sia all'instaurazione di forme consolidate di rapporti fra Agenzie e Dipartimento per le politiche fiscali. Il sistema dei controlli interni vede ancora la presenza di due distinti servizi di valutazione e controllo strategico per l'area economica e per l'area finanze e la mancata istituzione degli uffici di controllo direzionale. Il servizio di controllo strategico dell'area finanze ha elaborato il referto annuale con esclusivo riguardo ai centri di responsabilità del Ministero (Dipartimento per le politiche fiscali, Scuola superiore dell'economia e delle finanze, Amministrazione Autonoma dei Monopoli si Stato), e non anche per le Agenzie fiscali, sempre per le ragioni prima accennate, e cioè per i ritardi nell'approvazione dei bilanci deliberati entro il 30 aprile 2002, in ragione dei problemi di ordine contabile connessi all'interpretazione da darsi all'art. 57, comma 1 del decreto legislativo n. 300 del 1999.

Le difficoltà di interlocuzione hanno, fra l'altro, indotto la Corte a concentrare l'analisi prevalentemente sulla gestione delle entrate tributarie – da ordinaria gestione e da accertamento e controllo – di pertinenza dell'Agenzia delle entrate, sostanzialmente rinviando, per i necessari approfondimenti relativi alle attività riferibili alle Agenzie delle dogane, del territorio e del demanio, ai referti che verranno redatti a conclusione di tre distinte indagini programmate dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, rispettivamente, sulla gestione delle entrate e sulle innovazioni organizzative dell'ex Dipartimento delle dogane[4], sul decentramento e sul recupero dell'arretrato del Catasto[5] e sull'attività di alienazione di beni dello Stato[6]. Considerazioni analoghe valgono per l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS), sulla cui attività sono in via di completamento tre indagini programmate dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato con la deliberazione n.11/2201/G del 15 febbraio 2001 e concernenti, la prima, i proventi della vendita di tabacchi lavorati esteri sequestrati e l'efficacia delle azioni di contrasto del contrabbando[7], la seconda, l'analisi dei movimenti finanziari intercorsi tra la stessa AAMS e l'Ente Tabacchi (ETI)[8], e, la terza, il finanziamento di interventi finalizzati alla fruizione dei beni culturali con

[4] Indagine n.2 Gestioni di entrata – Deliberazione n.15/2000 del 10 febbraio 2000, in fase di completamento della stesura della relazione finale.
[5] Indagine n.1.4 Categoria I – Entrate e gestione del patrimonio – Deliberazione n.49/2001/G del 23 novembre 2001.
[6] Indagine n.1.8 Categoria 1 – Entrate e gestione del patrimonio - Deliberazione n.49/2001/G del 23 novembre 2001.
[7] Indagine n.1.4 Categoria Acquisizione e gestione delle entrate.
[8] Indagine n.1.5 Categoria Acquisizione e gestione delle entrate.

una quota degli utili derivanti dall'estrazione infrasettimanale del lotto, ai sensi dell'art. 3, comma 83, della legge n. 662 del 1929[9].

L'attività amministrativa è stata peraltro influenzata, oltre che dal nuovo assetto politico conseguente alle elezioni generali del maggio 2001, dalle rilevanti innovazioni intervenute sul piano legislativo e sulle altre ancora più incisive annunciate ed in buona parte in corso di definizione. Tra i provvedimenti divenuti operativi vanno, in particolare, ricordati quelli che hanno decisamente modificato la precedente disciplina della fiscalità d'impresa, hanno rilanciato l'iniziativa volta a promuovere l'emersione del sommerso, hanno favorito il rientro agevolato di attività illegalmente costituite all'estero (scudo fiscale) ed hanno previsto un impiego su vasta scala dello strumento della cartolarizzazione, non solo per accelerare ed agevolare la dismissione di immobili pubblici, ma anche per anticipare i risultati di gettito di entrate attese (come nel caso dei proventi del giuoco del lotto). Tutte queste innovazioni hanno richiesto un grosso sforzo di adeguamento e di riorganizzazione da parte delle strutture operative, e soprattutto dell'Agenzia delle entrate, che è stata chiamata a svolgere i conseguenti compiti di gestione e, insieme con la Guardia di finanza, a predisporre gli opportuni programmi di controllo per indurre, con gli effetti di deterrenza che ne derivano, una maggiore adesione ai programmi di emersione e di rientro.

Una sfida ancora più difficile e complessa si prospetta ora per l'Amministrazione in riferimento al disegno di radicale riforma del sistema tributario previsto dal disegno di legge delega attualmente all'esame del Senato dopo la sua prima approvazione da parte della Camera dei deputati: la delega verrà progressivamente attuata nell'arco di quattro anni, comportando, al di là dei problemi di redazione dei decreti legislativi di attuazione, la necessità di adottare una serie di conseguenti provvedimenti di normazione secondaria e di adeguamento degli indirizzi e delle modalità operative. Si tratta di un progetto molto ambizioso al quale è legata la prospettiva di una reale consistente riduzione del carico tributario, ma il cui successo è condizionato al superamento di almeno due ordini di ostacoli. Il primo, e sicuramente il più critico, attiene naturalmente alla copertura finanziaria degli sgravi, che non può essere rinviata al futuro, demandandola ad aleatorie aspettative di favorevoli ricadute di gettito conseguenti all'auspicata accelerazione della crescita. E ciò - a parte le problematiche di legittimità costituzionale che tale modalità di copertura potrebbe implicare - per l'inconciliabilità con gli obblighi nascenti dai trattati europei dello sfasamento temporale che inevitabilmente si creerebbe tra la perdita di gettito (immediata) e gli eventuali effetti di maggior crescita che ne potrebbero conseguire (in

[9] Indagine n.7.2 Categoria VII Interventi rivolti allo sviluppo culturale.

ogni caso solo nel medio termine). La copertura deve essere, quindi, assicurata da difficili riduzioni di spesa, non potendosi attendere, almeno nel breve periodo, risultati decisivi dall'adesione ai programmi di emersione del sommerso.

Un secondo ordine di problemi è rappresentato dalla necessità di una rigorosa valutazione degli effetti redistributivi della struttura delle aliquote cui si lega la riduzione del carico tributario, da correlare non solo a correttivi interni alla riforma fiscale (deduzioni, detrazioni, quote e redditi esenti, ecc.), ma alla struttura complessiva della spesa sociale.

L'analisi del rendiconto della spesa evidenzia un aumento sostenuto sia degli impegni, sia, e soprattutto, dei pagamenti, per effetto della notevole crescita dei trasferimenti connessi alle compensazioni ed ai rimborsi d'imposta (+16.000 mld circa rispetto al 2000). Nonostante contribuisca, naturalmente, a far lievitare la spesa, si tratta di uno sviluppo che va registrato con favore, in quanto segna l'ormai prossimo completo raggiungimento del traguardo, fissato all'inizio degli anni '90, quando ci si propose di progressivamente eliminare le c.d. "false entrate" costituite dalla massa dei crediti d'imposta dei contribuenti. Si trattava, com'è noto, di un modo del tutto improprio di contenere la spesa, non consentendo ai contribuenti la compensazione con eventuali debiti d'imposta o contributivi, che non venivano, peraltro, neppure - se non in parte e con notevoli ritardi – rimborsati, per la consapevole mancata previsione di adeguate appostazioni di bilancio dal lato delle uscite.

L'evoluzione della spesa appare anche coerente con l'obiettivo del miglioramento dell'efficienza dell'azione amministrativa, posto che le spese di funzionamento per le funzioni istituzionali del Ministero delle finanze sono, invece, diminuite, sia pure di poco – da 13.544 mld a 13.086 mld - in termini di stanziamenti, ed aumentate solo di poco, da 12.312 mld a 12.840 mld, in termini di impegni effettivi in conto competenza. Un profilo, tuttavia, non positivo è sicuramente quello del peso sempre più marginale che viene ad avere la spesa di investimento (1,6% e 1,5%, rispettivamente, sul totale per gli stanziamenti e gli impegni effettivi).

Un profilo di particolare interesse dell'evoluzione della spesa attiene, poi, al peso dominante che, per quanto riguarda il contrasto diretto dell'evasione, viene ormai di fatto riservato alla Guardia di finanza, che nel 2001 ha visto la sua incidenza sulla spesa imputata alla funzione obiettivo di quarto livello 1.1.2.11 Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari raggiungere il 49,8% del totale del Ministero, rispetto al 31,6% nel 2000, in termini di stanziamenti, ed il 48,1% (30,2% nel 2000), in termini di impegni effettivi di competenza.

L'analisi del rendiconto dell'entrata, da parte sua, mostra, nell'aggregato delle entrate tributarie, un consistente aumento degli accertamenti (+5,6%) ed un aumento inferiore, ma comunque sensibile (+3,5%) del riscosso e dei versamenti di competenza (3,5-3,7%). Va, pertanto, registrata una diminuzione di circa due punti percentuali dell'indice di riscossione (dal 97% al 95%), che ha a che fare con l'aumento dell'incidenza sul totale delle entrate da accertamento e controllo, in ragione della loro crescita particolarmente elevata (+67,2%), e con la flessione di circa cinque punti percentuali della relativa quota riscossa (dal 16,6 all'11,8%). I residui totali sono aumentati in misura contenuta, ma il loro grado di riscuotibilità continua ad apparire piuttosto problematico, posto che la quota dei residui riscossi al netto dei resti di versamento dell'anno precedente risulta anche quest'anno con segno negativo (-2,3%), pur non assumendo la connotazione macroscopica dell'esercizio finanziario 2000 (-18,3%).

Ci si deve, quindi, continuare ad interrogare, non solo sull'effettiva efficacia della gestione dei residui, ma anche sulla qualità dell'attività di controllo. Per quanto riguarda la prima, appare evidente l'inattendibilità della classificazione dei residui per grado di esigibilità. Relativamente alla seconda, è altrettanto evidente che i rilievi formulati a seguito dei controlli risultano di fatto poco sostenibili. Non esiste ancora la possibilità di raffrontare gli esiti della riscossione con quelli di partenza degli accertamenti, in quanto l'Amministrazione ha preannunciato che probabilmente solo a fine 2002 verrà attivata la procedura informatica denominata "stato della riscossione", ripetutamente sollecitata dalla Corte nei suoi referti annuali sul rendiconto ed in altri più specifici, e che dovrebbe finalmente permettere di monitorare, continuativamente e sistematicamente, l'iter dei risultati dei controlli, dalla fase della contestazione (processo verbale di constatazione) a quelle dell'accertamento, dell'eventuale contenzioso e della riscossione. Sempre entro il 2002 dovrebbero entrate a regime anche procedure di "controllo di qualità" della Guardia di finanza che, collegate a quella dello "stato della riscossione" dell'Agenzia delle entrate, potranno consentire il monitoraggio, non solo quantitativo, ma anche qualitativo, dell'esito dei principali rilievi, mantenendo un legame tra il verbale di constatazione redatto dai verificatori, l'avviso di accertamento emanato dall'Ufficio ed il modello F24 utilizzato per i versamenti delle imposte e delle sanzioni.

Attraverso indagini appositamente svolte dalla Corte è stato nel frattempo possibile pervenire ad una valutazione sufficientemente approfondita della possibilità di misurare i risultati della lotta all'evasione, ottenuti, da una parte, attraverso le attività di repressione delle

violazioni alla normativa tributaria, e, dall'altra, con le misure - legislative ed organizzative - di dissuasione dei comportamenti evasivi[10].

Per quanto riguarda il primo profilo, si è visto che l'andamento dei versamenti delle quattro maggiori imposte (IRPEF, IRPEG, ILOR e IVA) è stato, a partire dal 1999, influenzato, prima, dal venir meno dell'apporto dei c.d. "omessi versamenti" - che avevano riguardato prevalentemente l'IVA e si erano concentrati nell'anno 1998, con una quota solo residuale nel 1999 - e, poi, dalla rilevante crescita delle entrate relative all'accertamento con adesione.

Per quanto attiene, invece, agli effetti di maggior gettito ascrivibili all'accresciuta adesione spontanea indotta dalla percezione da parte dei potenziali evasori di una maggiore capacità di deterrenza e di dissuasione dell'Amministrazione, l'indagine svolta ha portato a risultati contraddittori in sede di quantificazione della quota di maggior gettito residuale, al netto, cioè, dagli effetti degli andamenti macro-economici e dalle innovazioni normative (positiva per il 2000, ma negativa per il 2001 ed ulteriormente differenziata fra un anno e l'altro, a seconda che si utilizzino i dati di competenza o quelli di cassa). La ragione è da ricercarsi nel fatto che i risultati della stima della "variazione non spiegata" (dalle innovazioni legislative e dalle variazioni macro-economiche), oltre agli effetti di minore evasione per adesione spontanea indotta dalla maggiore deterrenza, riflettono, anche e soprattutto, l'influenza di un coacervo di altri fattori più o meno erratici e casuali (possibili errori nelle stime ex ante degli effetti delle innovazioni legislative e sostanziale impossibilità, allo stato, di pervenire ad affidabili valutazioni ex post; errori nella determinazione dei coefficienti di elasticità di variazione del gettito; altre ragioni tecniche specifiche e contingenti). Con tutte le conseguenze che sarebbero da trarsi anche in ordine all'accuratezza ed alla relativa affidabilità delle valutazioni contenute nelle relazioni tecniche ai provvedimenti di entrata.

Va, peraltro, rilevata l'impossibilità di pervenire a valutazioni attendibili neppure parziali, riferibili a specifici interventi. La stessa Amministrazione è, infatti, giunta alla conclusione di non essere in grado di poter conoscere in che modo e in quale misura la riforma fiscale sviluppatasi a partire dal 1997 in avanti (in particolare con la riforma sulla tassazione delle attività finanziarie e con l'introduzione dell'IRAP) abbia influenzato la determinazione delle basi imponibili in ciascuno degli ultimi esercizi finanziari. Così come nessuna valutazione affidabile può essere data neppure degli effetti di adesione spontanea legati a specifici provvedimenti, ivi compresi gli studi di settore che hanno impegnato per anni risorse notevoli e

[10]Il riferimento è, in particolare, al referto, approvato il 18 giugno 2002 dal competente I Collegio della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, relativo all'indagine 1.2 Categoria I Acquisizione e gestione delle entrate – Deliberazione n.11/2001/G del 15 febbraio 2001, concernente i risultati conseguiti in termini di recupero di materia imponibile evasa negli esercizi finanziari 1999 e 2000.

continuano ad esser presentati come risolutivi per assicurare l'adesione di categorie di contribuenti ritenute ad alto rischio fiscale, perché numerose, sospettate di essere scarsamente fedeli e difficili da controllare (trattandosi di categorie di contribuenti ad autotassazione). Né è stato possibile pervenire ad una quantificazione sulla quale convenissero le Agenzie del territorio e delle entrate e il Dipartimento di politiche fiscali per quanto riguarda gli effetti di ampliamento della base imponibile prodotti dallo smaltimento dell'arretrato del Catasto.

A conclusione dell'indagine è, quindi, emersa la constatazione che l'Amministrazione non sia nel suo complesso attrezzata – né abbia in corso adeguati programmi per farlo - sul piano della possibilità di diretta, automatica, tempestiva, analitica ed affidabile rilevazione dei dati necessari per valutare, non solo e non tanto teoricamente ex ante, ma anche e soprattutto concretamente ex post, a consuntivo, i risultati delle manovre di bilancio e delle singole misure, legislative o amministrative, adottate. Così come ci si deve interrogare sulla reale convenienza di misure di apparente semplificazione, qual è quella del recente dimezzamento del numero dei codici tributi, che, senza costituire un effettivo alleggerimento degli oneri per i contribuenti, hanno il sicuro effetto di far perdere la conoscenza di altre informazioni utili per il monitoraggio delle entrate a livello disaggregato, e quindi per la gestione consapevole e tempestiva della politica economica. In modo analogo, informazioni che sarebbero sicuramente utili per la valutazione dei risultati di specifiche gestioni di entrata sono precluse dal persistente rifiuto della RGS di disaggregare i capitoli "sommatoria" ed i capitoli "calderone" che sono stati individuati e segnalati a conclusione di precedenti indagini della Corte per i problemi di opacità che ne derivano.

Questi interrogativi acquistano una valenza ancora maggiore se si presta attenzione alla stima del permanere di un livello di evasione ancora piuttosto elevato (18-20% del PIL o 30% della base imponibile), come sembra confermato anche dalle conclusioni che si possono trarre da raffronti recentemente operati nell'ambito della stessa Amministrazione tra i dati del valore aggiunto ai costi dei fattori calcolato dall'ISTAT ai fini della contabilità economica nazionale e la base imponibile IRAP nel settore privato[11].

Il rendiconto 2001 ha fatto segnare una sensibile crescita dell'incidenza delle entrate finali intestate all'ex Ministero delle finanze, che sono passate dall'89,3 al 92,7% del totale in termini di accertamenti, e dall'89,8 al 93,1%, in termini di riscosso di competenza. Considerando l'aggregato complessivo facente capo al neo Ministero dell'economia e delle finanze, l'incidenza sul totale raggiunge nel 2001 il 99%, in termini di accertamenti, ed il

[11] Agenzia delle entrate – Documenti di lavoro dell'Ufficio Studi – 2002/1 "Nota metodologica per effettuare un confronto tra i dati IRAP e di Contabilità Nazionale nel settore privato"

99,2%, in termini di riscossioni di competenza[12]. Si è venuto, così, ad effettivamente concentrare l'attività di acquisizione delle entrate in un'unica amministrazione, con l'anomalia, però, che la componente delle entrate ex Tesoro continua ad essere gestita secondo le modalità tradizionali, e non già dalle Agenzie fiscali, che restano responsabili della sola componente riferibile all'area "finanze". Si tratta di un elemento che richiede un'attenta riconsiderazione, tenendo presenti le conclusioni di precedenti indagini della Corte che hanno richiamato l'attenzione sui risultati del tutto insoddisfacenti o comunque molto poco decifrabili proprio della gestione delle entrate extra tributarie dell'ex Ministero del tesoro[13].

Pur con tutte le cautele con cui l'esercizio deve essere considerato, è anche possibile raffrontare i risultati di gettito dell'Amministrazione nel suo complesso con la relativa spesa di funzionamento. Da tale esercizio, dopo il peggioramento registrato lo scorso anno, emergono indicazioni di un relativo miglioramento per l'insieme dell'ex Ministero delle finanze rispetto, non solo al 2000, ma anche al 1999[14]. Infatti, l'incidenza degli impegni effettivi è nel 2001 risultata per l'intera Amministrazione pari all'1,78% sugli accertamenti ed all'1,95% sulle riscossioni di competenza, a fronte, rispettivamente, del 2,08% ed al 2,20% nel 2000 e dell'1,99% e del 2,11% nel 1999. I risultati di quest'analisi, per il modo necessariamente approssimativo, se non grossolano, con cui vengono determinate le grandezze da raffrontare, ha, come già premesso, valore meramente orientativo, ma comunque di una certa significatività se ci si limita a comparazioni intertemporali e non tra diverse strutture[15].

Tra le altre tendenze che emergono dall'esame del rendiconto, e sulle quali ci si sofferma più diffusamente nel seguito del capitolo, sono da segnalare:

- l'elevata dinamica della componente delle entrate extra tributarie intestata all'ex Ministero delle finanze, e ciò per effetto soprattutto della crescita delle somme per sanzioni in corrispondenza alla lievitazione degli accertamenti di maggiore imposta contabilizzati nel Titolo I;

- la significativa crescita (da 116 a 150 mld), pur nella relativa modestia della loro entità, delle entrate patrimoniali derivanti dalla vendita di immobili e di altri cespiti, effettuata

---

[12] Disaggregando per Titolo, l'incidenza delle entrate di spettanza del Ministero dell'economia e delle finanze è del 100% per il Titolo I, del 91,4% e del 34%, rispettivamente in termini di accertamenti e di riscossioni di competenza, per il Titolo II, e del 95,9% per il Titolo III.

[13] Il riferimento è al referto sull'analisi delle possibili disfunzioni gestionali sottostanti ad alcune tipologie delle entrate extra tributarie emerse come "critiche" a seguito delle indagini precedentemente svolte - Indagine programmata dall'Adunanza plenaria della Sezione del controllo con deliberazione n.15/2000 del 10 febbraio 2000 (n.2 Gestioni di Entrata)

[14] Anche per effetto dell'aumento delle entrate di competenza accertate (+5,6% a fronte di –0,3% nel 2000) e riscosse (+3,5% rispetto a +3,5% nel 2000).

[15] Tale possibilità è, peraltro, per quest'anno preclusa, in quanto, come si è detto, non è stato possibile disporre in tempo utile dei bilanci delle Agenzie.

direttamente dai servizi del demanio, esclusi dai programmi di conferimento ai fondi immobiliari e dalle cartolarizzazioni;

- il permanere nella gestione delle entrate tributarie di vaste zone d'ombra legate all'accumulo dei residui di riscossione ed alla scarsa attenzione che viene prestata alla gestione di tali crediti, ed in particolare all'individuazione ed al superamento delle cause che ne determinano il basso grado di esigibilità;

- le incertezze e le contraddizioni che emergono dall'esame dell'attività di controllo, che, mentre nel comparto delle imposte dirette registra timidi sforzi di razionalizzazione delle scelte delle fonti di innesco e delle tipologie di contribuenti in relazione ai risultati concretamente conseguibili in termini di maggiore imposta media accertata, evidenzia anche, in generale, una produttività marginale dei controlli rapidamente decrescente e, più in particolare, risultati chiaramente insoddisfacenti ed incongruenze altrettanto evidenti nelle scelte relative ai controlli IVA;

- l'arresto delle tendenze al calo della litigiosità dei contribuenti ed al miglioramento della funzionalità della giustizia tributaria, evidenziato dalla stazionarietà, con un leggero incremento rispetto all'anno precedente, dei ricorsi e degli appelli e con un ridimensionamento del rapporto - comunque sempre favorevole e prossimo al doppio - fra ricorsi e appelli definiti e ricorsi ed appelli pervenuti, per effetto della lentezza con cui vengono affrontati e risolti i problemi dell'organizzazione della giustizia tributaria, a cominciare dai tempi di sostituzione dei giudici che raggiungono i limiti di età. A ciò si aggiunge la nuova strozzatura che si è venuta a creare per gli appelli in Cassazione, i cui tempi di trattazione hanno già raggiunto ritardi inaccettabili;

- il proseguimento della tendenza all'aumento della percentuale di accoglimento dei ricorsi e degli appelli dei contribuenti da parte delle Commissioni tributarie, in ragione del preventivo uso da parte dei contribuenti stessi degli istituti alternativi al contenzioso, a meno di non essere convinti dell'infondatezza della pretesa del fisco;

- le notevoli perplessità che insorgono, per quanto riguarda l'attività svolta, in ordine all'affidabilità dei raffronti operati fra il 2000 ed il 2001, posto che l'Amministrazione ha quest'anno fornito dati per il 2000 (nel caso del contenzioso) e per il 1999 (nel caso dei controlli fiscali eseguiti) che si differenziano notevolmente da quelli resi disponibili negli anni precedenti.

## 2. Analisi del rendiconto della spesa.

Tabella 1

**STANZIAMENTI DEFINITIVI**

*(in miliardi di lire)*

| CDR | 2001 | CDR | 2000 | 1999 |
|---|---|---|---|---|
| 1-Gabinetto | 82,5 | 1-Gabinetto | 67,2 | 73,1 |
| 2-Dipartimento politiche fiscali | 12.118,8 | 2-Segretariato | 91,7 | 105,7 |
| 3 | 0,0 | 3-Aff. generali | 662,3 | 328,3 |
| 4 | 0,0 | 4-Dip. Entrate | 8.791,7 | 7.622,0 |
| 5 | 0,0 | 5-Dip. Territorio | 1.796,4 | 1.787,7 |
| 6 | 0,0 | 6-Dip. Dogane | 1.143,0 | 1.177,8 |
| 7-Guardia finanza | 6.140,7 | 7-Guardia finanza | 6.346,9 | 5.754,1 |
| **TOT** | **18.342,0** | | **18.899,2** | **16.848,7** |
| Poste correttive e compensative | 67.976,6 | | 51.449,1 | 37.187,1 |
| **TOT GENERALE** | **86.318,6** | | **70.348,3** | **54.035,8** |

Tabella 2

**IMPEGNI EFFETTIVI COMPETENZA**

*(in miliardi di lire)*

| CDR | 2001 | CDR | 2000 | 1999 |
|---|---|---|---|---|
| 1-Gabinetto | 70,3 | 1-Gabinetto | 63,7 | 64,0 |
| 2-Dipartimento politiche fiscali | 11.853,7 | 2-Segretariato | 79,0 | 83,7 |
| 3 | 0,0 | 3-Aff. generali | 398,2 | 313,3 |
| 4 | 0,0 | 4-Dip. Entrate | 8.243,3 | 6.862,0 |
| 5 | 0,0 | 5-Dip. Territorio | 1.552,9 | 1.509,3 |
| 6 | 0,0 | 6-Dip. Dogane | 1.042,6 | 1.127,0 |
| 7-Guardia finanza | 5.794,3 | 7-Guardia finanza | 5.689,1 | 5.517,8 |
| **TOT** | **17.718,3** | | **17.068,8** | **15.477,1** |
| Poste correttive e compensative | 67.075,0 | | 51.017,9 | 35.816,2 |
| **TOT GENERALE** | **84.793,3** | | **68.086,7** | **51.293,3** |

*2.1 Analisi complessiva.*

Nel biennio 2000-01 per il complesso dell'amministrazione finanziaria sono cresciuti, in termini di competenza, sia gli stanziamenti (+22,8%) che gli impegni effettivi (+24,6%), anche se in misura inferiore a quella registrata tra il 1999 e il 2000 (rispettivamente +30,2% e +32,2%. La massa impegnabile è passata dai 70.893 mld del 2000 agli 87.477 mld (+23,4%), con un rapporto tra impegni totali e massa impegnabile salito al 98,06% (96,2% nel 2000).

Anche sul fronte della massa spendibile i dati mostrano un andamento di crescita sostenuto (+22,14%), in valore assoluto da 80.466 mld a 98.277 mld. I pagamenti totali sono cresciuti in misura maggiore (+29,6%), da 65.762 mld a 85.217, e, di conseguenza, si è avuto un lieve incremento dell'incidenza sulla massa spendibile, dall'81,7% all'86,7%.

I residui propri finali rispetto al 2000 hanno registrato una contenuta riduzione, passando da 10.799,5 a 9.534,2 mld con una contrazione dell'11.8%. Di questi residui, ben 9.236,5 mld risultano di competenza del Dipartimento per le politiche fiscali (DPF), con una concentrazione sulla categoria 10 del SEC 95, *poste correttive e compensative*, che presentano circa 5.011,1 mld di residui propri finali. Nel complesso, l'Amministrazione presenta una velocità di smaltimento dei residui (rapporto tra i pagamenti sui residui e i residui iniziali) pari solo al 53%, ma comunque superiore al corrispondente rapporto per il complesso della spesa pubblica (47%).

Come per i precedenti esercizi finanziari, l'incremento della spesa è dovuto ad una notevole crescita dei trasferimenti connessi ai rimborsi di imposta ed alle altre poste correttive, voce che ha registrato circa 68.000 mld di stanziamenti e 67.000 di impegni effettivi, a fronte dei circa 51.000 mld per entrambi gli aggregati per il 2000. Questo ha comportato la forte incidenza della voce *interventi* sul complesso degli stanziamenti (86,0%) e degli impegni effettivi (86,5%), incidenze, queste, in crescita rispetto al 2000 (rispettivamente +72% e +73,8%). Di conseguenza risultano sempre più marginali le spese di *funzionamento* (8,6% degli stanziamenti e 8,4% degli impegni effettivi) e di *investimento* (1,6% e 1,5%), queste ultime relative a demanio, patrimonio e informatica di servizio.

Questa articolazione della spesa si riscontra anche nei dati per titoli e categorie economiche del SEC95, che confermano il peso preponderante delle spese correnti (98,4% degli stanziamenti e 98,5% degli impegni effettivi) e, all'interno di queste, della categoria *poste correttive e compensative* (all'incirca pari al 79% delle due voci), e quindi il peso marginale delle risorse destinate alle spese in conto capitale, impiegate sulle categorie *investimenti fissi lordi* e *acquisti di terreni* (pari circa all'1,5% sia delle risorse stanziate che di quelle impegnate).

*2.2 Analisi per centri di responsabilità.*

La riorganizzazione del Ministero non consente un facile confronto intertemporale. Infatti, il passaggio dalla precedente struttura per dipartimenti all'attuale, con la costituzione delle Agenzie fiscali, ha determinato anche la soppressione del *Segretariato generale* e della *Direzione Generale degli Affari generali e del personale*, nonché lo sdoppiamento del Dipartimento del territorio nelle due Agenzie *Territorio* e *Demanio*.

A seguito della riforma la spesa è articolata su tre centri di responsabilità:

A) Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro, cui sono riconducibili le spese proprie del Gabinetto, nonché quelle relative al *Secit,* Alla *Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze* e al *Servizio per il controllo interno (Sinco);*

B) Dipartimento per le politiche fiscali (DPF), le cui spese possono essere così sintetizzabili:

- spese per il funzionamento (personale, beni e servizi, servizi di riscossione, CAF, edilizia di servizio e informatica di servizio)
- trasferimenti alle Agenzie fiscali per gli oneri di gestione e per i programmi di investimento
- gestione residui dei tre soppressi dipartimenti
- fondi destinati ai rimborsi delle imposte ed alle poste correttive

C) Guardia di finanza, la cui tipologia di spesa è rimasta invariata.

La spesa del DPF, sulla base dell'aggregazione dei dati per *unità di voto*, è la seguente:

Tabella 3

*(in miliardi di lire)*

| Voci di spesa | Stanziamenti definitivi | Impegni effettivi di competenza |
|---|---|---|
| | | |
| **FUNZIONAMENTO** | **3.320,10** | **3.075,31** |
| **AGENZIE** | | |
| Agenzia entrate | 4.726,85 | 4.726,32 |
| Agenzia demanio | 392,23 | 392,23 |
| Agenzia territorio | 886,35 | 886,35 |
| Agenzia dogane | 1.059,35 | 1.059,35 |
| **GESTIONE RESIDUI EX DIPARTIMENTI** | | |
| Dip Entrate | 0,36 | 0,36 |
| Dip Dogane | 4,24 | 4,24 |
| Dip Territorio | 0,84 | 0,78 |
| **CANONI RADIOTELEVISIVI** | **2.652,89** | **2.652,89** |
| **ALTRE SPESE** | **42,53** | **42,53** |
| **TOTALE** | **13.085,74** | **12.840,36** |
| **RIMBORSI DELLE IMPOSTE E POSTE CORRETTIVE** | **67.009,63** | **66.088,25** |
| **TOTALE GENERALE** | **80.095,37** | **78.928,61** |

Come si evidenzia dalla tabella n. 3, i dati relativi al DPF risultano poco trasparenti, costituendo la sommatoria di voci molto disomogenee, delle quali solo quelle relative al funzionamento possono ritenersi effettivamente riconducibili al centro di responsabilità vero e proprio.

Da sottolineare che i residui dei soppressi dipartimenti risultavano ancora molto elevati nel *provvedimento di assestamento*, essendo pari a circa 2.800 mld (dei quali circa 1900 relativi al dipartimento delle entrate). Nello stesso *provvedimento* non risultavano stanziamenti. Infatti, quelli evidenziati nella tavola, se pur minimi, sono intervenuti successivamente, a seguito della ri-istituzione di una serie di capitoli finalizzata allo smaltimento della pregressa situazione debitoria dei dipartimenti.

Con riferimento alle Agenzie, per ciascuna di loro gravano sul DPF tre capitoli, due di parte corrente – per gli oneri di gestione e l'incentivazione del personale – ed uno in conto capitale, per i programmi di investimento. L'innovazione nella struttura organizzativa comporta la quantomeno non agevole confrontabilità dei dati delle Agenzie con quelli relativi ai dipartimenti: per esempio, le Commissioni tributarie erano precedentemente incardinate nel Dipartimento entrate ed oggi sono collocate nell'ambito del DPF.

Per il Gabinetto e la Guardia di finanza si rilevano dati simili a quelli dello scorso biennio, sia per gli stanziamenti che per gli impegni effettivi.

L'andamento gestionale per i centri di responsabilità può essere sintetizzato anche dagli indicatori finanziari, per quanto detto sopra poco confrontabili, però, con il passato.

*(valori percentuali)*

| Centri di responsabilità | Impegni tot./massa impegnabile | Pagamenti tot./massa spendibile | Velocità smaltimento residui | Velocità gestione spesa |
|---|---|---|---|---|
| Gabinetto | 85,13 | 51,86 | 44,16 | 64,93 |
| DPF | 98,54 | 86,64 | 53,54 | 92,72 |
| Guardia di finanza | 92,05 | 88,26 | 40,77 | 97,58 |
| **Totale** | **98,06** | **86,71** | **52,99** | **93,03** |

Gli indicatori risultano per l'intera amministrazione complessivamente più favorevoli di quelli calcolati per la spesa finale dello Stato. Più elevati sono, infatti, i rapporti impegni totali/massa impegnabile (98,06 rispetto a 95,84) e pagamenti totali/massa spendibile (86,71 rispetto a 80,39), così come maggiori risultano la velocità di smaltimento residui (52,99 rispetto a 47,22) e la velocità di gestione della spesa (93,03 rispetto a 90,43).

L'evoluzione della spesa dell'ex Ministero delle finanze appare positiva anche in termini di raffronti intertemporali: tutti gli indicatori superano quelli dello scorso anno, che, a loro volta,, e con l'eccezione della velocità di smaltimento residui, erano maggiori di quelli del 1999. In particolare:

- il rapporto impegni totali/massa impegnabile è passato dal 94,6 del 1999 al 96,2 nel 2000 ed al 98,06 nel 2001;
- il rapporto pagamenti totali/massa spendibile è aumentato da 78,3 nel 1999 a 81,7 nel 2000 ed a 86,71 nel 2001;
- la velocità di smaltimento residui, che aveva subito una netta caduta nel 2000 (33,9 rispetto a 64,6 nel 1999), è risalita a 52,99;
- la velocità di gestione della spesa è passata da 86,1 nel 1999 a 91,5 nel 2000 ed a 93,03 nel 2001.

L'analisi per centro di responsabilità evidenzia una performance nettamente inferiore alla media per il Gabinetto e superiore alla media per la Guardia di finanza, che se ne discosta in negativo solo per la velocità smaltimento residui (40,77 rispetto a 52,99), Solo per la Guardia di finanza è possibile operare un confronto anche intertemporale: rispetto al 2000 si evidenzia un miglioramento per i primi tre indicatori (passati, rispettivamente da 88,5% a 92,05%, da 84,9% a 88,26% e da 37,9% a 40,77%), ed un valore invariato per la velocità di gestione della spesa (97,7% nel 2000 e 97,6% nel 2001).

*2.3 Analisi per funzioni obiettivo.*

Rispetto alle funzioni obiettivo relative agli esercizi finanziari 1999 e 2000, si è reso necessario aggiungere, d'intesa con l'Amministrazione, due funzioni per adeguare l'analisi della Corte alla nuova struttura organizzativa. In particolare, con specifico riferimento al DPF, sono state costruite due funzioni di quarto livello:

- Supporto all'elaborazione delle politiche fiscali e dei relativi piani di attuazione, che al quinto livello si riferisce: alle analisi, elaborazioni e valutazioni in materia di politica economico-fiscale, e di normativa giuridico-tributaria; allo sviluppo del decentramento; alla comunicazione istituzionale.
- Regolazione, coordinamento e controllo del sistema della fiscalità, riferita, al quinto livello: alla regolazione e verifica dell'azione tecnico-amministrativa delle Agenzie, alla regolazione e controllo dell'azione tecnico-amministrativa degli enti della fiscalità, al coordinamento con il sistema delle autonomie regionali e locali, al coordinamento del sistema informativo della fiscalità.

Inoltre, per la funzione relativa alla gestione e manutenzione del demanio e del patrimonio sono stati aggiunti due quinti livelli relativi alla vendita degli immobili ed alla loro valorizzazione.

L'Amministrazione ha provveduto ad imputare ai quinti livelli i capitoli di spesa. In proposito è però necessario tenere conto di una serie di precisazioni che sconsigliano di effettuare un confronto dei dati con quelli degli esercizi precedenti, come, peraltro, avverte la stessa Amministrazione con una nota del Capo del dipartimento del 27 maggio. Nella suddetta nota si precisa che, dopo l'emanazione del d.m. n. 1390 del 2000, il Ministero ha operato, in attesa dell'emanazione del regolamento di organizzazione del dipartimento, con le precedenti strutture del Segretariato, degli Affari generali, della Direzione centrale per la fiscalità locale e delle Segreterie delle Commissioni tributarie Questo ha comportato che i per i primi mesi dell'esercizio 2001 la rendicontazione fosse basata sulle precedenti funzioni del *Segretariato* e degli *Affari generali*, e solo in seguito venisse riclassificata in relazione alle funzioni obiettivo della Corte. Tale operazione di imputazione dei capitoli ha, peraltro, interessato solo quelli effettivamente gestiti dal Dipartimento, mentre per tutti i capitoli relativi alla gestione dei residui propri dei soppressi dipartimenti (circa 180), si è reso necessario applicare le percentuali di imputazione relative all'esercizio 2000, come avverte anche la stessa Amministrazione, "...con un certo grado di approssimazione"[16].

Infine va sottolineato che, mentre in passato la spesa globalmente attribuita alle funzioni era composta:

1. dalla spesa diretta e indiretta relativa alle strutture operative (dipartimenti e Guardia di finanza)
2. dalla spesa indiretta riconducibile ai centri di responsabilità non operativi (Gabinetto, Segretariato e Affari generali) per l'esercizio 2001 la spesa di cui al punto 1 è relativa al solo DPF (a parte la Guardia di finanza).

Le Agenzie hanno provveduto ad imputare, sulla base delle ore/uomo, i capitoli di propria competenza, e in particolare:

- L'Agenzia delle entrate sulle funzioni: gestione dei tributi, prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari e servizi fiscali;

[16] A questo si deve aggiungere che tutta la costruzione per funzioni si "regge" su un'unica percentuale, basata sugli stanziamenti, che la Corte applica a tutti gli aggregati contabili, con le conseguenti distorsioni che ne possono derivare.

- l'Agenzia delle dogane sulle funzioni: gestione dei tributi, prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari, servizi fiscali, contrasto alla criminalità e supporto fiscale alle amministrazioni pubbliche;
- l'Agenzia del territorio sulle funzioni: gestione dei tributi, prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari, servizi fiscali, supporto all'elaborazione delle politiche fiscali e relativi piani di attuazione e supporto fiscale alle amministrazioni pubbliche;
- l'Agenzia del demanio sulla funzione gestione e manutenzione del demanio e del patrimonio.

Ai fini di un'analisi dei dati contabili, va premesso che le funzioni individuate per il Ministero sono essenzialmente connesse alle missioni istituzionali allo stesso affidate in relazione alla gestione delle entrate *(gestione dei tributi, prevenzione e violazione agli obblighi tributari, servizi fiscali, gestione e manutenzione del demanio e del patrimonio, supporto fiscale alle amministrazioni pubbliche)*.

A latere è presente una serie di funzioni residuali riconducibili alle altre attività di competenza della Guardia di finanza: o direttamente connesse alla sfera finanziaria e fiscale, come il *contrasto alla criminalità* e il *concorso alla vigilanza in materia valutaria*, o riconducibili alla specificità militare del Corpo, come gli *interventi in caso di calamità* o a *tutela dell'ambiente* o del *patrimonio artistico*.

A parte va, infine, tenuta la funzione relativa ai *Rimborsi delle imposte e poste correttive*, che, come visto, assorbe una quota molto rilevante della spesa dell'amministrazione, ma è riconducibile in grossa parte ad automatismi per i rimborsi dei crediti di imposta. Questo comporta, per la funzione, valori degli indicatori finanziari superiori a quelli medi dell'amministrazione, soprattutto per quanto riguarda la velocità di smaltimento dei residui (61,7% contro 52,99%).

Pertanto si è costruito il seguente prospetto relativo alle sole funzioni istituzionali:

| FUNZIONI OBIETTIVO | Stanziamenti definitivi 2001 | | | Impegni effettivi competenza 2001 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | mld di lire | % su tot. Funzioni istituzionali | % su tot. 4° livello | mld di lire | % su tot. Funzioni istituzionali | % su tot. 4° livello |
| 1.1.2.10 Gestione dei tributi | 4.791,8 | 39,5 | 100,0 | 4.789,9 | 40,2 | 100,0 |
| 1.1.2.10.1 Imposte sul reddito, IVA e Imposta di registro | 1.964,9 | 16,2 | 41,0 | 1.964,3 | 16,5 | 41,0 |
| 1.1.2.10.2 IVA intracomunitaria | 292,0 | 2,4 | 6,1 | 292,0 | 2,4 | 6,1 |
| 1.1.2.10.3 Valori bollati | 301,0 | 2,5 | 6,3 | 301,0 | 2,5 | 6,3 |

| FUNZIONI OBIETTIVO | Stanziamenti definitivi 2001 | | | Impegni effettivi competenza 2001 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | mld di lire | % su tot. Funzioni istituzionali | % su tot. 4° livello | mld di lire | % su tot. Funzioni istituzionali | % su tot. 4° livello |
| 1.1.2.10.4 Tributi doganali e IVA all'importazione | 550,9 | 4,5 | 11,5 | 550,5 | 4,6 | 11,5 |
| 1.1.2.10.5 Imposte sulla produzione e i consumi | 373,5 | 3,1 | 7,8 | 373,3 | 3,1 | 7,8 |
| 1.1.2.10.6 Giochi e concorsi – pronostici | 287,0 | 2,4 | 6,0 | 287,0 | 2,4 | 6,0 |
| 1.1.2.10.7 Gestione rendite catastali | 696,5 | 5,7 | 14,5 | 695,9 | 5,8 | 14,5 |
| 1.1.2.10.8 Gestione pubblici registri immobiliari | 326,0 | 2,7 | 6,8 | 325,9 | 2,7 | 6,8 |
| 1.1.2.11 Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari | 5.137,7 | 42,4 | 100,0 | 4.964,8 | 41,7 | 100,0 |
| 1.1.2.11.1 Imposte sul reddito, IVA e Imposta di registro | 2.024,6 | 16,7 | 39,4 | 2.021,7 | 17,0 | 40,7 |
| 1.1.2.11.2 IVA intracomunitaria | 83,1 | 0,7 | 1,6 | 82,5 | 0,7 | 1,7 |
| 1.1.2.11.3 Rendite catastali | 43,2 | 0,4 | 0,8 | 42,6 | 0,4 | 0,9 |
| 1.1.2.11.4 Tasse ipotecarie | 3,8 | 0,0 | 0,1 | 3,2 | 0,0 | 0,1 |
| 1.1.2.11.5 Canoni e indennizzi demaniali | 3,4 | 0,0 | 0,1 | 2,9 | 0,0 | 0,1 |
| 1.1.2.11.6 Tributi doganali e IVA all'importazione | 291,0 | 2,4 | 5,7 | 290,2 | 2,4 | 5,8 |
| 1.1.2.11.7 Imposte sulla produzione e i consumi | 130,3 | 1,1 | 2,5 | 129,6 | 1,1 | 2,6 |
| 1.1.2.11.8 Contrasto all'evasione fiscale della G.d.F. nel settore delle II.II. e sui redditi | 1.271,3 | 10,5 | 24,7 | 1.188,9 | 10,0 | 23,9 |
| 1.1.2.11.9 Prevenzione e repressione della G.d.F. delle violazioni in materia di dogane, monopoli, accise, interessi finanziari dell'UE | 858,0 | 7,1 | 16,7 | 802,2 | 6,7 | 16,2 |
| 1.1.2.11.10 Altre informative o attività di pronto intervento della G.d.F. | 429,0 | 3,5 | 8,4 | 401,0 | 3,4 | 8,1 |
| 1.1.2.12 Servizi fiscali ai cittadini, alle imprese ed agli Enti locali | 1.277,5 | 10,5 | 100,0 | 1.272,4 | 10,7 | 100,0 |

| FUNZIONI OBIETTIVO | Stanziamenti definitivi 2001 | | | Impegni effettivi competenza 2001 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | mld di lire | % su tot. Funzioni istituzionali | % su tot. 4° livello | mld di lire | % su tot. Funzioni istituzionali | % su tot. 4° livello |
| 1.1.2.12 .1 Informazione e assistenza | 1.057,9 | 8,7 | 82,8 | 1.055,5 | 8,9 | 83,0 |
| 1.1.2.12.2 Diffusione dei principi relativi al sistema tributario | 16,6 | 0,1 | 1,3 | 15,7 | 0,1 | 1,2 |
| 1.1.2.12.3 Certificazioni catastali | 101,5 | 0,8 | 7,9 | 100,6 | 0,8 | 7,9 |
| 1.1.2.12.4 Certificazioni ipotecarie | 101,5 | 0,8 | 7,9 | 100,6 | 0,8 | 7,9 |
| 1.1.2.15 Supporto all'elaborazione delle politiche fiscali e dei relativi piani di attuazione | 95,0 | 0,8 | 100,0 | 80,6 | 0,7 | 100,0 |
| 1.1.2.15.1 Analisi, elaborazioni e valutazioni in materia di politica economico-fiscale | 13,0 | 0,1 | 13,7 | 10,3 | 0,1 | 12,8 |
| 1.1.2.15.2 Analisi, elaborazioni e valutazioni in materia di normativa giuridico-tributaria | 44,7 | 0,4 | 47,1 | 37,4 | 0,3 | 46,4 |
| 1.1.2.15.3 Sviluppo del decentramento dell'imposizione e del prelievo tributario | 34,4 | 0,3 | 36,2 | 30,6 | 0,3 | 38,0 |
| 1.1.2.15.4 Strategie di comunicazione istituzionale | 2,9 | 0,0 | 3,1 | 2,3 | 0,0 | 2,9 |
| 1.1.2.16 Regolazione, coordinamento e controllo del sistema della fiscalità | 52,9 | 0,4 | 100,0 | 41,2 | 0,3 | 100,0 |
| 1.1.2.16.1 Vigilanza sulla trasparenza, imparzialità e correttezza dell'azione amministrativa | 5,3 | 0,0 | 10,0 | 4,2 | 0,0 | 10,2 |
| 1.1.2.16.2 Rilevazione ed analisi delle esigenze dei cittadini e delle imprese | 0,8 | 0,0 | 1,5 | 0,6 | 0,0 | 1,5 |
| 1.1.2.16.3 Regolazione e verifica dell'azione tecnico-amministrativa delle Agenzie fiscali | 20,0 | 0,2 | 37,8 | 15,3 | 0,1 | 37,1 |

| FUNZIONI OBIETTIVO | Stanziamenti definitivi 2001 | | | Impegni effettivi compet. 2001 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | mld di lire | % su tot. Funzioni istituzionali | % su tot. 4° livello | mld di lire | % su tot. Funzioni istituzionali | % su tot. 4° livello |
| 1.1.2.16.4 Regolazione e controllo dell'azione tecnico-amministrativa degli Enti della fiscalità | 1,1 | 0,0 | 2,1 | 0,8 | 0,0 | 1,9 |
| 1.1.2.16.5 Coordinamento e cooperazione con il sistema delle autonomie regionali e locali | 1,1 | 0,0 | 2,1 | 0,8 | 0,0 | 1,9 |
| 1.1.2.16.6 Coordinamento del sistema informativo della fiscalità | 24,6 | 0,2 | 46,5 | 19,5 | 0,2 | 47,3 |
| 1.3.3.3 Gestione e manutenzione del demanio e del patrimonio | 613,2 | 5,1 | 100,0 | 613,1 | 5,1 | 100,0 |
| 1.3.3.3 .1 Gestione vendita immobili | 30,4 | 0,3 | 5,0 | 30,3 | 0,3 | 4,9 |
| 1.3.3.3.2 Concessione e locazione beni immobili | 22,0 | 0,2 | 3,6 | 22,0 | 0,2 | 3,6 |
| 1.3.3.3 .3 Manutenzione | 118,7 | 1,0 | 19,4 | 118,7 | 1,0 | 19,4 |
| 1.3.3.3 .4 Spese in conto capitale per investimenti immobiliari | 388,7 | 3,2 | 63,4 | 388,7 | 3,3 | 63,4 |
| 1.3.3.3 .5 Valorizzazione dei beni immobili | 53,4 | 0,4 | 8,7 | 53,4 | 0,4 | 8,7 |
| 1.3.3.8 Supporto fiscale alle altre amministrazioni pubbliche | 157,7 | 1,3 | 100,0 | 157,6 | 1,3 | 100,0 |
| 1.3.3.8.1 Fiscalità locale | 43,5 | 0,4 | 27,6 | 43,5 | 0,4 | 27,6 |
| 1.3.3.8 .2 Attività estimale e di consulenza tecnica | 114,2 | 0,9 | 72,4 | 114,1 | 1,0 | 72,4 |
| **TOTALE FUNZIONI ISTITUZIONALI** | **12.125,8** | **100,0** | | **11.919,6** | **100,0** | |

Dai dati contenuti nel prospetto si rilevano per il complesso di queste funzioni stanziamenti definitivi per oltre 12.100 mld e impegni effettivi per oltre 11.900 mld. Circa l'82% di entrambi le voci è assorbita dalle funzioni *Gestione dei tributi* e *Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari*, con, al loro interno, una concentrazione dei fondi sulle funzioni relative alle imposte sul reddito, IVA e imposta di registro (intorno al 40%), e all'attività svolta dalla Guardia di finanza per contrastare sia l'evasione fiscale (assorbe il 24,7% degli stanziamenti ed il 23,9% degli impegni della funzione di quarto livello), sia le violazioni in materia doganale, accise, interessi finanziari dell'Unione Europea (con circa il 16% di entrambi gli aggregati di spesa).

Per le due funzioni di staff di competenza del DPF, si registra un peso ovviamente modesto sul complesso della spesa, concentrata su compiti di analisi, elaborazioni e valutazioni in materia di normativa giuridico tributaria, sullo sviluppo del decentramento dell'imposizione e del prelievo tributario, sulle attività attinenti alla regolazione ed alla verifica dell'azione tecnico-amministrativa delle Agenzie e sul coordinamento del sistema informativo della fiscalità.

In termini economici, ed analizzando in particolare gli impegni effettivi, le funzioni istituzionali sono concentrate per circa il 90% sulle spese di *Titolo I,* all'interno del quale risulta molto rilevante la quota delle categorie relative ai trasferimenti per la presenza dei capitoli di spesa destinati alle Agenzie. Fa invece eccezione la funzione 1.3.3.3, relativa alla *Gestione e manutenzione del demanio e del patrimonio,* per la quale, dei 613 mld impegnati, circa 500 sono di *Titolo II,* classificati nelle due categorie "investimenti fissi lordi" e "contributi".

## 3. Analisi del rendiconto dell'entrata.

### *3.1 Risultati complessivi di gettito.*

Il Ministero dell'economia e delle finanze è un'amministrazione della cui gestione – come si è rilevato anche negli scorsi anni – è, per l'area "finanze", a prima vista agevole misurare i risultati, trattandosi dell'organismo preposto all'acquisizione di tutte le entrate tributarie (ma anche di parte di quelle extra-tributarie e in conto capitale).

Oltre a riscuotere la totalità delle entrate tributarie, l'ex Ministero delle finanze ha visto nel 2001 accrescersi la sua quota di partecipazione al gettito complessivo anche delle entrate extra tributarie – dal 21,8% nel 2000 al 46,7% nel 2001, in termini di accertamenti, e dal 4,7% al 17,7%, in termini di riscossioni di competenza. Invariata, invece (intorno all'1%) la modestissima partecipazione alle entrate del Titolo III. Per il complesso delle *entrate finali* la partecipazione è salita da 663.500 a 717.033 mld (ovvero dall'89,3% al 92,7% del totale), per quanto riguarda gli accertamenti, e da 628.322 a 653.528 mld (ovvero dall'89,8% al 93,1% del totale), per quanto riguarda le riscossioni di competenza[17] (All. 1).

### *3.2 Rapporto oneri/risultati.*

Pur con tutte le cautele con cui l'esercizio deve essere considerato, è possibile elaborare un *indicatore oneri/risultati* rapportando ai risultati di gettito dell'Amministrazione nel suo

[17] Includendo anche le entrate extra tributarie e patrimoniali di pertinenza dell'ex Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, il nuovo Ministero dell'economia e delle finanze si trova ora a concentrare il 99% degli accertamenti e il 99,2% del riscosso di competenza delle entrate finali. In pratica solo 7.400 mld di accertamenti e 5.766 mld di riscossioni di competenza, su un totale, rispettivamente, di 773.720 e di 701.799 mld, sono stati nel 2001 di pertinenza di amministrazioni diverse dal nuovo Ministero dell'economia e delle finanze.

complesso la relativa spesa di funzionamento. Da tale esercizio, dopo il peggioramento registrato lo scorso anno, emergono indicazioni di un relativo miglioramento per l'insieme dell'ex Ministero delle finanze, rispetto non solo al 2000, ma anche al 1999. Infatti, l'incidenza degli impegni effettivi è nel 2001 risultata per l'intera Amministrazione pari all'1,78% sugli accertamenti ed all'1,95% sulle riscossioni di competenza, a fronte, rispettivamente del 2,08% ed al 2,20% nel 2000 e dell'1,99% e del 2,11% nel 1999. I risultati di quest'analisi, per il modo necessariamente approssimativo, se non grossolano, con cui vengono determinate le grandezze da raffrontare, ha, come già premesso, un significato meramente orientativo, ma comunque di una certa significatività, se ci si limita a comparazioni intertemporali, senza tentare raffronti tra diverse strutture[18].

*3.3 Entrate tributarie.*

3.3.1 Risultati complessivi di gettito delle entrate tributarie.

Per una trattazione più dettagliata dell'andamento delle entrate tributarie si rinvia a quella contenuta nel precedente capitolo sulla gestione del bilancio. Qui ci si può limitare a richiamare i dati fondamentali e ad approfondire l'analisi con riguardo alle possibili correlazioni tra risultati di gettito ed attività amministrativa svolta.

Un primo dato da evidenziare è che le entrate tributarie sono risultate, in termini di accertamenti, abbastanza in linea con le previsioni (679.797 mld di accertato, rispetto a 666.072 mld di previsioni iniziali e 657.826 mld di previsioni finali)[19], a dimostrazione che si tratta di un gettito di cui l'Amministrazione conosce le potenzialità e che è sostanzialmente in grado di governare, a differenza di quanto accade per questa, ma soprattutto per altre amministrazioni, per quanto riguarda le entrate extra tributarie e quelle patrimoniali[20].

Va poi rilevato che nel 2001, nonostante gli sgravi fiscali concessi, si è registrato un consistente aumento degli accertamenti (+5,6%) ed un aumento inferiore, ma comunque sensibile (+3,5%) del riscosso e dei versamenti di competenza (+3,7%), che, nell'aggregato delle entrate finali, sono valsi a più che compensare la caduta delle entrate extra tributarie e la modesta dinamica delle entrate di Titolo III. Va, tuttavia, evidenziata una diminuzione di circa

[18] Tale possibilità è, peraltro, per quest'anno preclusa, in quanto, come si è detto, non è stato possibile disporre in tempo utile dei bilanci delle Agenzie.

[19] Conseguentemente, si dovrebbe piuttosto evidenziare la peculiarità di una maggiore accuratezza delle previsioni iniziali rispetto a quelle definitive: gli accertamenti hanno, infatti, superato le prime del 2,06% e le seconde del 3,34%.

[20] Si vedano, a tal proposito, le conclusioni della già citata indagine sulle possibili disfunzioni gestionali sottostanti ad alcune tipologie delle entrate extra tributarie emerse come "critiche" a seguito delle indagini precedentemente svolte - Indagine programmata dall'Adunanza plenaria della Sezione del controllo con deliberazione n.15/2000 del 10 febbraio 2000 (n.2 Gestioni di Entrata).

due punti percentuali dell'indice di riscossione (dal 97% al 95%), che ha a che fare con l'aumento dell'incidenza sul totale delle entrate da accertamento e controllo, in ragione della loro crescita particolarmente elevata (+67,2%), e con la flessione di circa cinque punti percentuali della relativa quota riscossa (dal 16,6 all'11,8%). I *residui totali* sono aumentati in misura contenuta, ma il loro grado di riscuotibilità continua ad apparire piuttosto problematico, posto che la quota dei residui riscossi al netto dei resti di versamento dell'anno precedente risulta anche quest'anno con segno negativo (-2,3%), pur non assumendo la connotazione macroscopica dell'esercizio finanziario 2000 (-18,3%).

Ci si deve, quindi, continuare ad interrogare, non solo sull'effettiva efficacia della gestione dei residui, ma anche sulla qualità dell'attività di controllo. Per quanto riguarda la prima, appare evidente l'inattendibilità della classificazione dei residui per grado di esigibilità. Relativamente alla seconda, è altrettanto evidente che i rilievi formulati a seguito dei controlli di fatto risultano, alla prova del contenzioso, poco sostenibili. Non esiste, infatti, ancora la possibilità di raffrontare gli esiti della riscossione con quelli di partenza degli accertamenti. Si tratta di un problema che la Corte ha ripetutamente evidenziato e del quale la soluzione sembra essere, però, ormai prossima. L'Amministrazione, infatti, nel riferire sull'attività volta a dare attuazione alla riforma del sistema di riscossione introdotta dai decreti legislativi nn. 46 e 112 del 1999, ha fatto riferimento all'adozione di due procedure indispensabili per la ripresa dell'azione di riscossione coattiva e per il suo puntuale monitoraggio e controllo: la procedura di accesso telematico dei concessionari ai dati dell'Anagrafe tributaria e la rilevazione delle informazioni concernenti le varie fasi della riscossione, per ciascuna partita iscritta a ruolo, con la procedura denominata "stato della riscossione".

La definizione degli standard tecnici e dei tracciati della procedura "stato della riscossione" ha consentito di avviare la raccolta dei dati relativi alle informazioni relative allo stato di riscossione di ciascuna partita iscritta a ruolo "post riforma", e, sulla base delle forniture periodiche (mensili o inframensili) da parte dei concessionari permettere la visibilità ed il monitoraggio di tutte le varie fasi di lavorazione (notifiche, provvedimenti, procedure esecutive, riscossioni, inesigibilità, compensi e rimborsi spese maturati ecc.)[21].

Il punto fondamentale che qui preme rimarcare è che la procedura informatica denominata "stato della riscossione", che, stando a quanto comunicato, verrà probabilmente

[21] E' stata anche emanata la circolare n. 97 (20 novembre 2001) concernente l'esecuzione dei rimborsi ai contribuenti a seguito di discarico per indebita iscrizione a ruolo e restituzione ai concessionari delle somme anticipate (artt. 26 e 57bis del d.lgs. 112 del 1999), con la quale è stato definito l'obbligo del rimborso al contribuente entro un periodo massimo di 60 giorni dalla data di emissione del provvedimento di sgravio – reso possibile dall'utilizzo dei collegamenti telematici tra amministrazione e concessionari e dall'eliminazione delle procedure cartacee - operando quindi un miglioramento del servizio nei confronti dei cittadini indebitamente iscritti a ruolo.

attivata, insieme con le procedure complementari di cui si parlerà a proposito dell'attività di controllo della Guardia di finanza, a fine 2002, dovrebbe finalmente permettere di monitorare, continuativamente e sistematicamente, l'iter dei risultati dei controlli - dalla fase della contestazione (processo verbale di constatazione) a quelle dell'accertamento, dell'eventuale contenzioso e della riscossione.

Attraverso indagini appositamente svolte dalla Corte è stato peraltro possibile arrivare ad una valutazione sufficientemente approfondita della possibilità di misurare i risultati della lotta all'evasione, ottenuti sia attraverso le attività di repressione delle violazioni alla normativa tributaria, sia con le misure, legislative ed organizzative, di dissuasione dei comportamenti evasivi.

3.3.2 Repressione delle violazioni alla normativa tributaria.

Gli accertamenti derivanti dall'attività di accertamento e controllo hanno avuto una dinamica molto sostenuta. Sono, e di molto, aumentati gli importi relativi alle entrate tributarie – del 67,2%, da 19.230 a 32.156 mld. Ma sono aumentati, ed in misura maggiore (+87,8%, da 17.076 a 32.066 mld), anche gli importi relativi alle entrate extra tributarie, tra le quali vengono, a partire dal 2000, contabilizzate le entrate sanzionatorie afferenti alle pene pecuniarie ed agli interessi collegabili alla maggiore imposta accertata e contabilizzata, invece, nel Titolo I (All. 2).

Sono aumentati, ma in misura più contenuta per le entrate di Titolo I (+18,6% per le entrate tributarie rispetto a +95,1% per quelle extra tributarie), anche le riscossioni di competenza, la cui incidenza sugli accertamenti (11,8% per le entrate tributarie e 8,8% per quelle extra tributarie) riflette il modesto grado di esigibilità di questi crediti, che nel caso delle entrate tributarie ha fatto anche registrare un chiaro peggioramento rispetto all'anno precedente (passando dal 16,6% all'11,8%) (All. 3).

A conclusione dell'indagine già citata[22], si è visto che l'andamento dei versamenti delle quattro maggiori imposte (IRPEF, IRPEG, ILOR e IVA) per quanto riguarda il gettito relativo alla repressione delle violazioni alla normativa tributaria è stato, a partire dal 1999, influenzato, prima, dal venir meno dell'apporto dei c.d. "omessi versamenti", che avevano temporaneamente alimentato soprattutto il gettito dell'IVA e si erano concentrati nell'anno 1998, con una quota solo residuale nel 1999, e, poi, dalla rilevante crescita delle entrate relative all'accertamento con

[22] Referto, approvato dal competente I Collegio della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, il 18 giugno 2002, relativo all'indagine 1.2 Categoria I Acquisizione e gestione delle entrate – Deliberazione n.11/2001/G del 15 febbraio 2001, concernente i risultati conseguiti negli esercizi finanziari 2000 e 2001 in termini di recupero di materia imponibile evasa.

adesione. Va, altresì, registrato il calo, seguito alla riforma del sistema sanzionatorio, per pene pecuniarie, soprattasse, multe, ammende e sanzioni amministrative e relativi interessi. Le entrate da ruolo hanno, da parte loro, subito un primo calo, che è stato temporaneamente compensato, sia dalle accelerazioni impresse dalla riforma del sistema di riscossione, sia dalle iscrizioni straordinarie a ruolo dovute allo smaltimento dell'arretrato nella liquidazione delle dichiarazioni dei redditi e dell'IVA.

A partire dal 2003, la tendenza all'incremento delle entrate da accertamento e controllo – e soprattutto da quelle da ruolo, diverse cioè da quelle derivanti dall'applicazione degli strumenti deflativi del contenzioso, peraltro destinate anch'esse a consolidarsi – dovrebbe nuovamente cedere il posto alla riduzione. E ciò, per effetto dell'esaurirsi delle entrate da ruoli derivanti dal richiamato smaltimento della liquidazione delle dichiarazioni dei redditi e dell'IVA, di cui si è detto, ma anche dell'effetto deflativo del contenzioso esercitato dall'accresciuto impiego degli *avvisi bonari,* con sanzioni attenuate, e quindi con effetto potenzialmente depressivo sugli incassi. Così come va ricordata la modificazione in senso favorevole al contribuente del quadro normativo di alcuni istituti giuridici, ed in particolare del *cumulo giuridico,* dell'*irretroattività della sanzione* e della sua *intrasmissibilità* agli eredi.

Con riguardo alle quattro imposte predette, l'andamento, rispetto agli anni precedenti, dei versamenti totali da accertamento e controllo nel 2001 - nel totale e per tipologia di riscossione (ruoli, accertamento con adesione, omessa impugnazione, interessi, controversie tributarie, sanzioni) - sostanzialmente conferma i risultati dell'indagine. Ed infatti, diversamente dall'anno precedente, quando le entrate in questione erano, sì, aumentate, ma (relativamente) di poco (+9,7%), e soprattutto per effetto dell'aumento delle riscossioni mediante accertamento con adesione (+37,6%), nel 2001 tali entrate sono lievitate più del triplo del 2000 (+30,5%), e ciò soprattutto grazie all'aumento delle riscossioni mediante ruoli (+81,3%, a fronte di +11,8% nel 2000 ed addirittura –20,7% nel 1999). Intorno alla media le variazioni per sanzioni (+12%) e controversie tributarie (+9,5%) ed ancora elevata, ma meno di quella dei ruoli, la crescita di gettito dell'accertamento con adesione (+46,1%). Trovano, quindi, conferma, sia le considerazioni sulla crescente rilevanza del peso di quest'ultima tipologia di entrata, sia quelle sulla lievitazione delle entrate da ruolo temporaneamente indotta dall'accelerazione delle procedure del nuovo sistema di riscossione e della liquidazione dell'arretrato (All. 4).

3.3.3 Induzione dell'adesione spontanea.

Nella relazione al Parlamento sul rendiconto 2000 veniva rilevato come, sin dai primi anni '90, ci si fosse resi conto che, per quanto incisiva possa essere, l'attività di repressione

delle violazioni alla normativa tributaria non può da sola bastare per conseguire l'obiettivo di ridurre al minimo il fenomeno dell'evasione. Si è, infatti, argomentato che la diffusa violazione degli obblighi tributari, più che dalla scarsa capacità di repressione dei comportamenti devianti, dipenda, da una parte, dalla presenza di evidenti ed odiose iniquità nel sistema e, dall'altra, dai ritardi nell'instaurazione di un moderno rapporto fisco/contribuente, basato sulla comprensione delle difficoltà che il cittadino incontra, in termini di insufficienza di informazione, di incertezza e di oscurità della normativa, di complessità, di onerosità e talvolta di vessatorietà degli adempimenti, di inefficienza e di insensibilità degli apparati amministrativi.

Sulla base di questa analisi, nel corso di tutti gli anni '90 è stato portato avanti un ampio ed articolato processo di riforma che ha riguardato il sistema impositivo, il sistema di accertamento, il sistema di riscossione, il contenzioso, l'organizzazione amministrativa, le modalità di dichiarazione e di versamento, finalizzato a rimuovere i fattori cui veniva fatta risalire la responsabilità di alimentare e giustificare la tendenza a non adempiere, in tutto o in parte, l'obbligazione tributaria.

Con la riforma del sistema impositivo avviata nel 1997 si è cercato di ridurre il livello della pressione fiscale, ed in particolare il carico fiscale gravante sui redditi di lavoro e sulle famiglie e le aliquote fiscali sulle imprese. L'ulteriore e più incisiva riforma attualmente all'esame del Parlamento, e di cui si è detto nel precedente paragrafo 1, si colloca nella stessa logica, anche se con innovazioni ben più radicali rispetto a quelle introdotte cinque anni fa.

Al miglioramento dei rapporti fisco/contribuente sono stati finalizzati: la semplificazione degli adempimenti a carico dei contribuenti, con l'unificazione delle dichiarazioni e dei versamenti; la compensazione fra debiti e crediti di imposte (anche se diverse); la telematizzazione del sistema; le nuove modalità di accertamento (accertamento con adesione, studi di settore); il ricorso su larga scala agli istituti dell'autotutela[23] e dell'interpello; il rivoluzionamento del modello organizzativo degli uffici per renderlo funzionale al rispetto dell'esigenza di informazione e di assistenza al contribuente; l'aziendalizzazione degli apparati amministrativi con l'istituzione delle agenzie.

Mentre i risultati dell'azione di contrasto diretto sono, sia pure con qualche difficoltà ed approssimazione, rilevabili, ed in qualche modo rapportabili ai provvedimenti decisi ed all'attività svolta, la dimensione dell'accresciuto adempimento spontaneo da parte dei contribuenti è di difficilissima quantificazione, pur rappresentando, anche legislativamente, il presupposto per poter procedere a corrispondenti sgravi d'imposta. L'art. 1, comma 4, della

[23] Circa 700 mila provvedimenti sui ruoli emessi dagli uffici nel corso del 2001 a seguito di avvisi bonari, oltre a 183.000 interventi sulle comunicazioni di irregolarità operati direttamente dai centri di assistenza telefonica.

legge finanziaria per l'anno 2000 (legge 23 dicembre 1999, n. 488), in particolare, prevedeva che le eventuali maggiori entrate realizzate nel 2000 rispetto alle previsioni e derivanti dalla lotta all'evasione fiscale fossero destinate, insieme con le minori spese, alla riduzione della pressione fiscale, nella misura in cui fossero risultate eccedenti rispetto alla prioritaria realizzazione degli obiettivi sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni e sui saldi di finanza pubblica definiti dal D.p.e.f. 2000-2003. In base alla stessa disposizione, le eventuali maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione fiscale andavano determinate ai sensi della legge 13 maggio 1999, n. 133, che, a sua volta, all'art. 1, comma 1, prevedeva, fra l'altro, l'emanazione – entro nove mesi - di un decreto legislativo che definisse le modalità di determinazione del maggior gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale "scorporando dall'incremento di gettito, rispetto all'anno precedente, delle imposte sui redditi autoliquidate gli effetti dell'andamento delle grandezze macroeconomiche e degli interventi normativi"[24].

La delega non è stata mai esercitata e la restituzione delle presunte maggiori entrate derivanti dalla riduzione dell'evasione fiscale è comunque avvenuta a partire dallo stesso anno 2000 sulla base di una stima, effettuata a settembre, sempre dell'anno 2000, delle entrate tributarie aggiuntive rispetto alle previsioni iniziali, attribuibili alla riduzione dell'evasione fiscale.

Tuttavia, già in quella sede, e poi successivamente, insorsero non poche incertezze e perplessità sulle effettive dimensioni di tali entrate. L'Amministrazione, infatti, era stata in grado di fornire elementi solo parziali, che non consentivano di pervenire, né a quantificazioni precise, e comunque sostanzialmente affidabili per quanto riguarda almeno l'ordine di grandezza, del maggior gettito conseguente alla riduzione dell'evasione per effetto del maggior adempimento spontaneo, né a conclusioni incontrovertibili in ordine alla natura strutturale o meno degli aumenti di gettito.

Proprio per la difficoltà di operare la quantificazione, da una parte, e per la rilevanza che ai fini delle decisioni di politica di bilancio tale quantificazione ha, dall'altra, la Corte era stata indotta a programmare un'apposita indagine, più volte richiamata, sulle determinanti del maggior gettito delle entrate tributarie[25]. Come si è precedentemente evidenziato, tale indagine è

---

[24] Anche la finanziaria 2001 ha previsto interventi di riduzione della pressione fiscale analoghi a quelli della finanziaria 2000, riproducendone quasi letteralmente il comma 4 dell'art.1, ma sopprime, però, il riferimento alla procedura di determinazione delle maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione fiscale di cui alla legge n.133/99, con il risultato di far, naturalmente, cadere anche le limitazioni dalla stessa previste.

[25] Referto relativo all'Indagine 1.2 Categoria I Acquisizione e gestione delle entrate - Deliberazione n.11/2001/G del 15 febbraio 2001, concernente i risultati conseguiti negli esercizi finanziari 2000 in termini di recupero di materia imponibile evasa, il cui referto finale è stato approvato dal competente I Collegio della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato il 18 giugno 2002.

stata svolta ed il relativo referto è stato discusso ed approvati il 18 giugno scorso dal competente I Collegio della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato.

Per quanto attiene agli effetti di aumenti di gettito ascrivibili alla maggiore adesione spontanea indotta dalla percezione da parte dei potenziali evasori di una maggiore capacità di deterrenza e di dissuasione dell'Amministrazione, l'indagine svolta ha, tuttavia, portato a risultati contraddittori in sede di quantificazione della "quota di maggior gettito residuale", al netto, cioè, dagli effetti degli andamenti macro-economici e dalle innovazioni normative. Con riferimento ai risultati dell'autotassazione, tale quota, se ci si basa sulla ricostruzione dati delle entrate erariali di competenza[26], risulta positiva per il 2000, ma negativa per il 2001. Basandosi sui dati di cassa, la quota non spiegata è sempre, e in misura comparabile, positiva per tutte e tre le imposte considerate (IRPEF, IRPEG e IVA) per il 2000, ma si differenzia a seconda dell'imposta per il 2001 (negativa, e con un incremento, per l'IVA e per l'IRPEG, ma positiva per l'IRPEF, a fronte di quella negativa stimata, come si è detto, utilizzando i dati di competenza).

I risultati di questa indagine portano, pertanto, a concludere che, nonostante gli sforzi compiuti per definire un'affidabile metodologia di individuazione delle fonti informative più adatte e di stima degli effetti delle variazioni di gettito spiegabili con le innovazioni normative e con gli andamenti macro-economici, i risultati della stima della variazione non spiegata non possono essere semplicisticamente intesi come la quantificazione degli effetti di minore evasione per adesione spontanea indotta dalla maggiore deterrenza. Essi, infatti, in realtà riflettono l'influenza di un coacervo di altri fattori più o meno erratici e casuali (possibili errori nelle stime ex ante degli effetti delle innovazioni legislative e sostanziale impossibilità, allo stato, di pervenire ad affidabili valutazioni ex post; errori nella determinazione dei coefficienti di elasticità di variazione del gettito; altre ragioni tecniche specifiche e contingenti).

La stessa Amministrazione è pertanto giunta alla conclusione di non essere in grado di poter conoscere in che modo e in quale misura la riforma fiscale sviluppatasi a partire dal 1997 in avanti (in particolare con la riforma sulla tassazione delle attività finanziarie e con l'introduzione dell'IRAP) abbia influenzato la determinazione delle basi imponibili in ciascuno degli ultimi esercizi finanziari. Nessuna valutazione affidabile può essere data neppure degli effetti di adesione spontanea legati a specifici provvedimenti, ivi compresi gli studi di settore che hanno impegnato per anni risorse notevoli e continuano ad esser presentati come risolutivi per assicurare l'adesione di categorie di contribuenti ritenute ad alto rischio fiscale, perché

[26] Tenendo, cioè, conto che, per l'autotassazione, al versamento a saldo va aggiunto il pagamento in acconto operato l'anno precedente.

numerose, sospettate di essere scarsamente fedeli e difficili da controllare (trattandosi di categorie di contribuenti ad autotassazione).

Tali difficoltà non dipendono dalla mancanza di strutture specialistiche in grado di formulare le valutazioni, in quanto, in realtà, ci sono uffici studi collocati ai diversi livelli dell'apparato amministrativo (tra gli uffici di diretta collaborazione del Ministro, nel Dipartimento per le politiche fiscali, presso le Agenzie), oltre che nella struttura di analisi fiscale della concessionaria SOGEI, nella Società per gli studi di settore (SOSE) e nello stesso SeCIT. Molte di queste strutture sono anche fortemente impegnate nelle attività di analisi propedeutiche alle decisioni di politica finanziaria – si pensi alla elaborazione delle relazioni tecniche ai fini delle manovre di bilancio di fine anno e della presentazione dei disegni di legge di entrata. Il SeCIT, poi, ha condotto analisi di grande interesse e di sicura proficuità, sul piano metodologico e valutativo, su temi di grande rilevanza e criticità, come quelli dell'effettivo carico tributario sulle imprese e del *trade off* tra entrate effettive da ruoli e da istituti deflativi del contenzioso, e in particolare da accertamento con adesione.

Ciò che è emerso a conclusione dell'indagine è piuttosto la constatazione che l'Amministrazione non sia nel suo complesso attrezzata – né abbia in corso adeguati programmi per farlo - sul piano della possibilità di diretta, tempestiva, analitica ed affidabile rilevazione dei dati necessari per valutare, non solo e non tanto teoricamente *ex ante*, ma anche e soprattutto concretamente *ex post*, a consuntivo, i risultati delle manovre di bilancio e delle singole misure, legislative o amministrative, adottate. In tale ottica ci si deve interrogare anche sulla opportunità di misure di apparente semplificazione, com'è quella del recente dimezzamento del numero dei codici tributi, che, senza rappresentare un effettivo alleggerimento degli oneri per i contribuenti, hanno il sicuro effetto di far perdere la conoscenza di informazioni utili per il monitoraggio delle entrate a livello disaggregato. Così come utili informazioni per la valutazione dei risultati di specifiche gestioni di entrata sono precluse dal persistente rifiuto della RGS di disaggregare i capitoli sommatoria ed i capitoli calderone che sono stati individuati e segnalati a conclusione di precedenti indagini della Corte insieme con i problemi che creano[27]. Non si tratta, quindi, di prevedere l'istituzione di nuovi complessi e costosi apparati, quanto, piuttosto, di organizzare il sistema informativo e gestionale in modo da poter automaticamente acquisire attraverso i normali meccanismi di controllo di gestione gli elementi informativi necessari per poter sistematicamente valutare gli effetti dei provvedimenti adottati.

---

[27] Si veda, da ultimo, il referto, approvato con deliberazione 3/02/G, sull'analisi delle possibili disfunzioni gestionali sottostanti ad alcune tipologie delle entrate extra tributarie emerse come "critiche" a seguito delle indagini precedentemente svolte - Indagine programmata dall'Adunanza plenaria della Sezione del controllo con deliberazione n.15/2000 del 10 febbraio 2000 (n.2 Gestioni di Entrata).

*3.4 Entrate extra tributarie e patrimoniali.*

Come si è anticipato, le *entrate extra tributarie* hanno avuto, per la parte di pertinenza dell'ex Ministero delle finanze, una dinamica piuttosto elevata (+98,9% per gli accertamenti e +150,6% per il riscosso di competenza). Un incremento, ed anche elevato, c'era, in realtà, già stato nel 2000, facendo segnare per gli accertamenti il +272,2% e per le riscossioni di competenza il +32,6%. Ma ciò si spiega con la più volte ricordata imputazione per la prima volta al Titolo II, in linea con le indicazioni del *SEC95*, delle entrate sanzionatorie prima rientranti nel Titolo I, e pari, per l'anno 2000, a 12.027 mld. Erano, però, rimaste imputate al Titolo I entrate sanzionatorie per 933 mld, che sono state, invece, ricomprese tra quelle del Titolo II nel 2001, ma che, ovviamente, non possono costituire, se non una minima parte, la spiegazione della crescita delle entrate extra tributarie dell'ex Ministero delle finanze nel 2001. La spiegazione va, infatti, ricercata nel quasi raddoppio degli accertamenti (da 17.076 a 32.066 mld) e del riscosso di competenza (da 1.439 a 2.806 mld) per le entrate extra tributarie dell'ex Ministero delle finanze derivanti da attività di accertamento e controllo e strettamente legate alla lievitazione dell'analogo aggregato relativo alle entrate tributarie, riguardante la maggiore imposta accertata (da 19.230 a 32.156 mld per gli accertamenti e da 3.201 a 3.797 per le riscossioni di competenza) (All. 5).

Relativamente alle *entrate patrimoniali*, per le quali l'incidenza sul totale dell'ex Ministero delle finanze è minima (intorno all'1%), il 2001 fa segnare, comunque, una significativa crescita (+29,1%, sia per l'accertato che per il riscosso di competenza, da 116 a 150 mld). Si tratta di proventi derivanti dalla vendita di immobili e di altri cespiti esclusi dai programmi di conferimento ai fondi immobiliari e dalle cartolarizzazioni, effettuata direttamente dai servizi del demanio.

**4. Attività svolta.**

*4.1 Attività di controllo.*

Sui controlli fiscali non era stato possibile riferire lo scorso anno, non avendo ricevuto in tempo utile dall'Amministrazione i necessari elementi informativi. Quest'anno i dati sono stati forniti per l'ultimo triennio 1999-2001, anche se limitatamente al numero dei controlli eseguiti ed alla maggiore imposta accertata, senza, cioè, l'indicazione delle risorse utilizzate. Non è, pertanto, possibile formulare valutazioni in ordine al rendimento della capacità operativa impiegata. Va, altresì, evidenziato che i dati forniti per l'anno 1999 si differenziano

significativamente rispetto a quelli resi disponibili per l'esame del rendiconto 1999 ed analizzati nel referto relativo all'esercizio finanziario di quell'anno.

4.1.1 Controlli imposte dirette.

Il numero dei controlli per le imposte dirette (IRPEF, IRPEG e ILOR), dopo l'aumento fatto registrare nel 2000 (+18,2%, da 588.846 a 696.047), ha subito una flessione del 21,4%, ridimensionandosi a 547.142. E' tuttavia aumentata la maggiore imposta accertata – MIA (+8%, da 11.826 a 12.810 mld), che era aumentata anche nel 2000, ma ad un ritmo inferiore (+5,3%). Diversamente dal 2000, quando aveva fatto registrare un calo da 19.077.000 del 1999 a 16.990.000, la maggiore imposta media accertata (MIMA) è significativamente aumentata, raggiungendo 23.413.000 (All. 6).

Analizzata per fonte d'innesco, l'evoluzione dei controlli nel campo delle imposte dirette appare, anche se timidamente, ispirata a criteri di obiettiva razionalità. Si evidenzia, infatti, un aumento dell'incidenza sul numero totale dei controlli per le fonti d'innesco che si caratterizzano per una MIMA più elevata (verbali Guardia di finanza, verbali Direzioni regionali e uffici, iniziativa), ed una riduzione per le liste, la cui MIMA è tuttora particolarmente bassa (6.948.000), anche se notevolmente superiore sia a quella del 1999 (2.066.000), sia a quella del 2000 (2.919.000). Tuttavia, nel 2000 l'incidenza dei controlli da liste era aumentata rispetto al 1999 e nel 2001, pur essendosi ridimensionata, costituisce, comunque, la fonte d'innesco prevalente (56,1%) (All. 7).

Un quadro analogo emerge esaminando l'evoluzione della ripartizione per natura giuridica del contribuente, che vede un aumento dei controlli indirizzati ai soggetti "più produttivi" in termini di MIMA. La grande maggioranza dei controlli, però, riguarda tuttora le persone fisiche (83,8%), anche se ad essi corrisponde solo il 48% della MIA. Alle persone non fisiche sono stati destinati l'11,7% dei controlli, che hanno prodotto il 51,6% della MIA (All. 8).

Interessante è, infine, analizzare la ripartizione dei controlli per fasce di maggiore imposta accertata, che nel 2001 ha visto una significativa riduzione della quota di controlli associata alla fascia più bassa di MIA (fino a 20 ml), dal 94,5% all'89,2%, accompagnata, peraltro, anche da una lievitazione della MIMA relativa, posto che, pur diminuendo, come si è detto, la quota dei controlli, è invece aumentata la quota di MIA (dal 9,4% al 12,1%). La limitata tendenza alla diminuzione della concentrazione su pochi controlli degli importi della MIA è confermata anche dall'aumento, rispetto agli anni precedenti, del numero dei controlli relativi alla fascia più elevata di MIA (oltre 100 ml): 2,3%, rispetto a 1,8% nel 1999 ed a 1,6% nel 2000, con una parallela flessione dell'incidenza della stessa MIA (dall'83,4% del 1999 e

80,7% del 2000 al 73,1% del 2001). Vale comunque tuttora la considerazione che per una proficua gestione delle fasi post controllo basterebbe monitorare gli esiti di un numero in ogni caso limitato di contesti (per il 2001 si tratta di 12.784 sul totale di 547.142) (All. 6).

4.1.2 Controlli IVA.

In parte diversa da quelle delle imposte dirette l'evoluzione che si riscontra per i controlli IVA. Il loro numero è, infatti, ulteriormente e notevolmente aumentato (+22,4%, da 228.564 a 279.679), dopo l'incremento del 3,5% già registratosi nel 2000. In questo caso, però, l'aumento della MIA è piuttosto contenuto (+2,3%, da 4.328 a 4.429 mld), dopo la diminuzione del 6,4% registrata nel 2000, in corrispondenza di una crescita più limitata del numero dei controlli (+3,5%). Ed infatti la MIMA è andata progressivamente riducendosi, da 20.946.000 nel 1999 a 18.935.000 nel 2000 ed a soli 15.835.000 nel 2001 (All. 9).

Analizzata per fonte d'innesco, ciò che emerge dall'evoluzione dei controlli IVA è una chiara tendenza alla riduzione dell'incidenza dei controlli da verbali direzioni regionali e uffici (16,5% nel 1999, 14,2% nel 2000 e 10,2% nel 2001), pur essendo, questa, la fonte d'innesco con la MIMA più elevata (76.740.000 nel 2001). Tra la stazionarietà e la tendenza alla flessione, ma comunque su livelli molto bassi, la quota dei controlli da verbali della Guardia di finanza (2,9% nel 1999, 2,6% nel 2000 e 2,7% nel 2001), che fanno anch'essi registrare una MIMA di importo elevato (61.484.000). Una tendenza all'aumento caratterizza invece la fonte d'innesco "liste", passata dall'1,4% del 1999 al 5,4% del 2000 ed al 12% del 2001. Le parallele quote di MIA relativa restano, però, molto più basse (0,8% nel 1999, 2,5% nel 2000 e 5,1% nel 2001), in ragione del contenuto importo della MIMA (6.653.000 nel 2001). Nel caso dell'IVA la fonte d'innesco prevalente è, però, l'iniziativa, che, pur essendosi lievemente ridimensionata di quattro punti percentuali rispetto al 1999, nel 2001 incide per il 75,1% sul totale dei controlli a fronte del 35,2% della MIA e di una MIMA che, già bassa nel 1999 (10.620.000) si è andata ulteriormente riducendo negli ultimi due anni (8.037.000 nel 2000 e 7.429.000 nel 2001) (All. 10).

Analizzando i dati in base alla ripartizione per natura giuridica del contribuente, si evidenzia un livello elevato ed una tendenza all'aumento dell'incidenza dei controlli nei confronti delle persone fisiche (dal 64,6% nel 1999 al 65,9% nel 2000 ed al 69,8% nel 2001), a fronte di una riduzione della pertinente quota di MIA nel 2000 (dal 19,1% al 17,8%) e di un apparente aumento nel 2001 (22,2%), che si trova ad essere, però, fortemente influenzata dalle distorsioni dovute alla presenza di un 4% di controlli non decodificabili ai quali viene associato il 32,2% della MIA. Resta comunque il fatto che oltre i due terzi dei controlli sono indirizzati a

soggetti ai quali si contesta in media una maggiore imposta che è solo una frazione di quanto si contesta agli altri soggetti ai quali viene, invece, destinato meno di un terzo del numero dei controlli: nel 2001 la MIMA è per le persone fisiche pari a 5.047.000 rispetto a 27.551.000 per le persone giuridiche. Sempre per le persone fisiche la MIMA era stata pari nei due anni, rispettivamente, a 6.181 e 5.103, a fronte di valori corrispondenti per le persone giuridiche di 48.130.000 e 40.068.000 ml (All. 11).

Per quanto riguarda, infine, la distribuzione per maggiore imposta accertata, va registrata una tendenza all'ulteriore crescita della percentuale dei controlli che danno un esito di maggiore imposta fino a 20 ml (92,3% nel 1999, 93,1% nel 2000 e 93,7% nel 2001), che si accompagna anche ad un aumento della relativa MIMA (da 1.393.000 nel 1999 a 1.549.000 nel 2000 ed a 1.580.000 nel 2001) su livelli elevati di concentrazione: nel 2001 il 79,5% della MIA si riferisce alla fascia di importo superiore a 100 ml ed è stata prodotta dall'1,9% dei controlli. Per tutte le restanti fasce va, invece, registrata una tendenza alla diminuzione del peso, sia dei controlli eseguiti, sia della maggiore imposta accertata. Ciò produce, come si è già visto, una diminuzione della proficuità media dei controlli misurata dalla MIMA, che si è ridotta di un quarto (da 20.946.000 a 15.835.000) nel triennio. Si tratta di un fenomeno che si spiega, ma probabilmente solo in parte, con la diminuzione della produttività marginale dei controlli all'aumentare del loro numero, come sembra confermare anche la circostanza che nel caso delle imposte dirette, per le quali il numero dei controlli è, come si è visto, diminuito, la MIMA è , invece, aumentata e con la MIMA è aumentata anche la produttività marginale dei controlli eseguiti (All. 9).

4.1.3 Altri controlli.

A fini di mera completezza, ed a parte i controlli della Guardia di finanza di cui si tratterà nel successivo paragrafo, vanno ricordati anche gli accertamenti parziali automatizzati 41 BIS per le imposte dirette e i controlli IVA e Dogane sugli operatori intracomunitari.

Per quanto riguarda i primi, si tratta nel 2001 di 176.866, rispetto ai 402.357 del 2000 ed i 339.261 eseguiti nel 1999. La maggiore imposta accertata è di poco superiore a 439 mld (rispetto a 534 mld nel 2000 e 469 mld nel 1999). La maggiore imposta mediamente accertata per controllo è aumentata da 1.381.000 nel 1999 e 1.327.000 nel 2000 a 2.483.000 nel 2001(All. 12).

I controlli sugli operatori intracomunitari eseguiti dall'Agenzia delle entrate si sono ridimensionati a 7.825, rispetto ai 10.072 del 1999 ed agli 8.104 del 2000. Corrispondentemente è diminuita anche la MIA, meno del numero dei controlli nel 2000 (-12,4%, da 103 a 91 mld,

rispetto a –19,5% per i controlli), ma più del numero dei controlli nel 2001 (a 71 mld, -21,3% a fronte di –3,4% per il numero dei controlli) (All. 13).

Sempre per quanto riguarda l'IVA intracomunitaria controlli sono stati effettuati anche dall'Agenzia delle dogane che ha comunicato di aver effettuato nell'anno 2001 n.20.141 accessi, dei quali il 60,3% hanno avuto esito positivo, rilevando irregolarità pari ad oltre 480 mld di IVA dovuta, cui si aggiungono pene pecuniarie tra circa 761 mld (penalità minime) e 1.555 (penalità massime)[28].

*4.2 Attività di controllo della Guardia di finanza.*

4.2.1 Controllo "di qualità" dell'attività di controllo.

L'analisi svolta lo scorso anno si concludeva, da un lato, sottolineando il conseguimento, e per la maggior parte delle tipologie di controlli, il largo superamento degli obiettivi programmati, e, dall'altra, evidenziando l'impossibilità di formulare valutazioni di tipo "qualitativo" sui risultati dell'attività svolta, mancando gli elementi per verificare gli effetti delle modifiche introdotte nella composizione dell'attività di controllo (meno verifiche generali e più verifiche parziali e controlli mirati): come fatto presente dallo stesso Comando generale della Guardia di finanza, il sistema informativo non consentiva ancora di conoscere l'esito dei singoli contesti. Sicché nulla poteva dire la Corte – ed ovviamente lo stesso Comando Generale – in ordine all'eventuale miglioramento dell'efficacia indotto, in termini di più elevati tassi di sostenibilità e di fondatezza delle contestazioni dei militari, dalle modifiche apportate nella composizione della complessiva attività di controllo. Queste difficoltà, secondo quanto comunicato dal Comando Generale del Corpo, dovrebbero essere presto superate, a seguito delle iniziative di miglioramento avviate nel 2001 e la cui definitiva implementazione è prevista entro la fine del corrente anno, come per la procedura automatizzata "stato della riscossione", prima ricordata, dell'Agenzia delle entrate.

I miglioramenti in questione si riferiscono alla progettazione di due nuove procedure di analisi e di monitoraggio:

- il sistema informativo di controllo/misurazione della qualità delle verifiche della Guardia di finanza – *"S.I.Qual."*, sulla base di diversi indicatori che verranno rilevati e/o valutati dai direttori delle verifiche con riguardo, sia alla qualità interna (giorni di permanenza effettiva nella sede del contribuente, durata complessiva del servizio, ore-persona effettivamente

[28] Ai controlli intracomunitari eseguiti dalle due agenzie vanno aggiunti, come si vedrà al paragrafo seguente, quelli della Guardia di finanza che nel 2001 ne hanno effettuato 2.040, a seguito dei quali è stata accertata IVA dovuta per oltre 30 mld, IVA non versata per 8,4 mld e IVA comunitaria – Altre violazioni per 75,8 mld.

impegnate), sia a quella esterna (rapporto fra i risultati verbalizzati e le risorse umane impiegate nel singolo processo, livello di collaborazione instaurato con il contribuente, rapporto fra le determinazioni dell'Ufficio finanziario competente e le contestazioni verbalizzate);

- il modello unificato di verifica – *"M.U.V."* – che dal 1° gennaio 2000 costituisce la base di rilevazione, per l'invio agli uffici finanziari, dei processi verbali di tutte le verifiche e i controlli effettuati dai Comandi del Corpo e dagli uffici dell'Agenzia delle entrate, e che consentirà di effettuare il monitoraggio, non solo quantitativo, ma anche qualitativo, dell'esito dei principali rilievi, nelle fasi dell'accertamento, dell'eventuale contenzioso e della riscossione. Infatti, essendo incentrato sul collegamento allineato di tre dati – codice meccanografico di identificazione del verbale, numero di accertamento e codice atto – di ciascun contesto, il sistema consentirà di analizzare il legame sussistente tra il verbale di constatazione redatto dai verificatori, l'avviso di accertamento emanato dall'Ufficio ed il modello F24 utilizzato per i versamenti delle imposte e delle sanzioni[29].

Da quanto riferito, sembra di poter concludere che con le innovazioni in corso (procedura "stato della riscossione" dell'Agenzia delle entrate, e procedura "M.U.V." della stessa Agenzia e della Guardia di finanza e "S.I.Qual." della Guardia di finanza) sta per essere realizzato quel sistema di controllo obiettivo ed analitico della qualità delle attività di verifica e di accertamento, viste in una prospettiva unitaria ed interattiva, da tempo ritenuto necessario dalla Corte.

4.2.2 Controlli programmati e controlli eseguiti.

I criteri di programmazione delle attività di polizia tributaria nel 2001, fissati dal Comando Generale[30] sulla base delle direttive emanate dal Ministro delle finanze, si riassumono:

- nella conferma degli obiettivi quantitativi complessivi delle verifiche generali e dei controlli eseguiti nel 2000;

- nell'intensificazione della presenza ispettiva presso i contribuenti di medie e rilevanti dimensioni, privilegiando l'attività di verifica parziale, anch'essa articolata per dimensione del contribuente (fino a 10, da 10 a 50 ed oltre 50 mld).

---

[29] Sostanzialmente, a ciascun verbale di constatazione viene attribuito, una volta effettuata la trasmissione a mezzo del modello unificato ed avvenuta la presa in carico dello stesso da parte del competente Ufficio finanziario, un "codice meccanografico" di identificazione. Successivamente, il verbale viene "lavorato" dall'Ufficio e – previa conferma o modifica, in tutto o in parte, delle situazioni rilevanti per l'accertamento – dà luogo all'emissione dell'avviso di accertamento o di contestazione, cui viene assegnato un "numero unico di accertamento" al quale è collegato un apposito "codice atto" che viene notificato al contribuente con l'obbligo di riportarlo sul modello F24 per il versamento delle imposte e delle sanzioni.

[30] Circolare n.75900/221 in data 6 marzo 2001.

La griglia degli obiettivi critici, pertanto, per le verifiche generali d'iniziativa prevedeva la conferma dell'obiettivo del 2000, sia per il numero complessivo (6200), sia per l'articolazione per fascia di contribuenti. Come già lo scorso anno, gli interventi consuntivati hanno superato, nel complesso (+4,23%) e per ciascuna fascia di contribuenti, l'obiettivo programmato, ma sono inferiori del 3,61% a quelli consuntivati nel 2000. A ridursi è stato, però, il numero degli interventi nei confronti della I fascia di soggetti (-5,4%), mentre è aumentato il numero delle verifiche nei confronti soprattutto della fascia intermedia (+5,39%) e, marginalmente, nei confronti dei soggetti con volume d'affari superiore a 50 mld (+1,47%, da 407 a 413 interventi).

Per le verifiche parziali è stato programmato un numero d'interventi maggiore di quello programmato e consuntivato nel 2000 (rispettivamente +20,67% e +13,67%). Gli interventi consuntivati, poi, superano l'obiettivo programmato del 15,59% ed il consuntivato 2000 del +31,39% (All. 14).

Per quanto riguarda la distribuzione per fascia di volume d'affari dei contribuenti, il grosso degli interventi – 17.000 su 18.100 – doveva riguardare i soggetti fino a 10 mld di volume d'affari. Ne sono stati effettuati 18.998 (+11,75%). Ancora maggiore lo scostamento in positivo per gli interventi nei confronti delle fasce superiori: per la fascia media, con volume d'affari tra 10 e 50 mld, all'obiettivo di programma di 1.000 corrisponde un consuntivo di 1.502 (+50,2%); per la fascia dei soggetti di rilevanti dimensioni, con volume d'affari oltre 50 mld, per la quale i controlli programmati erano soltanto 100, il consuntivo è di 421 (+421%).

In notevole crescita anche il numero dei controlli diversi dalle verifiche, parziali e totali. Ne erano stati programmati 39.100 (+39,15% rispetto al programma 2000, ma –1,66% rispetto al consuntivato dello stesso anno). Ne sono stati eseguiti 45.069, che superano in misura sensibile sia l'obiettivo di programma per il 2001 (+15,27%), sia il consuntivo 2000 (+13,36%).

Con riguardo a quest'ultima e diversificata tipologia di controlli,meritano di essere evidenziati quelli a protezione degli interessi finanziari dell'Unione Europea. Oltre che incidentalmente, in sede di svolgimento di verifiche generali o parziali nei confronti di contribuenti che abbiano posto in essere transazioni intracomunitarie, la Guardia di finanza, infatti – sulla base dei concreti elementi di specifica pericolosità acquisiti nell'ambito dell'attività d'*intelligence* e di controllo economico del territorio - effettua controlli specifici, sia di polizia giudiziaria che di polizia tributaria, mirati a contrastare le violazioni in pregiudizio dell'Unione Europea. Le aree di intervento sono quelle dell'IVA comunitaria, delle irregolarità attinenti alle "risorse proprie" tradizionali, delle indebite percezioni e/o distrazioni di finanziamenti erogati dai Fondi strutturali e delle frodi e delle indebite percezioni di

provvidenze finanziarie erogate da Feoga/sezione garanzia nell'ambito della politica agricola comune.

Per quanto riguarda l'IVA, nel 2001 sono stati eseguiti 2.040 controlli (rispetto ai 2.000 programmati) che hanno portato ad accertare circa 75 mld di IVA relativa, 33 mld di IVA dovuta, 5,4 mld di IVA non versata e 21 mld di IVA comunitaria. In materia di "Dogane e divieti economici" sono stati eseguiti 1.979 interventi, riscontrando 2.011 violazioni e verbalizzando 2.388 soggetti, per un importo di tributi evasi pari a 143 mld. Per quanto riguarda, infine, i risultati conseguiti in danno delle uscite di bilancio dell'U.E., gli interventi sono stati 479, le violazioni riscontrate 580, i soggetti verbalizzati 994 e le contribuzioni illecitamente percepite contestate per un importo superiore a 487 mld.

In ogni caso, per le ragioni già dette, non è allo stato attuale possibile fare alcuna considerazione realmente significativa sui risultati conseguiti, posto che i controlli della Guardia di finanza si concludono con la constatazione di elementi positivi e negativi di reddito, di ritenute non versate e di IVA relativa, dovuta e non versata, che costituiscono, come si è visto, una delle fonti d'innesco dei controlli consuntivati dagli uffici per le imposte dirette e per l'IVA. Tuttavia, a titolo di completezza di informazione e per evidenziare i problemi di univoca e coerente decifrabilità che si pongono in ordine a questi dati, va, in generale, rilevata, per l'insieme dei controlli eseguiti dalla Guardia di finanza (72.452 nel 2001 rispetto ai 62.3896 del 2000) una flessione, rispetto al 2000, dell'importo degli elementi sia positivi (-6,3%), sia negativi (-12,1%) di reddito, ma un consistente aumento delle ritenute non versate (+92,3%) ed una lievitazione anche per l'IVA relativa (+9%) e l'IVA dovuta (+4%), ma non per l'IVA non versata, il cui importo diminuisce, invece, del 20%.

4.2.3 Risorse impiegate.

Secondo i dati forniti dal Comando generale del Corpo, nel 2001 sembrerebbe confermata la tendenza, manifestatasi dal 1999 in poi, al marginale ridimensionamento del personale complessivamente impiegato: il dato del 2001 è di 63.920 unità, rispetto a 64.168 nel 2000 e 65.551 nel 1999. Tuttavia, da altri dati forniti dal Corpo, risulta, invece, che la differenza assunzioni – cessazioni verificatasi nel 2001 mostra un saldo positivo di 300 unità, di cui +353 per il ruolo appuntati e finanzieri, +55 per il ruolo ufficiali, +48 per il ruolo ispettori e –156 per il ruolo sovrintendenti.

Ciò che più interessa nel contesto di quest'analisi è comunque l'esame dell'allocazione delle risorse umane per missione istituzionale. Come già tentato negli scorsi anni, infatti, un

altro modo, peraltro anch'esso indiretto[31], di valutare l'efficacia dell'azione svolta è quello misurare il numero delle ore/persona assorbite rispetto a quelle programmate. Sulla base di questo criterio, risulta che alla missione istituzionale "Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari" la Guardia di finanza aveva destinato 33.456 ore/persona, con un aumento, rispettivamente, del 6,03% e del 2,2% sul programmato e sul consuntivato 2000. Le risorse effettivamente impiegate sono ammontate a 34.305.000 ore/persona, pari a +2,54% rispetto all'obiettivo ed a +4,8% rispetto al consuntivo dell'anno prima. Il risultato appare positivo, sia di per se, sia per il fatto che anche nel 2001 il totale generale delle risorse umane consuntivate dalla Guardia di finanza è stato inferiore, sia al programmato 2001 (-4,8%), sia, ed ancor più, al totale delle risorse umane consuntivate nel 2000 (-8,53%) (All. 15).

A diminuire sono state le attività indirette (-31,37% rispetto al consuntivo 2000 e – 11,62% rispetto alla direttiva 2001), in quanto il livello delle risorse umane allocate alle attività dirette nell'area extra tributaria è rimasto praticamente invariato. In questo caso, quindi, si tratta di una riduzione effettiva e non già, come si era rilevato lo scorso anno, per effetto della riclassificazione fra le attività dirette (esecuzione del servizio di polizia) di attività prima rientranti fra le indirette (quelle del c.d. "piantone"). Come è confermato anche dalla sia pur modesta flessione (-0,72%) rispetto al consuntivo 2000 delle risorse allocate proprio alla missione istituzionale "controllo del territorio", che lo scorso anno era stata, invece, interessata dall'incremento più elevato di ore/persona impiegate (+303%, da 3.000.000 a 12.091.000).

Variazioni significative in termini assoluti e relativi le fanno registrare altre missioni istituzionali: contrasto alla criminalità organizzata e comune, in positivo (+9,05% rispetto al consuntivo 2000, da 11.522.000 a 12.565.000), e tutela dell'ordine pubblico, in negativo (-3,95% rispetto al consuntivo 2000, da 3.011.000 a 2.892.000). Variazioni marginali in termini assoluti, ma significative in termini relativi, hanno interessato altre missioni istituzionali, ed in particolare, in positivo, la vigilanza spesa pubblica (+15,04%, da 233.000 a 260.000 ore persona) e, in negativo, la vigilanza, la prevenzione e la repressione in materia di patrimonio culturale (-33,33%, da 31.000 a 20.000 ore persona) (All. 16).

Ritornando alla funzione obiettivo "Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari", è possibile formulare anche quest'anno qualche considerazione aggiuntiva sul ruolo svolto dalla Guardia di finanza nel contrasto dell'evasione fiscale esaminando le variazioni nell'impiego delle risorse finanziarie, così come risultano dal prospetto della spesa

[31] E che deve, ovviamente, prescindere da considerazioni di efficienza, con la conseguenza che un maggior impiego di risorse rispetto a quelle programmate potrebbe, in realtà, avere segno negativo, anziché positivo, anche per quanto riguarda l'efficacia.

per la missione istituzionale di quarto livello del Ministero delle finanze avente la stessa denominazione, nella sua articolazione per funzioni obiettivo di quinto livello. Nell'ambito di tale classificazione, infatti, ritroviamo tre funzioni riferite all'attività della Guardia di finanza: contrasto all'evasione fiscale nel settore delle II.II. e dei redditi (1.1.2.11.8); prevenzione e repressione delle violazioni in materia di dogane, monopoli, accise, interessi finanziari U.E. (1.1.2.11.9); altre informative o attività di pronto intervento della GdF (1.1.2.11.10).

Sulla base di tale prospetto, si rileva una diminuzione della spesa per tutte e tre le funzioni di quinto livello, che, nell'insieme, fanno registrare, rispetto al 2000, un calo del 2,9% degli stanziamenti (da 2.634,5 mld a 2.558.3 mld) e dell'1,5% degli impegni effettivi in conto competenza (da 2351,7 a 2.386,6 mld). La diminuzione è, tuttavia, molto più contenuta di quella che fa registrare la spesa per la funzione di quarto livello nel suo complesso ed attinente alle attività in materia di prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari svolte da tutti i centri di responsabilità del Ministero delle finanze. Ed infatti, il peso relativo della Guardia di finanza risulta notevolmente accresciuto: dal 31,6% nel 2000 al 49,8% nel 2001, in termini di stanziamenti, e dal 30,2% al 48,1%, in termini di impegni effettivi, calcolati sul totale della funzione di quarto livello. Tra le tre funzioni di quinto livello, dopo la sensibile crescita già fatta registrare lo scorso anno, un peso decisamente maggiore (dal 4,5% all'8,4% per gli stanziamenti e dal 4,3% all'8,1% per gli impegni effettivi in conto competenza) è stato acquisito dalla la funzione "Altre informative o attività di pronto intervento della GdF".

*4.3 Contenzioso.*

Sulla base dei dati forniti dall'Amministrazione, l'anno 2001, dopo il rallentamento già verificatosi nel 2000, farebbe registrare una battuta d'arresto nella tendenza alla diminuzione del numero delle nuove controversie tributarie: i ricorsi pervenuti alle Commissioni tributarie provinciali sarebbero aumentati, infatti, da 153.279 a 175.527 (+14,51%) mentre gli appelli pervenuti alle Commissioni tributarie regionali subiscono una lievissima flessione passando da 51.929 a 51.693 (-0,45%). I dati forniti si differenziano, però, per quanto riguarda il 2000, dai dati fatti pervenire lo scorso anno e che indicavano in 239.744 i ricorsi e in 59.638 gli appelli pervenuti, cifre, come si vede, ben più elevate di quelle rese disponibili quest'anno e che avrebbero, invece, fatto rilevare per il 2002, non un lieve aumento, ma un consistente calo della litigiosità.

Contraddizioni analoghe si pongono per i dati sui ricorsi e sugli appelli definiti, che sarebbero diminuiti, rispettivamente, del 15,68% (da 407.610 a 343.704) e del 17,16% (da 99.106 a 82.095), con la conseguente flessione anche del rapporto fra ricorsi /appelli definiti e

ricorsi/appelli pervenuti (rispettivamente da 2,66 a 1,96 e da 1,91 1,59). Anche qui, però, i dati dello scorso anno indicavano per i ricorsi e gli appelli definiti cifre ben più alte (rispettivamente 483.902 e 99.750).

Ciò che comunque emerge è che il numero delle controversie tributarie pendenti al 31/12/2001 si sono ulteriormente ridotte di circa un quinto rispetto al 31 dicembre 2000: del 19,56%, da 1.015.558 a 816.979.

Minori contraddizioni fra i dati forniti nel tempo si registrano con riferimento agli esiti, per i quali si evidenzia un ulteriore aumento della percentuale di accoglimento dei ricorsi dei contribuenti. Tenendo anche conto dell'avvenuta diminuzione del numero dei ricorsi, ciò può essere spiegato, come già osservato lo scorso anno, con lo sfoltimento delle controversie meno sostenibili, reso possibile dai nuovi istituti tributari, e in particolare dall'accertamento con adesione, con la conseguenza che i gravami vengono proposti dai contribuenti solo in presenza di un *fumus boni iuris* sicuramente fondato.

Nel 2001, è stato accolto il 31% dei ricorsi, rispetto al 29% del 2000 (27% secondo i dati dello scorso anno), al 25% nel 1999 ed al 23% nel 1998. Vanno, poi, aggiunti i ricorsi parzialmente accolti: 41% rispetto al 46% nel 2000 (10% secondo i dati forniti lo scorso anno), all'8% del 1999 ed al 9% del 1998. In primo grado, quindi, i rigetti dei ricorsi dei contribuenti sono nel 2001 scesi al 28% rispetto al 26% del 2000, al 68% del 1998 ed al 67% del 1999. Andamento analogo si registra in sede di appello, dove gli esiti favorevoli al contribuente sono passati dal 39% dei definiti nel 1998 al 40% nel 1999, al 44% nel 2000 ed al 47% nel 2001, mentre la percentuale degli appelli favorevoli all'Amministrazione, calcolata per differenza, si sarebbe corrispondentemente ridotta dal 61% del 1998, al 60% del 1999, al 55% nel 2000 ed al 54% nel 2001. In realtà, come risulta dai dati più analitici forniti per il biennio 2000-2001, il complemento a 100 della percentuale degli esiti favorevole ai contribuenti è costituita da due componenti: una è quella degli esiti favorevoli all'Amministrazione, ed ha visto nel 2001 un aumento rispetto al 2000 (32% rispetto a 30%); la seconda componente è da riferirsi a "altri esiti" ed è stata pari al 25% nel 2000 ed al 22% nel 2001 (All. 17).

*4.4 Impiego del personale.*

Secondo i dati forniti dal Dipartimento per le politiche fiscali il personale del Ministero complessivamente presente nel 2001 ammonta a 63.008 unità. Tale numero si raddoppia se si aggiungono i militari della Guardia di finanza[32].

[32] Si tratta, come si è visto, di 63.920 unità.

Le presenze risultano del 22,12% inferiori alle dotazioni (80.970), con scostamenti superiori alla media, oltre che per gli uffici di diretta collaborazione[33], soprattutto per le dogane (-27,6%) e, più marginalmente, per le entrate (-22%). Sorprende la relativa modestia dell'indice di scostamento per le Segreterie delle Commissioni tributarie (-1,75%) e per l'Agenzia del demanio (-9,9%). Mancano, però, allo stato elementi affidabili in base ai quali valutare se tali differenziali riflettano effettive carenze relative fra le diverse strutture, o non, piuttosto, la diversità dei criteri con cui le dotazioni organiche sono state determinate.

Da notare, anche, a tal proposito, che le vigenti dotazioni risultano ridotte di 9.798 unità rispetto a quelle precedenti (-10,8%), per ridimensionamenti operati soprattutto nei confronti degli ex Dipartimenti e delle attuali Agenzie (-9.380 e -13,04%) e in misura significativa (-251 e –8,56%) anche per quanto riguarda le Commissioni tributarie (All. 18).

Mancano gli elementi necessari per un'analisi completa e sistematica dell'impiego del personale per ciascuna struttura organizzativa. E' tuttavia possibile, limitatamente all'Agenzia delle entrate, verificare l'evoluzione che si è verificata nella distribuzione territoriale del personale, utilizzando gli indicatori già adoperati per i referti relativi ai rendiconti dal 1996 al 1999. Ipotizzando la sostanziale continuità con il soppresso Dipartimento, per l'Agenzia delle entrate risulta un miglioramento della distribuzione regionale del personale[34], evidenziato dalla chiara riduzione dell'indice di scostamento medio semplice (di circa 217 unità rispetto a 283 nel 1999, a 341 nel 1998, a 324 nel 1997 ed a ben 463 nel 1996). Diminuito, anche se in misura meno evidente, anche l'indice di scostamento medio relativo, da 0,153 nel 1999 a 0,140 nel 2001. Ma era risultato pari a 0,182 nel 1998, 0,172 nel 1997 e 0,233 nel 1996 (All. 19).

L'analisi dettagliata mostra che i differenziali in negativo riguardano tutte le regioni del Nord e due del Centro (Toscana e Marche, quest'ultima con un'eccedenza nella rilevazione del 1999) e quelli in positivo tutte le regioni del Sud e due del Centro (Umbria e Lazio). Le carenze relative principali riguardano, a parte l'Alto Adige (-36,55%) e la Val d'Aosta (-32,15%), la Lombardia e l'Emilia Romagna, di cui la prima vede comunque ridotto il differenziale del 1999 (da -26,27 a –22,56%), mentre la seconda lo vede, sia pure di poco, aumentato (da –13 a –14,97%). Le carenze relative sono sensibilmente diminuite anche nel Veneto (da -13,59 a -6,61%), mentre sono aumentate in Liguria (da –1,54 a –7,42%).

---

[33] Con l'eccezione del SINCO, che, invece, presenta un consistente scostamento in positivo (+58,6%, 46 unità presenti, in luogo delle 29 assegnate).

[34] Misurata dal grado di corrispondenza della distribuzione del personale presente con quella delle dotazioni organiche, assumendo, naturalmente, che il modello di distribuzione degli organici corrisponda, a sua volta, al modello di distribuzione regionale della domanda di "servizi tributari".

Per quanto riguarda le differenze in positivo, le più rilevanti riguardano la Sicilia con +27,49% (+25,20% nel 1999), la Campania con +25,76% (+28,40%), l'Abruzzo con +23,73% (+18,79%) e la Calabria con +21,29% (+22,07). Come si vede, i differenziali sono diminuiti per Campania e Calabria, ma aumentati per Sicilia ed Abruzzo. Così come sono diminuiti per la Puglia (da +15,26 a +12,74%) e per il Molise (da +14,67 a +7,83%), con un marginale incremento, invece, per la Sardegna (da +10,02 a +11,04%).

Allegato 1

*(in milioni di lire)*

| | | MINISTERO DELLE FINANZE | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | TOTALE TITOLO I | | | |
| | | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
| RF | Residui al 31/12 | 156.131.296 | 176.569.543 | 137.674.387 | 144.008.964 |
| RI | Residui Iniziali | 149.740.199 | 156.132.988 | 132.415.196 | 124.622.762 |
| PI | Previsioni Iniziali Competenza | 574.264.000 | 606.824.000 | 609.043.350 | 666.072.000 |
| PD | Previsioni Definitive Competenza | 573.771.657 | 618.435.554 | 657.694.162 | 657.825.524 |
| PIC | Previsioni Iniziali Cassa | 555.964.000 | 587.974.000 | 591.637.350 | 654.361.000 |
| PDC | Previsioni Definitive Cassa | 555.471.657 | 599.449.044 | 627.044.162 | 644.104.524 |
| A | Accertato | 588.930.402 | 645.636.052 | 643.840.037 | 679.796.799 |
| RC | Riscosso Competenza | 556.582.386 | 614.007.298 | 624.497.924 | 646.117.693 |
| DRC | Da Riscuotere Competenza | 32.348.015 | 31.628.754 | 19.342.111 | 33.679.107 |
| VC | Versamenti Competenza | 526.036.349 | 579.821.742 | 601.269.501 | 623.561.710 |
| DVC | Da Versare Competenza | 30.546.038 | 34.185.557 | 23.228.422 | 22.555.983 |
| RRL | Riscosso Residui (lordo da versare) | 46.274.555 | 64.158.340 | 46.466.184 | 44.365.887 |
| DRR | Da Riscuotere Residui | 69.854.907 | 87.305.106 | 72.324.791 | 72.309.684 |
| VR | Versamenti Residui | 22.892.220 | 40.708.213 | 23.687.123 | 28.901.697 |
| DVR | Da Versare Residui | 23.382.335 | 23.450.127 | 22.779.063 | 15.464.191 |
| RT | Riscosso Totale | 602.856.941 | 678.165.638 | 670.964.108 | 690.483.580 |
| DRT | Da Riscuotere Totale | 102.202.922 | 118.933.860 | 91.666.902 | 105.988.791 |
| VT | Versamenti Totali | 548.928.569 | 620.529.955 | 624.956.624 | 652.463.407 |
| DVT | Da Versare Totale | 53.928.373 | 57.635.684 | 46.007.485 | 38.020.174 |
| DRT+DVT | Residui Totali | 156.131.295 | 176.569.544 | 137.674.387 | 144.008.965 |
| RET-(RET-1)/RET-1% | Variazione Annua Residui Totali% | | 13,09% | -22,03% | 4,60% |
| VPD/PI% | Variazione Prev. Def./Prev. Iniz. % | -0,09% | 1,91% | 7,99% | -1,24% |
| VAA=A-(A-1) | Variazione Annua Accertato | | 56.705.650 | - 1.796.015 | 35.956.762 |
| VAA=A-(A-1)/A-1% | Variazione Annua Accertato% | | 9,63% | -0,28% | 5,58% |
| RC-(RC-1) | Variazione Annua Risc. Comp. | | 57.424.912 | 10.490.626 | 21.619.769 |
| RC-(RC-1)/RC-1% | Variazione Annua Risc. Comp.% | | 10,32% | 1,71% | 3,46% |
| VC-(VC-1) | Variazione Annua Vers. Comp. | | 53.785.393 | 21.447.759 | 22.292.209 |
| VC-(VC-1)/VC-1% | Variazione Annua Vers. Comp.% | | 10,22% | 3,70% | 3,71% |
| DAPI=A-PI | Differenza Accertato-Prev. Iniz. | 14.666.402 | 38.812.052 | 34.796.687 | 13.724.799 |
| DAPI/PI% | DAPI/Prev. Iniz. Comp.% | 2,55% | 6,40% | 5,71% | 2,06% |
| DA-PD | Differenza Accert. - Prev. Def. | 15.158.745 | 27.200.498 | - 13.854.125 | 21.971.275 |
| DAPD/PD% | DAPD/Prev. Def.% | 2,64% | 4,40% | -2,11% | 3,34% |
| VPDC/PIC% | Var. Cassa Prev. Def./Prev. Iniz. % | -0,09% | 1,95% | 5,98% | -1,57% |
| VC-PIC | Diff. Vers. Comp.-Prev. Iniz. Cassa | - 29.927.651 | - 8.152.258 | 9.632.151 | - 30.799.290 |
| VC-PDC | Diff. Vers. Comp.-Prev. Def. Cassa | - 29.435.308 | - 19.627.302 | - 25.774.661 | - 20.542.814 |
| RC/A% | Riscosso Competenza/Accertato% | 94,51% | 95,10% | 97,00% | 95,05% |
| RRN=RRL-(DVT-1) | Riscosso Residui (netto) | | 10.229.967 | - 11.169.500 | - 1.641.598 |
| RA=(VT+DVT)-(DVT-1) | Riscossioni dell'anno | | 624.237.266 | 613.328.425 | 644.476.096 |
| DRIR=DRR+RRN | Da Riscuotere Iniziale Riaccertato | | 97.535.073 | 61.155.291 | 70.668.086 |
| I/R=RF-(RI-VR+DVC+DRC) | Insussistenze(-)/Riaccertamenti(+) | - 33.610.736 | - 4.669.543 | - 13.624.219 | - 7.947.191 |
| DRIR/A% | DRIR/Accertato% | | 15,11% | 9,50% | 10,40% |
| RRN/DRIR% | Quota Residui Riscossi% | | 10,49% | -18,26% | -2,32% |
| DRR/DRT% | Da Risc. Res./Da Risc. Totale% | 68,35% | 73,41% | 78,90% | 68,22% |
| DVR/DVT% | Da Vers. Res./Da Vers. Totale% | 43,36% | 40,69% | 49,51% | 40,67% |
| VR-(DVT-1) | Differ. Vers. Res. - Da Vers. Totale | | - 13.220.160 | - 33.948.561 | - 17.105.788 |

| | | MINISTERO DELLE FINANZE | | | | MINISTERO DEL TESORO | | | | TOTALE MINISTERO FINANZE + TESORO | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | TOTALE TITOLO II | | | | TOTALE TITOLO II | | | | TOTALE TITOLO II | | | |
| | | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
| RF | Residui al 31/12 | 17.561.635 | 20.716.735 | 61.469.379 | 83.751.450 | 3.950.567 | 6.070.844 | 8.409.808 | 14.550.181 | 21.512.202 | 26.787.579 | 69.879.187 | 98.301.631 |
| RI | Residui Iniziali | 13.521.062 | 17.323.891 | 63.720.153 | 80.393.561 | 2.948.514 | 4.186.618 | 6.070.844 | 8.409.838 | 16.469.576 | 21.510.509 | 69.790.997 | 88.803.399 |
| PI | Previsioni Iniziali Competenza | 10.224.021 | 2.170.869 | 20.386.000 | 14.156.122 | 18.171.315 | 15.670.764 | 17.979.304 | 23.614.117 | 28.395.336 | 17.841.633 | 38.365.304 | 37.770.239 |
| PD | Previsioni Definitive Competenza | 10.626.377 | 2.597.705 | 11.088.919 | 15.161.910 | 21.298.025 | 31.342.684 | 22.593.754 | 25.509.666 | 31.924.402 | 33.940.389 | 33.682.673 | 40.671.576 |
| PIC | Previsioni Iniziali Cassa | 10.224.021 | 2.170.869 | 4.666.900 | 7.547.022 | 18.159.315 | 15.958.764 | 18.392.157 | 23.925.217 | 28.383.336 | 18.129.633 | 23.059.057 | 31.472.239 |
| PDC | Previsioni Definitive Cassa | 10.329.957 | 2.597.705 | 4.706.819 | 8.817.810 | 16.708.550 | 31.630.684 | 23.006.607 | 25.204.325 | 27.038.507 | 34.228.389 | 27.713.426 | 34.022.135 |
| A | Accertato | 5.150.965 | 5.836.684 | 19.543.979 | 37.085.903 | 26.181.010 | 36.585.394 | 27.711.174 | 35.463.413 | 31.331.975 | 42.422.078 | 47.255.153 | 72.549.316 |
| RC | Riscosso Competenza | 2.610.369 | 2.907.608 | 3.707.977 | 7.259.642 | 25.650.756 | 35.077.176 | 25.253.618 | 28.684.051 | 28.261.125 | 37.984.784 | 28.961.595 | 35.943.693 |
| DRC | Da Riscuotere Competenza | 2.540.596 | 2.929.076 | 15.836.002 | 29.826.261 | 530.254 | 1.508.219 | 2.457.556 | 6.779.368 | 3.070.850 | 4.437.295 | 18.293.558 | 36.605.629 |
| VC | Versamenti Competenza | 2.527.809 | 2.789.736 | 3.386.282 | 6.994.001 | 25.611.872 | 34.999.787 | 25.011.200 | 28.681.437 | 28.139.681 | 37.789.523 | 28.397.482 | 35.675.438 |
| DVC | Da Versare Competenza | 82.560 | 117.873 | 321.695 | 265.641 | 38.883 | 77.389 | 242.418 | 2.613 | 121.443 | 195.262 | 564.113 | 268.254 |
| RRL | Riscosso Residui (lordo da versare) | 567.860 | 446.733 | 1.375.560 | 2.187.017 | 2.373.953 | 219.343 | 158.579 | 475.697 | 2.941.813 | 666.076 | 1.534.139 | 2.662.714 |
| DRR | Da Riscuotere Residui | 14.771.414 | 17.537.576 | 44.871.649 | 52.750.655 | 3.358.201 | 4.470.318 | 5.626.593 | 7.667.255 | 18.129.615 | 22.007.894 | 50.498.242 | 60.417.910 |
| VR | Versamenti Residui | 400.795 | 314.523 | 935.528 | 1.278.123 | 2.350.725 | 204.424 | 75.338 | 374.746 | 2.751.520 | 518.947 | 1.010.866 | 1.652.869 |
| DVR | Da Versare Residui | 167.064 | 132.209 | 440.032 | 908.894 | 23.228 | 14.919 | 83.242 | 100.951 | 190.292 | 147.128 | 523.274 | 1.009.845 |
| RT | Riscosso Totale | 3.178.229 | 3.354.341 | 5.083.537 | 9.446.659 | 28.024.709 | 35.296.519 | 25.412.197 | 29.159.748 | 31.202.938 | 38.650.860 | 30.495.734 | 38.606.407 |
| DRT | Da Riscuotere Totale | 17.312.010 | 20.466.652 | 60.707.651 | 82.576.916 | 3.888.455 | 5.978.537 | 8.084.149 | 14.446.623 | 21.200.465 | 26.445.189 | 68.791.800 | 97.023.539 |
| VT | Versamenti Totali | 2.928.604 | 3.104.259 | 4.321.810 | 8.272.124 | 27.962.597 | 35.204.211 | 25.086.538 | 29.056.183 | 30.891.201 | 38.308.470 | 29.408.348 | 37.328.307 |
| DVT | Da Versare Totale | 249.624 | 250.082 | 761.727 | 1.174.535 | 62.111 | 92.308 | 325.660 | 103.564 | 311.735 | 342.390 | 1.087.387 | 1.278.099 |
| DRT+DVT | Residui Totali | 17.561.634 | 20.716.734 | 61.469.378 | 83.751.451 | 3.950.566 | 6.070.845 | 8.409.809 | 14.550.187 | 21.512.200 | 26.787.579 | 69.879.187 | 98.301.638 |
| RET-(RET-1)/RET-1% | Variazione Annua Residui Totali% | | 17,97% | 196,71% | 36,25% | | 53,67% | 38,53% | 73,01% | | 24,52% | 160,86% | 40,67% |
| VPD/PI% | Variazione Prev. Def./Prev. Iniz. % | 3,94% | 19,66% | -45,61% | 7,10% | 17,21% | 100,01% | 25,67% | 8,03% | 12,43% | 90,23% | -12,21% | 7,68% |
| VAA=A-(A-1) | Variazione Annua Accertato | | 685.719 | 13.707.295 | 17.541.924 | | 10.404.384 | - 8.874.220 | 7.752.239 | | 11.090.103 | 4.833.075 | 25.294.163 |
| VAA=A-(A-1)/A-1% | Variazione Annua Accertato% | | 13,31% | 234,85% | 89,76% | | 39,74% | -24,26% | 27,98% | | 35,40% | 11,39% | 53,53% |
| RC-(RC-1) | Variazione Annua Risc. Comp. | | 297.239 | 800.369 | 3.551.665 | | 9.426.420 | - 9.823.558 | 3.430.433 | | 9.723.659 | - 9.023.189 | 6.982.098 |
| RC-(RC-1)/RC-1% | Variazione Annua Risc. Comp.% | | 11,39% | 27,53% | 95,78% | | 36,75% | -28,01% | 13,58% | | 34,41% | -23,75% | 24,11% |
| VC-(VC-1) | Variazione Annua Vers. Comp. | | 261.927 | 596.546 | 3.607.719 | | 9.387.915 | - 9.988.587 | 3.670.237 | | 9.649.842 | - 9.392.041 | 7.277.956 |
| VC-(VC-1)/VC-1% | Variazione Annua Vers. Comp.% | | 10,36% | 21,38% | 106,54% | | 36,65% | -28,54% | 14,67% | | 34,29% | -24,85% | 25,63% |
| DAPI=A-PI | Differenza Accertato-Prev. Iniz. | - 5.073.056 | 3.665.815 | -842.021 | 22.929.781 | 8.009.695 | 20.914.630 | 9.731.870 | 11.849.296 | 2.936.639 | 24.580.445 | 8.889.849 | 34.779.077 |

| | | MINISTERO DELLE FINANZE | | | | MINISTERO DEL TESORO | | | | TOTALE MINISTERO FINANZE + TESORO | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | TOTALE TITOLO II | | | | TOTALE TITOLO II | | | | TOTALE TITOLO II | | | |
| | | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
| DAPI/PI% | DAPI/Prev. Iniz. Comp.% | -49,62% | 168,86% | -4,13% | 161,98% | 44,08% | 133,46% | 54,13% | 50,18% | 10,34% | 137,77% | 23,17% | 92,08% |
| DA-PD | Differenza Accert. - Prev. Def. | - 5.475.412 | 3.238.979 | 8.455.060 | 21.923.993 | 4.882.985 | 5.242.710 | 5.117.420 | 9.953.747 | -592.427 | 8.481.689 | 13.572.480 | 31.877.740 |
| DAPD/PD% | DAPD/Prev. Def.% | -51,53% | 124,69% | 76,25% | 144,60% | 22,93% | 16,73% | 22,65% | 39,02% | -1,86% | 24,99% | 40,30% | 78,38% |
| VPDC/PIC% | Var. Cassa Prev. Def./Prev. Iniz. % | 1,04% | 19,66% | 0,86% | 16,84% | -7,99% | 98,20% | 25,09% | 5,35% | -4,74% | 88,80% | 20,18% | 8,10% |
| VC-PIC | Diff. Vers. Comp.-Prev. Iniz. Cassa | - 7.696.212 | 618.867 | - 1.280.618 | -553.021 | 7.452.557 | 19.041.023 | 6.619.043 | 4.756.220 | -243.655 | 19.659.890 | 5.338.425 | 4.203.199 |
| VC-PDC | Diff. Vers. Comp.-Prev. Def. Cassa | - 7.802.148 | 192.031 | - 1.320.537 | - 1.823.809 | 8.903.322 | 3.369.103 | 2.004.593 | 3.477.112 | 1.101.174 | 3.561.134 | 684.056 | 1.653.303 |
| RC/A% | Riscosso Competenza/Accertato% | 50,68% | 49,82% | 18,97% | 19,58% | 97,97% | 95,88% | 91,13% | 80,88% | 90,20% | 89,54% | 61,29% | 49,54% |
| RRN=RRL-(DVT-1) | Riscosso Residui (netto) | | 197.109 | 1.125.478 | 1.425.290 | | 157.232 | 66.271 | 150.037 | | 354.341 | 1.191.749 | 1.575.327 |
| RA=(VT+DVT)-(DVT-1) | Riscossioni dell'anno | | 3.104.717 | 4.833.455 | 8.684.932 | | 35.234.408 | 25.319.890 | 28.834.087 | | 38.339.125 | 30.153.345 | 37.519.019 |
| DRIR=DRR+RRN | Da Riscuotere Iniziale Riaccertato | | 17.734.685 | 45.997.127 | 54.175.945 | | 4.627.550 | 5.692.864 | 7.817.292 | | 22.362.235 | 51.689.991 | 61.993.237 |
| I/R=RF-(RI-VR+DVC+DRC) | Insussistenze(-)/Riaccertamenti(+) | 1.818.212 | 660.418 | - 17.472.943 | - 25.455.890 | 2.783.641 | 503.042 | -285.672 | -266.892 | 4.601.853 | 1.163.460 | - 17.758.615 | - 25.722.782 |
| DRIR/A% | DRIR/Accertato% | | 303,85% | 235,35% | 146,08% | | 12,65% | 20,54% | 22,04% | | 52,71% | 109,38% | 85,45% |
| RRN/DRIR% | Quota Residui Riscossi% | | 1,11% | 2,45% | 2,63% | | 3,40% | 1,16% | 1,92% | | 1,58% | 2,31% | 2,54% |
| DRR/DRT% | Da Risc. Res./Da Risc. Totale% | 85,32% | 85,69% | 73,91% | 63,88% | 86,36% | 74,77% | 69,60% | 53,07% | 85,52% | 83,22% | 73,41% | 62,27% |
| DVR/DVT% | Da Vers. Res./Da Vers. Totale% | 66,93% | 52,87% | 57,77% | 77,38% | 37,40% | 16,16% | 25,56% | 97,48% | 61,04% | 42,97% | 48,12% | 79,01% |
| VR-(DVT-1) | Differ. Vers. Res. - Da Vers. Totale | | 64.899 | 685.446 | 516.396 | | 142.313 | -16.970 | 49.086 | | 207.212 | 668.476 | 565.482 |

| | | MINISTERO DELLE FINANZE | | | | MINISTERO DEL TESORO | | | | TOTALE MINISTERO FINANZE + TESORO | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | TOTALE TITOLO III | | | | TOTALE TITOLO III | | | | TOTALE TITOLO III | | | |
| | | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
| RF | Residui al 31/12 | 10.015 | 13.137 | 9.565 | 9.479 | 15.400 | 15.095 | 194.326 | 261.398 | 25.415 | 28.232 | 203.891 | 270.877 |
| RI | Residui Iniziali | 11.937 | 10.015 | 13.137 | 9.565 | 18.017 | 15.400 | 15.095 | 194.326 | 29.954 | 25.415 | 28.232 | 203.891 |
| PI | Previsioni Iniziali Competenza | 1.050 | 1.050 | 415.000 | 415.000 | 1.258.310 | 1.353.601 | 3.541.269 | 3.939.938 | 1.259.360 | 1.354.651 | 3.956.269 | 4.354.938 |
| PD | Previsioni Definitive Competenza | 1.050 | 1.050 | 415.000 | 415.622 | 23.595.728 | 32.645.764 | 4.957.190 | 12.356.985 | 23.596.778 | 32.646.814 | 5.372.190 | 12.772.607 |
| PIC | Previsioni Iniziali Cassa | 1.050 | 1.050 | 415.000 | 415.000 | 1.258.310 | 1.353.601 | 3.541.269 | 3.939.938 | 1.259.360 | 1.354.651 | 3.956.269 | 4.354.938 |
| PDC | Previsioni Definitive Cassa | 1.050 | 1.050 | 415.000 | 415.622 | 23.595.728 | 32.645.764 | 4.957.190 | 12.356.985 | 23.596.778 | 32.646.814 | 5.372.190 | 12.772.607 |
| A | Accertato | 52.378 | 79.538 | 116.400 | 150.273 | 23.587.687 | 38.509.705 | 11.999.298 | 13.823.776 | 23.640.065 | 38.589.243 | 12.115.698 | 13.974.049 |
| RC | Riscosso Competenza | 52.378 | 79.538 | 116.400 | 150.273 | 23.585.121 | 38.506.363 | 11.818.224 | 13.821.083 | 23.637.499 | 38.585.901 | 11.934.624 | 13.971.356 |
| DRC | Da Riscuotere Competenza | - | - | 1 | - | 2.566 | 3.342 | 181.074 | 2.693 | 2.566 | 3.342 | 181.075 | 2.693 |
| VC | Versamenti Competenza | 51.811 | 75.740 | 115.677 | 150.150 | 23.585.003 | 38.506.358 | 11.818.180 | 13.574.739 | 23.636.814 | 38.582.098 | 11.933.857 | 13.724.889 |
| DVC | Da Versare Competenza | 567 | 3.798 | 723 | 123 | 118 | 4 | 44 | 246.344 | 685 | 3.802 | 767 | 246.467 |
| RRL | Riscosso Residui (lordo da versare) | 2.649 | 1.367 | 3.945 | 5.244 | 151.617 | 3.799 | 2.828 | 119.469 | 154.266 | 5.166 | 6.773 | 124.713 |
| DRR | Da Riscuotere Residui | 9.362 | 9.339 | 6.300 | 6.271 | 12.716 | 11.643 | 13.205 | 12.357 | 22.078 | 20.982 | 19.505 | 18.628 |
| VR | Versamenti Residui | 2.563 | 1.367 | 1.403 | 2.159 | 151.615 | 3.694 | 2.825 | 119.465 | 154.178 | 5.061 | 4.228 | 121.624 |
| DVR | Da Versare Residui | 86 | - | 2.542 | 3.085 | 1.326.354 | 105 | 3 | 4 | 1.326.440 | 105 | 2.545 | 3.089 |
| RT | Riscosso Totale | 55.027 | 80.905 | 120.345 | 155.517 | 23.736.738 | 38.510.162 | 11.821.052 | 13.940.552 | 23.791.765 | 38.591.067 | 11.941.397 | 14.096.069 |
| DRT | Da Riscuotere Totale | 9.362 | 9.339 | 6.301 | 6.271 | 15.282 | 14.985 | 194.279 | 15.050 | 24.644 | 24.324 | 200.580 | 21.321 |
| VT | Versamenti Totali | 54.374 | 77.107 | 117.080 | 152.309 | 23.736.618 | 38.510.052 | 11.821.005 | 13.694.204 | 23.790.992 | 38.587.159 | 11.938.085 | 13.846.513 |
| DVT | Da Versare Totale | 653 | 3.798 | 3.265 | 3.208 | 1.326.472 | 109 | 47 | 246.348 | 1.327.125 | 3.907 | 3.312 | 249.556 |
| DRT+DVT | Residui Totali | 10.015 | 13.137 | 9.566 | 9.479 | 1.341.754 | 15.094 | 194.326 | 261.398 | 1.351.769 | 28.231 | 203.892 | 270.877 |
| RET-(RET-1)/RET-1% | Variazione Annua Residui Totali% | | 31,17% | -27,18% | -0,91% | | -98,88% | 1187,44% | 34,52% | | -97,91% | 622,23% | 32,85% |
| VPD/PI% | Variazione Prev. Def./Prev. Iniz. % | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,15% | 1775,19% | 2311,77% | 39,98% | 213,63% | 1773,71% | 2309,98% | 35,79% | 193,29% |
| VAA=A-(A-1) | Variazione Annua Accertato | | 27.160 | 36.862 | 33.873 | | 14.922.018 | - 26.510.407 | 1.824.478 | | 14.949.178 | - 26.473.545 | 1.858.351 |
| VAA=A-(A-1)/A-1% | Variazione Annua Accertato% | | 51,85% | 46,35% | 29,10% | | 63,26% | -68,84% | 15,20% | | 63,24% | -68,60% | 15,34% |
| RC-(RC-1) | Variazione Annua Risc. Comp. | | 27.160 | 36.862 | 33.873 | | 14.921.242 | - 26.688.139 | 2.002.859 | | 14.948.402 | - 26.651.277 | 2.036.732 |
| RC-(RC-1)/RC-1% | Variazione Annua Risc. Comp.% | | 51,85% | 46,35% | 29,10% | | 63,27% | -69,31% | 16,95% | | 63,24% | -69,07% | 17,07% |
| VC-(VC-1) | Variazione Annua Vers. Comp. | | 23.929 | 39.937 | 34.473 | | 14.921.355 | - 26.688.178 | 1.756.559 | | 14.945.284 | - 26.648.241 | 1.791.032 |
| VC-(VC-1)/VC-1% | Variazione Annua Vers. Comp.% | | 46,19% | 52,73% | 29,80% | | 63,27% | -69,31% | 14,86% | | 63,23% | -69,07% | 15,01% |
| DAPI=A-PI | Differenza Accertato-Prev. Iniz. | 51.328 | 78.488 | -298.600 | -264.727 | 22.329.377 | 37.156.104 | 8.458.029 | 9.883.838 | 22.380.705 | 37.234.592 | 8.159.429 | 9.619.111 |
| DAPI/PI% | DAPI/Prev. Iniz. Comp.% | 4888,38% | 7475,05% | -71,95% | -63,79% | 1774,55% | 2744,98% | 238,84% | 250,86% | 1777,15% | 2748,65% | 206,24% | 220,88% |
| DA-PD | Differenza Accert. - Prev. Def. | 51.328 | 78.488 | -298.600 | -265.349 | -8.041 | 5.863.941 | 7.042.108 | 1.466.791 | 43.287 | 5.942.429 | 6.743.508 | 1.201.442 |

| | | MINISTERO DELLE FINANZE | | | | MINISTERO DEL TESORO | | | | TOTALE MINISTERO FINANZE + TESORO | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | TOTALE TITOLO III | | | | TOTALE TITOLO III | | | | TOTALE TITOLO III | | | |
| | | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
| DAPD/PD% | DAPD/Prev. Def.% | 4888,38% | 7475,05% | -71,95% | -63,84% | -0,03% | 17,96% | 142,06% | 11,87% | 0,18% | 18,20% | 125,53% | 9,41% |
| VPDC/PIC% | Var. Cassa Prev. Def./Prev. Iniz. % | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,15% | 1775,19% | 2311,77% | 39,98% | 213,63% | 1773,71% | 2309,98% | 35,79% | 193,29% |
| VC-PIC | Diff. Vers. Comp.-Prev. Iniz. Cassa | 50.761 | 74.690 | -299.323 | -264.850 | 22.326.693 | 37.152.757 | 8.276.911 | 9.634.801 | 22.377.454 | 37.227.447 | 7.977.588 | 9.369.951 |
| VC-PDC | Diff. Vers. Comp.-Prev. Def. Cassa | 50.761 | 74.690 | -299.323 | -265.472 | -10.725 | 5.860.594 | 6.860.990 | 1.217.754 | 40.036 | 5.935.284 | 6.561.667 | 952.282 |
| RC/A% | Riscosso Competenza/Accertato% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 99,99% | 99,99% | 98,49% | 99,98% | 99,99% | 99,99% | 98,51% | 99,98% |
| RRN=RRL-(DVT-1) | Riscosso Residui (netto) | | | 714 | 147 | 1.979 | | - 1.322.673 | 2.719 | 119.422 | | - 1.321.959 | 2.866 | 121.401 |
| RA=(VT+DVT)-(DVT-1) | Riscossioni dell'anno | | | 80.252 | 116.547 | 152.252 | | 37.183.689 | 11.820.943 | 13.940.505 | | 37.263.941 | 11.937.490 | 14.092.757 |
| DRIR=DRR+RRN | Da Riscuotere Iniziale Riaccertato | | | 10.053 | 6.447 | 8.250 | | - 1.311.030 | 15.924 | 131.779 | | - 1.300.977 | 22.371 | 140.029 |
| I/R=RF-(RI-VR+DVC+DRC) | Insussistenze(-)/Riaccertamenti(+) | 74 | 691 | -2.893 | 1.950 | 146.314 | 43 | 938 | -62.500 | 146.388 | 734 | -1.955 | -60.550 |
| DRIR/A% | DRIR/Accertato% | | 12,64% | 5,54% | 5,49% | | -3,40% | 0,13% | 0,95% | | -3,37% | 0,18% | 1,00% |
| RRN/DRIR% | Quota Residui Riscossi% | | 7,10% | 2,28% | 23,99% | | 100,89% | 17,07% | 90,62% | | 101,61% | 12,81% | 86,70% |
| DRR/DRT% | Da Risc. Res./Da Risc. Totale% | 100,00% | 100,00% | 99,98% | 100,00% | 83,21% | 77,70% | 6,80% | 82,11% | 89,59% | 86,26% | 9,72% | 87,37% |
| DVR/DVT% | Da Vers. Res./Da Vers. Totale% | 13,17% | 0,00% | 77,86% | 96,17% | 99,99% | 96,33% | 6,38% | 0,00% | 99,95% | 2,69% | 76,84% | 1,24% |
| VR-(DVT-1) | Differ. Vers. Res. - Da Vers. Totale | | | 714 | -2.395 | -1.106 | | - 1.322.778 | 2.716 | 119.418 | | - 1.322.064 | 321 | 118.312 |

| | | TOTALE MINISTERO DELLE FINANZE | | | | TOTALE MINISTERO DEL TESORO | | | | TOTALE MINISTERO FINANZE + TESORO | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
| RF | Residui al 31/12 | 173.702.946 | 197.299.415 | 199.153.331 | 227.769.893 | 3.965.967 | 6.085.939 | 8.604.134 | 14.811.579 | 177.668.913 | 203.385.354 | 207.757.465 | 242.581.472 |
| RI | Residui Iniziali | 163.273.198 | 173.466.894 | 196.148.486 | 205.025.888 | 2.966.531 | 4.202.018 | 6.085.939 | 8.604.164 | 166.239.729 | 177.668.912 | 202.234.425 | 213.630.052 |
| PI | Previsioni Iniziali Competenza | 584.489.071 | 608.995.919 | 629.844.350 | 680.643.122 | 19.429.625 | 17.024.365 | 21.520.573 | 27.554.055 | 603.918.696 | 626.020.284 | 651.364.923 | 708.197.177 |
| PD | Previsioni Definitive Competenza | 584.399.084 | 621.034.309 | 669.198.081 | 673.403.056 | 44.893.753 | 63.988.448 | 27.550.944 | 37.866.651 | 629.292.837 | 685.022.757 | 696.749.025 | 711.269.707 |
| PIC | Previsioni Iniziali Cassa | 566.189.071 | 590.145.919 | 596.719.250 | 662.323.022 | 19.417.625 | 17.312.365 | 21.933.426 | 27.865.155 | 585.606.696 | 607.458.284 | 618.652.676 | 690.188.177 |
| PDC | Previsioni Definitive Cassa | 565.802.664 | 602.047.799 | 632.165.981 | 653.337.956 | 40.304.278 | 64.276.448 | 27.963.797 | 37.561.310 | 606.106.942 | 666.324.247 | 660.129.778 | 690.899.266 |
| A | Accertato | 594.133.745 | 651.552.274 | 663.500.416 | 717.032.975 | 49.768.697 | 75.095.099 | 39.710.472 | 49.287.189 | 643.902.442 | 726.647.373 | 703.210.888 | 766.320.164 |
| RC | Riscosso Competenza | 559.245.133 | 616.994.444 | 628.322.301 | 653.527.608 | 49.235.877 | 73.583.539 | 37.071.842 | 42.505.134 | 608.481.010 | 690.577.983 | 665.394.143 | 696.032.742 |
| DRC | Da Riscuotere Competenza | 34.888.611 | 34.557.830 | 35.178.114 | 63.505.368 | 532.820 | 1.511.561 | 2.638.630 | 6.782.061 | 35.421.431 | 36.069.391 | 37.816.744 | 70.287.429 |
| VC | Versamenti Competenza | 528.615.969 | 582.687.218 | 604.771.460 | 630.705.861 | 49.196.875 | 73.506.145 | 36.829.380 | 42.256.176 | 577.812.844 | 656.193.363 | 641.600.840 | 672.962.037 |
| DVC | Da Versare Competenza | 30.629.165 | 34.307.228 | 23.550.840 | 22.821.747 | 39.001 | 77.393 | 242.462 | 248.957 | 30.668.166 | 34.384.621 | 23.793.302 | 23.070.704 |
| RRL | Riscosso Residui (lordo da versare) | 46.845.064 | 64.606.440 | 47.845.689 | 46.558.148 | 2.525.570 | 223.142 | 161.407 | 595.166 | 49.370.634 | 64.829.582 | 48.007.096 | 47.153.314 |
| DRR | Da Riscuotere Residui | 84.635.683 | 104.852.021 | 117.202.740 | 125.066.619 | 3.370.917 | 4.481.961 | 5.639.798 | 7.679.612 | 88.006.600 | 109.333.982 | 122.842.538 | 132.746.222 |
| VR | Versamenti Residui | 23.295.578 | 41.024.103 | 24.624.054 | 30.181.979 | 2.502.340 | 208.118 | 78.163 | 494.211 | 25.797.918 | 41.232.221 | 24.702.217 | 30.676.190 |
| DVR | Da Versare Residui | 23.549.485 | 23.582.336 | 23.221.637 | 16.376.170 | 1.349.582 | 15.024 | 83.245 | 100.955 | 24.899.067 | 23.597.360 | 23.304.882 | 16.477.125 |
| RT | Riscosso Totale | 606.090.197 | 681.600.884 | 676.167.990 | 700.085.756 | 51.761.447 | 73.806.681 | 37.233.249 | 43.100.300 | 657.851.644 | 755.407.565 | 713.401.239 | 743.186.056 |
| DRT | Da Riscuotere Totale | 119.524.294 | 139.409.851 | 152.380.854 | 188.571.978 | 3.903.737 | 5.993.522 | 8.278.428 | 14.461.673 | 123.428.031 | 145.403.373 | 160.659.282 | 203.033.651 |
| VT | Versamenti Totali | 551.911.547 | 623.711.321 | 629.395.514 | 660.887.840 | 51.699.215 | 73.714.263 | 36.907.543 | 42.750.387 | 603.610.762 | 697.425.584 | 666.303.057 | 703.638.227 |
| DVT | Da Versare Totale | 54.178.650 | 57.889.564 | 46.772.477 | 39.197.917 | 1.388.583 | 92.417 | 325.707 | 349.912 | 55.567.233 | 57.981.981 | 47.098.184 | 39.547.829 |
| DRT+DVT | Residui Totali | 173.702.944 | 197.299.415 | 199.153.331 | 227.769.895 | 5.292.320 | 6.085.939 | 8.604.135 | 14.811.585 | 178.995.264 | 203.385.354 | 207.757.466 | 242.581.480 |
| RET-(RET-1)/RET-1% | Variazione Annua Residui Totali% | | 13,58% | 0,94% | 14,37% | | 15,00% | 41,38% | 72,14% | | 13,63% | 2,15% | 16,76% |
| VPD/PI% | Variazione Prev. Def./Prev. Iniz. % | -0,02% | 1,98% | 6,25% | -1,06% | 131,06% | 275,86% | 28,02% | 37,43% | 4,20% | 9,43% | 6,97% | 0,43% |
| VAA=A-(A-1) | Variazione Annua Accertato | | 57.418.529 | 11.948.142 | 53.532.559 | | 25.326.402 | - 35.384.627 | 9.576.717 | | 82.744.931 | - 23.436.485 | 63.109.276 |
| VAA=A-(A-1)/A-1% | Variazione Annua Accertato% | | 9,66% | 1,83% | 8,07% | | 50,89% | -47,12% | 24,12% | | 12,85% | -3,23% | 8,97% |
| RC-(RC-1) | Variazione Annua Risc. Comp. | | 57.749.311 | 11.327.857 | 25.205.307 | | 24.347.662 | - 36.511.697 | 5.433.292 | | 82.096.973 | - 25.183.840 | 30.638.599 |
| RC-(RC-1)/RC-1% | Variazione Annua Risc. Comp.% | | 10,33% | 1,84% | 4,01% | | 49,45% | -49,62% | 14,66% | | 13,49% | -3,65% | 4,60% |
| VC-(VC-1) | Variazione Annua Vers. Comp. | | 54.071.249 | 22.084.242 | 25.934.401 | | 24.309.270 | - 36.676.765 | 5.426.796 | | 78.380.519 | - 14.592.523 | 31.361.197 |
| VC-(VC-1)/VC-1% | Variazione Annua Vers. Comp.% | | 10,23% | 3,79% | 4,29% | | 49,41% | -49,90% | 14,73% | | 13,57% | -2,22% | 4,89% |
| DAPI=A-PI | Differenza Accertato-Prev. Iniz. | 9.644.674 | 42.556.355 | 33.656.066 | 36.389.853 | 30.339.072 | 58.070.734 | 18.189.899 | 21.733.134 | 39.983.746 | 100.627.089 | 51.845.965 | 58.122.987 |
| DAPI/PI% | DAPI/Prev. Iniz. Comp.% | 1,65% | 6,99% | 5,34% | 5,35% | 156,15% | 341,10% | 84,52% | 78,87% | 6,62% | 16,07% | 7,96% | 8,21% |
| DA-PD | Differenza Accert. - Prev. Def. | 9.734.661 | 30.517.965 | - 5.697.665 | 43.629.919 | 4.874.944 | 11.106.651 | 12.159.528 | 11.420.538 | 14.609.605 | 41.624.616 | 6.461.863 | 55.050.457 |
| DAPD/PD% | DAPD/Prev. Def.% | 1,67% | 4,91% | -0,85% | 6,48% | 10,86% | 17,36% | 44,13% | 30,16% | 2,32% | 6,08% | 0,93% | 7,74% |
| VPDC/PIC% | Var. Cassa Prev. Def./Prev. Iniz. % | -0,07% | 2,02% | 5,94% | -1,36% | 107,57% | 271,27% | 27,49% | 34,80% | 3,50% | 9,69% | 6,70% | 0,10% |

| | | TOTALE MINISTERO DELLE FINANZE | | | | TOTALE MINISTERO DEL TESORO | | | | TOTALE MINISTERO FINANZE + TESORO | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
| VC-PIC | Diff. Vers. Comp.-Prev. Iniz. Cassa | - 37.573.102 | - 7.458.701 | 8.052.210 | - 31.617.161 | 29.779.250 | 56.193.780 | 14.895.954 | 14.391.021 | - 7.793.852 | 48.735.079 | 22.948.164 | - 17.226.140 |
| VC-PDC | Diff. Vers. Comp.-Prev. Def. Cassa | - 37.186.695 | - 19.360.581 | - 27.394.521 | - 22.632.095 | 8.892.597 | 9.229.697 | 8.865.583 | 4.694.866 | - 28.294.098 | - 10.130.884 | - 18.528.938 | - 17.937.229 |
| RC/A% | Riscosso Competenza/Accertato% | 94,13% | 94,70% | 94,70% | 91,14% | 98,93% | 97,99% | 93,36% | 86,24% | 94,50% | 95,04% | 94,62% | 90,83% |
| RRN=RRL-(DVT-1) | Riscosso Residui (netto) | | 10.427.790 | - 10.043.875 | -214.329 | | - 1.165.441 | 68.990 | 269.459 | | 9.262.349 | - 9.974.885 | 55.130 |
| RA=(VT+DVT)-(DVT-1) | Riscossioni dell'anno | | 627.422.235 | 618.278.427 | 653.313.280 | | 72.418.097 | 37.140.833 | 42.774.592 | | 699.840.332 | 655.419.260 | 696.087.872 |
| DRR=DRR+RRN | Da Riscuotere Iniziale Riaccertato | | 115.279.811 | 107.158.865 | 124.852.281 | | 3.316.520 | 5.708.788 | 7.949.071 | | 118.596.331 | 112.867.653 | 132.801.352 |
| I/R=RF-(RI-VR+DVC+DRC) | Insussistenze(-)/Riaccertamenti(+) | - 31.792.450 | - 4.008.434 | - 31.100.055 | - 33.401.131 | 2.929.955 | 503.085 | -284.734 | -329.392 | - 28.862.495 | - 3.505.349 | - 31.384.789 | - 33.730.523 |
| DRR/A% | DRR/Accertato% | | 17,69% | 16,15% | 17,41% | | 4,42% | 14,38% | 16,13% | | 16,32% | 16,05% | 17,33% |
| RRN/DRR% | Quota Residui Riscossa% | | 9,05% | -9,37% | -0,17% | | -35,14% | 1,21% | 3,39% | | 7,81% | -8,84% | 0,04% |
| DRR/DRT% | Da Risc. Res./Da Risc. Totale% | 70,81% | 75,21% | 76,91% | 66,32% | 86,35% | 74,78% | 68,13% | 53,10% | 71,30% | 75,19% | 76,46% | 65,38% |
| DVR/DVT% | Da Vers. Res./Da Vers. Totale% | 43,47% | 40,74% | 49,65% | 41,78% | 97,19% | 16,26% | 25,56% | 28,85% | 44,81% | 40,70% | 49,48% | 41,66% |
| VR-(DVT-1) | Differ. Vers. Res. - Da Vers. Totale | | - 13.154.547 | - 33.265.510 | - 16.590.498 | | - 1.180.465 | -14.254 | 168.504 | | - 14.335.012 | - 33.279.764 | - 16.421.994 |

Allegato 2

| | | ENTRATE TRIBUTARIE | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | TOTALE ATTIVITA' ORDINARIA DI GESTIONE | | | | | TOTALE ATTIVITA' DI ACCERTAMENTO E CONTROLLO | | | | | TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE | | | | |
| | | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | Media 1998-2001 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | Media 1998-2001 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | Media 1998-2001 |
| RF | Residui al 31/12 | 68.488.282 | 71.380.710 | 56.052.623 | 63.461.639 | 64.845.814 | 87.643.017 | 105.188.834 | 81.621.764 | 80.523.198 | 88.744.203 | 156.131.299 | 176.569.544 | 137.674.387 | 143.984.837 | 153.590.017 |
| RI | Residui Iniziali | 47.084.514 | 66.726.528 | 71.398.408 | 56.046.485 | 60.313.984 | 102.655.686 | 89.406.464 | 61.016.791 | 68.576.275 | 80.413.804 | 149.740.200 | 156.132.992 | 132.415.199 | 124.622.760 | 140.727.788 |
| PI | Previsioni Iniziali Competenza | 547.937.000 | 576.555.000 | 590.732.350 | 647.457.000 | 590.670.338 | 26.327.000 | 30.269.000 | 18.311.000 | 18.615.000 | 23.380.500 | 574.264.000 | 606.824.000 | 609.043.350 | 666.072.000 | 614.050.838 |
| PD | Previsioni Definitive Competenza | 542.890.656 | 578.871.621 | 635.321.379 | 639.381.000 | 599.116.164 | 30.881.001 | 39.563.933 | 22.372.783 | 18.444.524 | 27.815.560 | 573.771.657 | 618.435.554 | 657.694.162 | 657.825.524 | 626.931.724 |
| PIC | Previsioni Iniziali Cassa | 288.754.000 | 571.834.000 | 582.354.350 | 648.391.000 | 522.833.338 | 265.200.000 | 16.140.000 | 9.283.000 | 5.970.000 | 74.148.250 | 553.954.000 | 587.974.000 | 591.637.350 | 654.361.000 | 596.981.588 |
| PDC | Previsioni Definitive Cassa | 301.764.656 | 574.014.111 | 617.613.379 | 640.315.000 | 533.426.787 | 253.707.001 | 25.434.933 | 9.430.783 | 3.789.524 | 73.090.560 | 555.471.657 | 599.449.044 | 627.044.162 | 644.104.524 | 606.517.347 |
| A | Accertato | 556.482.065 | 613.890.395 | 624.609.762 | 647.640.752 | 610.655.744 | 32.448.337 | 31.745.660 | 19.230.276 | 32.156.442 | 28.895.179 | 588.930.402 | 645.636.055 | 643.840.038 | 679.797.194 | 639.550.922 |
| RC | Riscosso Competenza | 550.961.892 | 610.040.536 | 621.297.373 | 642.320.737 | 606.155.135 | 5.615.618 | 3.967.034 | 3.200.549 | 3.797.033 | 4.145.059 | 556.577.510 | 614.007.570 | 624.497.922 | 646.117.770 | 610.300.193 |
| DRC | Da Riscuotere Competenza | 5.520.172 | 3.849.857 | 3.312.387 | 5.320.013 | 4.500.607 | 26.827.844 | 27.778.894 | 16.029.723 | 28.359.410 | 24.748.968 | 32.348.016 | 31.628.751 | 19.342.110 | 33.679.423 | 29.249.575 |
| VC | Versamenti Competenza | 520.741.499 | 576.190.069 | 598.278.679 | 619.982.139 | 578.798.097 | 5.294.848 | 3.631.671 | 2.990.824 | 3.579.574 | 3.874.229 | 526.036.347 | 579.821.740 | 601.269.503 | 623.561.713 | 582.672.326 |
| DVC | Da Versare Competenza | 30.220.413 | 33.850.464 | 23.018.697 | 22.338.605 | 27.357.045 | 325.645 | 335.092 | 209.727 | 217.460 | 271.981 | 30.546.058 | 34.185.556 | 23.228.424 | 22.556.065 | 27.629.026 |
| RRL | Riscosso Residui (lordo da versare) | 40.996.086 | 58.944.088 | 42.584.562 | 40.919.346 | 45.861.021 | 5.278.471 | 5.214.252 | 3.881.623 | 3.446.930 | 4.455.319 | 46.274.557 | 64.158.340 | 46.466.185 | 44.366.276 | 50.316.340 |
| DRR | Da Riscuotere Residui | 11.684.951 | 12.417.445 | 8.734.485 | 21.639.403 | 13.619.071 | 58.169.954 | 74.887.660 | 63.590.306 | 50.671.457 | 61.829.844 | 69.854.905 | 87.305.105 | 72.324.791 | 72.310.860 | 75.448.915 |
| VR | Versamenti Residui | 19.933.323 | 37.681.143 | 21.597.510 | 26.731.677 | 26.485.913 | 2.958.895 | 3.027.067 | 2.089.613 | 2.171.018 | 2.561.648 | 22.892.218 | 40.708.210 | 23.687.123 | 28.902.695 | 29.047.562 |
| DVR | Da Versare Residui | 21.062.762 | 21.262.942 | 20.987.053 | 14.187.664 | 19.375.105 | 2.319.575 | 2.187.183 | 1.792.006 | 1.275.915 | 1.893.670 | 23.382.337 | 23.450.125 | 22.779.059 | 15.463.579 | 21.268.775 |
| RT | Riscosso Totale | 591.957.978 | 668.984.624 | 663.881.935 | 683.240.083 | 652.016.155 | 10.894.089 | 9.181.286 | 7.082.172 | 7.243.963 | 8.600.378 | 602.852.067 | 678.165.910 | 670.964.107 | 690.484.046 | 660.616.533 |
| DRT | Da Riscuotere Totale | 17.205.123 | 16.267.302 | 12.046.872 | 26.959.416 | 18.119.678 | 84.997.798 | 102.666.554 | 79.620.029 | 79.030.867 | 86.578.812 | 102.202.921 | 118.933.856 | 91.666.901 | 105.990.283 | 104.698.490 |
| VT | Versamenti Totali | 540.674.822 | 613.871.212 | 619.876.189 | 646.713.816 | 605.284.010 | 8.253.743 | 6.658.738 | 5.080.437 | 5.750.592 | 6.435.878 | 548.928.565 | 620.529.950 | 624.956.626 | 652.464.408 | 611.719.887 |
| DVT | Da Versare Totale | 51.283.175 | 55.113.406 | 44.005.750 | 36.526.269 | 46.732.150 | 2.645.220 | 2.522.275 | 2.001.733 | 1.493.375 | 2.165.651 | 53.928.395 | 57.635.681 | 46.007.483 | 38.019.644 | 48.897.801 |
| DRT+DVT | Residui Totali | 68.488.298 | 71.380.708 | 56.052.622 | 63.485.685 | 64.851.828 | 87.643.018 | 105.188.829 | 81.621.762 | 80.524.242 | 88.744.463 | 156.131.316 | 176.569.537 | 137.674.384 | 144.009.927 | 153.596.291 |
| RET-(RET-1)/RET-1% | Variazione Annua Residui Totali% | | 4,22% | -21,47% | 13,26% | | | 20,02% | -22,40% | -1,34% | | | 13,09% | -22,03% | 4,60% | |
| VPD/PI% | Variazione Prev. Def./Prev. Iniz. % | -0,92% | 0,40% | 7,55% | -1,25% | 1,45% | 17,30% | 30,71% | 22,18% | -0,92% | 17,32% | -0,09% | 1,91% | 7,99% | -1,24% | 2,14% |
| VAA=A-(A-1) | Variazione Annua Accertato | | 57.408.330 | 10.719.367 | 23.030.990 | | | -702.677 | - 12.515.384 | 12.926.166 | | | 56.705.653 | - 1.796.017 | 35.957.156 | |
| VAA=A-(A-1)/A-1% | Variazione Annua Accertato% | | 10,32% | 1,75% | 3,69% | | | -2,17% | -39,42% | 67,22% | | | 9,63% | -0,28% | 5,58% | |
| RC-(RC-1) | Variazione Annua Risc. Comp. | | 59.078.644 | 11.256.837 | 21.023.364 | | | - 1.648.584 | -766.485 | 596.484 | | | 57.430.060 | 10.490.352 | 21.619.848 | |
| RC-(RC-1)/RC-1% | Variazione Annua Risc. Comp.% | | 10,72% | 1,85% | 3,38% | | | -29,36% | -19,32% | 18,64% | | | 10,32% | 1,71% | 3,46% | |
| VC-(VC-1) | Variazione Annua Vers. Comp. | | 55.448.570 | 22.088.610 | 21.703.460 | | | - 1.663.177 | -640.847 | 588.750 | | | 53.785.393 | 21.447.763 | 22.292.210 | |

| ENTRATE TRIBUTARIE | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | TOTALE ATTIVITA' ORDINARIA DI GESTIONE | | | | | TOTALE ATTIVITA' DI ACCERTAMENTO E CONTROLLO | | | | | TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE | | | | |
| | | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | Media 1998-2001 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | Media 1998-2001 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | Media 1998-2001 |
| VC-(VC-1)/VC-1% | Variazione Annua Vers. Comp.% | | 10,65% | 3,83% | 3,63% | | | -31,41% | -17,65% | 19,69% | | | 10,22% | 3,70% | 3,71% | |
| DAPI=A-PI | Differenza Accertato-Prev. Iniz. | 8.545.065 | 37.335.395 | 33.877.412 | 183.752 | 19.985.406 | 6.121.337 | 1.476.660 | 919.276 | 13.541.442 | 5.514.679 | 14.666.402 | 38.812.055 | 34.796.688 | 13.725.194 | 25.500.085 |
| DAPI/PI% | DAPI/Prev. Iniz. Comp.% | 1,56% | 6,48% | 5,73% | 0,03% | 3,45% | 23,25% | 4,88% | 5,02% | 72,74% | 26,47% | 2,55% | 6,40% | 5,71% | 2,06% | 4,18% |
| DA-PD | Differenza Accert. - Prev. Def. | 13.591.409 | 35.018.774 | 10.711.617 | 8.259.752 | 11.539.580 | 1.567.336 | - 7.818.273 | - 3.142.507 | 13.711.918 | 1.079.619 | 15.158.745 | 27.200.501 | - 13.854.124 | 21.971.670 | 12.619.198 |
| DAPD/PD)% | DAPD/Prev. Def.% | 2,50% | 6,05% | -1,69% | 1,29% | 2,04% | 5,08% | -19,76% | -14,05% | 74,34% | 11,40% | 2,64% | 4,40% | -2,11% | 3,34% | 2,07% |
| VPDC/PIC% | Var. Cassa Prev. Def./Prev. Iniz. % | 4,51% | 0,38% | 6,05% | -1,25% | 2,42% | -4,33% | 57,59% | 1,59% | -36,52% | 4,58% | 0,27% | 1,95% | 5,98% | -1,57% | 1,66% |
| VC-PIC | Diff. Vers. Comp.-Prev. Iniz. Cassa | 231.987.499 | 4.356.069 | 15.924.329 | - 28.408.861 | 55.964.759 | - 259.905.152 | - 12.508.329 | - 6.292.176 | - 2.390.426 | - 70.274.021 | - 27.917.653 | - 8.152.260 | 9.632.153 | - 30.799.287 | - 14.309.262 |
| VC-PDC | Diff. Vers. Comp.-Prev. Def. Cassa | 218.976.843 | 2.175.958 | - 19.334.700 | - 20.332.861 | 45.371.310 | - 248.412.153 | - 21.803.262 | - 6.439.959 | -209.950 | - 69.216.331 | - 29.435.310 | - 19.627.304 | - 25.774.659 | - 20.542.811 | - 23.845.021 |
| RC/A% | Riscosso Competenza/Accertato% | 99,01% | 99,37% | 99,47% | 99,18% | 99,26% | 17,31% | 12,50% | 16,64% | 11,81% | 14,56% | 94,51% | 95,10% | 97,00% | 95,05% | 95,41% |
| RRN=RRL-(DVT-1) | Riscosso Residui (netto) | | 7.660.913 | - 12.528.844 | - 3.086.404 | | | 2.569.032 | 1.359.348 | 1.445.197 | | | 10.229.945 | - 11.169.496 | - 1.641.207 | |
| RA=(VT+DVT)-(DVT-1) | Riscossioni dell'anno | | 617.701.443 | 608.768.533 | 639.234.335 | | | 6.535.793 | 4.559.895 | 5.242.234 | | | 624.237.236 | 613.328.428 | 644.476.569 | |
| DRIR=DRR+RRN | Da Riscuotere Iniziale Riaccertato | | 20.078.358 | - 3.794.359 | 18.552.999 | | | 77.456.692 | 64.949.654 | 52.116.654 | | | 97.535.050 | 61.155.295 | 70.669.653 | |
| I/R=RF-(RI-VR+DVC+DRC) | Insussistenze(-)/Riaccertamenti(+) | 5.596.506 | 4.633.004 | - 20.079.359 | 6.488.213 | -839.909 | - 39.207.263 | - 9.304.549 | 6.455.136 | - 14.458.929 | - 14.128.901 | - 33.610.757 | - 4.669.545 | - 13.624.223 | - 7.970.716 | - 14.968.810 |
| DRIR/A% | DRIR/Accertato% | | 3,27% | -0,61% | 2,86% | | | 243,99% | 337,75% | 162,07% | | | 15,11% | 9,50% | 10,40% | |
| RRN/DRIR% | Quota Residui Riscossi% | | 38,16% | 330,20% | -16,64% | | | 3,32% | 2,09% | 2,77% | | | 10,49% | -18,26% | -2,32% | |
| DRR/DRT% | Da Risc. Res./Da Risc. Totale% | 67,92% | 76,33% | 72,50% | 80,27% | 74,26% | 68,44% | 72,94% | 79,87% | 64,12% | 71,34% | 68,35% | 73,41% | 78,90% | 68,22% | 72,22% |
| DVR/DVT% | Da Vers. Res./Da Vers. Totale% | 41,07% | 38,58% | 47,69% | 38,84% | 41,55% | 87,69% | 86,71% | 89,52% | 85,44% | 87,34% | 43,36% | 40,69% | 49,51% | 40,67% | 43,56% |
| VR-(DVT-1) | Differ. Vers. Res. - Da Vers. Totale | | - 13.602.032 | - 33.515.896 | - 17.274.073 | | | 381.847 | -432.662 | 169.285 | | | - 13.220.185 | - 33.948.558 | - 17.104.788 | |

Allegato 3

# ENTRATE EXTRATRIBUTARIE

*(in milioni di lire)*

| | | DIPARTIMENTO ENTRATE | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 1.2.4: Attività di controllo, informazione e repressione violazioni | | | | 1.2.5: Entrate derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti | | | | TITOLO II - TOTALE CDR 1 ATTIVITA' DI ACCERTAMENTO E CONTROLLO | | | |
| | | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
| PI | Previsioni Iniziali Competenza | - | - | - | - | 621.131 | 621.131 | 18.859.640 | 10.098.762 | 621.131 | 621.131 | 18.859.640 | 10.098.762 |
| PD | Previsioni Definitive Competenza | 5.000 | 5.000 | 5.000 | - | 715.528 | 766.399 | 9.485.492 | 10.500.813 | 720.528 | 771.399 | 9.490.492 | 10.500.813 |
| PIC | Previsioni Iniziali Cassa | - | - | - | - | 621.131 | 621.131 | 3.140.540 | 3.489.662 | 621.131 | 621.131 | 3.140.540 | 3.489.662 |
| PDC | Previsioni Definitive Cassa | 5.000 | 5.000 | 5.000 | - | 715.528 | 766.399 | 3.103.392 | 4.156.713 | 720.528 | 771.399 | 3.108.392 | 4.156.713 |
| A | Accertato | 5.000 | 5.000 | 5.000 | 10 | 3.329.217 | 3.589.543 | 17.070.719 | 32.066.086 | 3.334.217 | 3.594.543 | 17.075.719 | 32.066.096 |
| RC | Riscosso Competenza | 5.000 | 5.000 | 5.000 | 10 | 898.722 | 813.507 | 1.433.687 | 2.806.172 | 903.722 | 818.507 | 1.438.687 | 2.806.182 |
| DRC | Da Riscuotere Competenza | - | - | - | - | 2.430.495 | 2.776.036 | 15.637.032 | 29.259.914 | 2.430.495 | 2.776.036 | 15.637.032 | 29.259.914 |
| VC | Versamenti Competenza | 5.000 | 5.000 | 5.000 | 10 | 879.188 | 802.914 | 1.233.673 | 2.654.731 | 884.188 | 807.914 | 1.238.673 | 2.654.741 |
| DVC | Da Versare Competenza | - | - | - | - | 19.534 | 10.593 | 200.014 | 151.441 | 19.534 | 10.593 | 200.014 | 151.441 |
| RRL | Riscosso Residui (lordo da versare) | - | - | - | 1 | 396.908 | 349.597 | 1.258.488 | 1.737.411 | 396.908 | 349.597 | 1.258.488 | 1.737.412 |
| DRR | Da Riscuotere Residui | - | - | - | - | 13.219.697 | 15.983.179 | 43.402.384 | 51.514.243 | 13.219.697 | 15.983.179 | 43.402.384 | 51.514.243 |
| VR | Versamenti Residui | - | - | - | 1 | 247.586 | 232.086 | 892.517 | 980.989 | 247.586 | 232.086 | 892.517 | 980.990 |
| DVR | Da Versare Residui | - | - | - | - | 149.322 | 117.511 | 365.971 | 756.422 | 149.322 | 117.511 | 365.971 | 756.422 |
| RT | Riscosso Totale | 5.000 | 5.000 | 5.000 | 11 | 1.295.630 | 1.163.104 | 2.692.175 | 4.543.583 | 1.300.630 | 1.168.104 | 2.697.175 | 4.543.594 |
| DRT | Da Riscuotere Totale | - | - | - | - | 15.650.192 | 18.759.215 | 59.039.416 | 80.774.157 | 15.650.192 | 18.759.215 | 59.039.416 | 80.774.157 |
| VT | Versamenti Totali | 5.000 | 5.000 | 5.000 | 11 | 1.126.774 | 1.035.000 | 2.126.190 | 3.635.720 | 1.131.774 | 1.040.000 | 2.131.190 | 3.635.731 |
| DVT | Da Versare Totale | - | - | - | - | 168.856 | 128.104 | 565.985 | 907.863 | 168.856 | 128.104 | 565.985 | 907.863 |
| DRT+DVT | Residui Totali | - | - | - | - | 15.819.048 | 18.887.319 | 59.605.401 | 81.682.020 | 15.819.048 | 18.887.319 | 59.605.401 | 81.682.020 |
| RET-(RET-1)/RET-1% | Variazione Annua Residui Totali% | | 0,00% | 0,00% | #DIV/0! | | 19,40% | 215,58% | 37,04% | | 19,40% | 215,58% | 37,04% |
| VPD/PI% | Variazione Prev. Def./Prev. Iniz. % | 0,00% | 0,00% | 0,00% | #DIV/0! | 15,20% | 23,39% | -49,70% | 3,98% | 16,00% | 24,19% | -49,68% | 3,98% |
| VAA=A-(A-1) | Variazione Annua Accertato | | - | - | -4.990 | | 260.326 | 13.481.176 | 14.995.367 | | 260.326 | 13.481.176 | 14.990.377 |
| VAA=A-(A-1)/A-1% | Variazione Annua Accertato% | | 0,00% | 0,00% | -99,80% | | 7,82% | 375,57% | 87,84% | | 7,81% | 375,05% | 87,79% |
| RC-(RC-1) | Variazione Annua Risc. Comp. | | - | - | -4.990 | | -85.215 | 620.180 | 1.372.485 | | -85.215 | 620.180 | 1.367.495 |
| RC-(RC-1)/RC-1% | Variazione Annua Risc. Comp.% | | 0,00% | 0,00% | -99,80% | | -9,48% | 76,24% | 95,73% | | -9,43% | 75,77% | 95,05% |
| VC-(VC-1) | Variazione Annua Vers. Comp. | | - | - | -4.990 | | -76.274 | 430.759 | 1.421.058 | | -76.274 | 430.759 | 1.416.068 |
| VC-(VC-1)/VC-1% | Variazione Annua Vers. Comp.% | | 0,00% | 0,00% | -99,80% | | -8,68% | 53,65% | 115,19% | | -8,63% | 53,32% | 114,32% |
| DAPI=A-PI | Differenza Accertato-Prev. Iniz. | 5.000 | 5.000 | 5.000 | 10 | 2.708.086 | 2.968.412 | - 1.788.921 | 21.967.324 | 2.713.086 | 2.973.412 | - 1.783.921 | 21.967.334 |
| DAPI/PI% | DAPI/Prev. Iniz. Comp.% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | #DIV/0! | 435,99% | 477,90% | -9,49% | 217,52% | 436,80% | 478,71% | -9,46% | 217,53% |

| DIPARTIMENTO ENTRATE | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 1.2.4: Attività di controllo, informazione e repressione violazioni | | | | 1.2.5: Entrate derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti | | | | TITOLO II - TOTALE CDR 1 ATTIVITA' DI ACCERTAMENTO E CONTROLLO | | | |
| | | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
| DA-PD | Differenza Accert. - Prev. Def. | - | - | - | 10 | 2.613.689 | 2.823.144 | 7.585.227 | 21.565.273 | 2.613.689 | 2.823.144 | 7.585.227 | 21.565.283 |
| DAPD/PD% | DAPD/Prev. Def.% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | #DIV/0! | 365,28% | 368,36% | 79,97% | 205,37% | 362,75% | 365,98% | 79,92% | 205,37% |
| VPDC/PIC% | Var. Cassa Prev. Def./Prev. Iniz. % | 0,00% | 0,00% | 0,00% | #DIV/0! | 15,20% | 23,39% | -1,18% | 19,12% | 16,00% | 24,19% | -1,02% | 19,12% |
| VC-PIC | Diff. Vers. Comp.-Prev. Iniz. Cassa | 5.000 | 5.000 | 5.000 | 10 | 258.057 | 181.783 | - 1.906.867 | -834.931 | 263.057 | 186.783 | - 1.901.867 | -834.921 |
| VC-PDC | Diff. Vers. Comp.-Prev. Def. Cassa | - | - | - | 10 | 163.660 | 36.515 | - 1.869.719 | - 1.501.982 | 163.660 | 36.515 | - 1.869.719 | - 1.501.972 |
| RC/A% | Riscosso Competenza/Accertato% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 26,99% | 22,66% | 8,40% | 8,75% | 27,10% | 22,77% | 8,43% | 8,75% |
| RRN=RRL-(DVT-1) | Riscosso Residui (netto) | | | - | 1 | | 180.741 | 1.130.384 | 1.171.426 | | 180.741 | 1.130.384 | 1.171.427 |
| RA=(VT+DVT)-(DVT-1) | Riscossioni dell'anno | | 5.000 | 5.000 | 11 | | 994.248 | 2.564.071 | 3.977.598 | | 999.248 | 2.569.071 | 3.977.609 |
| DRIR=DRR+RRN | Da Riscuotere Iniziale Riaccertato | | - | - | 1 | | 16.163.920 | 44.532.768 | 52.685.669 | | 16.163.920 | 44.532.768 | 52.685.670 |
| R=DRIR-(DRT-1) | Riaccertamenti | | - | - | 1 | | 513.728 | 25.773.553 | - 6.353.747 | | 513.728 | 25.773.553 | - 6.353.746 |
| DRIR/A% | DRIR/Accertato% | | 0,00% | 0,00% | 10,00% | | 450,31% | 260,87% | 164,30% | | 449,68% | 260,80% | 164,30% |
| RRN/DRIR% | Quota Residui Riscossi% | | 0,00% | 0,00% | 100,00% | | 1,12% | 2,54% | 2,22% | | 1,12% | 2,54% | 2,22% |
| DRR/DRT% | Da Risc. Res./Da Risc. Totale% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | #DIV/0! | 84,47% | 85,20% | 73,51% | 63,78% | 84,47% | 85,20% | 73,51% | 63,78% |
| DVR/DVT% | Da Vers. Res./Da Vers. Totale% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | #DIV/0! | 88,43% | 91,73% | 64,66% | 83,32% | 88,43% | 91,73% | 64,66% | 83,32% |
| VR-(DVT-1) | Differ. Vers. Res. - Da Vers. Totale | | - | - | 1 | | 63.230 | 764.413 | 415.004 | | 63.230 | 764.413 | 415.005 |

Allegato 4

**Entrate di cassa da accertamento e controllo**
**Versamenti totali (dati da Rendiconto in milioni di lire)**

| | 1998 | | | 1999 | | | | 2000 | | | | 2001 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Importo | Distrib. % | Distrib.% sul totale | Importo | Distrib. % | Distrib. % sul totale | Variaz. % 1999-1998 | Importo | Distrib. % | Distrib. % sul totale | Variaz. % 2000-1999 | Importo | Distrib. % | Distrib. % sul totale | Variaz. % 2001-2000 |
| Riscossione mediante ruoli - Competenza | 792.564 | 48,19% | | 534.489 | 40,97% | | -32,56 | 462.740 | 31,74% | | -13,42 | 804.754 | 30,45% | | 73,91 |
| Riscossione mediante ruoli - Residui | 852.065 | 51,81% | | 770.145 | 59,03% | | -9,61 | 995.357 | 68,26% | | 29,24 | 1.838.420 | 69,55% | | 84,70 |
| **Totale riscossione mediante ruoli** | **1.644.629** | **100,00%** | **27,11%** | **1.304.634** | **100,00%** | **31,36%** | **-20,67** | **1.458.097** | **100,00%** | **31,95%** | **11,76** | **2.643.174** | **100,00%** | **44,37%** | **81,28** |
| Riscossione mediante accertamento con adesione - Competenza | 368.148 | 90,37% | | 613.949 | 95,22% | | 66,77 | 886.860 | 99,93% | | 44,45 | 1.278.662 | 98,62% | | 44,18 |
| Riscossione mediante accertamento con adesione - Residui | 39.221 | 9,63% | | 30.854 | 4,78% | | -21,33 | 614 | 0,07% | | -98,01 | 17.892 | 1,38% | | 2.815,45 |
| **Totale riscossione mediante accertamento con adesione** | **407.369** | **100,00%** | **6,72%** | **644.802** | **100,00%** | **15,50%** | **58,28** | **887.473** | **100,00%** | **19,45%** | **37,63** | **1.296.555** | **100,00%** | **21,77%** | **46,10** |
| Riscossione mediante omessa impugnazione - Competenza | 334.689 | 36,51% | | 386.191 | 94,85% | | 15,39 | 330.357 | 94,48% | | -14,46 | 287.432 | 94,13% | | -12,99 |
| Riscossione mediante omessa impugnazione - Residui | 581.993 | 63,49% | | 20.948 | 5,15% | | -96,40 | 19.313 | 5,52% | | -7,80 | 17.926 | 5,87% | | -7,18 |
| **Totale riscossione mediante omessa impugnazione** | **916.682** | **100,00%** | **15,11%** | **407.139** | **100,00%** | **9,79%** | **-55,59** | **349.670** | **100,00%** | **7,66%** | **-14,12** | **305.359** | **100,00%** | **5,13%** | **-12,67** |
| Interessi - Competenza | 984.078 | 65,16% | | 574.964 | 64,89% | | -41,57 | 452.611 | 58,12% | | -21,28 | 226.162 | 45,75% | | -50,03 |

| | 1998 | | | 1999 | | | | 2000 | | | | 2001 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Importo | Distrib. % | Distrib. % sul totale | Importo | Distrib. % | Distrib. % sul totale | Varianz. % 1999-1998 | Importo | Distrib. % | Distrib. % sul totale | Varianz. % 2000-1999 | Importo | Distrib. % | Distrib. % sul totale | Varianz. % 2001-2000 |
| Interessi - Residui | 526.228 | 34,84% | | 311.145 | 35,11% | | -40,87 | 326.092 | 41,88% | | 4,80 | 268.134 | 54,25% | | -17,77 |
| **Totale interessi** | **1.510.305** | **100,00%** | **24,90%** | **886.108** | **100,00%** | **21,30%** | **-41,33** | **778.703** | **100,00%** | **17,06%** | **-12,12** | **494.295** | **100,00%** | **8,30%** | **-36,52** |
| Pendenze e controversie tributarie - Competenza | 177.175 | 99,52% | | 96.668 | 94,61% | | -45,44 | 116.563 | 99,32% | | 20,58 | 125.369 | 97,58% | | 7,55 |
| Pendenze e controversie tributarie - Residui | 855 | 0,48% | | 5.511 | 5,39% | | 544,43 | 801 | 0,68% | | -85,47 | 3.112 | 2,42% | | 288,60 |
| **Totale pendenze e controversie tributarie** | **178.030** | **100,00%** | **2,93%** | **102.179** | **100,00%** | **2,46%** | **-42,61** | **117.363** | **100,00%** | **2,57%** | **14,86** | **128.481** | **100,00%** | **2,16%** | **9,47** |
| Sanzioni - Competenza | 706.637 | 50,14% | | 420.105 | 51,49% | | -40,55 | 527.801 | 54,30% | | 25,64 | 698.592 | 64,16% | | 32,36 |
| Sanzioni - Residui | 702.677 | 49,86% | | 395.728 | 48,51% | | -43,68 | 444.291 | 45,70% | | 12,27 | 390.171 | 35,84% | | -12,18 |
| **Totale sanzioni** | **1.409.314** | **100,00%** | **23,23%** | **815.833** | **100,00%** | **19,61%** | **-42,11** | **972.092** | **100,00%** | **21,30%** | **19,15** | **1.088.763** | **100,00%** | **18,28%** | **12,00** |
| Totale Competenza | 3.363.291 | 55,44% | | 2.626.365 | 63,12% | | -21,91 | 2.776.932 | 60,85% | | 5,73 | 3.420.972 | 57,43% | | 23,19 |
| Totale - Residui | 2.703.039 | 44,56% | | 1.534.330 | 36,88% | | -43,24 | 1.786.467 | 39,15% | | 16,43 | 2.535.655 | 42,57% | | 41,94 |
| **Totale** | **6.066.330** | **100,00%** | **100,00%** | **4.160.695** | **100,00%** | **100,00%** | **-31,41** | **4.563.399** | **100,00%** | **100,00%** | **9,68** | **5.956.626** | **100,00%** | **100,00%** | **30,53** |

Allegato 5

## ENTRATE DEI TITOLI II E III EX MINISTERO DELLE FINANZE

| | | TITOLO II - TOTALE MINISTERO FINANZE ATTIVITA' ORDINARIA DI GESTIONE | | | | TITOLO II - TOTALE MINISTERO FINANZE ATTIVITA' DI ACCERTAMENTO E CONTROLLO | | | | TITOLO II - TOTALE MINISTERO FINANZE | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
| RF | Residui al 31/12 | 1.683.399 | 1.700.590 | 1.744.630 | 2.069.429 | 20.160.712 | 24.002.274 | 65.597.306 | 81.682.020 | 21.844.111 | 25.702.864 | 67.341.936 | 83.751.449 |
| RI | Residui Iniziali | 1.335.976 | 1.445.655 | 1.700.590 | 1.744.401 | 15.945.391 | 20.160.712 | 68.156.621 | 78.648.932 | 17.281.367 | 21.606.367 | 69.857.211 | 80.393.333 |
| PI | Previsioni Iniziali Competenza | 9.059.580 | 759.230 | 797.530 | 4.057.360 | 621.131 | 621.131 | 18.859.640 | 10.098.762 | 9.680.711 | 1.380.361 | 19.657.170 | 14.156.122 |
| PD | Previsioni Definitive Competenza | 9.356.228 | 1.009.619 | 854.693 | 4.661.084 | 720.528 | 771.399 | 9.490.492 | 10.500.813 | 10.076.756 | 1.781.018 | 10.345.185 | 15.161.897 |
| PIC | Previsioni Iniziali Cassa | 9.059.580 | 759.230 | 797.530 | 4.057.360 | 621.131 | 621.131 | 3.140.540 | 3.489.662 | 9.680.711 | 1.380.361 | 3.938.070 | 7.547.022 |
| PDC | Previsioni Definitive Cassa | 9.059.888 | 1.009.619 | 854.693 | 4.661.084 | 720.528 | 771.399 | 3.108.392 | 4.156.713 | 9.780.416 | 1.781.018 | 3.963.085 | 8.817.797 |
| A | Accertato | 1.099.915 | 1.416.086 | 1.571.549 | 5.019.739 | 3.334.217 | 3.594.543 | 17.075.719 | 32.066.096 | 4.434.132 | 5.010.629 | 18.647.268 | 37.085.835 |
| RC | Riscosso Competenza | 1.070.757 | 1.367.025 | 1.458.170 | 4.453.391 | 903.722 | 818.507 | 1.438.687 | 2.806.182 | 1.974.479 | 2.185.532 | 2.896.857 | 7.259.573 |
| DRC | Da Riscuotere Competenza | 29.157 | 49.063 | 113.378 | 566.346 | 2.430.495 | 2.776.036 | 15.637.032 | 29.259.914 | 2.459.652 | 2.825.099 | 15.750.410 | 29.826.260 |
| VC | Versamenti Competenza | 1.059.694 | 1.314.950 | 1.376.527 | 4.339.193 | 884.188 | 807.914 | 1.238.673 | 2.654.741 | 1.943.882 | 2.122.864 | 2.615.200 | 6.993.934 |
| DVC | Da Versare Competenza | 11.065 | 52.074 | 81.643 | 114.199 | 19.534 | 10.593 | 200.014 | 151.441 | 30.599 | 62.667 | 281.657 | 265.640 |
| RRL | Riscosso Residui (lordo da versare) | 82.175 | 20.627 | 40.817 | 449.606 | 396.908 | 349.597 | 1.258.488 | 1.737.412 | 479.083 | 370.224 | 1.299.305 | 2.187.018 |
| DRR | Da Riscuotere Residui | 213.638 | 21.946 | 71.455 | 1.236.412 | 13.219.697 | 15.983.179 | 43.402.384 | 51.514.243 | 13.433.335 | 16.005.125 | 43.473.839 | 52.750.655 |
| VR | Versamenti Residui | 75.604 | 13.493 | 27.964 | 297.132 | 247.586 | 232.086 | 892.517 | 980.990 | 323.190 | 245.579 | 920.481 | 1.278.122 |
| DVR | Da Versare Residui | 6.571 | 7.135 | 12.854 | 152.471 | 149.322 | 117.511 | 365.971 | 756.422 | 155.893 | 124.646 | 378.825 | 908.893 |
| RT | Riscosso Totale | 1.152.932 | 1.387.652 | 1.498.987 | 4.902.997 | 1.300.630 | 1.168.104 | 2.697.175 | 4.543.594 | 2.453.562 | 2.555.756 | 4.196.162 | 9.446.591 |
| DRT | Da Riscuotere Totale | 242.795 | 71.009 | 184.833 | 1.802.758 | 15.650.192 | 18.759.215 | 59.039.416 | 80.774.157 | 15.892.987 | 18.830.224 | 59.224.249 | 82.576.915 |
| VT | Versamenti Totali | 1.135.298 | 1.328.443 | 1.404.491 | 4.636.325 | 1.131.774 | 1.040.000 | 2.131.190 | 3.635.731 | 2.267.072 | 2.368.443 | 3.535.681 | 8.272.056 |
| DVT | Da Versare Totale | 17.636 | 59.209 | 94.497 | 266.670 | 168.856 | 128.104 | 565.985 | 907.863 | 186.492 | 187.313 | 660.482 | 1.174.533 |
| DRT+DVT | Residui Totali | 260.431 | 130.218 | 279.330 | 2.069.428 | 15.819.048 | 18.887.319 | 59.605.401 | 81.682.020 | 16.079.479 | 19.017.537 | 59.884.731 | 83.751.448 |
| RET-(RET-1)/RET-1% | Variazione Annua Residui Totali% | | -50,00% | 114,51% | 640,85% | | 19,40% | 215,58% | 37,04% | | 18,27% | 214,89% | 39,85% |
| VPD/PI% | Variazione Prev. Def./Prev. Iniz. % | 3,27% | 32,98% | 7,17% | 14,88% | 16,00% | 24,19% | -49,68% | 3,98% | 4,09% | 29,03% | -47,37% | 7,10% |
| VAA=A-(A-1) | Variazione Annua Accertato | | 316.171 | 155.463 | 3.448.190 | | 260.326 | 13.481.176 | 14.990.377 | | 576.497 | 13.636.639 | 18.438.567 |
| VAA=A-(A-1)/A-1% | Variazione Annua Accertato% | | 28,75% | 10,98% | 219,41% | | 7,81% | 375,05% | 87,79% | | 13,00% | 272,15% | 98,88% |
| RC-(RC-1) | Variazione Annua Risc. Comp. | | 296.268 | 91.145 | 2.995.221 | | -85.215 | 620.180 | 1.367.495 | | 211.053 | 711.325 | 4.362.716 |
| RC-(RC-1)/RC-1% | Variazione Annua Risc. Comp.% | | 27,67% | 6,67% | 205,41% | | -9,43% | 75,77% | 95,05% | | 10,69% | 32,55% | 150,60% |
| VC-(VC-1) | Variazione Annua Vers. Comp. | | 255.256 | 61.577 | 2.962.666 | | -76.274 | 430.759 | 1.416.068 | | 178.982 | 492.336 | 4.378.734 |
| VC-(VC-1)/VC-1% | Variazione Annua Vers. Comp.% | | 24,09% | 4,68% | 215,23% | | -8,63% | 53,32% | 114,32% | | 9,21% | 23,19% | 167,43% |
| DAPI=A-PI | Differenza Accertato-Prev. Iniz. | - 7.959.665 | 656.856 | 774.019 | 962.379 | 2.713.086 | 2.973.412 | - 1.783.921 | 21.967.334 | - 5.246.579 | 3.630.268 | - 1.009.902 | 22.929.713 |
| DAPI/PI% | DAPI/Prev. Iniz. Comp.% | -87,86% | 86,52% | 97,05% | 23,72% | 436,80% | 478,71% | -9,46% | 217,53% | -54,20% | 262,99% | -5,14% | 161,98% |
| DA-PD | Differenza Accert. - Prev. Def. | - 8.256.313 | 406.467 | 716.856 | 358.655 | 2.613.689 | 2.823.144 | 7.585.227 | 21.565.283 | - 5.642.624 | 3.229.611 | 8.302.083 | 21.923.938 |
| DAPD/PD% | DAPD/Prev. Def.% | -88,24% | 40,26% | 83,87% | 7,69% | 362,75% | 365,98% | 79,92% | 205,37% | -56,00% | 181,34% | 80,25% | 144,60% |
| VPDC/PIC% | Var. Cassa Prev. Def./Prev. Iniz. % | 0,00% | 32,98% | 7,17% | 14,88% | 16,00% | 24,19% | -1,02% | 19,12% | 1,03% | 29,03% | 0,64% | 16,84% |
| VC-PIC | Diff. Vers. Comp.-Prev. Iniz. Cassa | - 7.999.886 | 555.720 | 578.997 | 281.833 | 263.057 | 186.783 | - 1.901.867 | -834.921 | - 7.736.829 | 742.503 | - 1.322.870 | -553.088 |
| VC-PDC | Diff. Vers. Comp.-Prev. Def. Cassa | - 8.000.194 | 305.331 | 521.834 | -321.891 | 163.660 | 36.515 | - 1.869.719 | - 1.501.972 | - 7.836.534 | 341.846 | - 1.347.885 | - 1.823.863 |

| | | TITOLO II - TOTALE MINISTERO FINANZE ATTIVITA' ORDINARIA DI GESTIONE | | | | TITOLO II - TOTALE MINISTERO FINANZE ATTIVITA' DI ACCERTAMENTO E CONTROLLO | | | | TITOLO II - TOTALE MINISTERO FINANZE | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
| RC/A% | Riscosso Competenza/Accertato% | 97,35% | 96,54% | 92,79% | 88,72% | 27,10% | 22,77% | 8,43% | 8,75% | 44,53% | 43,62% | 15,54% | 19,58% |
| RRN=RRL-(DVT-1) | Riscosso Residui (netto) | | 2.991 | -18.392 | 355.109 | | 180.741 | 1.130.384 | 1.171.427 | | 183.732 | 1.111.992 | 1.526.536 |
| RA=(VT+DVT)-(DVT-1) | Riscossioni dell'anno | | 1.370.016 | 1.439.779 | 4.808.498 | | 999.248 | 2.569.071 | 3.977.609 | | 2.369.264 | 4.008.850 | 8.786.107 |
| DRIR=DRR+RRN | Da Riscuotere Iniziale Riaccertato | | 24.937 | 53.063 | 1.591.521 | | 16.163.920 | 44.532.768 | 52.685.670 | | 16.188.857 | 44.585.831 | 54.277.191 |
| I/R=RF-(RI-VR+DVC+DRC) | Insussistenze(-)/Riaccertamenti(+) | 382.805 | 167.291 | -123.017 | -58.385 | 2.012.878 | 1.287.019 | - 17.503.844 | - 25.397.277 | 2.395.683 | 1.454.310 | - 17.626.861 | - 25.455.662 |
| DRIR/A% | DRIR/Accertato% | | 1,76% | 3,38% | 31,71% | | 449,68% | 260,80% | 164,30% | | 323,09% | 239,10% | 146,36% |
| RRN/DRIR% | Quota Residui Riscossi% | | 11,99% | -34,66% | 22,31% | | 1,12% | 2,54% | 2,22% | | 1,13% | 2,49% | 2,81% |
| DRR/DRT% | Da Risc. Res./Da Risc. Totale% | 87,99% | 30,91% | 38,66% | 68,58% | 84,47% | 85,20% | 73,51% | 63,78% | 84,52% | 85,00% | 73,41% | 63,88% |
| DVR/DVT% | Da Vers. Res./Da Vers. Totale% | 37,26% | 12,05% | 13,60% | 57,18% | 88,43% | 91,73% | 64,66% | 83,32% | 83,59% | 66,54% | 57,36% | 77,38% |
| VR-(DVT-1) | Differ. Vers. Res. - Da Vers. Totale | | -4.143 | -31.245 | 202.635 | | 63.230 | 764.413 | 415.005 | | 59.087 | 733.168 | 617.640 |

| | | TITOLO III - TOTALE MINISTERO FINANZE [upb 3.3.1 (dal 1998 al 2000 - upb 1.3.1 dal 2001)] | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
| RF | Residui al 31/12 | 10.015 | 13.137 | 9.565 | 9.479 |
| RI | Residui Iniziali | 11.937 | 10.015 | 13.137 | 9.565 |
| PI | Previsioni Iniziali Competenza | 1.050 | 1.050 | 415.000 | 415.000 |
| PD | Previsioni Definitive Competenza | 1.050 | 1.050 | 415.000 | 415.622 |
| PIC | Previsioni Iniziali Cassa | 1.050 | 1.050 | 415.000 | 415.000 |
| PDC | Previsioni Definitive Cassa | 1.050 | 1.050 | 415.000 | 415.622 |
| A | Accertato | 52.378 | 79.538 | 116.400 | 150.273 |
| RC | Riscosso Competenza | 52.378 | 79.538 | 116.400 | 150.273 |
| DRC | Da Riscuotere Competenza | - | - | 1 | - |
| VC | Versamenti Competenza | 51.811 | 75.740 | 115.677 | 150.150 |
| DVC | Da Versare Competenza | 567 | 3.798 | 723 | 123 |
| RRL | Riscosso Residui (lordo da versare) | 2.649 | 1.367 | 3.945 | 5.244 |
| DRR | Da Riscuotere Residui | 9.362 | 9.339 | 6.300 | 6.271 |
| VR | Versamenti Residui | 2.563 | 1.367 | 1.403 | 2.159 |
| DVR | Da Versare Residui | 86 | - | 2.542 | 3.085 |
| RT | Riscosso Totale | 55.027 | 80.905 | 120.345 | 155.517 |
| DRT | Da Riscuotere Totale | 9.362 | 9.339 | 6.301 | 6.271 |
| VT | Versamenti Totali | 54.374 | 77.107 | 117.080 | 152.309 |

**TITOLO III - TOTALE MINISTERO FINANZE [upb 3.3.1 (dal 1998 al 2000 - upb 1.3.1 dal 2001)]**

| | | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|---|---|---|---|---|---|
| DRT+DVT | Residui Totali | 10.015 | 13.137 | 9.566 | 9.479 |
| RET-(RET-1)/RET-1% | Variazione Annua Residui Totali% | | 31,17% | -27,18% | -0,91% |
| VPD/PI% | Variazione Prev. Def./Prev. Iniz. % | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,15% |
| VAA=A-(A-1) | Variazione Annua Accertato | | 27.160 | 36.862 | 33.873 |
| VAA=A-(A-1)/A-1% | Variazione Annua Accertato% | | 51,85% | 46,35% | 29,10% |
| RC-(RC-1) | Variazione Annua Risc. Comp. | | 27.160 | 36.862 | 33.873 |
| RC-(RC-1)/RC-1% | Variazione Annua Risc. Comp.% | | 51,85% | 46,35% | 29,10% |
| VC-(VC-1) | Variazione Annua Vers. Comp. | | 23.929 | 39.937 | 34.473 |
| VC-(VC-1)/VC-1% | Variazione Annua Vers. Comp.% | | 46,19% | 52,73% | 29,80% |
| DAPI=A-PI | Differenza Accertato-Prev. Iniz. | 51.328 | 78.488 | - 298.600 | - 264.727 |
| DAPI/PI% | DAPI/Prev. Iniz. Comp.% | 4888,38% | 7475,05% | -71,95% | -63,79% |
| DA-PD | Differenza Accert. - Prev. Def. | 51.328 | 78.488 | - 298.600 | - 265.349 |
| DAPD/PD% | DAPD/Prev. Def.% | 4888,38% | 7475,05% | -71,95% | -63,84% |
| VPDC/PIC% | Var. Cassa Prev. Def./Prev. Iniz. % | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,15% |
| VC-PIC | Diff. Vers. Comp.-Prev. Iniz. Cassa | 50.761 | 74.690 | - 299.323 | - 264.850 |
| VC-PDC | Diff. Vers. Comp.-Prev. Def. Cassa | 50.761 | 74.690 | - 299.323 | - 265.472 |
| RC/A% | Riscosso Competenza/Accertato% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% |
| RRN=RRL-(DVT-1) | Riscosso Residui (netto) | | 714 | 147 | 1.979 |
| RA=(VT+DVT)-(DVT-1) | Riscossioni dell'anno | | 80.252 | 116.547 | 152.252 |
| DRIR=DRR+RRN | Da Riscuotere Iniziale Riaccertato | | 10.053 | 6.447 | 8.250 |
| I/R=RF-(RI-VR+DVC+DRC) | Insussistenze(-)/Riaccertamenti(+) | 74 | 691 | - 2.893 | 1.950 |
| DRIR/A% | DRIR/Accertato% | | 12,64% | 5,54% | 5,49% |
| RRN/DRIR% | Quota Residui Riscossi% | | 7,10% | 2,28% | 23,99% |
| DRR/DRT% | Da Risc. Res./Da Risc. Totale% | 100,00% | 100,00% | 99,98% | 100,00% |
| DVR/DVT% | Da Vers. Res./Da Vers. Totale% | 13,17% | 0,00% | 77,86% | 96,17% |
| VR-(DVT-1) | Differ. Vers. Res. - Da Vers. Totale | | 714 | - 2.395 | - 1.106 |

Allegato 6

## CONTROLLI II.DD.
## RIPARTIZIONE PER FASCE DI MAGGIORE IMPOSTA ACCERTATA

| DIREZIONI REGIONALI | FASCE DI MIA (in milioni di lire) | 1999 | | | | | 2000 | | | | | 2001 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Eseguiti | MIA (in migliaia di lire) | MIMA | INC. PER FASCE DI CONT. | INC. PER FASCE MIA | Eseguiti | MIA (in migliaia di lire) | MIMA | INC. PER FASCE DI CONT. | INC. PER FASCE MIA | Eseguiti | MIA (in migliaia di lire) | MIMA | INC. PER FASCE DI CONT. | INC. PER FASCE MIA |
| TOTALE | Fino a 20 milioni | 554.764 | 839.842.938 | 1.514 | 94,2% | 7,5% | 657.479 | 1.106.264.655 | 1.683 | 94,5% | 9,4% | 488.050 | 1.548.078.087 | 3.172 | 89,2% | 12,1% |
| | Da 20 a 50 milioni | 16.368 | 512.180.601 | 31.292 | 2,8% | 4,6% | 18.930 | 588.679.939 | 31.098 | 2,7% | 5,0% | 34.143 | 1.052.878.473 | 30.837 | 6,2% | 8,2% |
| | Da 50 a 100 milioni | 7.287 | 507.893.100 | 69.699 | 1,2% | 4,5% | 8.361 | 584.450.982 | 69.902 | 1,2% | 4,9% | 12.165 | 841.724.880 | 69.192 | 2,2% | 6,6% |
| | Oltre 100 milioni | 10.427 | 9.373.738.979 | 898.987 | 1,8% | 83,4% | 11.277 | 9.546.592.811 | 846.554 | 1,6% | 80,7% | 12.784 | 9.367.728.605 | 732.770 | 2,3% | 73,1% |
| | Totale | 588.846 | 11.233.655.618 | 19.077 | 100,0% | 100,0% | 696.047 | 11.825.988.387 | 16.990 | 100,0% | 100,0% | 547.142 | 12.810.410.045 | 23.413 | 100,0% | 100,0% |

Allegato 7

## CONTROLLI II.DD.
## RIPARTIZIONE PER FONTE D'INNESCO

| DIREZIONI REGIONALI | FONTE DI INNESCO | 1999 | | | | | 2000 | | | | | 2001 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Eseguiti | MIA (in migliaia di lire) | MIMA | INC. PER FASCE DI CONT. | INC. PER FASCE MIA | Eseguiti | MIA (in migliaia di lire) | MIMA | INC. PER FASCE DI CONT. | INC. PER FASCE MIA | Eseguiti | MIA (in migliaia di lire) | MIMA | INC. PER FASCE DI CONT. | INC. PER FASCE MIA |
| NAZIONALE | Iniziativa | 197.315 | 5.335.880.000 | 27.042 | 33,5% | 47,5% | 172.904 | 5.060.339.296 | 29.267 | 24,8% | 42,8% | 201.135 | 5.010.347.786 | 24.910 | 36,8% | 39,1% |
| | Liste | 352.401 | 728.170.718 | 2.066 | 59,8% | 6,5% | 482.520 | 1.408.317.120 | 2.919 | 69,3% | 11,9% | 306.935 | 2.132.592.169 | 6.948 | 56,1% | 16,6% |
| | Verbali D.R. ed Uffici | 2.474 | 225.466.587 | 91.134 | 0,4% | 2,0% | 2.131 | 296.821.147 | 139.287 | 0,3% | 2,5% | 3.664 | 488.784.939 | 133.402 | 0,7% | 3,8% |
| | Verbali G. di F. ed altri org. | 35.504 | 4.928.168.040 | 138.806 | 6,0% | 43,9% | 37.388 | 4.867.708.619 | 130.194 | 5,4% | 41,2% | 33.823 | 4.910.000.812 | 145.168 | 6,2% | 38,3% |
| | Assente | 1.152 | 15.970.273 | 13.863 | 0,2% | 0,1% | 1.104 | 192.802.205 | 174.640 | 0,2% | 1,6% | 1.585 | 268.684.339 | 169.517 | 0,3% | 2,1% |
| | Totale | 588.846 | 11.233.655.618 | 19.077 | 100,0% | 100,0% | 696.047 | 11.825.988.387 | 16.990 | 100,0% | 100,0% | 547.142 | 12.810.410.045 | 23.413 | 100,0% | 100,0% |

Allegato 8

## CONTROLLI II.DD.
## RIPARTIZIONE PER NATURA GIURIDICA DEL CONTRIBUENTE

| DIREZIONI REGIONALI | NATURA GIURIDICA CONTRIBUENTE | 1999 | | | | | 2000 | | | | | 2001 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Eseguiti | MIA (in migliaia di lire) | MIMA | INC. PER FASCE DI CONT. | INC. PER FASCE MIA | Eseguiti | MIA (in migliaia di lire) | MIMA | INC. PER FASCE DI CONT. | INC. PER FASCE MIA | Eseguiti | Notificati | MIA (in migliaia di lire) | MIMA | INC. PER FASCE DI CONT. | INC. PER FASCE MIA |
| NAZIONALE | Persona fisica | 528.490 | 4.048.553.023 | 7.661 | 89,8% | 36,0% | 627.826 | 4.239.887.092 | 6.753 | 90,2% | 35,9% | 457.353 | 422.022 | 6.151.411.124 | 14.576 | 83,8% | 48,0% |
| | Persona non fisica | 56.491 | 7.172.332.536 | 126.964 | 9,6% | 63,8% | 58.476 | 7.569.803.154 | 129.451 | 8,4% | 64,0% | 67.158 | 59.121 | 6.607.392.498 | 111.760 | 11,7% | 51,6% |
| | Non decodificabile | 3.865 | 12.770.059 | 3.304 | 0,7% | 0,1% | 9.745 | 16.298.141 | 1.672 | 1,4% | 0,1% | 22.631 | 22.307 | 51.606.423 | 2.313 | 4,4% | 0,4% |
| | Totale | 588.846 | 11.233.655.618 | 19.077 | 100,0% | 100,0% | 696.047 | 11.825.988.387 | 16.990 | 100,0% | 100,0% | 547.142 | 503.450 | 12.810.410.045 | 25.445 | 100,0% | 100,0% |

Allegato 9

## CONTROLLI IVA
## DIRTIBUZIONE PER FASCE DI MAGGIORE IMPOSTA ACCERTATA

| DIREZIONI REGIONALI | FASCE DI MIA (in milioni di lire) | 1999 | | | | | 2000 | | | | | 2001 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Eseguiti | MIA (in migliaia di lire) | MIMA | INC. PER FASCE DI CONT. | INC. PER FASCE MIA | Eseguiti | MIA (in migliaia di lire) | MIMA | INC. PER FASCE DI CONT. | INC. PER FASCE MIA | | | MIMA | INC. PER FASCE DI CONT. | INC. PER FASCE MIA |
| NAZIONALE | Fino a 20 milioni | 203.699 | 283.755.895 | 1.393 | 92,3% | 6,1% | 212.718 | 329.430.458 | 1.549 | 93,1% | 7,6% | 262.198 | 414.166.599 | 1.580 | 93,7% | 9,4% |
| | Da 20 a 50 milioni | 7.915 | 239.694.596 | 30.284 | 3,6% | 5,2% | 7.396 | 221.446.316 | 29.941 | 3,2% | 5,1% | 8.619 | 253.680.504 | 29.433 | 3,1% | 5,7% |
| | Da 50 a 100 milioni | 3.722 | 254.459.998 | 68.366 | 1,7% | 5,5% | 3.442 | 232.027.019 | 67.411 | 1,5% | 5,4% | 3.664 | 241.637.570 | 65.949 | 1,3% | 5,5% |
| | Oltre 100 milioni | 5.445 | 3.846.604.144 | 706.447 | 2,5% | 83,2% | 5.008 | 3.544.878.643 | 707.843 | 2,2% | 81,9% | 5.198 | 3.519.251.611 | 677.040 | 1,9% | 79,5% |
| | Totale | 220.781 | 4.624.514.633 | 20.946 | 100,0% | 100,0% | 228.564 | 4.327.782.436 | 18.935 | 100,0% | 100,0% | 279.679 | 4.428.736.284 | 15.835 | 100,0% | 100,0% |

Allegato 10

## CONTROLLIIVA
## RIPARTIZIONE PER FONTE D'INNESCO

| DIREZIONI REGIONALI | FONTE D'INNESCO | 1999 | | | | | 2000 | | | | | 2001 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Eseguiti | MIA(in migliaia di lire) | MIMA | INC. PER FASCE DI CONT. | INC. PER FASCE MIA | Eseguiti | MIA(in migliaia di lire) | MIMA | INC. PER FASCE DI CONT. | INC. PER FASCE MIA | Eseguiti | MIA(in migliaia di lire) | MIMA | INC. PER FASCE DI CONT. | INC. PER FASCE MIA |
| NAZIONALE | Iniziativa | 174.794 | 1.856.339.738 | 10.620 | 79,2% | 40,1% | 177.882 | 1.429.673.378 | 8.037 | 77,8% | 33,0% | 210.057 | 1.560.462.404 | 7.429 | 75,1% | 35,2% |
| | Liste | 3.184 | 36.193.355 | 11.367 | 1,4% | 0,8% | 12.338 | 106.674.553 | 8.646 | 5,4% | 2,5% | 33.679 | 224.061.542 | 6.653 | 12,0% | 5,1% |
| | Verbali G. di F. ed altre org. | 6.331 | 177.381.268 | 28.018 | 2,9% | 3,8% | 5.939 | 293.684.253 | 49.450 | 2,6% | 6,8% | 7.477 | 459.717.511 | 61.484 | 2,7% | 10,4% |
| | Verbali D.R. e uffici | 36.472 | 2.554.600.272 | 70.043 | 16,5% | 55,2% | 32.405 | 2.497.750.252 | 77.079 | 14,2% | 57,7% | 28.466 | 2.184.494.827 | 76.740 | 10,2% | 49,3% |
| | Totale | 220.781 | 4.624.514.633 | 20.946 | 100,0% | 100,0% | 228.564 | 4.327.782.436 | 18.935 | 100,0% | 100,0% | 279.679 | 4.428.736.284 | 15.835 | 100,0% | 100,0% |

Allegato 11

## CONTROLLI IVA
## RIPARTIZIONE PER NATURA GIURIDICA DEL CONTRIBUENTE

| DIREZIONE REGIONALE | Natura giuridica | 1999 | | | | | 2000 | | | | | 2001 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Eseguiti | MIA (in migliaia di lire) | MIMA | INC. PER FASCE DI CONT. | INC. PER FASCE MIA | Eseguiti | MIA (in migliaia di lire) | MIMA | INC. PER FASCE DI CONT. | INC. PER FASCE MIA | Eseguiti | MIA (in migliaia di lire) | MIMA | INC. PER FASCE DI CONT. | INC. PER FASCE MIA |
| NAZIONALE | Persone fisiche | 142.712 | 882.125.882 | 6.181 | 64,6% | 19,1% | 150.568 | 768.286.113 | 5.103 | 65,9% | 17,8% | 195.079 | 984.525.338 | 5.047 | 69,8% | 22,2% |
| | Persone non fisiche | 77.693 | 3.739.364.045 | 48.130 | 35,2% | 80,9% | 73.442 | 2.942.682.163 | 40.068 | 32,1% | 68,0% | 73.311 | 2.019.794.573 | 27.551 | 26,2% | 45,6% |
| | Non decodificabile | 376 | 3.024.706 | 8.044 | 0,2% | 0,1% | 4.554 | 616.814.160 | 135.444 | 2,0% | 14,3% | 11.289 | 1.424.416.373 | 126.177 | 4,0% | 32,2% |
| | Totale | 220.781 | 4.624.514.633 | 20.946 | 100,0% | 100,0% | 228.564 | 4.327.782.436 | 18.935 | 100,0% | 100,0% | 279.679 | 4.428.736.284 | 15.835 | 100,0% | 100,0% |

Allegato 12

## CONTROLLI II.DD.
## ACCERTAMENTI PARZIALI AUTOMATIZZATI - 41 BIS

| DIREZIONI REGIONALI | 1999 | | | | | 2000 | | | | | 2001 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Eseguiti | MIA (in migliaia di lire) | MIMA | INC. PER FASCE DI CONT. | INC. PER FASCE MIA | Eseguiti | MIA (in migliaia di lire) | MIMA | INC. PER FASCE DI CONT. | INC. PER FASCE MIA | Eseguiti | MIA (in migliaia di lire) | MIMA | INC. PER FASCE DI CONT. | INC. PER FASCE MIA |
| ABRUZZO | 9.492 | 6.467.574 | 681 | 2,8% | 1,4% | 13.237 | 12.146.745 | 918 | 3,3% | 2,3% | 2.944 | 4.332.352 | 1.472 | 1,7% | 1,0% |
| BASILICATA | 1.804 | 773.469 | 429 | 0,5% | 0,2% | 1.908 | 1.399.165 | 733 | 0,5% | 0,3% | 1.005 | 1.060.581 | 1.055 | 0,6% | 0,2% |
| BOLZANO (D.P.) | 1.454 | 2.113.817 | 1.454 | 0,4% | 0,5% | 2.447 | 3.850.012 | 1.573 | 0,6% | 0,7% | 1.047 | 2.581.627 | 2.466 | 0,6% | 0,6% |
| CALABRIA | 8.238 | 6.225.552 | 756 | 2,4% | 1,3% | 8.310 | 6.496.508 | 782 | 2,1% | 1,2% | 2.401 | 3.854.645 | 1.605 | 1,4% | 0,9% |
| CAMPANIA | 41.034 | 28.582.234 | 697 | 12,1% | 6,1% | 40.313 | 33.910.002 | 841 | 10,0% | 6,4% | 12.798 | 26.907.788 | 2.102 | 7,2% | 6,1% |
| EMILIA ROMAGNA | 27.115 | 25.613.770 | 945 | 8,0% | 5,5% | 33.381 | 29.643.186 | 888 | 8,3% | 5,6% | 20.523 | 32.601.457 | 1.589 | 11,6% | 7,4% |
| FRIULI VENEZIA GIULIA | 7.743 | 12.102.157 | 1.563 | 2,3% | 2,6% | 8.842 | 7.285.149 | 824 | 2,2% | 1,4% | 5.062 | 7.511.088 | 1.484 | 2,9% | 1,7% |
| LAZIO | 26.833 | 93.087.057 | 3.469 | 7,9% | 19,9% | 37.497 | 128.087.333 | 3.416 | 9,3% | 24,0% | 21.734 | 57.223.233 | 2.633 | 12,3% | 13,0% |
| LIGURIA | 10.095 | 8.563.149 | 848 | 3,0% | 1,8% | 15.943 | 35.226.987 | 2.210 | 4,0% | 6,6% | 6.250 | 11.838.080 | 1.894 | 3,5% | 2,7% |
| LOMBARDIA | 53.184 | 140.246.071 | 2.637 | 15,7% | 29,9% | 60.667 | 94.056.789 | 1.550 | 15,1% | 17,6% | 30.332 | 122.880.491 | 4.051 | 17,1% | 28,0% |
| MARCHE | 7.013 | 9.404.993 | 1.341 | 2,1% | 2,0% | 7.786 | 6.496.000 | 834 | 1,9% | 1,2% | 4.274 | 7.824.056 | 1.831 | 2,4% | 1,8% |
| MOLISE | 1.510 | 748.427 | 496 | 0,4% | 0,2% | 1.699 | 1.187.783 | 699 | 0,4% | 0,2% | 587 | 2.130.950 | 3.630 | 0,3% | 0,5% |
| PIEMONTE | 32.558 | 26.357.548 | 810 | 9,6% | 5,6% | 37.643 | 46.686.069 | 1.240 | 9,4% | 8,7% | 14.961 | 30.500.951 | 2.039 | 8,5% | 6,9% |
| PUGLIA | 19.445 | 20.509.105 | 1.055 | 5,7% | 4,4% | 18.692 | 15.375.592 | 823 | 4,6% | 2,9% | 7.486 | 29.300.583 | 3.914 | 4,2% | 6,7% |
| SARDEGNA | 7.597 | 6.471.798 | 852 | 2,2% | 1,4% | 7.229 | 5.621.319 | 778 | 1,8% | 1,1% | 2.952 | 4.630.677 | 1.569 | 1,7% | 1,1% |
| SICILIA | 25.791 | 22.724.557 | 881 | 7,6% | 4,8% | 29.876 | 33.752.982 | 1.130 | 7,4% | 6,3% | 8.246 | 28.379.220 | 3.442 | 4,7% | 6,5% |
| TOSCANA | 20.308 | 20.429.313 | 1.006 | 6,0% | 4,4% | 27.612 | 28.365.356 | 1.027 | 6,9% | 5,3% | 13.260 | 29.369.035 | 2.215 | 7,5% | 6,7% |
| TRENTO (D.P.) | 2.310 | 1.594.111 | 690 | 0,7% | 0,3% | 3.107 | 3.074.637 | 990 | 0,8% | 0,6% | 608 | 1.187.907 | 1.954 | 0,3% | 0,3% |
| UMBRIA | 5.922 | 6.417.648 | 1.084 | 1,7% | 1,4% | 5.991 | 4.926.591 | 822 | 1,5% | 0,9% | 2.243 | 4.329.866 | 1.930 | 1,3% | 1,0% |
| VALLE D'AOSTA | 980 | 848.412 | 866 | 0,3% | 0,2% | 981 | 664.681 | 678 | 0,2% | 0,1% | 399 | 512.153 | 1.284 | 0,2% | 0,1% |
| VENETO | 28.835 | 29.367.374 | 1.018 | 8,5% | 6,3% | 39.196 | 35.526.954 | 906 | 9,7% | 6,7% | 17.754 | 30.277.805 | 1.705 | 10,0% | 6,9% |
| NAZIONALE | 339.261 | 468.648.136 | 1.381 | 100,0% | 100,0% | 402.357 | 533.779.840 | 1.327 | 100,0% | 100,0% | 176.866 | 439.234.545 | 2.483 | 100,0% | 100,0% |

Allegato 13

## CONTROLLI IVA
## OPERATORI INTRACOMUNITARI

| DIREZIONI REGIONALI | 1999 | | | 2000 | | | SCOSTAMENTI % 2000/1999 | | 2001 | | | SCOSTAMENTI % 2001/2000 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Eseguiti | % positività | MIA (in migliaia di lire) | Eseguiti | % positività | MIA (in migliaia di lire) | controlli eseguiti | MIA | Eseguiti | % positività | MIA (in migliaia di lire) | controlli eseguiti | MIA |
| ABRUZZO | 140 | 100 | 242.788 | 37 | 100 | 84.210 | -73,6% | -65,3% | 64 | 100 | 107.258 | 73,0% | 27,4% |
| BASILICATA | 28 | 100 | 4.672 | 48 | 100 | 1.341 | 71,4% | -71,3% | 6 | 100 | 6.860 | -87,5% | 411,6% |
| BOLZANO (D.P.) | 314 | 100 | 3.232.154 | 442 | 100 | 2.287.081 | 40,8% | -29,2% | 431 | 100 | 1.699.194 | -2,5% | -25,7% |
| CALABRIA | 178 | 100 | 83.365 | 77 | 100 | 209.321 | -56,7% | 151,1% | 127 | 100 | 55.475 | 64,9% | -73,5% |
| CAMPANIA | 895 | 100 | 4.493.570 | 1.057 | 100 | 10.193.975 | 18,1% | 126,9% | 1.235 | 100 | 3.648.570 | 16,8% | -64,2% |
| EMILIA ROMAGNA | 1.114 | 100 | 5.236.425 | 1.279 | 99 | 4.811.296 | 14,8% | -8,1% | 696 | 99 | 6.761.787 | -45,6% | 40,5% |
| FRIULI VENEZIA GIULIA | 274 | 100 | 1.040.747 | 175 | 99 | 959.003 | -36,1% | -7,9% | 101 | 94 | 349.975 | -42,3% | -63,5% |
| LAZIO | 684 | 100 | 16.407.452 | 368 | 100 | 5.237.294 | -46,2% | -68,1% | 371 | 99 | 3.401.277 | 0,8% | -35,1% |
| LIGURIA | 432 | 100 | 3.878.701 | 177 | 98 | 1.991.743 | -59,0% | -48,6% | 210 | 99 | 3.235.448 | 18,6% | 62,4% |
| LOMBARDIA | 1.592 | 100 | 19.613.948 | 1.251 | 100 | 44.226.271 | -21,4% | 125,5% | 791 | 99 | 16.326.003 | -36,8% | -63,1% |
| MARCHE | 287 | 100 | 696.630 | 138 | 100 | 330.803 | -51,9% | -52,5% | 91 | 99 | 2.821.569 | -34,1% | 752,9% |
| MOLISE | 20 | 100 | 12.313 | 11 | 100 | 236.598 | -45,0% | 1821,5% | 21 | 90 | 74.938 | 90,9% | -68,3% |
| PIEMONTE | 629 | 99 | 31.413.734 | 368 | 98 | 5.589.749 | -41,5% | -82,2% | 444 | 99 | 13.454.495 | 20,7% | 140,7% |
| PUGLIA | 738 | 100 | 506.025 | 203 | 100 | 389.503 | -72,5% | -23,0% | 421 | 100 | 3.411.166 | 107,4% | 775,8% |
| SARDEGNA | 115 | 99 | 85.387 | 89 | 99 | 141.350 | -22,6% | 65,5% | 70 | 100 | 18.784 | -21,3% | -86,7% |
| SICILIA | 414 | 100 | 307.049 | 326 | 100 | 1.406.510 | -21,3% | 358,1% | 574 | 100 | 6.954.409 | 76,1% | 394,4% |
| TOSCANA | 1.216 | 100 | 5.634.456 | 1.200 | 100 | 5.479.105 | -1,3% | -2,8% | 1.375 | 99 | 3.231.265 | 14,6% | -41,0% |
| TRENTO (D.P.) | 224 | 100 | 595.409 | 173 | 100 | 492.632 | -22,8% | -17,3% | 111 | 95 | 257.895 | -35,8% | -47,6% |
| UMBRIA | 46 | 100 | 139.768 | 53 | 100 | 78.900 | 15,2% | -43,5% | 87 | 100 | 213.750 | 64,2% | 170,9% |
| VALLE D'AOSTA | 56 | 100 | 8.621 | 33 | 100 | 478.642 | -41,1% | 5452,0% | 38 | 100 | 118.212 | 15,2% | -75,3% |
| VENETO | 676 | 100 | 9.751.093 | 599 | 98 | 5.966.605 | -11,4% | -38,8% | 561 | 97 | 5.127.662 | -6,3% | -14,1% |
| NAZIONALE | 10.072 | 100 | 103.384.307 | 8.104 | 100 | 90.591.932 | -19,5% | -12,4% | 7.825 | 99 | 71.275.992 | -3,4% | -21,3% |

Allegato 14

## VERIFICHE DELLA GUARDIA DI FINANZA PROGRAMMATE E CONSUNTIVATE - ANNI 1999 - 2001

| | 1999 | | | | | 2000 | | | | | 2000/1999 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | programmato | consuntivato | Differenza % cons/progr. | Incidenza verifiche sul totale | Distribuzione delle verifiche generali d'iniziativa | programmato | consuntivato | Differenza % cons/progr. | Incidenza verifiche sul totale | Distribuzione delle verifiche | Differenza % programmato 2000/1999 | Differenza % consuntivato 2000/1999 |
| Verifiche generali d'iniziativa | 9.400 | 9.675 | 2,93 | 15,18 | 100,00 | 6.200 | 6.704 | 8,13 | 10,75 | 100,00 | -34,04 | -30,71 |
| di cui: | | | | | | | | | | | | |
| soggetti con V.A. < a 10 miliardi | 8.200 | 8.487 | 3,50 | | 87,72 | 5.000 | 5.443 | 8,86 | | 81,19 | -39,02 | -35,87 |
| soggetti con V.A. da 10 a 50 mld | 800 | 779 | -2,63 | | 8,05 | 800 | 854 | 6,75 | | 12,74 | 0,00 | 9,63 |
| soggetti con V.A. > a 50 miliardi | 400 | 409 | 2,25 | | 4,23 | 400 | 407 | 1,75 | | 6,07 | 0,00 | -0,49 |
| Verifiche parziali e controlli * | 31.000 | 54.045 | 74,34 | 84,82 | | 43.100 | 55.682 | 29,19 | 89,25 | 100,00 | 39,03 | 3,03 |
| di cui: | | | | | | | | | | | | |
| verifiche parziali | n.d. | 10.118 | n.d. | | | 15.000 | 15.923 | 6,15 | | 28,60 | | 57,37 |
| altri controlli | n.d. | 43.927 | n.d. | | | 28.100 | 39.759 | 41,49 | | 71,40 | | -9,49 |
| **TOTALE** | **40.400** | **63.720** | **57,72** | **100,00** | | **49.300** | **62.386** | **26,54** | **100,00** | | **22,03** | **-2,09** |

| | 2001 | | | | | 2001/2000 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | programmato | consuntivato | Differenza % cons/progr. | Incidenza verifiche sul totale | Distribuzione delle verifiche | Differenza % programmato 2001/2000 | Differenza % consuntivato 2001/2000 |
| Verifiche generali d'iniziativa | 6.200 | 6.462 | 4,23 | 8,92 | 100,00 | 0,00 | -3,61 |
| di cui: | | | | | | | |
| soggetti con V.A. < a 10 miliardi | 5.000 | 5.149 | 2,98 | | 79,68 | 0,00 | -5,40 |
| soggetti con V.A. da 10 a 50 mld | 800 | 900 | 12,50 | | 13,93 | 0,00 | 5,39 |

| | 2001 | | | | | 2001/2000 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | programmato | consuntivato | Differenza % cons/progr. | Incidenza verifiche sul totale | Distribuzione delle verifiche | Differenza % programmato 2001/2000 | Differenza % consuntivato 2001/2000 |
| soggetti con V.A. > a 50 miliardi | 400 | 413 | 3,25 | | 6,39 | 0,00 | 1,47 |
| Verifiche parziali e controlli * | 57.200 | 65.990 | 15,37 | 91,08 | 100,00 | 32,71 | 18,51 |
| di cui: | | | | | | | |
| verifiche parziali | 18.100 | 20.921 | 15,59 | | 31,70 | 20,67 | 31,39 |
| altri controlli | 39.100 | 45.069 | 15,27 | | 68,30 | 39,15 | 13,36 |
| **TOTALE** | **63.400** | **72.452** | **14,28** | **100,00** | | **28,60** | **16,14** |

* Controlli, controlli congiunti INPS-GDF, controlli intracomunitari (senza i controlli strumentali)

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Guardia di finanza

Allegato 15

## Guardia di finanza: allocazione risorse umane per missioni istituzionali: 1999 - 2001

*(ore/persona in migliaia)*

| Missione istituzionale | Consuntivo 99 | consuntivo 2000 | Differenza assoluta consuntivo 2000 consuntivo 1999 | Differenza % consuntivo 2000 consuntivo 99 | direttiva 2001 | consuntivo 2001 | Differenza assoluta consuntivo 2001 consuntivo 2000 | Differenza % consuntivo 2001 consuntivo 2000 | Differenza assoluta consuntivo 2001 Direttiva 2001 | Differenza % consuntivo 2001 Direttiva 2001 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Servizi strumentali di supporto alla produzione | 50.127 | 39.515 | -10.612 | -21,17 | 30.685 | 27.120 | -12.395 | -31,37 | -3565 | -11,62 |
| Servizi professionali e servizi di indirizzo coordinamento e controllo | 7.906 | 7.075 | -831 | -10,51 | 9.315 | 7.852 | 777 | 10,98 | -1463 | -15,71 |
| Totale attività indiretta | 58.033 | 46.590 | -11.443 | -19,72 | 40.000 | 34.972 | -11.618 | -24,94 | -5028 | -12,57 |
| | | | | | | | | | | |
| Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari | 31.218 | 32.734 | 1.516 | 4,86 | 33.456 | 34.305 | 1.571 | 4,80 | 849 | 2,54 |
| Area extratributaria | 18.190 | 28.189 | 9.999 | 54,97 | 29.075 | 29.066 | 877 | 3,11 | -9 | -0,03 |
| Totale attività dirette | 49.408 | 60.923 | 11.515 | 23,31 | 62.531 | 63.371 | 2.448 | 4,02 | 840 | 1,34 |
| Totale generale | 107.441 | 107.513 | 72 | 0,07 | 102.531 | 98.343 | -9.170 | -8,53 | -4.188 | -4,08 |

Non sono stati inclusi la missione istituzionale "altre attività dirette e di supporto alle altre Amministrazioni"

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Guardia di finanza

Allegato 16

## Guardia di finanza: allocazione risorse umane per l'*Area extratributaria*

*(ore/persona in migliaia)*

| Missioni istituzionali | Consuntivo 1999 | Direttiva 2000 | Consuntivo 2000 | Differenza % consuntivato 2000 Direttiva 2000 | Differenza % consuntivato 2000 consuntivato 1999 |
|---|---|---|---|---|---|
| Contrasto alla criminalità organizzata e comune | 10.909 | 10.982 | 11.522 | 4,92 | 5,62 |
| Approntamento forze terrestri | 19 | 21 | 47 | 123,81 | 147,37 |
| Interventi per pubbliche calamità | 52 | 57 | 80 | 40,35 | 53,85 |
| Controllo del territorio | 3.000 | 13.258 | 12.091 | -8,80 | 303,03 |
| Tutela dell'ordine pubblico | 2.845 | 2.879 | 3.011 | 4,58 | 5,83 |
| Vigilanza spesa pubblica | 232 | 230 | 226 | -1,74 | -2,59 |
| Prevenzione e repressione delle attività illegali e pericolose | 216 | 222 | 207 | -6,76 | -4,17 |
| Tutela degli interessi economici e patrimoniali dello Stato | 34 | 36 | 34 | -5,56 | 0,00 |
| Vigilanza sugli operatori e sui mercati finanziari | 299 | 316 | 329 | 4,11 | 10,03 |
| Tutela del mercato e dei consumatori | 341 | 342 | 402 | 17,54 | 17,89 |
| Vigilanza, prevenzione e repressione in materia ambientale | 149 | 150 | 132 | -12,00 | -11,41 |
| Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale | 41 | 44 | 30 | -31,82 | -26,83 |
| Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di radiodiffusione ed editoria | 53 | 47 | 78 | 65,96 | 47,17 |
| **Totale area extratributaria** | **18.190** | **28.584** | **28.189** | **-1,38** | **54,97** |

segue allegato 16

| Missioni istituzionali | Direttiva 2001 | Consuntivo 2001 | Differenza % consuntivato 2001 Direttiva 2001 | Differenza % consuntivato 2001 consuntivato 2000 |
|---|---|---|---|---|
| Contrasto alla criminalità organizzata e comune | 11.850 | 12.565 | 6,03 | 9,05 |
| Approntamento forze terrestri | 48 | 34 | -29,17 | -27,66 |
| Interventi per pubbliche calamità | 82 | 45 | -45,12 | -43,75 |
| Controllo del territorio | 12.542 | 12.004 | -4,29 | -0,72 |
| Tutela dell'ordine pubblico | 3.096 | 2.892 | -6,59 | -3,95 |
| Vigilanza spesa pubblica | 233 | 260 | 11,59 | 15,04 |
| Prevenzione e repressione delle attività illegali e pericolose | 211 | 213 | 0,95 | 2,90 |
| Tutela degli interessi economici e patrimoniali dello Stato | 35 | 29 | -17,14 | -14,71 |
| Vigilanza sugli operatori e sui mercati finanziari | 336 | 404 | 20,24 | 22,80 |
| Tutela del mercato e dei consumatori | 406 | 386 | -4,93 | -3,98 |
| Vigilanza, prevenzione e repressione in materia ambientale | 134 | 148 | 10,45 | 12,12 |
| Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale | 31 | 20 | -35,48 | -33,33 |
| Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di radiodiffusione ed editoria | 71 | 66 | -7,04 | -15,38 |
| **Totale area extratributaria** | **29.075** | **29.066** | **-0,03** | **3,11** |

*Fonte: Guardia di finanza*

Allegato 17

**Serie storica del contenzioso**

**Commissioni tributarie provinciali**

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | Diff. 1999-1998 | | Diff. 2000-1999 | | Diff. 2001-2000 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | Assoluta | % | Assoluta | % | Assoluta | % |
| Ricorsi pervenuti | 293.751 | 260.615 | 153.279 | 175.527 | -33.136 | -11,28 | -20.871 | -8,01 | 22.248 | 14,51 |
| Ricorsi definiti | 535.417 | 531.038 | 407.610 | 343.704 | -4.379 | -0,82 | -47.136 | -8,88 | -63.906 | -15,68 |
| % ricorsi definiti/pervenuti | 1,82 | 2,04 | 2,66 | 1,96 | | | | | | |
| Ricorsi accolti | 123.263 | 130.580 | 116.182 | 105.192 | 7.317 | 5,94 | 2.282 | 1,75 | -10.990 | -9,46 |
| % ricorsi accolti/definiti | 0,23 | 0,25 | 0,29 | 0,31 | | | | | | |
| Ricorsi parzialmente accolti | 46.895 | 45.067 | 185.506 | 141.839 | -1.828 | -3,90 | 1.416 | 3,14 | -43.667 | -23,54 |
| % parzialm. Accolti /definiti | 0,09 | 0,08 | 0,46 | 0,41 | | | | | | |
| Ricorsi non accolti | 365.259 | 355.391 | 105.922 | 96.673 | -9.868 | -2,70 | -249.469 | -70,20 | -9.249 | -8,73 |
| % non accolti / definiti | 0,68 | 0,67 | 0,26 | 0,28 | | | | | | |

**Commissioni tributarie regionali**

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | Diff. 1999-1998 | | Diff. 2000-1999 | | Diff. 2001-2000 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | Assoluta | % | Assoluta | % | Assoluta | % |
| Appelli pervenuti | 72.007 | 56.923 | 51.929 | 51.693 | -15.084 | -20,95 | 2.715 | 4,77 | - 236 | -0,45 |
| Appelli definiti | 107.593 | 104.123 | 99.106 | 82.095 | -3.470 | -3,23 | -4.373 | -4,20 | -17.011 | -17,16 |
| % appelli definiti/pervenuti | 1,49 | 1,83 | 1,91 | 1,59 | | | | | | |
| esito favorevole al contribuente | 41.552 | 41.601 | 43.822 | 38.184 | 49 | 0,12 | 35 | 0,08 | -5.638 | -12,87 |
| % favorevole al contr. /definiti | 0,39 | 0,40 | 0,44 | 0,47 | | | | | | |
| Esito favorevole all'Amministrazione | 66.041 | 62.522 | 30.171 | 25.865 | -3.519 | -5,33 | -4.408 | -7,05 | -4.306 | -14,27 |
| % favorevole all'amm.ne/definiti | 0,61 | 0,60 | 0,30 | 0,32 | | | | | | |
| Altri esiti* | N.D. | N.D. | 25.113 | 18.046 | N.D. | N.D. | N.D. | N.D. | -7.067 | -28,14 |
| % altri esiti/definiti | N.D. | N.D. | 0,25 | 0,22 | | | | | | |

Dati aggiornati al 22/05/02

* decisioni intermedie, estinzioni, conciliazioni ecc

*Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero delle finanze*

| TOTALI RICORSI + APPELLI | 2000 | 2001 |
|---|---|---|
| Presentati | 205.208 | 227.220 |
| Definiti | 506.716 | 425.799 |
| Pendenti al 31/12 | 1.015.558 | 816.979 |

Allegato 18

SITUAZIONE DEL PERSONALE - ESERCIZIO 2001

| UFFICI | PRESENTI | DOTAZIONI | Differenza presenti /dotazioni | | DOTAZ. PRECED. | Differenza fra dotazioni | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Val. ass. | % | | Val. ass. | % |
| **DOGANE** | **10.066** | **13.898** | **- 3.832** | **- 27,57** | **14.172** | **- 274** | **- 1,93** |
| DEMANIO | 1.681 | 1.866 | - 185 | - 9,91 | | | |
| ENTRATE | 36.323 | 47.271 | - 10.948 | - 23,16 | | | |
| TERRITORIO | 10.821 | 13.400 | - 2.579 | - 19,25 | | | |
| **TOTALE ENTRATE, DEMANIO E TERRITORIO** | **48.825** | **62.537** | **-13.712** | **- 21,93** | **71.917** | **- 9.380** | **- 13,04** |
| DIPARTIMENTO POLITICHE FISCALI | 952 | 1.148 | - 196 | - 17,07 | | | |
| GABINETTO + UFFICIO LEGISLATIVO | 192 | 259 | - 67 | - 25,87 | | | |
| SOTTOGRETARI | 31 | 32 | - 1 | - 3,13 | | | |
| SINCO | 46 | 29 | 17 | 58,62 | | | |
| SECIT | 172 | 279 | - 107 | - 38,35 | | | |
| SCUOLA DELL'ECONOMIA E FINANZE | 89 | 106 | - 17 | - 16,04 | | | |
| **TOTALE EX UFFICI CENTRALI MIN. FINANZE** | **1.482** | **1.853** | **- 371** | **- 20,02** | **1.746** | **107** | **6,13** |
| **COMMISSIONI TRIBUTARIE** | **2.635** | **2.682** | **- 47** | **- 1,75** | **2.933** | **- 251** | **- 8,56** |
| **TOTALI** | **63.008** | **80.970** | **-17.962** | **- 22,18** | **90.768** | **- 9.798** | **- 10,79** |

Allegato 19

**Ministero delle finanze: distribuzione territoriale degli addetti**

**Dipartimento delle entrate - Uffici periferici - Anni 1996 - 1999 e 2001**

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2001 |
|---|---|---|---|---|---|
| Scostamento medio semplice | 462,767 | 324,173 | 341,095 | 283,287 | 216,551 |
| Scostamento relativo | 0,233 | 0,172 | 0,182 | 0,153 | 0,140 |

*Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero delle finanze*

Allegato 20

**Dipartimento delle entrate: distribuzione regionale del personale2001**

| Regione | Dotazione organicaDipartimento[1] | Presenti Agenzia 2001 | % Presenti Agenzia 2001 | Redistribuzione presenti 2001 secondo la dotazione organica | Differenza assolutaredistribuzione presenti 2001 e presenti effettivi 2001 | Differenza %redistribuzione presenti 2001 e presenti effettivi 2001 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Val d'Aosta | 224 | 99 | 0,31 | 145,91 | -46,91 | -32,15 |
| Piemonte | 4.083 | 2.597 | 8,01 | 2.659,68 | -62,68 | -2,36 |
| Liguria | 1.872 | 1.129 | 3,48 | 1.219,43 | -90,43 | -7,42 |
| Lombardia | 7.882 | 3.976 | 12,26 | 5.134,35 | -1.158,35 | -22,56 |
| Veneto | 3.886 | 2.364 | 7,29 | 2.531,35 | -167,35 | -6,61 |
| Friuli | 1.103 | 703 | 2,17 | 718,50 | -15,50 | -2,16 |
| Trentino | 663 | 412 | 1,27 | 431,88 | -19,88 | -4,60 |
| Alto Adige | 421 | 174 | 0,54 | 274,24 | -100,24 | -36,55 |
| Emilia Romagna | 3.867 | 2.142 | 6,61 | 2.518,97 | -376,97 | -14,97 |
| Toscana | 3.700 | 2.197 | 6,78 | 2.410,19 | -213,19 | -8,85 |
| Marche | 1.379 | 876 | 2,70 | 898,28 | -22,28 | -2,48 |
| Umbria | 790 | 534 | 1,65 | 514,61 | 19,39 | 3,77 |
| Lazio | 4.543 | 3.125 | 9,64 | 2.959,32 | 165,68 | 5,60 |
| Abruzzo | 1.469 | 1.184 | 3,65 | 956,91 | 227,09 | 23,73 |
| Molise | 410 | 288 | 0,89 | 267,08 | 20,92 | 7,83 |
| Campania | 3.872 | 3.172 | 9,78 | 2.522,23 | 649,77 | 25,76 |
| Puglia | 2.688 | 1.974 | 6,09 | 1.750,97 | 223,03 | 12,74 |
| Basilicata | 532 | 364 | 1,12 | 346,55 | 17,45 | 5,04 |
| Calabria | 1.291 | 1.020 | 3,15 | 840,96 | 179,04 | 21,29 |
| Sicilia | 3.781 | 3.140 | 9,69 | 2.462,95 | 677,05 | 27,49 |
| Sardegna | 1.312 | 949 | 2,93 | 854,64 | 94,36 | 11,04 |
| Totale | 49.768 | 32.419 | 100,00 | 32.419,00 | 0,00 | 0,00 |

(1) D.P.C.M. 18/11/1996 e D.P.C.M. 2/12/1996 e D.P.C.M. 31/7/1997

PAGINA BIANCA

**Ministero dell'economia e delle finanze**

*(Ex Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica)*

**1. Sintesi e conclusioni.**

**2. I dati di consuntivo 2001:** *2.1 La classificazione della spesa per Centri di responsabilità; 2.2 La classificazione della spesa per funzioni obiettivo; 2.3 L'analisi della spesa secondo la classificazione economica semplificata; 2.4 La classificazione economica SEC95.*

**3. Le linee strategiche dell'azione amministrativa:** *3.1 Le note preliminari al bilancio 2001 e 2002; 3.2 La direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione 2001; 3.3 La direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione 2002; 3.4 Le attività svolte dal Servizio di controllo interno; 3.5 I dati di consuntivo secondo le risultanze del sistema di contabilità analitica relative al I semestre 2001; 3.6 Lo stato di attuazione della riforma di bilancio.*

**4. La riorganizzazione del Ministero:** *4.1 Lo stato di attuazione; 4.2 La situazione del personale.*

**5. Il processo di razionalizzazione della spesa per i beni e i servizi delle pubbliche amministrazioni.**

**6. La gestione del debito e la spesa per interessi:** *6.1 La consistenza e la struttura del debito; 6.2 L'utilizzazione delle somme affluite al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato ed altre operazioni di riduzione del debito; 6.3 Le operazioni di cartolarizzazione dei crediti e proventi del lotto e superenalotto; 6.4 Le operazioni di cartolarizzazione relative ad immobili pubblici; 6.5 Il contenzioso; 6.6 La tecnica della cartolarizzazione: problemi connessi alle modalità di registrazione.*

**7. Attività di verifica e di controllo:** *7.1 In materia di invalidità civile e di pensioni di guerra; 7.2 L'attività di controllo delle Commissioni mediche di verifica; 7.3 I risultati dell'attività.*

**8. L'andamento delle privatizzazioni:** *8.1 I risultati delle privatizzazioni dal 1994 al maggio 2002; 8.2 Le operazioni di privatizzazione realizzate nel 2001; 8.3 Le risultanze di consuntivo dei capitoli in entrata 4055 e 4057; 8.4 Il peso delle privatizzazioni sul Pil; 8.5 I proventi da privatizzazione nei principali Paesi europei; 8.6 Il contributo al risanamento della finanza pubblica e il Fondo ammortamento titoli; 8.7 Gli incassi relativi al periodo 1992 – 2001; 8.8 Lo sviluppo del mercato azionario italiano; 8.9 Il decreto-legge n. 63 del 2002: rinvio; 8.10 Le prospettive future.*

PAGINA BIANCA

# MINISTERO DEL TESORO, BILANCIO E PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

## *ESERCIZIO 2001* *(Milioni di Lire):*

| Funzione obiettivo 4° liv. | Stanziamenti Definitivi | Autorizzazioni di cassa | *di cui in C/Capitale* | Impegni | Impegni effettivi | Pagamenti | Residui totali | Economie |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1.1.1.1 - Trasferimenti per programmazione, definizione e coordinamento della politica governativa | 1.504.975 | 1.439.270 | *18.700* | 1.504.970 | 1.504.970 | 940.593 | 648.275 | 6.332 |
| 1.1.1.2 - Gestione trasferimenti per il funzionamento degli organi costituzionali | 3.318.979 | 3.410.813 | *5.096* | 3.314.928 | 3.312.193 | 3.342.113 | 189.188 | 18.317 |
| 1.1.1.3 - Trasferimenti per il funzionamento del sistema dei Commissariati di Governo | 34.339 | 40.445 | *141* | 27.233 | 27.233 | 24.876 | 7.578 | 8.526 |
| 1.1.2.1 - Azioni di supporto alle decisioni di finanza | 101.184 | 106.622 | *4.534* | 94.061 | 90.701 | 86.786 | 25.101 | 9.191 |
| 1.1.2.2 - Predisposizione e gestione del bilancio e rendiconto generale dello Stato | 218.161 | 233.677 | *31.772* | 209.279 | 201.557 | 195.863 | 87.114 | 30.346 |
| 1.1.2.3 - Gestione amministrativa del debito | 133.629 | 135.714 | *7.692* | 128.757 | 123.464 | 115.156 | 39.476 | 12.443 |
| 1.1.2.4 - Analisi, monitoraggio e vigilanza della spesa pubblica | 167.531 | 180.923 | *22.262* | 157.872 | 151.666 | 147.224 | 65.112 | 24.759 |
| 1.1.2.5 - Indirizzo, vigilanza e controllo sulla tesoreria | 15.589.803 | 15.620.385 | *16.450* | 15.586.780 | 15.580.093 | 15.434.770 | 506.938 | 60.169 |
| 1.1.2.6 - Gestione fondi speciali e di riserva | 2.140.278 | 8.732.096 | *445.000* | 0 | 0 | 0 | 0 | 2.140.278 |
| 1.1.2.7 - Liquidazione enti e oneri derivanti da | 1.583.534 | 2.726.429 | *5.284* | 1.553.291 | 1.549.847 | 1.512.054 | 1.328.778 | 34.474 |
| 1.1.2.8 - Vigilanza e recupero dei crediti erariali | 27 | 27 | | 8 | 8 | 9 | 0 | 20 |
| 1.1.2.9 - Trasferimenti per il funzionamento dei Monopoli di Stato | 9.089.781 | 9.089.781 | *24.673* | 9.051.281 | 9.051.281 | 9.051.281 | 0 | 38.500 |
| 1.1.2.10 - Gestione dei tributi | 6.000 | 6.000 | | 6.000 | 6.000 | 6.000 | 0 | 0 |
| 1.1.2.13 - Funzione | 0 | 200 | *200* | 0 | 0 | 39 | 0 | 9.961 |
| 1.1.3.2 - Processo di integrazione europea e attuazione delle politiche | 15.210 | 16.756 | *438* | 11.613 | 11.533 | 8.636 | 7.797 | 4.382 |
| 1.1.3.3 - Trasferimenti per il funzionamento dell'Unione Europea | 25.073.110 | 25.080.254 | | 22.756.089 | 22.756.089 | 22.758.367 | 4.910 | 2.317.045 |
| 1.1.3.5 - Partecipazione e attuazione accordi e trattati, contributi a organismi internazionali | 1.433.433 | 1.479.781 | *1.466.787* | 1.432.994 | 1.431.494 | 1.476.654 | 615.680 | 540 |
| 1.1.3.7 - Promozione culturale e coordinamento istituti di cultura e scuole italiane | 31.000 | 31.000 | | 27.939 | 27.939 | 17.527 | 10.412 | 3.061 |
| 1.1.3.8 - Promozione della collaborazione culturale e scientifica internazionale | 25.302 | 25.302 | | 25.300 | 25.300 | 25.300 | 0 | 2 |
| 1.2.1.1 - Trasferimenti ai PVS e in transizione, sostegno a programmi di assistenza nell'ambito di accordi e | 212.272 | 366.981 | *226.810* | 212.272 | 212.272 | 279.934 | 84.247 | 0 |
| 1.2.1.2 - Aiuti all'Albania | 101.067 | 105.022 | *100.000* | 101.067 | 1.067 | 2.333 | 100.000 | 2.689 |
| 1.2.2.1 - Contributi a fondi di sviluppo economico-sociale | 556.000 | 593.011 | *50.817* | 556.000 | 556.000 | 261.730 | 464.647 | 0 |
| 1.3.1.1 - Trasferimenti per programmazione e attuazione delle politiche generali del personale del pubblico impiego | 97.294 | 197.080 | | 95.646 | 95.646 | 146.994 | 9.572 | 65.638 |
| 1.3.1.2 - Gestione dei fondi per l'attuazione dei contratti e delle politiche del pubblico impiego e oneri accessori | 675.068 | 711.996 | | 92.642 | 0 | 0 | 92.642 | 973.426 |
| 1.3.2.1 - Trasferimenti per i servizi statistici | 495.000 | 495.308 | | 495.000 | 495.000 | 487.606 | 247.500 | 202 |

# MINISTERO DEL TESORO, BILANCIO E PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

## *ESERCIZIO 2001* *(Milioni di Lire):*

| Funzione obiettivo 4° liv. | Stanziamenti Definitivi | Autorizzazioni di cassa | *di cui in C/Capitale* | Impegni | Impegni effettivi | Pagamenti | Residui totali | Economie |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1.3.2.2 - Coordinamento e monitoraggio di piani e programmi per lo sviluppo | 88.304 | 93.963 | *4.610* | 84.791 | 79.436 | 73.700 | 30.310 | 4.300 |
| 1.3.3.1 - Realizzazione, ricostruzione e manutenzione di opere di edilizia demaniale | 300 | 0 | *0* | 0 | 0 | 0 | 0 | 300 |
| 1.3.3.5 - Informatizzazione della pubblica amministrazione | 87.425 | 84.353 | *56.668* | 85.425 | 59.123 | 28.757 | 58.885 | 3.810 |
| 1.3.3.6 - Monetazione e valori bollati | 1.352.190 | 914.690 | | 1.296.820 | 1.296.820 | 389.995 | 968.339 | 56.404 |
| 1.3.3.7 - Gestione dei servizi e degli approvvigionamenti per le amministrazioni centrali dello | 2.029.241 | 2.079.607 | *113.100* | 2.085.335 | 2.040.329 | 2.039.891 | 180.039 | -46.900 |
| 1.3.3.9 - pubblicita' istituzionale di interesse collettivo | 0 | 52 | | 0 | 0 | 0 | 7 | 45 |
| 1.4.1.2 - Sostegno alla ricerca scientifica e tecnologica | 120.000 | 120.000 | *120.000* | 76.000 | 0 | 0 | 176.000 | 44.000 |
| 1.6.1.1 - Gestione dei servizi elettorali | 426.847 | 426.847 | | 289.223 | 289.223 | 289.223 | 0 | 137.623 |
| 1.7.1.1 - Pagamenti di interessi sul debito pubblico | 130.071.704 | 130.397.100 | | 125.074.788 | 125.074.788 | 125.497.202 | 902.751 | 4.997.249 |
| 1.7.1.2 - Spese di sottoscrizione ed emissione dei titoli del debito pubblico | 858.841 | 954.268 | | 858.841 | 858.841 | 954.268 | 764.986 | 0 |
| 1.7.1.3 - Ammortamento del debito pubblico | 354.436.258 | 354.925.717 | | 347.309.884 | 347.309.884 | 345.617.891 | 2.182.908 | 7.126.574 |
| 1.7.1.4 - Emissioni di titoli del debito pubblico per il rimborso di somme versate in eccesso dai contribuenti e anticipazioni dei concessionari della riscossione | 1.507.483 | 1.650.000 | | 1.490.594 | 1.490.594 | 833.111 | 1.300.000 | 16.889 |
| 1.8.1.1 - Trasferimenti per la finanza locale | 1.099.663 | 1.142.217 | | 1.096.715 | 1.096.715 | 1.099.227 | 40.042 | 2.948 |
| 1.8.1.2 - Fondi, contributi ed erogazioni da trasferire agli enti territoriali previsti dalla legge | 60.433.856 | 61.991.014 | *3.907.339* | 60.433.856 | 60.355.336 | 58.642.515 | 6.448.707 | 37.087 |
| 1.8.1.3 - Regolazioni contabili da trasferire agli enti territoriali | 38.891.533 | 39.845.906 | *7.000.000* | 38.564.376 | 38.564.376 | 39.518.749 | 2.340.868 | 653.569 |
| 2.1.1.13 - Esecuzione di accordi e trattati internazionali | 10.000 | 10.000 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 10.000 |
| 2.1.1.14 - Onoreficenze, partigiani e onoranze ai caduti in guerra e per cause di servizio | 2.500 | 2.500 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 2.500 |
| 2.2.1.1 - Spese per previsione rischi e interventi a prevenzione di calamita' | 2.290.431 | 2.367.841 | *1.968.018* | 2.278.513 | 1.478.174 | 1.824.308 | 1.456.272 | 66.121 |
| 2.2.1.6 - Servizio civile degli obiettori di coscienza | 235.000 | 257.137 | | 235.000 | 235.000 | 238.340 | 0 | 18.797 |
| 2.3.1.2 - Interventi finanziari a favore di forze militari alleate | 3.325 | 3.325 | | 3.325 | 3.325 | 0 | 8.744 | 4 |
| 3.3.1.3 - Gestione della materia civile | 1.639 | 1.639 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 1.639 |
| 3.3.1.4 - Gestione della giurisdizione volontaria e giudici onorari. tribunale superiore e magistrature regionali delle acque pubbliche e giustizia amministrativa | 205.237 | 205.104 | | 205.104 | 205.104 | 205.104 | 0 | 133 |
| 3.3.1.7 - Interventi per l'edilizia destinati ad uffici giudiziari | 301.806 | 387.018 | *80.000* | 228.825 | 228.825 | 225.006 | 89.252 | 72.981 |

# MINISTERO DEL TESORO, BILANCIO E PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

## *ESERCIZIO 2001* *(Milioni di Lire):*

| Funzione obiettivo 4° liv. | Stanziamenti Definitivi | Autorizzazioni di cassa | *di cui in C/Capitale* | Impegni | Impegni effettivi | Pagamenti | Residui totali | Economie |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 3.3.1.9 - Interventi finanziari a favore di vittime di danni | 35.000 | 35.176 | | 34.920 | 34.920 | 34.872 | 69 | 80 |
| 3.4.1.4 - Interventi per edilizia penitenziaria | 217.369 | 300.877 | | 216.979 | 216.979 | 216.595 | 83.892 | 391 |
| 3.6.1.1 - Trasferimenti per i servizi di informazione e | 464.080 | 474.043 | | 464.080 | 464.080 | 463.384 | 5.740 | 0 |
| 3.6.1.2 - Spese per l'autorita' per il trattamento dei dati personali | 22.000 | 22.000 | | 22.000 | 22.000 | 22.000 | 0 | 0 |
| 4.1.1.3 - Tutela e sostegno del mercato e dei consumatori; disciplina della proprieta' industriale e del diritto d'autore | 79.008 | 49.405 | | 78.445 | 78.445 | 43.841 | 34.702 | 564 |
| 4.1.1.4 - Regolamentazione e vigilanza del settore | 219.842 | 219.842 | *219.842* | 219.842 | 219.842 | 199.477 | 20.364 | 0 |
| 4.1.1.5 - Regolamentazione, vigilanza e interventi per il settore finanziario e bancario | 375.564 | 515.937 | *64.744* | 336.263 | 333.104 | 392.735 | 178.980 | 119.836 |
| 4.1.1.6 - Spese per fronteggiare le fluttuazioni del mercato finanziario internazionale | 600.217 | 638.755 | *217* | 400.217 | 400.217 | 638.755 | 0 | 200.000 |
| 4.1.1.7 - Azioni di supporto e interventi finanziari di sviluppo economico | 3.245.380 | 2.662.899 | *2.661.564* | 3.107.596 | 628.227 | 700.551 | 4.266.975 | 183.367 |
| 4.1.1.8 - Interventi di sviluppo economico nelle aree depresse | 9.798.576 | 9.188.378 | *8.320.210* | 9.771.271 | 7.612.917 | 8.093.180 | 8.240.392 | 29.756 |
| 4.1.1.9 - Azioni di supporto e interventi finanziari di sviluppo economico in caso di calamità | 408.697 | 495.316 | *289.618* | 361.585 | 132.958 | 142.931 | 833.942 | 63.252 |
| 4.1.1.11 - Attuazione della politica commerciale internazionale, promozione e sostegno all'internazionalizza-zione delle imprese | 644.575 | 853.375 | *848.800* | 644.000 | 644.000 | 848.800 | 183.000 | 575 |
| 4.1.1.12 - Interventi per l'attuazione di accordi e trattati di carattere | 25.451 | 31.379 | *438* | 24.560 | 24.481 | 23.331 | 8.521 | 1.057 |
| 4.1.1.13 - Oneri economici derivanti da trattati di pace e danni di guerra | 194.542 | 194.542 | *188.042* | 165.593 | 165.593 | 35.378 | 141.167 | 29.139 |
| 4.1.1.14 - Servizi di meteorologia, rilevazioni cartografiche, idrogeologiche e | 129.223 | 192.434 | *121.436* | 122.136 | 80.787 | 106.110 | 121.781 | 9.611 |
| 4.1.2.2 - Misure per promuovere l'occupazione | 145.741 | 220.452 | *100.000* | 80.162 | 80.162 | 80.117 | 39.756 | 65.579 |
| 4.1.2.3 - Misure per promuovere l'occupazione nelle aree depresse, anche a seguito di calamita' | 648.100 | 976.500 | *539.000* | 642.100 | 642.100 | 726.003 | 372.114 | 85.555 |
| 4.1.2.7 - Regolamentazione, vigilanza e sostegno per la cooperazione | 2.657 | 246.523 | *246.523* | 2.657 | 0 | 100.000 | 121.523 | 125.000 |
| 4.1.2.8 - Rilevazione, analisi e monitoraggio del mercato del lavoro | 5.000 | 5.000 | | 5.000 | 5.000 | 0 | 5.000 | 0 |
| 4.2.1.2 - Incentivi alla produzione agricola | 1.578.217 | 1.578.296 | *40.000* | 1.537.215 | 1.537.215 | 1.537.279 | 14 | 41.003 |
| 4.2.1.4 - Incentivi all'agricoltura nelle aree depresse | 0 | 19.406 | *19.406* | 0 | 0 | 19.271 | 46.601 | 0 |

## MINISTERO DEL TESORO, BILANCIO E PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

### *ESERCIZIO 2001* *(Milioni di Lire):*

| Funzione obiettivo 4° liv. | Stanziamenti Definitivi | Autorizzazioni di cassa | *di cui in C/Capitale* | Impegni | Impegni effettivi | Pagamenti | Residui totali | Economie |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 4.2.1.8 - Indennizzi all'agricoltura per calamita' | 943.000 | 793.132 | *580.000* | 942.626 | 776.127 | 792.654 | 316.604 | 374 |
| 4.2.2.2 - Protezione aree boschive, prevenzione | 20.000 | 20.000 | | 20.000 | 20.000 | 20.000 | 20.000 | 0 |
| 4.2.2.4 - Sostegno per la tutela ed ampliamento del patrimonio forestale nelle aree depresse | 150.000 | 150.000 | *150.000* | 150.000 | 150.000 | 150.000 | 0 | 0 |
| 4.2.3.3 - Sostegno alla pesca e alla caccia | 3.583 | 3.583 | | 83 | 83 | 82 | 0 | 3.500 |
| 4.3.2.3 - Interventi finanziari per la metanizzazione | 30.000 | 44.687 | *44.687* | 14.686 | 14.686 | 14.687 | 14.686 | 25.314 |
| 4.3.2.4 - Interventi finanziari per la metanizzazione nelle aree | 667.180 | 667.180 | *667.180* | 667.180 | 253.567 | 517.180 | 413.613 | 0 |
| 4.3.6.1 - Regolamentazione, vigilanza e sostegno al settore delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico | 65.360 | 85.812 | | 50.086 | 50.086 | 49.860 | 20.679 | 15.274 |
| 4.4.2.2 - Sostegno alle imprese manifatturiere | 14.734 | 30.145 | *30.145* | 14.734 | 3.450 | 11.493 | 47.129 | 1.523 |
| 4.4.2.3 - Sostegno alle imprese manifatturiere nelle aree depresse | 73.100 | 119.207 | *119.207* | 73.100 | 0 | 17.330 | 287.850 | 0 |
| 4.4.2.5 - Vigilanza e sostegno alle imprese armatoriali e navalmeccaniche | 45.000 | 50.000 | *50.000* | 45.000 | 45.000 | 45.000 | 33.000 | 7.000 |
| 4.4.2.6 - Credito navale alle imprese armatoriali e navalmeccaniche | 40.000 | 40.000 | *40.000* | 40.000 | 0 | 0 | 40.000 | 0 |
| 4.4.2.7 - Sostegno alle imprese operanti nel settore della difesa | 90.000 | 504.539 | *414.539* | 90.000 | 90.000 | 132.529 | 372.009 | 0 |
| 4.4.2.8 - Sostegno alle imprese artigiane | 162.857 | 208.937 | *208.937* | 162.857 | 68.777 | 188.857 | 99.549 | 0 |
| 4.5.1.2 - Regolamentazione, vigilanza e sostegno nel settore dell'autotrasporto di cose per conto terzi | 100.000 | 100.000 | *100.000* | 100.000 | 100.000 | 0 | 100.000 | 0 |
| 4.5.1.4 - Interventi finanziari per il trasporto pubblico locale | 360.535 | 422.851 | *422.851* | 360.535 | 360.535 | 310.168 | 412.777 | 50.474 |
| 4.5.1.7 - Oneri derivanti da obblighi contrattuali nel settore dei trasporti | 35.000 | 45.454 | | 21.065 | 21.065 | 21.005 | 10.514 | 13.935 |
| 4.5.1.8 - Spese per i disavanzi di gestione delle aziende di | 324.750 | 335.485 | | 324.362 | 324.362 | 324.362 | 10.735 | 388 |
| 4.5.1.9 - Interventi per la costruzione e manutenzione di strutture stradali nazionali | 6.240 | 7.424 | *3.000* | 6.236 | 6.236 | 7.424 | 0 | 8.824 |
| 4.5.1.10 - Interventi per la costruzione e manutenzione di strutture stradali regionali e di interesse di enti locali | 113.878 | 130.515 | *31.266* | 111.009 | 81.009 | 80.923 | 47.691 | 2.869 |
| 4.5.1.11 - Interventi per ripristinare strutture stradali a seguito di calamita' | 0 | 1.005 | *1.005* | 0 | 0 | 0 | 0 | 1.005 |
| 4.5.2.2 - Interventi finanziari e contributi a societa', enti ed organismi portuali compresi quelli per la navigazione interna | 116.400 | 85.100 | *3.400* | 115.900 | 115.900 | 85.100 | 505.000 | 165.600 |
| 4.5.2.6 - Realizzazione e manutenzione di porti e strutture tecniche nelle aree | 3.000 | 3.000 | *3.000* | 3.000 | 3.000 | 0 | 3.000 | 0 |
| 4.5.3.2 - Interventi finanziari per il miglioramento del trasporto in gestione diretta e in | 0 | 0 | *0* | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

## MINISTERO DEL TESORO, BILANCIO E PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

### *ESERCIZIO 2001* *(Milioni di Lire):*

| Funzione obiettivo 4° liv. | Stanziamenti Definitivi | Autorizzazioni di cassa | *di cui in C/Capitale* | Impegni | Impegni effettivi | Pagamenti | Residui totali | Economie |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 4.5.3.5 - Sovvenzioni e contributi per le metropolitane ed il trasporto rapido di massa | 194.688 | 442.100 | *347.439* | 192.925 | 113.022 | 289.438 | 578.868 | 5.822 |
| 4.5.3.8 - Interventi finanziari a favore delle Ferrovie dello Stato S.p.A. | 17.186.357 | 24.610.044 | *7.000.000* | 16.396.181 | 16.396.181 | 20.823.056 | 7.027.536 | 949.799 |
| 4.5.4.7 - Interventi finanziari a favore di enti operanti nel settore del trasporto aereo | 290.000 | 843.983 | *790.000* | 264.000 | 160.000 | 843.982 | 338.018 | 26.000 |
| 4.5.4.8 - Sicurezza del volo | 10.000 | 10.000 | | 10.000 | 10.000 | 10.000 | 0 | 0 |
| 4.6.1.4 - Regolamentazione, regolazione, vigilanza e controllo nel settore | 86.608 | 86.608 | | 86.608 | 86.608 | 76.547 | 10.060 | 0 |
| 4.6.1.6 - Interventi finanziari per le Poste S.p.A. | 3.161.215 | 3.724.963 | *1.520.817* | 3.159.870 | 3.159.870 | 2.263.195 | 1.965.133 | 43.002 |
| 4.7.3.2 - Interventi finanziari per lo sviluppo del settore | 483 | 15.898 | | 483 | 483 | 8.360 | 7.541 | 22 |
| 4.7.3.3 - Interventi finanziari per lo sviluppo del settore turistico nelle aree depresse | 0 | 29.300 | *29.300* | 0 | 0 | 29.300 | 780 | 0 |
| 4.8.6.1 - Ricerca per le telecomunicazioni | 562.000 | 505.200 | *505.200* | 562.000 | 220.000 | 220.000 | 342.000 | 0 |
| 5.1.1.1 - Contributi per la gestione e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (raccolta, trattamento, recupero e | 124.953 | 164.053 | | 95.752 | 95.752 | 95.320 | 39.533 | 29.200 |
| 5.1.1.3 - Contributi per la gestione dei rifiuti speciali e derivanti da bonifiche di siti | 0 | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 5.2.1.1 - Interventi per opere igienico-sanitarie | 151.348 | 218.585 | | 148.203 | 148.203 | 147.893 | 67.548 | 3.145 |
| 5.2.1.2 - Interventi per opere igienico-sanitarie nelle aree depresse | 91.730 | 115.577 | | 84.283 | 84.283 | 81.249 | 26.010 | 7.447 |
| 5.2.1.4 - Interventi finanziari per il trattamento e lo smaltimento delle acque reflue | 0 | 0 | *0* | 0 | 0 | 0 | 8.941 | 0 |
| 5.3.1.1 - Tutela, disinquinamento e risanamento | 66.000 | 66.000 | *66.000* | 66.000 | 66.000 | 54.000 | 12.000 | 0 |
| 5.3.1.2 - Tutela, disinquinamento e risanamento del mare e delle acque interne | 0 | 33.682 | *33.682* | 0 | 0 | 26.113 | 12.833 | 0 |
| 5.3.1.3 - Tutela dell'aria e disinquinamento atmosferico, acustico ed elettromagnetico | 28.550 | 27.589 | *27.589* | 28.550 | 1.358 | 795 | 43.894 | 0 |
| 5.3.1.7 - Interventi finanziari per la riduzione | 218.000 | 218.140 | | 217.483 | 217.483 | 217.482 | 141 | 517 |
| 5.4.1.1 - Tutela e conservazione della fauna e della flora | 15.000 | 15.000 | | 15.000 | 15.000 | 5.000 | 10.000 | 0 |
| 5.4.1.2 - Tutela dei beni ambientali e paesaggistici | 216.751 | 235.603 | *233.079* | 191.651 | 191.651 | 100.707 | 497.493 | 28.751 |
| 5.4.1.3 - Tutela dei beni ambientali e paesaggistici nelle | 160.000 | 163.000 | *163.000* | 160.000 | 0 | 150.000 | 220.408 | 0 |
| 5.4.1.5 - Tutela dei parchi, delle aree naturali protette terrestri e marine | 0 | 782 | *782* | 0 | 0 | 782 | 3.718 | 0 |
| 5.4.1.6 - Tutela dei parchi, delle aree naturali protette terrestri e marine nelle aree depresse | 2.000 | 2.000 | | 2.000 | 2.000 | 2.000 | 0 | 0 |
| 5.4.1.7 - Tutela dell'ambiente nelle aree a rischio | 27 | 2.914 | *2.914* | 25 | 25 | 2.909 | 3 | 2 |
| 5.4.1.8 - Assetto idrogeologico per la tutela dell'ambiente nelle aree depresse | 56.309 | 167.280 | *167.280* | 56.309 | 0 | 36.552 | 180.728 | 0 |
| 6.1.1.1 - Interventi e contributi finanziari per la costruzione di abitazioni | 6.436 | 8.140 | | 5.352 | 5.352 | 5.344 | 1.712 | 1.085 |

# MINISTERO DEL TESORO, BILANCIO E PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

## *ESERCIZIO 2001* *(Milioni di Lire):*

| Funzione obiettivo 4° liv. | Stanziamenti Definitivi | Autorizzazioni di cassa | *di cui in C/Capitale* | Impegni | Impegni effettivi | Pagamenti | Residui totali | Economie |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 6.1.1.2 - Interventi e contributi finanziari per la costruzione di abitazioni nelle aree depresse | 75.000 | 120.500 | *120.500* | 75.000 | 0 | 25.000 | 185.500 | 0 |
| 6.1.1.3 - Interventi e contributi finanziari per la costruzione di abitazioni a seguito di calamita' | 699.761 | 1.554.450 | *68.527* | 601.062 | 601.062 | 1.162.463 | 321.939 | 209.413 |
| 6.1.1.4 - Edilizia residenziale | 1.154.250 | 110.000 | | 1.154.250 | 1.154.250 | 0 | 1.154.250 | 0 |
| 6.1.1.5 - Edilizia popolare | 170.000 | 170.000 | *150.000* | 170.000 | 170.000 | 150.000 | 20.000 | 0 |
| 6.2.1.1 - Indirizzo, coordinamento e normativa nei diversi settori delle opere | 0 | 147 | | 0 | 0 | 147 | 0 | 0 |
| 6.2.1.2 - Attivita' consultiva e ispettorato tecnico in materia di lavori pubblici | 25.000 | 36.246 | | 25.000 | 25.000 | 36.246 | 5.768 | 39 |
| 6.2.1.3 - Interventi tecnici e finanziari, per l'assetto territoriale comprese le opere | 1.958.364 | 2.299.232 | *554.286* | 1.760.190 | 1.760.049 | 1.750.797 | 383.651 | 198.212 |
| 6.2.1.4 - Interventi tecnici e finanziari, per l'assetto territoriale comprese le opere idrauliche nelle aree depresse | 2.159.045 | 4.474.605 | *2.443.258* | 2.153.364 | 2.153.128 | 3.910.770 | 1.981.864 | 240.398 |
| 6.2.1.5 - Interventi tecnici e finanziari, per l'assetto territoriale comprese le opere idrauliche a seguito di calamita' | 1.220.819 | 1.721.587 | *765.177* | 1.127.370 | 1.127.246 | 811.609 | 1.921.289 | 104.055 |
| 6.2.1.6 - Riqualificazione delle aree metropolitane | 553.188 | 759.025 | *293.447* | 540.041 | 460.137 | 645.921 | 476.533 | 15.266 |
| 6.2.1.8 - Spese per la predisposizione di progetti di finanziamento per l'assetto territoriale | 47.351 | 63.975 | *21.867* | 45.757 | 45.521 | 45.371 | 52.266 | 1.640 |
| 6.2.1.9 - Spese per la predisposizione di progetti di finanziamento per l'assetto territoriale nelle aree depresse | 32.758 | 33.188 | *20.481* | 31.531 | 31.061 | 29.766 | 724.015 | 1.317 |
| 6.3.1.1 - Interventi finanziari e tecnici per l'approvvigionamento idrico | 272.943 | 393.838 | *22.046* | 259.927 | 259.927 | 258.378 | 158.846 | 14.760 |
| 6.3.1.2 - Interventi finanziari per approvvigionamento idrico nelle aree depresse | 30.000 | 126.000 | *126.000* | 30.000 | 30.000 | 80.630 | 170.438 | 0 |
| 6.5.1.1 - Studi e sperimentazioni in materia di insediamenti urbani e assetto | 0 | 3.375 | *3.375* | 0 | 0 | 0 | 3.375 | 0 |
| 7.3.3.1 - Trasferimenti per prestazioni di servizi propri ai consultori familiari | 10.369 | 70.369 | | 10.369 | 10.369 | 70.368 | 0 | 1 |
| 7.4.1.1 - Fondo sanitario | 17.765.610 | 22.684.620 | *104.000* | 17.583.256 | 17.583.256 | 22.486.657 | 12.606.198 | 191.634 |
| 7.4.1.2 - Finanziamento della spesa sanitaria dei disavanzi e delle maggiori occorrenze | 8.362.570 | 10.677.898 | *319.305* | 6.706.994 | 6.706.994 | 7.439.267 | 2.323.552 | 1.655.576 |
| 7.6.1.3 - Realizzazione e interventi finanziari per l'edilizia | 3.169.972 | 3.363.024 | *1.721.000* | 2.917.347 | 2.917.347 | 1.353.159 | 6.417.822 | 252.625 |
| 8.1.1.1 - Vigilanza e sostegno alle attivita' sportive e ricreative | 130.483 | 131.922 | *131.023* | 130.483 | 20.483 | 20.503 | 116.422 | 22 |
| 8.2.1.1 - Tutela e conservazione dei beni architettonici e monumentali | 41.194 | 146.168 | *144.719* | 40.891 | 939 | 90.117 | 238.015 | 1.363 |
| 8.2.1.15 - Opere a tutela del patrimonio storico e artistico nelle aree depresse | 0 | 20.000 | *20.000* | 0 | 0 | 20.000 | 0 | 0 |

## MINISTERO DEL TESORO, BILANCIO E PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

### *ESERCIZIO 2001* *(Milioni di Lire):*

| Funzione obiettivo 4° liv. | Stanziamenti Definitivi | Autorizzazioni di cassa | *di cui in C/Capitale* | Impegni | Impegni effettivi | Pagamenti | Residui totali | Economie |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 8.2.1.16 - Opere a tutela del patrimonio storico e artistico a seguito di calamita' | 26.294 | 36.996 | | 23.184 | 23.184 | 23.667 | 14.969 | 3.596 |
| 8.2.1.17 - Indirizzo, promozione e sostegno a favore dello spettacolo e di istituzioni | 0 | 678 | | 0 | 0 | 678 | 0 | 0 |
| 8.3.1.1 - Sostegno alle imprese radiotelevisive ed editoriali | 1.604.225 | 1.499.681 | *158.390* | 1.570.955 | 1.372.418 | 1.097.499 | 986.929 | 93.776 |
| 8.3.1.2 - Diffusione radiotelevisiva per | 63.361 | 63.372 | | 63.346 | 63.346 | 16.668 | 46.682 | 23 |
| 8.4.1.1 - Sostegno agli enti di | 1.505.500 | 1.505.500 | | 1.504.624 | 1.504.624 | 1.504.624 | 0 | 876 |
| 8.4.1.2 - Interventi per edilizia di culto | 4.300 | 4.500 | | 4.300 | 4.300 | 4.500 | 800 | 0 |
| 8.6.1.1 - Indirizzo, programmazione, coordinamento ed attivita' normativa per le attivita' culturali | 0 | 0 | *0* | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 9.2.2.6 - Supporto e vigilanza all'attivita' delle istituzioni scolastiche, spese per il personale di ruolo | 55.000 | 55.000 | *55.000* | 55.000 | 55.000 | 55.000 | 0 | 0 |
| 9.4.1.4 - Realizzazione e interventi finanziari per l'edilizia | 200.000 | 200.000 | *200.000* | 200.000 | 200.000 | 100.000 | 100.000 | 0 |
| 9.8.1.1 - Interventi per l'edilizia scolastica | 682.369 | 944.404 | *43.054* | 623.532 | 623.532 | 605.806 | 279.760 | 58.837 |
| 9.8.1.2 - Predisposizione dei piani e della legislazione delle politiche per l'istruzione e relativo monitoraggio | 300.000 | 300.000 | | 300.000 | 300.000 | 250.000 | 300.000 | 0 |
| 10.1.1.1 - Rimborsi all'INAIL per gli infortuni sul lavoro | 87 | 87 | | 87 | 87 | 87 | 0 | 0 |
| 10.1.2.1 - Trasferimenti e spese per le pensioni di invalidita' civile | 17.262.557 | 17.341.392 | *49.650* | 17.343.880 | 17.276.372 | 17.272.305 | 303.180 | -75.249 |
| 10.1.2.2 - Contributi agli enti per l'assistenza agli inabili e agli | 44.962 | 93.145 | | 14.922 | 14.922 | 47.086 | 18.618 | 33.465 |
| 10.2.1.1 - Trasferimenti alle gestioni previdenziali | 3.538.014 | 3.538.014 | | 3.538.014 | 3.538.014 | 3.243.093 | 594.921 | 200.000 |
| 10.2.1.2 - Rimborsi alle gestioni previdenziali per indennita' varie | 3.000 | 3.000 | | 3.000 | 3.000 | 3.000 | 0 | 0 |
| 10.2.1.3 - Contributi e rimborsi alle Ferrovie dello Stato S.p.A. per le gestioni previdenziali | 5.000.000 | 5.000.000 | | 5.000.000 | 5.000.000 | 5.000.000 | 1.247.411 | 1.000.000 |
| 10.2.1.4 - Contributi e rimborsi alle Poste per le gestioni previdenziali | 1.041.265 | 1.041.265 | | 1.019.770 | 1.019.770 | 984.770 | 35.000 | 42.306 |
| 10.2.1.5 - Contributi e rimborsi alle gestioni previdenziali dei dipendenti statali | 18.770.078 | 18.861.685 | | 18.723.115 | 18.723.115 | 18.840.992 | 178.718 | 46.963 |
| 10.2.1.6 - Contributi e rimborsi alle gestioni previdenziali dei portuali | 562.000 | 572.339 | | 542.962 | 542.962 | 536.258 | 217.043 | 19.038 |
| 10.2.1.7 - Erogazioni e rimborsi per pensioni privilegiate e militari nonche' trattamenti provvisori | 770.475 | 770.595 | | 834.379 | 834.379 | 972.985 | 72 | -201.221 |
| 10.2.1.8 - Erogazione delle pensioni di guerra e dei vitalizi a particolari categorie | 3.159.258 | 3.175.768 | *2.207* | 3.148.568 | 3.145.568 | 3.437.886 | 15.147 | -268.485 |
| 10.3.1.1 - Erogazioni ai superstiti di persone decedute per causa di servizio | 2.500 | 2.500 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 2.500 |

## MINISTERO DEL TESORO, BILANCIO E PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

### *ESERCIZIO 2001* *(Milioni di Lire):*

| Funzione obiettivo 4° liv. | Stanziamenti Definitivi | Autorizzazioni di cassa | *di cui in C/Capitale* | Impegni | Impegni effettivi | Pagamenti | Residui totali | Economie |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 10.3.1.2 - Erogazioni ai superstiti di persone decedute a seguito di calamita' | 905 | 905 | | 400 | 400 | 0 | 800 | 673 |
| 10.4.1.1 - Trasferimenti e assistenza alle famiglie per protezione sociale | 2.470.275 | 2.421.732 | *411* | 2.151.754 | 2.151.754 | 1.783.054 | 1.617.402 | 368.516 |
| 10.5.1.1 - Sussidi di disoccupazione per pensionamenti anticipati o per cassa integrazione guadagni | 35.099 | 35.099 | | 5.448 | 5.448 | 140 | 5.308 | 29.652 |
| 10.5.1.2 - Formazione e riqualificazione professionale | 200.000 | 200.000 | *200.000* | 200.000 | 0 | 0 | 200.000 | 0 |
| 10.6.1.1 - Sussidi alle famiglie a sostegno dei costi per alloggi | 150.000 | 150.000 | | 150.000 | 150.000 | 0 | 150.000 | 0 |
| 10.7.1.1 - Lotta alla droga e recupero dei tossicodipendenti | 384.222 | 479.675 | *548* | 381.154 | 381.154 | 380.197 | 36.884 | 4.359 |
| 10.7.1.2 - Regolamentazione e sostegno all'immigrazione | 167.238 | 252.705 | *411* | 166.861 | 166.861 | 169.411 | 71.827 | 21.497 |
| 10.7.1.3 - Sostegno alle vittime dell'usura | 100.200 | 100.200 | | 100.200 | 100.200 | 99.317 | 883 | 0 |
| 10.7.1.4 - Sostegno agli esuli, agli sfollati ed altre categorie | 551.266 | 587.556 | | 550.876 | 550.876 | 479.015 | 108.140 | 412 |
| 10.7.1.5 - Sostegno alle vittime della violenza criminale | 23.016 | 29.748 | | 22.972 | 22.972 | 15.533 | 13.769 | 447 |
| 10.7.1.6 - Contributi per il volontariato | 168.094 | 187.956 | | 167.790 | 167.790 | 22.594 | 165.259 | 619 |
| 10.9.1.2 - Approvvigionamenti e stoccaggio per l'utilizzo in caso di emergenza e calamita' | 36.660 | 94.349 | *60.000* | 36.660 | 3.357 | 16.597 | 82.323 | 3.878 |
| 10.9.1.3 - Interventi per la ricostruzione e indennizzi per calamita' | 895.919 | 1.383.530 | *1.133.530* | 895.919 | 820.834 | 956.668 | 982.665 | 6.134 |
| 10.9.1.4 - Interventi per la ricostruzione e indennizzi per calamita' nelle aree depresse | 18.000 | 207.669 | *207.668* | 18.000 | 16.766 | 74.958 | 305.485 | 4 |
| 10.9.1.7 - Ulteriori misure di protezione sociale | 49.032 | 133.760 | *11.933* | 48.933 | 11.933 | 6.000 | 42.933 | 18.599 |
| ***TOTALE AMM.NE*** | ***799.612.713*** | ***833.395.179*** | ***52.244.343*** | ***777.203.622*** | ***768.509.131*** | ***774.869.978*** | ***87.722.017*** | ***25.609.545*** |

**1. Sintesi e conclusioni.**

L'unificazione dei Ministeri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica con quello delle Finanze non ha ancora trovato attuazione attraverso i necessari provvedimenti amministrativi di organizzazione.

Le riforme, amministrativa e di bilancio, attendono ancora una convinta e compiuta realizzazione.

Prosegue l'azione di razionalizzazione degli acquisti di forniture e servizi; difetta peraltro l'evidenziazione dei risparmi attraverso la lettura dei dati di consuntivo.

Il debito del settore statale, pur crescendo in termini assoluti, si è ridotto rispetto al PIL, passando dal 104,4% del 2000 al 102,5% del 2001.

Il debito lordo di tutta la pubblica amministrazione rispetto al PIL si è attestato al 109,4%: non è stato così conseguito l'obiettivo del D.p.e.f. 2002-2006, fissato nella misura del 107,5%.

Il processo di privatizzazione, dopo gli eventi del settembre 2001, ha subito un rallentamento.

E' stata avviata la privatizzazione del patrimonio immobiliare attraverso operazioni di cartolarizzazione.

**2. I dati di consuntivo 2001.**

Va premesso, che l'analisi dei dati di consuntivo è stata svolta sulla base delle elaborazioni informatiche desunte dal sistema informativo integrato Ragioneria generale dello Stato - Corte dei conti alla data del 31 maggio 2002, che includono le risorse finanziarie in gestione dei centri di responsabilità 21 - Roma capitale e 23 - Famiglia e solidarietà sociale. Va, peraltro, precisato che i dati ufficiali di consuntivo relativi al Ministero dell'economia e delle finanze, presentati in pari data, non includono le predette risorse, già trasferite, rispettivamente, ai Ministeri delle infrastrutture e dei trasporti, e del lavoro e delle politiche sociali, con la legge di assestamento di bilancio n. 419 del 2001.

Analizzando i dati aggregati riferiti all'intera Amministrazione del tesoro, risulta che gli stanziamenti definitivi di competenza relativi all'esercizio finanziario 2001 ammontano a 779.612,7 miliardi di lire, con un aumento di circa 6,4 punti percentuali rispetto all'esercizio precedente (in termini assoluti 48.548 miliardi).

Sia l'indicatore finanziario relativo al rapporto tra impegni totali e massa impegnabile, pari al 95,4%, sia quello che misura la relazione impegni effettivi in conto competenza su stanziamenti definitivi di competenza, pari al 96,1%, mostrano un miglioramento (pari rispettivamente al 3 e 2,8%) in relazione agli analoghi dati 2000. I predetti indicatori di

efficienza finanziaria si presentano sostanzialmente in linea con i valori rilevabili per l'intero bilancio dello Stato, tenuto conto che le disponibilità finanziarie del Tesoro assorbono il 65,4% di quelle totali del bilancio dello Stato.

L'accumulo dei residui di stanziamento, al termine dell'esercizio 2001, pari a 14.373,7 mld, presenta un *trend* in diminuzione (-12,4%) con riferimento all'importo iniziale, peraltro molto inferiore rispetto a quello registrato nel 2000 (-1,7%). Il dato è migliore rispetto a quello rilevato per l'intero bilancio dello Stato, dato quest'ultimo che presenta un incremento in corso d'anno dell'1,5%.

Il "coefficiente" di realizzazione delle autorizzazioni di cassa su massa spendibile, pari al 93,8% (leggermente superiore al dato del 2000, pari al 91,9%), si presenta più elevato rispetto a quello riferito all'intero bilancio dello Stato (86%).

La "capacità di spesa" (espressa dal rapporto pagamenti totali e autorizzazioni di cassa) si attesta su livelli elevati (92,9%), con un aumento rispetto al 2000 del 2,5%. Il predetto valore è comunque superiore alla media riferita al bilancio statale (93,3%).

Se si considera il coefficiente relativo all'intero bilancio dello Stato (pari all'80,3%), i pagamenti del Tesoro su massa spendibile risultano elevati (87,2%), facendo segnare un aumento di efficienza pari al 4% rispetto all'esercizio 2000.

I pagamenti in conto residui (51,4%) si pongono sui livelli rilevati per l'intero bilancio (47,2%).

L'accumulo dei residui, a fine 2001, si presenta in riduzione dello 0,9%, in controtendenza rispetto al dato riferito al bilancio dello Stato nel suo insieme (+2%).

*2.1 La classificazione delle spese per centri di responsabilità.*

La classificazione per centri di responsabilità presenta l'articolazione della spesa secondo l'organizzazione del Ministero configurata dal decreto legislativo n. 430 del 1997.

La quota parte più consistente degli stanziamenti definitivi di competenza è assegnata al centro di responsabilità Tesoro, con il 72,6%. Segue il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, con il 23%.

Gli indicatori finanziari della spesa mostrano una elevata capacità di impegno per il Dipartimento del Tesoro (97%, + 0,8 punti percentuali rispetto al 2000), per l'Amministrazione generale del personale e dei servizi generali (99,9%, +18,5 punti percentuali rispetto al 2000) e per la Ragioneria generale dello Stato (93,5%, +10,1 punti percentuali rispetto al 2000). Meno elevata si presenta la percentuale riscontrata per il Dipartimento delle politiche di sviluppo e di coesione (75,4%, +6,5 punti percentuali rispetto al 2000); per detto centro di responsabilità, va

peraltro evidenziata la capacità di ridurre in modo consistente l'accumulo dei residui di stanziamento (-73%).

Il rapporto percentuale pagamenti totali – massa spendibile, mediamente elevato (87,2%, +4 punti percentuali rispetto al 2000), presenta i livelli più alti per l'Amministrazione generale del personale e dei servizi generali (96%) e il Dipartimento del tesoro (91,8%). Al di sotto della media, si pongono la Ragioneria (77,6%) e il Dipartimento delle politiche di sviluppo e di coesione (44,7%).

*2.2 La classificazione della spesa per funzioni obiettivo.*

La ricostruzione dei dati di consuntivo attraverso la classificazione funzionale rivela che il 60,8% dello stanziamento è concentrato nella funzione di terzo livello *Transazioni relative al debito pubblico*, con 486.874,2 miliardi (+5.036,2 mld, rispetto al 2000). Disaggregando tale importo fino al quarto livello, risulta che 354.436,2 miliardi sono destinati all' *Ammortamento del debito pubblico* e 130.071,7 miliardi ai *Pagamenti per interessi sul debito pubblico*. Per le citate due funzioni di quarto livello, elevata è la capacità di impegno, rispettivamente 96,1% e 97,9%. I pagamenti su massa spendibile si rivelano anch'essi elevati, rispettivamente con il 97,3% e il 95,5%.

Lo stanziamento definitivo destinato ai *Servizi di salute pubblica* presenta una rilevante contrazione (-64,9%) rispetto al 2000. Le risorse complessive, pari a 26.128,1 miliardi di lire, sono distribuite per 17.765,6 miliardi sulla F.O. di quarto livello *Fondo sanitario nazionale* e per 8.362,5 sulla F.O. *Finanziamento della spesa sanitaria dei disavanzi e delle maggiori occorrenze*. Mentre il *Fondo sanitario nazionale* risulta quasi integralmente impegnato, il *Finanziamento della spesa sanitaria dei disavanzi e delle maggiori occorrenze* è stato impegnato nella misura dell'80,1%. I pagamenti su massa spendibile si presentano, per il *Fondo sanitario nazionale*, pari al 65,1%, in riduzione rispetto al 2000 di oltre tredici punti percentuali; per la seconda citata funzione F.O., i pagamenti sono pari al 67,9%, in riduzione rispetto al 2000 di oltre 2,8 punti percentuali.

Consistente è l'ammontare dello stanziamento per la funzione obiettivo di terzo livello *Trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli amministrativi*, con 100.425 miliardi (+55.203,6 mld, rispetto al 2000). Di tale importo, il 60,1% è destinato alla F.O. di quarto livello *Fondi contributi ed erogazioni da trasferire agli enti territoriali previsti dalla legge* (60,1%) e *Regolazioni contabili da trasferire agli enti territoriali* (38,7%).

Consistente è anche la funzione di terzo livello *Affari finanziari e fiscali*, che presenta stanziamenti definitivi di competenza pari a 29.029,9 miliardi (-16.849,3 mld rispetto al 2000).

Le voci di quarto livello funzionale più cospicue, sottostanti alla predetta F.O., sono: *Indirizzo, vigilanza e controllo sulla tesoreria* (15.589,8 mld) e *Trasferimenti per il funzionamento dei Monopoli di Stato* (9.089,7 mld). Gli indicatori di impegno su massa impegnabile e su massa spendibile si presentano elevati.

La funzione di terzo livello *Vecchiaia* presenta uno stanziamento definitivo rilevante, pari a 32.844 miliardi (-316 mld rispetto al 2000). La quota parte più consistente di tale importo risulta destinata alle F.O. di quarto livello *Contributi e rimborsi alle gestioni previdenziali dei dipendenti statali*, con 18.770 miliardi, *Contributi e rimborsi alle Ferrovie dello Stato s.p.a. per le gestioni previdenziali*, con 5.000 miliardi, e alle *Erogazioni delle pensioni di guerra e dei vitalizi a particolari categorie di personale*, con 3.159,2 miliardi. Le risorse disponibili totali risultano quasi interamente impegnate e pagate.

Cospicuo è lo stanziamento definitivo sulla F.O. di quarto livello *Trasferimenti per il funzionamento dell'Unione europea* – che si colloca nell'ambito della funzione di terzo livello *Affari esteri* – essendo pari a 25.073,1 miliardi, disponibilità impegnata e pagata nella misura del 90% circa.

Nell'ambito della F.O. *Trasporti su rotaia*, che reca 17.381 miliardi, 17.186,3 miliardi sono assorbiti dalla F.O. di quarto livello *Interventi finanziari a favore delle Ferrovie dello Stato* S.p.a. Tale ultimo importo, mentre risulta quasi integralmente impegnato (95,4%), presenta pagamenti nella misura del 72,3%.

Per rilevanza di importo, va segnalato anche lo stanziamento destinato alla F.O. di quarto livello *Interventi di sviluppo economico nelle aree depresse* – collocato nell'ambito della funzione di terzo livello *Affari generali economici e commerciali* – che presenta un importo pari a 9.798,5 miliardi. Gli impegni totali assommano ad un importo pari al 78,5% (+27,3% rispetto al 2000) della massa impegnabile; i pagamenti totali su massa spendibile si attestano sui livelli dello scorso anno (49,4%).

Dall'analisi funzionale sopra esposta, emerge che rilevanti entità di risorse finanziarie allocate nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze riguardano trasferimenti di diversa natura (mutui e contributi) a diverse funzioni dello Stato, la cui responsabilità politica e gestionale è intestata ad Amministrazioni centrali diverse dal Tesoro.

Sarebbe, pertanto, opportuno un ripensamento in ordine alla impostazione dei dati previsionali (e di consuntivo) relativi alle risorse oggetto di trasferimenti, per modo che dette risorse vengano esposte direttamente negli stati di previsione delle Amministrazioni centrali dello Stato competenti per settore.

*2.3 L'analisi della spesa secondo la classificazione economica semplificata.*

L'analisi della spesa secondo la classificazione economica semplificata mostra che: 552.571,7 miliardi (il 69,1% degli stanziamenti definitivi) sono destinati ad "altre spese" (in prevalenza *Transazioni relative al debito pubblico*); 198.555,9 miliardi per interventi (il 24,8% degli stanziamenti); 45.726,4 miliardi per investimenti (il 5,7% del totale); 1.293,3 miliardi per spese di personale (pari allo 0,1% del totale).

Con riferimento agli interventi, le destinazioni che assorbono maggiori risorse finanziarie sono le funzioni di quarto livello *Fondi contributi ed erogazioni da trasferire agli enti territoriali previsti dalla legge* (57.158,1 miliardi), *Regolazioni contabili da trasferire agli enti territoriali* (31.891,5 mld), *Trasferimenti per il funzionamento dell'Unione europea* (25.050 mld) e *Fondo sanitario nazionale* (17.765,6).

Analizzando la spesa per investimenti, si segnalano per consistenza le F.O. di quarto livello *Interventi di sviluppo economico nelle aree depresse*, con 9.155,3 miliardi, e *Interventi finanziari a favore delle Ferrovie dello Stato s.p.a.*, con 7.200 miliardi; segue la funzione *Regolazioni contabili da trasferire agli enti territoriali* (circa 7 mila mld).

*2.4 La classificazione economica SEC95.*

A seguito dell'introduzione del nuovo sistema di contabilità economica SEC95, il titolo I - parte corrente - comprende risorse finanziarie per 382.823 miliardi (pari al 47,8% degli stanziamenti definitivi di competenza); sul titolo II – conto capitale - risultano appostati 47.135 miliardi (5,8%); il titolo III – rimborso passività ammonta a 369.653 miliardi (pari al 46,2% del totale).

Le quote più consistenti del titolo I sono rappresentate dai *Trasferimenti ad amministrazioni pubbliche* (153.774,8 mld, di cui il 72,7% destinato alle regioni) e dagli interessi passivi e redditi da capitale (155.463,6 mld). Le predette risorse finanziarie risultano impegnate nella misura, rispettivamente, del 99,1% e del 96,2%. Anche i pagamenti su massa spendibile sono elevati (82,4 e 93,4%). Per quanto riguarda la categoria economica 61 "Rimborso passività finanziarie", il 95,4% è destinato al rimborso di titoli di Stato a breve e a lungo termine. L'importo risulta quasi integralmente impegnato (97,9); i pagamenti su massa spendibile sono pari al 97,3%.

## 3. Le linee strategiche dell'azione amministrativa.

*3.1 Le note preliminari al bilancio 2001 e 2002.*

Dopo la novella recata dalla legge n. 94 del 1997 di riforma delle norme in materia di bilancio dello Stato, il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (ora dell'economia e delle finanze), in occasione della presentazione della legge di bilancio per il 2001, ha, per la prima volta, adempiuto al disposto di cui all'art. 2, comma *4-quater,* della legge n. 468 del 1978, che prevede la elaborazione della nota preliminare per illustrare lo stato di previsione del Ministero. Nel merito, pur apprezzando l'iniziativa del Tesoro di esplicitare i c.d. obiettivi strategici per il 2001, va osservato che essi non sono stati formulati in modo da apprezzarne il dimensionamento in ragione delle risorse finanziarie disponibili e la loro realizzabilità in relazione ad indicatori di risultato.

In occasione della presentazione del disegno di legge di bilancio per il 2002, per il Ministero dell'economia e delle finanze, non risulta essere stata elaborata la nota preliminare con le modalità di cui al citato art. 2, comma 4-*quater* della legge n. 468 del 1978. Peraltro, nel documento denominato "nota preliminare tecnica", allegato allo stato di previsione, vengono, tra l'altro, rappresentate le metodologie di classificazione della spesa amministrativa, funzionale ed economica. La rilevata omissione, che si riflette anche sui corrispondenti dati di consuntivo, costituisce un "*deficit* informativo" del documento di bilancio, con perdita di trasparenza e significatività delle scritture contabili sottoposte al Parlamento.

*3.2. La direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione 2001.*

La direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione per l'anno 2001 è stata emanata in data 9 febbraio 2001. La direttiva, nel preambolo, fa riferimento ad alcuni documenti preparatori particolarmente rilevanti quali: (a) la direttiva del Ministro del tesoro del 3 agosto 2000, concernente il coordinamento delle iniziative in materia di monitoraggio degli investimenti pubblici e dei fondi strutturali; (b) il programma di intervento, redatto sulla base della citata direttiva del 3 agosto e diramato al responsabile dell'Ispettorato generale per l'informatizzazione della contabilità dello Stato del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e a quello del Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti; (c) la determinazione del medesimo Ministro del tesoro, datata 27 settembre 2000, con la quale sono state fissate le linee guida per l'emanazione della direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione per l'anno 2001, che ha poi costituito il contenuto della nota preliminare allo stato di previsione di bilancio del Ministero del tesoro per il bilancio 2001.

La direttiva 2001, che presenta un'impostazione diversa dalle precedenti, si compone di due sezioni: (a) la Sezione I illustra il Piano delle attività per il 2001 e contiene gli obiettivi operativi da sviluppare per il raggiungimento degli obiettivi strategici indicati nelle citate linee guida fissate con determinazione del Ministro per l'emanazione della medesima direttiva in data 27 settembre 2000; (b) la Sezione II individua gli obiettivi specifici di particolare rilievo o di miglioramento dell'attività gestionale, da completare, avviare o realizzare nel corso dell'esercizio finanziario 2001, tenuto conto delle proposte dei dirigenti preposti ai Centri di responsabilità.

Nella logica del processo circolare programmazione, gestione e controllo, i Centri di responsabilità, anche sulla base delle risultanze del rendiconto annuale e coerentemente con i tempi indicati per la predisposizione del disegno di legge per l'assestamento di bilancio, provvedono a trasmettere al Ministro le richieste di ripianificazione degli obiettivi che comportino trasferimenti di risorse finanziarie tra diverse unità previsionali di base. Inoltre, il Ministro, sulla base delle relazioni presentate dal Servizio di controllo interno e delle proposte avanzate dai dirigenti preposti ai Centri di responsabilità di primo livello, provvede alla ripianificazione degli obiettivi tenuto conto: (a) dell'entrata in vigore di provvedimenti normativi anche di tipo regolamentare che comportino l'assegnazione di ulteriori obiettivi o la modifica di quelli già definiti; (b) dell'eventuale mutato indirizzo politico-amministrativo; (c) della necessità od opportunità di definire una diversa articolazione delle priorità dei singoli Centri di responsabilità.

La definizione degli obiettivi - sia strategici che specifici - per centri di responsabilità è accompagnata da apposite schede che descrivono, in modo schematico:

(a) l'obiettivo operativo/prodotto (annuale e a regime); il termine e il risultato atteso;

(b) le attività pianificate; l'inizio e la fine;

(c) l'indicatore utilizzato e il valore.

*3.3. La direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione 2002.*

La direttiva del Ministro dell'economia e delle finanze (del 31 gennaio 2002), che riguarda il Ministero "unificato", è stata elaborata in conformità delle disposizioni vigenti.

La direttiva si riconnette all'attuazione delle politiche di governo così come formulate nel D.p.e.f. 2002-2006. Essa contiene "un quadro sinottico" che raccoglie, in forma sintetica, (a) gli obiettivi dei centri di responsabilità di 1° livello, associati alle missioni istituzionali e alle politiche pubbliche di settore; (b) i "piani delle attività per l'anno 2002" di ogni centro di responsabilità. A loro volta ciascun "piano di attività" indica: (1) il contesto di riferimento che

illustra l'azione complessiva di ciascun centro di responsabilità; (2) le risorse umane per aree di inquadramento, le risorse finanziarie ed il *budget* economico attribuiti; (3) gli obiettivi assegnati ad ogni centro di responsabilità, corredati da indicatori o da programmi di azione, che individuano, oltre alla struttura responsabile, le principali fasi, le relative scadenze, gli obiettivi intermedi, i risultati attesi; (4) per gli obiettivi privi del programma di azione, è previsto che i titolari dei centri di responsabilità provvedano a predisporli entro il 31 marzo 2002. Per la valutazione e il controllo strategico dei risultati conseguiti dai centri di responsabilità di 1° livello, la direttiva indica una serie di criteri quali: a) il grado di attuazione dei piani, delle azioni strategiche e delle attività; b) il livello di congruenza tra le missioni affidate dalle norme e le scelte operative effettuate; c) la corretta pianificazione delle attività; d) i costi consuntivati rispetto a quelli previsti a livello di *budget* economico consolidato di 1° livello e delle capacità di gestione delle risorse finanziarie. La direttiva contiene, inoltre, una precisa calendarizzazione delle verifiche degli stati di avanzamento degli obiettivi assegnati e la previsione della elaborazione di un preconsuntivo sullo stato di attuazione degli obiettivi con i dati aggiornati al 30 settembre e la proiezione dei medesimi dati al 31 dicembre. I titolari dei centri di responsabilità sono comunque chiamati a presentare una relazione sull'attività svolta entro il 10 febbraio 2003.

*3.4 Le attività svolte dal Servizio di controllo interno.*

Il Servizio di controllo interno, anche a seguito del cambio di legislatura, ha concentrato la propria attività sulla valutazione dei risultati relativi all'esercizio 2001 e sulla elaborazione della direttiva per il 2002; non sono stati, pertanto forniti elementi in relazione al già trascorso esercizio 2000.

Sullo stato di attuazione della direttiva 2001, che riguardava 85 obiettivi, i titolari dei centri di responsabilità hanno fornito informazioni a cadenza quadrimestrale, raccolte dal Servizio di controllo interno in una sintetica relazione, peraltro non sufficiente per una valutazione di ordine gestionale.

La relazione del Servizio di controllo interno si è, infatti, limitata ad esporre in modo analitico soltanto taluni obiettivi non conseguiti ovvero conseguiti parzialmente[1].

I controlli interni di gestione non sono stati ancora attivati.

[1] Per una completa ricognizione delle attività dei Servizi di controllo delle amministrazioni centrali dello Stato, v. le deliberazioni della Sezione del controllo sulla gestione della Corte dei conti n. 30/2001/G e n. 19/2002/G.

Risulta ancora allo stato sperimentale il monitoraggio dei risultati per valutare i dirigenti di seconda fascia, ai quali i titolari dei centri di responsabilità hanno provveduto, pur in modo non omogeneo, ad impartire direttive di secondo livello.

*3.5 I dati di consuntivo secondo le risultanze del sistema di contabilità analitica relative al I semestre 2001.*

Di particolare interesse sono i dati di consuntivo elaborati secondo le risultanze del sistema di contabilità analitica relative al I semestre 2001 per tutte le amministrazioni centrali.

L'analisi dei costi rilevati dalle amministrazioni centrali nel I semestre 2001 mostra che quelli relativi al personale incidono nella misura dell'88,23%; quelli di gestione, in senso proprio, incidono nella misura del 9,85%.

Amministrazioni centrali dello Stato
Rilevazioni dei costi sostenuti: I semestre 2001

*(in migliaia di euro)*

| | *Budget* 2001 | Incidenza % | Costi sostenuti | Incidenza % | Avanzamento % sul *budget* |
|---|---|---|---|---|---|
| Costo del personale | 60.804.657 | 85,90 | 27.725.243 | 88,23 | 45,60 |
| *Retribuzione* | *58.368.696* | *82,46* | *26.665.738* | *84,86* | *45,68* |
| *Missioni* | *498.596* | *0,70* | *217.592* | *0,69* | *43,64* |
| *Altri compensi* | *1.937.375* | *2,74* | *841.914* | *2,68* | *43,46* |
| Costi di gestione | 8.554.846 | 12,09 | 3.094.383 | 9,85 | 36,17 |
| *Beni di consumo* | *1.563.503* | *2,21* | *550.941* | *1,75* | *35,24* |
| *Prest.ni servizi da terzi* | *6.119.251* | *8,64* | *2.079.559* | *6,62* | *33,98* |
| *Altri costi* | *872.092* | *1,23* | *463.883* | *1,48* | *53,19* |
| Ammortamenti | 933.872 | 1,32 | 406.301 | 1,29 | 43,50 |
| Tributi | 117.196 | 0,17 | 56.514 | 0,18 | 48,22 |
| Esborso da contenzioso | 376.384 | 0,53 | 140.427 | 0,45 | 37,31 |
| Totale | 70.787.065 | 100,00 | 31.422.868 | 100,00 | 44,39 |

*Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze. Novembre 2001.*

Sul totale dei "costi" sostenuti dalle amministrazioni centrali dello Stato, i ministeri che fanno registrare i costi più consistenti sono la Pubblica istruzione (48,76%), la Difesa (20,16%), l'Interno (10,66%) e la Giustizia (8,23%). Secondo la rilevazione effettuata, i costi dei ministeri finanziari (ex) Finanze e (ex) Tesoro incidono rispettivamente nella misura del 4,20% e dell'1,37%. La tabella successiva espone, per aggregati di costo del Ministero dell'economia e delle finanze, lo stato di avanzamento del *budget* relativo al I semestre 2001, con evidenziazione delle voci principali.

Per quanto riguarda l'amministrazione del Tesoro, alla data di chiusura del I semestre, l'avanzamento percentuale sul *budget* è pari al 46,22% contro l'omologo dato del 2000, che era del 43,01%.

Rilevazione dei costi sostenuti nel I semestre 2001

| | Totale | | Costo personale | | Costi gestione | | Ammor.nti | Tributi | Esborso da contenzioso |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Migliaia di lire | % | Migliaia di lire | % | Migliaia di lire | % | % | % | % |
| Gabinetto | 10.409.218 | *1,20* | 8.193.587 | *1,36* | 1.820.738 | *0,75* | *1,92* | *0,85* | - |
| Dip. IV | 423.015.826 | *48,84* | 309.501.114 | *51,37* | 110.339.580 | *45,58* | *12,62* | *41,02* | - |
| Tesoro | 48.151.076 | *5,56* | 33.691.725 | *5,59* | 12.564.877 | *5,19* | *9,18* | *4,56* | - |
| Ragioneria | 158.564.026 | *18,31* | 95.353.139 | *15,83* | 54.191.422 | *22,39* | *43,40* | *25,13* | - |
| Pol. coesione | 30.872.580 | *3,56* | 19.746.123 | *3,28* | 10.820.127 | *4,47* | *0,98* | *6,84* | - |
| Spese resid.li | 17.603.206 | *2,03* | 15.161.546 | *2,52* | 2.369.360 | *0,98* | *0,03* | *1,83* | *100,00* |
| Altri enti * | 177.446.540 | *20,49* | 120.830.458 | *20,06* | 49.969.289 | *20,64* | *31,87* | *19,77* | - |
| Totale | 866.062.472 | *100,00* | 602.477.692 | *100,00* | 242.075.393 | *100,00* | *100,00* | *100,00* | *100,00* |

*Avvocatura generale dello Stato; Protezione civile; Famiglia e solidarietà sociale; Servizi tecnici nazionali; Roma capitale.

*3.6 Lo stato di attuazione della riforma di bilancio.*

Nonostante l'introduzione delle nuove classificazioni delle spese del bilancio dello Stato, funzionale ed economica, nonché della contabilità analitica, permangono inattuati obiettivi che la legge n. 94 del 1997 aveva indicato come prioritari.

Non risultano ancora essere stati riorganizzati i conti di tesoreria in modo che essi siano raccordabili con la gestione dei capitoli di bilancio e delle unità previsionali di base (art. 5, comma 1, lettera f, della legge n. 94 del 1997); non risultano essere stati razionalizzati i capitoli di bilancio in relazione alla normativa di supporto alle autorizzazioni di bilancio (art. 5, comma 1, lettera b, della legge n. 94 del 1997); non si è proceduto a modificare e integrare il regolamento di contabilità generale dello Stato, sulla base dei criteri e principi direttivi di cui al citato art. 5, comma 1, lettera f, della legge n. 94 del 1997.

Anche la classificazione, a consuntivo, riferita "agli scopi delle principali leggi di spesa" (art. 13 del d.lgs. n. 279 del 1997), pur essendo stata avviata, permane non soddisfacente. Infatti, a causa delle difficoltà di riconciliazione dei dati connessi ai piani di formazione dei singoli capitoli e dei piani gestionali nonché della permanenza in bilancio di capitoli "misti", non è possibile, il più delle volte, risalire in modo puntuale all'autorizzazione legislativa di riferimento, che costituisce presupposto della politica di settore che si intende conseguire con le risorse finanziarie poste a carico del bilancio dello Stato.

Per il 2001, permane problematica la costruzione di un raccordo di tipo analitico tra fabbisogno complessivo del settore pubblico e indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e tra fabbisogno e debito pubblico.

L'urgenza di provvedere nella direzione dell'attuazione della legge di riforma del bilancio (legge n. 94 del 1997), più volte sollecitata dalla Corte, è evidenziata dal D.p.e.f. 2002-2006 nel senso di: (i) privilegiare l'evidenziazione della ripartizione per funzioni della spesa; (ii) ampliare la latitudine del documento di bilancio, che include esclusivamente l'Amministrazione statale in senso stretto. Sono dunque fortemente sentite le priorità di: (a) recuperare significatività al documento di bilancio, svincolandolo dalle rigidità della classificazione amministrativa per centri di responsabilità; (b) raccordare il conto del bilancio con i conti di tesoreria; (c) consentire una leggibilità estesa al conto delle pubbliche amministrazioni, anche per permettere il necessario coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati tra i vari livelli di governo della Repubblica (statale, regionale e locale), anche alla luce del nuovo titolo V della Costituzione (art. 117, secondo comma, lett. r, della Costituzione).

## 4. La riorganizzazione del Ministero.

*4.1 Lo stato di attuazione.*

La unificazione dei dicasteri del Tesoro e delle Finanze nel nuovo Ministero dell'economia e delle finanze non risulta, allo stato, portata a compimento.

Con decreto ministeriale del 25 luglio 2001, nelle more della definizione della organizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze, sono state modificate e integrate la struttura e le competenze dei dipartimenti dell'ex Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

In particolare, in attuazione dell'art. 55, comma 3, del d.lgs. n. 300 del 1999, con d.P.R. n. 147 del 2001, si è provveduto al temporaneo riassetto dell'organizzazione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Con il predetto regolamento, viene, in primo luogo, soppresso un Ufficio di livello dirigenziale generale (presso il Dipartimento dell'Amministrazione generale del personale e dei servizi del tesoro) e cioè il Servizio centrale del Provveditorato generale dello Stato. Tale modifica costituisce diretta conseguenza dell'affidamento - con il decreto medesimo - alla CONSIP delle funzioni di acquisto di beni e servizi per le amministrazioni pubbliche attraverso l'impiego di tecnologie informatiche introdotto dall'art. 26 della legge n. 488 del 1999.

Si è provveduto, dunque, a riallocare il personale eccedente presso altre strutture del Ministero che presentavano carenze di personale. Con l'art. 2 del d.P.R., si attribuiscono al Dipartimento del tesoro, che già effettua il controllo sulla Zecca in materia di monetazione, le funzioni di controllo e vigilanza sull'Istituto Poligrafico, già esercitate dal Provveditorato, anche in vista della trasformazione dell'Istituto in società per azioni.

Vengono, inoltre, creati due nuovi Uffici di livello generale. L'uno presso il Dipartimento del tesoro, denominato Direzione VII, che svolgerà le seguenti attività: monitoraggio delle partecipazioni finanziarie pubbliche; gestione delle partecipazioni azionarie dello Stato, esercizio dei diritti dell'azionista e gestione dei processi di dismissione e di privatizzazione, compresa la relativa attività istruttoria e preparatoria. L'altro, presso il Dipartimento per le politiche di coesione, denominato Servizio dipartimentale per gli affari contabili, incaricato, tra l'altro, di elaborare il quadro dei fabbisogni finanziari del Dipartimento, concorrendo, in raccordo con gli altri servizi del Dipartimento, alla formulazione del quadro complessivo delle esigenze finanziarie necessarie per il raggiungimento degli obiettivi fissati dal Ministro.

Si prevede poi che la Commissione tecnica della spesa pubblica, pur rimanendo alle dirette dipendenze del Ministro del tesoro, operi nell'ambito del Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi del tesoro.

Da ultimo, con l'art. 6 del regolamento, si prevede l'incremento di un posto di funzione dirigenziale generale e la riduzione, senza costi per l'amministrazione, di due unità di livello dirigenziale non generale vacanti al 31 dicembre 2000.

Inoltre, con il d.P.C.M. 10 aprile 2001 concernente gli adempimenti per il completamento della riforma dell'organizzazione del Governo, si è provveduto a disporre l'operatività di alcune disposizioni del d.lgs. n. 300 del 1999, a decorrere dal 1° giugno 2001.

Per quanto riguarda gli aspetti relativi all'organizzazione del Ministero del tesoro, va evidenziato che, in attuazione dell'art. 28 del medesimo d.lgs. n. 300 del 1999, sono stati trasferiti, dal Tesoro all'Industria, gli Uffici del Dipartimento delle politiche di sviluppo e di coesione con compiti in materia di agevolazioni, contributi, incentivi, benefici e sovvenzioni alle attività produttive. Con decreto ministeriale del 30 novembre 2001, sono stati trasferiti i fondi destinati alla programmazione negoziata dal capitolo 9230 del Ministero dell'economia e delle finanze al capitolo 7800 del Ministero delle attività produttive (1.398 mld in termini di residui e 2.247 mld in termini di competenza).

Inoltre, sono stati trasferiti dal Ministero dell'industria al Ministero del tesoro – Dipartimento del tesoro, Direzione IV, gli uffici con compiti in materia di rapporti con l'Istituto per la vigilanza delle assicurazioni private e di interesse pubblico (Isvap).

*4.2 La situazione del personale.*

Nel corso dell'anno 2001, si è confermata la tendenza alla riduzione delle risorse umane a disposizione dell'Amministrazione, così come peraltro richiesto dalla normativa. Tale riduzione appare contenuta se si considera il personale di ruolo in servizio a fine esercizio; ciò a

causa dell'immissione in ruolo, nel corso dell'anno, di 195 dipendenti già in posizione di comando presso le Poste italiane. Scontando, però, tale fattore, l'azione di riduzione del personale risulta più sensibile. Se si escludono i dirigenti, al 31 dicembre 2001, il personale presente risulta pari a 13.162 unità, con una riduzione dell'1,8% rispetto all'anno precedente e del 4% rispetto al 31 dicembre 1997. Peraltro, la riduzione delle risorse umane disponibili è di fatto accentuata dall'ulteriore incremento del numero di dipendenti in *part-time* (+4,5% rispetto all'anno precedente e +40,2% rispetto al 31/12/1997), che rappresenta l'8,2% del totale.

Personale in servizio presso il Ministero dell'economia e delle finanze

| QUALIFICHE FUNZIONALI | | | | | TOTALI | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Personale di ruolo presente in amministr. F | Comandati o f.r. in altre amministr. G | Personale di ruolo (in servizio) totale (F+G) | Comandati da altre amministr. H | Personale presente in amminis. totale (F+H) | Totale personale di ruolo | Totale personale presente in amm.ne | Di cui totale personale part-time | Totale personale contratto a termine |
| *31.12.97* 13.168 | 347 | 13.515 | 541 | 13.709 | *13.515 | 13.709 | 766** | 34 |
| *31.12.98* 13.113 | 459 | 13.572 | 679 | 13.792 | 13.572 | 13.792 | 956 | 36 |
| *31.12.99* 13.011 | 400 | 13.411 | 606 | 13.617 | 13.411 | 13.617 | 980 | 45 |
| *31.12.00* 12.809 | 413 | 13.222 | 589 | 13.398 | 13.222 | 13.398 | 1.028 | 39 |
| *31.12.01* 12.781 | 432 | 13.213 | 381 | 13.162 | 13.213 | 13.162 | 1.074 | |
| -2,9 | 2,4 | -2,2 | -29,6 | -4 | -2,2 | -4 | 40% | |

* Nel corso dell'anno 1997, 2.351 unità di personale sono state trasferite all'INPDAP.
** Non sono comprese 164 unità di personale *part-time* transitato all'INPDAP.

La situazione è leggermente migliore per quanto riguarda la copertura delle posizioni dirigenziali di prima e seconda fascia. Le modifiche dell'organizzazione amministrativa introdotte dal d.P.R. 22 settembre 2000, n. 451 e dal d.P.R. 22 marzo 2001, n. 147 hanno portato ad incrementare il numero degli incarichi di livello dirigenziale generale da 61 a 64, di cui 58 risultano coperti contro i 51 dell'anno precedente, e a ridurre quelli di livello dirigenziale non generale da 922 a 916, di cui 787 (785 al 31 dicembre 2000) risultano coperti.

| | I^a fascia | | II^a fascia | |
|---|---|---|---|---|
| Dirigenti ruolo unico | 55 | * | 761 | ** |
| Incarichi dirigenti ex art.19, comma 6 del d.lgs. n. 165/01 | 3 | | 26 | *** |
| Totale | 58 | | 787 | |

* di cui 22 dirigenti di II fascia con incarico di I fascia
** di cui 2 comandati da altre amministrazioni
*** di cui 7 esterni e 19 interni

Nel sistema della gestione del personale, sono stati introdotti alcuni elementi di flessibilità per quanto riguarda l'affidamento di incarichi dirigenziali che consentono di far fronte alle esigenze dell'Amministrazione. Per quanto riguarda il personale non dirigenziale, i vincoli posti alle nuove assunzioni risultano sufficientemente stringenti a limitare il ricambio naturale dovuto al *turn over*.

Le necessarie esigenze di contenimento della spesa per il personale andrebbero calibrate tenendo conto delle implicazioni negative connesse ad un sistema di vincoli troppo rigidi, che lasciano margini ristretti alla possibilità di attuare una politica di gestione delle risorse umane. Occorre, in particolare, tenere conto: a) della necessità di un graduale adeguamento delle professionalità esistenti nell'Amministrazione del tesoro a fronte della rapida evoluzione dell'attività istituzionale; b) del progressivo invecchiamento delle risorse umane in servizio (quasi il 50% del personale ha un'età superiore ai 45 anni), che rende poco efficaci gli interventi di tipo formativo.

Circa il 58% del personale in servizio (7.600 unità su 13.162) è assegnato ai Dipartimenti provinciali, mentre la ripartizione del personale in servizio nei dipartimenti centrali si presenta come segue.

Personale per posizione economica

| | Dipartimento Tesoro | Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato | Dipartimento Politiche di Sviluppo e Coesione | Dipartimento Amministrazione Generale Personale | | Uffici alle Dirette Dipendenze del Ministro | Totale |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Personale Centrale | Personale Periferico | | |
| Posizioni economiche | Personale in Servizio | Personale in Servizio | Personale in Servizio | Personale in Servizio | Personale in Servizio | Personale in Servizio | Personale in Servizio |
| Livello non noto | 0 | 0 | 0 | 14 | 0 | 1 | 15 |
| C | 397 | 847 | 227 | 520 | 3.025 | 64 | 5.080 |
| B | 420 | 1.284 | 196 | 1.025 | 3.956 | 118 | 6.999 |
| A | 79 | 125 | 18 | 181 | 619 | 46 | 1.068 |
| | **896** | **2.256** | **441** | **1.740** | **7.600** | **229** | **13.162** |

Nel corso dell'anno 2001, l'amministrazione del Tesoro ha elaborato la nuova dotazione organica, resa necessaria dalle modifiche intervenute a seguito dell'introduzione del ruolo unico

del Ministero e del passaggio all'INPDAP delle competenze in materia pensionistica, per un totale di 17.228 unità, con una elevazione, rispetto al totale del personale in servizio a fine esercizio 2001, pari al 30,8%.

**5. Il processo di razionalizzazione della spesa per i beni e i servizi delle pubbliche amministrazioni.**

Il programma per la razionalizzazione della spesa per i beni e i servizi delle pubbliche amministrazioni ha preso avvio nell'anno 2000 a seguito dell'introduzione di un nuovo sistema per gli approvvigionamenti, previsto dall'articolo 26 della legge del 23 dicembre 1999, n. 488.

Secondo il nuovo sistema, il Ministero dell'economia e delle finanze, anche avvalendosi di società di consulenza specializzate, stipula convenzioni con i fornitori a beneficio di tutte le pubbliche amministrazioni. I fornitori, selezionati secondo le vigenti normative in materia di scelta del contraente, si impegnano a fornire beni e servizi alle amministrazioni ordinanti, secondo le condizioni e i prezzi stabiliti in convenzione e nei limiti dei quantitativi massimi ivi previsti. Le pubbliche amministrazioni centrali e periferiche dello Stato sono tenute ad utilizzare tali convenzioni per i propri approvvigionamenti; le restanti amministrazioni ne hanno la facoltà, fermo restando il rispetto dei requisiti di qualità e prezzo previsti dalle convenzioni.

Con decreto del ministro del 24 febbraio 2000, il Ministero dell'economia e delle finanze ha deliberato di avvalersi della struttura societaria CONSIP S.p.a. per la realizzazione del sistema delle convenzioni.

Con circolare 23 giugno 2000, il Tesoro ha emanato le istruzioni per una uniforme e sollecita attuazione della normativa. Sulla base della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (artt. 58 – 63), con il successivo decreto ministeriale 2 maggio 2001, è stata affidata alla CONSIP la funzione di centrale acquisti al servizio di tutti gli enti pubblici. Tale funzione è stata ulteriormente ampliata dall'art. 32, comma 1, secondo periodo, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, rendendo obbligatorio l'utilizzo delle convenzioni CONSIP per tutti gli enti pubblici interessati nonché per "gli enti privati interamente partecipati". Per rendere più agevole l'utilizzo generalizzato del nuovo strumento approntato dal legislatore, con circolare n. 16 del 25 marzo 2002, il Ministero dell'economia e delle finanze ha rammentato alle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, nonché agli enti pubblici indicati dalla norma, che essi hanno l'obbligo di utilizzare le convenzioni quadro definite dalla CONSIP sin dal momento iniziale della loro decorrenza, senza possibilità di procedere in altro modo all'acquisizione dei beni e dei servizi considerati, e ciò sino alla data della scadenza o al verificarsi della eventuale condizione risolutiva delle convenzioni medesime.

La CONSIP ha avviato il programma di razionalizzazione della spesa focalizzandosi inizialmente su quella comune delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, ovvero dei ministeri. La "spesa comune" è quella riferita a beni e servizi necessari per il funzionamento degli uffici e comprende, a titolo esemplificativo, i servizi di telecomunicazione, energia, macchine e materiali per ufficio. La spesa comune delle amministrazioni dello Stato è stimata pari a circa 2.800 milioni di euro su base annua.

Ad aprile 2002, oltre 14.700 utenti delle amministrazioni sono stati registrati nel sistema delle convenzioni realizzate dalla CONSIP; circa il 57% delle registrazioni si riferisce ad amministrazioni diverse dai ministeri.

I risultati raggiunti e le esigenze di finanza pubblica hanno determinato l'estensione dell'ambito dei processi di razionalizzazione degli acquisti alla spesa comune di tutte le pubbliche amministrazioni e alla spesa specifica della sanità, degli enti locali (comuni e province) e delle università. L'ambito del programma riguardante la spesa comune si è pertanto esteso da 2.800 milioni di euro delle amministrazioni dello Stato a 13.500 milioni di tutte le pubbliche amministrazioni. Inoltre, nuovi percorsi progettuali sono stati avviati per la razionalizzazione (a) della spesa sanitaria relativa all'acquisto di beni e servizi (circa 11.500 milioni di euro), (b) della spesa specifica degli enti locali (7.500 milioni) e (c) delle università (700 milioni).

L'estensione dell'ambito progettuale ha determinato un'evoluzione del ruolo della CONSIP, da centrale acquisti per i ministeri a polo strategico e di coordinamento dei progetti di razionalizzazione della spesa pubblica per acquisti di beni e servizi, introducendo nuove tecnologie abilitanti, nuovi modelli organizzativi per gli acquisti e logiche di gestione.

Una possibile ipotesi per la quantificazione dei risparmi prevede, per il 2001, l'applicazione della riduzione dei costi unitari previsti nelle convenzioni CONSIP alla spesa comune per categoria merceologica. Sulla base di tale ipotesi, le convenzioni attivate dall'avvio del programma hanno generato circa 1.800 milioni di euro di risparmi sulla spesa comune di tutta la pubblica amministrazione, peraltro non riscontrabili attraverso dati di consuntivo.

Da giugno 2000 a maggio 2002 sono state stipulate 26 convenzioni, su 19 categorie merceologiche, come indicato nella tabella che segue.

Convenzioni stipulate

| Categoria merceologica | Data di attivazione | % Riduzione costi unitari | Consumo a maggio 2002 |
|---|---|---|---|
| Autovetture civili | Mag-01 | 15% | 70% |
| Buoni pasto | Apr-01 | 9% | 24.6% |
| Cancelleria | Gen-01 | 15% | 34.7% |
| Fotocopiatrici 1 | Ago-00 | 32% | 100% |
| Fotocopiatrici 2 | Set-01 | 30% | 100% |
| Fotocopiatrici 3 | Apr-02 | 39% | 11.1% |
| PC Desktop 1 | Dic-00 | 25% | 100% |
| PC Desktop 2 | Dic-01 | 30% | 100% |
| PC Portatili 1 | Apr-01 | 35% | 100% |
| PC Portatili 2 | Dic-01 | 48% | 34.7% |
| Stampanti 1 | Dic-00 | 30% | 96.8% |
| Stampanti 2 | Mar-02 | 38% | 76.8% |
| SW produttività 1 | Feb-01 | 35% | 100% |
| SW produttività 2 | Lug-01 | 39% | 100% |
| SW Sun | Mar-01 | - | 67.4% |
| SW Lotus | Dic-01 | 55% | 0.7% |
| Fax | Nov-01 | 44% | 22.3% |
| Carburanti extra rete | Apr-01 | 30% | 1% |
| Carburanti rete | Ago-01 | 10% | 15.6% |
| Gasolio da riscaldamento | Nov-01 | 30% | 2.6% |
| Energia elettrica (cliente idoneo) | Dic-01 | 13% | 91% |
| Servizio Energia (solo 2 lotti) | Feb-02 | 10% | - |
| Centrali telefoniche | Dic-00 | 30% | 67.4% |
| Telefonia fissa | Lug-00 | 58% | 100% |
| Telefonia mobile | Dic-00 | 75% | 100% |
| Global Service | Mar-02 | 16% | - |

*Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze (maggio 2002)*

La riduzione dei costi unitari ottenuta per mercato di fornitura è mediamente del 30%, con punta del 60-70% per i servizi di telefonia. La stima di riduzione dei costi unitari è effettuata comparando i prezzi unitari in convenzione con i prezzi di mercato prevalenti per forniture similari nella pubblica amministrazione, in termini di qualità e livelli di servizio.

## 6. La gestione del debito e la spesa per interessi.

*6.1 La consistenza e la struttura del debito.*

La consistenza del debito del settore statale (illustrato nella tabella posta al termine del presente paragrafo) ammonta, a fine 2001, a 1.247.477 milioni di euro e presenta, rispetto alla fine del 2000, un incremento, su base annua, pari a 31.133 milioni di euro (+2,5%). Nel periodo 1998-2001, l'incremento della consistenza del debito del settore statale è stato pari a 60.975 milioni di euro (+5,1%).

Del totale del debito, 1.145.139 milioni di euro sono rappresentati dai titoli di Stato, con un incremento del 2,7% (pari a 31.159 milioni di euro) rispetto al 2000.

In termini di rapporto con il PIL, il debito del settore statale è così passato dal 104,4% del 2000 al 102,5% del 2001.

Con riguardo, invece, al debito lordo consolidato di tutta la pubblica amministrazione, che è l'indicatore da prendere a riferimento per la verifica del rispetto del relativo parametro del Trattato di Maastricht, a fine 2001, il rapporto debito e prodotto interno lordo si è attestato al 109,4%; non è stato così conseguito l'obiettivo fissato nella misura del 107,5% nel D.p.e.f. 2002-2006, a differenza di quanto era avvenuto nel 2000, in cui si era registrato un risultato migliore rispetto alle previsioni (110,5% contro il 112,1%).

Le ragioni di tale andamento sono da ricercare, in parte (per circa lo 0,7%-0,8%), nella più ridotta crescita del PIL rispetto alle previsioni, in parte, nell'aumento del dato di fabbisogno da fronteggiare. Infatti, a fronte di un fabbisogno del settore statale pari a 28.451 milioni di euro, al netto delle regolazioni debitorie, le emissioni nette sono state pari a 41.960 milioni di euro. A tale ultimo riguardo, va evidenziato che le cause della crescita del fabbisogno statale sono da ricercare, principalmente, in operazioni finanziarie registrate sotto la linea, come ad esempio 1.627,5 milioni di euro per il rimborso, tra gennaio e luglio 2001, dei titoli in scadenza relativi alle cartolarizzazioni INPS; 4.385 milioni di euro per il ripiano dei debiti pregressi delle ASL; 3.102 milioni di euro per rimborsi in contanti di crediti di imposta, in conseguenza della nuova procedura accelerata di restituzione.

L'andamento dei tassi, nel corso del 2001, è stato influenzato dalla forte incertezza, verificata sui mercati finanziari, a seguito degli eventi terroristici del settembre 2001, che ha orientato le scelte degli operatori verso attività liquide, di breve termine e a basso rischio.

Gli interventi della Banca centrale europea, che per tre volte è intervenuta nel corso del secondo semestre dell'anno, portando il tasso di riferimento (nel novembre scorso) al 3,75%, hanno determinato una riduzione dei tassi a breve e degli indicatori della loro volatilità.

La curva dei rendimenti dei titoli a breve e a lungo termine si è notevolmente irripidita: il BOT a tre mesi presenta una marcata riduzione, passando dal 4,75% di fine 2000 al 3,21% di fine 2001; i titoli trentennali, invece, si attestano su valori di poco al di sotto (5,67% di fine 2001) rispetto a quelli registrati a fine 2000 (5,80%).

Data la (descritta) forma della curva, il costo della provvista, valutato in termini di Euribor, è risultato, pertanto, relativamente più conveniente per i titoli con scadenze fino a tre anni, settore su cui il Tesoro ha emesso i volumi più elevati, e più oneroso per il BTP a 30 anni.

Tale congiuntura, nell'ottica di continuità con le scelte di ridurre i rischi di esposizione dei titoli del debito pubblico, dovuto alla oscillazione dei tassi e in armonia con l'esigenza di perseguire una strategia bilanciata e diversificata dell'offerta, diretta a sfruttare le opportunità

mostrate dalla conformazione della curva dei rendimenti, ha determinato, per il comparto a tasso variabile, l'incremento (pur di modeste dimensioni) della quota dei BOT, che passano dal 9,16% dello *stock* di titoli di Stato nel 2000 al 9,94% nel 2001. Il fenomeno è stato, peraltro, compensato dalla diminuzione della quota dei CCT, che è scesa dal 21,36% del 2000 al 19,93% del 2001. Per tali ragioni la durata finanziaria (*duration*) del debito interno ha subito un moderato rallentamento, passando da 3,8 anni del 2000 a 3,6 anni del 2001.

Per quanto riguarda l'offerta dei titoli a medio e lungo termine, rispetto al 2000, si registra un incremento (+1,5%) di quelli a tasso fisso (BTP) in relazione al totale (58,64%). Per quanto riguarda, invece, la componente dei titoli zero-coupon (CTZ), se ne è registrata una diminuzione dal 5,6% del 2000 al 4,2% del 2001, dovuta principalmente all'abolizione della scadenza a 18 mesi, che ha contribuito significativamente all'incremento della vita residua dei titoli, passata dai 5,73 anni del dicembre 2000 ai 5,87 di fine 2001.

Per le ragioni congiunturali anzidette, la componente costituita dai BOT, a fine anno, presenta emissioni positive pari a 11.717 milioni di euro.

Particolarmente positivi sono stati gli esiti della strategia adottata nell'emissione del BOT semestrale, che è l'unico titolo a tasso variabile con una liquidità paragonabile a quella dei titoli a tasso fisso. L'interesse per questo titolo è cresciuto in virtù della progressiva stabilizzazione dello *spread* BOT semestrale-Euribor, attraverso una regolarizzazione della domanda e migliori condizioni di negoziazione sul mercato secondario. Attualmente lo *spread* si è attestato intorno ai 10 punti base e la sua volatilità pari a circa un sesto rispetto a quella di quattro anni fa. Poiché gli esiti delle aste del BOT semestrale determinano le cedole dei CCT, il cui mercato secondario ha risposto molto positivamente alla regolarizzazione intervenuta sulla determinazione del parametro di riferimento, si è realizzata una conseguente stabilizzazione dei corsi che ha indirettamente contribuito a rendere più convenienti per il Tesoro le condizioni di collocamento di questi strumenti a tasso variabile.

Positivi riscontri si sono evidenziati nel confronto con i rendimenti dei titoli emessi dagli altri emittenti sovrani di riferimento dell'area euro. In particolare, la tabella che segue, mostra come i differenziali (*spread*) con il titolo tedesco - con un'inversione di tendenza rispetto allo scorso anno - si sono ridotti su tutte le scadenze del reddito fisso. Tale effetto è stato prodotto da più fattori. Il primo è costituito dalla disposizione (art. 10 della legge 23 novembre 2001, n. 409 di conversione del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 350) in base alla quale è stata estesa a tutti gli investitori stranieri (tranne quelli residenti nei c.d. paradisi fiscali) la prerogativa dell'esenzione dalla tassazione, anche se non soggetti a tassazione nel paese di provenienza di residenza o in mancanza di trattati contro la doppia imposizione; ciò allo scopo di ampliare la

"platea" degli investitori istituzionali interessati (quali le SICAV francesi e lussemburghesi e particolari fondi pensione o fondi di investimento che, nei rispettivi paesi, beneficiano di agevolazioni fiscali). Inoltre, il miglioramento dei rendimenti all'emissione è da imputare anche all'andamento delle entrate straordinarie di fine anno, che hanno contribuito ad alleggerire la pressione sul mercato dei titoli di Stato. Fra queste si segnalano, in particolare, le operazioni di cartolarizzazione degli immobili (legge 23 novembre 2001, n. 410, di conversione del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351) e i proventi del lotto.

Differenziale medio dei rendimenti con il *Bund* tedesco

| Titolo di riferimento | Differenziale medio dei rendimenti per il II semestre 2001 | Differenziale medio dei rendimenti per il I semestre 2001 |
|---|---|---|
| BTP a 3 anni | 14 | 24 |
| BTP a 5 anni | 11 | 33 |
| BTP a 10 anni | 30 | 41 |
| BTP a 30 anni | 37 | 42 |

*Valori puntuali di fine periodo espressi in punti base (fonte Bloomberg).*

Per quanto riguarda la distribuzione degli ammontari in scadenza, la politica di allungamento della vita media del debito ha ridotto, in modo consistente, la quota in scadenza ogni anno, portandola nel 2001 a meno di un terzo del totale, contro poco meno di metà del 1995. Tali politiche hanno così conferito carattere strutturale al processo di riduzione e stabilizzazione del costo medio di finanziamento, portando il rendimento ponderato al 4,33% del 2001 (nel 2000, il rendimento era stato del 4,79%), contro il 14% del 1992.

A tale riduzione ha contribuito, attraverso la riduzione dello *stock* in circolazione, l'utilizzo del Fondo ammortamento titoli di Stato, anche se le operazioni compiute attraverso tale strumento hanno rappresentato una quota di modeste dimensioni in rapporto al debito complessivo (6,8% dell'attuale *stock* di titoli di Stato).

Nella razionalizzazione delle politiche di emissione, permangono rilevanti problemi connessi all'esigenza di dover fronteggiare, specie all'inizio dell'anno finanziario successivo a quello di riferimento, le movimentazioni del conto disponibilità del Tesoro, che risentono del disallineamento temporale fra i principali flussi di cassa in entrata e in uscita.

Tale fenomeno permane nonostante il ricorso a operazioni di *cash management*, realizzate attraverso emissioni del BOT trimestrale e del c.d. "mini BOT", a copertura delle temporanee esigenze di liquidità del conto disponibilità.

Il problema della razionalizzazione delle movimentazioni del conto disponibilità a cavallo tra due esercizi merita, comunque, un maggiore approfondimento. Pare, infatti, necessario superare possibili equivoci nell'applicazione dell'art. 15, comma 2, della legge n. 468 del 1978,

prevedendo che, nella fase di previsione del fabbisogno, occorra tenere conto di tutte le partite che generano flussi di tesoreria, e cioè anche di quelle non ricomprese nel fabbisogno programmatico, che è l'indicatore idoneo a monitorare, in corso d'anno, l'andamento netto della pubblica amministrazione, parametro di riferimento, quest'ultimo, per le valutazioni del rispetto del Patto di stabilità e crescita. Attraverso una lettura sistematica dell'art. 6 della legge n. 483 del 1993 e del citato art. 15 della legge n. 468 del 1978, il limite delle emissioni nette andrebbe, pertanto, fissato tenendo anche conto delle movimentazioni che si realizzano nei primi giorni del mese di gennaio dell'anno successivo a quello di riferimento.

Consistenza del debito del settore statale[2]

*(in milioni di euro)*

| | 31/12/98 | 31/12/99 | 31/12/00 | 31/12/01 |
|---|---|---|---|---|
| CCT | 269.609 | 239.034 | 228.470 | 218.348 |
| CTZ | 88.817 | 82.498 | 62.416 | 48.577 |
| CTE | 13.026 | 3.244 | 1.500 | 0 |
| CCT cred. Imposta | 8.205 | 7.179 | 9.770 | 9.866 |
| **Certificati di credito** | **379.656** | **331.995** | **302.156** | **276.790** |
| BTP | 508.715 | 586.315 | 635.092 | 671.453 |
| BOT | 137.774 | 119.643 | 102.093 | 113.810 |
| Obblig.ni F.S. interno | 4.906 | 4.390 | 3.486 | 1.549 |
| Obblig.ni F.S. estero | 1.981 | 1.862 | 1.683 | 1.741 |
| Titoli esteri Tesoro | 56.325 | 58.140 | 69.471 | 79.795 |
| **Totale titoli di Stato** | **1.089.357** | **1.102.305** | **1.113.980** | **1.145.139** |
| Raccolta Postale | 94.245 | 103.281 | 107.846 | 117.659 |
| Altri debiti F.S. interno | 2.815 | 2.815 | 2.092 | 516 |
| Altri debiti F.S. estero | 4.757 | 4.190 | 3.751 | 3.126 |
| Altri debiti esteri | 2.412 | 1.865 | 1.191 | 617 |
| Rapporti B.I. – UIC | -20.740 | -27.952 | -18.270 | -20.400 |
| Altri debiti[3] | 13.657 | 7.306 | 5.754 | 820 |
| **TOTALE** | **1.186.502** | **1.193.810** | **1.216.344** | **1.247.477** |

*6.2 L'utilizzazione delle somme affluite al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato ed altre operazioni di riduzione del debito.*

Nel perseguimento della politica di abbattimento del debito, assumono rilevanza i riacquisti a valere sulle disponibilità del Fondo ammortamento titoli di Stato.

Nel corso del 2001 sono stati trasferiti al Fondo circa 9 miliardi di euro.

[2] Dati iscritti nella tab. 4C - Consistenza del debito del settore statale, pag. 124 della "Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa per l'anno 2002 e situazione di cassa al 31.12.2001". Va precisato che i valori complessivi del debito pubblico per il 1998, il 1999 e il 2000 esposti nella tabella mostrano una lieve variazione rispetto a quella analoga presentata il 4 aprile 2001.

[3] Comprende, quali voci principali, i mutui Crediop, i debiti Anas, i depositi presso la Cassa DD.PP., la circolazione di Stato, nonché i mutui contratti dal Tesoro per il ripianamento dei disavanzi delle ASL, per il Giubileo e per le imprese che operano nel campo della difesa e delle aree depresse.

L'apporto delle privatizzazioni al Fondo è stato principalmente determinato: dalla quinta *tranche* di cessione delle azioni Eni (circa 2,7 miliardi di euro), dalla quota relativa al versamento derivante dall'adesione per l'intero quantitativo delle azioni detenute da parte del Tesoro al capitale del Banco di Napoli all'Opa da parte del San Paolo (circa 494 milioni di euro), dalla vendita di Mediocredito lombardo (circa 39 milioni di euro), dall'esercizio dell'opzione di conversione in azioni Ina delle obbligazioni a suo tempo emesse a completamento della relativa privatizzazione (circa 18 milioni di euro), dalle dismissioni di una quota residua di San Paolo Imi e di Meliorbanca (circa 54 milioni di euro il primo e 15 milioni di euro il secondo), dalla cessione di azioni del Mediocredito centrale s.p.a. (circa 1,1 milioni di euro) e dalla vendita di Beni stabili s.p.a. (circa 2,3 milioni di euro).

Per effetto della operatività del Fondo, nel 2001, il valore nominale del debito delle pubbliche amministrazioni è stato ridotto di 13.409 milioni di euro, contribuendo alla riduzione del relativo rapporto con il PIL nella misura dell'1,1% circa.

Nella tabella che segue vengono riportati gli importi relativi alle singole operazioni effettuate a valere sul Fondo ammortamento ed i titoli che ne hanno costituito l'oggetto.

Operazioni a riduzione del debito effettuate dal Tesoro con le disponibilità Fondo ammortamento titoli nel periodo 1995-2001 (valori nominali in milioni di euro)

| | Buy – back | | | | Rimborsi | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Anno | BOT | CTZ | CCT | BTP | CTO | CCT | BTP | CTE | CTZ | Totali |
| 1995 | | | 871 | 1.985 | - | - | - | - | - | 2.856 |
| 1996 | | | 1.528 | 643 | 2.302 | - | 2.324 | - | - | 6.797 |
| 1997 | | | 3.787 | 1.068 | - | - | 7.747 | - | - | 12.602 |
| 1998 | | | - | - | - | 69 | 1.759 | - | 9.539 | 11.367 |
| 1999 | | | 3.688 | - | - | 950 | 6.575 | 1.500 | 6.410 | 19.123 |
| 2000 | | 915,6 | 2.949 | 7.353 | | | | | | 11.275 |
| 2001 | | | 1.067 | 3.142 | | | 5.200 | | 4.000 | 13.409 |
| *Totali* | *57,5* | *915,6* | *13.890* | *14.191* | *2.302* | *1.019* | *23.605* | *1.500* | *19.949* | *77.429* |

La tabella che segue espone, nel dettaglio, la provenienza dei flussi finanziari e la data della loro entrata in bilancio, gli importi (in lire) e la data di trasferimento al Fondo relativi all'anno 2001.

| Provenienza (causale) | Data di entrata in bilancio | Valore di Bilancio in lire | Capitolo bilancio | Data di trasferimento al Fondo |
|---|---|---|---|---|
| Titoli convertiti in azioni Ina | 26/09/00 | 34.668.914.195 | 4055 | 04/12/01 |
| Attività a chiusura del c/c 584110/23/32 BCI | 26/09/00 | 725.097.085 | 4055 | *in attesa di trasferimento* |
| Privatizzazione Mediocredito lombardo | 28/09/00 | 74.915.591.948 | 4055 | 09/01/01 |
| Iri – anticipo liquidazione | 27/11/00 | 8.000.000.000.000 | 4055 | 01/03/01 |
| Banco Napoli – Opa SanPaolo | 01/12/00 | 955.747.728.765 | 4055 | 01/03/01 |
| Assegnazione licenze Umts (90%) | 11/12/00 | 20.736.000.000.000 | 2571 | 15/12/00 |
| Eni 5 | 21/02/01 | 5.226.107.381.678 | 4055 | 28/03/01 |
| Privatizzazione Meliorbanca (differenza) | 26/02/01 | 29.050.319.520 | 4055 | 20/04/01 |
| Iri anticipo liquidazione | 16/03/01 | 3.000.000.000.000 | 4055 | 20/04/01 |
| Dismissione azioni S.Paolo Imi (quota residua) | 12/06/01 | 105.144.396.649 | 4055 | 13/11/01 |
| Dismissione azioni Beni stabili s.p.a. | 20/06/01 | 4.472.937.750 | 4055 | 13/11/01 |
| Dismissioni azioni Mediocredito centrale | 12/07/01 | 2.257.357.120 | 4055 | 13/11/01 |
| Ass.ne licenze Umts (2° versamento e interessi ) | 30/11/11 | 637.813.984.496 | 2571 | *in attesa di trasferimento* |
| Versamenti volontari | 22/11/00 | 559.600 | 3330 | 01/03/01 |
| Rest.ne provvigione B.I. su rimborsi anno 2000) | 23/02/01 | | 3330 | 23/02/01 |

*6.3 Le operazioni di cartolarizzazione dei crediti e proventi del lotto e superenalotto.*

Con decreto del ministro dell'economia del 27 novembre 2001 (emanato in attuazione del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 350, convertito con modificazioni nella legge 23 novembre 2001, n. 409), è stata prevista, a partire dal 3 dicembre 2001, la cessione "in massa e senza alcuna garanzia" dei proventi e dei crediti derivanti dal gioco del lotto e dell'enalotto, al netto dell'aggio dovuto ai raccoglitori e del compenso dovuto ai ricevitori, nonché delle somme dovute come corrispettivo delle vincite. La cessione in massa è effettuata a favore della Società veicolo, che, a fronte di tali proventi, ha emesso tre serie di titoli per un ammontare di 3 miliardi di euro, al tasso variabile e con il massimo livello di *rating* assegnato dalle Agenzie; i titoli godono dello stesso trattamento fiscale dei titoli di Stato emessi sui mercati internazionali.

In attuazione di tale decreto, il ricavo del collocamento dei titoli, al netto delle spese per l'organizzazione dell'operazione e della riserva depositata sul conto di tesoreria, è stato pari a 2.996.633.510,82 euro ed è stato versato sull'apposito conto corrente fruttifero aperto presso la Tesoreria centrale dello Stato dalla Società di cartolarizzazione (S.C.I.P.). Sul medesimo conto, affluiscono i proventi netti delle "giocate" che prima dell'operazione erano acquisiti al bilancio dello Stato sui capitoli di competenza dell'Amministrazione dei Monopoli di Stato.

Alla data del 6 giugno 2002, in coincidenza con il pagamento della prima rata di interessi, il saldo contabilizzato al netto delle spese, ivi compreso il pagamento di quanto spettante ai portatori dei titoli, sarà versato al bilancio dello Stato come prezzo differito; tale importo, al 30

maggio 2002, era pari a 1.801.420.863,42 euro. Il meccanismo di rassegnazione degli introiti al bilancio si ripeterà alle medesime scadenze fino a rimborso totale dei titoli emessi.

*6.4 Le operazioni di cartolarizzazione relative ad immobili pubblici.*

Con il decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito con modificazioni nella legge 23 novembre 2001, n. 410, per accelerare il processo di dismissione del patrimonio immobiliare degli enti previdenziali (INPS, INAIL, INPDAP, INPDAI, IPSEMA, ENPALS e IPOST) - già avviato dalla legge n. 104 del 1996 - , è stata prevista la cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla vendita degli immobili. Tale operazione è stata suddivisa in due portafogli distinti: uno ordinario composto da unità residenziali (26.157), con un valore di mercato pari a 3.381 milioni di euro, e uno straordinario composto da immobili ad uso diverso (264), con un valore di mercato pari a 1.587 milioni di euro (precedentemente disciplinato dal decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79).

I decreti dell'Agenzia del demanio hanno identificato la proprietà degli immobili, componenti l'intero portafoglio; con successivo decreto interministeriale del 30 novembre 2001, la proprietà è stata trasferita alla Società veicolo (Società di cartolarizzazione immobili pubblici s.r.l. – S.C.I.P.), che ha emesso titoli per un importo nominale pari a 2,3 miliardi di euro, ovvero come controvalore del portafoglio ceduto.

Il ricavo del collocamento dei titoli, al netto delle spese sostenute dalla società veicolo per l'organizzazione dell'operazione e delle riserve depositate sul conto di tesoreria, acceso dalla stessa Società, è stato acquisito all'entrata del bilancio dello Stato per un importo pari a 1.994.448.582 euro, per essere riassegnato, ai sensi dell'art. 3, comma 12, della legge n. 410 del 2001, agli enti cessionari, in base a percentuali di riparto, calcolate dal Tesoro sulla base del valore degli immobili ceduti.

I titoli emessi dalla Società veicolo (S.C.I.P.), suddivisi in due serie, dell'importo, rispettivamente, di 1 miliardo di euro e 1,3 miliardi di euro, fruttano ai sottoscrittori un tasso di interesse trimestrale; sono quotati presso la Borsa valori di Lussemburgo e hanno ottenuto il massimo *rating* dalle Agenzie; godono dello stesso trattamento fiscale dei titoli di Stato.

A seguito del trasferimento della proprietà, gli enti sono divenuti gestori, oltre che degli immobili, anche delle operazioni di vendita relative agli immobili residenziali, da effettuarsi sulla base di un *business plan*, che abbina l'accelerazione delle vendite sulla base di una programmazione già predefinita con la "*performance*" degli enti e la loro remunerazione.

Per quanto riguarda il portafoglio straordinario, ovvero il cosiddetto "commerciale", la vendita è effettuata tramite aste competitive pubbliche, organizzate da un consorzio formato da

operatori del mercato immobiliare, una banca e una società di revisione (il cosiddetto Consorzio G6).

A fine aprile 2002, risultano vendute 9.361 unità immobiliari del portafoglio ordinario, per un incasso pari a 742.435.944,62 euro, con un livello di "mantenimento" del *target* del *business plan* di oltre il 100%. Le tornate d'asta inerenti il portafoglio straordinario, svoltesi a marzo e aprile, hanno visto aggiudicati 91 immobili per un importo pari a 505.524.018 euro.

Il 15 marzo 2002 è stato emanato un decreto interpretativo in relazione:

a) alla più chiara individuazione dei beni immobili a carattere commerciale, facenti parte del programma straordinario;
b) al meccanismo dei rialzi rispetto al prezzo base d'asta ovvero all'eventuale "rialzo libero";
c) alla valutazione degli immobili, ove non effettuata, da parte dell'Agenzia del territorio.

*6.5 Il contenzioso.*

La recente normativa (decreto-legge n. 351 del 2001) in materia di dismissione del patrimonio immobiliare degli enti previdenziali si affianca alla già avviata "privatizzazione" del patrimonio immobiliare, disposta dalla legge n. 104 del 1996, con l'obiettivo: (a) di attuare un processo di dismissione unico e coordinato; (b) di ottimizzare i proventi ottenibili complessivamente; (c) di offrire agli inquilini un quadro normativo di riferimento più chiaro, rafforzando in taluni casi le tutele già previste. Ad esempio, è stato introdotto un nuovo criterio di qualificazione degli "immobili di pregio" ed è stato modificato il meccanismo di vendita alle cooperative degli appartamenti inoptati, che in passato ha dato luogo a manovre speculative.

Il decreto del Ministro dell'economia 18 dicembre 2001 disciplina le procedure di vendita degli immobili a carattere commerciale e prevede, fra l'altro, che tali immobili siano, nella prima fase, offerti in "vendita in blocco" (modalità che si contrappone alla c.d. "vendita frazionata") e cioè in un lotto singolo.

La nuova normativa, inoltre, lascia invariati i diritti acquisiti dai conduttori (opzione e prelazione), nonché la tutela delle fasce più deboli, mediante la eventuale concessione separata della nuda proprietà e dell'usufrutto, estendendo tali diritti ai familiari e agli eredi conviventi del conduttore.

L'art. 3 della legge n. 410 del 2001 prevede che il diritto di prelazione, eventualmente spettante ai sensi di legge ai conduttori delle singole unità immobiliari ad uso diverso da quello residenziale, possa essere esercitato unicamente nel caso di vendita frazionata degli immobili.

In materia, è, tuttavia, insorto un rilevante contenzioso: alcuni conduttori delle unità immobiliari offerte in vendita nell'ambito dei blocchi hanno convenuto la S.C.I.P. in giudizio

per contestare la violazione di prelazione ad essi spettante in relazione alla singola unità condotta in locazione, obiettando l'insussistenza, nella specie, degli estremi della vendita in blocco. La questione più delicata si è posta in relazione alle procedure di vendita degli immobili ad uso non abitativo, ricompresi nel piano straordinario, e cioè in ordine alla sussistenza o meno del diritto di prelazione in capo ai conduttori delle singole unità immobiliari offerte in vendita.

*6.6 La tecnica della cartolarizzazione: problemi connessi alle modalità di registrazione.*

In occasione della notifica all'Unione europea dello scorso mese di marzo 2002 ai fini delle verifiche di convergenza previste dal Trattato di Maastricht, l'Istat ha reso noto che sull'indebitamento 2001 hanno influito positivamente le operazioni disposte con la manovra del 2002: per effetto della vendita di parte del patrimonio immobiliare degli enti di previdenza e dell'assegnazione del diritto di riscossione delle entrate future del lotto, si è registrato un contenimento del disavanzo pari a poco meno 7 miliardi di euro.

La correzione dell'indebitamento per il 2001 non trova però corrispondenza nei dati di consuntivo relativi alla gestione di cassa 2001 del bilancio dello Stato, a causa dei diversi criteri previsti dal SEC95 in ordine alla registrazione dei flussi in entrata dei proventi del lotto (capitolo 2359, per un incasso pari a 3 miliardi di euro) e della dismissione degli immobili (capitolo 4057, per un incasso pari a 1,9 miliardi di euro a cui devono aggiungersi 30 milioni di euro affluiti su un apposito conto di tesoreria).

Quanto al lotto, mentre i proventi sono registrati come entrate extratributarie, secondo le convenzioni SEC95, l'operazione è registrata, per un importo pari a quello di cassa, come minore spesa in conto capitale. Peraltro, la cessione va riferita ad un triennio e si traduce in una anticipazione, con conseguente perdita del gettito futuro, pari a circa 103 miliardi di euro l'anno.

Quanto ai proventi degli immobili, i criteri del SEC95, a differenza di quanto avviene secondo gli ordinari criteri della contabilità pubblica, per i quali sono entrate extratributarie, li considera come una riduzione dello *stock* di capitale pubblico, registrandoli come minore spesa per investimenti del conto delle amministrazioni pubbliche.

## 7. Attività di verifica e di controllo.

*7.1 In materia di invalidità civile e di pensioni di guerra.*

La complessa situazione creatasi presso le regioni a seguito delle innovazioni introdotte dall'art. 130 del decreto legislativo n. 112 del 1998 (trasferimento di competenze relative alla concessione dei benefici economici in materia di invalidità civile dal Ministero dell'interno alle

regioni) si è accentuata a causa dell'ulteriore delega della funzione concessoria esercitata da alcune regioni a favore di enti locali, ASL e INPS, in virtù del disposto dell'art. 132 dello stesso decreto legislativo e dell'art. 80 della legge n. 388 del 2000.

Nel corso del 2001, sono stati convocati a visita medica 68.989 titolari di provvidenze economiche (comprese 7.375 nuove convocazioni a seguito di assenza degli invalidi) e sono state effettuate 46.423 visite.

Il disallineamento tra il numero dei convocati e quello delle visite effettuate è stato determinato, oltre che dalle difficoltà riscontrate nel reperimento dei fascicoli amministrativi presso i vari enti concessori, anche da altre cause, tra le quali: le assenze (giustificate o meno) alle visite, che hanno comportato la fissazione di nuove convocazioni; le richieste di visita domiciliare avanzate da molti invalidi convocati a visita ambulatoriale, che hanno reso necessaria la pianificazione di dette visite compatibilmente con i calendari già predisposti dalle Commissioni mediche per l'effettuazione di visite domiciliari relative al procedimento di cui all'art. 1, comma 7, della legge n. 295 del 1990; l'intervenuto decesso di alcuni interessati; lo slittamento all'anno successivo delle date di visita per gli invalidi nei cui confronti il procedimento di verifica è stato attivato negli ultimi mesi dell'anno di riferimento.

L'attività di verifica ha dato luogo a 3.151 decreti di revoca dei benefici e ciò ha comportato un risparmio di spesa, per l'anno in riferimento, di circa 12.285.102,00 euro.

Nel corso del 2001 sono stati aperti 98.945 ricorsi, ne sono stati istruiti 49.781 e definiti 59.157.

*7.2 L'attività di controllo delle Commissioni mediche di verifica.*

Nell'anno 2001, presso le Commissioni mediche di verifica, hanno prestato la loro opera professionale 700 medici ai quali è stata affidata sia l'attività di controllo sui verbali emessi dalle ASL, sia la verifica dei requisiti sanitari nei confronti degli invalidi titolari di benefici economici.

I dati che seguono mostrano, rispetto all'anno precedente, un incremento del carico di lavoro (+4,8%) e del numero di verbali per i quali è stata sospesa la procedura per richiedere ulteriori accertamenti o per effettuare visita diretta (8,1%) e una lieve flessione della percentuale delle visite dirette effettuate (-1,8%).

*7.3 I risultati dell'attività.*

Le tabelle che seguono espongono, in sintesi, i risultati delle attività di ispezione e verifica.

Riepilogo attività Uffici centrali

| Ricorsi invalidità civile | 2000 | 2001 | Variazione % |
|---|---|---|---|
| Ricorsi aperti | 38.896 | 98.945 | 154,3% |
| Ricorsi istruiti | 46.405 | 49.781 | 7,2% |
| Ricorsi definiti | 12.655 | 59.157 | 367,4% |
| Pareri emessi dalla CMS | 17.579 | 25.483 | 44,9% |

Verifiche invalidità civile

| | | | |
|---|---|---|---|
| Invalidi convocati | 66.766 | 68.989 | 3,3% |
| Invalidi sottoposti a verifica | 51.099 | 46.423 | -9,1% |
| Decreti di revoca | 2.744 | 3.151 | 14,8% |

Pratiche relative a perseguitati politici e K.Z.

| | | | |
|---|---|---|---|
| Pratiche PP lavorate | 234 | 838 | 258,1% |
| Pratiche KZ lavorate | 680 | 801 | 17,7% |

Riepilogo attività Commissioni mediche di verifica

| Controllo verbali di visita inv.civ. | 2000 | 2001 | Variazione |
|---|---|---|---|
| Verbali trasmessi da ASL | 872.021 | 914.683 | 4,8% |
| Verbali esaminati | 851.316 | 905.512 | 6,3% |
| Verbali sospesi | 70.545 | 76.305 | 8,1% |
| Visite dirette effettuate | 74.240 | 72.868 | -1,8% |

Medici

| | | | |
|---|---|---|---|
| Numero medici in servizio | 678 | 700 | 3,2% |
| Numero medio di verbali esaminati da un medico | 1.246 | 1.293 | 3,7% |

Partite pensioni di guerra, PP e KZ in pagamento presso i Dipartimenti provinciali

| | | | |
|---|---|---|---|
| Pensioni dirette | 133.761 | 122.680 | -8,2% |
| Pensioni indirette | 282.581 | 269.903 | -4,4% |
| Perseguitati politici e K.Z. | 6.219 | 6.146 | -1,1% |
| TOTALE | 422.561 | 398.729 | -5,6% |

| Spesa in Euro | 2000 | 2001 |
|---|---|---|
| Pensioni dirette e indirette | 1.066.604.448,00 | 1.041.911.658,00 |
| Perseguitati politici e K.Z. | 28.077.856,00 | 28.325.437,00 |
| TOTALE | 1.094.682.304,00 | 1.070.237.095,00 |

Tenuto conto delle somme concernenti il pagamento degli arretrati nonché degli emolumenti a favore dei pensionati residenti all'estero, la spesa complessiva gravante sui capitoli relativi alle pensioni di guerra, PP e KZ risulta pari a 1.221.917.895,00 euro.

**8. L'andamento delle privatizzazioni.**

Dall'avvio del programma di privatizzazioni (1992), possono dirsi conseguiti taluni obiettivi, quali la realizzazione di elevati proventi (nel ventennio 1979-1999, l'Italia è seconda nella classifica europea e sesta per proventi espressi in percentuale del PIL), il concorso alla riduzione del debito rispetto al PIL e lo sviluppo del mercato borsistico (nel periodo di riferimento, la capitalizzazione di mercato in rapporto al PIL e la liquidità, misurate dal rapporto fra valore degli scambi e capitalizzazione, sono passate, rispettivamente, dall'11,5 al 66,4% e dal 19 all'82%).

*8.1 I risultati delle privatizzazioni dal 1994 al maggio 2002.*

Dal 1994 alla fine del 2001, il Tesoro ha gestito direttamente operazioni di privatizzazione per un controvalore pari a circa 66,4 miliardi di euro, come illustrato nella tabella che segue.

Privatizzazioni gestite direttamente dal Tesoro (febbraio 1994-dicembre 2001)

| Società Ceduta | Data Operazione | Tipo Cessione | % Ceduta | Introiti lordi in euro |
|---|---|---|---|---|
| IMI | 01/02/1994 | opv | 11,13% | 375.783.015 |
| IMI | 01/02/1994 | opv (quota dipendenti) | 0,63% | 21.192.089 |
| IMI | 01/02/1994 | opv | 4,39% | 148.344.633 |
| IMI | 01/02/1994 | istituzionale | 11,29% | 381.457.622 |
| INA | 28/06/1994 | opv | 31,64% | 1.568.885.331 |
| INA | 28/06/1994 | opv (quota dipendenti) | 0,61% | 30.065.229 |
| INA | 28/06/1994 | opv USA-CANADA | 3,25% | 161.134.553 |
| INA | 28/06/1994 | istituzionale | 11,75% | 582.563.382 |
| IMI | 01/07/1995 | trattativa diretta | 22,55% | 471.707.162 |
| INA | 12/10/1995 | trattativa diretta | 18,37% | 871.079.501 |
| ENI | 23/11/1995 | opv | 4,28% | 928.982.141 |
| ENI | 23/11/1995 | opv (quota dipendenti) | 0,73% | 158.809.334 |
| ENI | 23/11/1995 | opv USA | 3,30% | 715.295.127 |
| ENI | 23/11/1995 | istituzionale | 6,69% | 1.450.591.862 |
| INA S.p.A. | 28/06/1996 | prestiti obbl. convertibili | 33,38% | 1.808.061.909 |
| IMI S.p.A. | 15/07/1996 | istituzionale | 8,07% | 258.888.896 |
| ENI | 05/11/1996 | opv | 7,68% | 2.193.361.014 |
| ENI | 05/11/1996 | opv (quota dipendenti) | 1,05% | 299.002.155 |
| ENI | 05/11/1996 | opv USA | 2,09% | 616.699.505 |
| ENI | 05/11/1996 | istituzionale | 5,00% | 1.472.867.033 |
| San Paolo S.p.A. | 02/06/1997 | opv | 3,36% | 147.699.870 |
| Banco di Napoli S.p.A. | 11/06/1997 | trattativa diretta | 56,81% | 31.845.494 |
| ENI | 08/07/1997 | opv | 9,88% | 3.790.328.147 |
| ENI | 08/07/1997 | opv (quota dipendenti) | 0,85% | 322.814.484 |
| ENI | 08/07/1997 | opv USA | 2,50% | 989.014.962 |
| ENI | 01/08/1997 | istituzionale | 4,37% | 1.730.776.183 |
| Telecom italia s.p.a. | 25/09/1997 | nucleo stabile- | 4,69% | 2.038.357.944 |
| Telecom italia s.p.a. | 04/11/1997 | opv | 17,22% | 7.199.507.729 |
| Telecom italia s.p.a. | 04/11/1997 | opv (quota dipendenti) | 2,32% | 958.926.183 |
| Telecom italia s.p.a. | 04/11/1997 | opv USA | 0,77% | 329.706.084 |
| Telecom italia s.p.a. | 04/11/1997 | istituzionale | 3,00% | 1.289.902.751 |
| SEAT | 25/11/1997 | trattativa diretta | 44,49% | 847.503.344 |
| SEAT | 25/11/1997 | trattativa diretta | 0,25% | 6.236.924 |
| ENI | 07/07/1998 | opv | 10,52% | 4.968.715.273 |
| ENI | 07/07/1998 | opv (quota dipendenti) | 0,61% | 289.252.015 |
| ENI | 07/07/1998 | istituzionale | 2,20% | 1.039.911.172 |
| ENI | 07/07/1998 | opv USA | 0,87% | 413.217.165 |
| BNL | 29/09/1998 | nucleo stabile | 25,00% | 1.337.633.368 |
| BNL | 01/12/1998 | opv | 22,22% | 1.106.510.107 |
| BNL | 01/12/1998 | opv (quota dipendenti) | 2,29% | 114.339.378 |
| BNL | 01/12/1998 | istituzionale | 17,59% | 904.968.257 |
| ENEL | 05/11/1999 | opv | 18,50% | 9.646.121.200 |
| ENEL | 05/11/1999 | opv (quota dipendenti) | 1,50% | 781.378.800 |
| ENEL | 05/11/1999 | istituzionale | 11,74% | 6.122.348.600 |
| UNIM S.p.A. | 14/12/1999 | adesione all'OPA | 7,49% | 27.418.045 |
| Mediocredito Centrale | 17/12/1999 | trattativa diretta | 100,00% | 2.036.906.010 |
| Credito Industriale Sardo | 27/05/2000 | trattativa diretta | 53,23% | 21.709.266 |
| Meliorbanca S.p.A. | 27/07/2000 | trattativa diretta | 7,21% | 29.969.191 |
| Mediocredito Lombardo | 28/09/2000 | trattativa diretta | 3,39% | 38.690.674 |
| Banco di Napoli S.p.A. | 27/11/2000 | adesione all'OPA | 16,16% | 493.602.508 |
| ENI | 14/02/2001 | istituzionale | 5,00% | 2.720.825.819 |
| San Paolo IMI | 07/06/2001 | spezzatura | 0,35% | 80.165.526 |
| Beni Stabili S.p.A. | 15/06/2001 | spezzatura | 0,25% | 2.311.362 |
| Mediocredito Centrale | 05/07/2001 | trattativa diretta | 0,30% | 1.571.021 |
| Mediocredito dell'Umbria | 21/12/2001 | trattativa diretta | 6,86% | 5.939.740 |
| BNL | 27/12/2001 | spezzatura | 1,31% | 76.898.497 |
| **Totale** | | | | **66.457.794.586** |

Per il 2002, si registrano le seguenti operazioni gestite direttamente dal Tesoro.

| Società Ceduta | Data Operazione | Tipo Cessione | % Cessione | Introito lordo in euro | Commissioni Intermediazione | Introiti al netto delle commissioni di inter. |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Mediocredito Toscano | 22/02/2002 | trattativa diretta | 6,51% | 17.754.600,00 | 26.631,90 | 17.727.968,00 |
| Mediovenezie | 17/01/2002 | trattativa diretta | 0,22% | 107.814,00 | 161,72 | 107.652,00 |
| Cariverona | 17/01/2002 | trattativa diretta | 0,01% | 325.058,00 | 487,59 | 324.570,00 |
| INA | 09/04/2002 | spezzatura | 0,01% | 1.168.492,66 | 593,25 | 1.167.899,00 |
| Generali S.p.A. | 09/04/2002 | spezzatura | 0,21% | 74.939.898,25 | 37.469,93 | 74.902.428,00 |
| Mediocredito Fondiario Centroitalia S.p.A. | 17/05/2002 | trattativa diretta | 3,39% | 5.619.072,00 | 8.428,61 | 5.610.643,00 |
| **Totale** | | | | **99.914.934,91** | **73.773,00** | **99.841.160,00** |

Va precisato che le cessioni di INA e Generali, presentate separatamente nella tabella, andrebbero più correttamente considerate come una unica operazione realizzata nel periodo a cavallo della fusione per incorporazione di Ina in Generali.

A questo ammontare si devono aggiungere le privatizzazioni gestite dal gruppo IRI, per un controvalore di circa 56,4 miliardi di euro[4] (compresi i debiti trasferiti), le dismissioni realizzate dall'ENI per oltre 5,4 miliardi di euro[5] (compresi i debiti trasferiti) ed il processo di liquidazione dell'EFIM, che ha generato entrate per circa 440 milioni di euro.

*8.2 Le operazioni di privatizzazione realizzate nel 2001.*

Nel corso del 2001, la vendita più rilevante è stata quella effettuata dal Tesoro ad investitori istituzionali, attraverso la tecnica dell'*accelerated bookbuilding*, della quota pari al 5% del capitale Eni. L'incasso dell'operazione è stata pari a 5.268 miliardi di lire (2,72 miliardi di euro). Anche in relazione alla depressione dei mercati dovuta agli eventi del settembre scorso, le vendite successive hanno riguardato partecipazioni di minoranza.

Le tecniche di vendita, utilizzate nelle ultime operazioni di privatizzazione, definite con d.P.C.M. del 29 settembre 2000, sulla base del disposto di cui all'art. 66 della legge n. 488 del 1999, fanno riferimento alle "modalità in uso nella prassi dei mercati finanziari per l'alienazione dei mercati azionari"; la scelta delle specifiche modalità di vendita è poi rimessa ad appositi decreti del Ministro (ora) dell'economia e delle finanze.

[4] Dato inclusivo di 24.500 miliardi di lire, pari al controvalore di cessione della Telecom Italia e Seat (cessione perfezionata dal Tesoro a cui le azioni erano state trasferite in precedenza).

[5] Nel 1999, l'ENI ha annunciato di avere concluso il programma di dismissioni avviato alla fine del 1992.

Incassi da dismissioni 2001

| Data operazione | Società ceduta | Tipo cessione | % Cessione | % Post Cessione | Numero Azioni | Prezzo Unitario | Introiti lordi in euro | Commissioni intermediazione | Spese consulenza |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 14/02/2001 | ENI | istituzionale | 5,00% | 30,33% | 400.121.444 | 6,80 | 2.720.825.819,20 | 21.766.606,55 | 416.338,09 |
| | | istituzionale | | | | | | | |
| 07/06/2001 | San Paolo IMI | spezzatura | 0,35% | 0,00% | 4.950.723 | 16,19 | 80.165.525,93 | 40.131,91 | 0,00 |
| 15/06/2001 | Beni Stabili s.p.a. | spezzatura | 0,25% | 0,00% | 4.267.895 | 0,54 | 2.311.361,68 | 1.282,12 | 0,00 |
| 05/07/2001 | Mediocredito Centrale | trattativa diretta | 0,30% | 0,00% | 217.280 | 7,23 | 1.571.020,57 | 405.192,91 | 61.035,82 |
| 21/12/2001 | Mediocredito dell'Umbria | trattativa diretta | 6,86% | 0,00% | 5.931.377 | 1,00 | 5.939.739,81 | 8.909,61 | 61.035,82 |
| 27/12/2001 | Banca Nazionale del Lavoro | spezzatura | 1,31% | 0,00% | 28.031.365 | 2,74 | 76.898.497,10 | 38.449,33 | 0,00 |
| **Totale** | | | | | | | **2.887.711.964,29** | **22.260.572,43** | **538.409,73** |

*8.3 Le risultanze di consuntivo dei capitoli in entrata 4055 e 4057.*

Il capitolo di entrata 4055 ("Versamenti relativi al controvalore dei titoli di Stato, ai proventi relativi alla vendita di partecipazioni dello Stato, nonché ad entrate straordinarie dello Stato nei limiti stabiliti dalla legge, da destinare al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato") assorbe la quota parte più consistente del titolo III delle entrate.

La tabella che segue illustra le risultanze di consuntivo per il 2001.

Occorre evidenziare che in bilancio non risultano indicate le previsioni iniziali di competenza e di cassa. Tale omissione non consente, se non risalendo ai D.p.e.f. relativi ai diversi esercizi finanziari, di avere contezza del dimensionamento degli obiettivi iniziali connessi alla realizzazione di proventi da privatizzazioni, con la conseguenza che non risulta agevole, sulla base dei soli dati contabili, effettuare una valutazione di efficacia dell'attività svolta nei singoli esercizi, mancando uno dei due termini di raffronto e cioè le previsioni iniziali di competenza e cassa.

La tabella mostra che nel triennio 1997/1999 si è realizzato il maggior introito da dismissioni di partecipazioni pubbliche; la media, nel settennio 1994/2001, di riscossioni e versamenti è pari, rispettivamente, a 17.061.919 e 17.061.939 milioni di lire.

Risultanze di consuntivo del capitolo 4055

*(valori espressi in milioni di lire)*

| | **1994** | **1995** | **1996** | **1997** | **1998** | **1999** | **2000** | **2001** | **Media del periodo 1994-2001** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Previsioni Iniziali Competenza | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Previsioni Definitive Competenza | 5.920.564 | 2.597.798 | 493.396 | 33.042.338 | 22.338.899 | 31.242.130 | 1.415.921 | 8.367.037 | 13.177.259 |
| Previsioni Iniziali Cassa | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Previsioni Definitive Cassa | 0 | 0 | 0 | 33.042.338 | 22.338.899 | 31.242.130 | 1.415.921 | 8.367.037 | 19.281.264 |
| Accertato | 5.920.564 | 8.353.761 | 9.226.196 | 34.681.059 | 22.461.148 | 37.096.999 | 10.372.833 | 8.383.002 | 17.061.945 |
| Riscosso Competenza | 5.920.564 | 8.353.761 | 9.226.196 | 34.681.059 | 22.461.148 | 37.096.999 | 10.372.833 | 8.383.002 | 17.061.945 |
| Versamenti Competenza | 5.920.564 | 8.353.761 | 9.226.196 | 34.681.059 | 22.461.031 | 37.096.999 | 10.372.792 | 8.383.001 | 17.061.925 |
| Riscosso Totale | 5.920.564 | 8.353.761 | 9.226.196 | 34.681.059 | 22.461.148 | 37.097.212 | 10.372.833 | 8.383.002 | 17.061.919 |
| Versamenti Totali | 5.920.564 | 8.353.761 | 9.226.196 | 34.681.059 | 22.461.031 | 37.097.109 | 10.372.792 | 8.383.002 | 17.061.939 |
| Riscossioni dell'anno | | 8.353.761 | 9.226.196 | 34.683.254 | 22.458.953 | 37.097.095 | 10.372.731 | 8.383.383 | |

La tabella che segue espone le risultanze di consuntivo relativo al capitolo di entrata 4057 ("Proventi derivanti dalla privatizzazione dei beni immobili degli enti previdenziali pubblici") nell'arco temporale 2000/2001.

L'esercizio 2001 espone, per la prima volta, riscossioni e versamenti derivanti dal processo di privatizzazione degli immobili.

Risultanze di consuntivo del capitolo 4057

| *Valori espressi in milioni di lire* | 2000 | 2001 | Media del periodo 1994-2001 |
|---|---|---|---|
| Previsioni iniziali competenza | 1.500.000 | 1.500.000 | 1.500.000 |
| Previsioni definitive competenza | 1.500.000 | 1.500.000 | 1.500.000 |
| Previsioni iniziali cassa | 1.500.000 | 1.500.000 | 1.500.000 |
| Previsioni definitive cassa | 1.500.000 | 1.500.000 | 1.500.000 |
| Accertato | - | 3.861.790 | 1.930.895 |
| Riscosso competenza | - | 3.861.790 | 1.930.895 |
| Versamenti competenza | - | 3.861.790 | 1.930.895 |
| Riscosso totale | - | 3.861.790 | 1.930.895 |
| Versamenti totali | - | 3.861.790 | 1.930.895 |
| Riscossioni dell'anno | - | 3.861.790 | |

*8.4 Il peso delle privatizzazioni sul PIL.*

Dal 1993 al 2001, come mostra la tabella che segue, in media in Italia le privatizzazioni realizzate hanno generato introiti superiori all'1,15% del PIL, contribuendo costantemente al risanamento della finanza pubblica.

Peso delle privatizzazioni sul Pil (1)

| Anno | Tesoro | Gruppo Iri (2) | Totale | % Pil |
|---|---|---|---|---|
| 1992 | | 396 | 396 | 0,04 |
| 1993 | | 2.000 | 2.000 | 0,24 |
| 1994 | 3.267 | 3.472 | 6.739 | 0,78 |
| 1995 | 4.596 | 3.085 | 7.681 | 0,92 |
| 1996 | 7.010 | 1.835 | 8.845 | 0,91 |
| 1997 | 19.685 | 1.445 | 21.130 | 2,05 |
| 1998 | 10.175 | 2.147 | 12.322 | 1,16 |
| 1999 | 18.609 | 5.723 | 24.332 | 2,21 |
| 2000 | 585 | 10.268 | 10.853 | 0,94 |
| 2001 | 2.721 | 508 | 3.229 | 0,27 |

(1) Dati in milioni di euro;
(2) Non si considera l'indebitamento trasferito;
(3) Dato al marzo 2001 (Stima PIL: fonte Eurostat).

I ricavi lordi cumulati nell'arco del periodo 1992-2001, opportunamente corretti per l'inflazione, rappresentano circa il 9% del PIL italiano del 2001.

*8.5 I proventi da privatizzazione nei principali Paesi europei.*

Nel raffronto con i Paesi europei che hanno attuato un processo analogo (Francia, Germania, Regno Unito e Spagna), i risultati conseguiti nel periodo 1992-2000 dall'Italia risultano i più consistenti.

Oltre al risanamento dei conti pubblici, le privatizzazioni hanno concorso a stimolare un processo di riforme strutturali dell'economia, in cui lo Stato passa dal ruolo di imprenditore, spesso in posizione di monopolista, a quello di regolatore, favorendo il pluralismo degli operatori privati, creando le condizioni eque per i nuovi entranti e proteggendo i risparmiatori attraverso la vigilanza sui prezzi e sulla qualità dei servizi.

Proventi da privatizzazioni dei principali Paesi europei in milioni di dollari Usa 1992-2000

| | Offerte pubbliche | Vendite private | Totale |
|---|---|---|---|
| Italia | 98,3 | 14,3 | 112,6 |
| Francia | 53,4 | 9,7 | 63,1 |
| Germania | 49,5 | 35,8 | 85,3 |
| Spagna | 52,9 | 9,6 | 62,5 |
| Regno Unito | 24,5 | 23,3 | 47,8 |

*8.6 Il contributo al risanamento della finanza pubblica e il Fondo ammortamento titoli.*

Gli utilizzi delle somme confluite nel Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato utilizzate dal 1995 fino alla fine del 2001, sono evidenziate nella tabella che segue.

| Anno | Riacquisto titoli (L. mld) | Rimborso titoli (L. mld) | Totale |
|---|---|---|---|
| 1995 | 5.330,0 | 0,0 | 5.330,0 |
| 1996 | 4.203,0 | 8.957,0 | 13.160,0 |
| 1997 | 9.400,0 | 15.000,0 | 24.400,0 |
| 1998 | 0,0 | 22.010,0 | 22.010,0 |
| 1999 | 7.141,0 | 29.887,3 | 37.028,3 |
| 2000 | 21.831,6 | 0,0 | 21.831,6 |
| 2001 | 8.244,0 | 17.447,0 | 25.691,0 |
| Totale | 50.819,6 | 93.301,3 | 144.120,9 |

Le operazioni effettuate attraverso il Fondo hanno concorso all'abbattimento del rapporto debito/PIL nonché, tramite la riduzione della spesa per interessi, anche del rapporto *deficit*/PIL, passati nel periodo di riferimento, rispettivamente, dal 123,8 al 109,4% e dal 7,6 a poco più dell'1,4%.

*8.7 Gli incassi relativi al periodo 1992 - 2001.*

Come mostra la tabella che segue, l'incasso globale derivato dalle operazioni di dismissione effettuate nel periodo 1992 - 2001 ammonta a circa 195,6 mila miliardi di lire (101 miliardi di euro).

Incassi da dismissioni (1992 –2001)

*(in milioni di euro)*

| Anno | Min. Economia | Gruppo IRI | Gruppo ENI | TOTALE |
|---|---|---|---|---|
| 1992 | | 396,122 | 156,486 | 552,608 |
| 1993 | | 1.999,72 | 630,594 | 2.630,315 |
| 1994 | 3.269,43 | 3.472,14 | 846,989 | 7.588,5549 |
| 1995 | 4.596,47 | 3.085,31 | 763,323 | 8.445,1021 |
| 1996 | 6.648,88 | 1.834,97 | 619,232 | 9.103,0835 |
| 1997 | 19.682,62 | 1.444,53 | 520,072 | 21.647,222 |
| 1998 | 10.174,55 | 2.147,43 | 612,001 | 12.933,976 |
| 1999 | 18.614,17 | 5.722,86 | | 24.337,032 |
| 2000 | 583,9716 | 10.268,20 | | 10.852,168 |
| 2001 | 2.887,71 | 58,82 | | 2.946,532 |
| **Totale** | **66.457,79** | **30.430,10** | **4.148,70** | **101.036,59** |
| *Totale in mld lire* | *128.680,234* | *58.920,892* | *8.032,998* | *195.634,123* |

Se a ciò si aggiunge il controvalore dei debiti trasferiti dal Gruppo Iri e dal Gruppo Eni alle parti acquirenti, pari nel complesso ad oltre 23 mila miliardi (11,87 miliardi di euro), il controvalore delle privatizzazioni raggiunge, sempre nel periodo considerato, la cifra di quasi 220 mila miliardi di lire (113,6 miliardi di euro).

In particolare, gli incassi del Tesoro hanno superato il tetto dei 128 mila miliardi di lire (pari a circa 66,4 miliardi di euro); nello stesso periodo, il totale delle privatizzazioni condotte dal Gruppo Iri ammonta a quasi 59 mila miliardi di lire (circa 30,4 miliardi di euro).

*8.8 Lo sviluppo del mercato azionario italiano.*

La borsa italiana, sospinta dal processo di privatizzazioni avviato in un favorevole *trend* internazionale, ha visto un incremento medio dei corsi tra il 1991 e il giugno 2000, pari al 210%.

Nel periodo gennaio 1993 – aprile 2002, la capitalizzazione delle società italiane quotate in borsa è passata da 65 miliardi di euro ad oltre 610 miliardi; come percentuale del PIL, la capitalizzazione è passata dall'11,5 al 47,5%. Malgrado l'incremento realizzato la Borsa italiana è la nona al mondo.

*8.9 Il decreto-legge n. 63 del 2002: rinvio.*

Con il decreto-legge n. 63 del 2002, sono state introdotte rilevanti innovazioni, anche di carattere organizzativo (attraverso la costituzione delle società "Patrimonio dello Stato S.p.a." e "Infrastrutture s.p.a."), intese a: valorizzare l'attivo dello stato patrimoniale dello Stato; avviare forme di finanziamento per gli investimenti in infrastrutture e in opere pubbliche, favorendo lo sviluppo del *project financing*; conseguire, anche nel breve periodo, un alleggerimento del bilancio statale e dei conti pubblici sia attraverso i proventi derivanti dai nuovi criteri di redditività introdotti nella gestione del patrimonio statale, sia attraverso la riduzione diretta della spesa statale e delle amministrazioni pubbliche per il finanziamento degli investimenti in infrastrutture e opere pubbliche.

In materia, la Corte ha rappresentato le proprie valutazioni nel corso dell'audizione del 7 maggio scorso innanzi alle Commissioni finanze e bilancio riunite della Camera dei Deputati. Alle predette valutazioni si fa rinvio.

*8.10 Le prospettive future.*

Nella tabella che segue sono indicate le principali partecipazioni che rimangono nella proprietà dello Stato.

Se si considera che lo Stato mantiene partecipazioni in grandi imprese (detenute direttamente dal Ministero dell'economia e delle finanze) ovvero in aziende bancarie, il valore complessivo delle partecipazioni è stimabile in circa 80 miliardi di euro. Lo Stato e gli enti pubblici detengono, inoltre, cespiti diversi e patrimonio immobiliare alienabile a breve termine stimabile tra i 23 e i 30 miliardi di euro.

A ciò possono aggiungersi le partecipazioni detenute da altri enti della pubblica amministrazione come le aziende municipalizzate.

Quote di partecipazioni di maggioranza detenute dal Ministero dell'economia e delle finanze al maggio 2002

| | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 100% | 67,25% | 32,45% | 53,01% | 100% | | 100% | 30,33% | 100% | 100% | In fase di trasformazione in s.p.a. |
| Ferrovie dello Stato | Enel | Finmeccanica | Alitalia | Ente tabacchi italiani | | Poste italiane | Eni | Rai holding | Iri in liq. | Istituto poligrafico dello Stato |
| 100% | 100% | 100% | 100% | 90% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| Enav | Consap | CONSIP | Cinecittà holding | Eur | Sviluppo Italia | Italia lavoro | Società per la gestione impianti idrici | Acquedotto pugliese | Gestore rete trasmissione nazionale | Società gestione impianti nucleari |

Quote di partecipazioni di minoranza detenute dal Ministero dell'Economia e delle finanze al maggio 2002

| | | | |
|---|---|---|---|
| 2,64 | 14,42 | 34,01 | 0,90 |
| Telecom Italia | Coopcredito | Mediocredito Friuli Venezia-Giulia | INA |

A tale riguardo, il Governo nel "Programma di stabilità dell'Italia" ha previsto che nel corso del biennio 2002-2003, compatibilmente con le condizioni dei mercati, verranno realizzate operazioni intese a generare proventi per un controvalore complessivo dell'ordine di 20-25 miliardi di euro, in aggiunta alle dismissioni immobiliari.

Le previsioni sono quelle di proseguire nel programma di privatizzazioni per un importo pari a 60 miliardi di euro per il periodo 2002-2006; grazie alla conseguente riduzione del debito, il rapporto debito/PIL dovrebbe attestarsi ad un livello di circa il 94% del PIL.

Obiettivo del Governo è, inoltre, quello di cedere partecipazioni ritenute non strategiche, di ridurre la partecipazione nelle altre imprese e di contribuire alla valorizzazione delle imprese in corso di ristrutturazione, ai fini di una loro privatizzazione nel medio periodo.